

KAPITEL 2 - «STRATEGY BEFORE STRUCTURE»?

«Gevinstene øker når arbeidsprosesser er samordnet, kunnskap deles, verdiskapningen er felles, og strategier er samordnet». «Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer», Leif Skiftenes Flak (red.), Universitetsforlaget 2012

«Strategy before structure» er et kjent ordtak fra strategi og ledelsesteori, opprinnelig skapt av bedriftshistorikeren **Alfred Chandler**.¹ Det skal bety at en lager en struktur i etterkant av utviklingen av en strategi; strukturen skal da være et viktig instrument for å gjennomføre valgt strategi. Det er ikke strukturen som skal styre strategien, men omvendt.

Nå har det utsagnet av mange blitt modifisert til «strategy *follows* structure»; det betyr at det finnes en gjensidig avhengighet mellom strategi og struktur; det ene påvirkes av det andre. Det betyr at strategien ofte må tilpasses strukturen.

I relasjon til offentlig sektor kan en si at strukturen – hvordan forvaltningen er organisert – langt på vei må bestemme strategien. Grunnen er at offentlig sektor må legge til grunn en rekke prinsipper som er grunnleggende for et demokrati: Rettsprinsipper og likebehandling overfor befolkningen, og balanse/kontroll mellom styrende og forvaltende enheter, er grunnleggende verdier som ikke uten videre kan endres og som vil legge føringer på styringsstrukturen.

Allikevel må det sies at debatten om IKT i offentlig sektor er mer preget av fokus på struktur som sentral faktor som hindrer gjennomføringen av viktige IKT-tiltak, enn drøfting og synliggjøring av hvilken strategi IKT-tiltakene skal realisere.

La meg derfor forsøke å gå gjennom denne problemstillingen.

2.1 FOKUS PÅ «STRATEGY»

Som vist i kapitlet foran er det bare to ganger regjeringer har hatt et klart politisk mål -dvs. strategi - med moderniseringen av offentlig sektor; det var Willoch-regjeringen i 1986 og Stoltenberg-regjeringen i 2001. Strategien var å endre offentlig forvaltning til å bli mer effektiv totalt sett, og mer i pakt med nye innbyggerkrav og politiske strømninger.

Senere er såkalte forvaltningsreformer, som forslaget om døgnåpen forvaltning i 2001, fått et stadig sterkere IKT-preg. IKT er blitt det mest sentrale verktøy for å effektivisere forvaltningsprosesser og -tjenester. Det er imidlertid neppe noen urimelig fortolkning når en sier at bruk av ordet «digitalisering» og «døgnåpen forvaltning ved hjelp av IKT» er mer ment som å nøytralisere politisk de tiltak som en ønsker gjennomført. Hvem kan være uenig i at offentlig sektor «digitaliseres»? Hvem kan være uenig i at vi bestreber oss på at vi tar i bruk IKT mer utstrakt enn andre land – at vi skal bli den ledende eForvaltnings-nasjon – som det heter i visjonene. IKT er blitt målet og ikke midlet.

Stortingsmeldingen om Digital Agenda for Norge i 2013, har et klart uttrykt mål eller strategi: «**Norge på nett**». Operativt er dette formulert slik for offentlig sektor:

¹ For en debatt om dette temaet se f.eks. <http://cbrao2008.blogspot.no/2011/06/structure-before-strategy.html>

*«Tjenester med årlig innsendingsvolum over 5000 skal tilgjengeliggjøres (dvs, skjemaene skal være nedlastbar fra Internett) innen 1. halvår 2014. Tjenester med årlig innsendingsbehov over 3000, skal være tilgjengelig innen 1. halvår 2015».*²

Dette er en klar strategi rettet mot brukerne/innbyggerne av offentlige tjenester, og konkretisert i tilgang til skjemaer på nett. Undersøkelser viser imidlertid at dette kan være vanskelig å nå:

På digitaliseringskonferansen i april 2013 kunne **Difi** legge frem en rapport³ som sa at kun 22 % av etatene hadde sine skjema tilgjengelig på nett, men ingen digitale tjenester knyttet til skjemaene. 3 av 5 etatsledere sa også at de ikke forventet å nå Regjeringens mål innen de oppsatte tidsrammer.⁴

I en undersøkelse som konsulentfirmaet **Rambøll** la frem på den samme konferansen, går den samme tendens frem, og her angis en del årsaker, som manglende kompetanse innen prosjektledelse, endringsledelse, gevinstrealisering og finansiering.⁵

Daværende Difi-direktør **Hans Christian Holte** pekte på at mange offentlige etater tror de er «digitalisert» bare de har skjemaer på nett uten å ha digitale tjenester i tilknytning til disse skjemaene.⁶ Å sette «strøm på skjemaer» er som «å asfaltere krøtterstier» som han spissformulerte seg. Han etterlyste også sterkere styringssignaler fra regjeringen og at topplederne i etatene må få andre målekrav i forhold til gjennomføring av IKT-tiltak.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om «skjemaer på nett» er riktig strategi, og ikke minst om det er ambisiøst nok. Vil ikke **elektronisk samhandling av tverrsektorielle tjenester** i den hensikt å gi innbyggere og næringsliv bedre og mer sammenhengende tjenester, samtidig som dette fører til en effektivisering av forvaltningen i betydningen overføring av administrative ressurser til service, og utviklingstjenester, være en riktigere strategi?

Nå er det imidlertid ikke første gang Regjeringen har anlagt en slik ambisjon og strategi. I Administrasjonsdepartementets rapport om en døgnåpen forvaltning i 2001 sies det:

*«Innen 2004 skal brukerne ha tilgang til all offentlig informasjon og hovedmengden av offentlige tjenester via Internett, og eventuelt via andre elektroniske kanaler som telefon/tastafontjenester».*⁷

Strategien er den samme, og målet var 3 år etter – i 2004 (!). Fremdeles er altså ikke dette målet nådd.

Forskjellen den gang og nå er at en la til grunn den såkalte «tjenestetrappen» som viser 4 ulike nivåer for «digitalisering».⁸ Det laveste nivået er en hjemmeside; det neste nivået er skjema på nett og enkle digitale tjenester knyttet til det; det tredje nivået er integrasjon av tjenester knyttet til den

² St. meld. 23 side 79.

³ <http://www.digi.no/917387/ingen-grunn-til-begeistring>

⁴ En mer omfattende rapport kommer 29. juli i år.

⁵ IT i praksis kan lastes ned fra Dataforeningens sider www.dataforeningen.no (gratis for medlemmer i foreningen, en pris for ikke-medlemmer).

⁶ Finansavisen 3. juni 2013

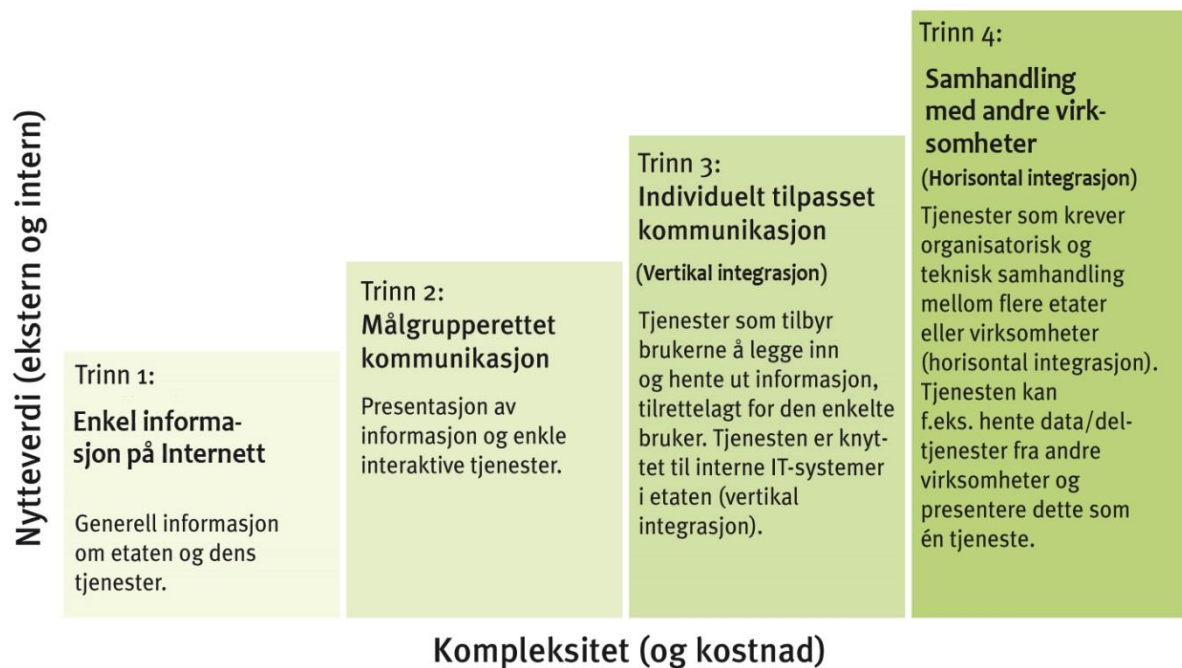
⁷ http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/pla/2001/0002/ddd/pdfv/137338-strategi_for_daf2.1708.pdf

⁸ «Tjenestetrappen» har hatt ulike fremstillinger som kun varierer noe i språkbruken. Jeg har her valgt den jeg mener har den beste pedagogiske utforming. Denne versjonen er hentet fra KS-IKT Forum. Modellen hadde sin opprinnelse i en tilsvarende figur fra EU.

enkelte etat, men tilrettelagt og spesialisert overfor den enkelte bruker (vertikal integrasjon); det fjerde nivået er tjenester som krever elektronisk samhandling mellom ulike etater og presentere dem som én tjeneste.

Den teknologiske kompleksitet øker med hvert trinn. Det gjør også innsatsen for å forenkle arbeidsprosessene. Det samme gjør kostnadene. Men det gjør også de potensielle gevinstene.

Det er ikke slik at det fjerde trinnet er det endelige målet for alle etater. Men utvilsomt et mål å strekke seg etter for mange etater. Samtidig pekes det på i en bok om gevinstrealisering at «*gevinstene øker når arbeidsprosesser er samordnet, kunnskap deles, verdiskapningen er felles, og strategier er samordnet*».⁹



Det å velge trinn 4 som strategi og overordnet mål vil ha større effekt for tjenesteutviklingen og effektiviseringen av offentlig sektor. Så kan man stille seg spørsmålet om hvorfor en ikke har kommet lenger.

Svarene finner en nok både i det jeg skrev i kapitel 1, men også at dette krever langt flere strukturelle tiltak og politisk engasjement enn et mål som går på de tre nederste trinnene som lett kan overlates til etatene selv, og som altså ikke krever noen endringer i styringsformen for offentlig forvaltning.

«Tjenestetrappen» har eksistert lenge – siden 2001. Den beskriver en visjon for det som senere er kalt «digitaliseringen» av Norge. Men en har knapt begynt «klatringen» i form av elektronisk samhandling hverken vertikalt eller horisontalt.

Det som har manglet er en grunnleggende analyse av veien dit – en strategi for å oppnå målet, og tiltak for å komme dit.

⁹ «Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer», Leif Skiftenes Flak (red.), Universitetsforlaget 2012, side 43.

2.2 STRATEGISKE KOMPONENTER I IKT-POLITIKKEN

Jeg skal skissemessig søke å beskrive disse tiltakene:

Teknisk interoperabilitet (samhandling) forutsetter at to komponenter er på plass:

- Bruk av åpne standarder for meldingsutveksling
- Felles arkitekturprinsipper for utvikling av brukerorienterte løsninger (Service-Oriented Architecture).

FAD satte ned Standardiseringsrådet i 2007 som etter mønster fra Danmark skulle lage en Referanse katalog over anbefalte og obligatoriske standarder, underforstått denne skulle brukes til samhandling. Rådet består av representanter fra de mest sentrale etatene og kommunene (selv om kommunene har et eget Standardiseringsråd). Difi var sekretariat. Rådet skulle rapportere til FAD og obligatoriske standarder skulle vedtas av kongen i statsråd. Rådet ble senere flyttet over fra FAD til Difi, og rapporteringen skjer til Difi.

Rådet har utarbeidet en Referanse katalog som inneholder en rekke anbefalte og obligatoriske standarder. De obligatoriske standardene er imidlertid i liten grad brukt. Grunnen ligger nok vesentlig i «strukturelle» forhold; nemlig at etatene kan forbeholde seg retten til å bruke andre løsninger dersom de finner gode nok argumenter for det.

I 2007 tok også FAD initiativet til en tverrsektoriell arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til arkitekturprinsipper for offentlig sektor. Den ble hetende FAOS-rapporten (**Felles Arkitekturprinsipper for Offentlig Sektor**). Rapporten fikk stor og almen oppslutning da den kom i 2008. Som vist tidligere ble den også lagt til grunn i tildelingsbrevene fra en rekke departementer til etater som skulle utarbeide nye IKT-løsninger.

Felleskomponenter: Difi tok i 2010 initiativ til å utarbeide en rapport om bruk av felleskomponenter i offentlig sektor¹⁰. Rapporten foreslår følgende komponenter:

- Enhetsregisteret (grunndata om virksomhet)
- Folkeregisteret (grunndata om person)
- Matrikkelen (grunndata om eiendom)
- Altinn (-komponentene)
- Felles infrastruktur for e-ID i offentlig sektor

Det siste punktet er nå realisert av Difi gjennom den såkalte ID-porten, som også benytter BankID som id.

Rapporten slår utvetydig fast at linjeprinsippet må gjelde for forvaltning og styring av de enkelte komponentene. Det betyr at Brønnøysundregistrene har ansvaret for enhets-registeret og Altinn (det siste har imidlertid et felles eieransvar som inkluderer flere etater hvorav Skatt er den dominerende), Folkeregisteret forvaltes av skatt, og matrikkelen av Statens Kartverk, mens ID-porten forvaltes av Difi.

¹⁰ Se <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf-.pdf>

De foreslår imidlertid en rekke tiltak for å styrke den nasjonale samordningen av disse felleskomponentene, blant annet felles obligatoriske prinsipper (normer og krav) for forvaltning av nasjonale felleskomponenter, og at det legges mer vekt på gevinstpotensialet felleskomponentene skaper enn gevinstrealiseringen de kan garantere, i vurderingen av behovet for og finansieringen av nasjonale felleskomponenter.

I en Difi-rapport påpekes det at det er flere problemområder knyttet til gjennomføringen av felleskomponenter:¹¹

- *Felleskomponenter er etablert tilfeldig*
- *Utnyttet forskjellig*
- *Forvaltningen styres ikke i forhold til rollen og uklart nasjonalt ansvar*
- *Stor variasjon i måten IT-styringen skjer fra etatsstyrer, og få klare målformuleringer*
- *Manglende tverrdepartemental samordning / styring*
- *Ulike finansieringsmodeller*
- *Videreutvikling og forvaltning sees ikke i sammenheng*

Organiseringen – og dermed ansvarsfordelingen – er utvilsomt i dag et stort problem som trenger en avklaring.

Altinn som felleskomponent

Våren 2013 ble det utarbeidet en ny strategi for Altinn på bakgrunn av de tekniske problemene systemet hadde de to foregående år. Strategien er utarbeidet av en tverrsektoriell arbeidsgruppe under ledelse av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og går i korthet ut på følgende:

Altinn skal gjøres mer robust og stabil; nye tjenester i Altinn skal vente til en har oppnådd dette; utviklings- og testprosedyrer skal bli bedre; ny tjeneste-eiere som kommunene må vente til en samordning i kommunesektoren er oppnådd; nye tjenestebehov må identifiseres og konkretiseres, og beslutning om nye tjenester må vurderes og besluttes av Regjeringen; etater som har identifiserte og nødvendige behov som på kort sikt ikke dekkes av Altinn, kan dekkes ved egenutvikling eller ved løsninger i markedet.¹²

Altin er – og skal være – en viktig felleskomponent i den digitale infrastruktur som bygges, og hvor andre og viktige komponenter er ID-porten, Folkeregisteret, Enhetsregisteret, metadata/grunndata, etc. ***Altinn må sees som en komponent som skal samspille med i øvrige elementer.***

Hva dette konkret betyr, sies ikke i den fremlagte strategien, og må følgelig være en oppgave for de involverte etatene selv – på strategisk og operativt nivå. Det er meningen dette skal beskrives i en «forretningsmodell».

Dette setter krav til styringsform og –struktur, ikke bare i tilknytning til Altinn, men generelt i offentlig sektor. Altinn har allerede i dag en styringsform som er problematisk, sier strategirapporten fra NHD, i den forstand at det finnes en stor tjeneste-eier og mange små. I fremtiden vil dette bli ytterligere komplisert ved at det kommer inn flere tjenesteeiere med til dels sprikende behov og prioriteringer. NHD-rapporten sier om dette:

¹¹ Difi-rapport 2010/17 «Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor»

¹² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/aktuelt/nyheter/nyheter-2013/videre-arbeid-med-altinn.html?id=714778>

«Altinn har en styringsmodell som fremstår som tungvint og (at) beslutninger tar lang tid og involverer mange "parter". For fremtiden må det etableres en styringsstruktur der involvering ikke blir en hemsko for å kunne ta de riktige beslutningene til rett tid....Etter arbeidsgruppens vurdering er det nødvendig å etablere en ny styringsstruktur som gir en sterkere grad av kontroll over Altinns primære oppgave, som er å effektivt utvikle og drifte tjenester for tjenesteeierne.» (Strategidokumentet side 17).

Styringsstrukturen i Altinn - og problemene ved den – kan illustreres på denne måten: Skattedirektoratet (SKD) er en dominerende aktør i Altinn som igjen forvaltes av en annen etat, Brønnøysundregistrene; NAV er en betydelig potensiell aktør i Altinn, men begrenses av SKDs dominans; i følge den nye strategien for Altinn må kommunene vente før de blir tjeneste-eiere i Altinn; vil de det? Og er det egentlig noe lurt at kommunesektoren tilknyttes Altinn? Hvordan skal Difi som leder for SKATE få dette til å fungere sammen?

Nasjonal metadatastrategi (semantikk).

Dette betyr i korthet arbeidet med å harmonisere lover og regelverk slik at begrepsbruken blir entydig.

Difi tok i 2010 initiativ til å utarbeide en nasjonal metadatastrategi i erkjennelsen av at det fantes mange slike ulike initiativ sektorvis, og at en «løsning» i form av harmonisering av begrepsbruk var en forutsetning for elektronisk samhandling, altså både vertikal og horisontal integrasjon.

I en foreløpig rapport erkjenner arbeidsgruppen:

«På tross av de ovenfornevnte tiltakene, er det stor variasjon i hvor langt ulike deler av forvaltningen er kommet innen elektronisk samhandling og systematisk dokumentasjon og gjenbruk av metadata. Noen større etater og enkelte sektorer har kommet langt, andre har minimal aktivitet på området. De som arbeider på området, har i tillegg valgt ulike verktøy, modeller og metoder for å løse sine metadatautfordringer. Dette vanskeliggjør sammenlikning, koordinert forvaltning og gjenbruk av metadata for å oppnå samhandling generelt, og tverrsektoriell samhandling spesielt. Mangelen på samordning viser at det ikke har vært noen felles styring eller koordinering mellom de nevnte fellestiltakene (Seres, KOSTRA, Volven, LOS og EDAG), de har oppstått som resultat av ulike initiativ med ulik forankring, og har dermed i liten grad gjenbrukt kompetanse/erfaringer vunnet i de andre prosjektene.»¹³

Spørsmålet om en nasjonal metadatastrategi ble også tatt opp i Samhandlingsarenaen i regi av Semicolon-prosjektet høsten 2010.¹⁴ Det var enighet om at dette burde være et sentralt tema for SKATE. Dette ble imidlertid ikke gjort. Årsakene skal være at det er uenighet mellom Brønnøysundregistrene og Difi både om det faglige innholdet, og tidspunkt for realisering av en slik strategi. Det er også et faktum at drøftingene er av mer teknisk enn juridisk karakter, og lite orientert om hvelken verdi en slik strategi vil ha på en måte som beslutningstagere vil forstå.

¹³ <http://www.standard.difi.no/filearchive/nasjonal-strategi-for-metadata-1-0-utkast.pdf>

¹⁴ <http://www.semicolon.no/?p=393>

Et element i denne problematikken er etableringen av et såkalt reg/rep.¹⁵ For å lykkes med digitalisering og sammenkobling trengs referanseregistre, dvs registre hvor du kan finne hvem som har hva for eksempel hvilke pensjonsrettigheter en bestemt person har eller for den saks skyld hvilke livsforsikringer disse har. Disse registrene lagrer ikke data, men bare referanse til hvor dataene ligger lagret slik at den som trenger disse dataene kan rette en direkte forespørsel til de som eier dataene og dermed alltid får riktig versjon. Det blir på denne måten færre aldri fullt ut oppdaterte kopiregistre, noe som øker datakvaliteten og reduserer risikoen for data på avveie.

Elektronisk samhandling – integrasjon av arbeidsprosesser.

Dette er det siste og vanskeligste spørsmålet og som i liten grad dreier seg om teknologi, men arbeidsprosesser, innovasjon og måling av samfunnsøkonomisk nytte.

Her har lite eller ingenting blitt gjort. Problematikken ble synliggjort da Samhandlingsarenaen arrangerte møte om hvorfor helse- og omsorgssektoren ikke hadde kommet lenger i sin samordning i januar 2013.¹⁶

I en Difi-rapport blir disse grunnene for manglende samhandling angitt:¹⁷

- *Manglende tillit etatene i mellom*
- *Manglende modell for samarbeid og samhandling*
- *Manglende finansieringsmodell*
- *Manglende gjensidig tilpasning i samhandlingsforholdet*

Mangel på innovasjonssystem i det offentlige ble også belyst på et tidligere møte i Samhandlingsarenaen.¹⁸

Noen av de sentrale poengene er innovasjonstenkning sammen med andre (offentlige etater), og sammen med privat sektor, og hvor også tverrfaglighet – i tillegg til tverrsektorielt samarbeid – er vesentlige elementer. En modell kan være kunnskapsarenaer hvor erfaring og ikke minst **kunnskapsdeling** er sentralt. Semicolon som et samhandlingsprosjekt drevet av «tredjepart» og finansiert av aktørene selv, pluss forskningsmidler, er eksempel på en slik Kunnskapsarena.

Det har vært en svakhet i prosjektet at NAV i liten grad har vært villig til å dele sin kunnskap om sine samhandlingsprosjekter med øvrige etater.

Et viktig hinder har nok også vært å beskrive gevinstpotensialet i samfunnsøkonomiske termer. Men også her har Semicolon brøytet ny mark gjennom å utvikle en modell for samfunnsøkonomisk analyse/nytte.¹⁹

Det vil alltid være mye vanskeligere å beregne gevinster av et «infrastrukturelt» tiltak som slik samhandling representerer. Men det sier seg selv at dess fler som bruker felleskomponentene, dess lavere enhetskostnad får en, jfr. kapitel 1.

¹⁵ Reg/rep betyr registre og repository. Det kan sammenlignes med et bibliotek: Vi kan gå inn i Deichmanns hjemmeside og lete etter en bok i et register. Vi får der opplyst at «Deichmann» har boken, men at den befinner seg i filialen på Majorstuen og kan lånes derfra. Filialen blir da respositoriet.

¹⁶ <http://www.semicolon.no/?p=454>

¹⁷ Difi-rapport 2010/18 «Saman om felles mål»

¹⁸ <http://www.semicolon.no/?p=452>

¹⁹ http://www.semicolon.no/wp-content/uploads/2013/02/Semicolon_metode_web_version.pdf

Et annet like åpenbart argument er dette: Organisasjonsstrukturen i offentlig sektor er ikke gitt en gang for alle. Politikerne kan ønske endringer i form av f.eks. NAV-reform eller sykehusreform slik de gjorde for noen år siden. Manglende integrasjon mellom ulike IKT-systemer utviklet av de ulike etater/avdelinger som nå er slått sammen, er så store og alvorlige at de er i ferd med å grunnstøte begge reformene. **Dersom en hadde investert på forhånd de prinsippene og grunnlagene for samhandling som beskrevet ovenfor, hadde det offentlige – og samfunnet - sparte enorme midler som i dag brukes til «integrasjon» av ulike IKT-systemer.**

Strategien bør derfor være mer ambisiøs - slik den også er lagt opp til i «tjenestetrappen» fra 2001. Flere initiativ har blitt tatt i den retning, men disse har i liten grad blitt fulgt opp fordi det mangler et helhetssyn og politisk engasjement for å ta de nødvendige beslutninger. Det må nok også sies at aktørene har seg selv å takke da problemstillingene er blitt veldig teknifisert og mystifisert som har gjort at politiske beslutningstagere har skygget unna.

Dette er da altså ikke bare et «strukturproblem», men i høyeste grad et «strategiproblem» - og evne til å formidle sentrale problemområder på en måte som forstås.

I frustrasjonen over at lite skjer, har man derfor foreslått drastiske tiltak så som å omdanne staten til et konsern (Dataforeningen²⁰), eller etablere en overordnet IKT-prosjektorganisasjon som skal ha full myndighet over all IKT-utvikling i det offentlige (Digit-utvalget²¹).

Begge forslag bommer på fundamental forståelse for at organiseringen av offentlig sektor er – og må – bygge på andre prinsipper enn bedrifter i privat sektor.

Det betyr ikke at det ikke er mulig å gjøre noe med strukturen – i vid forstand – i dag:

2.3 FOKUS PÅ »STRUCTURE»

Før jeg går inn på hvordan staten bør organisere seg for å realisere en mer ambisiøs IKT-strategi som ivaretar behovet for tverrsektorielt samarbeid og elektronisk samhandling, må vi se på hvordan organisering av offentlig sektor i det store har utviklet seg.

Har vi en effektiv organisering i dag?

Har vi en offentlig forvaltning som er organisert optimalt i forhold til de oppgaver de har – særlig i forhold til digitaliseringsstrategien?

Nå nevnte jeg jo i forrige kapittel at strategien var feil – med fokus på innbyggerne og å levere «skjema på nett» og dermed gjøre etatene til premissleverandører for strategien, fremfor at det var regjeringen selv som var strategidriver og ut i fra et helhetssyn med modernisering av offentlig sektor som sådan, og hvor samhandlingstjenester for å betjene innbyggere og næringsliv ut i fra et helhetsperspektiv skulle være den primære strategien.

²⁰ NOU 2013:2» Hindre for digital verdiskapning», se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2013/nou-2013-2.html?id=711002>

²¹ Finansavisen 27. mai 2013

Gitt den nåværende strategien, kan en utmerket godt argumentere for at den nåværende sektorisering (og tiltagende spesialisering) **er en riktig organisering**. Det mangler bare økt kompetanse, modenhet og gjennomføringskraft – slik Rambøll-undersøkelsen IT i praksis viser.

Allikevel argumenterer man med behovet for en endret styringsstruktur i retning av f.eks. å innføre en konsernmodell (hvor man tvinger igjennom bruk av åpne standarder og felleskomponenter hos alle statlige etater), til å etablere et - prosjektorientert – IKT-departement med full myndighet til å gjennomføre IKT-utvikling i alle etater.

Noe er med andre ord galt med strukturen – uansett strategi.

La meg derfor ta et mer overordnet perspektiv: Har vi i det hele tatt en god struktur for å løse de oppgaver staten er pålagt, inkludert digitaliseringen – eller egentlig moderniseringen – av offentlig sektor.

Noen nøkkeltall er her viktig:

- Vi har i dag 15 departementer,²² tre forvaltningsnivåer og 428 kommuner; langt over hva andre land i OECD-området har til tross for at vi kun er 5 millioner innbyggere. (Sverige har riktignok flere departementer, men langt færre kommuner).²³
- Hver tredje arbeidstager her i landet er ansatt i offentlig sektor; økningen har vært på 20 % de siste 6 årene.
- Vi har en langt lavere produktivitetsvekst i offentlig enn i privat sektor.
- På målinger scorer Norge lavt på de fleste indikatorer for effektivitet.²⁴

Dilemmaet hierarkisk styring og vertikal samordning²⁵

Manglende samordning og gjennomføringsevne er blitt sentrale stikkord etter Gjørsv-kommisjonens gjennomgang av justissektoren etter terrorangrepet 22. juli 2011. Det ble der pekt på at mangelfull samordning av de ulike aktørers innsats før og under terroranslaget, svak gjennomføringsevne, uklare ansvarsforhold, og kultur og holdninger som ikke var tilpasset til de krav en så ekstrem situasjon reiste. Men debatten etterpå har vist at dette er et problem også innenfor helsesektoren, sikkerhet og beredskap, og også innenfor utenrikspolitikken!²⁶

Så dette er ikke bare et strukturproblem knyttet til elektronisk samhandling.

Siste gang det ble gjennomført en grunnleggende gjennomgang av strukturen i offentlig forvaltning – under vignetten «En bedre organisert stat?» var i 1989. Innstillingen fikk bred tilslutning, men lite ble gjennomført, bortsett fra etablering av en del ulike foretak som f.eks. statsaksjeselskap som Telenor.

²² To færre enn den hva den rød/grønne regjeringen hadde. Det er en forvaltningspolitisk debatt om færre eller flere departementer bidrar til bedre samordning.

²³ <http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/konferanser/2013/sorensen.pdf>

²⁴ Kristin Clemet (op.cit).

²⁵ Gjennomgangen. er delvis basert på Tormod Hermansens innlegg under Partnerforum i regi av Difi og BI i mai 2013.

²⁶ Henrik Thune og Leiv Lunde: Hva Norge kan være i verden», Cappelen Damm 2013.

Debatten har nå blusset opp igjen, særlig på bakgrunn av terroranslaget i 2011 og Gjørvkommisjonens rapport, men debatten har også spredd seg til vurdering av andre områder og til staten som helhet. Noe av grunnen til dette er også at utredningen (fra 1970) om en bedre organisert stat i svært liten grad tok for seg samordningsbehov. Mye har skjedd – også teknologisk – siden 1970 som gjør dette temaet mer aktuelt enn den gangen.

Det grunnleggende premiss for styring og strukturering i norsk offentlig sektor i dag er **ministeransvaret: Den enkelte statsråd har ansvar overfor Stortinget som kontrollinstans for den portefølje av saker som hun har i sitt departement og underliggende etater.**

Men det fratar ikke statsrådene ansvar for samordning på tvers av departementer og etater, dersom dette skulle være nødvendig for å skape en mer effektiv forvaltning basert på et helhetsperspektiv. Dette kan i dag bare skje horisontalt gjennom drøftinger i regjeringsskollegiet, eller vertikalt gjennom samordnende felles krav i tildelingsbrevene og i styringsdialogen med etatene. Samordningen vil følgelig skje på toppen – i Regjeringen.²⁷

Grunnen til at dette i veldig liten grad blir brukt er rett og slett de iboende interessekonflikter som strukturen gir – den enkelte statsråd må balansere helhetskrav mot egne departementsinteresser og prioriteringer. Noe av det samme gjelder nok også departementenes engasjement til, gjennom regjeringsarbeidet, å medvirke til samordning på tvers av departementenes ansvarsområder, og til å samhandle med andre departementer for å løse sektorovergripende oppgaver. Grunnen til dette er at den enkelte statsråd har dårligere incentiver til å engasjere seg i slike saker, enn til å konsentrere seg om de saker som er sentrale på eget saksområde

Sagt enkelt – ingen vil bli budsjett-tapere.²⁸

Samtidig er det åpenbart at heller ikke styringsformen – på samme måte som strategien – ikke er upåvirket av samfunnsutviklingen, nye og andre behov, endrede politiske strømninger, globaliseringen etc., eller tilpasning til de «omgivelsessfaktorene» som jeg nevnte i kapittel 1. Allerede i 2001 pekte daværende Statskonsult på hvordan endringer i omgivelsene hadde endret styringsformen i departementene.²⁹

Samtidig bommer mange av de forslag som har kommet frem om organisering etter mønster av privat sektor, på egenskaper og verdier som uansett må ligge til grunn for en offentlig forvaltning:

- At gjennomføring av tiltak – også IKT-prosjekter – **skal være politisk styrbart**
- At gjennomføring av tiltak – også IKT-tiltak – **skal ivareta sentrale prinsipper som rettsikkerhet, likebehandling og forutsigbarhet**
- At gjennomføring av tiltak – også IKT-tiltak - **skal være påvirkningsbar av de som «rammes».**

²⁷ I et møte i Polyteknisk forening i 2013 pekte Eivind Smith på at kongen hadde utnevnt et kollegium til å styre i sitt sted. Som kollegium var man kollektivt ansvarlig for det samlede fremskritt. Den praksis med siloer som etter hvert hadde utviklet seg var uforenlig med kollegie-tankesettet og grunnlovens ånd (selv om bokstaven er litt utydelig på dette).

²⁸ Det er et tankekors at Danmark – som også har ministerstyre – tilsynelatende får til en mye bedre samordning. For en oversikt over dette, se min kommentar fra Forvaltningskonferansen høsten2013 <http://www.digi.no/924944/difi-maa-omorganiseres> .

²⁹ <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/n2002-5.pdf>

Det er derfor feil å tro at et IKT-prosjekt i NAV, Brønnøysundregistrene, Skatte-etaten etc., kun kan betraktes som et IKT-prosjekt på linje med tilsvarende i privat sektor. Det er flere premisser som må legges til grunn enn tilsvarende i privat sektor. Dette har også konsekvenser for styringsstrukturen.

Nå er det samtidig også slik at organisering av *all* virksomhet i offentlig sektor ikke nødvendigvis skal skje etter samme mal. Det er en økende forståelse for en differensiering av organiseringen etter sakstype. Er IKT en slik sakstype som ikke nødvendigvis må organiseres etter en streng hierarkisk struktur? Det er interessant å konstatere at kommunene – som har et utstrakt selvstyre – på området IKT-standarder sier det må staten bestemme. Det samme kan muligens gjelde for det vi har betegnet som «felleskomponenter»? Men på det overliggende – å etablere en IKT-løsning for å oppnå et politisk mål eller en forbedret tjeneste – må rettstatens prinsipper gjelde. Og det har sammenheng med at IKT ikke er «verdinøytralt» eller ikke endrer arbeidsprosesser internt, eller rettigheter og plikter hos borgerne og næringslivet. Disse må fremdeles stå under politisk styring – ellers har vi ikke noe demokrati.

Det er også klart at styringsstrukturen hemmes av de mange kommunene vi har. Det vil være mer hensiktsmessig og rasjonelt å legge flere operative oppgaver – også IKT-tiltak – ut til kommunene, men dette har til nå vært umulig på grunn av kommunestrukturen; det blir for fragmentert for oppfølging.

Utviklingstrekk i organiseringen av forvaltningen

Men forvaltningen har endret seg i løpet av de siste 10 årene, selv om endringene kanskje ikke har vært så synlige:

- Departementene har blitt mer sekretariater, altså forvaltning av politikk fremfor myndighetsutøvelse og tradisjonelle forvaltningsoppgaver, for politisk ledelse. Resultatet har blitt mer delegering til underliggende organer av faglige oppgaver.
- Samtidig har styringen av underliggende organer blitt mer rettet mot mål og resultatstyring knyttet opp til større fullmakter til underliggende organer, fremfor detaljert regel og budsjettstyring.

Det betyr i klartekst at mer myndighet er lagt til underliggende etater og direktorater. Det fratar ikke statsrådene for det konstitusjonelle ansvar. Men det blir mer komplekst å styre i forhold til organisering, ressursbruk, kvalitet, effektivitet osv. Undersøkelser som er gjort av Ressursnettverk for eForvaltning viser jo nettopp at det finnes manglende kompetanse i departementene for styring av IKT-prosjekter i samsvar med den delegering som er gjort.

Ett sentralt poeng her er at noe av styringsevnen hos departementene på underliggende etater over tid er blitt svekket.

Et annet element som jeg fremhevet i forrige kapittel er behovet for innovasjon og fornyelse. 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.

Dette stiller ennå større utfordringer til departementene: Hvordan oppmuntre til innovasjon og fornyelse? Det innebærer at noe av styringsdialogen også må gå på parametre som strategisk styring for omstilling og tilpasning til ytre og indre påvirkning.

2.4 KONSEKVENSER FOR IKT-POLITIKKEN

Offentlig forvaltning er altså basert på ministerstyre, med en utpreget sektorbasert organisasjon med sterke vertikale relasjoner, hvor hver statsråd har ansvar for sin sektor. Hver sektor er rimelig godt organisert, men samlet sett er offentlig forvaltning dårlig organisert primært fordi den ikke er tilpasset de behovene som sektorovergrepene problemstillinger krever. IKT og elektronisk samhandling er ett eksempel på dette.

Samtidig som departementene som overordnede organ er beholdt, har innrettingen i kompetanse og oppgaver i departementene gått mer i retning av **politikkforvaltning** enn **forvaltningspolitikk** og myndighetsutøvelse.

Dette har ført til mer selvstendighet i underliggende organer, uten at styringsstrukturen i form av styringsdialog og styringsincitament har endret seg i retning av belønning for samordningstiltak – hverken på departementsnivå eller i sektorene.

- **Staten:** Det er ikke etablert effektive ordninger for samhandling og samordning av tiltak som gjør det mulig for staten å håndtere oppgaver og samfunnsoppdrag som er sektorovergrepene i forhold til den grunnleggende organiserings- og styringsstruktur.
- **Sektorene:** Det er ikke etablert effektive nok samhandlings- og samordningsmekanismer, herunder også ordninger for håndtering av relative prioriteringer og avbalanseringer av ambisjoner og forventninger de ulike områdene i mellom.
- **Styringsstruktur:** Det er ikke etablert sektorovergrepene oppgaver som sikrer evne og kapasitet til å respondere adekvat på indre og ytre endringskrefter, dvs. *dynamisk effektivitet*.

Under den forrige regjeringen ble det etablert en funksjon som Samordningsminister knyttet til Statsministerens kontor for bedre å ivareta samordning departementene i mellom. Dette for å bidra til en løsning som ut fra en helhetlig vurdering er bedre enn den de stridende statsråder står for ut fra sine egne sektorielle perspektiv. Problemet med denne funksjonen – og tilsvarende funksjoner hos Statsministerens kontor - er at vedkommende som bekler denne posisjonen ikke er konstitusjonelt ansvarlig.

Alternativ som har vært drøftet gjennom flere år var å legge ansvaret for IKT til Finansdepartementet (FIN) med begrunnelse at dette er et departement med større politisk tyngde. Men siden det fremdeles vil være sektorene som har ansvar for å initiere og gjennomføre IKT-tiltak kan det argumenteres for at FIN vil få en mer reaktiv enn aktiv arbeidsform når det gjelder samordningsoppgavene. Dessuten har man fremdeles problemet med det konstitusjonelle system som har ministeransvar som en grunnleggende forutsetning.

I mange år har Administrasjonsdepartementet (og senere Moderniseringsdepartementet og Fornyingsdepartementet) hatt samordningsansvaret for IKT-tiltak i det offentlige. Dette er nå lagt til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD). **Hovedutfordringen er imidlertid den samme: departementet må få en sterkere organisasjons – og styringsfaglig autoritet, for å sikre legitimitet for sin rolle som samordningsdepartement hos de øvrige departementene.**

Difi som underliggende direktorat er departementets fagorgan for denne type samordning. I skrivende stund er Difis rolle, ansvarsområde og funksjonsansvar under vurdering, og et resultat vil ventelig foreligge ved årsskiftet 2014/2015.

Viktigere er det at det gis muligheter for, og at det oppmuntres til, å finne løsninger i direkte kontakt underliggende organer imellom. Dette gjøres nå ved samarbeidsorganet SKATE som består av de mest sentrale etatslederne, samt Kommunenes Sentralforbund. I 2014 ble det også etablert et nytt statssekretærutvalg under ledelse av statssekretæren i KMD -, Paul Chaffey. Oppgaven er å fange opp initiativ og forslag fra SKATE som trenger politisk avklaring og støtte på regjeringsnivå.

2.5 BEHOVET FOR EN NY FORVALTNINGSREFORM?

Kan noe av forklaringen på manglende fremdrift i «digitaliseringen» av offentlig sektor, manglende ambisjon i den strategiske orientering og i de strukturproblemer en mener finnes, ligge i at IKT og forvaltningspolitikk ikke er blitt sterkt nok integrert?

Avdelingen for forvaltningspolitikk i AAD ble nedlagt i 2002, oppgavene fordelt på andre og «smuldret opp». I 2005 ble IKT-politisk avdeling flyttet fra Næringsdepartementet (NHD) til Administrasjonsdepartementet som da hadde fått navnet Moderniseringsdepartementet (MOD). Leder for avdelingen fikk (i 2007) i sin stillingsinstruks også ansvaret for (overordnet) forvaltningspolitikk. En kan stille spørsmålet om IKT-politikk og forvaltningspolitikk ble godt nok integrert som følge av dette?

I en rapport fra 2006 problematiserer Statskonsult dette: Påvirkning fra eksterne faktorer, kan føre til en differensiert og sektoriell politikk som går på tvers av kollektiv og samordnet handling. Rapporten refererer til en OECD-rapport om dette:

“(forvaltningspolitikk) er å organisere offentlig sektor på en måte som muliggjør tilpasninger til endringer i samfunnsmessige behov, uten at hensynet til helhet eller demokratiske og forvaltningsmessige verdier går tapt. Regjeringer med fornyelse på dagsorden må være lydhøre for ulike gruppers forventninger og behov. Men når offentlige tjenester blir differensierte og fragmenterte, vil dette kunne redusere kapasiteten til kollektiv handling. Nye tilnærminger innenfor offentlig ledelse og administrasjon må omfatte mer enn rapportering og kontraktstyring. Å kople samfunnsmessige interesser til enkeltpersoners motiver og verdier må gis fornyet oppmerksomhet.”³⁰

Dette er på mange måter kjernen i statens IKT-politikk gjennom årene: Organiseringen er ikke tilpasset de endringer som skjer i omgivelsene, og som skaper nye og differensierte forventninger og behov. Men slike krav og behov får stadig større gjennomslag; Maktutredningen fra 2003 slår fast at dette er den største enkeltfaktoren som endrer maktrelasjonene mellom staten og innbyggerne. I forlengelsen av dette kommer endringen fra (reaktivt) å behandle søknader om en tjeneste («skjema på nett») til å tilby (aktivt) tjenester som dekker flere forhold og over lengre tid (livsløpstjenester).

³⁰ « Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltning fra 1990», Statskonsult 2006:10, se <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2006-10.pdf>

I sum vil dette kunne redusere offentlig sektors kapasitet til kollektiv handling og styring. Derfor bør en kunne stille spørsmålet:

- *Trenger vi en fremtidsrettet studie som inneholder alternativer scenarier for Norge år 2020 som beskriver hvordan det offentlige og næringslivet **sammen** skal møte nye utfordringer?*
- *Trenger vi en ny forvaltningspolitikk, struktur og strategi for å tilby innbyggere og bedrifter **tverrsektorielle tjenester** som møter nye tiders krav og forventning?*
- *Trenger vi et **innovasjonsprogram** som skaper en endringskultur i det offentlige?*

Det er temaer som blir behandlet i neste kapitel.