

Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen

Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport

En undersøkelse av departementenes vektlegging av samhandling og samarbeid i sin IT-styring

Avdeling for forvaltningsinformatikk
Senter for rettsinformatikk,
Universitetet i Oslo
Pb 6706 St. Olavs Plass
0130 Oslo

Sammendrag.

Denne rapporten presenterer en foreløpig analyse av departementenes IT-styring. Studien er igangsatt av Ressursnettverk for eForvaltning og Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitet i Oslo, med støtte fra Direktoratet for forvaltning og IKT. Bakgrunnen for studien er at IKT i dag er et uunnværlig verktøy og et strategisk virkemiddel innen alle deler av forvaltningen og i samhandling med borgeren og næringslivet, og at denne utviklingen krever nye former for koordinering og styring. Målet for prosjektet er derfor å gi en oversikt over hvordan IT-styringen i forvaltningen faktisk foregår, og å drøfte mulige forslag til endringer.

Rapporten er basert på en gjennomgang av utvalgte departementers budsjettproposisjoner og tildelingsbrev i 2009 og av alle departementene i 2010. Det generelle bildet for 2009 var en stor variasjon i måten IKT-mål, strategier og virkemidler var omtalt i styringsdokumentene. Det angis få konkrete mål for IKT-bruken og vi finner liten systematikk i hvordan departementenes budsjetter omtaler IKT-prosjekter. Samhandlingshensyn var lite omtalt.

Endringer i 2010 – men fortsatt lite vekt på samhandling på tvers i forvaltningen

For 2010 ser vi endringer. Dette gjelder ikke så mye i budsjettdokumentene, hvor det fortsatt er varierende omtale av IKT-prosjekter. Derimot ser vi at alle tildelingsbrevne refererer til arkitekturprinsipper og fellesløsninger. Halvparten av departementer pålegger underliggende etater å ivareta spesifikke samordningshensyn, men da primært innen egen sektor. Vi fant få konkrete tiltak som skal stimulere til samarbeid og samspill på tvers av forvaltningssektorer. Det dominerende mønster (med viktige unntak) synes å være at departementenes IT-styring er lite spesifikk. Dette bildet bekreftes av intervjuene, hvor mange departementer uttaler at de finner det lite hensiktsmessig å angi konkrete IKT-mål eller styringsparametere. Fokus er på overordnede mål hvor beskrivelse av virkemidler er begrenset.

Har forvaltningen et felles målbilde for IKT – hvor vil vi med e-forvaltningen?

Det etterlyses mer konkrete målbilder for hva som forventes av IKT-bruken i forvaltningen. De overordnede policy-dokumentene beskriver generelle, men lite forpliktene mål. Føringsene vedr. felles IKT-arkitektur og felleskomponenter oppfattes som lite kontroversielle, men de gir få signaler om hva som skal oppnås og hvilke prioriteringer som skal legges til grunn. Et slikt felles målbilde må være en konkretisering og utdypning av de målsettingene om en åpen, rettsikker og brukerorientert forvaltning, som bidra til bedre samspill og samvirke. Vi foreslår derfor å definere et slikt felles mål: *å sikre tilstrekkelig data- og informasjonskvalitet og å tilrettelegg for effektiv samhandling og kommunikasjon med forvaltningens brukere*, som bør være et overordnet styringskrav. Utfordringen er å prioritere både finansiering og gjennomføring av prosjekter som forutsetter samordning på tvers av sektorer.

Mange sektorer mangler et strategisk perspektiv på bruk av IKT

Det er betydelig variasjon mellom hvordan det enkelte fagdepartement utøver etatsstyringen innen sin sektor, og hvordan dette preger måten de utøver sin IT-styring. Det store bildet, dog med viktige unntak, synes fortsatt å være at departementenes IT-styring

i all hovedsak er integrert i etatsstyringen, og at et langsiktige, IT-strategisk perspektiv forsvinner. Fortsatt oppfattes IKT av mange primært som et *verktøy* som krever få egne mål og rammer. I de fleste departementer ivaretas IT-styringen av de respektive fagavdelinger, mens administrasjonsavdelingene har et visst samordnende ansvar. Noen departementer har egen IKT-strategi på sektornivå, men hvor strategiene vektlegger primært samordningshensyn innefor egen sektor, og i mindre grad samhandling på tvers av forvaltningen. Øvrige departementene finner det mer fruktbart å sette rammer for og følge opp underliggende virksomheters spesifikke IKT-strategier. Et saksområde skiller seg imidlertid ut: i lys av den økende sårbarhet som IKT skaper, finner de fleste departementene at er det nødvendig å stille spesifikke krav til sikkerhet og beredskap.

Innen noen sektorer har IKT en mer strategisk rolle, da som basis for sentrale tjenester eller som en vesentlig del av sektorens kjernevirksomhet. Vi finner her virksomheter som har IT-strategiske, og til dels IT-politiske funksjoner innen egen sektor, eksempelvis Kartverket/Norge digitalt innen miljøforvaltningen, Norsk Helsenett SF innen helse-sektoren, likeledes UNINETT innen høyere utdanning, Skatteetaten innen sin sektor, osv. Mange av disse tilbyr tjenester som brukes i andre deler av forvaltningen og i privat sektor.

Et annet forhold er at mens kommunikasjon og samarbeid på tvers i forvaltningen er vesentlig for noen sektorer, er samhandling med privat sektor helt avgjørende innen andre forvaltningsområder. Dette legger således betydelige føringer på disse departementene og ikke minst underliggende etaters IKT-utvikling. Det kan være nyttig å få en bedre oversikt over slike viktige føringer.

De viktigste IT-relaterte styringsfunksjoner på tvers av forvaltningen oppfattes å være Difi, Brønnøysundregistrene og i noen grad Senter for statlig økonomistyring. Koordineringsrådet for eForvaltning (nå nedlagt og erstattet med Skate?) og Standardiseringsrådet blir lite nevnt. Derimot etterlyses tverrdepartementale fora for å diskutere mer operative spørsmål knyttet til samhandling. Et nytt element er imidlertid samarbeidet mellom departementenes Servicesenter (DSS) og 13 departementer vedrørende IKT-drift, inkludert informasjonssikkerhet og felles IKT-strategi. Dette vil også influere på departementenes IT-styring overfor underliggende virksomheter.

Det er et tankekors at mens få departementer oppfatter kommunikasjon med kommunal sektor som viktig, så opplever kommunene dette som en sentral premiss for deres IKT-utvikling. Derfor er det bekymringsfullt at det er lite (ingen) koordinering av statlige virksomheters pålegg overfor kommunene som har betydning for deres IKT-løsninger.

Andre nasjonale politikk-områder, som nærings- eller distriktpolitikk, influerer ikke på IT-styringen i dag.

Tilstrekkelig informasjons- og datakvalitet bør bli et overordnet styringskrav

I dag framheves utilstrekkelig kvalitet på og manglende tilgjengelighet til viktige grunndata som den viktigste barrieren mot å realisere gode e-forvaltningsløsninger, noe også Riksrevisjonen påpeker i sin gjennomgang, jf Dokument 1 (2009-2010). Vi foreslår derfor at et overordnet perspektiv med fordel kan løftes fram som et felles styringskrav: ”Å sikre *tilstrekkelig data- og informasjonskvalitet* og tilsvarende informasjonssikkerhet for sentrale datakilder (registre og databaser mm) i forvaltningen, og å tilrettelegge for *effektiv samhandling og kommunikasjon med forvaltningens brukere*. Dette må da omfatte både krav til tilgjengelig, integritet og beskyttelse av informasjon i relasjon til de ulike sektorens og departementers behov, både intern i forvaltningen og krav fra

forvaltningens brukere og samarbeidsaktører. En konkretisering av dette vil avdekke viktige svakheter i dagens løsninger, og synliggjøre nødvendige eller ønskelige prioriteringer.

Fortsatt vekt på ”myke” styringsformer – la samordningen vokse fram nedenifra
Undersøkelsen avdekker som påpekt foran et stort mangfold i hvordan IKT styres innen de enkelte sektorer. Dette skyldes både de ulike roller IKT spiller innen de enkelte sektorer og hvilke typer underliggende og tilknyttede virksomheter de har, videre hvilke ytre drivkrefter som påvirker eller styrer deres IKT-bruk i sektoren, men også hvilke tradisjoner og kulturer som preger departementenes etatsstyring. Dette mangfoldet innebærer nødvendigvis *ikke* at IT-styringen generelt bør samordnes mer, i form av nye styringsorganer eller strengere pålegg. Men det må skapes større bevissthet om de roller og funksjoner som IKT-løsningene innen de enkelte sektorer har for resten av forvaltningen og samfunnet for øvrig, og hvilke behov som må oppfylles for å nå felles mål. Det er da viktig med positive virkemidler som kan belønne initiativ som fremmer bedre samarbeid og samhandling i forvaltningen.

Innen en del sektorer er det etablert IKT-forum eller IKT-faglige nettverk mellom de underliggende etatene, som skal stimulere til erfaringsutveksling og diskusjon av felles problemer og samordningsspørsmål. Grad av formalisering og departementets rolle i disse varierer; slike fora må betraktes som ”myke” virkemidler. Samtidig pekes det på at disse kan ha stor praktisk betydning, og at en viktig del av styringen er å skape fellesskapsfølelse og tillit til hverandre som basis for samarbeidet. Dette synes å ha virket godt innen noen sektorer. Derfor etterlyses også mer operative, koordinerende fora på tvers i forvaltningen for å løse spesifikke IKT-faglige spørsmål på ulike områder. Utfordringer er å utvikle gode løsningene for fellesskapet uten å etablere et nytt styringsnivå. Noen spennende samarbeidsfora er etablert, jf f. eks. Skate og 10-kommune-samarbeidet og Prosjektveiviseren, også basert på ”Internett-filosofien” og ulike typer delingskulturer.

En myk styringsstrategi forutsetter imidlertid også fokus på felles mål og verdier. I Norsox-prosjektet (God IT styring og Kontroll i norske foretak) blir det foreslått en styringsmodell for norske virksomheter. Sjøl om ikke denne kan følges slavisk for offentlige virksomheter, vil en tilpasning og konkretisering av kravene kunne være fruktbart som støtte i IT-styringen, både på overordnet nivå som en del av etatsstyringen, men særlig på etatsnivå og i enkeltprosjekter.

De spesielle utfordringene knyttet til IT-styringen i helsesektoren er ikke drøftet spesielt i denne rapporten, og styringen av forsvarets IKT-systemer er heller undersøkt.

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning.....	6
1.1 Begrepsavklaring	6
2 Den gjeldende IKT-politikken.....	7
2.1 Styring og forvaltning av IKT	8
2.2 IT-styring i et kort historisk perspektiv	9
2.3 IKT har mange funksjoner og roller i forvaltningens oppgaveløsning	10
2.4 Utvikling internasjonalt	11
2.5 Forskningsperspektiver innen e-forvaltningen –noen stikkord	12
3 Rammeverk for analysene	13
3.1 Operasjonalisert rammer, mål og virkemidler	14
3.2 Metodisk tilnærming – datainnsamling	15
4 Analyse og resultater	15
4.1 Overordnet styring – mål og styringsparametre	15
4.1.1 Bruk av styringsparametre.....	15
4.1.2 Opplevelse av målkonflikter.....	16
4.2 Virkemidler i IT-styringen.....	16
4.2.1 Om styringsdialogen mellom departementet og underliggende etater ...	17
4.2.2 Forhold til felles IKT-arkitektur i staten mm	17
4.3 IKT-strategi og pålegg eller stimulans til samordning	17
4.3.1 Har alle departementene behov for egen IKT-strategi?.....	18
4.3.2 Egne (sektorvise) IKT-forum, nettverk eller tilsvarende.....	19
4.3.3 Fokus på IKT-sikkerhet og sårbarhet/beredskap	19
4.3.4 Forhold til kommunal sektor og andre hensyn	19
5 Identifisering av suksessfaktorer og viktige utfordringer.....	19
5.1 Kriterier for ”vellykket” styring	20
6 Oppsummering – hvorfor er det så store forskjeller og hva kan gjøres	21
6.1 Det mangler et felles, forpliktende målbilde for forvaltningens IKT-bruk ...	22
6.1.1 Bedre informasjons- og datakvalitet som overordnede styringskrav	22
6.1.2 Virkemidler og rammeverk for styring.....	23

Vedlegg

1 Innledning

Norge har generelt en moderne forvaltning, og en rekke gode elektroniske tjenester overfor borgere og næringslivet. Likevel vet vi at det er stor uutnyttet potensial til å forbedre og effektivisere tjenestene, blant annet gjennom mer samordnende IKT-løsninger i forvaltningen. Riksrevisjonen peker på i Dokument 3 (2007-2008)¹ at en undersøkelse de har gjennomført viser at “målene for flere sentrale sektorovergrepene tiltak er imidlertid ikke nådd, og potensialet er derfor fremdeles betydelig for økt bruk av elektronisk informasjonsutveksling “og Riksrevisjonen reiser derfor spørsmål “om Fornyings- og administrasjonsdepartementet har nok gjennomslagskraft og tilstrekkelige virkemidler for å nå de målene som er satt innenfor ikt-politikkområdet”

Mange av disse problemene er knyttet til grunnleggende trekk ved vår sektoriserede forvaltningen og derigjennom de mange “silosystemer” som er utformet for å løse behovene i den enkelte etat eller sektor, og derved ikke er utformet for å ivareta hensyn til andre brukergrupper og systemløsninger. Dette er for øvrig ikke særnorsk fenomen, men representerer utfordringer som de fleste lands forvaltninger sliter med, jf f.eks. “Digital Agenda”². Realisering av nye og mer avanserte e-forvaltningstjenester innebærer således ikke primært å løse tekniske problemer, men å finne fram til samarbeidsformer og forretningsmodeller som muliggjør utvikling og drift av interorganisatoriske og/eller tverrsektorielle løsninger. Riksrevisjonens hevder at en viktig årsak “er mangel på hensiktsmessig styring og ledelse, både på overordnet nivå, men også i de enkelte departementet og etater”, og videre at “ca. en tredel av virksomhetene ikke omtaler elektronisk informasjonsutveksling som et mål i noen av sine interne styringsdokumenter” (Side 10).

Dette temaet er blitt ytterligere aktualisert gjennom Riksrevisjonens Dokument 1 (2009-10), hvor det pekes på “Samordning av ikt-systemer er helt avgjørende for utveksling og effektiv utnyttelse av informasjon på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Videre vil felles registre og god informasjonsflyt bidra til effektiv forvaltning. Revisjonen har vist at flere ikt-systemer og registre med sektorovergrepene betydning utvikles i den enkelte etat, og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger” (side 21). Denne undersøkelsen vil derfor søke å forfølge noen av disse problemstillingene, blant annet gjennom å avdekke i hvilken grad departementene i sin etatsstyring søker å møte de svakheter og mangler i forvaltningens IT-styring som Riksrevisjonen har påpekt.

1.1 Begrepsavklaring

Dette arbeidet tar utgangspunkt i en enkel (pragmatisk) forståelse av IT-styring³, forstått som arbeidet med å definere mål og rammer, organisere, tildele ressurser for aktivitetene og mer konkret å igangsette, følge opp og kontrollere utvikling og forvaltning av IKT-løsningene. Arbeidet med IT-styring vil ofte omfatte aktiviteter som å fastlegge styringsmodell, utforming av IT-strategi og virksomhetsarkitektur, ytelses- og verdistyring, og håndtering av IT-sikkerhet og -risiko. Dette samsvarer med den engelske betegnelsen IT-governance⁴, jf også kap. 5.

I St. mld. 17 (2006-2007) *Et informasjonssamfunn for alle* er begrepet IT-styring ikke brukt, men om styring av IKT heter det: “For leiarar i offentlig sektor inneber dette at det ikkje berre skal utviklast kompetanse til å styre IKT-prosjekt, men ein skal også utnytte IKT til målretta og stra-

¹ Dok. nr 3:12 (2007–08) Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk. informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig. sektor

² Digital Agenda for Europe, se http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm

³ I mange offentlig dokumenter brukes IT og IKT om hverandre, og her vil vi bruke IT-styring, slik som det f. eks. fremstår på Difi's nettsider, blant annet på [Prosjektveiviseren.no](http://prosjektveiviseren.no). IT-styring oppfattes her tilsvarende som IT-governance.

⁴ Jf f. eks. *IT Governance* is a subset discipline of Corporate Governance focused on information technology (IT) systems and their performance and risk management. (Wikipedia)

tegisk verksemdsstyring” og ” Samtidig skal ein styre etter Lisboa-strategiens metodar om målstyring, der ein unngår detaljkontroll (side 22- 23). I St. mld. 19 (2008-2009) *Forvaltning for fellesskap* omtaler heller ikke IT-styring konkret, men drøfter også styring av IKT.

På *Prosjektveiviseren.no* skilles det mellom IT-styring som *politikkområde*, hvor fokus er på utfordringen knyttet til samordning i sammenheng med forvaltningens ansvars- og styringsstruktur, og *fagområdet*, med fokus på anvendelse av anerkjente rammeverk og metoder som skal sikre tilstrekkelig kvalitet på styring og kontroll av IKT-bruken. Denne undersøkelsen drøfter primært IT-styring i et forvaltningspolitisk perspektiv, og vil ikke i særlig grad ta opp faglig spørsmål, som f. eks. portefølge- eller prosjektstyring.

2 Den gjeldende IKT-politikken

Den offentlige IKT-politikken er underordnet den generelle forvaltningspolitikken, med vekt på sektor- og linjeansvarsprinsippene og likeledes det kommunale sjølstyret. Innen statsforvaltning skal en etatsleder i sin lederfunksjon samordne planer og aktiviteter i sine divisjoner/avdelinger, og departementet skal i sin etatsstyring samordne underliggende etater. Det fremgår bl.a. av Økonomireglementet § 5 at departementene og underliggende virksomheter ifm budsjettforslagene skal sikre samordning på hvert nivå. På nivået over departementene er det regjeringsskollegiet som står for styring og samordning. Dette kan illustreres slik på et overordnet nivå:



Figur 1: **Rammer for forvaltningens IKT-politikk**

Noen av departementene har styrings- og samordningsfunksjoner på vegne av hele statsforvaltningen. FADs styrings- og samordningsrolle er bl.a. nedfelt i utredningsinstruksen, der det heter at dette departementet skal ha forhåndsforeleggelse av utredninger som berører vesentlige organisatoriske og administrative forhold i statsforvaltningen. Utredningsinstruksens bestemmelser om forhåndsforeleggelse innebærer en relativt tidlig involvering. FAD har videre ansvaret for koordinering av regjeringens IKT-politikk, jf. kgl. res. av 01.10.2004. Etableringen av Difi i 2008 gjennom organisering og styring av det tidligere Statskonsult har gitt departementet tilgang til betydelig bedre ressurser og kompetanse. Arbeidet med felles IKT-arkitektur og felleskomponenter sammen med rundskrivene P3/2009 (Innføring av ny budsjettprosedyre)⁵ og P4/2009 ”*Fellesføringar i tildelingsbrev for 2010*”⁶ er viktige virkemidler. Disse skal sikre etterlevel-

⁵ Om budsjettprosedyren: <http://www.difi.no/emne/ikt/it-arkitektur/budsjettprosedyre>

⁶ Dette er nå erstattet av rundskriv P4/2010: Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten, se <http://www.difi.no/filearchive/2010-11-16-rundskriv-p4-2010-om-samordning-og-styring-av-ikt-relaterte-inv-i-staten.pdf>

se av arkitekturprinsippene, ved at ”forslag til statsbudsjettet som gjelder IT-prosjekter også må vurdere arkitekturprinsippene, og virksomhetene må forklare hvordan de benytter dem og eventuelt hvorfor de ikke følger enkelte av prinsippene”. Dette prosjektet ser blant annet på effektene av dette.

Men en viktig del styring skjer i Finansdepartementet som koordinerer utarbeidingen av forslagene til statsbudsjettet gjennom budsjettprosessen. Fagdepartementene har i utgangspunktet fri anledning til å disponere midlene innenfor sine respektive budsjetttrammer. Finansdepartementet vurderer imidlertid alle forslag i budsjettprosessen, også forslag om IKT-prosjekter, og det er fastlagt egne rammer/retningslinjer for konsekvensvurdering og kvalitetssikring av større prosjekter. Spesielt når det gjelder større prosjekter med en kostnadsramme over 500 mill. kr. Det enkelte fagdepartement har ansvar for å legge til rette for hensiktsmessige løsninger for elektronisk utveksling av informasjon innen eget sektorområde. I budsjettinnstilling S. nr. 8 (2002-2003) understrekes viktigheten av samordning av IKT-politikken og at det føres en helhetlig politikk fra de ulike departementene og etatene på området. SSØ har også en rolle her.⁷ Ifølge *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 1.2 og 1.5.3 er departementene pålagt å gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde⁸. I følge § 4 i Økonomireglementet skal departementet og dets underliggende virksomheter utarbeide budsjettforslaget slik at det blant annet: a) gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål, b) sikrer samordning på hvert nivå, c) bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte.

2.1 Styring og forvaltning av IKT

På generelt nivå foregår den konkret IT-styringen som en del av budsjettprosessen, og videre ved etatsstyringen gjennom tildelingsbrev og styringsdialogen mellom fagdepartementet og underliggende etater. For større prosjekter vil det være egne styringsprosesser hvor fagdepartementet på ulike måter blir holdt orientert om framdriften i de enkelte prosjekter. I St. mld. 17 heter det således at ”kvar einskild sektor og verksemd har ansvaret for kjøp, utvikling og bruk av eigne IKT-løysingar, inklusive ansvaret for å tilby sine brukarar elektroniske tenester. Dessutan skal de gjere sin tenestar tilgjengelige via Altinn og Min Side”. Det påpekes at behovet for tverrsektorielle samordningsfunksjonar ”gjer det nødvendig å utgreie nye måtar å organisere og styre IKT-arbeidet på.” FAD og Difis sitt arbeid med felles offentlig IT-arkitektur skal nettopp bidra til et større fokus på samarbeid og koordinering i planlegging og gjennomføring av større IKT-prosjekter i forvaltningen.

Den senere St. mld 19 (2008-09) forsterker dette gjennom å slå fast at ”*Samordne bruk av verkemiddel*: 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). Videre heter det ”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 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). Det blir og pekt på at den strategiske planleggingskapasiteten knyttet til styring og forvaltning på IKT-området er svak både i departement og etater (s 115). Videre: ”I tråd med prinsippa om mål og resultatstyring, blir føremål og verkeområde for store IKT-prosjekt avgrensa til berre å dekkje etaten eller prosjektet sitt eige mandat. Dette medfører at moglege fellesløysingar ikkje utan vidare blir utvikla og innretta slik at desse kan gjenbrukast av andre offentlege

⁷ Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har som oppgave å styrke den statlige økonomistyringa og å forbetre ressursutnyttinga på området, jf http://www.sfs.no/templates/Page___129.aspx.

⁸ Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av ikt-prosjekter, Senter for statlig økonomistyring.

Difi⁹ peker på at "En viktig grunn til mangelen på samordning er at IKT-bruk i offentlig sektor må ses i sammenheng med ansvars- og styringsstruktur, samt budsjettering som gjelder for sektoren" og videre "En hovedutfordring for samhandling i forvaltningen er de mye omtalte "siloe-ne", som reflekterer det konstitusjonelle styringsprinsippet som innebærer at hver statsråd er ansvarlig for sine underliggende virksomheter. Alt ansvar og rapportering følger dermed linjeprinsippet, og det samme gjelder for budsjettene". Et viktig siktemål med undersøkelsen er derfor å se i hvordan disse styringsprinsippene anvendes i praksis, og i hvilken grad dette bidrar til en ønsket samordning av IT-bruken i forvaltningen.

2.2 IT-styring i et kort historisk perspektiv

En kan kanskje ledes til å tro at disse utfordringene er av nyere dato, og knyttet til IKT-utviklingen de siste 15-20 år. Dette er imidlertid "historieløst", vi vil snarere hevde at slike spørsmål har fulgt teknologiutviklingen fra dens barndom (Jansen 2009)¹⁰. Om-trent samtidig med at den første datamaskinen i norsk forvaltning ble tatt i bruk, skrev Leavitt og Whisler i 1958 om "Management in the 1980s" at "IT would replace the traditional pyramidal hierarchy in organisations with a lean structure resembling an hourglass, and productivity would sour through the elimination of most middle managers". Utfordringene her er ikke å få på plass tekniske løsninger, men å organisere og styre IKT-bruken på mer formålstjenlige måter, hvor det tidligere manuelle arbeidet erstattes, eller i alle fall endres ved bruk av IKT.

Vi må kunne fastslå at Leavitt og Whislers visjon også i dag bare i svært begrenset er realisert, sjøl om vi finner eksempler på systemer og løsninger som bryter med den hierarkiske strukturen, kanskje mest typisk i Norge knyttet til Altinn og Brønnøysundregistrene, men også enkelte sektorløsninger. Spørsmål om en egen datapolitikk ble allerede reist på 60-tallet, men først i St.meld. 37(1974-75) *Om planlegging av databehandlingen i forvaltningen*, drøfter departementet blant annet behovet for bedre samordning av arbeidet med planlegging og utvikling av edb-systemer, og spesielt forslag om en felles begreps- og systemstruktur og planleggingssystem.¹¹ Imidlertid ble få av disse forslagene vedtatt. De rådende styringsprinsippene ble ytterligere utfordret gjennom en ny utredning; NOU 1978:48, *Offentlig databehandling, Desentralisering og effektivisering*, som foreslår en rekke tiltak med sikte på en sterkere samordning, blant annet gjennom å standardisere dataelementer, forenkle mulighetene for utveksling av data på tvers, felles rammer og modeller for systemutvikling, oversikt over erfaringer med bruk av ulike metoder mm, og ikke minst å styrke samarbeidet mellom statlig og kommunal databehandling. Utredningen skapte stor debatt.¹² Imidlertid ble de fleste forslagene avvist i St. Mld. 12 (1982-83) som ble lagt fram av Regjeringen Willoch.

I NOU 1988:40 *Datapolitikk i staten* ble ulike spørsmål knyttet til fellessystemer generelt og problemene knyttet til manglende kommunikasjon og samhandling igjen satt på dagsorden. Men det var først i St. meld 35(1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* at datapolitisk spørsmål ble diskutert i en bredere forvaltningspolitisk sam-

⁹ Se <http://prosjektveiviseren.no/informasjonsider/2009/10/it-styring-som-politikkomraade>

¹⁰ Allerede anskaffelsen av datamaskinen EMMA i 1958 skapte en viss datapolitisk debatt. Etableringen av Rådet for databehandling i staten i 1961. De årlige rapportene fra Rasjonaliseringsdirektoratet, som ble debattert i Stortinget illustrerer at datapolitiske spørsmål ble oppfattet som viktige, men samtidig sett på som en del av effektiviseringsarbeidet, blant annet i St. meld. nr. 49 (1967-68) "Databehandling i statsforvaltningen".

¹¹ Mens utredningen foreslår et sentralt planleggingssystem for edb-sektoren, vektlegger departementet (se side 5) at "ansvaret for administrativt utviklingsarbeid påligger primært den enkelte institusjon. Det bør derfor ikke gjennomføres sentrale, overordnede ordninger når det gjelder organisering av databehandlingen som medfører vesentlige endringer i dette forhold. Databehandlingsfunksjonene må vurderes som hjelpefunksjoner som det ikke kan være naturlig å ha en for sterkt sentralisert planlegging for", se st. mld. 37 1974-75, s 5.

¹² Denne utredningen bidro til alle politiske partier hadde egne datapolitiske programmer til Stortingsvalget i 1981.

menheng. I meldingen fremmes disse innsatsområdene knyttet til IKT: i) *Offentlig informasjon som felles ressurs* ii) *datakommunikasjon og informasjonsutveksling* iii) *IT-standardisering* og iv) *utvikling av konkrete IKT-systemer*, som eksempler tverrsektorielle innsatser.¹³ Men IKT var ikke noe sentralt virkemiddel i de første moderniserings- og fornyingsprogrammene, det er nok først St. Mld. 17 (2006-2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* og St. Mld. 19(2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* som slår fast at IKT er et sentralt element i forvaltningspolitikken, sjøl om de generelle forvaltningspolitiske prinsippene fortsatt gjelder. Omorganiseringen og styrkingen av Statskonsult gjennom etableringen av Difi i 2008 er tydelige tegn på dette, sammen med den sentrale rollen Brønnøysundregistrene og ikke minst Altinn har i utvikling av moderne e-forvaltningstjenester. En kan derfor spørre om tiden er ”moden” for en sterkere samordning av IT-styringen, dersom en ser dette som løsningen på de utfordringene som IKT-utviklingen skaper?

2.3 IKT har mange funksjoner og roller i forvaltningens oppgaveløsning

Diskusjonene om hvordan IKT-utviklingen kan (og bør) styres henger nøye sammen med den eller de roller denne teknologien spiller i forvaltningen og i samfunnet for øvrig. Dersom vi betrakter IKT som et enkelt og styrbart redskap, på linje med strøm, telefon, skrivemaskiner osv., synes dette å være en hensiktsmessig tilnærming. Men når vi ser at IKT også har andre roller og dimensjoner, både som infrastruktur, som produkt eller tjeneste, eller som basis for samhandling og samarbeid¹⁴, da må vi også erkjenne at styringsutfordringene er langt større.

Dette avspeiler også de diskusjonene vi har vedr. IT-politikken hatt i snart 50 år. I den første perioden var begrunnelsen for en egen IKT-politikk primært knyttet til effektivitetshensyn, hvor blant annet at tilgjengelig utstyr, adekvat programvare og IKT-kompetanse var begrensende faktorer. IKT ble primært sett på et styrbart verktøy som skulle brukes til å erstatte manuelle rutiner og mekaniske innretninger som skrivemaskin og fysiske arkiver. Eksisterende organisering av oppgaveløsninger framsto fortsatt, i store trekk som hensiktsmessig. Men allerede ved innføringen av Folketrygden på slutten 1960-tallet kom et forslag om at personregistret under folketrygden burde bli et felles nasjonalt register, og behovet for enklere utveksling og gjenbruk av grunndata ble framhevet som en forutsetning for å utvikle tilfredsstillende systemløsninger, som impliserer er brudd med tradisjonell silotenkning og ansvars- og styringsstruktur. Etter hvert som teknologiutviklingen gjorde det mulig å realisere brukerrettede løsninger, og senere rene sjølbetjeningsløsninger, er nødvendigheten av tilgang på og utveksling av grunndata på tvers i forvaltningen åpenbar. Teknologien har fått nye roller og funksjoner; både som et personlig verktøy i den daglige saksbehandlingen, den er blitt et uunnværlig hjelpemiddel for kommunikasjon og samhandling, og likeledes en basis for innovasjon og tjenesteutvikling (f. eks. offentlige data som grunnlag for privat næringsutvikling). Men de ulike måter å anvende teknologien på innebærer også en rekke paradokser: samtidig som Internet, Web 2.0 og sosiale medier blir brukt til styrke borgernes innflytelse og deltakelse i samfunnsstyringen, kan den samme teknologien brukes til styring, overvåkning og kontroll, osv.

Det er utviklet flere ulike rammeverk for å beskrive både ulike typer IKT-løsninger og likeledes den rolle eller funksjon den spiller i organisasjonen (se f.eks. Weill and Ross

¹³ Videre ble det fremmet en sektorplan for IT i forvaltningen 1993-1996, hvor daværende Aad (nå Fad) for alvor påtar seg rollen som initiativtaker og pådrivende aktør for IKT i forvaltningen. Dette illustrerer derved at IKT nå blir en mer sjølstendig del av forvaltningspolitikken, uten at IKT-politikken nødvendigvis går på tvers av denne, men at samordningshensyn på IKT-området tillegges større vekt. På slutten av 1990-tallet ble det lagt fram flere sektorplaner for IKT (blant annet skole- og helsesektoren), og det ble også lagt fram flere nasjonale IKT-planer.

¹⁴ Se f.eks. Orlikowski og Iacono (2000) beskriver eksempelvis i sin artikkel 5 ulike syn (elle perspektiver) på IKT: the tool view, the proxy view, the ensemble view, the computational view, and the nominal view.

2005). Særlig viktig er å klarlegge hvordan IKT kan anvendes strategisk i virksomheten, dvs. om IKT-løsninger som bidrar til å realisere tjenester, har stor betydning for samhandling innenfor det aktuelle forvaltningsområde og/eller har stor betydning for andre virksomheter. Eksempler på slike løsninger er Altinn og MinId, Det sentrale folkeregister og Enhetsregistret generelt i forvaltningen og likeledes viktige GIS-systemer innen ressurs- og miljøforvaltningen (særlig Matrikkelen). Et viktig perspektiv er infrastrukturfunksjonen, hvor fokuset er på de basisfunksjoner og støttetjenester som er en nødvendig forutsetning for at de enkelte løsningene skal kunne fungere etter hensikten. Andre eksempler er her sektorløsninger som UNINETT i utdanningssektoren, etter hvert Norsk Helsenet i helsesektoren, sentrale registre i Skattetaten og Nav, AutoSys (motorvogn- og førerkortregisteret) i Vegvesenet, osv. Slike infrastrukturfunksjoner har strategisk betydning for realisering av moderne tjenester.

Når vi ser på innholdet i den statlige IKT-politikken, finner vi en tydelig dreining fra en første periodens sterke vektlegging av datamaskinen som et redskap for økt effektivisering, hvor den også (implisitt) bidro til sentralisering, blant annet ved å flytte oppgaver fra kommunal til statlig nivå. På 80-tallet ble datateknologien etter hvert både sett på som et virkemiddel for desentralisering, men også et viktig verktøy for å bedre kvaliteten i offentlig saksbehandling. Utbredelsen av Internett og derved felles standarder for kommunikasjon løste en del av utfordringene knyttet til datautveksling og samhandling, både internt i forvaltningen og ikke minst mellom forvaltningen og borgerne. Samtidig understreker Riksrevisjonens undersøkelser at utviklingen av adekvate IKT-løsninger og brukerrettede tjenester spesielt, fortsatt hemmes av for dårlig *registerkvalitet og manglende informasjonsflyt tilpasset dagens behov*. Således illustrerer Riksrevisjonens konklusjoner noen grunnleggende styringsproblemer i forvaltningen, knyttet til at mange interesser og hensyn skal ivaretas samtidig, men som det samtidig ikke finnes noen enkle løsninger på. Det er samtidig viktig å se dette i sammenheng med endringen i den generelle forvaltningspolitikken som har pågått de siste 15-20 år, blant annet gjennom innføring av mål- og resultatstyring, som også definerer viktige rammer for IT-politikken, med mer.

Formålet med styringen er å sørge for at de ulike systemene og løsningene kan fylle den funksjonen eller oppgaven de er ment å skulle løse, og å se sammenhengen mellom disse ulike funksjoner og roller. Mange oppgaver og anvendelsesområder, hvor IKT primært spiller en verktøyrolle, har i dag ikke behov for spesiell oppmerksomhet. Men IKT-løsninger som er knyttet til viktige funksjoner, som infrastrukturer og brukertjenester, er kritiske for bedre måloppnåelse og annen strategisk bruk og krever særlig styring.¹⁵ Dette gjelder ikke minst teknologiens rolle i større omstillingsprosesser, eller i endringen av arbeidsdelingen mellom forvaltningen og borgere eller næringslivet

2.4 Utvikling internasjonalt

Internasjonale finner vi noe av den samme utviklingen, sjøl om de enkelte land har hatt sin egen tilnærming til IKT-politikken i forvaltningen. På 70- og 80-tallet foregikk mye av diskusjonene i OECDs fagkomiteer¹⁶, utover på 90-tallet fikk også EU arbeid innen-

¹⁵ Det er både smale og mer brede definisjoner av IT governance. Weill and Ross focus on "Specifying the decision rights and accountability framework to encourage desirable behaviour in the use of IT." [2] In contrast, the IT Governance Institute expands the definition to include foundational mechanisms: "the leadership and organisational structures and processes that ensure that the organisation's IT sustains and extends the organisation's strategies and objectives." [3], while AS8015, the Australian Standard for Corporate Governance of ICT, defines Corporate Governance of ICT as "The system by which the current and future use of ICT is directed and controlled. It involves evaluating and directing the plans for the use of ICT to support the organisation and monitoring this use to achieve plans. It includes the strategy and policies for using ICT within an organisation."

¹⁶ Dette gjaldt komiteene ICCP (Information, Computer and Communication) og PUMA (Public Management)

for feltet *Information Society* stadig betydning for nasjonal IKT-politikk. Et av disse bidragene er eGovernment Economic Project (eGEP), som skisserer et rammeverk for måling av effekter for e-forvaltningsprosjekter, basert på de 3 overordnede mål: *effektivitet, resultatoppnåelse og demokrati*, og hvor det er utledet 92 indikatorer, med basis i 5 nasjonale målemetoder (fra Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederland og England)

En rapport utarbeidet for European Commission i 2008: “Value for citizens. A vision of public governance in 2020” peker på at for å nå slike ønskede mål, må forvaltningene i Europa samarbeide for å skape en ”new environment” som er karakterisert ved:

1. Fully joined-up government administrations and networked governance structures;
2. Responsiveness to user needs and wants by empowering citizens;
3. More open, participative and democratic governments; and
4. New forms of evaluating and improving government performance.

Videre skisseres noen sammenhenger mellom verdier, mål og mulige målkonflikter:

Goal	Perspective on constituents	Dilemma
Governance	Constituent as citizen, voter and participant	Openness and transparency versus private interest of different stakeholder interest
Effectiveness	Constituent as consumer	To balance collective interests and individual demands
Efficiency	Constituent as taxpayer	How to achieve “more for less”

Figure 2 Evolving policy goals of government

Tabellen, som må leses fra nedenfra og oppover, samsvarer med hovedmålene i eGeP, og illustrerer et skifte i fokus fra å se på teknologien som et verktøy til et *strategisk virkemiddel*, både mht. til borgernes rolle i samhandlingen med myndigheter og den demokrati-understøttende rollen IKT kan spille. Vi må imidlertid være bevisst på at dette er målsetninger, og ikke nødvendigvis realiteter, dvs. hvordan de tekniske løsninger og bruken av dem fungerer i praksis. Teknologien kan brukes, og blir også brukt til økt overvåking, styring og kontroll, både på systemnivå og individnivå. Videre er det etablert felles regimer for Corporate governance (eierstyring) gjennom EuroSOX og den norske standarden NorSOX. Denne definerer prinsipper og retningslinjer som også setter rammer for ansvarlig ”IT-styring”. Dette drøftes nærmere i kap. 6.

2.5 Forskningsperspektiver innen e-forvaltningen –noen stikkord

Tradisjonelt har samfunnsvitenskapelig forskning omkring styring i forvaltningen vært lite opptatt av teknologien rolle i forvaltningsutviklingen, og de spesielle hensyn IKT-bruken medfører vedr. styringen. Eksempler på slik ”tradisjonell” forskning i norske miljøer kan representeres ved Olsen, Christensen, Læg Reid, Roness med flere¹⁷, hvor teknologien spiller en marginal, om noe rolle i det hele tatt. På den andre siden hadde e-forvaltningsforskningen sin base i IS-miljøene, dels med et teknologiperspektiv, og dels med et organisasjons- og ledelsesperspektiv (management-tradisjonen). Rettslige spørsmål knyttet til e-forvaltningen blir stort sett behandlet i juridiske fagmiljøer. Mye av forskningen har vært opptatt av betingelser for vellykket tjenesteutvikling, hvor ulike vekst- og modenhetsmodeller har dominert.¹⁸ En rekke forskerarbeider har studert endringer i IKT-politikken de siste år. Viktige bidrag er blant annet Dunleavey, Margretts, Bastow and Tinkler (2005) *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*, hvor de påpeker at den fragmenterte ”NPM has been overtaken and superseded by the demands of Web-enabled government, which will substantively define one major theme of change in public administration across all advanced industrial countries for the next decade at last”. De understreker betydning av en helhetlig tilnærming til IT-styringen i forvaltningen.

¹⁷ Et typisk eksempel er Christensen og Læg Reid (red): *New Public Management*, Ashgate 2001, se litteraturlista.

¹⁸ En rådende modell den såkalte tjenestetrappe (j f f eks. EU/Cap- Gemini) som er inspirert av Capability Maturity Models (CMM), utviklet ved Software Engineering Institute ved [Carnegie Mellon University](http://www.cmu.edu/sei/).

Framveksten av tverrsektorielle e-forvaltningstjenester har medført større fokus på ”Government Enterprise Architecture” og ”Digital government infrastructures”¹⁹, etter mønster av ”enterprise architectures” i privat sektor, jf FAOS-rapporten. Det etterlyses derfor forskning mot å se på forutsetninger for å lykkes med dette, og spesielt hva slags styringsformer (Governance) som er nødvendig. Som en del av dette arbeidet arbeides det også med rammeverk, metoder og teknikker for modellering av forretningsprosesser (Business Process modellering). Sentrale forskningsmiljøer i Norge innen dette feltet er Universitetene i Agder, NTNU, Universitet i Oslo, Vestlandsforskning, Høgskolen i Vestfold med flere. UiA har gjennomført en litteraturstudie, se <http://www.uia.no/>

3 Rammeverk for analysene

Utgangspunktet for dette arbeidet er å studere IT-styringen *innenfor rammene* av den gjeldende IKT-politikken, og spesielt de fastlagte styringsprinsippene, slik de er nedfelt i St. mld.17 (2006-07) og St. mld 19 (2008-09), sammen med andre relevante styringsdokumenter, som gjelder planlegging og samordning av IKT-investeringer i staten. Innføring av ny budsjettprosedyre og fellesføringer i tildelingsbrev for 2010 skal sikre etterlevelse av arkitekturprinsippene, ved at ”forslag til statsbudsjettet som gjelder IT-prosjekter også må vurdere arkitekturprinsippene, og virksomhetene må forklare hvordan de benytter dem og eventuelt hvorfor de ikke følger enkelte av prinsippene”.

Denne fasen av arbeidet har særlig fokusert på analyse av etatenes og departementenes arbeid med overordnet styring, både i forhold til den enkelte underliggende etat/virksomhet og på tvers av virksomhetene. Det kan være hensiktsmessig å betrakte styring og koordinering på 3 nivåer:

- 1) *Det overordnede nivå*, dvs. arbeidet med samordning i regi av Fornyingsdepartementet og Difi, og likeledes Finansdepartementet/SSØs arbeid med økonomistyring, kvalitetssikring og gevinstrealisering. Kartleggingen skal også søke å avdekke hvordan og i hvilken grad slike overordnede tiltak har effekt, som f.eks. nye budsjettrutiner med mer.
- 2) *Fagdepartementenes sektorstyring*, dvs. fagdepartementenes overordnede styring av IKT-bruken i underliggende etater/virksomheter; mål, strategier og virkemidler mm. Det er her relevant å få innblikk i hvordan ulike sektorvise reformer som har involvert større IKT-satsing er blitt gjennomført; f.eks. hvilke særlige utfordringer har departementet hatt, og hva er gjort av sentrale grep i en slik sammenheng. Her er viktig å skille mellom departementenes IT-styring som en del av etatsstyringen, og styring av egen (intern) IT-bruk. Samtidig vil dette i økende grad blir koblet sammen, både når det gjelder infrastruktur, men spesielt ved bruk av egne IKT-systemer i rapportering og kontrollfunksjoner
- 3) *Etatenes styring av egen IKT-bruk*, dvs. den enkeltes etats planlegging og styring av IKT-løsninger internt, inkludert samhandlingen med andre virksomheter

Det primære fokus i er på nivå 1 og 2, gjennom å klarlegge hvordan de generelle forvaltnings- og IKT-politiske mål styrer sektorenes IKT-bruk, og samtidig i hvilken grad andre rammebetingelser og politikkområder innvirker på den faktiske IKT-styringen i sektordepartementene. Undersøkelsen søker å få svar på følgende typer spørsmål:

- a) **Målformuleringer og kriterier for måloppnåelse** (styringsparametre, i faglitteraturen også kalt målindikatorer), f.eks. Hva slags målformuleringer er angitt, er målene formulert kvalitativt, eller også kvantitativt, og derved etterprøvbare? Videre, er

¹⁹ Se f.eks. Janssen, Chun and Gil-Garcia, (2009), Hornes, Jansen og Langeland 2010, Aagesen og Krogstie (2010)

det sammenheng mellom overordnede mål for forvaltningspolitikken og spesifikke IKT-relaterte mål, og om det oppleves målkonflikter?

- b) På hvilken måte foregår **styring og oppfølging**, primært knyttet til budsjett, tildelingsdeling og styringsdialog mm. Hvordan skjer kontroll av måloppnåelse og ev. realisering av gevinster? Er det utarbeidet opplegg for å evaluere eller kontrollere måloppnåelse
- c) Om det foreligger **strategier og planer** for IKT-utviklingen som dekker hele sektoren, og om disse er slike forankret i budsjettproposisjon og/eller tildelingsbrev. Hvordan følges disse opp?
- d) Hva slags **virkemidler** er definert og blir brukt, f eks. relevante rettslige reguleringer (primært lover og forskrifter mm), økonomiske forhold, (budsjetter, finansieringsmodeller), bruk av tekniske standarder, arkitekturprinsipper, bruk av felles løsninger, med mer, og likeledes ulike typer organisatoriske tiltak.

3.1 Operasjonalisert rammer, mål og virkemidler

Vår overordnede hypotese er at departementenes IT-styringen skjer innenfor de gitte politiske rammer, men at det samtidig er betydelig variasjon mellom de enkelte departementer hvordan dette konkret gjøres. I det konkrete kartleggingsarbeidet har vi derfor tatt utgangspunkt i overordnede styringsdokumenter og identifisert de faktiske verdier, mål og virkemidler som er det uttalte grunnlaget for politikken. Dette er forsøkt sammenstilt i tabellen nedenfor.

Tabell 1: Verdier, mål og virkemidler i IT-politikken

Verdier og overordnede mål ¹⁾	Målformuleringer ²⁾	Virkemidler ³⁾ relatert i IKT
Demokratiske verdier	<ul style="list-style-type: none"> • Åpenhet • Brei deltaking • Personvern og sikkerhet • Tilgjengelighet • Kommunikasjonspolitikken • Nettbaserte tjenester innbyggere og næringsliv 	<ul style="list-style-type: none"> • Universell utforming • Offentlig elektronisk postjournal • Stimulans til Samordning • Alternative arbeidsformer (prosess- og prosjektorganisering, nettverk) • IKT-arkitektur: prinsipper • Bruk av felleskomponenter (f eks. bruk av Altinn og MiSide) • Informasjon om rettsregler • Tilgjengelig dokumentasjon av systemene, spesielt dokumentasjon av beslutningssystemer
Effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> • God/effektiv ressursbruk • God styring og organisering • Godt leiarskap, lokalt ansvar 	
Rettsstryggleik og forsvarlig saksbehandling	<ul style="list-style-type: none"> • Likebehandling • Kunnskap om sine rettigheter • Personvern 	
Kvalitet - faglig integritet	<ul style="list-style-type: none"> • Bruker-orientert forvaltning • Nøytral forvaltning • Sjølstendighet, faglig kvalitet • Høg kompetanse, medråderett 	
Andre rammer/hensyn		
Miljø & samfunnsansvar	Miljø- og energieffektiv forvaltning	<ul style="list-style-type: none"> • God ressursbruk • Miljøvennleg og energieffektiv drift
Næringspolitikk	Styrke utvikling av norsk næringsliv, spesielt IKT-bransjen	Anskaffelsespolitikk, Lov om off. anskaffelser, §6 FOU-programmer, eks: Verdikt, SkatteFunn
Distriktpolitikk	Etablere arbeidsplasser, styrke kompetanse i bedriftene, bedre rammebetingelser.	Bredbåndsutbygging, Høykom-programmet KRD har eit overordna samordningsansvar for distrikts- og regionalpolitikken.
Kommunikasjonspolitikk	Åpenhet, medvirking, nå alle, aktiv, helhet, linjeansvar	Elektronisk kommunikasjon som primær kanal Åpne formatstandarder og universell utforming

¹⁾ Disse 4 verdiene er definert i St.mld.19 (2008-2009), kap. 3, men noe modifisert i denne tabellen, da meldingen også opererer med andre mål.

²⁾ Mange av målene kan knyttes til flere verdier. Videre er personvern ført inn som mål, men er en verdi i seg selv.

³⁾ Dette er eksempler på virkemidler, og som er spesiell relevant for IKT-løsninger

3.2 Metodisk tilnærming – datainnsamling

Det metodiske opplegget har så langt basert seg på to hovedtyper av datainnsamling i) dokumentanalyser og ii) intervjuer. I dokumentanalysene har vi sett på alle departementers respektive budsjettproposisjoner og deres tildelingsbrev til utvalgte underliggende etater som vi har vurdert som spesielt interessant for IT-styringen. For budsjettåret 2009 ble det gjennomført dokumentanalyser for 7 departementer. I 2010 er alle departementer (unntatt FD) analysert. Videre er det gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i departementer med spesielt ansvar for IKT-styringen i de respektive underliggende etater. Intervjueguide og oversikt de som er intervjuet er gitt i vedlegg 1. Intervjuene er gjennomført i perioden mai – oktober 2010.

4 Analyse og resultater

Nedenfor gir vi en oversikt over våre foreløpige viktigste funn basert på gjennomgangen av budsjett dokumenter, tildelingsbrev og utvalgte intervjuer. Oppstillingen følger den struktur som skisseres i rammeverket i tabell 1.

4.1 Overordnet styring – mål og styringsparametre

Vår første spørsmål gjaldt i hvilken grad de generelle målene fra overordnede styringsdokumenter er lagt til grunn i fagdepartementenes IT-styring. Nedenfor sammenholdes disse målene med angitte resultatindikatorer, sortert ut fra høyeste score.

Tabell 2: Sammenheng mellom overordnede mål og sektormål

Angivelse av IKT-relaterte mål i departementenes budsjetter og tildelingsbrev i 2010 sammenholdt med St. mld. 17 (2006-2007) og St.mld.nr.19 (2008-2009)		
Målformuleringer	Ant. dep.	Hvilke departementer
Bruker-orientert forvaltning	14	AD, FAD, FIN, FKD, JD, KR, KUD, LMD, NHD, OED, SD, MD, HOD, KD
Høy faglig kvalitet	14	AD, BLD, FIN, HOD, JD, KD, KR, KUD, MD, NHD, OED, UD, FAD, FKD
Brei deltaking	14	AD, BLD, FKD, HOD, KD, KUD, NHD, OED, SD, FAD, FIN, JD, KR, MD:
God/effektiv ressursbruk	12	AD, FAD, FIN, FKD, HOD, JD, KD, KR, NHD, KUD, LMD, OED:
Tilgjengelighet	13	AD, BLD, FAD, FIN, HOD, JD, KD, KUD, LMD, MD, NHD, SD, UD,
Nettbaserte tjenester til innbyggere og næringsliv	10	AD, BLD, FAD, FIN, FKD, HOD, JD, KR, KUD, NHD
Høg kompetanse	9	AD, FAD, FIN, FKD, HOD, MD, NHD, UD, JD
Kommunikasjonspolitikken	8	BLD, JD, KD, MD, OED, FAD, NHD, UD
Åpenhet	7	BLD, JD, KUD, MD, NHD, UD, AD :
Samordning		AD, FAD, FIN, FKD, HOD, JD, (KUD), MD, NHD, OED, UD
Kunnskap om sine rettigheter	4	AD, FIN, HOD, KR,
Angir styringsparametre (i undersøkte tildelingsbev)	8	AD, BLD, FIN, FAD, HOD, JD , KUD , KD

Bildet er vel ikke helt entydig, men oversikten synes å vise at de mål som anses faglig mest relevante blir angitt eksplisitt av departementene, mens mål som mindre relevante eller tas for gitt, ikke skrives inn eksplisitt. F eks. må vi kunne anta at alle etater forventes (og pålegges) å ivareta personvern og sikkerhet, og likeledes tilgjengelig/universell utforming siden dette er pålagt ved lov.

4.1.1 Bruk av styringsparametre

Målformuleringer i tabellen ovenfor framstår som generelle og lite forpliktende. I St. mld. nr. 19 forutsettes det at departementene ”gjennom mål- og resultatstyring og andre styringsinstrument skal sikre samordning”. Men bare 8 departementer angir eksplisitt en

eller flere styringsparametre (i faglitteraturen også kalt resultat/målindikatorer) i sine tildelingsbrev, som det framgår ovenfor i tabellen. Enkelte andre departementer uttaler at de bruker aktivitetsstyring som hovedprinsipp overfor underliggende etater.

Ved en nærmere analyse av typer styringsparametre finner vi stor variasjon. I enkelte tildelingsbrev er det typiske målbare størrelser:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid og leveransetid for hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra norm-tider.
- Andel brukere som er fornøyde med helhetlig service i Arbeids- og velferdsetaten skal øke i 2010 sammenlignet med andelen i 2009
- Grunnlagsdata skal foreligge til rett tid og med god kvalitet
- Folkeregisteret skal være oppdatert og tjene alle brukergruppers behov
- Brukertilfredshet målt gjennom brukerundersøkelser for det enkelte register
- Gjennomførte risikovurderinger og revisjoner (antall og fordeling på reg.)
- Effektive systemer for varsling og melding av smittsomme sykdommer

Vi finner imidlertid også mer kvalitative kategorier av styringsdata, f.eks:

- Helhetlig og målrettet informasjon og kunnskapsformidling til brukere, samarbeidspartnere og samfunnet øvrig
- Videreutvikle koordinering og samarbeid om integreringstiltak mellom etatene i Forum for integrering og mangfold
- Videreutvikling av Aksjonærregistret, nytt analysesystem for gassavtaler, osv.

Bruk av mål- og resultatstyring er imidlertid fortsatt omstridt, og blir av mange knyttet til NPM (New Public Management)-orientert styring. En undersøkelse utført av Christensen og Læg Reid i 1996 og 2006 blant et stort utvalg av ansatte i norsk statsforvaltning indikerer at under halvparten av disse har erfaring med denne styringsformen, og er synkende fra 1996 til 2006.²⁰ Noen av departementene, og vel spesielt deres underliggende etater vil mene at dette ikke er et egnet styringsredskap innen sin sektor. Slik sett er det kanskje ikke overraskende at mange departementer ikke angir styringsparametre. Allikevel er det nok påfallende at mange av departementene er såpass vage eller upresise i sine målangivelser, noe som også gjør diskusjon av prioriteringer vanskelig.

4.1.2 Opplevelse av målkonflikter

Et av spørsmålene vi stilte var hvordan departementet oppfatter sammenhengen mellom den generelle forvaltningspolitikken og den mer konkrete IKT-politikken, og eventuelle målkonflikter. Få ga direkte uttrykk for at de syntes dette var problematisk. Et område er forholdet mellom tilgjengelig og krav til beskyttelse (personvern / informasjonssikkerhet). Et annet område er forhold mellom sektormål og felles overordnede hensyn. Imidlertid ble ikke dette framhevet som et generelt opplevd problem, kanskje fordi det overordnede målbildet er for generelt og derved ikke synliggjør mulige konflikter.

4.2 Virkemidler i IT-styringen

I tabell 3 vil vi primært se på de spesifikke styringstiltak (tekniske, organisatoriske, pedagogiske) som fagdepartementene anvender i sin styringsdialog hva gjelder IKT-styringen, og ikke se på de mer generelle rettslige og budsjettmessige virkemidler. En oversikt over en del typisk virkemiddelbruk er gitt i tabell 2. Nedenfor kommenteres noen av de enkelte virkemidlene

Tabell 3: Departementenes bruk av virkemidler

Angivelse av IKT-relaterte virkemidler i departementers budsjetter og tildelingsbrev i 2010 sammenholdt med St.mld. 17 (2006-2007) og St.mld.nr.19 (2008-2009)	
Virkemidler relatert til IKT	Departement

²⁰ Se f. eks. Christensen & Læg Reid (2008) NPM and beyond -- structure, culture and demography.

IKT-arkitektur: prinsipper	Alle
Bruk av felleskomponenter (f eks. bruk av AltInn og MiSide)	Alle
Incitement/ pålegg om samordning	FAD, FIN, HOD, JD, LHD, MD, NHD, (7)
IKT-strategi på sektornivå	FAD, HOD, JD, LMD, MD, NHD, (SD), UD (8)
IKT-forum	(AD), FAD, HOD, JD, KUD, KD, LMD, MD, NHD (9)
Informasjon om rettsregler	AD, FIN, HOD, JD, KR, OED (6)
Universell utforming	AD, FAD, KR, MD, SD (5)

4.2.1 Om styringsdialogen mellom departementet og underliggende etater

De fleste departementer gir klart uttrykk for at IKT-styringen inngår som en integrert del av den faglige etatsstyringen, som ivaretas av de respektive fagavdelinger, og hvor administrasjonsavdelingen bare har et begrenset samordnende ansvar, ofte primært knyttet til økonomi og sikkerhet/beredskap. Utover bevilgninger til større prosjekter er inntrykket at etatene har generelt rammebudsjetter hvor IKT-formål prioriteres av etatene sjøl. Flere departementer vektlegger imidlertid at mer ”uformelle” kontaktflater inngår som viktige deler av styringsdialogen.

4.2.2 Forhold til felles IKT-arkitektur i staten mm

For det første ser vi at alle departementer har tatt inn tekstene fra rundskrivene P3/P4 i sine tildelingsbrev, men stor sett uten å utdype dette. Fra intervjuene fikk vi imidlertid inntrykk at av de fleste departementer støtter opp om arkitekturprinsippene, men få sier eksplisitt at de er relevante for sin sektor (og at de allerede hadde tatt dette inn i sin egen strategi eller rammer). Behov for flere felleskomponenter utover MinId og Altinn synes å variere, men bedre tilgang til sentrale grunndata er viktig.

Føringene vedr. felles IKT-arkitektur og felleskomponenter oppfattes som greit, men oppfattes ikke å gi ikke sterke føringer for hva som skal oppnås, og hvilke prioriteringer som skal legges til grunn. Innen noen sektorer er kommunikasjon og samarbeid på tvers i forvaltningen vesentlig, mens for andre sektorer er samhandling med aktører i privat sektor svært viktig, og dette legger betydelige føringer på departementenes og ikke minst underliggende etaters IKT-utvikling. Få departementer oppfatter at kommunikasjon med kommunal sektor er viktig i deres IKT-bruk. Andre nasjonale politikkområder, som nærings- eller distriktpolitikk, influerer ikke i synlig grad på IT-styringen.

Videre gir 7 departementer signaler om at underliggende etater skal legge vekt på samordning. Eksempler på formuleringer er ”Legge til rette godt samarbeid i utvekslingen av persondata med etater og brukere av folkeregisteret” (FIN), ”Bidra til samordning av nasjonale tiltak på området elektronisk samhandling” og ”Helhetlig satsing på IKT for å fremme samhandling, IKT-utvikling skal baseres på en samhandlingsarkitektur som legger til rette for deling, gjenbruk” (JD).

4.3 IKT-strategi og pålegg eller stimulans til samordning

Innenfor noen enkelte styringsstradisjoner blir utforming av egen IKT-strategi sett på som et viktig virkemiddel. Riksrevisjonen trekker også fram i sin analyse at ”bare halvparten av statlige virksomheter har en oppdatert IKT-strategi”. Så langt vi har erfart har 7 departementer utformet en egen IT-strategi på departementsnivå. Som et eksempel vil vi nevne MDs IKT-strategi for miljøforvaltningen. Denne fokuserer på hvordan IKT kan understøtte sektoren mål om å fremstå som en samlet og enhetlig produsent og leverandør av data og informasjon for hele samfunnet, og slik at denne skal være enkel å gjenfinne og gjenbruke. Andre strategier, som f. eks. i JD, er fokus primært å sikre enkelte datautvekslinger og samspill mellom underliggende etaters IKT-løsninger²¹. I svært begrenset

²¹ I IKT-meldinga, side 115 gis det eksempler på slike: ”Helsedepartementets og Sosialdepartementets felles «Samspel 2007 – Elektronisk samarbeid i helse- og sosial sektoren (2004) og Justisdepartementets «IKT-strategi for

grad omfatter slike strategier mål knyttet til informasjonsutveksling på tvers i forvaltningen, noe som avspeiler at denne sektoren har svært ulike roller og funksjoner i forhold til andre sektorer. Imidlertid er det viktig å merke seg at en rekke departementer nå utarbeider egne (interne) IKT-strategier, som ledd i samarbeidet hvor DSS drifter 13 av departementenes infrastruktur og IKT-systemer. Sikkerhets- og beredskapsplaner inngår i dette. Disse strategier får etter hvert også betydning for departementenes sektorstyring.

4.3.1 Har alle departementene behov for egen IKT-strategi?

Mange departementer framhever at det ikke er relevant å utforme en overordnet strategi for sin sektor. For enkelte av dem har sentrale underliggende etater laget egne IKT-strategier og/eller planer av stor betydning for vedkommende sektor, f.eks. SKD, innen skattesektoren, NAV på velferdsområdet osv., som er meget viktige for samhandlingen innen de respektive sektorer. Departementets rolle blir da å sette rammer for disse strategiene, og å ha løpende oppfølging av disse. Innen andre sektorer er det etablert egne virksomheter som har en strategisk rolle for departementets IKT-bruk, f.eks. BRREG for NHD (og for statens IKT-bruk generelt), videre UNINETT og Senter for IKT i utdanningen for utdanningssektoren, Norsk Helsenett og KITH for Helsesektoren osv. Andre departementer argumenterer med at de ikke ser behov for en overordnet IKT-strategi innen sin sektor, og at IT-styringen er integrert i den ordinære etatsstyringen, hvor ansvaret ligger i de respektive fagavdelinger. Nedenstående tabell gir en oversikt over virksomheter som har funksjoner/oppgaver av IKT-strategisk betydning.

Tabell 4: IKT-strategiske virksomheter

Departementer med underliggende virksomhet (og systemer/registre) med IT-strategisk, ev. IT-politiske funksjoner, enten innen sektoren, ev. på tvers	
FAD	Difi, med MinId, MiSide, IKT-arkitektur. Osv
FIN	SKD: Det sentrale Folkeregister, også andre registre: (Skatt, SSB/Kostra med mer)
NHD	BRREG (AltInn, Enhetsregisteret, SERES..)
MD	Kartverket: Matrikkelen, Norge Digitalt med mer
Strategisk innen egen sektor/samarbeidende sektor	
AD	NAV: Ulike registre brukes av mange andre etater
HOD	Norsk Helsenett, KITH
JD	POD: PDM, UDI : Effekt
KD	Uninett, Samordna Opptak
KUD:	Arkivverket
SD:	Veidirektoratet: Autosys

Sett i et overordnet perspektiv, kan det argumenteres med at dersom alle sektorer hadde utformet en egen strategi eller tilsvarende policy-dokument, vil det være lettere å se hvordan de enkelte sektorer IKT-bruk faktisk styres, noe som vil gi samordnende myndighet (Fad/Difi) en bedre innsikt i hvordan de ulike sektorer styrer IKT-bruken, og da eventuelt kunne ”kommentere” disse. Men samtidig vil dette raskt bli oppfattet som ”overstyring” og bryte med sektoransvarsprinsippet. Det vil videre lett kunne føre til at arbeid med IKT-strategier blir ytterligere byråkratisert; f. eks. ved utforming av retningslinjer/maler for hvordan dette ”bør” gjøres. *Vi vil derfor ikke anbefale at dette gjøres obligatorisk, men snarere at det utveksles erfaringer mellom departementene om bruk av IT-strategier som virkemiddel.*

justissektoren 2004-2007» 2004). Meldinga vektlegger at det er det enkelte departement som har ansvar for å utforme slike strategier.

4.3.2 Egne (sektorvise) IKT-forum, nettverk eller tilsvarende

Innen noen sektorer er det etablert et eget IKT-forum mellom de underliggende etatene, med sikte for erfaringsutveksling og diskusjon av felles problemer og samordnings-spørsmål. Grad av formalisering og departementets rolle varierer; slike fora er nok å be-traktes som ”myke” virkemidler. Samtidig pekes det på at disse kan ha stor praktisk be-tydning, og at det er viktig det av styringen å skape fellesskapsfølelse og tillit til hverandre som basis for samarbeidet. Flere departementer vektlegger nettopp at mer ”uformelle” kontaktflater er viktige i styringsdialogen.

4.3.3 Fokus på IKT-sikkerhet og sårbarhet/beredskap

Denne undersøkelsen har ikke hatt som siktemål å fokusere spesielt på sikkerhets- og sårbarhetsproblematikken. Men arbeidet har vist at dette temaet har fått et sterkt økende fokus, i lys av den generelle forståelsen av truslene og derigjennom sårbarheten, og som f. eks. illustreres av Riksrevisjonen DOK 1:2010-11, hvor manglende sikkerhet og be-redskap er blitt påpekt. Også i samarbeid mellom departementene og DSS har dette høy prioritet, og det skal anskaffes et felles verktøy som skal understøtte dette arbeidet.

4.3.4 Forhold til kommunal sektor og andre hensyn.

Generelt oppfatter ikke departementene at kommunikasjon og IKT-basert samhandling med kommunen er spesielt viktig for IKT-utviklingen i deres sektor. Dette har ikke framstått som et stort opplevd problem, men enkelte departementer ønsker en bedre samordning av dialogen med kommunene (utover KOSTRA), som f. eks. en felles refe-ranse katalog for alle data som innhentes. Dette inntrykket bekreftes fra kommunenes side, fra blant annet KS IKT-forum. Enkelte peker også på at det er en usikkerhet knyt-tet til kvaliteten på disse innhentede dataene.

Videre synes det å være en generell oppfatning at andre nasjonale politikkområder, f.eks. næringspolitikk eller distriktpolitikk, ikke influerer i synlig grad på IT-styringen. Hensyn til norsk IT-næring betyr lite i gjennomføring av større IT-prosjekter. Likeledes oppfatter vi at distriktpolitiske hensyn ikke vektlegges i utforming av nye, offentlige IKT-prosjekter, kanskje snarere det motsatte. Bruk av IKT kan på mange måter under-støtte en ønsket sentralisering (eller konsentrasjon) av ressurser og kompetanse.

Derimot er samhandling med aktører i privat sektor svært viktig innenfor store sektorer, f. eks. olje- og energi, miljø, landbruk og fiskeri osv. og dette legger betydelige føringer på disse departementers og ikke minst underliggende etaters IKT-utvikling. Det kan være relevant å få en bedre oversikt over slike sentrale føringer.

5 Identifisering av suksessfaktorer og viktige utfordringer

Gjennom FAOS-rapporten og den etterfølgende høringsrunden blir det referert til en rekke forhold og faktorer bidrar til å skape barrierer og utfordringer som hindrer optimal utnyttelse av IKT i forvaltningen, både av teknisk, organisatorisk, rettslig, økonomisk art, og ikke minst manglende kompetanse. Slike spørsmål blir i liten grad omtalt i bud-sjettdokumenter eller tildelingsbrev. Gjennom intervjuene kan vi imidlertid trekke fram noen slike:

- Det etterlyses et overordnet, forpliktende målbilde hva vi ønsker å oppnå, målene i St. mld. 17 & 19 er for generelle og lite forpliktende
- Lettere tilgang til data og gjenbruk av data på tvers i forvaltningen
- Generelt samordning av regelverket knyttet til oppgaver/funksjoner som berører flere etater/sektorer (eksempler: innkjøp, innkrevnings-funksjoner)
- Det etterlyses flere fellestjenester, og at Difi burde kunne gi et tjenestetilbud tilpas-set mindre etater
- Bedre kompetanse og kunnskap på ulike nivåer

- Fortsatt har ikke alle ledere tilstrekkelig forståelse for utfordringen knyttet til IKT-bruken
- Bedre samordning av dialogen mellom stat og kommune
- Behov for praktisk orienterte tverrsektorelle fora (nettverk) som på en forpliktende måte kan diskutere og løse felles problemer
- Personvern hensyn framstår i en del sammenhenger som barrierer
- Bruk av AltInn i kommunene kan gripe inn i deres sjølstendighet, da ansvarsdelingen mellom staten og kommunene blir uklare
- Det etterlyses bedre opplegg for kommunikasjon og utveksling av saksdokumenter innad
- Det savnes mer koordinerende nettverk på tvers i forvaltningen for å diskutere spesifikke IKT-faglige spørsmål på operativt og forpliktende nivå.

5.1 Kriterier for ”vellykket” styring

Vellykket IT styring på et overordnet nivå innebærer å sørge for at utvikling og bruk av IKT skjer i henhold de verdier og rammer som gjelder og den bidrar til å oppnå de ønskede resultater med optimal ressursbruk. Vellykket styring skal derfor måles i forhold til fastsatte mål, men også i forhold til om de ønskede gevinstene er blitt realisert. God styring innebærer også å gjøre prioriteringer, som også forutsetter at grunnlaget for dette synliggjøres.

Mer konkret gjelder dette krav til blant annet å være målrettet og effektiv og samtidig tilstrebe kvalitet og brukervennlighet, og samtidig oppfylle lovpålagte krav. NorSoX-forslaget *God IT-styring og Kontroll i norske foretak*²² beskriver et sett av overordnede prinsipper og mål. I nedenstående tabell sammenholdes dette med tilsvarende mål og verdier som er lagt til grunn i EU-prosjektet eGEP Measurement Framework²³.

Overordnede mål og prinsipper	Mål /krav	Konkrete krav til informasjon og relaterte tjenester
Norsox-standard		
<ul style="list-style-type: none"> • Responsibility • Strategy • Acquisition • Performance • Conformance • Human Behavior 	Målrettethet	Oppfylle fastsatte krav til kvalitet mm
	Effektivitet	Optimal ressursbruk:
	Sikkerhet	Konfidensialitet, integritet og tilgjengelig
	Overensstemmelse	Oppfylle /være i samsvar med lovbestemte og andre eksterne fastsatte krav
	Pålitelighet	Være formålstjenlig/hensiktsmessig
EU – eGEP-rammeverket		
<ul style="list-style-type: none"> • Efficiency • Democracy • Effectiveness 	<ul style="list-style-type: none"> • Financial gains • Better empowered employees • Better organizational and IT architecture 	Financial and organisational indicators, as e.g. lower cost, increased income, less use of resources
	<ul style="list-style-type: none"> • Openness • Transparency and accountability • Participation 	Political values, as easier access to information, increased (proactive) participation,
	<ul style="list-style-type: none"> • Reduces administrative burden • Increased user value and satisfaction • More inclusive public services 	E.g. More user-friendly services, improved quality, reduction of waiting time,

En sammenligning av disse to rammeverkene viser betydelige likheter; men demonstrerer også at mens NorSox har sitt utspring i privat sektor og derved en bredere målgruppe

²² Se <http://www.norsox.no/rapporten/>. Forslaget er ment å gjelde styring av virksomheter av allmenn interesse, både private selskaper og ulike offentlige virksomheter. Det binder sammen COSO, CobiT, ITL og ISO-standardene.

²³ Se f eks. <http://www.epractice.eu/en/library/281756>

pe, er eGeP-rammeverket primært rettet mot å måle synlige effekter og gevinster av e-forvaltningstjenester. NorSox går også dypere inn i styringsutfordringene ved sitt sterke fokus på *sikkerhet* og *overensstemmelse med lover* og andre eksterne krav. Slike rammer og krav er mer implisitt i eGEP, og er derfor ikke tilstrekkelig som rammeverk for IT-styring i forvaltningen. Sjøl om ikke NorSOX kan følges slavisk for offentlige virksomheter, vil en tilpasning og konkretisering av kravene kunne være til stor nytte som støtte i IT-styringen, både på overordnet nivå som en del av etatsstyringen, men særlig på etatsnivå og i enkeltprosjekter. Samtidig er en del av eGEP –indikatorerne relevante, da noen av disse brukes også i dag.

Som påpekt i innledningen bør krav til *data- og informasjonskvalitet* og tilsvarende *informasjonssikkerhet* for sentrale datakilder i forvaltningen (registre- og databaser) gjøres til et overordnet styringskrav. Dette må da omfatte både tilgjengelig, integritet og beskyttelse i relasjon til de ulike sektorer og departementers behov, både internt i forvaltningen og for krav fra forvaltningens brukere og samarbeidsaktører. En operasjonalisering av slike krav og behov vil synliggjøre mange svakheter i dagens løsninger, og hjelpe til å stille ”riktige” diagnoser. Utfordringer er å utvikle gode løsningene for fellesskapet uten å etablere et nytt styringsnivå. Dette drøftes nedenfor.

6 Oppsummering – hvorfor er det så store forskjeller og hva kan gjøres

Denne undersøkelsen, basert på gjennomgang av budsjettdokumenter, tildelingsbrev og intervjuer i de enkelte departementer viser en stor variasjon i måten IKT-mål, strategier og virkemidler omtales i styringsdokumentene. I mange departementer angis det relativt få konkrete (etterprøvbare) mål for underliggende etaters bruk av IKT og vi finner liten systematikk i hvordan departementenes budsjetter omtaler IKT-prosjekter. Når kan det være gode grunner for dette, de enkelte sektorene er svært forskjellige med hensyn til hvilke oppgaver de har, hvordan de er organisert og i vårt perspektiv: hvilken rolle IKT spiller i den enkelte sektor. I noen sektorer har IKT en strategisk betydning, dvs. at informasjonen eller tjenestene som produseres eller formidles har stor betydning for egen sektor eller andre deler av forvaltningen eller borgerne/næringslivet. Eksempler på slike er først og fremst Brønnøysundregistrene og Skatteetaten, særlig Det sentrale Folkeregistret, registre hos SSB som KOSTRA, STATRES, videre kart og miljøsektoren osv. som alle forvalter data av avgjørende betydning for til dels store deler av forvaltningen generelt. Innen andre sektorer har IKT-bruken stor/strategisk betydning innen den enkelte sektor, men ikke samme betydning for øvrige forvaltning. Eksempler her justissektoren, utlendingsforvaltningen, helse- og velferdsområdet (særlig Norsk Helsenett), utdanning, kultur og i noen grad landbruks- og matområdet. Særlig komplisert er helse-sektoren, både med omfattende samhandling mellom berørte aktører og en svært komplisert organisasjons- og forvaltningsstruktur. I andre departementer oppfattes IKT primært å ha en verktøyfunksjon, (for kontorstøtte, saksbehandling, kommunikasjon med mer), og synes da ikke å kreve spesiell styring. Dette understøttes av en oppfatning om at ledelsen i departementene ikke er særlig opptatt av IKT. I vedlegg 2 er det gitt oversikt over de viktigste funksjoner og roller for IKT i de ulike departementene.

Vi påstår således at en (av flere) årsaker til forskjellene er hvilken rolle IKT faktisk har i de ulike sektorer. En annen forklaringsfaktor er åpenbart å finne i de enkelte departementer tradisjoner og kultur når det gjelder etatsstyring generelt og forståelsen av IKTs rolle i sin sektor. Her er sektor- og linjeansvarsprinsippene viktige i denne forståelsen, som også kan forklare forskjellene i å ta i bruk nye styringsformer. I St. mld 19. pekes det på at ”Noreg vart på starten av 1990-talet karakterisert som ein nølande reformator. Men mål- og resultatstyring og sjølvstendige direktorat var ein del av norsk forvaltningspolitikk lenge

før det vart ein del av det som seinare er kalla New Public Management. [...] Fleire undersøkingar viser at vi har ei svært omstillingsdyktig statsforvaltning (side 19), gjennom delegering av ansvar og verkemiddel til underliggjande verksemdar, mellom anna gjennom meir rammestyrt av budsjetta, bruk av fleire og friare former for tilknytning til statsbudsjettet og meir lokalt ansvar i arbeidsgivarpolitikken". Videre sies det "Statskonsult gjennomførte i 1999 ei evaluering av erfaringar med mål- og resultatstyring. Evalueringa synte mellom anna at måten departementa styrte underliggjande verksemdar på, hadde vorte meir koordinert og strukturert og sterkare forankra i leiinga enn tidlegare" (side 21).

Dette synes imidlertid ikke helt å samsvare med våre funn, da vi finner betydelig variasjon i hvordan mål og resultatstyringen faktisk blir anvendt i IKT-styringen. Det er derfor viktig å få god innsikt i hvorledes styringen utføres og å forstå hvorfor variasjonen er så stor.

6.1 Det mangler et felles, forpliktende målbilde for forvaltningens IKT-bruk

I de overordnede policy-dokumentene (St. mld. 17 og St. mld. 19) er det få konkrete målformuleringer, og tilsvarende operasjonelle (målbare) kriterier for hva vi vil oppfatte som god styring. I intervjuene har flere departementer etterlyst et klarere overordnet, forpliktende målbilde for hva en ønsker å oppnå med IKT-bruken i forvaltningen jf tabell 2, hvor det framgår hvilke departementer som angir styringsparametre. Men disse mål retter seg i all hovedsak mot systemer og tjenester innen egen sektor. Føringerne vedr. felles IKT-arkitektur og felleskomponenter oppfattes som greie, men gir ikke sterke føringer for hva som skal oppnås, og hvilke prioriteringer som skal legges til grunn. Innen noen sektorer er kommunikasjon og samarbeid på tvers i forvaltningen vesentlig, men for andre sektorer er samhandling med aktører i privat sektor mer sentralt, og dermed legger sterke føringer på departementenes og ikke minst underliggende etaters IKT-utvikling.

Undersøkelsen avdekker således et stort mangfold i hvordan IKT styres innen de enkelte sektorer; både på bakgrunn av den rolle IKT spiller, hvilke type underliggende og tilknyttede virksomheter vi finner, og videre hvilke ytre drivkrefter som påvirker deres IKT-bruk, sammen med de tradisjoner og kulturer som preger departementenes etatsstyring generelt. Disse forskjeller tilsier nødvendigvis ikke at IT-styringen generelt bør samordnes, men det må skapes større bevissthet om den betydning som IKT-løsningene innen enkelte sektorer har for resten av forvaltningen og samfunnet for øvrig. Likeledes etterlyses mer operative og forpliktende koordinerende fora eller nettverk på tvers i forvaltningen for å løse spesifikke IKT-faglige spørsmål på ulike oppgaveområder.

6.1.1 Bedre informasjons- og datakvalitet som overordnede styringskrav

Vi har ikke hatt data- og informasjonskvalitet som et spesielt fokus, men inntrykket fra dokumentgjennomgangen og intervjuene er at fokuset her er svært varierende. Dette samsvarer i stor grad med Riksrevisjonens konklusjoner i Dokument 1 (2009-2010), hvor det pekes på at "Samordning av ikt-systemer er helt avgjørende for utveksling og effektiv utnyttelse av informasjon på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Videre vil felles registre og god informasjonsflyt bidra til effektiv forvaltning. Revisjonen har vist at flere ikt-systemer og registre med sektorovergrepende betydning utvikles i den enkelte etat, og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsetninger. Registerkvaliteten blir dermed ikke tilpasset andre etaters oppgaveløsning. Revisjonen har også vist svakheter ved kvalitetssikringen av data som legges inn i ulike systemer. Manglende samordning av ikt-systemer og svakheter ved rutinene som skal sikre datakvaliteten kan føre til forsinkelser i saksbehandlingen, feil i beregninger og utbetalinger, inntektstap for staten, og at brukerne ikke sikres en ensartet behandling" (side 21).

Vi foreslår derfor, som nevnt innledningsvis et felles styringskrav:

Å sikre tilstrekkelig data- og informasjonskvalitet og tilsvarende informasjonssikkerhet på og tilgjengelighet til sentrale informasjonssystemer, spesielt viktige grunndata med mer.

Begrunnelsen for dette er i) bedre brukertjenester og ii) økt kvalitet på saksbehandlingen gjennom bedre tilgjengelig av korrekte og relevante data, iii) økonomi: mindre dobbeltarbeid /rasjonell arbeidsdeling og ikke minst iv) å ivareta hensyn til sikkerhet og beredskap.

En operasjonalisering av slike krav og behov vil synliggjøre mange svakheter i dagens løsninger, og hjelpe til å stille ”riktige” diagnoser. Som en del av etatsstyringen bør alle fagdepartementene derfor i samarbeid med underliggende etater kartlegge hvilken betydning egne IKT-systemer og tilhørende tjenester har for andre etater og forvaltningsområder, og likeledes avhengigheten etaten har av andre etaters IKT-systemer. Slike avhengigheter vil i mange tilfeller være klarlagt i de enkelte prosjekter, men det synes ikke å framgå i hvilken grad dette er aggregert opp til departementsnivå. En bedre forståelse av slike gjensidige avhengigheter vil kunne bidra til at fokus når det gjelder samarbeid og samhandling rettes mot viktige og prioriterte områder. Slike krav vil da kunne tvinge fram diskusjoner om prioriteringer, og samtidig en erkjennelse av at enkelte registre ikke har eller kan få tilstrekkelig kvalitet, og heller bør reorganiseres eller kanskje nedlegges.

6.1.2 Virkemidler og rammeverk for styring

God styring krever adekvate rammer og virkemidler. Generelt vil vi ikke foreslå at det innføres sterkere styring, i form av flere pålegg/rammer eller at FAD/Difi skal få myndighet til å overprøve/overstyre fagdepartementene. Dette vil lett føre til et mer tungrodd system, og skape uklare ansvars- og myndighetsforhold. Samtidig er det viktig med noen virkemidler som kan bidra til en nødvendig samordning på områder som er viktige eller avgjørende for å lykkes med det ønskede samspill og samvirke i forvaltningen. Ut fra både tidligere erfaringer fra den norske e-forvaltningen og generelle lærdommer om store innovasjonsprosjekter (f eks. Internet) må en søke å finne en balanse mellom sentrale standarder og rammer, og lokalt handlingsrom (fleksibilitet) som kan stimulere til egnede løsninger. Lanestedt og Bygstad (2010) peker på at hardhendt sentralstyring og standardisering kan begrense innovasjon som skal møte lokale eller spesifikke behov. Den sentrale styringen må i første rekke fokusere på å stille tydelige, men samtidig realistiske mål (også gjennom prioriteringer), og bidra til mulighetene til å gjennomføre dette er tilstede (blant annet tilstrekkelige ressurser). En sterkere sentral styring, f eks. gjennom etablering av nye styringsstrukturer vil lett kunne få utilsiktede virkninger. Overordnet styring forutsetter tydelige mål og veldefinerte virkemidler, og baserer seg gjerne på en toppstyrt planleggings- og gjennomføringsprosess. Etablering av en felles arkitektur og infrastruktur reiser imidlertid en rekke nye utfordringer. Flere empiriske studier²⁴ viser at en tradisjonell strategi for utvikling av infrastrukturer ofte mislykkes, og anbefaler en mer evolusjonær og eksperimentell tilnærming, med rom for ”drifting og kultivering”, dvs. å dyrke fram de gode løsningene. En viktig begrunnelse for dette er at all styring og tilhørende virkemidler har utilsiktede og ofte uønskede effekter, men som det er vanskelig (umulig) å forutse. En skrittvis og mer utprøvende tilnærming vil gjøre det mulig å fange opp slike negative effekter før det for sent. Siktemålet for styringen må primært være å stille krav og skape rammer som sikrer hensiktsmessig utvikling av felles infrastrukturløsninger, men som samtidig har rom for fleksibilitet og lokalt handlingsrom.

Det er flere nivåer av samordning og styring, blant annet:

²⁴ Se blant annet Ciborra (2000), Hanseth og Monteiro (1996), Hanseth et al (2001), Hanseth og Lyttinen (2004), Bygstad og Hanseth (2010), Aanestad et al (2010)

- Et overordnet, politisk nivå (departementet), hvor en setter mål, prioriteringer og generelle virkemidler og å fjerne uønskede rammer, f. eks. reguleringer som ikke fungerer etter hensikten.
- Det taktiske nivå, hvor en utformer mer konkrete (operative) mål, igangsetting av prosjekter og iverksetter de virkemidler som er fastsatt
- Det operative nivå, hvor blant annet den praktiske samordningen skjer, f eks. gjennom prosjektgrupper, samarbeidsfora, nettverk, osv.

Det er mest vanlig at samordningstiltak initieres på ”toppen”, dvs. gjennom styrings- og korderingsgrupper/utvalg på departementsnivå, som en toppstyrt ”designprosess”. Det er imidlertid en rekke ulemper ved en slik tilnærming: Den blir generell og ofte lite fleksibel, den forutsetter at det meste kan planlegges, den tar lite høyde for at det alltid skjer uforutsette hendelser (da både positive og negative), og ikke minst viktig: den mårer ikke å løse interessemotsetninger (konflikter) på det mest hensiktsmessige plan.

Vi vil derfor argumentere for mange av samordningstiltakene bør starte nedenifra, på det taktiske/operative plan, uten at en i forkant bygger opp (nye) større organisatoriske beslutningsstrukturer. Behov for styringstiltak på høyere nivå bør begrunnes spesifikk for de ulike prosjekter. Det ligger da en fare for at en løser problemene suboptimalt, da erfaringene er at en ikke lykkes ved topptung styring. AltInn-prosjektet er et godt eksempel på et samarbeid og en tjeneste som i betydelig grad har vokst fram og blitt en god løsning. Derfor kan vi lære mye av dette prosjektet, men samtidig ikke tro at f eks. utviklingen av Det nasjonale folkeregisteret kan følge nøyaktig samme modell²⁵.

Dette innebærer *ikke* at det ikke skal settes klare mål og rammer. Snarere tvert imot. De overordnede verdier og prinsipper for forvaltningen må kanskje bli enda mer synlige. NorSoX-forslaget, jf tabell IV, synliggjør nettopp slike verdier, og omfatter mange elementer det kan være relevant å legge til grunn, uten at dette skal anvendes slavisk. Som en del av rammeverket for NorSoX inngår en modenhetsmodell med ulike modenhetsnivåer²⁶. Vi tror ikke modellen på detaljnivå som sådan er hensiktsmessig for bruk i forvaltningen, men tenkningen som ligger til grunn og forståelse av i hvilken grad IKT spiller strategiske roller kan representere en nyttig angrepsvinkel.

Det synes særlig viktig å få en bedre forståelse av hvordan en bygger og forvalter informasjonsinfrastrukturer, inkludert de sentrale grunndataene på hensiktsmessige måter. Utfordringer er å utvikle gode løsningene for fellesskapet uten å etablere et nytt styringsnivå. Her bør en også se på hvordan erfaringene fra den vellykkede styringen av Internett og andre vellykkede infrastrukturprosjekter kan overføres til forvaltningen.

Referanser

- Bygstad, Bendik (2008) Information infrastructure as organization. A critical realist view. *Twenty Ninth International Conference on Information Systems (ICIS 2008)*,
- Christensen, T. & Lægveid, P. (2008) NPM and beyond -- structure, culture and demography *International Review of Administrative Sciences 2008 74: 7*
- Ciborra, Claudio (2000) A Critical review of the literature on the Management of Corporate Information Infrastructures. In Ciborra et al: *From control to drift*. Oxford University Press.
- Ciborra, Claudio (2002): *The labyrinths of information. Challenging the wisdom of systems*. Oxford University Press

²⁵ DIFI la i januar 2011 fram en rapport: Nasjonale IT-byggeklasser i offentlig sektor, DIFI 2010:17, som blant foreslår Folkeregisteret, Enhetsregistret og Matrikkelen

²⁶ Jf ”Capability Maturity model” fra Software Engineering Institute, med 6 modenhetsnivåer: fra ingen (modellhet) til verdiskaping ved IKT.

- Dunleavy, Margaretts, Bastow and Tinkler (2005) *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*,
- Christensen, Tom and Per Lægneid (2001): "New public management i norsk statsforvaltning" i Tranøy, Sofus og Østerud (red): *Den fragmenterte staten. Reformer makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Christensen, T. and P. Lægneid (2008) *NPM and beyond _ structure, culture and demography* International Review of Administrative Sciences 2008; 74; 7
- Davison, R. C. Wagner and L. Ma (2005), "From Government to eGovernment: A Transition Model", Information Technology & People, Vol. 18, No. 3, pp. 280-299.
- Dunleavy, Patrick and Margetts, Helen and Bastow, Simon and Tinkler, Jane (2006) *New Public management Is Dead – Long Live Digital –Era Governance*. Journal of Public Adm. Research and Theory.
- Hanseth O. and E. Monteiro (1996) Information Infrastructure development. The tension between Standardization and flexibility. In *Science, technology and Human Values*. Vol 21:4
- Hanseth, Ole & Kalle Lyytinen (2004): *Theorizing about the Design of Information Infrastructures: Design Kernel Theories and Principles*. Sprouts Working Papers on Information Systems. Available at: <http://sprouts.aisnet.org/124/1/040412.pdf>
- Hanseth, Ole, Claudio Ciborra and K. Braa (2001) The Control Revolution. The EPR and the side effects of globalisation. *The Data Base for advances in Information Systems* 32(4) 34-46
- Jansen, Arild (2008a) Fra Emma til MinSide. IKT som styrbart redskap eller drivkraft for endring. I Arild Jansen og Dag Wiese Schartum (2008) *Elektronisk forvaltning på Norsk*. Fagbokforlaget, Bergen ISBN 978-82-450-0554-7. side 63-89
- Jansen og Tranvik (2011) "The state of IT Governance. Patterns of variation at the central government level in Norway. EGOV 2011, Delft 29.8-3.9.2011. Netherlands.
- Janssen, M. and Chun, S.A. and Gil-Garcia, J. R. (2009) Building the next generation of digital government infrastructures, *Government Information Quarterly, Elsevier*. Vol 26: 2, pp.233-237
- Margetts, Helen (2009) Public management change and e-government: The emergence of digital-era governance. In Chadwick and Howard (eds) (2009) *Routledge handbook of Internet politics*. Routledge, ISBN 0-203-96254-0.
- NOU 1978:48 Offentlig databehandling Desentralisering og effektivisering. Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- NOU 1988: 15 *Samspill om Grunndata* Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- NOU 1988: 40 *Datapolitikk i Staten* Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*. Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- OECD (2005) *ICT diffusion to business: peer review country report: Norway* URL:
- St.mld. 37 (1974-1975) *Om Planlegging av databehandlingen*. Forbruker- og adm.departemenet
- St.mld.12 (1982-1983) *Desentralisering og effektivisering i den offentlige databehandling og spørsmål om datapolitiske organer* Forbruker- og administrasjonsdepartemenet, 1982.
- St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*. Arbeids og adm.dep.1992
- St. mld. 17 (2006-2007) *Eit Informasjonssamfunn for alle*. Fornyings- og adm. dep, 2006
- St. mld. 19 (2008-2009) *Forvaltning for fellesskap* Fornyings- og adm. dep, 2008
- St. prp. 85 (1971-1972) Om endringer i bevilgninger på statsbudsjettet for 1972 under kap. 22
- Statskonsult (2006) *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken fra ca 1990*. Rapport 10: 2006
- Sørgaard, Pål (2004) *Co-ordination of E-government* .Chapter 4, pp 53-77,in Jan Damsgaard and Helle Zinner Henriksen (eds), *Networked Information Technologies: Diffusion and Adoption* Kluwer Academic Publishers, ordrecht, 2004. ISBN 1-4020-7815-3

Vedlegg I til rapporten: *Styring av den elektroniske forvaltning – en tilstandsrapport*

Følgende personer har vært intervjuet i dette arbeidet

Departement/etat	Informanter
Arbeidsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Jan Hjelle• Gard Kjørholt• Anders Skaiå
Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Erik Nesmoen• Rolf Gabrielsen
Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Torgeir Jonvik• Siri-Wenche Nilsen
Fiskeri- og kystdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Målfinn Almklov• Raymond Jenssen
Fornyings-, administrasjon og kirkedepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Svein Sefland,• Camilla Dahl,• Stig Hornnes,
Helse- og omsorgsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Bjørn Astad
Justisdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Philip Tolloczko• Odd Storm-Paulsen• Audun Petter Aanæs
Kunnskapsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Jan Fredrik Schøyen• Arne Lunde• Christian Johnsen Storhaug
Kommunal- og regionaldepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Odd Grønvold
Kulturdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Lena Lohmann
Landbruks- og matdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Helge Rager Furuset
Miljøverndepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Truls Bjørvig• Geir Arne Rosvoll
Nærings- og handelsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Håvard Mork• Emma C. Jensen Stenseth
Olje- og energidepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Bente Anfinnsen• Håkon Johnsen• Sigmund Johansen• Jørn Sollied• Endre Sollien
Samferdselsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Frode Johansen• Elin Marie Furu
Utenriksdepartementet	<ul style="list-style-type: none">• Ingvil Hovig• Røsok-Dahl Kjetil

HVORDAN FORKLARE VARIASJONENE I DEPARTEMENTENES IT-STYRING?

Vedlegg II til rapporten: *Styring av den elektroniske forvaltning – en tilstandsrapport*

Undersøkelsen av departementenes IT-styring viser at det er stor variasjon i måten de ulike departementene utøver sin etats- og herunder IT-styringen. Dette tror vi det er mange og gode grunner til, både på bakgrunn av det enkelte departements oppgaver og organisering, hvilke type underliggende og tilknyttede virksomheter som skal styres, og likeledes hvilke ytre drivkrefter som påvirker deres IKT-bruk. Videre mener vi, på bakgrunn av våre analyser, at det er grunnlag for å hevde at de ulike funksjoner og roller IKT understøtter i de respektive sektorer eksplisitt eller implisitt også influerer på deres IT-styring. Dette, sammen med de tradisjoner og kulturer som preger departementenes etatsstyring generelt, har således påvirket departementenes ulik praksis. For mer, se Jansen og Tranvik (2011) "The state of IT Governance. Patterns of variation at the central government level in Norway."

Nedenfor skisseres en enkel modell som beskriver noen faktorer som kan forklare forskjeller i departementenes ulike praksis i å styre underliggende etaters IKT-bruk. Vi tror at følgende faktorer har stor eller avgjørende betydning for form for IT-styring.

A: Deres underleggende virksomheters dominerende primæroppgaver og funksjoner, relatert til IKT.

Her vil vi skille mellom disse hovedtyper IKT-relaterte oppgaver:

- a. *Saksbehandling* overfor borgere/næringslivet (f eks skatter og avgifter, trygdeytelser, støtteordninger)
- b. *Informasjonsbasert tjenesteyting*, som for eksempel digitale kart og stedfestet informasjon, innen utdanning, forskning, kultur, telekommunikasjoner, osv. (NB: elektroniske søknadsbehandling, elektronisk sjømelding, osv regnes ikke som tjeneste, men er primært en form for myndighetsutøvelse.)
- c. *Areal- og ressursforvaltning*
- d. *Tilsyns- og kontrollfunksjoner*,

B: IKT-relaterte mål/virkemidler i etatsstyringen, dvs. i hvilken grad det angis konkrete mål, styringsparametre og virkemidler i budsjett dokumenter, tildelingsbrev med mer

C: Hvilke typiske funksjoner og roller som IKT har i sektoren

- i) *Verktøyfunksjoner*, f eks. kontorstøtte, saksbehandling og andre typer IKT-baserte støttefunksjoner
- ii) *I rapporterings-, tilsyns- og kontrollvirksomhet*, for eksempel innhenting av data knyttet til definerte styringsparametre, innrapportering av produksjonsdata (eks. utdannings- og helsesektoren, osv.)
- iii) *Infrastrukturfunksjoner*, dvs. å forvalte viktige felles dataressurser og tilhørende fysisk/tekniske funksjoner, f. eks. Folkeregisteret, BRREG, Matrikkelen, UNINETT innen utdanningsektoren, Norsk helsenett osv)
- iv) **Som basis for sentrale informasjonstjenester** innen sektoren, dvs. at IKT-bruken er en integrert del av tjenesteproduksjonen. Eksempler er SSB data- og statistikk tjenester, miljø- og ressursinformasjon, digitale læremidler, digitalisert arkiv-, biblioteks- og museumstjenester, osv.)
- v) **Kommunikasjon og samhandlingsformål**, f eks. IKT-basert samhandling mellom ulike etater, mellom statlige etater og kommunale kontorer, mot næringslivsaktører osv.

C: Grad av *ekstern innflytelse* (fra aktører utenfor departement og etater, f eks. næringslivet, interesseorganisasjoner, internasjonale samarbeidsrelasjoner etc.)
Her er det ikke spesifisert spesielle kategorier,

I nedenstående tabell har vi forsøksvis klassifisert de enkelte departementer og deres underliggende etater, basert på opplysninger henter fra budsjettproposisjon og tildeleingsbrev, samt fra intervju som er gjennomført. Klassifikasjonene er imidlertid basert på vår fortolkning av foreliggende data, og ikke alltid bekreftet av våre informanter.

Faktorer Departement	Typiske /dominerende kjerneaktiviteter i underliggende etater	IKT-relaterte mål/ virkemidler i etatsstyringen	Typiske /dominerende IKT-funksjoner i underliggende etater	Ekstern samhandling /innflytelse på IKT-bruk
AD	Arbeidsmarked- og miljø, pensjoner og velferd. Saksbehandling og tilsyn	Mål- og resultatstyring, innbygger fokus	Verktøy, kontroll, samhandling	I noen grad
BLD	Barn,- likestilling og integrasjon Saksbehandling og kontroll	Delvis mål- og resultatstyring, faglig mål	Verktøy, samhandling, kontroll	Begrenset, primært samhandling med kommune
FAD	Forvaltnings-, konkurranse- og IKT-politikk mm. Tilsyn/kontroll	Mål- og resultatstyring, IKT- og infrastrukturfokus	Infrastruktur, samhandling, kontroll	Betydelig, internasjonalt samarbeid
FIN	Finanspolitikk og øk. styring Saksbehandling og kontroll	Mål- og resultatstyring, tjeneste og IKT-fokus	Kontroll, infrastruktur, tjenester	Betydelig, både fra privat sektor (finanssektor)
FKD	Fiskeri- og havbrukspolitikk, infrastruktur og beredskap.. Ressursforvaltning, tilsyn	Trad. budsjett og faglig styring	Verktøy, samhandling kontroll	Begrenset, primært med fiskeri/oppdrettsektor
HoD	Helse- og omsorgstjenester. Tjenesteyting, tilsyn/kontroll	Mål- og resultatstyring, IKT - og infrastrukturfokus	Samhandling, infrastruktur, kontroll	Betydelig, med mange aktører innen privat sektor
JD	Ivareta rettsikkerhet og samfunnets trygghet/ beredskap. Tjenesteyting, tilsyn/kontroll	Delvis mål- og resultatstyring, IKT-strategi	Samhandling, verktøy, kontroll	En del, internasjonalt politisamarbeid med mer (Schengen med mer)
KD	Utdanning og forskning, Tjenesteyting og kontroll	Mål- og resultatstyring. IKT- og infrastrukturfokus	Tjeneste, infrastruktur, kontroll	Betydelig samarbeid innen utdanning og forskning
KRD	Bolig/bygge- og distriktpolitikk, kommuneøkonomi Saksbehandling og kontroll	Trad. budsjett- og fagstyring	Verktøy, kontroll, samhandling	Noe, mot kommunal sektor,
KUD	Kultur, medier, idrett, frivillig virksomhet. Tjenesteyting, tilsyn og kontroll	Noe mål- og resultatstyring, IKT-fokus	Tjenester, infrastruktur, Samhandling	Betydelig internasjonalt samarbeid
LMD	Matpolitikk og landbrukspolitikken. Ressursforvaltning og tilsyn og kontroll	Tradisjonell budsjett- og faglig styring, IKT-strategi samhandling og tjenester	Samhandling, verktøy, tjeneste	Noe, primært vedr. landbruk og matvarepolitikk inne egen sektor
MD	Miljø, forurensning og klima, kulturminner . Ressurs - og arealforvaltning, Tilsyn.	Budsjett og fagstyring, IKT-strategi, sterkt infrastrukturfokus	Tjenester, Infrastruktur, samhandling	Betydelig int. samarbeid: kart, miljø, klima
NHD	Nærings- og handelspolitikk. Ressursforvaltning og tilsyn	Budsjett og fagstyring, betydelig IKT-fokus, infrastruktur	Infrastruktur, tjeneste, samhandling	Betydelig, mot næringslivet: industri og handel
OED	Olje- og energipolitikk. Ressursforvaltning, tilsyn og kontroll.	Budsjett- og fagstyring, Noe IKT-fokus (særlig sikkerhet)	Samhandling, kontroll, verktøy	Betydelig innen energi og særlig oljebransjen.
SD	Transport- og telekommunikasjonspolitik. Tjenesteyting og tilsyn og kontroll	Budsjett- og fagstyring, noe IKT-fokus, overordnet (ITS) strategi	Verktøy, interaksjon, kontroll	Varierende, særlig innen telekomm. og transport
UD	Utenriks-, samarbeids- og bistandspolitik. Tjenesteyting, kontroll	Budsjett- og fagstyring, intern IKT-strategi	Verktøy, kontroll, samhandling	En del, vedr. diplomati, Norads virksomhet