

### IKT-politikken og IKT-styring i stat og kommune

- Kort om eForvaltning (eGovernment)
- Forvaltningspolitikken som ramme for IKT-politikken
- IKT-politikken: grunnleggende mål og rammer
- Undersøkelse av IKT-styring i praksis.

#### Pensum og bakgrunnsstoff

- St. meld. 19 (2008-2009) ([Forvaltningsmeldingen](#))
- Stortingsmelding 17 (2006-2007), kap. 7 ([IKT-meldingen](#))
- Jansen og Schartum (2008), kap. 3,
- IKT-samordning: <http://www.difi.no/ikt-samordning/>
- [Jansen og Berg-Jacobsen: Styringa av den elektroniske forvaltningen i Noreg](#)

FINF-4001, 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

1

### Litt oppvarming

- Hva legger dere i begrepet elektronisk forvaltning (eForvaltning, eGovernment/EGOV)?
- Hva forstår dere med forvaltningens IKT-politikk?
- Hva er sammenhengen mellom forvaltningens IKT-politikk og forvaltningspolitikken?
- Hva er forvaltningspolitikk og hva er (statens) IKT-politikk?
- Hvordan utøves denne styringen?

FINF-4001, 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

2

### Hva er elektronisk (digital) forvaltning (eforvaltning - eGovernment)

#### En vanlig forståelse:

- Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologier (IKT) sammen med endringen i organisering til å effektivisere, bruker-orientere og demokratisere offentlig sektor.

#### Dette innebærer både fokus på å

- Å gjøre arbeidet mer raskere og mer rasjonelt
- Å forenkle og bedre samhandle med borgerne og næringslivet (brukere)
- Å gjøre forvaltningen mer åpen, mer tilgjengelig og øke den demokratiske styringen av offentlig virksomhet

FINF-4001, 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

3

### Konkrete eksempler på elektroniske løsninger som vil bli drøftet

- Samordna opptak (SO):
  - Forenkler søkeprosessen, mer effektiv samhandling mellom utdanningsinstitusjonene, men økt (politisk) styring og kontroll
    - Resultat av 20 år med reformer innen utdanningssektoren
- Lånekassen (LK)
  - Forenkler og effektiviserer søknadsbehandlingen, bidrar til mer rettferdig behandling (alltid?) og skaper grunnlag for bedre kontroll av låntakerne
    - Resultat av en større omorganisering av LK, samt elektronisk samhandling med mange andre aktører
- Studentweb
  - Forenkler og standardiserer studentenes kommunikasjon med Universitetet, og samtidig øker universitetets (og lånekassens) kontroll med studentenes studieprogresjon.
    - Stor omorganisering av UiO, samhandling med SO mm

FINF-4001, 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

4

### Forventede forkunnskaper

- Grunnleggende oversikt over IKT, inkludert Internett/WWW:
  - *Informasjonsinfrastrukturer.*
- *Elektronisk samhandling og interoperabilitet, semantiske teknologier. Semantikk-registret : XML og Topic MAP*
- *Rettslige informasjonssystemer, informasjonssøking og tilgang til/bruk av offentlig (retts)informasjon. IT-støtte i lovarbeidet.*
- *Systemutvikling, kjennskap til modeller og rammeverk (Fossefall, Smidig (SCRUM)..*
  - Fokus på "*fra Lovtekst til programkode*"
- Generelt om IKT i forvaltningen:
  - *IKT-politikken. Overordnede rammer, standardisering og samordning : IKT-arkitektur, plattform og fellesløsninger",.*

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UiO

5

### Noen spørsmål

- Hvem har ansvar for IKT-politikken og hvordan skjer styringen
- Hva er de mest prioriterte IKT-politiske oppgaver?
- Hva oppfattes å de viktigste problemene eller hindringene?
- Hvilke virkemidler kan/bør brukes for å nå de fastsatte mål?

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UiO

6

### Noen sentrale begreper

- Politikk versus policy
- Verdier, mål og prinsipper
- Rammebetingelser
- Strategier versus planer
- Virkemidler
- Resultater og effekter/virkninger

Er disse begrepene entydige, god forstått og brukt konsekvent i offentlige dokumenter ?

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UiO

7

### Hva er forvaltningspolitikk?

På Fornyings- og administrasjonsdepartementets nettside heter det blant annet:

- "Forvaltningen skal være et redskap for utøving av *sektorpolitikk* og tjenesteyting.[...]. Forvaltningspolitikken er et *virkemiddel* for å ivareta verdier som *demokratisk politisk styring, rettssikkerhet i offentlig myndighetsutøvelse, effektiv ressursbruk og måloppnåelse*[...]. Forvaltningspolitikken er *tverrsektoriell* ved at den gir allmenne retningslinjer for utformingen av forvaltningen på tvers av departementssektorer".
- Den er en indirekte form for offentlig politikk som er rettet mot forvaltningens infrastruktur og der en tar sikte på å påvirke innholdet i den utadrettede offentlige politikken gjennom bevisste forandringer i forvaltningens formelle strukturer, prosedyrer og personale.

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UiO

8

### Styringsnivåer – statlig sektor relatert til IKT

- Stortinget
  - Lover
  - Budsjettet
  - Innstillinger til Stortingsmeldinger
  - Kontroll av statens virksomhet (Riksrevisjonen)
- Regjeringskollegiet
  - Kongelig resolusjon og budsjettkonferanser (R-Notat)
- Finansdepartementet som overordnet budsjettdep.
  - Økonomistyring (SSØ: [www.sfso.no](http://www.sfso.no))
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement
  - Forvaltnings- og IKT-politikk (DIFI: [www.difi.no](http://www.difi.no))
  - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2011/samordning-og-styring-av-ikt-relaterte-1.html?id=661897>
- Fagdepartementene
  - Tildelingsbrev -årlig, se f. eks <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/tildelingsbrev.html?id=499309>
  - Styringsdialog
- Direktoratene og underliggende etater
  - Ulike former for styring

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

9

### Noen grunnleggende styringsprinsipper

- Stortinget vedtar lover, bestemmer statens budsjett og kontrollerer regjeringen.
  - Fastsetter mål som basis for budsjettet
  - Kontrollerer at målene oppnås, også basert på Riksrevisjonens rapporter
- Regjeringen (Kongen) fastlegger sin egen organisering
  - F eks opprette/nedlegge/slå sammen departementer (men dette kan forutsette endringer i lover med mer)
- Sektorisering og linjeansvarsprinsippet
  - Det enkelte fagdepartement og sektororgan har fullt ansvar og myndighet på sitt fagområde, inkludert utvikling og bruk av IKT
  - Regjeringen vil (i praksis) i liten grad overstyre fagdepartementene
  - Men noen generelle føringer legger rammer for IKT-bruken
- FIN (økonomistyring) og FAKD (forvaltningspolitikken) har viktige samordningsfunksjoner

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

10

### Noen grunnleggende styringsprinsipper (2)

#### Kommunalt selvstyre

- [Semi]konstitusjonelt skille mellom staten og kommunene: Staten kan bare indirekte grad styre kommunes IKT-bruk
  - Kommuners oppgaver kan styres gjennom lov og forskrift, men statsforvaltningen har ikke generelt instruksjonsmyndighet over kommuner
  - Derfor har forskjellige kommuner forskjellige IKT-systemer til å løse "samme" oppgave (eks: økonomi, byggesak, GIS, skole, sosialtjeneste, barnehageadm. etc.)
  - Interkommunalt samarbeid er så langt [stort sett] frivillig
- Men *Staten*, dvs. ulike fagdepartementer pålegger kommuner oppgaver og innrapportering som "forstyrrer" dette bildet, f. eks. knyttet til økonomi, skole, helse og omsorg, miljø og forurensning, teknisk sektor, osv.
  - KOSTRA (SSB) organiserer mye av denne innrapporteringen

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

11

### Hvordan skjer styringen i statsforvaltningen ?

#### Styringen skjer gjennom blant annet

- Budsjettprosessen
  - St. prp, nr 1 - "Gul bok"
- Årlig tildelingsbrev til departementer og underliggende etater
  - Styringsdialogen: To-veis prosess mellom "styrer" og "styres"
  - Etatenes egne budsjettstyring -som kontrolleres av fagdep.
  - Egen tolkning og operasjonalisering av målene
  - Tilbakerapportering - utkvittering av tildelingen

#### Eksempel på tildelingsbrev :

- Finansdepartementet
  - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/tildelingsbrev.html?id=499309>
- Fornyingsdepartementet
  - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/tildelingsbrev.html?id=500473>

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

12

### Typer virkemidler: "harde og myke"

#### Harde :

- Juridiske \_ lover, forskrifter med mer
- Økonomiske :Budsjett
  - Budsjettet og økonomistyring
  - Forretningsmodeller
- Teknisk regulering , f eks. standardisering, arkitektur, fellesløsninger,
- Organisering, arbeidsdeling og administrative tiltak
  - Krav om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser

#### Myke

- Kunnskapsbaser og kunnskapsutvikling, kompetanse-overføring, rekrutteringspolitikk
- Pedagogiske virkemidler
- Ulike typer uformell styring/påvirkning gjennom tradisjon, nettverk, gamle og nye kulturer

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

13

### Typiske forvaltningspolitiske dilemmaer

- Faglig hensyn vs. "overordnet politikk"
- Sektorhensyn vs. samordning/"helhet"
  - Felles standarder eller sektorspesifikke standarder
- Sentralisering vs. desentralisering
  - Fellesløsninger eller lokale løsninger
- Statlig vs. kommunal oppgaveløsning
- "Tilknytningsformer":
  - Tradisjonell hierarkisk organisering vs. konkurranseutsetting
  - Lik/ulik organisering for hhv myndighetsutøvelse, tjenesteyting, forretning?
- Hva er best egnet for å forene ulike mål og hensyn?

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

14

### Dagens rammer for forvaltningens IKT-politikk



FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

IT-styring, Presentasjon Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen, AFIN & RNEF

15

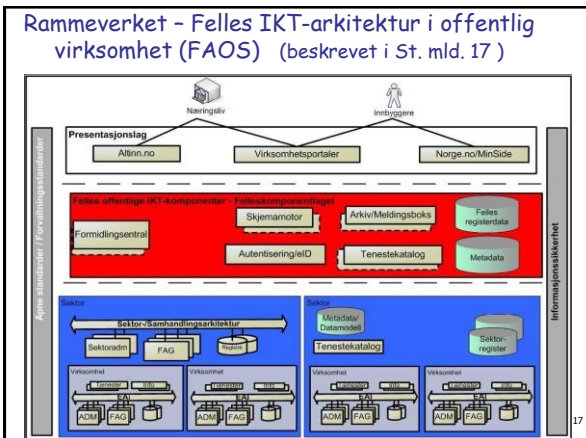
### Fads-ministerens prioriteringer

- Brukervennlig og døgnoopen forvaltning
  - Regjeringens digitaliseringsprogram
  - Digitalt førstevalg og eDialog : Offentlig sektor skal tilby elektroniske selvbetjeningsløsninger til innbyggerne og næringsliv
  - Samhandling mellom offentlige virksomheter skal foregå elektronisk
- Mer koordinering
  - Etablering av felles IKT-Arkitektur
  - Standardisering
  - Etablering & gjenbruk av felles IKT-komponenter/ løsninger
  - IKT-sikkerhet
  - Elektronisk ID
  - Felles metadatastrategi

Se <http://www.difi.no/ikt>

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

16



### Undersøkelser av IT-styringen i den norske elektroniske forvaltningen

Noen spørsmål

- Hvordan styrer departementene IKT-bruken i underliggende etater / i egen sektor
- I hvilken grad oppfattes samhandling som viktig i styringen
- Hvordan oppfatter departementene betydningen av IKT i egen sektor
- Hvorfor er det så store forskjeller i styringsformene
- Hvilke endringer i bruk av virkemidler kan tenkes

Undersøkelsen er basert på analyse av budsjettproposisjoner og tildelingsbrev i 2009 og 2010, samt intervjuer i alle departementer.

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UiO 18

### Hva omfatter departementenes IKT-styring innen egen sektor

- Fastsette mål og prioriteringer for underliggende etaters IKT-bruk gjennom budsjettarbeid
- Utforming og/eller kontroll av IKT-planer/-strategier innen sektoren
- Overordnet styring av større IKT-prosjekter innen etatene
  - Fastsette mål og rammer, kvalitetssikre planer , oppfølging og kontroll
  - Større prosjekter skal gjennom KS1/KS2 kvalitetsikringsregimer fastlagt av FIN
- Påse at overordnede føringer (IKT-arkitektur, prinsipper, retningslinjer, osv) følges
- Overordnet ansvar for IKT-sikkerhet/beredskap
- ...

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UiO 19

### Dagens målbilde beskrevet i St. mld. 17 og 19

Verdier og overordnede mål	Målformuleringer	Virkemidler relatert i IKT
Demokratiske verdier	Åpenhet Brei deltaking Tilgjengelighet Nettbaserte tjenester	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universell utforming</li> <li>• Offentlig elektronisk postjournal</li> <li>• Stimulans til Samordning</li> </ul>
Effektivitet	God/effektiv ressursbruk God styring og org. Godt leierskap, lokansvar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternative arbeidsformer (prosess- og prosjektorganisering, nettverk)</li> <li>• IKT-arkitektur: prinsipper</li> </ul>
Rettstryggleik og forsvarlig sakshandsaming	Likebehandling Kunnskap om rettigheter Personvern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruk av felleskomponenter (f eks. bruk av Altinn og MinSide)</li> </ul>
Kvalitet - faglig integritet	Bruker-orientert forvaltning Nøytral forvaltning Sjølstendighet, kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informasjon om rettsregler</li> <li>• Tilgjengelig dokumentasjon av systemene, spesielt dokumentasjon av beslutningssystemer</li> </ul>
Andre rammer/hensyn		
Miljø- & samfunnsansvar, Nærings- og distriktspolitikk		

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UiO 20 20

## Departementenes bruk av virkemidler

### Angivelse av IKT-relaterte virkemidler budsjetter og tildelingsbrev i 2010 sammenholdt med St.mld. 17 & 19

Virkemidler relatert til IKT	Departement
IKT-arkitektur: prinsipper	Alle
Bruk av felleskomponenter	Alle
Stimulans til samordning	AD, BLD, FAD, FIN, HOD, JD, MD, NHD, DU, OED
IKT-forum	AD, FAD, HOD, JD, KUD, KD, LMD, MD, NHD,
Felles IKT-strategi på Sektor	FAD, HOD, JD, KUD, LMD, MD, NHD
Informasjon om rettsregler	AD, FIN, HOD, JD, KR, OED
Alternative arbeidsformer	AD, FAD, HOD

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

21

## Hvordan er det store bildet?

- Stor variasjon i måten IKT-mål, strategier og virkemidler var omtalt i styringsdokumentene
  - IT-styringen er integrert i etatsstyringen
- Det angis få konkrete mål for IKT-bruken
  - Liten systematikk i hvordan departementenes budsjetter omtaler IKT-prosjekter
- Fortsatt lite vekt på samhandling på tvers
- IKT oppfattes på mange områder som et verktøy, ikke som sentral faktor for endring i oppgaveløsning/tjenesteyting
  - Men her er det stor variasjon i forståelsen av IKT's (mulige) funksjoner og oppgaver
- IT-sikkerhet og beredskap har økende oppmerksomhet
- Lite direkte fokus på kommunal IKT-bruk

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

22

## Mange sektorer mangler et IKT-strategisk perspektiv

- IT-styringen i all hovedsak er integrert i etatsstyringen
  - Vanskelig å rettfærdiggjøre innsatser som ikke gir gevinster i egen etat eller sektor
- Derved forsvinner det langsiktige tverrsektorielle IT-strategisk perspektiv.
  - IKT oppfattes av mange som et *verktøysom* krever få egne mål og rammer.
  - IKT-strategier på sektornivå vektlegger samordning i egen sektor, og lite samhandling på tvers av forvaltningen
- Noen eksempler på IT-strategiske virksomheter
  - Kartverket/Norge digitalt, Norsk Helsenett SF, UNINETT, Skatteetaten, AltInn/BRREG , DIFI,.....

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

23

## Hvorfor er IT-styringen i departementene så mangfoldig?

- Departementene og sektorene har svært ulik struktur og type underliggende etater
  - Mangfold av oppgaver og kjerneaktiviteter
  - Ulike behov for samhandling med omverdenen
- Departementene har ulike styringstradisjoner
  - Vekt på målstyring versus aktivitetsstyring eller norm- og verdistyring, elementer av markedsstyring
- IKT spiller ulike roller i de enkelte departementer
- Ytre drivkrefter som påvirker/styrer IKT-bruken
- Departementene er befolket av mennesker med ulik faglig bakgrunn og erfaring

*Hvor langt bør vi derfor gå i å samordne IT-styringen?*

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

24

## Utsagn fra flere informanter

- Vi trenger et *overordnet og forpliktende målbilde* for bruken av IKT i forvaltningen.
- Politikerne må tørre å sette klare mål og gjøre prioriteringer for hva de vil oppnå med IKT i stat og kommune.

## Vårt forslag til et overordnet målbilder - 1

- Å sikre at virksomhetenes informasjonssystemer må oppfylle *fastsatte krav til informasjonskvalitet og informasjonssikkerhet*
  - Spesielt viktige at legitime bruker krav til sentrale registre blir avdekket og lagt til grunn
- Å tilrettelegge for *effektiv samhandling* med forvaltningens og dens brukere
  - Dette vil avdekke avhengigheter, både innad i forvaltningen og i forhold til omverdenen generelt

En bedre forståelse av slike gjensidige avhengigheter vil øke fokus på samhandling rettes mot viktige og prioriterte områder. Dette kan også skape et bedre grunnlag for å prioritere mellom ulike løsninger !!!

## Er strammere og mer sentral styring svaret ?

- Nei, ikke nødvendigvis, men det er behov for klare og forpliktende målbilder som kan danne grunnlag for nødvendig samordning og prioritering
- Samtidig er det viktig å erkjenne at forvaltningen er mangfoldig, og at IKT har ulike funksjoner og roller i de enkelte virksomheter
- Det er imidlertid helt nødvendig at ledelsen i departementene forstår disse roller og hvilke styringsutfordringer dette innebærer
- Hva kan vi lære av arbeidet med FLID, AltInn, MinSide, eID, (men også de mindre vellykkede....)

## Alternativ: Tilby gulrøtter som smaker bedre enn pisken

- Vi kan ikke vedta oss bort fra grunnprinsipper i forvaltningen organisering og virkemåte
  - Ansvaret vil fortsatt ligge i de enkelte virksomheter og de enkelte kommuner
- Det vil fortsatt være mange målkonflikter (ulike prioriteringer) i ulike departementer og etater
- Det er meget krevende å utvikle fellesløsninger som dekker alle behov
- Standardisering er en krevende prosess som krever høy kompetanse, god teft og mye diplomati
- Ved å utvikle tilbud om fellesløsninger som det framstår som attraktivt å bruke, vil en kunne få virksomhetene til å velge disse gjennom egenstyrte prosesser

### Skal IKT-politikken være styrt av rådende forvaltningspolitikken?

#### Ja, fordi:

- De overordnede politiske og forvaltningsmessige rammer må også gjelde IKT-bruken og organiseringen av denne
  - Målene og prioriteringer
  - Virkemidler
  - Ansvar og arbeidsdeling
- IKT-utvikling og bruk må skje innenfor rammen av de generelle prinsippene for forvaltningen
- Et eget, overordnet IKT-departement bryter med grunnleggende sider ved norsk forvaltning (både sektorstyring og forholdet stat-kommune)

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

29

### Bør IKT-politikken være helt "lojal" med viktige prinsipper i forvaltningspolitikken?

#### Nei, fordi:

- De overordnede politiske og forvaltningsmessige rammer er uegnet/utilstrekkelig for å fremme eller understøtte en rasjonell bruk av IKT i en svært dynamisk virkelig
  - IKT skaper nye muligheter → Endringer av mål og prioriteringer
  - Nye organisasjonsformer vokser fram
  - Behov for nye virkemidler
- Forvaltningens IKT-bruk er både avhengig av og en del av den generelle IKT-politikken i samfunnet, f eks.
  - Næringspolitikken
  - Digitale skiller
  - Standardisering
  - Sikkerhet og sårbarhet
  - ...

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

30

### Hva kan vi lære av historia?

Hvorfor har vi ikke oppnådd de ønskede målene?

- Manglende tekniske løsninger - viktig, men ikke hele forklaringen
- Forvaltningens struktur - sektorisering og desentralisering mm skaper mange problemer
- Målkonflikter, f eks (intern) effektivisering versus brukerorientering og helhetstenkning
- Politiske prinsipper og føringer
  - Skiftende politiske prinsipper og prioriteringer
  - Manglende kunnskaper om teknologiens dynamikk
  - Manglende evne til å lære av tidligere feil
- Organisatoriske og kulturelle forhold
- Maktperspektivet: departementer og direktorater styres av mennesker med prestisje og egeninteresser
- ....

FINF- 4001 , 16082012 Arild Jansen, AFIN/UIO

31