

I(K)T-styringen i statlig forvaltningen

Mål, rammer og virkemidler

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

Pensum

- Jansen og Schartum (2008), kap. 3,
- IKT-samordning : <http://www.difi.no/ikt>
- Jansen og Berg-Jacobsen : *Styringa av den elektroniske forvaltningen i Noreg*
- http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/digitalt-forstevalg_hindringer.html?id=642458
- Se også
 - St. meld. 19 (2008-2009) ([Forvaltningsmeldingen](#))
 - Stortingsmelding 17 (2006-2007), kap. 7 ([IKT-meldingen](#))

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UJO

1

Noen spørsmål

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

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UJO

2

Noen sentrale begreper

- Politikk (versus policy)
- Verdier, mål og prinsipper
- Rammebetingelser
- Strategier versus planer
- Virkemidler
- Resultater og effekter/virkninger

Er disse begrepene entydige, god forstått og brukt konsekvent i offentlige dokumenter ?

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UJO

3

Styringsnivåer – statlig sektor relatert til IKT

- Stortinget
 - Lover
 - Budsjettet
 - Innstillinger til Stortingsmeldinger
 - Kontroll av statens virksomhet (Riksrevisjonen)
- Regjeringskollegiet
 - Kongelig resolusjon og budsjettkonferanser (R-Notat)
- Finansdepartementet som overordnet budsjettdep.
 - Økonomistyring (SSØ: www.sfso.no)
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement
 - Forvaltnings- og IKT-politikk (DIFI: www.difi.no)
- Fagdepartementene
 - Tildelingsbrev
 - Styringsdialog
- Direktoratene og underliggende etater
 - Ulike former for styring

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

4

Noen grunnleggende styringsprinsipper

- Stortinget vedtar lover, bestemmer statens budsjett og kontrollerer regjeringen.
 - Fastsetter mål som basis for budsjettet
 - Kontrollerer at målene oppnås, også basert på Riksrevisjonens rapporter
- Regjeringen (Kongen) fastlegger sin egen organisering
 - F.eks. opprette/nedlegge/slå sammen departementer (men dette kan forutsette endringer i lover med mer)
- Sektorisering og linjeansvarsprinsippet
 - Det enkelte fagdepartement og sektororgan har fullt ansvar og myndighet på sitt fagområde, inkludert utvikling og bruk av IKT
 - Regjeringen vil (i praksis) i liten grad overstyre fagdepartementene
 - Men noen generelle føringer legger rammer for IKT-bruken
- FIN (økonomistyring) og FAKD (forvaltningspolitikken) har viktige samordningsfunksjoner

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

5

Noen grunnleggende styringsprinsipper (2)

Kommunalt selvstyre

- [Semi]konstitusjonelt skille mellom staten og kommunene: Staten kan bare indirekte grad styre kommunes IKT-bruk
 - Kommuners oppgaver kan styres gjennom lov og forskrift, men statsforvaltningen har ikke generelt instruksjonsmyndighet over kommuner
 - Derfor har forskjellige kommuner forskjellige IKT-systemer til å løse "samme" oppgave (eks: økonomi, byggesak, ØIS, skole, sosialtjeneste, barnehageadm. etc.)
 - Interkommunalt samarbeid er så langt [stort sett] frivillig
- Men *Staten*, dvs. ulike fagdepartementer pålegger kommuner oppgaver og innrapportering som "forstyrrer" dette bildet, f.eks. knyttet til økonomi, skole, helse og omsorg, miljø og forurensning, teknisk sektor, osv.
 - KOSTRA (SSB) organiserer mye av denne innrapporteringen

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

6

Typer virkemidler: "harde og myke"

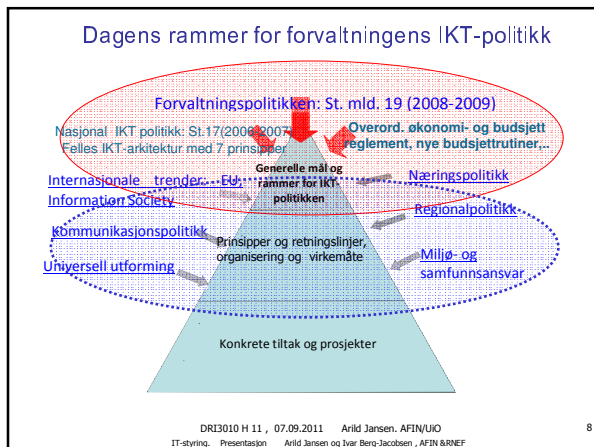
Harde :

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

Myke

- Kunnskapsbaser og kunnskapsutvikling, kompetanse-overføring, rekrutteringspolitikk "svingdør-prinsippet"
- Pedagogiske virkemidler
- Ulike typer uformell styring/påvirkning gjennom tradisjon, nettverk, gamle og nye kulturer

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO 7



Hva oppfattes som viktige barrierer og utfordringer i den norske eforvaltningen? Fra Rapporten "Digitalt første valg, en klarlegging av barrierer ..

- **Politiske rammebetingelsene** for virksomhetene dvs. politiske og budsjettmessige planer, prioriteringer og beslutninger?
- **Lover og regler** og hvilke konsekvenser har disse for å øke utbredelsen av digitalt førstevalg
- **Økonomiske ressurser og finansieringsmuligheter** for utviklingen av digitalt førstevalg
- **Brukerne** (individet eller bedrift/organisasjon) og deres situasjon, kompetanse, tilgang til teknologi/infrastruktur etc.
- **Virksomhetenes organisasjon** dvs. struktur og arbeidsprosesser, ledelse, kompetanse og opplæring, systemer, ressurser, finansieringsmodeller og insitamenter
- Hindringer som krever **samarbeid, samhandling og samordning** mellom flere virksomheter for å løses
- I hvilken grad er og hva består de **teknologiske hindringer**, f eks. teknisk infrastruktur, sikkerhetsproblemer, felleskomponenter etc.

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO 9

Undersøkelse av IT-styringen i den norske elektroniske forvaltningen

Noen spørsmål

- Hvordan styrer departementene IKT-bruken i underliggende etater / i egen sektor?
- I hvilken grad oppfattes samhandling som viktig i styringen
- Hvordan oppfatter departementene betydningen av IKT i egen sektor ?
- Hvorfor er det så store forskjeller i styringsformene ?
- Hvilke endringer i bruk av virkemidler kan tenkes ?

Undersøkelsen er basert på analyse av budsjettproposisjoner og tildelingsbrev i 2009 og 2010, samt intervjuer i alle departementer.

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

10

Hva omfatter departementenes IKT-styring innen egen sektor

- Fastsette mål og prioriteringer for underliggende etaters IKT-bruk gjennom budsjettarbeidet
- Utforming og/eller kontroll av IKT-planer/-strategier innen sektoren
- Overordnet styring av større IKT-prosjekter innen etatene
 - Fastsette mål og rammer, kvalitetssikre planer, oppfølging/kontroll
 - Større prosjekter skal gjennom KSI/KS2 kvalitetsikring (FIN)
- Påse at overordnede føringer (IKT-arkitektur, prinsipper, retningslinjer, osv) følges
- Overordnet ansvar for IKT-sikkerhet/beredskap
- Bidra til at lover/forskrifter innen eget ansvarsområde er hensiktsmessige for bruk av IKT
- Sørg for en hensiktsmessig/optimal organisering av ressurser og kompetanse

....

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

11

Dagens målbilde beskrevet i St. mld. 17 og 19

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

DRI3010 H 11, 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

12-14

Målgangivelser i budsjetter og tildelingsbrev

Angivelse av IKT-relaterte mål i departementenes budsjetter og tildelingsbrev i 2010 sammenhold med St.mld. 17 og St.mld.nr.19

Målfomuleringer	Ant. dep
Braker-orientert forvaltning	14
Høy faglig kvalitet	14
Brei deltaking	14
God/effektiv ressursbruk	12
Tilgjengelighet	13
Nettbaserte tjenester til innbyggere og næringsliv	10
Høg kompetanse	9
Kommunikasjonspolitikken	8
Åpenhet	7
God styring og organisering	6
Kunnskap om sine rettigheter	4
Likebehandling	3
Angir styringsparametre (i undersøkte tildelingsbev)	8

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UJO

13

Departementenes bruk av virkemidler

Angivelse av IKT-relaterte virkemidler budsjetter og tildelingsbrev i 2010 sammenholdt med St.mld. 17 & 19

Virkemidler relatert til IKT	Departement
IKT-arkitektur: prinsipper	Alle
Bruk av felleskomponenter	Alle
Stimulans til samordning	AD, BLD, FAD, FIN, HOD, JD, MD, NHD, DU, OED
IKT-forum	AD, FAD, HOD, JD, KUD, KD, LMD, MD, NHD,
Felles IKT-strategi på Sektor	FAD, HOD, JD, KUD, LMD, MD, NHD
Informasjon om rettsregler	AD, FIN, HOD, JD, KR, OED
Alternative arbeidsformer	AD, FAD, HOD

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UJO

14

Hvordan er det store bildet?

- Stor variasjon i måten IKT-mål, strategier og virkemidler var omtalt i styringsdokumentene
 - IT-styringen er integrert i etatsstyringen
- Det angis få konkrete mål for IKT-bruken
 - Lite systematikk i hvordan departementenes budsjetter omtaler IKT-prosjekter
- Fortsatt lite vekt på samhandling på tvers
- IKT oppfattes fortsatt på mange områder som et verktøy, og ikke som en sentral faktor for endringer i oppgaveløsning og tjenesteyting
 - Men her er det stor variasjon i forståelsen av IKT's (mulige) funksjoner og oppgaver
- IT-sikkerhet og beredskap har økende oppmerksomhet

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UJO

15

Behov for samhandling utover statsforvaltningen

- Samhandling med privat sektor helt avgjørende innen mange forvaltningsområder legger føringer etatenes IKT-utvikling.
 - Eks . Olje- og energisektoren; Kart-, miljø- og ressursforvaltning, samferdsel,...
- Få oppfatter kommunikasjon med kommunal sektor som viktig, men kommunene oppfatter dette som en sentral premiss for deres IKT-utvikling.
 - Det er lite (ingen) oversikt over samlede konsekvenser av statlige pålegg overfor kommunene vedr. IKT-bruk

Er det kommunale sjølstyret på IKT-området en myte ?
Både nei og ja !!

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO
IT-styring, Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen , AFIN & RNEF

16

Mange sektorer mangler et IKT-strategisk perspektiv

- IT-styringen i all hovedsak er integrert i etatsstyringen
 - Vanskelig å rettferdiggjøre innsatser som ikke gir gevinster i egen etat eller sektor
- Derved forsvinner det langsiktige tverrsektorielle IT-strategisk perspektiv.
 - IKT oppfattes av mange som et *verktøy* som krever få egne mål og rammer.
 - IKT-strategier på sektornivå vektlegger samordning i egen sektor, og lite samhandling på tvers av forvaltningen
- Noen eksempler på IT-strategiske virksomheter
 - Kartverket/Norge digitalt, Norsk Helsenett SF, UNINETT, Skatteetaten, AltInn/BRREG , DIFI,.....

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO
IT-styring, Presentasjon Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen , AFIN & RNEF

17

Hvorfor er IT-styringen i departementene så mangfoldig?

- Departementene og sektorene har svært ulik struktur og type underliggende etater
 - Mangfold av oppgaver og kjerneaktiviteter
 - Ulike behov for samhandling med omverdenen
- Departementene har ulike styringstradisjoner
 - Vekt på målstyring versus aktivitetsstyring eller norm- og verdistyring, elementer av markedsstyring
- IKT spiller ulike roller i de enkelte departementer
- Ytre drivkrefter som påvirker/styrer IKT-bruken
- Departementene er befolket av mennesker med ulik faglig bakgrunn og erfaring

Hvor langt bør vi derfor gå i å samordne IT-styringen?

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

18

Utsagn fra flere informanter

- Vi trenger et *overordnet og forpliktende målbilde* for bruken av IKT i forvaltningen.
- Politikerne må tørre å sette klare mål og gjøre prioriteringer for hva de vil oppnå med IKT i stat og kommune.

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

19

Vårt forslag til et overordnet målbilde

- Å sikre at virksomhetenes informasjonssystemer må oppfylle fastsatte krav til *informasjonskvalitet og informasjonssikkerhet*
 - Spesielt viktige at legitime bruker krav til sentrale registre blir avdekket og lagt til grunn
- Å tilrettelegge for *effektiv samhandling* med forvaltningens og dens brukere
 - Dette vil avdekke avhengigheter, både innad i forvaltningen og i forhold til omverdenen generelt

En bedre forståelse av slike gjensidige avhengigheter vil øke fokus på samhandling rettes mot viktige og prioriterte områder. Dette kan også skape et bedre grunnlag for å prioritere mellom ulike løsninger.

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

20

Eksempel på målformuleringer i dag

- Staten er ansvarlig for at F-registeret er korrekt og oppdatert.
 - F-registeret skal ha høy kvalitet (fullstendig, korrekt, oppdatert, ...)
- F-registeret skal levere opplysninger med høy kvalitet til brukerne
 - Andel profesjonelle brukere som er tilfreds med registeret,...

Etaten har ansvar for å ha et godt samarbeid med sentrale brukere og imøtekomme kvalitetskrav. Det forutsettes at det legges til rette for et løpende, godt samarbeid i utvekslingen av data med andre etater og brukere

Men:

- Hva innebærer fullstendig, korrekt, oppdatert,..?
- Hvem er legitime profesjonelle brukere ?
- Hva er godt samarbeid? Hvilke krav til tilgjengelighet,...?
-

21

Er strammere og mer sentral styring svaret ?

- Nei, ikke nødvendigvis, men det er behov for klare og forpliktende målbilder som kan danne grunnlag for nødvendig samordning og prioritering
- Samtidig er det viktig å erkjenne at forvaltningen er mangfoldig, og at IKT har ulike funksjoner og roller i de enkelte virksomheter
- Det er imidlertid helt nødvendig at ledelsen i departementene forstår disse roller og hvilke styringsutfordringer dette innebærer
- Synliggjøre gevinstene for bedre samarbeid og arbeidsdeling og derigjennom behovet for samordning
- Hva kan vi lære av arbeidet med FLID, AltInn, MinSide, eID, (men også de mindre vellykkede...)

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

22

Alternativ:

Tilby gulrøtter som smaker bedre enn pisker

- Vi kan ikke vedta oss bort fra grunnprinsipper i forvaltningens organisering og virkemåte
 - Ansvaret vil fortsatt ligge i de enkelte virksomheter og de enkelte kommuner
- Det vil fortsatt være mange målkonflikter (ulike prioriteringer) i ulike departementer og etater
- Det er meget krevende å utvikle fellesløsninger som dekker alle behov
- Standardisering er en krevende prosess som krever høy kompetanse, god teft og mye diplomati
- Ved å utvikle tilbud om fellesløsninger som det framstår som attraktivt å bruke, vil en kunne få virksomhetene til å velge disse gjennom egenstyrte prosesser

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

23

Oppsummering :

Typiske forvaltningspolitiske dilemmaer

- Faglig mål/hensyn vs. "overordnet politikk" ?
- Sektorhensyn vs. samordning/"helhet"
 - Felles standarder eller sektorspesifikke standarder
- Sentralisering vs. desentralisering
 - Fellesløsninger eller lokale løsninger
- Økonomisk "suboptimalisering" versus samfunnsøkonomisk helhetstenkning (infrastrukturløsninger)?
- Statlig vs. kommunal oppgaveløsning ?
- "Tilknytningsformer"
 - Tradisjonell hierarkisk organisering vs. konkurranseutsetting
 - Ulik organisering for myndighetsutøvelse, tjenesteyting, forretningsvirksomhet...?
- Hva er best egnet for å forene ulike mål og hensyn?

DRI3010 H 11 , 07.09.2011 Arild Jansen, AFIN/UIO

24
