Hvorfor bør byggeblokkene opdateres?

De eksisterende byggeblokke for sag, dokument, bevilling mv. har eksisteret i en del år. De har dannet grundlag for en del af de fagsystemer, som KOMBIT har indkøbt, og ikke mindst for Fælleskommunalt Sags- og Dokumentindeks og Fælleskommunalt Ydelsesindeks (indekserne). Derudover er det mere sparsomt, hvor meget byggeblokkene er anvendt i de fagsystemer, som kommunerne indkøber lokalt, og netop det faktum har over de seneste 10+ år givet en lang række erfaringer med at skulle gengive data fra et kommunalt fagsystem i fx indekserne.

Overensstemmelse med den kommunale forretning

For ca. 8 år siden blev det tydeligt, at data fra nye fagsystemer på forskellig vis ikke passede ind i indeksernes datastrukturer, selvom de er baseret på byggeblokkene. Det har betydet, at KOMBIT har måttet udarbejde og vedligeholde et omfattende (400-500 sider) sæt anvisninger til anvendelse af indekserne, og har flere steder måtte indgå kompromisser om, hvordan data fra fagsystemerne skal gengives i indekserne. Som en del af dette arbejde har KOMBIT gennemført forretningsafklaringer for en række fagområder, hvor KOMBIT i samarbejde med alle relevante fagsystemsleverandører på fagområdet og et antal kommuner har afklaret, hvordan netop dette fagområdes data passer med de relevante byggeblokke og dermed bør gengives i indekserne. I disse afklaringsprocesser er der identificeret en lang række større og mindre udfordringer, hvor den kommunale hverdag og den gældende registreringspraksis ikke har passet sammen med byggeblokkenes strukturer.

Der er udarbejdet fagspecifikke forretningsafklaringer for følgende fagområder: beskæftigelse, social, omsorg og sundhed, pladsanvisning, uddannelsesvejledning, pædagogisk psykologisk rådgivning og byggesager.

Mange af afklaringsforløbene er som nævnt endt med store og små kompromisser – heriblandt nok det største kompromis, at tilføje et midlertidigt KLE-emne (00.75.10), som kan bruges til opmærkning af sager på omsorgsområdet der både indeholdt elementer af sundhedslov og sociallov. Disse kompromisser er forsøgt håndteret i denne opdatering af byggeblokkene – det nævnte kompromis med et nyt fælles KLE-emne på tværs af sundhedslov og sociallov er i de opdaterede byggeblokke bl.a. håndteret ved muligheden for at angive en domænejournal, som kan pege på mere end ét KLE-emne, så journalen i stedet for 00.75.10 kan opmærkes med KLE-emnerne 27.00.00 og 29.00.00. Domænejournalen er beskrevet yderligere i næste afsnit.

Et af hovedformålene med opdateringen af byggeblokkene er derfor at sikre, at byggeblokkene på den ene side forsøger at ensrette måden at registrere kommunale fagdata på, og på den anden side skal kunne rumme den faglige forskellighed samt forskelligheden i, hvordan den enkelte kommune har valgt at registrere og anvende data på. Det er en svær balance som ikke er til stede i de eksisterende byggeblokke.

Nedenfor er der for de største ændringer givet eksempler på denne uoverensstemmelse, og hvorfor en ændring af byggeblokkene har været nødvendig.

Indførelse af tre sagsniveauer i sagsbyggeblokken

Sagsobjektet i den eksisterende sagsbyggeblok er modelleret ud fra en forventning om, at alle kommunale sager følger enkeltsagsprincippet, hvor man for hver ny afgørelse opretter en ny sag. Hvis

dette princip blev fulgt, ville sagerne, når det fx sammenstilles på borger.dk eller i SAPA, have ca. samme niveau og samme forhold til fx afgørelsen og KLE-emnet.

Det har vist sig gennem forretningsafklaringerne, at det er et mindretal af kommunale fagområder, som stringent følger enkeltsagsprincippet. I stedet anvender man fx en sagsstruktur, hvor hver borger kun har én sag, hvor alt samles (borgersag), eller strukturerer sagerne ud fra en faglig samling af afgørelser, dokumenter, notater mv., som er mere detaljeret end en borgersag, men ikke er på samme detaljeringsniveau som en enkeltsag – dette kan kaldes for en samlesag. I den nye sagsbyggeblok svarer en borgersag typisk til en domænejournal, en samlesag til en sag og en enkeltsag til en delsag.

Nedenfor illustreres den mest anvendte sagsstruktur for en række fagområder. Hver blå blok skal illustrere en selvstændig sag, og pilens længde illustrerer, hvor længe sagen er åben.

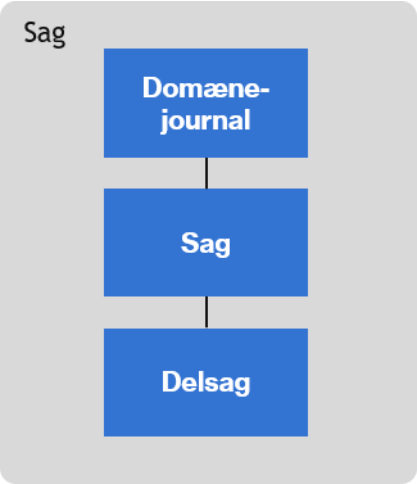


Ovenstående illustration er en forenkling pr. fagområde og praksis varierer også meget mellem kommunerne inden for samme fagområde: Fx har nogle kommuner afskaffet den lange borgersag på ældre og omsorgsområdet og er tættere på enkeltsager, og nogle kommuner har en lang borgersag på voksensocialområdet.

Den meget forskelligartede måde at strukturere sager på, gør det svært at sammenstille og forstå sager på tværs af fagområderne. Når en liste af sager vises i SAPA, ved man ikke om en sag afspejler en enkelt henvendelse med en afgørelse og en ydelse, eller om den indeholder mange års sagsbehandling og mange start og stop af ydelser. Den eksisterende mulighed i sagsbyggeblokken for at udpege en oversag fra en sag løser ikke udfordringen, da relationen stadig ikke siger noget om den enkelte sags omfang.

Fast hierarki

Den foreslåede opdatering af sagsbyggeblokken indeholder et fast hierarki af "sagsniveauer".

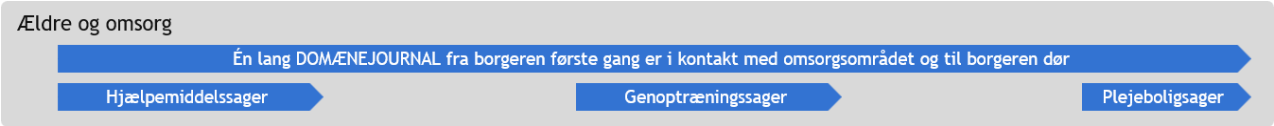


Hvis kommunen samler al sagsbehandling, dokumentation og bevilgede ydelser og indsatser på borgeren uden at opdele disse data i sager, så er der ikke tale om en sag, men mere en journal som man kender det på sundhedsområdet. Dette kaldes i den nye byggeblok for en Domænejournal fordi det er en journal, der gælder for det pågældende fagområde. Dette gælder fx på uddannelsesvejledningsområdet og for dele af børne-/familieområdet.

Hvis man opretter en ny sag, når en borger kommer til kommunen med en ny udfordring, og denne sag dækker al sagsbehandling, afgørelser, dokumentation og bevilgede ydelser frem til borgerens udfordring er løst, så er der tale om en sag. Det vil fx for beskæftigelsesområdet være fra borgeren bliver arbejdsløs og indtil borgeren er i arbejde igen, eller borgerens afstand til arbejdsmarkedet ændres væsentligt.

Hvis kommunen deler sine sager op i mindre dele af det samlede forløb for borgeren – fx en selvstændig sag for behandling af ansøgning, en for en evt. yderligere udredning/undersøgelse og en for udførelsen af hver ydelse, som borgeren bevilges, så anses dette for at være delsager. Dette gør sig fx gældende på pladsanvisningsområdet og i nogle kommuner også på voksensocialområdet. Man kan inden for et fagområde i en kommune godt have kombinationer af ovenstående, men hver sag angiver, hvilket niveau, den hører til. Dette kunne fx være på ældre- og omsorgsområdet, hvor man i nogle kommuner har en domænejournal på tværs af både social og sundhed, og under denne domænejournal har nogle emneopdelte sager for særlige emner på fagområdet.

Det kunne illustreres således:



Denne deklaration af, hvad det er for et niveau af sag man afleverer, vil gøre det nemmere at sammenligne sager på tværs af fagområder og på tværs af kommuner, og det vil blive nemmere at vise sagerne for borgeren selv eller for en medarbejder på en forståelig måde.

Journalnotater bliver til dokumenter

I den eksisterende sagsbyggeblok er journalnotater defineret som kortere tekstuelle notater, som beskriver løbende hændelser i sagsbehandlingen. De indgår i en journalpost, enten alene eller sammen med et dokument, fx som en bemærkning om, hvorfor dokumentet knyttes til sagen.

Erfaringen over de seneste 10+ år viser, at det er svært for både kommunale medarbejdere og fagsystemsleverandørerne at adskille journalnotater og dokumenter, og at strukturen, hvor man kobler et dokument og et journalnotat sammen ikke anvendes. Flere journalnotater er forholdsvis omfattende og indeholder formatering og fx billeder eller tabeller. I takt med at data på fagområderne bliver mere og mere strukturerede, er der også kommet flere notatvarianter frem, som er mere sigende end blot at

omtale det som et journalnotat. Det er fx en observation, et opfølgningsnotat, et henvendelsesnotat, et lognotat foretaget af systemet om en automatisk genberegning, der er sket. Byggeblokkene bør understøtte denne udvikling.

En anden udfordring har været, at man i forbindelse med test af visning af journalnotater på borger.dk har haft behov for at skelne mellem forskellige typer af notater, så kun relevante notater vises for borgeren. Der er altså ligesom for andre dokumenter behov for at klassificere typer af notater.

Overordnet set er der på tværs af fagområder ikke enighed om, hvad et journalnotat er, og hvordan det adskiller sig fra fx notater i dokumentform, og eneste forretningsmæssige grund til at holde journalnotat og dokument adskilt, er at et journalnotat traditionelt kun kan tilhøre én sag, og ikke som dokumenter være knyttet til flere sager. Der er dog også set eksempler på, at samme notat er relevant for flere sager, hvor man i den eksisterende model bliver nødt til at kopiere journalnotatet til flere sager i stedet for at knytte samme journalnotat til flere sager.

På baggrund af ovenstående er det vurderet, at den bedste løsning er, at samle journalnotater og dokumenter i samme objekt, hvorfor journalnotater er fjernet fra journalposten i sagsbyggeblokken og tilføjet til de andre dokumenter i dokumentbyggeblokken, og klassifikationen af dokumenttyperne anvendes til at beskrive, hvilken type dokument, herunder typer af journalnotater, der er tale om. Klassifikationen kan udvides løbende og evt. fagspecifikt, så dokumenttyperne bliver så præcise og beskrivende som muligt, og samtidig gør det muligt at filtrere bestemte dokumenttyper til eller fra ved udsøgning og visning – fx på borger.dk.

Primær part bliver til genstand og sekundære parter deles op

I den eksisterende sagsbyggeblok angives sagsparter som én primær part og en række sekundære parter. Denne relation skal knytte alle relevante personer og virksomheder til sagen. Udfordringerne med denne struktur er hhv. at kunne udpege den rette primære part – hvad vil det sige at være primær – og at andre personer og virksomheder kun kan knyttes til sagen som sekundære parter, også selvom de reelt ikke har juridisk partsstatus i sagen. Strukturen gør det heller ikke muligt at skelne mellem parter og andre involverede, når adgangen til data skal afgrænses, fx ved aktindsigt eller visning på borger.dk.

Primærpart bliver til genstand og præcise partsroller

På pladsanvisningsområdet skal sagen både vise, hvem sagen handler om (barnet som skal have en plads), og hvem der har ansøgt (ofte en af forælder). Hvem er her den primære part? Afklaringen på pladsanvisningsområdet blev, at barnet er primær, mens forælderen er sekundær part. Det er ikke helt korrekt, da forælderen som ansøger har partsstatus, mens barnet er den, sagen handler om, Det var dog den mindst ringe løsning inden for den eksisterende struktur

I afklaringsarbejdet for pædagogisk psykologisk rådgivning viste det sig, at man nogle gange har sager, hvor flere børn er involveret uden at ét af børnene er den primære part. Her blev løsningen for de kommuner, som ønsker at registrere alle i gruppen som parter på sagen, at børnene skulle sættes på som sekundære parter, og der ikke var nogen primær part. Dette var også den mindst ringe løsning inden for den eksisterende struktur.

Den nye sagsbyggeblok skelner mellem sagens genstand, og et antal partsroller, som er defineret ud fra forvaltningsloven. I pladsanvisningssagen er barnet genstand, mens forælderen, der har ansøgt, er part med rollen ”Ansøger”. Samme mønster gælder en del sager på børneområdet indtil barnet får

partsstatus, og på byggesagsområder, hvor ejendommen er genstanden, bygherren/ejeren er ansøger, mens en arkitekt kan være partsrepræsentant. For udfordringen med flere børn på samme sag giver muligheden for at knytte flere genstande til sagen i stedet for at skulle udpege én primær part, mulighed for at registrere sagens oplysninger mere i overensstemmelse med den faktiske sagsbehandling.

I de fleste sager vil genstanden og parten med fx rollen "Ansøger" være den samme, og i en implementering af byggeblokken i fx snitflader til Fælleskommunalt Sags- og Dokumentindeks, skal det være enkelt at aflevere og udsøge data uden nødvendigvis at skulle anvende den fulde kompleksitet.

Sekundære parter bliver til præcise partsroller og andre interessenter

Når alle relevante personer og virksomheder registreres som sekundære parter, kan man hverken se deres rolle i sagen eller skelne mellem reelle parter i juridisk forstand og andre interessenter. Det kunne være et barns netværk, f.eks. bedsteforældre eller en fodboldtræner, som er relevante for sagen, men som ikke er parter i sagen. Det kunne også være en samlever, hvis indkomst indgår i beregningen af, om en forælder er berettiget til økonomisk friplads til sit barn.

I den nye sagsbyggeblok kan man angive et vilkårligt antal personer og virksomheder, som reelt er parter i sagen, med den relevant partsrolle - Og et vilkårligt antal personer og virksomheder som interessenter med en interessentrolle. Partsrollerne tager udgangspunkt i lovgivningen, og forventes at være stabile, mens interessentrollerne kan være mere fleksible og fagspecifikke, så rollenavnene bliver så sigende som muligt.

Ingen primær part

Den nye sagsbyggeblok har ingen primære part, kun en genstand for sagen og et antal parter med rolle. Lovgivningen beskriver ikke begrebet primær part, kun parter med forskellige roller i forhold til sagen, og den nye sagsbyggeblok følger denne tilgang. Med de detaljerede partsroller, kan anvenderne af data fra situation til situation vurdere, hvilke parter der er relevante. Fx hvem skal være modtager af et brev, eller skal visningen af sager på borger.dk også indeholde sager, hvor borgeren "bare" er høringspart.

Fjernelse af parter på dokument

I den eksisterende dokumentbyggeblok skal partsrelationen både dække, hvem dokumentet handler om, hvem der har forfattet/sendt dokumentet, hvis det er modtaget ude fra, og hvem der har fået dokumentet, hvis det er sendt ud af kommunen, herunder bl.a. muligheden for at angive en kopipart, altså en person som har fået en kopi af dokumentet. Det er dog ikke muligt ud fra den eksisterende struktur at afgøre, hvem der har henholdsvis den ene eller anden rolle i forhold til dokumentet, og som ved sager kommer man også til at angive personer eller virksomheder som parter, som reelt ikke har en juridisk partsstatus. Begrebet part er også mere korrekt i forhold til en sag og ikke i forhold til et dokument, da man ikke kan være part i et dokument. Det er sagen eller domænejournalen, der har parter og interessenter, mens dokumentet dokumenterer det, der sker i sagen eller domænejournalen.

Der ses en større interesse for at vide, hvem der har udarbejdet/sendt dokumentet og selvfølgelig genstanden for dokumentet, end for dokumentets parter. Derfor er relationerne mellem et dokument og forskellige personer og virksomheder ændret til mere præcist at angive, hvem eller hvad der er genstand for dokumentet, og derudover at udpege en række dokumentaktører; hvem har udarbejdet dokumentet, hvem har godkendt dokumentet, hvem har indleveret dokumentet mv.

Som eksempel kan man have en udtalelse fra en læge om moren liggende på et barns sag. Her vil barnet være genstand på sagen, forældrene vil være parter på sagen, moren vil være genstand på dokumentet og lægen vil have dokumentaktørrollen "Udarbejdet af". Hvis faren søger aktindsigt i sagen, er det vigtigt, at det er nemt at sortere dokumenterne fra som omhandler moren (moren er genstand), fordi de ikke nødvendigvis må udleveres til faren. Det samme gælder, hvis man skal vise barnets sag for faren på borger.dk, så kan det være relevant at frasortere visse dokumenter.

Bevillinger bliver til afgørelser

Den eksisterende bevillingsbyggeblok beskriver kun afgørelser, hvor en borger eller virksomhed har fået bevilget en eller flere ydelser eller rettigheder. Den beskriver ikke om bevillingen dækker hele eller kun dele af det, som fx en ansøger har søgt om, og det er heller ikke muligt at angive, hvis der er givet et afslag. Det er en af grundene til, at nogle afsendere i dag indberetter såkaldte 0-bevillinger til Fælleskommunalt Ydelsesindeks.

Afgørelser registreres i dag på sagen

Denne manglende registrering af afgørelser, har på voksensocialområdet resulteret i indførsel af en klassifikation af sager, Sagsafgørelse, hvor det på sagen kan angives, om borgeren har fået fuldt eller delvist medhold eller afslag. Formålet var, at kommunerne kunne rapportere antallet af afgørelser til Ankestyrelsen, og holde det op mod antallet af ankesager. Det forudsætter et stramt enkeltsagsprincip, og det følger kommunerne ikke, heller ikke på voksensocialområdet.

Derfor oprettes en ny byggeblok, Beslutning, hvor man entydigt kan angive udfaldet af sagen, og ved at gøre afgørelsen til et selvstændigt objekt, kan en sag, på fagområder og i kommuner, hvor man ikke anvender et enkeltsagsprincip, referere til flere afgørelser over tid. Indførsel af et selvstændigt afgørelsesobjekt har samtidig betydet, at man ikke længere skal angive, om en sag er i tilstanden "Afgjort", da dette kan ses ud fra de tilknyttede afgørelser.

Selve den bevilgede ydelse håndteres i byggeblokkene Økonomisk ydelse og Serviceydelse.

Sagsløse beslutninger

Byggeblokken Beslutning gør det også muligt at træffe og dokumentere beslutninger om igangsættelse af ydelser og indsatser, uden at der eksisterer en sag. Fælleskommunalt Ydelsesindeks har allerede for nogle år siden fjernet kravet om at en bevilling skal høre til en sag, da forretningsafklaringerne på ældre- og omsorgsområdet viste, at visse ydelser – det kunne fx være sårpleje – kan sættes i gang af en medarbejder, uden at der sker en egentlig sagsbehandling. Det er dog kun muligt at registrere en beslutning uden sag, hvis den knyttes til borgerens domænejournal, fordi en beslutning altid skal høre til enten en sag eller en domænejournal.

Præcisering og forenkling

Ud over at opnå bedre overensstemmelse med den faglige hverdag i kommunerne, er det også et formål med opdateringen at præcisere og forenkle byggeblokkene. Vi har forsøgt at gå væk fra meget generiske objekter og strukturer og i stedet gøre objekterne og attributterne i byggeblokkene mere forretningsnære og entydige. Det er altid en balance, for der skal også ske en tværfaglig standardisering, men vi har forsøgt at balancere det, så byggeblokkene bliver mere selvforklarende.

De eksisterende beskrivelser har efterladt for meget til fortolkning hos den enkelte leverandør og kommune. Det er baggrunden for de 4-500 siders anvisninger til indekserne. Målet er, at KOMBIT kan

afskaffe anvisningerne, da forklaringen kan findes direkte i byggeblokkenes dokumentation. For at styrke den forretningsnære forståelse af byggeblokkene og deres sammenhæng, vil vi supplere med en fagspecifik sammenhængsmodel inden for hvert fagområde.

Der findes i dag en del attributter i de eksisterende byggeblokke, som ikke anvendes, hvorfor der foretages en oprydning og en stram vurdering af kun at medtage objekter og attributter, som vi pt. kan dokumentere et forretningsbehov for.

De nye byggeblokke bruger i højere grad klassifikationer i stedet for værdilister (enumerationer) eller fritekst. Flere steder i de nye byggeblokke er der vist et første bud på en klassifikation, f.eks. interessentroller eller dokumenttyper. Klassifikationerne er af tre typer:

1. Faste klassifikationer, f.eks. partsroller, som skal følge forvaltningsloven og gælde på tværs af fagområder. Den ændres kun ved ny lovgivning eller hvis der opdages fejl.
2. Delvis faste klassifikationer, f.eks. afgørelsestyper, hvor det øverste niveau er fælles (helt eller delvist medhold eller afslag), mens fagområderne kan tilføje mere specifikke underklasser.
3. Fleksible klassifikationer, f.eks. interessentroller, hvor det er vigtigere, at rollerne er præcise og genkendelige på fagområdet, end at de er ens på tværs. De udvides løbende og kan blive fagspecifikke, men skal styres centralt, så de ikke sander til med lokale varianter.

Denne kombination af faste, delvis faste og fleksible klassifikationer gør det muligt at sammenstille data på tværs af fagområder og registrere data så præcist, som det enkelte fagområde har brug for.