

KAPITEL 3: ET VEIKART FOR EN NY IKT-STRATEGI?

I 1970 la det såkalte Modalsli-utvalget frem et forslag til forvaltningsreform. Det gikk i hovedsak ut på utskilling av statlige etater til statlig kontrollerte bedrifter, og en mer fleksibel budsjetteringsprosess.¹

I kjølvannet av Gjørsv-kommisjonen har spørsmålet om vi trenger en ny forvaltningsreform dukket opp på. Den avdekket manglende samordning innen justis- og politi-etaten, samt mangler ved styringssystemene.²

I en nylig utkommet bok om norsk utenrikspolitikk, blir det fremholdt at samordningen og styringen ofte kan være fragmentert innenfor også dette feltet.³

Samme tema har dukket opp flere ganger i forbindelse med samordning av IKT-satsinger. Er det behov for en forvaltningsreform – en endring av organiseringen av forvaltningen – for å få mest og best mulig effekt ut av IKT-satsingen?

St.meld. nr. 19 (2008- 2009) **«Ei forvaltning for demokrati og fellesskap»** fastslår at det er etatene selv som er ansvarlig for sine mål, og selv må bestemme hvilke virkemidler en skulle ta i bruk for å nå målene (side 27). Samtidig slår samme stortingsmelding fast at:

«Sektormål skal ikke stå i veien for gode løsninger på tvers. Folk forventar at styresmaktene opptrer samordna. Informasjonsteknologien skal leggje til rette for meir effektiv sakshandsaming og betre samhandling og informasjonsutveksling mellom einingar og forvaltningsnivå. (side 9).»

Det er med andre ord et stort sprik mellom intensjon og praktiske realiteter.

3.1 BEHOVET FOR EN HELHETLIG TENKNING OMKRING FORVALTNINGSUTVIKLINGEN

En forvaltningsreform kan ikke sees isolert fra det samfunnet vi lever i, og de utfordringer Norge står ovenfor i tiden fremover med en «eldrebølge» med færre yrkesaktive, økt behov for helse- og omsorgstjenester, økt behov for kunnskap og utdanning for å bli mer konkurransedyktig i forhold til andre land, en dreining av økonomien fra eksport av olje og gass til høye priser og import av forbruksvarer til lave priser, til en økonomi hvor oljen betyr mindre og hvor fremvoksende økonomier («emerging markets») spiller en stadig større rolle i verdensøkonomien.

Totalt sett står derfor Norge overfor store utfordringer, og hvor offentlig sektors bidrag til økonomien spiller en avgjørende rolle.

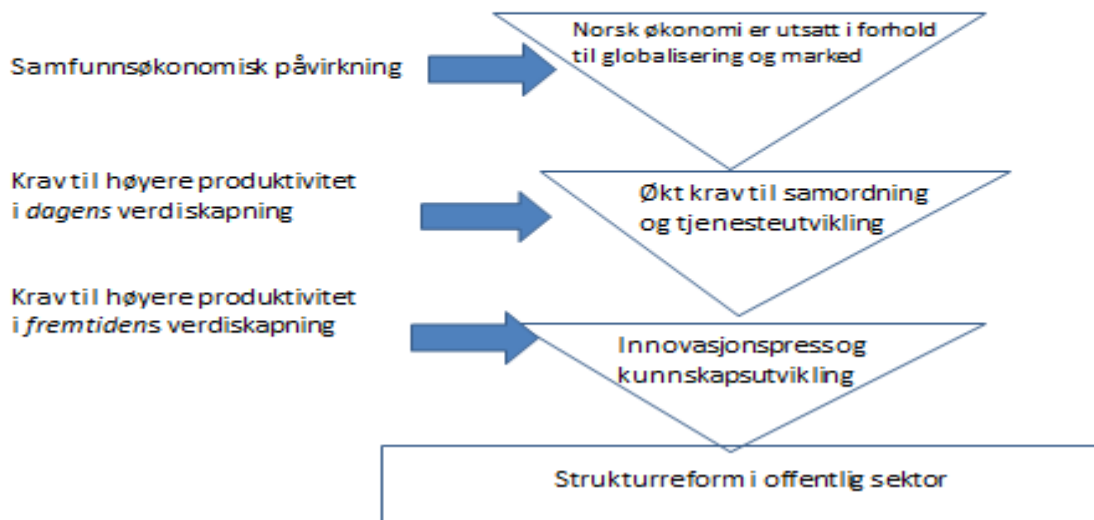
En forvaltningsreform må derfor se helheten og sammenhengen i samfunnsøkonomien og struktur- og endringsprosesser i det offentlige. Jeg vil diskutere dette i forhold til følgende modell:

¹ <http://www.statogstyring.no/forsiden/166-ble-det-en-bedre-stat>

² Noe av konklusjonen fra Gjørsv-kommisjonen var: «Ledere på alle nivå i forvaltningen bør systematisk å arbeide med å styrke egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til bl.a. risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.»

³ «Hva Norge kan være i verden», Henrik Thune og Leiv Lunde; Cappelen Damm, 2013. Et av eksemplene som tas frem er oljepolitikken og dens forhold til vår utenrikspolitikk. Det nevnes at oljeministeren «tiltvang» seg talestolen på en stor energikonferanse hvor DU mente utenriksministeren burde vært.

Offentlig sektor - selvforsterkende endringsmekanismer



Modellen skal forstås slik:

- Norsk økonomi er i endring, oljeavhengigheten må reduseres.⁴ Vi har i dag en for stor offentlig sektor, med for lav verdiskapning og fornyelsesevne, og for liten effekt på den totale økonomiske vekst. Mer ressurser må flyttes fra administrasjon til tjenesteyting og økt verdiskapning. Dette vil være svaret på de ytre »omgivelsesfaktorene» jeg diskuterte i kapittel under overskriften «*globalisering/marked*».
- Det viktigste strategiske grep som kan foretas er å øke produktiviteten i offentlig sektor ved sterkere å fokusere på elektronisk samhandling mellom etater og mellom det offentlige og privat næringsliv, for utvikling og distribusjon av tjenester. Dette vil gi svaret på det presset som ligger i omgivelsesfaktoren «*nye rettigheter til innbyggerne*» og som i stor grad vil gå ut på å produsere livssyklustjenester.
- For å oppnå skalafordeler og reduserte enhetskostnader må «infrastrukturelle» tiltak bygges ut raskere og bredere enn i dag. Med «infrastrukturelle tiltak» menes arkitekturprinsipper, standarder og gjenbruk av IKT-baserte løsninger på tvers av forvaltningsområder og – nivåer. Disse må gjøres de facto obligatoriske. Dette vil gi spin-off-effekter til privat sektor da standarder vil lage en ny infrastruktur på linje med elektrisitet og Internett.
- Mens dette det vil øke produktiviteten i *dagens system*, må det tas initiativ til å endre kultur, tradisjoner og innovasjonsevne endres for å styrke *fremtidig verdiskapning* i offentlig sektor. Staten trenger derfor en ny innovasjonspolitik og strategi for kunnskapsutvikling og - utveksling etatene i mellom, og mellom privat og offentlig sektor. Dette vil kreve «*dynamisk effektivitet*» som måleinstrument for etatsledere; hvor forandringsdyktige de er vil være en av deres suksesskriterier.

⁴ Dette poenget ble understreket av den rød/grønne regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalprodukt våren 2013 da en lettet på beskatningen i konkurranseutsatt norsk industri, og skjerpet beskatningen av oljeindustrien.

- For å oppnå dette må det foretas operasjonelle grep for å *endre styringsstrukturen* i offentlig sektor. Styringsstrukturen må basere seg på de elementer som kjennetegner en offentlig sektor i et demokrati: politisk styrte prosesser, likebehandling og rettsprinsipper, men også erkjenne dynamikken i samhandlingen med privat sektor og innbyggere.

3.2 OFFENTLIG SEKTORS ROLLE FOR NORSK ØKONOMI

I Stortingsmelding 23 om Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning» sies det at EU nå påpeker hvilken betydning IKT har for økonomien i et land:

«I følge en studie fra universitetet i Groningen kan 50 prosent av produktivitsveksten i Europa tilskrives bruk av IKT og internett. En analyse gjennomført av McKinsey i ni utvalgte land anslår at 21 prosent av BNP-vekst i perioden 2004–2009 alene kan tilskrives internett.»

«Digitaliseringen» av Norge er derfor viktig for norsk økonomi.

Dette er imidlertid ikke noe nytt. I flere av de IKT-planene som er blitt utarbeidet – fra «IT-veien Bit for Bit» som ble utarbeidet i 1997 til dagens Digitaliseringsprogram – blir det pekt på at IKT har betydelig *samfunnsdannende effekt*.

Og i en studie som EU-kommisjonen utga allerede i 2005⁵ vises det til at IKT sto 5 % av omsetningen, men for over 25 % av veksten i brutto nasjonalprodukt i EU, og 40 % av produktivitsveksten de siste 10 årene. Samtidig stod offentlig sektors inntekter for 45 % av BNP-veksten i EU.

Og teorien om hvordan IKT bidrar til samfunnsøkonomen er fra 90-årene.⁶ I 2011 ga også Harvardforskerne Erik Brynjolfsson og Andrew McAfee uten en bok hvordan teknologien bidro til økt innovasjonstakt, produktivitet og endring av arbeidsprosesser, som snere er blitt helt sentral i denne debatten.⁷

IKT – som næring – blir også fremhevet på den måten at den i dag er Norges tredje største næring med stor verdiskapningseffekt.⁸ Av den grunn ble IKT-næringen en satsingsnæring for den rød/grønne Regjeringen i følge den siste Næringsmeldingen.

Faktum er imidlertid at IKT-næringen er Norges syvende – oig ikke tredje – største næring målt i verdiskapningseffekt, og har mindre verdiskapning enn bygg- og anleggsbransjen (finans og olje topper listen).⁹

Det en overser er at IKT i seg selv har begrenset verdiskapning (gir f.eks. få arbeidsplasser), men at *det er den kreative og innovative anvendelsen av IKT som gir verdiskapningseffekt. Det er årsaken til*

⁵ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025063.pdf> (op.cit).

⁶ Dette dreier seg om teorien om endogen økonomisk vekst, en teori som først ble lansert av Paul Romer i 90-årene og videreutviklet av bla. Erik Brynjolfsson. Se f.eks. http://en.wikipedia.org/wiki/Paul_Romer, <http://henjesand.blogspot.no/2008/12/et-kunnskapsbasert-norge-22.html>, <http://ebusiness.mit.edu/erik/>, samt min kommentar til stortingsmeldingen fra 2006: <http://www.digi.no/340916/dette-vil-ikke-staa-i-it-meldingen>.

⁷ Erik Brynjolfsson, Andrew McAfee; «Race against the Machine», Digital Frontier Press, 2011. Se også samme forfatteres bok «The Second Machine Age», 2014.

⁸ <http://ikt-norge.no/om-ikt-norge/statistikk/>

⁹ Se Torger Reve: « Et verdiskapende Norge», hvor tallene er hentet fra BI og Brønnøysundregistrene.

at EU-kommisjonen kan peke på at IKT kun utgjør 5 % av omsetningen, men 40 % av produktivetsveksten.

Men heller ikke St.meld 23 diskuterer om IKT kan være katalysator for endring av offentlig sektor som organisasjon og tjenesteyter. **Det overordende spørsmålet om hvorfor vi skulle modernisere eller digitalisere offentlig sektor - hva en ønsket å oppnå rent samfunnsøkonomisk- er blitt borte og kan ikke finnes igjen i de ulike IKT-planene. Mange vil derfor hevde at IKT-politikk er blitt et teknologistyrt og ikke et politikerdrevet prosjekt.**

Offentlig sektors bidrag til den totale økonomiske vekst

Det er et spørsmål om ikke tilpasning til globaliserings og nye markedsstrømmer vil tvinge frem en omorganisering av offentlig sektor uansett. Og da trenger vi å sette «digitaliseringen» av Norge – både offentlig og privat sektor – inn i en **næringspolitisk kontekst:**

Antallet ansatte i offentlig sektor har økt de senere år med 13 %, fra 110 000 til 850 000; det innebærer at offentlig sektor nå har over 40 % av brutto nasjonalprodukt. Samtidig er verdiskapningen i offentlig sektor langt lavere enn i privat sektor. Den totale andel av offentlig støttet forskningsmidler er lavere enn i andre land, og langt fra målet (3 % av brutto nasjonalprodukt, hvorav kun 1 % skal komme fra staten selv; i dag er den totale FOU-innsats ca. 1,8 % av BNP). Det tidligere Fornyingsdepartementet scorer nesten lavest på bruk av forskningsmidler i følge offisiell statistikk. Regjeringen har selv skrinlagt de forsøkene Forskningsrådet hadde for 2013 om å etablere programmer for innovasjon i offentlig sektor. Midlene til forskning har de siste årene gått ned, samtidig som veksten i brutto nasjonalprodukt er blitt redusert fra 3,1 i 1970 til 1,9 i 2010.¹⁰

Det er blitt pekt på¹¹ at Norge står ved et økonomisk vendepunkt. Satt på spissen: Vi har levd høyt på å selge olje og gass til høye priser, og å importere forbruksvarer til lave priser. Høy kronekurs gagnar også vår import. Nå er det i ferd med å snu: oljeprisen er på vei ned, billige forbruksvarer er på vei opp, og høy kronekurs er en ulempe for et så typisk eksportland som Norge.¹²

Da Næringskomiteen på Stortinget behandlet St. meld 23 våren 2013 bemerket mindretallet i komiteen (den borgerlige opposisjonen) følgende:

«(Mindretallet) mener generelt at denne meldingen ikke i tilstrekkelig grad adresserer det store uutnyttede potensialet for norsk næringsliv som finnes for innovasjon, økt produktivitet, forbedret konkurransekraft og muligheter til økt verdiskaping ved riktig fremtidig bruk og organisering av IKT i det offentlige, ikke minst ved samarbeidet på tvers av forvaltningsområder og forvaltningsnivåer. Disse medlemmer peker i den sammenheng på at produktivetsøkningen i norsk næringsliv er fallende og at den er særlig sterkt fallende i offentlig sektor. I tillegg er Norge i OECD-sammenheng bare gjennomsnittlig når det gjelder innovasjon og svakere enn gjennomsnittet når det gjelder IKT-innovasjon. Disse medlemmer mener derfor at meldingen, i stedet for å beskrive den nåværende situasjon for IKT-utvikling i det offentlige, burde vært langt mer offensiv på hvordan en samordnet IKT-politikk i det offentlige kunne utløst effektivitetsgevinster i offentlig forvaltning og gitt positive ringvirkninger for næringslivet ellers. Disse medlemmer viser til at særskilt Riksrevisjonen har pekt på

¹⁰ Kilde: SSB, gjengitt i Aftenposten 24. januar 2013.

¹¹ Aftenposten 24.4. 2013

¹² De første skrittene på å endre norsk økonomi ble tatt våren 2013 i Revidert nasjonalbudsjett ved å endre skattleggingen mellom oljeindustri og tradisjonell industri.

samordning av forvaltningsnivåenes bruk av IKT-systemer som det tiltaket som vil ha mest virkning for å effektivisere offentlig sektor. Disse medlemmer mener at for å oppnå en slik effektivitetsvirkning for offentlig sektor, vil det være nødvendig å se på hvordan IKT-teknologi kan benyttes til endring og effektivisering av forvaltningen, ikke minst i den sektorovergripende samhandlingen mellom forvaltningsområder og nivåer. Disse medlemmer mener at meldingen i altfor liten grad adresserer denne fremtidige problematikken. Dette er en problematikk som er helt nødvendig å løse hvis vi skal opprettholde dagens velferdssamfunn samtidig som vi ser fallende produktivitetsøkning og sviktende innovasjon i Norge, og en stadig økende offentlig sektor i en tid hvor det private næringslivet sliter med sviktende konkurransekraft bl.a. som følge av et kostnadsnivå som er 70 pst. høyere enn hos våre handelspartnere i Europa.»¹³

[Economist](#)¹⁴ har i en artikkel i januar 2013, pekt på at innovasjonstakten i de vestlige land har stagnert i de senere år. Dette skyldes ikke bare finanskrisen. Den skyldes i hovedsak at offentlig sektor har blitt den dominerende sektor i økonomien (bortsett fra oljesektoren i Norge), og at dette har bidratt til å senke produktivitetsøkningen. Grunnen er at offentlig sektor selv har hatt liten produktivitetsøkning, og er lite interessert i innovativ utvikling, spesielt i samspillet med privat sektor. Dette blir også dokumentert i en undersøkelse som viser at det er liten sammenheng mellom ressursinnsats og effekt i norsk offentlig sektor sammenlignet med øvrige nordiske land (vi er sist).¹⁵

Economist peker på at sektorer som helse- og omsorg, utdanning og effektivisering av offentlig forvaltning, er områder som har større betydning for den økonomiske vekst enn tidligere, samtidig som innovasjonstakten og produktiviteten er synkende relativt sett. **Offentlig sektor, sier de, mangler markedsmessig press til innovasjon og produktivitetsøkning.** Mens innovasjon er nytenkning og risiko for å gjøre feil, er kulturen i departementene det motsatte: ikke å gjøre feil og fortsette i sitt vante spor. Denne kulturkonflikten oppfattes av mange som den største hindringen for produktivetsforbedringer i offentlig sektor.

For å sette dette inn i en større politisk sammenheng behøvde en ikke gå lenger enn til Perspektivmeldingen som den forrige regjeringen la frem våren 2013. Den inneholder to budskap: Norge vil på sikt ikke ha tilstrekkelig inntekter til å opprettholde dagens velferdsordninger, og økt verdiskapning i privat sektor gjør ikke staten rikere fordi det går rett ut i økte offentlige kostnader.¹⁶

Globaliseringens utfordringer

Stortingsmeldingen slår fast - med rette – at IKT vil ha stor betydning for verdensøkonomien (side 6). Men gir samtidig uttrykk for et svært optimistisk syn på at dette vil hjelpe norsk økonomi. De sier (side 7) at Norge har unike muligheter for å utnytte denne utviklingen til sin konkurransemessige fordel da vi har et omstillingsvillig næringsliv og offentlig sektor, en befolkning med høy kompetanse, og som er raske til å ta i bruk ny teknologi. Bedriftene har et ganske lite hjemmemarked, og avstanden til de store markedene er stor. Underforstått: globaliseringen og utviklingen av Internett vil gagne Norge som nasjon.

¹³ <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-370/6/>

¹⁴ Economist 24 januar 2013.

¹⁵ Kristin Clemet i kronikk i Dagens Næringsliv 2.4. 2013, basert på kilder fra bl.a. OECD.

¹⁶ Noer av det same budskapet gir Teknologirådet: Næringspolitikken gir for små incentiver til næringslivet om å bruke IKT for verdiskapning og vekst. I fremtidsrapporten «Made in Norway», 2013.

I en artikkel i *Foreign Affairs*¹⁷ pekes det imidlertid på at utviklingen i retningen større økonomisk vekst og kjøpekraft i land som India og Kina, ikke bare fører til at disse landene produserer og distribuerer mer kostnadseffektivt produkter og tjenester i **den laveste delen** av næringskjeden. Men at de også meget raskt beveger seg **oppover i verdikjeden** ved å produsere varer og tjenester som «normalt» vil være produsert i vestlige land. Vestlige land blir dermed stående igjen med produksjon av varer og tjenester som ikke finner markeder utenfor eget land (eksporten går ned), mens det motsatte vil skje i de voksende økonomiene. Det vil føre til lavere økonomisk vekst i de vestlige landene, men også til større arbeidsledighet ved at «enklere» prosesser vil bli digitalisert.

Paradoksalt nok vil derfor «digitaliseringen» være en sentral driver for økonomisk vekst i voksende økonomier basert på eksport av varer og tjenester som finner et marked i vesten, samtidig som antallet arbeidsplasser på ikke-eksporterbare varer i de vestlige land vil bli redusert som følge av digitaliseringen. Stortingsmeldingen tar ikke innover seg denne utviklingen. **Det politiske svaret på dette er at vi må bruke IKT smartere enn andre land. Dette gjelder så vel privat som offentlig sektor.**

#

IKT-planene fremstår ikke som helhetlige begrep for å omdanne offentlig sektor for å møte de økonomiske utfordringer som både en stor offentlig sektor har i en økonomi som er i forandring, og som politikerne selv ønsker å gjøre mer olje-uavhengig, og har tatt de første grepene for dette. IKT-planene er også optimistiske med hensyn til at globaliseringen – drevet frem av bl.a. IKT-utviklingen – vil være en fordel for Norge som nasjon, mens forskningsrapporter tilsier at dette tvert om innebærer store utfordringer for økonomien i vestlige land. Internasjonale undersøkelser viser også at offentlig sektor er under press for selv å bli mer innovativ i samspill med privat sektor.

IKT-planene reflekterer lite av dette. De er med årene blitt stadig mer avpolitisert. Det som gjenstår er å bli «moderne» ved å ta i bruk ny teknologi så hurtig som mulig. Det er blitt en teknologi-optimisme grensende til teknologi-determinisme. Teknologien styrer oss, ikke vi den.

Dette gir grunnlag for å lage en scenario-beskrivelse av Norge i fremtiden – hvilken utvikling står vi overfor og hvordan bør offentlig sektor styres og organiseres for å gjøre offentlig tjenesteyting mer verdiskapende og bidragende til norsk økonomi fremover.

Men først – hvordan bruke IKT for vekst og verdiskaping- i offentlig sektor? Da bør en velge strategien om elektronisk samhandling. **Men dette er ikke først og fremst et spørsmål om teknologi, men om politisk vilje og gjennomføringskraft.** For hindringene for samhandling ligger ikke i teknologien som vi skal se i neste avsnitt:

3.3 PRODUKTIVITETSVEKST GJENNOM TVERRSEKTORIELL TJENESTEUTVIKLING

Som Maktutredningen fra 2003 har vist, er den viktigste endringen i maktforholdet som har skjedd mellom det offentlige og innbyggerne i de senere år, at det er gitt større rettigheter til innbyggerne. Dette er kanskje klartest kommet til uttrykk i «Samhandlingsreformen» fra 2012 hvor pasienter gis en

¹⁷ Michael Spence, Globalization and Unemployment, Foreign Affairs, juli/august 2011
<http://www.foreignaffairs.com/articles/67874/michael-spence/globalization-and-unemployment>

rekke rettigheter, det stilles større krav til samhandling mellom ulike helseinstitusjoner, og samarbeid mellom kommuner, og mellom stat og kommune.

Denne utviklingen vil sette sterkere press på tjenesteutviklingen i offentlig sektor:

- Norge har en kompetent og oppdatert befolkning som tar i bruk ny teknologi tidlig. Dette setter også krav ikke bare tilgang til offentlige tjenester, men kvaliteten og verdien av dem.
- Utviklingen i retning av lovfestede rettigheter, større grad av individualisering i tjenesteytingen og generelt flytting av fokus fra levering til bruk av tjenestene, setter press på utvikling av samordnede tjenester (livssyklus-tjenester).

Flere sektorområder – politi, helse og klima – krever elektronisk samhandling over flere etater og forvaltningsnivåer for å oppfylle politiske målsetninger om et tryggere samfunn, bedre helsetjenester og reduserte klimautslipp. Utviklingen i retningen av et mer komplekst samfunn stiller derfor store krav til det offentliges data og kvaliteten på disse, og også på hvordan samhandling basert på enten bruk av felles data eller utveksling av data mellom etater, utføres. Dette – som ofte kan fremstilles som et datateknisk problem – er noe langt mer enn det: det kan gi grunnlag å fatte gale politiske beslutninger med fatale konsekvenser. Noen eksempler fra de senere årene viser dette:

- I 2009 økte antallet arbeidsledige – slik det ble rapportert fra NAV – foruroligende mye, og inngangen til 2010 viste at trenden fortsatte. Det foruroliget regjeringen, og nye arbeidsmarkedstiltak ble vurdert; Norges Bank satte ned renten – angivelig mye på grunnlag av disse tallene. Tallene var imidlertid feil. Riktige tall i ettertid viste at økningen hadde begynt å flate ut allerede høsten 2009, og våren 2010 var den svakt nedadgående.¹⁸
- Aftenposten kunne i 2013 rapportere at det innkalles 35 000 døde mennesker til operasjoner eller annen sykehusbehandling.¹⁹ Dette alene koster helsevesenet 60 millioner kroner årlig. Den største kostnaden er imidlertid at dette fører til at ventetiden for pasienter og syke som fortsatt er i live, blir lenger enn nødvendig. Tidligere er det godt dokumentert at mange pasienter dør mens de står i helsekøen.

Det er også en kjent problemstilling at samhandlingen (utveksling av data) mellom politidistriktene er for dårlig noe som beviselig er utnyttet av kriminelle på innbrudd- og tyveritokter hvor de forflytter seg mellom politidistriktene. Nylig har det også kommet frem at barnevernet i de ulike kommunene ikke varsler (sender data og informasjon) til hverandre når familier med barn som har store omsorgsbehov, flytter fra kommune til kommune.²⁰ Dette er store og komplekse områder som omfatter så vel kvaliteten på data, tilgjengeligheten av data, men også temaer som personvern og taushetsplikt. Det går for langt å drøfte dette i sin helhet i dette kapitlet.²¹

Alt dette fører til økt behov for elektronisk samhandling mellom flere organer, og hvor samspill med privat sektor inngår som en vesentlig del av samhandlingen.

¹⁸ Dagens Næringsliv 26.3. 2010

¹⁹ Aftenposten 8.4. 2013

²⁰ Nrk.no, 4.4.2013, www.nrk.no/nyheter/norge/1.10974067

²¹ Hvilken kompleksitet det er i dette kan en se ved den diskusjon som Helse- og omsorgsdepartementets Stortingsmelding om «En innbygger – en journal» har utløst.

De ulike IKT-planene har i liten grad vært opptatt av slike problemstillinger. De drøfter f.eks. ikke hvordan nye pasientrettigheter og individualisering av tjenestebehovet bør påvirke tjenesteutviklingen. Heller ikke ser de på problemstillingene knyttet til at det er staten som produserer tjenestene, mens det er kommunene som leverer de. Samordning av tjenesteutviklingen på tvers av sektorer og etater problematiseres ikke.

Tvert om er fokus på hvordan *den enkelte sektor* kan utnytte IKT til å effektivisere sine tjenester. Det er blitt pekt på de ulike IKT-planene er for fokusert på det «interne liv» i forvaltningen. Men en innvending kan være at den ikke er fokusert *sterkt nok* på «det indre liv» i den forstand at elektronisk samhandling mellom etatene ikke blir prioritert.

I mer eller mindre vage vendinger har de ulike IKT-planer nevnt elektronisk samhandling som tema, men da først og fremst nevnt mangel på standarder og ulike forretningsmodeller som hindre for elektronisk samhandling. Bortsett fra dette fremstår temaet «elektronisk samhandling» som et svært teknisk orientert tema med «arkitekturprinsipper for samhandling», «behovet for en nasjonal metadatastrategi», «bruk av felleskomponenter» og «semantisk interoperabilitet».

Bak disse begrepene ligger imidlertid viktige forvaltningspolitiske spørsmål:

- Brønnøysundregistrene har i dag et lovpålagt ansvar for forvaltningen av Enhetsregisteret. Det inneholder en rekke sentrale grunndata som kan anvendes av alle etater. Samtidig finnes det store mengder grunndata i andre registre som eies av andre etater. Hvem skal ha det totale eieransvar?
- Det er behov for å få utviklet en nasjonal metadatastrategi for felleskapet (offentlig og privat sektor). Men Brønnøysundregistrene og Difi er uenig om både hva det skal inneholde og når den skal realiseres. Det er et behov for å skjære igjennom.
- Et sentralt element i samhandlingen er å frigjøre offentlige data slik at andre etater og privat sektor kan nyttiggjøre seg disse til å lage nye applikasjoner. Lovverk og finansieringsordninger hindrer mye av dette i dag.

Det mest sentrale IKT-tiltak de senere år har vært etablering av Altinn for innrapportering av rapportering fra næringslivet, samt innsending av selvangivelser for innbyggere og næringslivet. Det viktigste elementet i Altinn har imidlertid vært en samhandlingstjeneste (prosesser knyttet til behandlingen av konkursbo).

Elektronisk samhandling for produksjon og distribusjon av offentlige tjenester mellom ulike etater og forvaltningsnivåer, har derfor ikke kommet langt nok. Hvorfor?

3.4 ÅRSAKER TIL AT ELEKTRONISK SAMHANDLING IKKE HAR KOMMET LENGER

Dette temaet er blitt tatt opp av Riksrevisjonen hvor det pekes på at:

*“Samordning av ikt-systemer er helt avgjørende for utveksling og effektiv utnyttelse av informasjon på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Videre vil felles registre og god informasjonsflyt bidra til effektiv forvaltning. Revisjonen har vist at flere ikt-systemer og registre med sektorovergripende betydning utvikles i den enkelte etat, og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger”.*²²

²² Dokument 1(2009-10), (side 21).

Det er blitt foretatt flere undersøkelser og vurderinger av hva som er de største hindringene for elektronisk samhandling. Allerede FAOS-rapporten om felles arkitekturprinsipper og felleskomponenter nevnte noen:

- *Lettere tilgang til data og gjenbruk av data på tvers av forvaltningen*
- *Bedre samordning av regelverk knyttet til oppgaver/funksjoner som berører flere etater/sektorer*
- *Bedre samordning av dialogen mellom statlige etater og kommuner*
- *Praktisk orienterte tverrsektorielle fora som på en **forpliktende** måte kan diskutere og drøfte felles problemer*

Ressursnettverk for eForvaltning og Avdeling for rettsinformatikk gjorde i 2011 en undersøkelse basert på intervjuer og gjennomgang av budsjett dokumenter og tildelingsbrev.²³ Her konstaterer forfatterne at det er stort sprik mellom de ulike departementene om hvordan bruk og styring av IKT beskrives. Det er liten systematikk, få konkrete mål, og samhandlingstemaer er lite omtalt.

Fra 2010 – som følge av FAOS-rapporten – blir det mer omtale av arkitekturprinsipper og felleskomponenter, men uten at det konkretiseres eller prioriteres i noen grad. Inntrykket er at tildelingsbrevene og budsjettproposisjonene beveger seg på et mer «overordnet» nivå, dog uten å være strategisk, dvs. peke ut noen spesiell retning eller prioritet. Omtalene bærer preg av å være lite forpliktende.

Interessant nok er det som oftest liten omtale av samhandling med kommunal sektor, til tross for at kommunene oppfatter samarbeid med statlige etater som helt sentralt. Det er også liten henvisning til privat næringsliv til tross for at privat sektor ofte utgjør en vesentlig del av en offentlig etats «verdikjede», f.eks. helsesektoren. Det er lite eller ingen henvisning til IKT i forhold til andre relevante politikkområder så som næringspolitikk eller distriktspolitikk, til tross for at IKT kan ha en viktig rolle her.

I *Semicolon-prosjektet* har en gjennomført en studie²⁴ basert på semi-strukturelle intervjuer. Her kom en frem til disse funnene:

- *Kunnskap om andre etaters prosesser og forretningsmodeller*
- *Manglende målemetoder for gevinstene ved elektronisk samhandling*
- *Tildelingsbrevene er vage på krav om samhandling; ingen budsjettmidler følger med*
- *For få større samhandlingsprosjekter som kan vise vei*
- *For mange selvstendige små-prosjekter*
- *Liten grad av harmonisering av regelverk for tilgang til data av andre enn register-eier*
- *For få forpliktende og resultatorienterte samhandlingsarenaer*
- *For få (om noen?) foregangsprosjekter en kan lære av*
- *Manglende samarbeidsvilje på personnivå*

²³ Arild Jansen og Ivar Berg-Johansen. «Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport», Complex 1/2011

²⁴ http://www.semicolon.no/wp-content/uploads/2013/02/eChallenges_2010_Hellman_Barriers.pdf og http://www.semicolon.no/wp-content/uploads/2013/02/Barriers_160-167.pdf

- *Fragmentert struktur, «siloeer», ingen ensartet strategisk tenkning, ulik kompetansenivå og faser i utviklingen*

Ingen av disse undersøkelsene oppgir større grad av sentral styring som en mangelvare; det snakkes primært om at dialogen mellom etatene (og stat og kommune) kan bli bedre, både ut fra perspektivet å lære av hverandre på en uforpliktende måte, for dermed å få større forståelse for hverandres prosesser og «forretningsmodeller», men også fora som på en forpliktende måte kan diskutere *felles problemstillinger*, altså ikke nødvendigvis *felles prosjekter*. Ellers er tilgangen til felles data på tvers av sektorer noe som går igjen i mange sammenhenger. «Money talks» - det å vise at samhandlingsprosjekter har en total gevinst i seg, og at ingen etat taper på samordning, er mangelvare.

St. melding 23 sier om dette:

«For å unngå at forskjellige deler av forvaltningen utvikler hver sin løsning for omtrent den samme funksjonen, er det behov for noen fellesløsninger, også kalt felleskomponenter. Viktige felleskomponenter i dag er registrene med informasjon om personer, eiendom og virksomheter (Folkeregisteret, matrikkelen og Enhetsregisteret) og andre fellesløsninger som Altinn og felles infrastruktur for elektronisk ID (ID-porten).» (side 80).

Om strukturen og styringen sier meldingen:

«Utveksling av informasjon skjer i stadig større grad på tvers av virksomheter og sektorer i det offentlige. Det er en utfordring at forvaltningen ikke har utviklet tilstrekkelig gode strukturer for å håndtere at informasjon blir sendt fra én virksomhet til en annen. Økt digitalisering av det offentlige tjenestetilbudet krever sterkere samordning.

Regjeringen vil derfor bedre samordningen av departementenes arbeid med IKT-utvikling i forvaltningen og vurdere den fremtidige organiseringen av IKT-felleskomponenter. Regjeringen vil også stille krav til forvalterne av nasjonale felleskomponenter om at de ivaretar offentlig sektors samlede behov. Over tid vil det være nødvendig å forenkle finansieringsmodellene for de nasjonale felleskomponentene.»(side 83).

Dette viser at det snakkes mye om elektronisk samhandling, og i den grad det konkretiseres går det på arkitekturprinsipper, felleskomponenter etc. Som hindringer for elektronisk samhandling nevnes manglende tilgang til data, manglende samsnakking, etc. Men er det egentlig der problemet ligger?

Det er et spørsmål om løsningen av slike samordningstiltak ligger på det nivået som IKT-planene beskriver. Elektronisk samhandling mellom ulike aktører – det være seg innenfor offentlig sektor, innenfor privat sektor, eller mellom offentlig og privat sektor – har langt flere utfordringer enn anvendelse av teknologi eller løs styringsstruktur.

Presset på offentlig sektor i form av bedre og mer sammensatte tjenester øker. Dette har sammenheng med både en befolkning som blir mer krevende også teknologisk, og statens egen policy for økte innbyggerrettigheter og individualisering av tjenesteytingen.

For å respondere på en slik utvikling har behovet for elektronisk samhandling blitt stadig sterkere. Samtidig har resultatene uteblitt. Grunnene er blitt oppgitt til å være alt fra manglende struktur og holdninger for samhandling, til manglende åpenhet og tilgang til data. En erfaring fra et konkret

prosjekt kan imidlertid tyde på at manglende prosesser for avklaring av reelle problemstillinger, kanskje er den viktigste årsaken.

En satsing på strategien elektronisk, og tverrsektoriell, samhandling, kan bidra til å opprettholde, og øke noe, produktiviteten innenfor eksisterende system.

Men for å investere for fremtiden må offentlig sektor få et innovasjonssystem – en kultur for at innovasjon både er riktig og viktig.

3. 5. INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR – EN INVESTERING FOR FREMTIDIG VERDISKAPNING

Å få fortgang i elektronisk samhandling er en nødvendighet for å kunne opprettholde kvalitet og tjenesteproduksjon i offentlig sektor i et «marked» som stiller stadig større krav til tjenesytingen. Dette er en nødvendighet ut i fra behovet å øke verdiskapningen ***innen dagens system.***

Innovasjon dreier seg imidlertid om ***fremtidig økt verdiskapning.***

Offentlig sektor sysselsetter mer enn 30 % av de yrkesaktive her i landet, og utgjør dermed en stor del av norsk økonomi. Samtidig er forventningene til utviklingen av offentlige tjenester økende, og det er nødvendig å være på jakt etter å jobbe «smartere», å være på stadig jakt etter forbedringer og fornyelse. Offentlig sektor må derfor fornye og innovere seg selv – ikke bare av hensyn til seg selv, men av betydning for fellesskapet.

Det er av flere blitt fremholdt at norsk offentlig forvaltning ikke har kultur og tradisjon for innovasjon og nytenkning. Men samtidig er det blitt fremholdt at det er en vesentlig forskjell mellom forutsetningene for innovasjon i det offentlige og det private. Tidligere departementsråd i Finansdepartementet og leder av Telenor, **Tormod Hermansen** sier f.eks. om dette:

«En av de viktigste ulikhetene mellom en offentlig virksomhet og et markedsbasert foretak er at det er mer krevende å sikre dynamisk effektivitet. Med dette begrepet menes virksomhetens evne til kontinuerlig å engasjere seg i utviklings- og fornyelsesprosesser, og å tilpasse seg til de endringer som finner sted i virksomhetens ytre betingelser, og til å nyttiggjøre seg nye muligheter på teknologi- og behovs-/etterspørselssiden....»

*For markedsbaserte foretak presser markedskonkurransen, ikke minst innovasjonskonkurransen, fram de prosessene som er nødvendige for å sikre dynamisk effektivitet. Slik er det som hovedregel ikke for offentlige virksomheter. Disse er i liten eller ingen grad eksponert for konkurranse, og hver enkelt virksomhet er ofte i en "monopol" – eller "monopol-lignende" situasjon. Fordi offentlige virksomheter som regel har et virkefelt og et formål som er positivt avgrenset og ofte er sterkt regulert, og fordi offentlige virksomheter etter sin karakter skal være fattige på ledelsesincentiver, er handlingsrommet og motivasjonen for omstilling og fornyelse begrenset».*²⁵

Innovasjon er bredere enn bare å «tenke nytt». Innovasjon er en kompleks og interaktiv samhandling mellom aktører som er bærere av ulike typer kompetanse. Det er altså ikke noe som kan «læres» slik elever lærer av kunnskapsrike lærere. Alle må lære sammen, altså en interaktiv læringsmodell og hvor ulike typer kompetanse spiller sammen.

²⁵ Tormod Hermansen, Modernisering av offentlig sektor (op.cit).

Innovasjon må derfor sees i sammenheng med kunnskapsutveksling i form av samhandlingsarenaer.²⁶

Status om innovasjon i offentlig sektor i Norge

Temaet om innovasjon i offentlig sektor, ble for alvor satt på dagsorden i Norge med Hagen-utvalgets utredning om «Innovasjon i omsorg».²⁷ Det startet diskusjonene om hvordan vi skal løse fremtidens utfordringer innen helse og omsorg. Senere har Kommunal- og regionaldepartementet lansert sin innovasjonsstrategi og satser tungt, sammen med Kommunenes sentralforbund, på innovasjon i kommunene. Nærings- og handelsdepartementet har lansert sin innovasjonsstrategi i offentlige anskaffelser og Norsk forskningsråd kom i høst ut med sin policy for innovasjon i offentlig sektor.²⁸

I IKT-politikken er det i de senere år vektlagt å skape *innovative innkjøpsprosesser*. Bakgrunnen er antagelsen om at en mener offentlig innkjøpsordning er til hinder for anskaffelse av innovative varer og tjenester fra privat sektor. **Men innovasjon i offentlig sektor må omfatte mer enn anskaffelse av varer og tjenester. De må omfatte hvordan tjenester utvikles.** Tjenesteleveransene i dag krever ofte en form for kontroll og ettersyn som kan kvele innovasjonsviljen.

Innovasjonshindringer i offentlig sektor

Offentlig sektor er preget av regelstyring, autonomi (sektorisering) og likebehandling; avhengig av årlige budsjetter og styrt gjennom såkalte tildelingsbrev. Negativt uttrykt gir dette en selvcentrering omkring oppgaver uavhengig av andre etater eller eksterne, private aktører, og også til dels uavhengig av «kunder». Men først og fremst gir det en mangel på incitament til å tenke helhetlig og samordnende. Dette gir en «fryktkultur», en er redd for å gjøre noe galt (det å feile er et suksesskriterium i enkelte private bedrifter, fordi det oppøver læringsevnen).

Samtidig er nok den største utfordringen *gjennomføringsevnen*, og manglende tillit til å samarbeide med andre. Tilsynelatende har privat sektor det enklere, slik også Hermansen er inne på, fordi drivkraften er å tjene penger, få overskudd og søke å skape et imperfekt marked hvor en selv er dominerende. Konkurransen rundt dette preger innovasjon og nytenkning hos både ledelse og medarbeidere.

Men offentlig sektor har også klare konkrete målsetninger (ny og bedre tjenester til kostnadseffektiv «pris»). Utfordringen ligger ofte i mangel på «innovativ ledelse». En stor utfordring er derfor *å skape en ledelseskultur for prøving og feiling*.

Regjeringens egen beskrivelse av et «innovasjonssystem» går på mer formalistiske og strukturelle forhold, og ikke f.eks. på «*open innovation*» og «*open co-opertition*», som ikke bare omfatter samarbeid med andre, men også nye, innovative forretningsmodeller som er en mangelvare i offentlig sektor.²⁹

²⁶ I privat sektor er det forsket en god del på sammenhengen mellom innovasjon og kunnskapsutveksling, se <http://www.fpol.no/Forskningspolitikk/SitePages/Fullstory.aspx?ItemId=2&ID=78>

²⁷ NOU 2011:11. Innovasjon i omsorg og helsesektoren.

²⁸ Se <http://www.forskning.no/begivenheter/341332>

²⁹ Se <http://www.oecd.org/science/innovationinsciencetechnologyandindustry/37915612.pdf>

Betydningen av tverrfaglighet er viktige innsatsleverandører til nytenkning. Dette er også i det store bildet svært viktig: Nyere undersøkelser viser at innovasjonstakten rent generelt har stagnert i de vestlige land i de senere år. Det største enkeltområdet innenfor offentlig sektor – og det sterke voksende – er helsesektoren. Ekspertene som blir sitert i Economist sier derfor at den største innovasjonsutvikling som kan skje i de vestlige land, er nettopp å oppnå opp for et større samspill mellom privat sektor og helsevesenet.

Men innovasjonsaspektet stopper ikke der. Åpenhet for å lære av andre bransjer og andre land, er et annet aspekt. Men den største utfordringen ligger i *viljen* til å dele informasjon. Den manglende vilje til å dele informasjon, bunner ikke nødvendigvis i *uvilje*. Den kan være helt legitimt begrunnet med ulike roller, etc. Men informasjonsdeling kan utfordre både autoritet og ansvar.

For å lykkes med innovasjon, må en være villig til å mislykkes. Det er ut i fra det store omfang av villige innovasjonsprosjekter, - hvorav de fleste mislykkes, eller har en begrenset verdi - at de virkelige store gjennombrudd skjer gjennom de få vellykkede prosjektene.

Men da kommer tankekorset: Innovasjonsprosjekter måles på risikovillighet og faren for å mislykkes; byråkratiet måles på det motsatte – ikke å mislykkes. Hvordan skal en da lykkes med fornyelse i offentlig sektor?

3.6 ET VEIKART FOR EN NY TID - ET PROGRAM I FEM PUNKTER

Dette er ikke stedet for en detaljert og dyptgående utredning om hvordan statens IKT-politikk må endres for å være mer i samsvar med endringene i omgivelsene og i takt med en forvaltningspolitikk som tar sikte på å reformere og effektivisere *hele* offentlig sektor. Men dette er allikevel stedet for å være eksakt og realistisk – og å lansere tanker som må debatteres og videreutvikles videre.

Pkt 1. Scenario Norge 20/20 - En ny forvaltningsreform

Mange har tatt til orde for at å nedsette et nytt utvalg som skal gjennomgå vår forvaltningsstruktur. Siste reformforslag – Modalsli-utvalget – er nå 43 år gammelt. Argumentet for en ny forvaltningsreform er ikke bare at det er lenge siden vi hadde siste gjennomgang, men at verden og omgivelsesfaktorene i vesentlig grad har endret seg. Har vi en stat og en offentlig forvaltning som er effektiv i forhold til dagens – og ikke minst – fremtidens utfordringer?

Et slikt utvalg må få et bredere mandat enn Modalsli-utvalget fikk i sin tid: Det må se alle forvaltningsnivåer samlet; det må se tjenesteytingen i sammenheng og uavhengig av sektoriseringsen, og - ikke minst – det må se hvordan offentlig sektor i sterkere grad kan bidra til økonomisk vekst her i landet.

For å komme dit bør en benytte scenario-teknikk:³⁰ Hvordan vil Norge se ut i 20/20? ³¹ Hvilke drivkrefter vil endre samfunnet og i hvilken retning? Slike scenariebeskrivelser har tidligere blitt brukt for Norge som nasjon, og også som en «minibeskrivelse for fremtidens eKommuneforvaltning». ³²

³⁰ Scenarioer benyttes i planlegging innen næringsliv og offentlig sektor og kan være nyttige som tillegg til tradisjonell planlegging og trendfremskrivning. Spesielt har metoden sin plass i en verden med raske endringer og skiftende rammebetingelser.

³¹ 20/20 kan både være året en ser frem mot – 2020. Men samtidig er 20/20 er det optiske begrepet for *klarsyn*.

Det bør derfor utarbeides ulike scenarier for samspillet mellom offentlig sektor og privat næringsliv for vekst og verdiskapning hvor IKT er én av flere innsatsfaktorer.

Pkt 2. Klar politisk strategi for tverrsektoriell tjenesteutvikling

Regjeringens nåværende strategi er å få de aller fleste etater stil å tilby sine «kunder» skjemaer tilgjengelig fra nett i løpet av 2014/2015. Det er en svært lite ambisiøs strategi; den ligner på den den daværende regjering hadde i 2002, og de fleste rapporter fra Difi og Rambøll tilsier at målet neppe blir nådd.

Det er derfor åpenbart at en må ta et større grep.

Tverrsektoriell tjenesteutvikling er en nødvendighet både i forhold til de behov – og etter hvert krav – innbyggere og næringsliv har til offentlig sektor. I tillegg vil korrekt og kvalitetssikret datautveksling føre til bedre og riktige politiske beslutninger så vi så i eksemplene i avsnitt 2.1.

En slik strategi er bare delvis basert på å treffe de rette teknologiske beslutninger i form av å gjøre standarder obligatoriske, utarbeide en nasjonal metadastrategi, implementere gode arkitekturprinsipper etc.

Det er like mye et spørsmål om å forstå hvilke kulturelle, organisatoriske og holdningsmessige endringer en må foreta i samarbeidet mellom etatene.

- Det bør derfor settes ned en tverrsektoriell arbeidsgruppe som skal identifisere de viktigste arbeidsprosessene som krever elektronisk samhandling.
- Beslutning om slike samhandlingsprosesser tas av SKATE, men etter en politisk behandling.
- Finansiering av slike prosjekter skal skje gjennom hele prosjektets levetid (ikke for hvert år) og av Finansdepartementet og etatene i fellesskap.
- Det etableres en Læringsarena for kunnskapsdeling hvor representanter for de ulike prosjektene i et *åpent forum* diskuterer erfaringer og kunnskapsdeling – etter mønster av det tilsvarende foreslått av Torger Reve³³ - i vår tapping «Er nasjonalt kunnskapsenter for *best practice* offentlig sektor».
- Det tas i bruk en utvidet og forbedret samfunnsøkonomisk gevinstmodell på grunnlag av den som er utarbeidet av Semicolon-prosjektet.
- Erfaringer fra slike samordningsprosjekter fanges inn i Prosjektviseriseren som Difi forvalter.

I tillegg må en avsette forskningsmidler for etteranalyse av samhandlingsprosjekter slik det ble gjort med TVINN-prosjektet, for kunnskapsutvikling til gagn for nye prosjekter.

Pkt 3. Departementenes strategiske styring av IKT-prosjekter styrkes

Det har i de senere år skjedd en sterkere oppfølging av underliggende etater fra departementenes side når det gjelder oppfølging av etatenes IKT-prosjekter i form av større krav til bruk av tildelingsbrev og i styringsdialogen.

³² Se <http://ksikt-forum.no//portal/filearchive/Terje%20Osmundsen.pdf>

³³ Torgeir Reve et alius: Et verdiskapende Norge (op.cit): «A Global Center of Expertise», nevnt i Næringsmeldingen som kom på forsommeren 2013.

I en undersøkelse utført av Universitetet i Oslo, avdeling for forvaltningsinformatikk,³⁴ blir det imidlertid påpekt at det er store forskjeller mellom departementene på deres grad av styring og involvering i slike prosjekter. Det kan også stilles spørsmål om departementene generelt sett har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til en aktiv oppfølging.

Det blir derfor foreslått å styrke departementenes kompetanse på dette området, men også å utvide deres rolle, ikke bare begrenset til generelle mål og rammer for prosjektene, men større grad av **strategisk styring** (bl.a. å bidra til regelforenkling, finansiering av fellesprosjekter, etc.), men også den **operative oppfølgingen** av prosjektene i form av bistand under utvikling og implementering, f.eks. i forhold til eksterne leverandører.

Dette vil utvilsomt gi bedre styring og eierskap til slike prosjekter fra departementenes side, samtidig som det vil være til hjelp for etatene selv; mange undersøkelser viser at slike prosjekter ofte støtter på problemer som ikke etatene selv kan løse, men som må adresseres oppover i systemet (behov for rettslige endringer, budsjettfleksibilitet er noen av temaene),

Pkt 4. Difis rolle og portefølje gjennomgås og endres.

Difi ble etablert i 2008 ved å slå sammen tidligere Statskonsult (som ble lagt ut som statlig aksjeselskap i 2004), sammen med ehandelssekretariatet og norge.no. Senere er dette blitt utvidet til også å omfatte innføringen av den internasjonale standarden for efaktura (EHF), samt ledelse av EU-prosjektet Peppol som tar sikte på å skape en felles infrastruktur for kjøp av varer og tjenester til det offentlige over landegrensene. Både markedsplassene ehandel.no (som driftes av en privat aktør), innføringen av efaktura i staten³⁵, og utviklingen av Peppol, har hatt tydelige regulatoriske effekter i forhold til det private marked.

I løpet av den tiden Difi har eksistert har en også utviklet felleskomponenter som ID-porten, og nært forrstående kommer også digital postkasse for innbyggerne. I begge disse tilfellene inntar Difi rollen som forvalter av registre som driftes av private aktører.

Det innebar at Difi fikk både forvaltende og utredende oppgaver, noe som kan komme i konflikt med den rollen de skal ha som pådriver, og i konflikt med andre etater så som Brønnøysundregistrene. Det er uheldig med en slik rolleblanding mellom regulatorisk og tjenesteytende virksomhet, all den stund Difis hovedoppgave skal være å være pådriver og (nøytral) faglig veileder for elektronisk samhandling.

Det vil være naturlige å flytte forvaltningsoppgavene – som i praksis går under betegnelsen «innkjøp i offentlig sektor» - til et sekretariat under et departement.

Difi som sådan bør rendyke sin rolle som pådriver og hvor forvaltningsutvikling og IKT går hånd i hånd. Direktoratet bør følgelig flyttes over til FIN som statens «rådgivende organ for effektivisering».

³⁴ Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen: «Fra kontrollør til aktør: Behov for nye roller for fagdepartementene i styring av tverrgående IKT-prosjekter», Universitetet i Oslo, mars 2012.

³⁵ EHF er utviklet av EU i samarbeid med FN (UN/CEFACT). Statelige etater er pålagt å kreve at denne standarden blir tatt i bruk av private denne standarddraktører som selger varer og tjenester til staten i de innkjøpsavtaler disse etatene inngår etter 1.7. 2012. Tilsvarende bestemmelser skal gjelde for kommunene fra 2014. Det er pt. ingen bestemmelser som sier at offentlig sektor skal sende faktura i dette formatet til sine «kunder».

Videre bør «verktøykassen» Difi i dag har på samordnende IKT-tiltak gjennomgås: Standardiseringsrådet, arkitekturprinsipper, utarbeidelse av metadastrategi, ledelse av SKATE, etc.

Pkt 5. Det introduseres et nytt forskningsprosjekt om innovasjon i offentlig sektor

I 2012 tok Norges Forskningsråd initiativ til et program for innovasjon i offentlig sektor. Dette var begrunnelsen (mine uthevninger):

*«I løpet av de nærmeste tiårene vil **helse-, omsorgs- og velferdstjenestene** våre måtte gå gjennom omfattende endringer som følge av en stadig større andel eldre i befolkningen. **Globaliseringen** gir mange muligheter, men stiller også nye krav til de fleste bransjer og samfunnssektorer.*

***Klimaendringene** vil kreve tiltak for å bremse den globale oppvarmingen, men vi må også tilpasse oss til de endringene som vil komme, selv med en streng klimapolitikk. Bedre samfunnssikkerhet og beredskap står også høyt på listen over omstillingsbehov.*

*For å møte disse utfordringene må vi styrke kunnskapen og bidra til at **kunnskap blir en integrert del av omstillingsprosessen i samfunnet**. Skal vi kunne løse de offentlige oppgavene i framtida, trenger vi **innovasjon i offentlig sektor og i samspillet mellom offentlig sektor og næringsliv, sivilsamfunn og den enkelte.**»*

Programmet fant ikke sin plass på statsbudsjettet for 2013.

I mars 2013 la Regjeringen frem en forskningsmelding. Den sier ikke **hvordan** offentlig politikk skal stimulere til forskning og innovasjon som tetter gapet mellom verdiskaping og velferdsutgifter i fremtiden, et problem som øker når oljeinntektene etter hvert vil gå ned. I Perspektivmeldingen 2013 er regjeringen opptatt av at vi i 2060 vil mangle inntekter tilsvarende 6 prosent av verdiskapingen, eller 140 milliarder kroner, hvis vi ikke øker produktiviteten og innovasjonen. Perspektivmeldingen sier:

"Fortsatt høy økonomisk vekst krever evne til innovasjon, omstilling og effektiv ressursbruk også framover. Selv om Norge har mye olje og gass, er verdien beskjeden i forhold til inntektene som skapes i fastlandsøkonomien. Utviklingen i arbeidsinnsats og produktivitet betyr derfor mest for vår framtidige levestandard."³⁶

Det betyr at en må ha større satsing på forskning og utvikling *for anvendelse av IKT*. Og som Forskningsrådet nevnte i sitt forslag til en slik satsing for offentlig sektor – det må skje i et samspill mellom offentlig og privat sektor, i et samspill mellom offentlig sektor og det sivile samfunn, innbyggerne.

En slik målrettet innsats vil ha større effekt enn å ta inn IKT-næringen som satsingsområde i næringspolitikken. Det er ikke IKT i seg selv – eller IKT som næring – som vil ha den største verdiskapende effekt.

Det er offentlig sektors kreative og innovative anvendelse av IKT som – i samarbeid med privat sektor - vil gi økonomisk vekst i Norge i årene fremover.

³⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/kampanjer/perspektivmeldingen-2013.html?id=713652>