

KAPITEL 1: STATENS IKT-POLITIKK – IDEOLOGI OG PRAKSIS

«All governments are to varying degrees engaged in public sector modernisation. It is no longer an option, but a necessity, if governments are to respond to changing societal needs to maintain a competitive economy in an uncertain national environment». Status Report, OECD, 2007¹

1.1. INNLEDNING – TEORETISK RAMMEVERK OG EMPIRI

Det har gjennom de siste 15 – 20 årene vært utarbeidet en rekke «eNorge»-planer, minst to Stortingsmeldinger, og flere sektorplaner for bruk av IKT til å effektivisere offentlig sektor. Allikevel må det konstateres at utviklingen ikke skjer fort nok. Samordningsminister **Karl Eirik Schjøtt-Pedersen** opplyste på Difis Digitaliseringskonferanse i 2013 ² at 2 av 3 offentlige etater ennå ikke var «digitalisert». På samme konferanse la Difi frem en rapport som fastslo at ingen av de «digitaliseringstiltak» som etatene hadde planlagt i 2010, var blitt realisert i 2013. Norge faller også fra en 6. plass i 2010 til en 8. plass i 2012 i den E-Government rankingen som EU foretar hvert år.

Semicolon-prosjektet har hatt dette som ett av sine fokusområder, og gjennom en av sine arbeidspakker – Samhandlingsarena – fokusert på flere av de problemområder som prosjektet mener er av betydning for å forstå hvorfor det er slik. ³ I den forbindelse er det også utarbeidet et oversikt over mulige stoppfaktorer for «digitaliseringen» i offentlig sektor. ⁴

Jeg skal i dette kapitlet se på hvilken IKT-politikk staten har hatt siden «EDB» kom på agendaen som et verktøy for effektivisering av offentlig sektor.

I neste kapitel skal jeg ta for meg ett av de mest sentrale temaene som har vært debattert særlig de siste årene – om det er feil struktur eller feil strategi som har ført til at «digitaliseringen» går så sakte.

I tredje kapitel setter jeg denne debatten innen i en større samfunnsøkonomisk sammenheng, og drøfter forholdet mellom forvaltningspolitikk og IKT-politikk.

Forskningsfokus

Det har til nå vært en mer statisk – og forvaltningsrettslig – tilnærming til begreper som «modernisering», «effektivisering» og «fornyelse» av offentlig sektor – og hvor IKT i beste fall har vært vurdert som *et verktøy* til effektivisering, og ikke som pådriver for utviklingen.⁵

Problemstillinger rundt hvordan IKT kan skape grunnlag for å endre statens styringsform, rolle og oppgaver, har vært lite påaktet. Dette kan virke overraskende i og med at det for lengst er erkjent at global økonomi og teknologiutvikling har endret *nasjonalstatens* makt og styringsform.⁶ Det er også alminnelig erkjent at IKT har bidratt til omfattende endringer i private bedrifters forretningsmodell.

¹ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025063.pdf>

² Digitaliseringskonferansen 2013, <http://www.difi.no/artikkel/2013/10/digitaliseringskonferansen-2013>

³ For en fullstendig oversikt, presentasjoner og oppsummering av debatter, se http://www.semicolon.no/?page_id=153

⁴ Se Arild Haraldsen, «13 teser om digitalisering», <http://www.digi.no/926829/13-teser-om-digitalisering>

⁵ Se f.eks. Tom Christensen, Morten Egeberg, Helge O Larsen, Per Læg Reid, Paul G. Roness, «Forvaltning og politikk», Universitetsforlaget 2011.

⁶ Dag Harald Claes, Helge Hveem og Bent Sofus Tranøy: «Global økonomi, krise og politisk styring», Universitetsforlaget 2013.

Det er tilstrekkelig å nevne banker hvor IKT har bidratt til å endre ikke bare forretningsmodellen, men også utviklingen av nye tjenester, distribusjonen av disse, samt – ikke minst – hvordan de interagerer med sine kunder.

IKT er i dag ikke bare en pådriver på hvordan samfunn, bedrifter og innbyggere endrer adferd. IKT er også en del av de «omgivelsesfaktorer» som påvirker og endrer offentlig sektors rolle, organisasjonsform og krav til tilgjengelighet og kvalitet i tjenesteytingen. IKT er en sentral pådriver ikke bare i egenskap av teknologi per se, men som en integrert del av de øvrige «omgivelsesfaktorene».

Ved å ha et statisk perspektiv på hvordan offentlig sektor som organisasjonsform har utviklet seg, og kun se på IKT som et verktøy for effektivisering av prosesser, og ikke som «endringsagent» av struktur, oppgave, roller etc, har en i forskningsmessig sammenheng unnlatt å se på følgende temaer:

- Hvordan kan – og bør – IKT bidra til å legge grunnlaget for endret styringsform og ansvarsfordeling i offentlig sektor? Dette gjelder forholdet mellom departement og underliggende etater, mellom departementer, og mellom forvaltningsnivåer (stat/kommune).
- Hvordan kan – og bør – IKT endre tjenesteutviklingen og – distribusjonen på tvers av etater og forvaltningsnivåer? Dette går både på hvordan tjenesteutviklingen kan sees som en tverrsektoriell oppgave (elektronisk samhandling), og på endret fokus på tjenesteutvikling fra den enkelte tjenesteyter (uførhet f.eks), til et livssyklus-orientering («fra krybbe til død») orientering.
- Hvordan kan – og bør – IKT fremme innovasjonstenkning og differensiert saksbehandling i en sektor som er preget av regelstyring og likebehandling? Et eksempel her er helse- og omsorgssektoren som er under sterkt press mht. tjenesteutvikling og ressursinnats slik at behovet for å jobbe smartere er helt sentralt.
- Hvordan kan – og bør – IKT påvirke offentlig sektor slik at det kan ha større verdiskapning i den nasjonale økonomi enn den har i dag? Omfanget av offentlig sektor er i dag ca. 40 % av brutto nasjonalprodukt, og antallet ansatte har økt med 13 % de siste 5 årene, samtidig som verdiskapningen her er lavere enn i privat sektor.

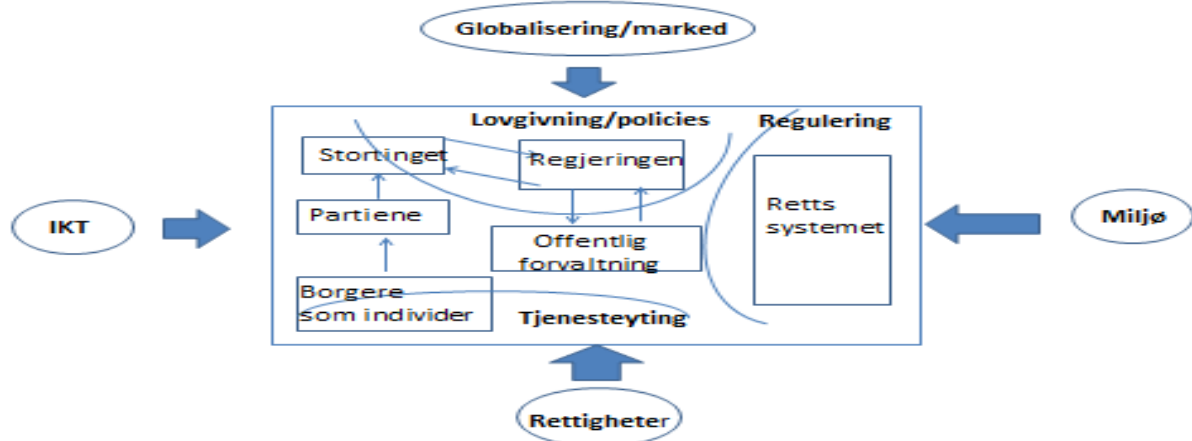
Rammeverk

Som rammeverk for denne analysen, har jeg laget en «dynamisk» modell som beskriver hvordan såkalte «omgivelsesfaktorer» påvirker offentlig sektors effektivitet og verdiskapning. Modellen er i hovedsak bygget på en kjent strategimodell,⁷ men supplert med elementer som er mer relevante for offentlig sektor.

Modellen er vist i figuren nedenfor:

⁷ Modellen er kjent som Porters «diamantmodell» og er bla. gjengitt i T. Reve og Erik Jacobsen: «Et verdiskapende Norge», Universitetsforlaget 2001, og supplert med elementer fra Tor Busch, Erik Johnsen, Knut Klaudi Klausen, Jan Ole Vanebo (red): «Modernisering av offentlig sektor» - trender, ideer og praksiser, 3. utgave Universitetsforlaget 2011. Modellen kan sees i sammenheng med et «økosystem» hvor samspillet mellom «kunder», leverandører og selve bedriften gir større verdiskapning enn tradisjonell verdikjedetenkning, se «The Next Generation Enterprise: Thriving in an Increasing Ecosystem», Peter Weill, Sphanie L. Woerner, MIT/Sloan Management, Research Briefing vol. XIII, 4. april 2013.

Offentlig sektor – oppgaver og ekstern påvirkning



Modellen skal forstås slik:

Det offentlige har tre kjerneoppgaver:

- Tjenesteproduksjon og -leveranser
- Forvaltning av lover, regler og rammebetingelser
- Reguleringstiltak

Samtidig som dette er tre separate oppgaver henger de allikevel sammen. ikke minst på grunn av IKT-utviklingen.

Tjenesteproduksjon og -leveranser

Dette omfatter de sosiale og andre tjenester som staten kan tilby – og som også er blitt en reittighet som innbyggerne har krav på. Tjenesteproduksjonen er med årene blitt mer differensiert og sammensatt. IKT har alltid vært et viktig element for å produsere og levere slike tjenester mest mulig kostnadseffektivt.

Fokus for slike tjenester har vært innbyggerne – og i mindre grad næringslivet. Grunnen er at det er gjennom å betjene – men også beskytte - innbyggerne at staten får sin legitimitet. Det er ikke for ingenting at den siste Stortingsmeldingen om digitalisering av offentlig sektor har som slagord «På nett med innbyggerne»; det er innbyggerne som sikrer staten legitimitet, og de politiske partiene sine posisjoner gjennom valg. Som vi skal se senere er det derfor innbyggerfokus – fremfor fokus på næringslivets behov, eller hvordan IKT-politikken kan endre forvaltningen, - som har dominert de ulike IKT-planer.

Forvaltning av lover, regler og rammebetingelser

Tjenestene er basert på de lover og regler som lovgivende myndighet utarbeider. I de senere år har en sett behovet for å harmonisere lovverk som går på tvers av etater og enkeltfunksjoner, blant annet for å oppnå ensartet begrepsbruk. F.eks. er begrepet «samboer» et uttrykk for en mer alminnelig samlivsform enn tidligere, mens betydningen av begrepet i ulike tjenesteytende etater er

forskjellig.⁸ Også her har IKT bidratt til å sette fokus på samordning av begrepene og informasjonsmodellene, for å oppnå effektiv (IKT-basert) samhandling. Men dette har også ført til at innbyggerne (og næringslivet) har satt økt press på organiseringen av offentlig sektor, nemlig at de vil forholde seg til tjenestene – og ikke til en fragmentert verdikjede av etater som produserer og leverer tjenestene.

Reguleringstiltak

Dette omfatter primært regulering av det private marked for å oppnå effektiv konkurranse. Men i de senere år har det også blitt brukt til å omfordele oppgaver mellom det offentlige og privat marked. En rekke oppgaver og tjenester som tidligere har vært offentlige, har blitt konkurranseutsatt og overtatt av private. Det betyr at det ofte finnes en sammenhengende verdikjede bestående av flere offentlige etater og private aktører for leveranse av tjenester. Driften av Altinn, ehandelsplattformen, Folkeregisteret etc. er alle lagt ut til private leverandører.

Styringsstrukturen i offentlig sektor

Forvaltningsstrukturen i Norge er basert på en konstitusjonell styringsform: Det betyr at hvert departement har et eget selvstendig ansvar, men også at hvert departement er ansvarlig overfor Stortinget som i sin tur har som en av sine viktigste oppgaver å føre kontroll med forvaltningen – gjennom innkalling til Stortinget av den stasråd som har ansvaret for de oppgaver som er tillagt hennes departement og underliggende etater.

I tillegg har kommunene utbredt lokalt selvstyre.

Dette har ført til en fragmentering og «silotenkning» i forholdet til interaksjonen med innbyggerne og privat næringsliv. Dette er også blitt forsterket gjennom de ledelsesprinsipper som er blitt nedfelt i offentlig sektor, og som fokuserer på at etatene og etatsledelsen har lokalt ansvar for å nå de mål som er nedfelt for etaten gjennom tildelingsbrev, etc.

Det har blitt pekt på at dette har vært en av årsakene til manglende elektronisk samhandling mellom etater og forvaltningsnivåer. For å motvirke dette var Administrasjonsdepartementet (AAD), senere Moderniseringsdepartementet (MOD) og ennå senere Fornyingsdepartementet (FAD) gitt et **overordnet samordningsansvar** på dette område. Ved regjeringsskiftet høsten 2013 ble denne oppgaven lagt til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) som er en sammenslåing av Fornyingsdepartementet og Kommunaldepartementet.

Men oppgaven er den samme: Koordinering av statens IKT-politikk som skal utføres av de øvrige departementer og etater. Dette betyr at KMD ikke har direkte operativt ansvar for å pålegge etatene og andre departementer samordning utenom det som vedtatt som forvaltningsstandarder. Det er det etatene som har.

1.2 OMGIVELSESAKTORENE PÅVIRKNING PÅ IKT-POLITIKKEN

De oppgaver som er pålagt forvaltningen og den organisering og struktur den har, er selvsagt ikke upåvirket av den utvikling som skjer i samfunnet og verden for øvrig. Jeg vil her peke på fire sentrale utviklingstrekk:

⁸ Begrepet "samboer" er brukt i minst 100 lover uten å være entydig og ensartet definert.

Utviklingen av IKT-teknologien

Norge var tidlig ute med å ta i bruk IKT i offentlig forvaltning. Men bruken var i hovedsak knyttet til effektivisering av interne funksjoner som et verktøy på linje med skrivemaskiner, fotokopiering, etc.

Fra 90-årene av ble IKT-utviklingen en sentral *intern* påvirkningsfaktor. Teknologien ble ikke bare et redskap til å effektivisere interne rutiner; IKT ble i seg selv en endringsagent for produksjon, leveranse og styring av offentlig sektors ulike tjenester. IKT ble derfor en strategisk komponent som en måtte forholde seg til.

Det var selvsagt Internett-utviklingen av som startet det hele, etterfulgt de senere år av sosiale medier. Dette har revolusjonert ikke bare tjenesteproduksjonen, men også hvordan offentlig sektor forholder seg til innbyggerne og næringsliv (og omvendt). Sosiale medier har også sterkt bidratt til hvordan politikere forholder seg til sine velgere.

Dette har ført til at så vel EU som Norge har utarbeidet en lang rekke IKT-planer gjennom de siste 15 – 20 årene. Hovedsaken må sies å være et forsøk på å bruke IKT-utviklingen til til å skape en mer styrt offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon som er responderende til de behov som oppstår blant befolkningen til 24/7 (døgnkontinuerlig) tilgang til offentlige tjenester.⁹

Samfunnet og innbyggerne som sådan tar jo i bruk nye teknologier til sine daglige gjøremål (betale regninger over nettbank, bestille ferie- og flyreiser etc). Dette faktum har bidratt til at offentlig sektor er blitt «tvunget» - eller ansporet - til å gjøre det samme. «E-Government» som begrep har derfor gitt næring til flere forskningsrapporter om hvilke effekter og konsekvenser IKT-utviklingen har på styring og struktur av tjenesteproduksjonen i offentlig sektor.¹⁰

Globalisering og marked

Det virker som en forslitt frase at «Norge er et land i verden», og blir påvirket av internasjonal utvikling. Men det er et faktum både når det gjelder finanskriser og IKT-utvikling.¹¹

IKT har i vesentlig grad bidratt til denne utviklingen, ikke minst i de senere år hvor «globaliseringen» er blitt mer fremtredende. I et større samfunnsøkonomisk perspektiv bidrar utviklingen av IKT, samt fremveksten av «emerging» økonomier (Kina, India og Asia generelt) til en kraftig økonomisk vekst i disse landene som for Norges vedkommende har vært positiv da vi har kunnet selge olje og gass til høye priser og kjøpe billige forbruksvarer tilbake. Mange regner med at denne utviklingen vil endre seg i årene fremover ved at de voksende økonomiene spesielt i Asia, i stadig større grad overtar produksjonen av varer og tjenester høyere opp i næringskjeden – områder som tradisjonelt har vært kjernevirksomhet i vestlige land.

Denne utviklingen har vært og vil i økende grad bli drivkrefter og begrunnelser for moderniseringstiltak i offentlig sektor.

⁹ V. Homburg, "Understanding E-Government", London og New York, Routledge

¹⁰ Se f.eks. <http://ec.europa.eu/cip/>

¹¹ Michael Spence: "The Impact of Globalization and Employment – The Downside of Integrating Markets", Foreign Affairs, juli/august 2011.

Klima og miljø

Ulike norske regjeringer har hatt fokus på en aktiv nasjonal og internasjonal klimapolitikk. IKT og klima er derfor også et sentralt emne i Stortingsmelding 23 om IKT for vekst og verdiskapning i Norge. Der blir det pekt på at IKT kan bidra til å redusere klimagassutslipp ved intelligente strømnnett og styringssystemer for f.eks. byggebransjen. Nettskytjenester (cloud computing) blir f.eks. fremhevet som tiltak for å redusere strømutfgifter til offentlige og større private næringsvirksomheter.¹²

Utslipp fra transportsektoren utgjør 1/5 av klimagassutslippene her i landet. Intelligente transportssystemer (ITS) blir nevnt spesielt for å redusere slike utslipp. Meldingen nevner også at en ønsker å stimulere til innovasjon gjennom samarbeid mellom staten og næringslivet om å tilgjengeliggjøre transportetatens data også for eksterne aktører. Dette er i tråd med utviklingen på andre områder om «frislipp» av åpne, offentlige data – et tiltak som igjen er et uttrykk for endret arbeidsfordeling mellom det offentlige og markedet.

Nye rettigheter til innbyggerne

Gjennom de siste 10 årene har det vært en gjennomgående tendens at det er blitt fler lover som fastsetter innbyggernes rettigheter til helsetjenester, velferd og utdanning. Maktutredningen fra 2003 peker på dette som det klareste endringen av forholdet mellom stat og enkeltindividet.¹³

Dette har konsekvenser for tjenesteproduksjonen og bruk av IKT i den sammenheng.

For det første utløser dette et en forventning – krav – om at tjenesteproduksjonen ikke skal være «sektorisert», dvs. tjenestelevering knyttet kun til ett forhold, men sett i et livsyklusperspektiv. Dette har generert forsøk på IKT-tiltak sfør tjenesteyting »fra krybbe til død».

For det andre setter dette ytterligere press på kommunene (som i all hovedsak lever disse tjenestene) både med hensyn på lokalt selvstyre, kompetanse og budsjetter.

For det tredje er disse rettighetene også nedfelt i internasjonale avtaler (EU/EØS), og som gjelder både nordmenn i utlandet som EU/EØS-borgere her i landet, noe som igjen setter press på statens selvstendige rolle som tjenesteyter til sine innbyggere.

Dette setter også press på et viktig prinsipp i offentlig saksbehandling: kravet om likebehandling. En kan se for seg en dreining bort fra å kreve en tjeneste – og få den ved å sende inn en søknad på et skjema – til at det offentlige tilbyr en tjeneste basert på den informasjonen det offentlige sitter på på grunnlag av ulike registre og sektorers/etaters informasjon om den enkelte.

Denne endringen fra passiv skjema/søknadsbehandling til aktiv tjenestetilbyder, vil på sikt kanskje være den største utfordringen det offentlige vil stå overfor i tiden fremover.

¹² Se f.eks. St.melding 23 Digital Agenda for Norge, kapitel, 7 IKT og klima

¹³ Øyvind Østerud: Maktutredningen (NOU 2003:19).

Omgivelsesfaktorer kan utløse endringsmekanismer i det offentlige

Omgivelsesfaktorene kan utløse endringer i offentlig forvaltning på mange områder og nivåer.

Ett av dem er ***selve styringsformen***, dvs. hvordan offentlig forvaltning forholder seg til sine «kunder», innbyggere og privat næringsliv. Typiske eksempler er å bruke IKT for å tilby innbyggerne å være «på nett» med offentlig sektor, og at politikere og etater bruker sosiale medier for å komme i kontakt og dialog med sine «kunder». Men dette er mer overfladiske strukturendringer. Jeg kommer i neste kapittel til å berøre mer grunnleggende endringer.

En annen mekanisme for å se hvordan IKT kan påvirke samfunnsutviklingen, er å se innover i forvaltningen, hvordan selve organiseringen og tjenesteutviklingen kan ***øke verdiskapning som offentlig sektor har rent samfunnsøkonomisk***.

I tillegg vil presset fra omgivelsesfaktorene kunne utløse følgende endringsmekanismer:

Innovasjonspress

Innovasjonspress kan oppstå når:

- «Kundene» blir mer avanserte, krevende og kunnskapsrike og stiller krav til tjenester og løsninger, f.eks som følge av nye rettigheter og bedre innsikt.
- Det utvikler seg til en mer åpen og interaktiv dialog med kundene og leverandører av varer og tjenester som følge av bruk av IKT, f.eks. sosiale medier
- «Kundene» kan velge alternativer som effekt av privatisering, f.eks. innen helsesektoren

Innovasjonspresset behøver imidlertid ikke bare komme fra omgivelsene, men også fra politiske beslutninger slik vi kan se det i utredninger som «innovasjon i omsorg», innovative innkjøpsprosesser, etc.

Også pålegg om bruk av standarder kan utløse innovasjonspress, men da på en annen måte i form av:

Samordningspress

«Alle» vil ha utbytte av et godt utbygd veisystem, men lønnsomheten i veiprojekter ligger i hvor stor den totale effektiviseringsgevinst av veisystemet er, som igjen er avhengig av hvor mange som bruker veien, etc.

Samtidig vil utbygging av et samfunnsøkonomisk positivt veisystem bidra til økt verdiskapning ved mer effektiv transport, tilflytting av innbyggere og bedrifter i nærheten av veisystemet, etc. Utbygging av vei vil derfor kunne ha ***en selvforsterkende effekt***.

De fleste vil være enig i et slikt resonnement for transportsektoren. Men det samme gjelder også innenfor andre «infrastrukturelle» tiltak som IKT-standarder for samhandling, felleskomponenter, fellesløsninger etc.

Den økonomiske teori bak dette resonnementet er at det oppstår lavere enhetskostnader for komponentene når de brukes av flere (økt gjenbruksverdi).

Standarder og annen «infrastruktur» er et fellesgode som øker effektiviteten til andre ressurser i etatene. Dette - sammen med punktet ovenfor om innovasjonspress – øker presset på samhandling på tvers av etater for raskere og bedre tjenesteutvikling.

Kunnskapsspredning

«Kunnskap er kapital» heter det. Den økonomiske begrunnelse for det er at erfaringsutveksling er et biprodukt av vanlig «transaksjonsøkonomi». Utveksling av kunnskap og erfaringer, skaper ny kunnskap. Der ny kunnskap skapes i samhandlingen med andre etableres ny innsikt og forståelse - og idèer.

Mens dette er anerkjent innenfor såkalte næringsklynger – ulike bedrifter har nær kontakt med hverandre – er en tilsvarende modell ikke utviklet for offentlig sektor.

#

Min hypotese er derfor at det offentliges oppgaver, den rolle den har og hvordan denne rolle spilles, er gjenstand for kontinuerlig utvikling, og eksponert for ytre drivkrefter.

Disse drivkreftene har ikke bare sammenheng med IKT-utviklingen, men også utviklingen i en globalisert verden. IKT er en integrert del av denne utviklingen enten det gjelder tendenser til markedsliberalisme, globalisering, klimaproblemer, eller differensiert og mer rettighetsorientert tjenesteutvikling.

Mer spesifikke hypoteser vil da være:

- *Har endringer i omgivelsesfaktorene påvirket innholdet, planene, organiseringen og styringen av IKT-politikken i Norge?*
- *Har disse endringene utløst økt innovasjonstakt, samhandling og kunnskapsutvikling?*

1.3. HVILKEN IKT-POLITIKK HAR STATEN HATT GJENNOM ÅRENE?

Striden om sentral styring, samordning eller etatenes eget ansvar i 70-årene.

I 1961 ble Rådet for Databehandling etablert. Det var i hovedsak innrettet mot å gi råd om anskaffelse av datamaskiner. Men Rådet ga også i 1974 det første datapolitiske dokument.¹⁴ Her ble det tatt til orde for bedre samordning av planlegging og utvikling av EDB-systemer, og spesielt forslag om felles begreps- og systemstruktur. Her sier departementet at ansvaret for administrativt utviklingsarbeid påligger først og fremst den enkelte etat. Utvikling i retning av større samordning må først og fremst skje gjennom løpende og praktisk arbeid mellom de enkelte departementer og institusjoner, heter det.¹⁵

Det går med andre ord klart frem at bruk av EDB skal skje innenfor den forvaltningspolitiske og konstitusjonelle ramme som er gitt, og hvor etatene har et selvstendig ansvar for gjennomføring av slike planer.

¹⁴ Om planlegging av databehandlingen i forvaltningen (St. meld nr. 37 (1974 – 75))

¹⁵ Gjengitt av Arild Jansen: «Fra EMMA til Altinn i «e-forvaltning på norsk» i boken «Elektronisk forvaltning på norsk – statlig og kommunal bruk av IKT», Fagbokforlaget 2008.

Allerede i 1978 kom det imidlertid en ny utredning som skulle utfordre denne vurderingen. Det var det såkalte Elgsaas-utvalget.¹⁶ Utredningen besto i en grundig drøfting av så vel den teknologiske utvikling, som utviklingen av saksbehandlingsrutiner i det offentlige. De pekte på utviklingen av minimaskiner og tekstbehandlingsutstyr, som gjorde det mulig å flytte oppgaver og ansvar ut i lokale ledd i forvaltningen. Desentralisering ville ikke bare øke effektiviteten og kvaliteten på forvaltningens oppgave, men ville også ha bieffekter i form av sterkere motivasjon for å ta i bruk EDB, og spredning av kompetanse.

Det innebar ikke at de fulgte opp den desentraliserte og selvstendige rollen som de enkelte etater hadde hatt til da. Tvert om fremhevet de samspillet mellom sentrale fellessystemer der dette var hensiktsmessig, og lokale systemer. For å oppnå dette måtte staten ta i bruk standarder for informasjons- og meldingsutveksling mellom ulike typer datasystemer. **Forbruker og administrasjonsdepartementet skulle i den sammenheng ha det overordende ansvar for de prinsipielle sider ved bruk av databehandlingen.**¹⁷

Elgsaas-utvalgets forslag fikk liten støtte. Det tok lang tid å få utredningen behandlet – hele 4 år! – slik at det var regjeringen Willoch som gjennom Stortingsmelding nr. 12 (1982 – 83) tok opp til drøfting - og avgjørelse – Elgsaas-utvalgets innstilling. Her slås det kategorisk fast at dateteknologien var et *verktøy* for forvaltningen, og ikke et eget virkemiddel i styringen av samfunnet. Det var ikke nødvendig å etablere egne organer eller funksjoner som følge av IKT-utviklingen. IKT skulle være en del av og integrert i den alminnelige politiske debatt. Datapolitikk som sådan var ikke noe eget felt, og bruk av standarder måtte overlates til den enkelte etat. **Administrasjonsdepartementet skulle heller ikke ha noen overordnet rolle eller innflytelse over andre departementers oppgaver.**

Modernisering eller fornying av offentlig sektor – Willoch-regjeringens forslag i 1986

I 1986 la Regjeringen Willoch frem sitt «Moderniseringsprogram» - det første forsøk på en helhetlig grep om offentlig forvaltning. Dette var basert på mye av det forbruker- og administrasjonsminister i Kåre Willochs regjering i 1986 ved **Astrid Gjertsen** tok initiativ til. Som statsråd markerte hun seg som sterk tilhenger av avregulering, forenkling og effektivisering i forvaltningen, og sto for en forbrukerpolitikk med «det åpne samfunn» som sitt fremste mål. Tiltaket var preget av markedsliberalistisk tankegang og målet var desentralisering, privatisering, forenkling av lover og regler, konkurranseutsetting av oppgaver som ikke tilhørte kjernevirksomheten, etc.

Høyre-regjeringen fikk aldri anledning til å gjennomføre sitt Moderniseringsprogram. Brundtland-regjeringen overtok i 1987, men da med et program som var tilnærmet lik Høyres forslag. Planen ble videreført av administrasjon- og forbrukerminister **Anne Lise Bakken** under navnet Det nye Norge. Målet var «bedre service» og «bedre utnyttelse av statens ressurser». Men privatiseringsforslagene ble borte. Forskjellen mellom Høyre og Arbeiderparti-regjeringenes moderniseringsprosjekter gikk særlig på privatisering og konkurranseutsetting og regelforenkling. Men innbygger/brukerorienteringen som var igangsatt av Gjertsen ble videreført av Brundtland-regjeringen.

¹⁶ NOU 1978:48 Offentlig databehandling, desentralisering og effektivisering.

¹⁷ Se Arild Haraldsen «50 år – og bare begynnelsen». Cappelen 2003. Jubileumsbok til Dataforeningens 50-års jubileum.

Forskjellen kan beskrives som Høyres ønske om **å fornye offentlig sektor**, og Arbeiderpartiets ønske om **å bevare sektoren gjennom effektivisering**.¹⁸

De to synene finner sin parallell i dagens Samhandlingsreform innenfor helsesektoren, som begge partier mener skal gi «mer helse for hver krone».¹⁹ De er begge enige om reformen som et «*strukturrasjonaliseringstiltak*», men skiller lag når det gjelder synet på «*tjenesteproduksjonen*».

Høyre-regjeringen etablerte i 1986 en egen forvaltningsavdeling, Plan- og datavdelingen, underlagt Administrasjons- og forbrukerdepartementet. Leder var **Anne Karin Lande Hasle**, og med blant annet **Tore Saglie** (nå departementsråd i Justis- og beredskapsdepartementet) som prosjektleder. Som navnet tilsier ble nå også edb (IKT) et sentralt virkemiddel, og det ble forsøkt laget et helhetlig IKT-program.

Da Brundtland-regjeringen overtok i 1987, ble disse planene samlet i dokumentet «Den nasjonale Plan for IT». Det var store og ambisiøse ord og planer som ble presentert i det dokumentet. Man gjentok den grunnleggende tanke at det var **etatene selv som skulle realisere de storstilte planene**.

Nye styringsprinsipper – New Public Management

Omtrent samtidig med at det ble utviklet «moderniseringsprogram» for offentlig sektor i midten av 80-årene, ble det også innført en ny styringsfilosofi i offentlig sektor, som bidro til «sektoriseringen», altså etatenes eneråderett. Det var New Public Management (NPM).²⁰

NPM består av to søyler. Den første søylen er knyttet til ønsket om en liberalistisk markedsorientering av offentlige virksomheter og har ført til bruk av en rekke nye instrumenter som privatisering, konkurranseutsetting, frie forbruksvalg, brukerbetaling etc. Den andre søylen i NPM er knyttet til organisasjon og ledelse. Her finner vi spesielt introduksjon av ledelses- og organisasjonsprinsipper fra privat sektor - målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse, økonomistyring etc.

Denne filosofiien hang sammen med et mer nyliberalistisk syn på organiseringen av offentlig sektor, som blant annet førte til større grad av privatisering av statlig forretningsvirksomhet som Televerket (nå Telenor) og Posten. Bakgrunnen var holdningen om at offentlig sektor var for dyr og mektig, og at den burde effektiviseres og reduseres. Offentlig sektor burde styres mer etter hva private markedsorienterte bedrifter ble; det skulle gi store økonomiske gevinster og vitalisere samfunnet.²¹ Lederne av etatene skulle gis større handlefrihet slik at de skulle kunne drives mer effektivt, var tanken.

NPM hadde mange elementer i seg, men det var særlig mål- og resultatstyring som ble den mest sentrale i norsk sammenheng. En fikk nå understreket på den ene side at etatslederne hadde større frihet og ansvar enn tidligere, samtidig som det utviklet seg et byråkrati for resultatoppfølging fra departementene til etatene/direktoratene som – særlig etter terroraksjonen 22. juli 2011 – er blitt

¹⁸ Kristin Lind: «Fra modernisering til fornyelse: 1980-tallets forvaltningspolitikk», Bergen, LOS-senteret, 1997.

¹⁹ Tore Grønlie (red):» Forvaltning for politikk – norsk forvaltningspolitikk etter 1945», Fagbokforlaget, 1999.

²⁰ Denne tanken ble formidlet gjennom OECDs rapport fra 1990 «Serving the Economy Better».

²¹ Tom Christensen og Per Lægreid, op.cit.

sterkt kritisert for å skapt en handlingslammende og tidkrevende rapporteringssystem.²² Men det førte også til at det ble mer fokus på interne reformprosesser; tverrsektorielle endringer ble mindre fokusert. Overordnede organers rolle ble redusert til å bli en pådriver, en stimulator, fremfor å instruere og pålegge. Et uttrykk for dette var at Statskonsults rolle uttrykkelig ble beskrevet som å være en «endringsagent».

IKT-planene i 90-årene

Den opprinnelige tanke fra Elgsaas-utvalget fikk (delvis) sin renessanse ved at behovet for etablering av felles grunndata fikk et gjennombrudd i 1988, noe som førte til etablering av Brønnøysundregistrene i 1988 med nytt enhetsregister i 1995, og senere oppgaveregister i 1997.²³

I 1988 – 92 ble også prosjektet «*Nasjonal infrastruktur for edb*» etablert i regi av Statskonsult. Dette var basert på tanken om å etablere en felles «infrastruktur» for offentlig sektor, som kunne ha elementer i seg for en *nasjonal* infrastruktur. Prosjektet dreide seg i hovedsak om satsing på felles datakommunikasjonsløsninger og et forpliktende samarbeid mellom etatene. Resultatet ble NOSIP (Norsk OSI-profil) som standard for datakommunikasjon. Like etter kom imidlertid Internett som fikk sitt virkelige gjennombrudd i 1994 med www, nettlesere og senere søkemotorer. Markedet – ikke staten – satte altså standarden. Men de 7 etatene som ble med på prosjektet, viste ikke spesiell interesse for samarbeid og samordning.

Denne utviklingen ble på ny understreket ved fremleggelse av Den nasjonale plan for IT i 1987 – 91, hvor det igjen pekes på at det er den enkelte etat som har primæransvaret for å oppnå sine mål.

Men det var på overordnet politisk hold det ble tatt initiativ til å tenke helhetlig. Det var under regjeringen Jagland fra 1996 til 1997. Ett av regjeringens forslag var det såkalte «Det norske hus», for å møte de utfordringene Norge som samfunn stod overfor inn i neste århundre. Her ønsket regjeringen å se «*den samlede verdiskapningen innenfor et økologisk bærekraftig samfunn*». De fire søylene som skulle bære huset var: Nærings- og arbeidslivspolitik, velferdspolitik, kultur-, forsknings- og utdanningspolitikk, utenriks- og sikkerhetspolitikk.²⁴

Det ble samtidig etablert et nytt departement – Planleggings- og samordningsdepartementet departementet som skulle være en viktig element i realiseringen av Det norske Hus. **Terje Røed Larsen** ble planleggingsminister.

Ikke noe av dette ble realisert, dels fordi Røed Larsen måtte gå av etter kort tid,²⁵ dels fordi konseptet «Det norske hus», rett og slett ikke ble forstått, og dels fordi Jagland valgte å gå av etter stortingsvalget i 1997 da Arbeiderpartiet ikke oppnådde det valgresultat som Jagland hadde satt som forutsetning for videre regjeringsarbeid.²⁶

²² Det er reelt sett uenighet om i hvilken grad NPM fremdeles er en underliggende ledelses- og styringsfilosofi i det offentlige. Mange vil hevde at styringsdialogen mellom departementene og etatene nå er mer preget av strategisk og retningsgivende styring, fremfor detaljstyring.

²³ Se Tor Nygaard: «Samordning av grunndata», NOU 1988.

²⁴ Regjeringen Jaglands tiltredelseserklæring: http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regjeringens-tiltredelseserklaring/regjeringen-thorbjorn-jagland-25101996--erklaring_fra_regjeringen,_stortinget.html?id=261945

²⁵ Han ble erstattet av Bendik Rugaas, som da var ansatt som Norges første nasjonalbibliotekar.

²⁶ Jagland hadde sagt at Arbeiderpartiet minst måtte ha 36,9 % oppslutning. Det fikk 35 %.

Ingen av IT-planene som ble produsert i denne ti-årsperioden tar innover seg dette perspektivet. Betegnende nok heter planene «sektorplaner», og er begrenset til hva den enkelte etat eller sektor bør gjøre. Men utredningen om Den norske IT-veien BIT for BIT fra 1996²⁷ er nok inspirert av «Det Norske Hus» og bærer mer preg av å se på IKT som «samfunnsomdannende» ut at det i synderlig grad klarer å bli konkretisert. Men Internett og teknologi-optimisme kommer fra nå av til å prege flere av de etterfølgende planene.

I 1999 kom det et interessant initiativ som kom til å prege IKT-politikken – sett fra politikernes side – i årene fremover: **bredbandsutbygging**.

Initiativet kom fra embetsverket, dvs. IKT-politisk avdeling som den gang (i 1999) var en avdeling i Næringsdepartementet, men i 2004 flyttet over til det så da het Moderniseringsdepartementet, nå FAD.

Bakgrunnen var dels utbredelse og utbygging av bredbånd i Norge, men også på grunnlag av den infrastrukturen å anspore til IKT-baserte innovasjonsprosjekter i statlige og kommunale etater.²⁸

Programmet fikk støtte av daværende næringsminister **Lars Sponheim**, vedtatt av Stortinget og varte i ca. 10 år. Finansiering kom fra departementet selv (senere også fra andre departementer) og Norsk Forskningsråd (NFR). NFR hadde til å begynne med sekretariatsansvaret, men senere flyttet over til Næringsdepartementet.

Høykom-prosjektet har ubetinget vært en suksess, selv om en nå erkjenner at det dreide seg mer om bredbandsutbygging enn innovasjonstiltak. Men dette var et «dugnadsprosjekt» som både fikk finansiering over lang tid og med politisk støtte.²⁹ Bredbånd ble med dette et sentralt politisk tema for regjeringer uansett politisk ståsted sted i lang tid fremover – og er det fremdeles.

Modernisering av offentlig sektor – Stoltenberg-regjeringens forslag i 2001

I 2001 la regjeringen Stoltenberg frem et omfattende program for modernisering av offentlig sektor.³⁰ Programmet var så vesentlig at det ble en sentral valgkampsak for Arbeiderpartiet.³¹ Mange mener Arbeiderpartiet tapte valget på denne saken.

Forslaget har i seg mange av de elementene som Willoch-regjeringen lanserte i 1986 og er preget av Tony Blairs «New Labour»-politikk hvor modernisering av offentlig sektor var sentral. Også i denne sammenheng var filosofien omkring NPM sentral.

²⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/rapporter_planer/rapporter/1996/den-norske-it-veien-bit-for-bit.html?id=105178

²⁸ Se Gjermund Lanestedt og Bendik Bygstad: «IKT-basert innovasjon i offentlig sektor – en håndbok basert på erfaringer fra Høykom-programmet 1999 – 2008», Tapir akademisk forlag 2009.

²⁹ Nå skal en kanskje forstå den politiske kontekst dette prosjektet oppsto i: På den ene side var det et tiltak for bevisst å spille på markedskreftene for å få til bredbandsutbygging i hele landet; samtidig var det nok også en slags politisk motreaksjon på den mest sentrale IKT-politiske tema den gangen, nemlig etableringen av IT-Fornebu, som med støtte fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet ble oppfattet som et «Oslo-anliggende». Venstre og Senterpartiet ønsket heller et prosjekt som «tok hele landet i bruk» - bredbånd til alle og sterk involvering av kommunene.

³⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/krd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2000/fornyelse_av_offentlig_sektor-2.html?id=264286

³¹ Programmet møtte bred motstand både blant offentlig ansatte og i fagbevegelsen. På årsmøtet i Østfold Arbeiderparti i mars 2000 advarte Jens Stoltenberg mot å gjøre privatisering til et spørsmål om ideologi.

Den bygger på erkjennelsen av at grensene mellom stat, marked og innbyggere har endret seg og glir over i hverandre. Offentlig forvaltning må ta konsekvensen av det bl.a. form av sterkere samspill mellom stat og marked (uttrykt gjennom privatisering av flere offentlige tjenester), sterkere integrering av tjenesteutvikling gjennom samspill mellom offentlig sektor og innbyttene/privat næringsliv, og bedre koordinering på tvers av forvaltningsorganer av sentrale tjenester.³²

Den mest sentrale reformen var sykehusreformen, dvs. at staten overtok styringen og organiseringen av sykehusene her i landet gjennom regionale sykehus-foretak.

Sykehusreformen ble fulgt opp med Samhandlingsreformen av Stoltenberg II-regjeringen i 2012³³, en reform som har også satt søkelys på elektronisk samhandling – og mangel på dette – innenfor helse- og omsorgssektoren.

Samtidig – men uavhengig av dette - la Administrasjonsdepartementet under statsråd **Jørgen Kosmo** frem det de kalte en «forvaltningsreform». Her ble prinsippet om døgnåpen eForvaltning lansert.³⁴ Et sentralt element ble nå introdusert – den såkalte «tjenestetrappen» som viste hvordan offentlig sektor kunne vokse og modnes ved å ta i bruk teknologi. Jeg kommer tilbake til denne «tjenestetrappen» i neste kapittel.

Arbeiderpartiregjeringen fikk aldri anledning til å gjennomføre sin «forvaltningsreform» enten det var på sykehussektoren eller døgnåpen forvaltning. Høsten 2001 ble den erstattet med en ny borgerlig regjering – Bondevik II-regjeringen - som satt til 2005. **Victor Norman** fra Høyre var da administrasjonsminister og gjennomførte (2003 – 2005) en klar policy for etatenes og departementenes eget ansvar for å nå sine mål – og hvor IKT igjen ble sett som kun et verktøy og ikke et strategisk instrument for endring og effektivisering av offentlig sektor. «La de tusen blomster blomstre» kan på mange måter var en god karakteristikk på denne perioden.³⁵

Men det betød ikke at arbeidet med IKT-planer ikke fortsatte, men nå med departementet og fagmiljøer som drivkraft. Det var nå de første initiativene til «samhandling» ved at «felleskomponenter» og «forvaltningsstandarder» som kunne og burde brukes av mange ble etablert. Men det var i første omgang embetsverket og ikke politikerene som tok initiativet her.

En tverrsektoriell arbeidsgruppe ble nedsatt i 2002 og la frem en overordnet IKT-strategi for offentlig sektor for perioden 2003 – 2005.³⁶ «Forenkling», «brukerretting» og «produktivitetsøkning» var de sentrale begrepene som ble brukt. En grunnleggende infrastruktur for offentlig sektor var det mest fremherskende trekket ved utredningen. Her kom PKI³⁷ inn som et sentralt element. En kan vel konstatere at det gikk hele 10 år før denne strategien førte til et konkret gjennombrudd i form av ID-porten i 2013.

³² Statsminister Jens Stoltenberg har imidlertid på LO-kongressen i 2001 benektet at NPM dette var noe sentralt element; han sa til og med at han ikke visste hva det var!

³³ Den såkalte «rød-grønne-regjering» bestående av Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet ble dannet etter valget 2005.

³⁴ http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/pla/2001/0002/ddd/pdfv/137338-strategi_for_daf2.1708.pdf

³⁵ Men det var samtidig på dette tidspunktet embetsverket i Administrasjonsdepartementet tok initiativ til å foreslå en rekke IKT-baserte tiltak så som 24/7-konseptet – døgnåpen forvaltning basert på bruk av internett, portaler, etc.

³⁶ [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Strategi_for_ikt_i_offentlig_sektor.pdf#search=bit for bit](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Strategi_for_ikt_i_offentlig_sektor.pdf#search=bit%20for%20bit)

³⁷ Personal Key Identification.

I 2002 gikk Skatteetaten, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene sammen for å lage en internettportal for offentlig innrapportering. Bakgrunnen for dette var at undersøkelser viste at norske bedrifter brukte mer enn 7300 årsverk på rapportering til statlige myndigheter. Som et tiltak for å minske den offentlige rapporteringsbyrden, var overgang til elektronisk rapportering et satsningsområde innen offentlig nærings- og IKT-politikk. Portalen ble lansert i desember 2003 under navnet **Altinn**. Som mange andre IKT-tiltak ligger ikke initiativet i IKT-planene, men i initiativ fra etatene selv. Altinn er senere blitt selve spydspissen i Regjeringens IKT-politikk.

IKT-politikken fra 2000 frem til i dag

Rapporten fra statsekretærutvalget for IT: *Den norske IT-veien Bit for Bit* (1996) slo som nevnt fast at IKT vil ha betydelig samfunnsomdannende virkning.

Dette ble fulgt opp med en rekke eNorge-planer i årene fremover utover på 2000-tallet.³⁸ Disse hadde ofte som grunnlag tilsvarende planer fra EU.³⁹ Fokus har vært på «å få tjenester på nett», «økt bruk av netttjenester», «livskvalitet» og «gevinstrealisering». Men de overliggende formål som vekst og arbeidsplasser, altså bidrag til landenes økonomiske vekst, ble også nevnt, men var aldri gjenstand for noen konkretisering i disse IKT-planene.

EU hadde også et eget «overvåkningsorgan» for utviklingen i de enkelte EU-landene (hvor også EØS landene som Norge inngår) i IDABC - eGovernment Observatory. Det ble også publisert rapporter som sammenlignet hvor langt hvert enkelt land hadde kommet. Selv om Regjeringen ofte kastet seg over disse som om de var valgmålinger (altså kommenterte bare der hvor Norge scoret høyt), har disse målingene tvilsom verdi da er tatt ut av politisk sammenheng, og overser langtidstendenser og nasjonale særtrekk.

Stortingsmelding nr 17 (2006 – 2007) ***Eit informasjonssamfunn for alle***, er et grunnleggende dokument i så henseende. Selv om den mer beskriver utviklingen og dens konsekvenser, fremfor å legge frem konkrete planer for hva Regjeringen skal gjøre i så henseende.

Det skjer imidlertid en markert endring i de føringer som Regjeringen gir gjennom denne Stortingsmeldingen. ***For første gang sies det at det er nødvendig å se på tverrsektorielle samhandlingsprosjekter – uten at en konkretiserer hvordan dette skal gjøres.***

Stortingsmelding 19 (2008- 2009) ***Forvaltning for fellesskapet***, går lenger ved at den sier:

«Mål- og resultatstyringa og andre styringsinstrument skal sikre samordning. Verksemdene skal sjå ut over sitt eige ansvarsområde, jf. kapittel 6. Sektormål skal ikkje stå i vegen for gode løysingar på tvers. Folk forventar at styresmaktene opptre samordna. Informasjonsteknologien skal leggje til rette for meir effektiv sakshandsaming og betre samhandling og informasjonsutveksling mellom einingar og forvaltningsnivå» (side 9).

Men samtidig slås det fast at

”Det er eit innarbeidd styringsprinsipp i offentleg sektor at kvar einskild sektor og verksemd i størst mogleg grad sjølv skal bestemme over kva verkemiddel dei vil gjere bruk av for å oppfylle krav og

³⁸ eNorge 2005 og eNorge 2009.

³⁹ eEurope2002, eEurope 2005, i2010

forventningar frå overordna myndigheit. Dette gjeld òg for verksemdas investeringar i og bruk av IKT. Det betyr at kvar einskild sektor og etat også utarbeider eigne IKT-planar og strategiar” (s.27).

Den foreløpig siste Stortingsmeldingen om dette temaet ble lagt frem våren 2013 , Stortingsmelding 13 2012 /2013, **Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning**. Den inneholder mer av de samme temaene som de foregående stortingsmeldingene selv om en også her må lete etter de forpliktende formuleringene og konkrete innspill. Men her har en nok også sett at dokumentet har fått større politisk tyngde ved at samordningsminister **Karl Eirik Schjøtt-Pedersen** har bidratt der de forslagene som tjener offentlig sektor som helhet blir prioritert. I disse tilfellene har han hatt en sentral rolle i forhold til å avholde møter mellom sentrale departement i de ulike sakene og få dem til å enes om et felles ståsted.

Det som imidlertid kjennetegner denne perioden var at IKT-initiativ i stor grad ble «personlige» prosjekter som statsrådene i FAD tok fatt i.

Victor Norman (2001 – 2005) fra Høyre var lite interessert i IKT, og mente det var opp til etatene å vurdere om dette var hensiktsmessige verktøy å ta i bruk for å nå etatenes mål. Han sto også for en markedsliberalistisk tankegang og mente bla. at Statskonsult måtte vise sin eksistensberettigelse i konkurranse med private konsulentfirmaer. Statskonsult ble derfor «outsourcet» til å bli et statseid aksjeselskap.

Da **Morten A. Meyer** – fra samme parti – overtok i 2005 – fikk IKT en helt ny oppmerksomhet. Han satte i gang MinSide-prosjektet, en portal som var ment som hjelpemiddel for innbyggerne i å orientere seg i «byråkratijungelen». Prosjektet ble nedlagt i 2013 av Difi med begrunnelsen at hjemmesidene i de enkelte etater nå vær blitt så gode at en felles portal ikke lenger var nødvendig.

Regjeringsskiftet i 2005 førte til at **Heidi Grande Røys fra SV** ble ny «fornyingsminister» som det nå het for å distansere seg fra begrepet modernisering». Hun tok noen klart ideologiske grep: Statskonsult ble igjen ført tilbake som direktorat under FAD under navnet Difi; hun etablerte også et senter for fri programvare (FriProg), og tok initiativ til å bryte Microsofts dominans i offentlig sektor ved å anbefale OIO⁴⁰ som dokumentstandard.

Omstokkingen i regjeringen i 2009 førte til at **Rigmor Aasrud** fra Arbeiderpartiet ble ny statsråd i 2008. Hun gjorde om på noen av de beslutningene som Røys hadde gjort: Dokumentstandard fra Microsoft OpenXML ble godkjent på linje med OIO, og satsingen på fri programvare gjennom FriProg var ikke like entusiastisk.⁴¹

Poenget er at IKT-politikken ble mer preget av statsråders personlige preferanser – uavhengig av politiske ståsted.

I 2013 fikk vi et regjeringsskifte i og med at de borgerlige partene vant valget, og Høyre og Fremskrittspartiet dannet en samarbeidsregjering. Ansvaret for samordning av IKT-politikken ble nå lagt over til det nye Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KDM) under ledelse av **Jan Tore Sanner**. Departementet er resultat av en sammenslåing av Kommunal og Fornyingsdepartementet (samt planleggingsavdelingen i Miljødepartementet). Hovedformålet er å se modernisering og

⁴⁰ Offentlig Information Online – dette er en åpen offentlig standard uavhengig av leverandører.

⁴¹ Det var klare indikasjoner til at støtten til FriProg-senteret var i ferd med å bli strøket fra statsbudsjett i 2013, men hektisk lobbyvirksomhet hindret det.

effektivisering av offentlig sektor i sammenheng med en kommunalreform med sikte på færre og mer effektive kommuner.

1.4. HVA HAR VÆRT DET KARAKTERISTISKE VED DISSE IKT-PLANENE?

Hva har kjennetegnet –overordnet – de ulike IKT-planene? Hva har vært fokusområdet, og hva er det ikke blitt fokusert på?

Forholdet offentlig sektor og innbyggerne har vært primærfokus

Nær sagt alle IKT-tiltak har tatt sikte på å gjøre det enklere for innbyggerne å komme i kontakt med offentlig sektor. Det være seg fra døgnåpen forvaltning, via MinSide-initiativet under ledelse av moderniseringsminister **Morten M. Meyer**, til årets Digitaliseringsprogrammet som ble lagt frem i 2012/2013. Her fremstår kanskje digital postkasse som det mest sentrale tiltaket.

Innbyggerfokuset kan ha vært naturlig i og med at utgangspunktet i 80-årene var forbrukerrettigheter, initiert av Høyre-statsråden **Astrid Gjertsen** og etterlevd av AP-statsråden **Anne Lise Bakken**. I tillegg kommer at avdelingen for «IT-politikk» i 2005 ble flyttet fra Næringsdepartementet til daværende Moderniseringsdepartement (nå FAD).

Utfordringen her har vært at staten er seg selv nok; tjenesteutviklingen har ikke vært basert på brukers behov, men snarere på å forklare brukeren et komplisert regelverk. I tillegg har det ikke vært noe godt samspill mellom stat og kommunesektoren til tross for at den største delen av tjenestene leveres av kommunal sektor. Et skritt i retning av bedre samordning med kommunesektoren er etableringen av KommIT i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS) i 2013 som skal gi en felles IKT-innsats for kommunesektoren.

Dette har ført til at samhandlingen mellom offentlig sektor og privat næringsliv ikke har hatt noen stor oppmerksomhet i de de ulike IKT-planene, selv om regelverkendring og AltInn som portal for registerinnmeldinger hele tiden har vært sentralt. Disse tiltakene hører inn under Nærings- og Finansdepartementet, med så sentrale aktører som Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet og SSB som drivende, og med EDAG (Elektronisk dialog med arbeidsgivere om ansettelse, lønn og trekk), som det dagsaktuelle IKT-tiltak.

Dette har imidlertid også ført til spenningsforhold i form av at det i Brønnøysundregistrene både har utviklet seg bred og dyp IKT-kompetanse på grunndata og fellesforvaltning av data, og at Brønnøysundregistrene har en lovpålagt oppgave om forvaltning av visse grunndata (Enhetsregisteret). – Det har i de senere år vært utført en utredning om Nasjonal metadatastrategi i regi av Difi, men med bistand fra flere sentrale aktører. Det er imidlertid et problem at Difi og Brønnøysundregistrene hele tiden har vært uenig i hva formålet med en slik strategi skal være og timingen for realiseringen.

Samhandling etatene i mellom.

Det tiltak som vil ha størst verdfiskapende effekt, og med betydelige konsekvenser for effektiviteten i det offentliges servicegrad, er bedret samhandling etatene i mellom. Riksrevisjonen har i en rekke sammenhenger pekt på at her henger norsk offentlig forvaltning etter. "Ikt-systemer og registre som skal gjelde flere sektorer får en utforming preget av den etaten de er utviklet i, med størst vekt på

egne oppgaver og målsettinger. Systemene/registrene blir dermed i liten grad tilpasset andre etaters behov.”⁴² Som jeg nevnte innledningsvis har dette området fått økt oppmerksomhet fra EUs side i sin ranking av E-Government. At Norge har gjort lite på dette området til nå, har ført til at Norge har falt på rankingen.

Samarbeid med privat sektor.

IKT-planene har i liten grad vært opptatt av samarbeid med privat sektor, eller åpenhet for å utnytte hverandres kompetanse. Den teknologiske utvikling har nå gått så langt at et samarbeid tvinger seg frem. Det gjelder f.eks. tilgjengeliggjøringen av åpne, offentlige data. Her ligger Norge bak andre land, og enkelte etater – så som Statens Kartverk – er langt mer restriktive enn de bør og kan være.⁴³

«Noe av det mest interessante med den nye danske strategien for digitalisering er at det er finansministeren som står bak, i tett samspill med næringsministeren og kommunesektoren. Jeg tror det ville hjulpet om det også i Norge var slik at Finansdepartementet stilte seg i spissen for denne type tverrgående effektiviseringstiltak i staten, og ikke overlater et så viktig politikkområde til et svakt fornyingsdepartement», sa Paul Chaffey i sin blogg i 2013⁴⁴

1.5 HVORDAN ER OMGIVELSESAKTORENE BLITT VURDERT I IKT-PLANENE?

To ganger har altså norske regjeringer forsøkt å ta et helhetlig – og mer politisk-ideologisk - grep for modernisering av offentlig sektor. Det var Willoch-regjeringen i 1986 og Stoltenberg-regjeringen i 2001. Begge hadde som sitt utgangspunkt – tross ulik politisk ståsted – å konkurranseutsette deler av offentlig tjenesteproduksjon. Det første forsøket var preget av en klar markedsliberalistisk filosofi om å redusere statens oppgaver; dette resulterte på sikt de-regulering og privatisering av telesektoren ,media, energisektoren, etc. Når det gjelder det siste forsøket, var dette inspirert av Tony Blairs «sosiale revolusjon» om modernisering av offentlig sektor.

De var åpenbart påvirket av omgivelsesfaktorer som tilpasning til marked, privatisering og forbrukerrettigheter.

Ingen av tiltakene ble gjennomført i sin helhet som vi skal se senere, og var heller ikke preget av bruk av IKT som virkemiddel for å oppnå resultatet.

I de siste 15 – 20 årene har Regjeringen utarbeidet en rekke IKT-planer. De har i stor grad vært deskriptive beskrivelser av bruken av IKT både i privat og offentlig sektor, og hvilken betydning IKT generelt sett har for «vekst og verdiskapning» i samfunnet. Bare rent overfladisk kommer de inn på mål som « redusere veksten i det offentliges kostnader» (forslaget om døgnåpen forvaltning av Arbeiderpartiregjeringen i 2001), og «bidra til økt produktivitet (i offentlige ytelser)» av Bondevik-regjeringen i 2003.

Fraværet av diskusjon om omngivelsesfaktorenes betydning er slående:

⁴² Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008, Dokument 1 (2009–2010).

⁴³ Dette har nå endret seg ved at kartdata er blitt åpent tilgjengelig fra 2013.

⁴⁴ Paul Chaffey, da leder for Abelia, nå i 2014 statssekretær i KMD, i sin blogg, <http://paulchaffey.blogspot.no/>.

Omgivelsesfaktoren «globalisering/marked» har ikke bare med makro-økonomiske tendenser å gjøre, men også i høyeste grad hvordan samspillet mellom offentlig sektor og privat næringsliv har utviklet seg. «Verdikjedene» innen en rekke offentlige tjenesteytinger vandrer fra offentlig til privat sektor, og ofte igjen tilbake. Eksempler på dette er både helsevesenet (private apoteker, private sykehus etc), men også når det gjelder innrapportering til og fra næringslivet. Det har oppstått over tid en langt større dynamisk effekt og arbeidsdeling mellom offentlig sektor og privat næringsliv, enn det IKT-planene tar høyde for.

Et godt eksempel på dette er utviklingen av *lenkede, åpne data* som har vært et tema de siste årene. Det har vært et krav fra mange at offentlige data er et fellesgode som bør «frigis». Dette er gjort i noe varierende grad fra de ulike etater. Det som driver dette frem er teknologien – mulighetene til å lagge «apper». Men de mer grunnleggende implikasjonene av dette er at privat sektor da får anledning til å utvikle tjenester – hurtigere og bedre – enn etatene selv, og kan dermed påta seg en rolle i service- og tjenesteutviklingen som alternativ til offentlig sektor. Et eksempel på dette er f.eks. transportdata. Er det nå så sikkert at det er Vegdirektoratet som skal gi innbyggerne trafikkovervåkningsdata i fremtiden, eller gis det av en privat leverandør i form av en gratis «app»?

Det samme gjelder for utnyttelsen av felleskomponenter som ID-porten, Altinn, Folkeregisteret, og for så vidt alle de standardene en ønsker å innføre. Dette er «fellesgoder» som best kan utnyttes av både offentlig og privat sektor, og den videre utvikling av dem kan skje i dialog med privat sektor. Det er ikke bare mellom etatene at murene i form av siloer bygges; det har vært et kjennetegn med alle IKT-planene at det er et klart skille mellom privat sektor og offentlig sektor, på samme måte som offentlig sektor selv klart skiller mellom tjenester til innbyggerne og til næringslivet slik at vi får endog ulike infrastrukturer mellom de to «målgruppene». (Helse har endog en tredje infrastruktur – Helsenet).

Det samme gjelder omgivelsesfaktoren **«nye rettigheter til innbyggerne»**. Denne utviklingen innebærer ikke bare at enkelttjenestene må forbedres, derav fokuset på «digitaliseringsnivået» i den enkelte etat. Krav og forventninger fra innbyggernes sider utvikler også i retning av fra å **sende inn søknader** – «skjema på nett» er hovedsatsingen til Regjeringen – til **tjenester basert på dialoger** – som EDAG-prosjektet er et eksempel på, og som ikke er nevnt i noen IKT-plan. Implikasjonen av å utvikle tjenester basert på dialoger er at livssyklustjenester – «fra vugge til grav» – fra tilbud om barnehageplass, studielån, bostøtte, pensjon, vil presse seg frem. Det er få spor av slike tiltak i IKT-planene.

Omgivelsesfaktoren **«klima/miljø»** har kommet på agendaen i den siste Stortingsmeldingen om Digital Agenda. Her nevnes det flere steder hvordan IKT kan begrense forurensede gassutslipp gjennom bedring av transportplanlegging, mer intelligente strømmålere etc. Men samtidig er satsingen på «transport» i bred forstand svært fragmentert mellom ulike departementer, kommunesektoren (havner) er viktige knutepunkter for godstransporten, og privat sektor spiller en avgjørende rolle for gjennomføringen av disse tiltakene. Privat sektor har også en egeninteresse av å gjennomføre disse tiltakene - mer effektiv godstransport reduserer transportkostnadene etc. Men føringer for gjennomføring av disse tiltakene ligger i Nasjonal Transportplan som ikke berører IKT i noen særlig grad. Det er egentlig litt forunderlig at IKTs betydning for klimaspørsmålene ikke har vært

fokusert mer og tidligere, all den stund Norge gjennom Brundtland-kommisjonen i 1987, satte fokus på dette problemet, gjennom begrepet «bærekraftig vekst».⁴⁵

Omgivelsesfaktoren «*IKT*» er selvsagt sterkt til stede i alle IKT-planer. Men det begrenses enten til hvordan man kan bruke IKT til å effektivisere enkelttjenester, eller analyser av hvilken «samfunnsomdannende» virkning IKT har – uten å sette dette inn i en sammenheng om effektivisering av offentlig sektor i det store. IKT blir et verktøy.

Samtidig har vesentlige IKT-prosjekter ikke vært avfødt av de ulike IKT-planene, men oppstått og drevet igjennom av etatene selv. Det gjelder f. eks. Skattedirektoratets FLID-system fra 1982, Tollvesenets TVINN-system i 1988, Nasjonal infrastruktur for IT, initiert av Statskonsult i 1990, Undervisningsdepartementets system for Samordna Opptak i 1996, etablering av Altinn som innregistreringssystem for næringsoppgaver i 2003, Skattedirektoratets bruk av internett-basert selvangivelse fra 2005 for forhåndsutfylt selvangivelse, Lånekassens system for nettbasert låneopptak i 2006, og UDIs ssystem for samhandling mellom UDI, politiet og og Utenriksdepartementet som ble startet i 2007, for å nevne noen eksempler.⁴⁶

Hvorvidt IKT-planene har vært en inspirasjon og veiledning for slike initiativ i etatene selv, er heller tvilsomt.

I selve IKT-planene og Stortingsmeldingene om dette, er fraværet av helhetstenkning basert på analyse av omgivelsesfaktorer, slående. De bærer mer preg av deskriptive beskrivelser av IKT-basert utviklingstrender i samfunnet for øvrig, og opprømsing av pågående IKT-tiltak innenfor offentlig sektor.

Det en har savnet i disse planene er derfor en *politikk* på dette området, en verdiforankring eller en ideologisk retning, en retning på hva man vil og hvor man vil. Flere har fremholdt at Norge ikke gjennom de ulike «e-planene» har hatt et samlet, og overgripende forvaltningspolitisk program.⁴⁷ Planene er for generelle, for lite operative og for lite konkrete i sine målformuleringer.

De har rett og slett savnet en overordnet politisk grep som ser på sammenhengen mellom behovet for å modernisere og reformere offentlig sektor i lys av endringer i omgivelsesfaktorene, og bruk av IKT for å oppnå dette overordnede målet.

Jeg nevnte innledningsvis at tilpasning til **eksterne** omgivelsesfaktorer som regel fører til utløsning av **interne** endringsmekanismer i form av press på bedre samordning (i tjenesproduksjonen), press på kunnskapsdeling på tvers av sektorer, og press for å skape innovativt nye former for kontakt og samhandling med omgivelsene (næringsliv og innbyggere).

Omgivelsesfaktorene og endringsprosesser

Siden IKT-planene i liten grad tar hensyn til omgivelsesfaktorene, har da også også dette i begrenset grad utløst disse endringsmekanismene:

⁴⁵ ITS Norge har imidlertid nå en stor satsing på dette tema gjennom sitt prosjekt «Hårfagre» - om å gjøre transportdata fra ulike kilder tilgjengelig for å oppnå bedre transportstyring, etc. Se www.its-norway.no.

⁴⁶ Den mest oppdaterte oversikt over status på IKT-satsinger i det offentlige finnes her: <http://www.difi.no/filearchive/digitalt-forstevalg-status-difi-rapport-2011-2.pdf>

⁴⁷ Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen: «Styring av den elektroniske forvaltningen i Norge – en tilstandsrapport, avdeling for forvaltningsinformatikk», UiO, Complex nr 1/2011.

Samordningspress:

Riktignok har det siden ca. 2005 vært tatt initiativ til en rekke samordningstiltak gjennom styringstiltak og utvikling av fellesskapskomponenter. Men samlet sett har effekten vært liten – det er få reelle samhandlingsprosjekter mellom sektorer og etater i dag. Det fremste er Altinn-portalen. Men også dette er begrenset som jeg skal komme tilbake til i neste kapitel.

Kunnskapsdeling på tvers av sektorer:

Også her er effekten liten. Riktignok har en etablert SKATE som samarbeidsorgan for sentrale etatsledere. Men mandatet er begrenset og fullmaktene små i forhold til den tradisjonelle etatstyringen. Semicolons Samhandlingsarena har i en viss utstrekning fungert som en åpen arena for erfarings- og kunnskapsutveksling. Men staten har ikke etablert noe tilsvarende det **Torger Reve** beskriver i sin bok om «Et verdiskapende Norge»⁴⁸ om Kunnskapsarenaer som grunnlag for innovasjon og videreutvikling.

Innovasjon:

Ingen av IKT-planene har adressert problemstillingen omkring innovasjon som en forutsetning for løsning av f.eks. tjenesteproduksjon og servicegrad i offentlig sektor. Det nærmeste en kommer er Stortingsmeldingen som Helse- og omsorgsdepartementet la frem våren 2011,⁴⁹ og initiativet knyttet til innovasjon i offentlige innkjøp.⁵⁰

Oppsummering:

Initiativ til IKT-tiltak ligger fremdeles hos etatene selv, og styringsstrukturen er i hovedsak basert på samme prinsipp som tidligere: statsrådene har selvstendig ansvar for sin portefølje overfor Stortinget som kontrollorgan, og etatene har selvstendig ansvar innenfor de mål og styngsprinsipper som ble nedfelt i 80-årene. I stedet har man vært opptatt av å gjøre mindre strukturelle tilpasninger for å bedre samhandlingen mellom etatene:

1.6 TILTAK FOR FORBEDRET SAMHANDLING

Det har vært et gjennomgående trekk helt siden den første datapolitiske dokument ble utarbeidet i 1974 at det skulle være opp til etatene selv å ta i bruk IKT til det formål de selv anså formålstjenelig, selv om de også pekte på behovet for felles begreps- og systemstruktur.

Men i 1978 ble dette standpunktet utfordret. Elgsaas-utvalget pekte på den ene side at IKT-utviklingen gikk i retning av desentralisering i form av mindre maskiner, etc. Men samtidig mente de at det måtte tas i bruk standarder for informasjons- og meldingsutveksling mellom ulike typer datasystemer.

⁴⁸ Torger Reve (red): «Et kunnskapsbasert Norge», Universitetsforlaget 2012.

⁴⁹ St.meld 2011 : 11 «Innovasjon i omsorg», <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/2011/nou-2011-11.html?id=646812>

⁵⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/pressesenter/pressemeldinger/2013/mer-innovasjon-og-smartere-innkjop-i-sta.html?id=714460>

Begge forslagene peker på dilemmaet som knytter seg til balansen mellom lokal selvstendighet hos emtatene (og kommunene) – slik vår forvaltningsstruktur krever -, og behovet for samordning og sentral styring.

I valget mellom disse to er det friheten hos etatene som har vært det avgjørende – knesatt som prinsipp hos flere regjeringer senere.

Et forsøk i begynnelsen av 90-årene på å lage en felles informasjonsarkitektur for offentlig sektor, havarerte, hovedsaklig fordi valg av kommunikasjonsteknologi ble overkjørt av den teknologiske utvikling – Internett ble den dominerende kommunikasjonsformen fra midten av 90-årene.

I 1996 kom bevilget Regjeringen 18 millioner kroner til «infrastrukturelle» tiltak under vignetten «**Offentlig sektor på den elektroniske motorvei**»⁵¹, og i 2002 var temaet PKI som et sentralt element for en slik «motorvei». Infrastruktur – som er en slags samordning - har derfor hele tiden vært sentrale tiltak, men det var først fra 2007 at FAD – og senere Difi – fikk utarbeidet en rekke nye «infrastrukturelle» tiltak:

- *Utarbeidelse av en Referansekatalog for anbefalte og obligatoriske standarder ble påstartet i 2007*
- *En tverrsektoriell arbeidsgruppe la i 2008 frem et forslag til felles retningslinjer for bruk av arkitektur for offentlig sektor.*
- *Difi ble etablert i 2008*
- *Prosjektveiviseren ble lansert i 2009*
- *Et tverrsektorielt samarbeidsorgan bestående av de fremste etatslederne ble etablert i 2009, og fikk et utvidet mandat i 2012*
- *FAD fikk styrket rolle i budsjettprosessene i 2010*
- *Difi fikk utvidede fullmakter til å bidra til samordning av IKT-budsjettene i departementene i 2011*
- *Et nytt samordningsorgan innenfor kommunesektoren – KommIT – ble etablert i 2012*
- *Altinn II blir lansert som den nye plattformen for digitale tjenester for næringslivet og privatpersoner i 2013.*

Summen av dette skulle bli en bedre samordning på tvers av etatene og kommunene, med FAD – nå KDM - som samordningsdepartement og Difi som pådriver. Men til nå har ikke disse tiltakene hatt den fornødne effekt i følge en rekke utredninger:

- *FAD har hatt liten tiltro som samordningsdepartement blant etatene i følge undersøkelser*⁵²
- *Difi har liten tillit blant etatene i følge en undersøkelse som Riksrevisjonen foretok i 2010*⁵³
- *Arkitektur-prinsippene som FAOS-rapporten la frem er lite brukt (se neste kapittel)*
- *Organisering og styring av felleskomponentene er et problem*⁵⁴

⁵¹ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/ad/Nyheter-og-pressemeldinger/1996/offentlig_forvaltning_pa_den_elektronisk.html?id=235749

⁵² Se Riksrevisjonens rapport fra 2010/2011, side 46,

<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok3-201112-001.pdf>.

Riksrevisjonen påpeker at tilliten har økt siden forrige revisjon i 2008, men at både Difi og FAD har «forbedringsmuligheter på flere områder».

⁵³ Se Riksrevisjonens rapport fra 2010/2011, side 44

<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok3-201112-001.pdf>

- *Prosjektveiviseren er lite egnet for samhandlingsprosjekter*
- *FADs innspill på etatenes IKT-budsjetter har hatt liten effekt.*
- *Altinn hadde store tekniske problemer både i 2011 og 2012.⁵⁴ Det har ført til en endret strategi for å gjøre systemet mer robust. Effekten av dette er at nye tjenester og nye tjenesteierere (f.eks. kommunene) foreløpig er satt på hold til systemet er mer robust.*

Jeg skal kommentare disse tiltakene mer grundig i neste kapitel.

1.7 SAMMENHENG IKT-POLITIKK OG FORVALTNINGSPOLITIKK?

I en tidligere studie har en pekt på at tiden frem til ca. 1990 har fokus vært på å etablere og videreutvikle velferdsstaten. IKT ble i den sammenheng naturlige verktøy for å effektivisere enkeltprosesser.

Fra 1986 har forvaltningspolitikken gått utt på brukerorientering, forenkling og tilgjengeligjøring av av tjenester. Dette har en vært et klart forvaltningspolitisk mål siden – sluttet opp av ulike regjeringer siden 1986. IKT-tiltakene har vært å realisere dette: da har internett, døgnåpen forvaltning etc. vært hensiktsmessige virkemidler.

En kan derfor si det har vært god samsvar mellom forvaltningspolitikken og IKT-strategien.

Hvorvidt dette har vært en villet politikk, eller om det er teknologien i seg selv som har gjort det lettere å holde fast ved denne politikken, er vanskelig å si. Men det synes som IKT-tiltak er blitt et mål i seg selv.

Politikerne kunne ha valgt en annen strategi enn «på nett med innbyggerne» og «skjemaer tilgjengelig over nettet». To andre alternativer – eller supplerende strategier fantes:

- En forvaltningspolitikk som kan tilby innbyggere og næringsliv tjenester på tvers av etatsgrenser, altså samordning og livssyklus-tjenester.
- En forvaltningspolitikk som tar sikte på å effektivisere offentlig sektor som helhet for å gjøre den mer verdiskapende i samarbeid med privat sektor. Målet skal da være at offentlig sektor i sterkere grad skal bidra til økonomisk vekst i samfunnet..

Men en slik strategi er mer krevende da den må sees i sammenheng med dilemmaet: *samordning kontra etatstyring*.

En kan gjerne si dilemmaet mellom strategi og struktur. Det er temaet for neste kapitel.

⁵⁴ <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf-.pdf>

⁵⁵ En kommentar til dette kan leses her: <http://www.digi.no/892814/giske-villede-om-altinn>