

I(K)T-Utviklingen i statlig forvaltningen

Mål, rammer og virkemidler

- Forvaltningspolitikk som ramme for IKT-politikk
- IKT-politikken: grunnleggende mål og rammer
- Organisering - sentrale prinsipper og aktører
- Undersøkelse av IKT-styring i praksis.

Pensum

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

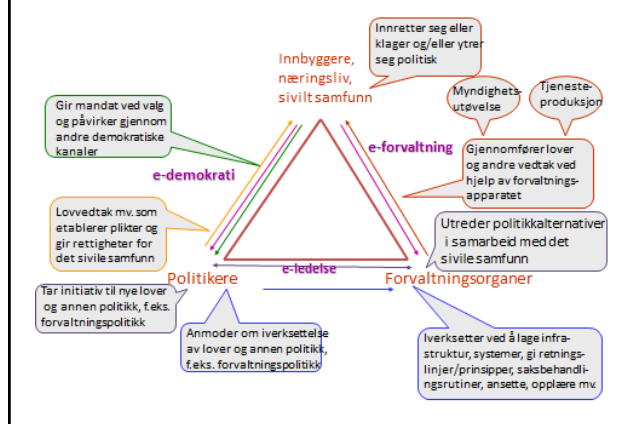
1

Noen spørsmål

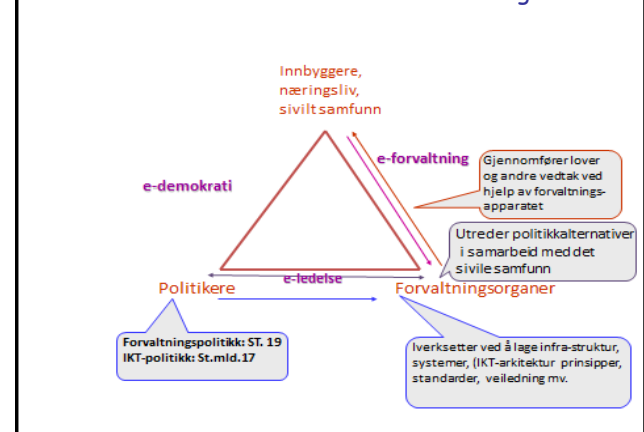
- Hva er (statens) IKT-politikk?
- Hva er de mest prioriterte IKT-politiske oppgaver?
- Hva oppfattes å de viktigste problemene eller hindringene innen eForvaltningen?
- Hvilke virkemidler kan/bør brukes for å nå de fastsatte mål?

2

Fra DWS- forelesnina 22.8.2012



Dette er fokus i denne forelesningen



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)
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement
 - Forvaltnings- og IKT-politikk (DIFI: www.difi.no)
- Fagdepartementene
 - Tildelingsbrev
 - Styringsdialog
- Direktoratene og underliggende etater
 - Ulike former for styring

5

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

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

6

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) organisering mye av denne innrapporteringen

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

7

Typer virkemidler: "harde og myke"

Harde :

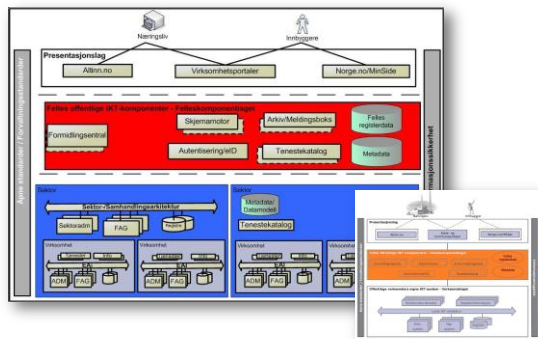
- Juridiske _ lover, forskrifter med mer
- Økonomiske :Budsjett
 - Budsjettet og økonomistyring
 - Forretningsmodeller
- Teknisk regulering: standardisering, arkitektur..
- Organisering, arbeidsdeling og administrative tiltak
 - Fellesressurser og tjenester (eks. DIFI, SSØ, DSS, [Datatilsynet])

Myke

- Kunnskapsbaser og kunnskapsutvikling,
- <http://www.prosjektveiviseren.no/>
- Pedagogiske virkemidler
- Uformell styring/påvirkning gjennom tradisjon, nettverk

8

Felles arkitektur i offentlig sektor I



Prinsippene

- ▶ Tjenesteorientering
- ▶ Interoperabilitet
- ▶ Tilgjengelighet
- ▶ Sikkerhet
- ▶ Åpenhet
- ▶ Fleksibilitet
- ▶ Skalerbarhet



Difi om arkitekturprinsippene
 – <http://www.difi.no/hovedEnkel.aspx?m=54092>

Mer informasjon

- Difi om IT-arkitektur
 - <http://www.difi.no/hovedEnkel.aspx?m=53857>
- Difi om arkitekturprinsippene
 - <http://www.difi.no/hovedEnkel.aspx?m=54092>
- Difis utdypning av arkitekturprinsippene (2.0)
 - http://www.difi.no/IKT-arkitekturprinsipper_BHNq1.pdf
- Referanse katalog for IT-standarder i offentlig sektor (2.0)
 - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/presesenter/pr-essemeldinger/2009/nye-obligatoriske-it-standarder-for-stat.html?id=570650>
- Åpne standarder både i stat og kommune
 - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/presesenter/pr-essemeldinger/2009/apne-standarder-bade-i-stat-og-kommune.html?id=578200>

Tradisjonell systemutviklingslivssyklus - Faser i systemutviklingsarbeidet: et teknologisk perspektiv

- Forstudie - Foranalyse :
 - Problem - og mulighetsanalyse - avdekke problemer mm
- Systemavgrensning og behovsanalyse
 - Se systemet utenfra og klarlegge behov og rammer : tekniske, organisatoriske, økonomiske, juridiske, sikkerhet
- Systemanalyse -> kravspesifikasjon
- Systemutforming : (design/konstruere)
- Realisering og implementasjon
- Bruk/Drift ,
- videreutvikling
- Avvikling

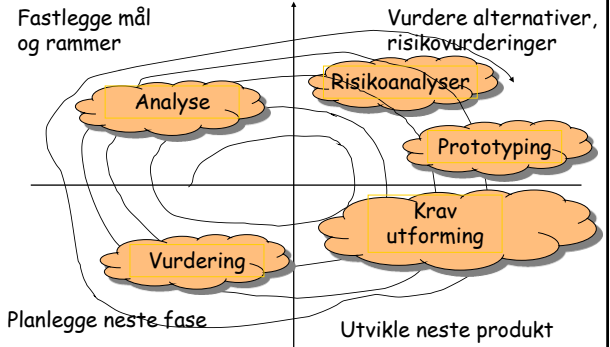
I hvilken grad er denne tenkemåten relevant for utvikling av de ulike typer IS?

Spiralmodellen

Et forsøk på å kombinere evolusjonær tankegang med de positive sider av konstruksjonstenkning

- Fokus på risiko og reduksjon av risiko
- Utvikling oppdelt i et sett av sykler (i spiralen)
 - Målsetning (hva skal oppnås f.eks. funksjonalitet, ytelse, etc.)
 - Alternative måter å realisere løsning for dette (utvikle, kjøpe, etc.)
 - Identifisere begrensningene (kostnad, grensesnitt, etc.)

Spiralmodellen- skjematisk skisse



Dagens rammer for forvaltningens IKT-politikk



Undersøkelse 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.

Hva omfatter departementenes IKT-styring innen egen sektor

- Fastsette mål og prioriteringer for underliggende etaters IKT-bruk gjennom budsjettarbeidet
- 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/kontroll
 - Større prosjekter skal gjennom KS1/KS2 kvalitetsikring (FIN)
- Påse at overordnede føringer (IKT-arkitektur, prinsipper, retningslinjer, osv) følges
- Overordnet ansvar for IKT-sikkerhet/beredskap
- Bidra til at lover/forskrifter innen eget ansvarsområde er hensiktsmessige for bruk av IKT
- Sørge for en hensiktsmessig/optimal organisering av ressurser og kompetanse

17

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"> • Universell utforming • Offentlig elektronisk postjournal • Stimulans til Samordning |
| Effektivitet | God/effektiv ressursbruk God styring og org. Godt leiarskap, lokansvar | <ul style="list-style-type: none"> • Alternative arbeidsformer (prosess- og prosjektorganisering, nettverk) • IKT-arkitektur: prinsipper • Bruk av felleskomponenter (f eks. bruk av AltInn og MiSide) |
| Rettstryggleik og forsvarlig sakshandsaming | Likebehandling Kunnskap om rettigheter Personvern | <ul style="list-style-type: none"> • Informasjon om rettsregler • Tilgjengelig dokumentasjon av systemene, spesielt dokumentasjon av beslutningssystemer |
| Kvalitet - faglig integritet | Bruker-orientert forvaltning Nøytral forvaltning Sjølstendighet, kvalitet | |
| Andre rammer/hensyn | | |
| Miljø- & samfunnsansvar, Nærings- og distriktpolitikk | | |

18-19

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 |

19

Hva fant vi i undersøkelsen?

- 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 fortsatt på mange områder som et verktøy, og ikke som en sentral faktor for endringer i oppgaveløsning og tjenesteyting
 - Men her er det stor variasjon i forståelsen av IKTs (mulige) funksjoner og oppgaver
- IT-sikkerhet og beredskap har økende oppmerksomhet

20

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?

21

Vårt forslag til et overordnet målbilder

- 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.

22

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
- Synliggjøre gevinstene for bedre samarbeid og arbeidsdeling og derigjennom behovet for samordning
- Hva kan vi lære av arbeidet med FLID, AltInn, MinSide, eID, (men også de mindre vellykkede....)

23

Alternativ:

Tilby gulrøtter som smaker bedre enn pisker

- Vi kan ikke vedta oss bort fra grunnprinsipper i forvaltningens organisering og virkemåte
 - Ansvar 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

24