

Organisatorisk modenhet og nytten av samhandling

Forbedret samhandling på tvers av offentlige etater er viktig for å lykkes med elektronisk forvaltning. Organisatorisk modenhet bestemmer nytteverdien av samhandling i offentlig sektor. Det skriver **HANS SOLLISÆTHER**, postdoktor ved Handelshøyskolen BI



Foto: Ida Næss Wengen

AKTUELT

Stort potensial

I Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor påpekes at mange offentlige virksomheter sitter på informasjon av verdi for andre offentlige virksomheter. En bedre utnyttelse av denne informasjonen kunne bidratt til sikrere, raskere og mer effektive tjenester til privatpersoner og næringsliv, uttaler riksrevisor Jørgen Kosmo i en pressemelding 01/07/2008.

Dokumentet nr. 3:12 (2007-2008) som ble overlevert Stortinget samme dag peker på at mange mål og tiltak er beskrevet, men at måloppnåelsen har vært svak. Likeledes påpeker Riksrevisjonens dokument nr. 3:7 (2007-2008) at store deler av informasjonsflyten i helsetje-nesten fortsatt er papirbasert. Det er derfor relevant å stille spørsmål om offentlig sektors modenhet for elektronisk samhandling og om nytteverdien av samhandling.

Semicolon-prosjektet som delfinansieres av Norges forskningsråd har utarbeidet en modenhetsmodell for interoperabilitet i elektronisk forvaltning. Interoperabilitet kan i denne sammenheng forstås som en virksomhets organisatoriske og operasjonelle evne til å samarbeide med sine partnere og til effektivt å etablere, gjennomføre og utvikle IT-støttede virksomhetsrelasjoner som skaper verdi. Elektronisk forvaltning, e-forvaltning eller digital forvaltning er betegnelser som brukes synonymt om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i offentlig forvaltning.

Organisatorisk modenhet

Den foreslåtte modenhetsmodellen er basert på tidligere forskningsre-

sultater og praktisk erfaring utviklet gjennom en iterativ prosess som inkluderer to nærstudier i norsk offentlig sektor. Modellen identifiserer fire nivåer: samordning av arbeidsprosesser, kunnskapsdeling, samordning av verdiskapning og samordning av strategier. Karakteristika ved hvert nivå kan oppsummeres som følger:

Nivå 1 – Samordning av arbeidsprosesser: Virksomhetene har oppgaver som inngår i felles inter-organisatoriske arbeidsprosesser. De oppnår effektivitet på tvers av organisatoriske grenser gjennom tett integrerte oppgaver og godt definerte format for fy-sisk og/eller elektronisk datautveksling mellom separate IT-systemer.

Nivå 2 – Kunnskapsdeling: Virksomhetene deler kunnskap og erfaring og det-te bidrar til innovasjon og læring på tvers av organisatoriske grenser. De beskriver beste praksis, spesifiserer data, og etablerer felles metoder og standarder for infrastruktur, systemer og datautveksling. Virksomhetene har etablert felles møteplasser for kunnskapsutveksling.

Nivå 3 – Felles verdiskapning: Virksomhetene skaper merverdi for sluttbruker gjennom etablering av nye tjenester på tvers av organisatoriske grenser. De har felles verdiskapning, og har etablert felles informasjonsmodeller og tjenestekataloger. En virksomhet er villig til å ta en kostnad selv om nytteverdien tas ut hos en annen.

Nivå 4 – Strategisk samordning: Virksomhetene har etablert et tett strategisk samarbeid. Felles prosjekter skal gi samfunnsøkonomisk



Det antas at samarbeidende etater skaper mer nytteverdi når arbeidsprosesser er samordnet, kunnskap deles, verdiskapningen er felles og strategier er samordnet. Foto: Illustrasjonsfoto.

nytte. Politiske og juridiske forhold er ikke til hinder for samarbeidet.

Et nivå null kan forekomme der ingen formell samhandling er etablert, men som likevel inngår i en konseptuell planleggingsfase. Selv om planlegging er en viktig forberedelse, vil planleggingsaktiviteter ikke nødvendigvis innebære reel interoperabilitet, men vil heller indikere en intensjon om å oppnå dette.

Rammeverk for analyse av interoperabilitet

Modenhetsmodellen kan anvendes som et analytisk rammeverk for å

forstå organisatorisk, semantisk og teknisk interoperabilitet i offentlig sektor. Hvert nivå av modenhet har sine dominerende problemstillinger som må løses for å kunne nå neste nivå. For å illustrere bruken av rammeverket i tabell 1 benyttes to eksempler fra norsk offentlig forvaltning.

Arbeidsprosessen "fødselsmelding" er samordnet slik at noen arbeidsoppgaver utføres ute hos helseforetakene og noen arbeidsoppgaver utføres hos Skattedirektoratet ved Folkeregisteret. I dag støttes denne prosessen av separate informasjonssystemer med fysisk datautveksling (skjema skrives ut og sendes satsvis). Det er likevel etablert en

kravspesifikasjon mellom samarbeidende etater slik at data om nyfødte kan samles, registreres, lagres og gjenfinnes. Vi kan si at samhandlingen mellom involverte etater befinner seg på nivå 1. Ansvar er fragmentert mellom flere interessenter som fritt kan gjøre valg om infrastruktur og systemer.

Et annet eksempel på samhandling i offentlig sektor er informasjonssystemet Altinn. Her er det etablert en teknisk arkitektur, basert på felles verktøy og retningslinjer for tjenesteutvikling, men foreløpig liten grad av felles systemutvikling og datalagring. Det er etablert felles datadefinisjoner som brukes på tvers av organisatoriske grenser. Metadata er spesifisert i et eget semantikkregister. Etatene har i stor grad implementert egne profesjonelle systemer i en felles portal og gjort disse tilgjengelig for spesifikke brukergrupper. I Altinn II-prosjekt foreligger det planer om felles tjenesteutvikling. Det er etablert brukergrupper, grupper

**TABELL 1:
RAMMEVERK FOR ANALYSE AV INTEROPERABILITET I E-FORVALTNING**

Nivå Målområde	Samordning av arbeidsproses-	Kunnskaps- deling	Felles verdiskapning	Strategisk samordning
Organisatorisk interoperabi- litet	Effektiv produksjon gjennom integra- sjon av aktiviteter og skjema	Beste praksis Realtid læring Endring av organi- sasjonskultur	Felles verdikonfi- gurasjon Nye tje- nester basert på business cases	Politiske beslutnings- prosesser
Semantisk interoperabilitet	Høy spesifiserbarhet og felles datadefi- nisjoner på samar- beidsområder	Spesifikasjon av metadata	Tjenestekata- loger Informasjons- modeller	Tilpasning av lover og regle- verk Virksom- hetsmodeller
Teknisk interoperabi- litet	Fysisk eller elek- tronisk dataut- veksling mellom separate systemer	Felles arkitektur, standarder, meto- der og verktøy	Felles applika- sjonsutvikling og databaser	Felles finansiering

for tjenesteeiere og styringsgrupper på tvers av etater som tilrettelegger for kunnskapsdeling og læring. Altinn-samarbeidet kan sies å tilrettelegge for samhandling på nivå 2 (med intensjon om å nå nivå 3).

Nytteverdi av samhandling

Det antas at samarbeidende etater skaper mer nytteverdi når arbeidsprosesser er samordnet, kunnskap deles, verdiskapningen er felles og strategier er samordnet. Det bør gjøres bestrebelseser for å finne ut hvilket nivå en etat befinner seg på og hvor høyt nivå etaten bør sikte et-ter. Enkeltindivider og etater må akkumulere erfaring for å gå fra et nivå til et høyere nivå. Gjennom systematisk utvikling av organisatorisk samhandling i e-forvaltning forventes lang-siktig samfunnsøkonomisk nytteverdi. Vekstmodell for interoperabilitet i e-forvaltning viser et bilde av evolusjon, hvor nåværende nivå kan forstås ut fra historie og fremtid.

Modenhetsmodellen kan skape nye kunnskap og innsikt i organisatoriske utviklingsprosesser i offentlig sektor. Den representerer et verktøy som kan benyttes til å forstå utvikling over tid, der nåværende samhandlingsnivå kan forstås ut fra fortid og ønsket fremtid. Modellen vil således legge til rette for samhandling mellom organisasjoner med ulik verdiskapning, gi svar på behovet for kunnskapsutveksling og kunnskapsutvikling for samhandelnde organisasjoner, og se på hvordan verdikonfigurasjonen henger sammen med formelle og

Modenhetsnivå	Nytteverdi
Samordnings av arbeidsprosesser	Integrasjon og effektivitet i arbeidsprosesser
Kunnskapsdeling	Effektivitet og læring fra relasjonell samhandling
Felles verdiskapning	Merverdi fra samhandling
Strategisk samordning	Synergi fra samhandling

uformelle organisa-sjonstrekk som mål, strategi og organisasjonsstruktur, kultur og maktforhold.

hans.solli-sather@bi.no

Referanser

Gottschalk, P., & Solli-Sæther, H. (2008). *Stages of e-government interoperability*. *Electronic Government, an International Journal*, 5(3), 310-320.

Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor*, Dokument nr. 3:12 (2007-2008).

Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse om IKT i sykehus og elektronisk sam-handling i helsetjenesten*, Dokument nr. 3:7 (2007-2008).

Mer informasjon om Semicolonprosjektet: www.semicolon.no

Fagbokforlaget distribuerer

OFFENTLIGE PUBLIKASJONER

For eksempel:

- Meldinger til Stortinget
- Proposisjoner til Stortinget
- Innstillinger til Stortinget
- NOU-er
- Statsbudsjettet
- Brosjyrer
- Blanketter
- Temahefter




FAGBOKFORLAGET

offpub@fagbokforlaget.no • www.fagbokforlaget.no/offpub • Tlf: 55 38 66 00 • Faks: 55 38 66 01