

Åsmund Arup Seip

IKT i staten

Delstudie i prosjektet IKT og samfunnsutvikling.
Et fellesprosjekt mellom Econ Pöyry og Fafo

Åsmund Arup Seip

IKT i staten

Delstudie i prosjektet IKT og samfunnsutvikling.
Et fellesprosjekt mellom Econ Pöyry og Fafo

© Fafo 2008
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 IKT vever sammen stat og samfunn	5
Hva er særegent ved staten?.....	5
Staten inngår i flere relasjoner	6
Målsettinger og anvendelse av IKT i staten	7
2 IKT-utviklingen i statlige etater.....	9
Skatteetaten – IKT som drivkraft for organisasjonsendringer	9
NAV	11
Offentlig IKT-politikk	13
3 Utviklingslinjer og drivkrefter.....	17
Utviklingslinjer	17
Drivkrefter	19
IKT og integrasjon av statlige etater	20
Stat og samfunn integreres.....	24
Oppsummering.....	25
Litteratur	27

Forord

Prosjektet IKT og samfunnsutvikling ble startet opp på slutten av 2006 og er et fellesprosjekt mellom Econ Pöyry og Fafo. Bak prosjektet står det en sterkt engasjert gruppe av finansielle bidragsytere. Først og fremst vil vi takke disse bidragsyterne for at gjennomføring av prosjektet har vært mulig, og for deres engasjement underveis. De finansielle bidragsyterne er Abelia, DnB NOR, Det Norske Veritas (DNV), Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Innovasjon Norge, Microsoft Norge, Norges Forskningsråd, Næringslivets Hovedorganisasjon og Telenor.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) preger i dag alle samfunnsområder, og kan betraktes som en grunnleggende infrastruktur i samfunnet og en integrert del av nordmenns arbeids- og hverdagsliv. Mange har beskrevet den revolusjonerende teknologiske utviklingen og informasjonsteknologiens mange sider. Dette prosjektet handler ikke om teknologien i seg selv, men hvordan IKT påvirker samfunnsutviklingen. En målsetting ved prosessen har vært å vise hvordan utviklingen avhenger av ulike valg, nasjonalt og internasjonalt. Det har vært en klar intensjon å synliggjøre politikkenes rolle i relasjon til IKT.

Prosjektet har bestått av tre moduler. Modul 1 er en ståstedsanalyse som viser et bilde av hvordan IKT de siste femten årene har vært med på å forme det samfunnet vi har i dag, hvordan Norge skiller seg fra andre land og hvilke egenskaper ved vårt samfunn som har gjort dette mulig. Modul 2 består av fem delstudier innenfor statlig tjenesteyting, privat tjenesteyting, utdanning, kommunal eldreomsorg og IKT og funksjonshemmede. Et viktig formål har vært å få en større forståelse for hva som har drevet utviklingen, hva som har fremmet eller hemmet bruk av IKT og hva som er framtidige viktige problemstillinger innenfor de ulike områdene.

Modul 3 er selve hovedleveransen i prosjektet, hvor hensikten har vært å etablere framtidssbilder av hvordan IKT kan bidra til å forme det norske samfunnet de neste 15 årene. Disse framtidssbildene presenteres i en egen rapport, hvor de danner bakgrunn for en drøfting av hvilke politiske og strategiske utfordringer de ulike framtidssbildene reiser for myndigheter, næringsliv og samfunnsaktører for øvrig.

Prosjektet har vært drevet av en prosjektgruppe med forskere fra Econ Pöyry og Fafo. De som har bidratt i prosessen er Hanne Bogen, Inger Lise Skog Hansen, Gudmund Hernes, Jon M. Hippe, Bård Jordfald, Espen Løken og Åsmund Arup Seip fra Fafo. Jon M. Hippe og Inger Lise Skog Hansen har delt prosjektlederansvaret ved Fafo. Fra Econ har Marit Svenggaard, Live Albriktsen, Rolf Røtnes, Kjell Ove Kalhagen, Gitte Haugness og Pia Dybvik Staalesen bidratt i prosessen. Ola Nafstad har hatt prosjektlederansvar ved Econ Pöyry.

Oslo, juni 2008

Ola Nafstad

Jon M. Hippe

1 IKT vever sammen stat og samfunn

Når det er grunn til å beskjefte seg med bruk av IKT (informasjons- og kommunikasjons-teknologi) i staten, er det ikke bare fordi staten gjennom sine funksjoner har ansvaret for en rekke tjenester som berører oss alle, det er også fordi staten har en særegen organisering og virkemåte som skiller den fra andre aktører i samfunnet. De statlige etatene er del av et hierarkisk byråkrati som er politisk styrt. Dette gjør at samhandlingsmønstrene, dels internt i statsforvaltningen, dels mellom forvaltningen og borgerne, blir annerledes enn den samhandlingen vi finner i markedet og mellom private aktører. Statlige ordninger krever også en særskilt legitimitet for å kunne fungere. Det er ikke nok at de er lovlige, de må også oppnå politisk aksept for å kunne bestå over tid.

I det følgende skal vi rette oppmerksomheten mot skjæringsflaten mellom staten og andre samfunnsaktører, borgerne, næringslivet og kommunene og se hvordan IKT i økende grad integrerer disse og skaper betingelser for endring.

Hva er særegent ved staten?

Staten kjennetegnes ved at dens organisering og virke i stor grad styres av lovgivning. Det gir en byråkratisk autoritetsstruktur der grensene for beslutningsmyndighet er klart definerte. Samtidig bygger vår politiske tradisjon på demokratiske prinsipper som sikrer at regelverket har legitimitet.

Det klassiske byråkratiet, slik det blant annet er beskrevet av Max Weber, bygger på prinsippene om legitime og standardiserte regler.¹ Beslutningene i et byråkrati skal dokumenteres og danner mønster for senere beslutninger. De skal utferdiges nøytralt, uten hensyn til annet enn faktiske forhold og lovreguleringen. Forholdenes skal legges slik til rette at tjenestemennene i byråkratiet har sin lojalitet knyttet til etaten og hensynet til staten, ikke til utenforliggende forhold.

Vi skal også merke oss at finansieringen av den statlige forvaltningen skjer gjennom offentlige budsjetter. Noe finansiering skjer gjennom gebyrer, men bare i marginale tilfeller kommer forvaltningens inntekter gjennom salg i et marked eller gjennom markedsliknende finansieringsordninger (som for eksempel stykkprisfinansiering i helsevesenet). Slike tilfeller vil vi vanligvis kalle tjenesteproduksjon og ikke forvaltning av offentlig autoritet.

Disse grunntrekkene ved organiseringen av statlig virksomhet gir staten noen særtrekk:

- stor grad av regelstyring gjennom lovgivning og åpne politiske prosesser
- en vertikal (hierarkisk) organisering av etater med en betydelig grad av autonomi
- et finansieringssystem som i liten grad premierer effektivisering og substitusjon mellom arbeid og kapital
- realisering av ulike mål som er legitimert gjennom politiske vedtak

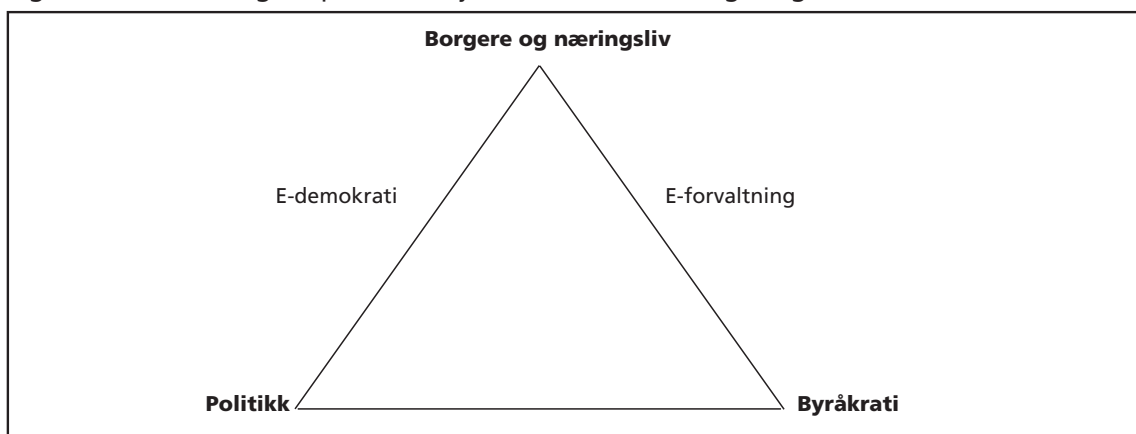
¹Weber 1947

Staten inngår i flere relasjoner

Elektronisk forvaltning, eller e-forvaltning, betegner bruk av elektroniske hjelpemidler i statlige eller kommunale organer. Vanligvis omfatter uttrykket ikke bare datamaskiner, men alle typer digitalt utstyr (med digital signalbehandling), som for eksempel mobiltelefoner og GPS-målere som angir geografisk plassering. Uttrykket e-forvaltning har likevel ingen helt presis definisjon, og i praksis vil grensene mellom forvaltningsorganer og andre integrerte aktører være vanskelige å trekke.²

Det engelske uttrykket for e-forvaltning er eGovernment. Men også andre uttrykk som eService, eDemocracy, eManagement og eGovernance har vært brukt for å beskrive bruk av IKT i ulike sammenhenger i staten.³ Staten inngår i relasjon med mange aktører, og disse relasjonene kan være av forskjellig art. En måte å beskrive dette på er gjennom en trekant der politikerne, byråkratiet og borgerne utgjør hvert sitt hjørne (se figur 1).⁴

Figur 1. E-forvaltningens plass i relasjonene mellom stat og borgere



E-forvaltning kan betegne relasjonen mellom byråkratiet og borgerne eller brukerne av forvaltningstjenester. Det er i denne relasjonen vi møter statlig IKT-bruk når vi skal levere inn selvangivelsen på nett, søke om studielån eller bestille europeisk helsetrygdkort. Men det er også rimelig å kalle det e-forvaltning når politikerne bruker IKT i styringen av byråkratiet. Bruk av e-post og databasert budsjettstyring er i dag banale eksempler. Har vi behov for å skille mellom politikere og byråkrati, kunne vi kalle relasjonen mellom dem for e-administrasjon (eManagement).⁵ Også relasjonen mellom borgere og politikere er av en særskilt art. Et viktig element i denne relasjonen er den demokratiske representasjonen. Politikerne er valgt av borgerne. Bruk av IKT og Internett ved gjennomføring av valg har vært foreslått.⁶ Men også i andre sammenhenger som berører demokratiet, kan IKT tas i bruk. Et eksempel kunne være bruk av Internett i høringer for å sikre flere mulighet til å uttale seg om ulike saker før det gjøres politiske vedtak. Slike prosesser er en viktig del av demokratiet og, sett i et større

² Scartum og Jansen 2007:17f.

³ Nordfors mfl. 2006:14ff.

⁴ Ideen til illustrasjonen er hentet fra Nordfors mfl. 2006:17

⁵ Relasjonen mellom politiske organer og forvaltningsorganer kan ses som en blanding dels av e-demokrati, dels av e-forvaltning (Schartum og Jansen 2007:20).

⁶ Stortinget, dokument nr. 8:85 2006–2007, representantforslag fra stortingsrepresentantene Jørund Rytman, Bård Hoksrud og Ib Thomsen om gjennomføring av forsøk med stemmegivning via Internett og SMS ved kommune- og fylkestingsvalget 2007.

perspektiv, en viktig del av forvaltningens virkemåte. Det gjør det naturlig å se også sider ved relasjonen mellom politikere og borgerne i lys av begrepet e-forvaltning. Dette notatet belyser blant annet hvordan IKT påvirker integrasjonen mellom de ulike partene i samfunnet, borgerne, politikerne og byråkratiet.

Målsettinger og anvendelse av IKT i staten

I stortingsmelding nr. 17 om et informasjonssamfunn for alle lanserer regjeringen en rekke mål for utbygging og utvikling av IKT-tjenester i samfunnet.⁷ Regjeringen mener bruk av IKT gir en høyere produktivitet i samfunnet og øker velferden. Derfor er forskning og utvikling på området nødvendig.

Regjeringen legger også vekt på at alle i samfunnet får anledning til å delta i IKT-utviklingen, og at dette skal gjøre den offentlige forvaltningen bedre tilgjengelig. Samtidig er det viktig at kvaliteten på de offentlige tjenestene øker, og at personvernet ivaretas. Statens IKT-politikk blir presentert med et bredt spekter av målsettinger:

- IKT gir høyere produktivitet og økt velferd.
- Alle skal kunne delta – IKT gir lettere tilgang til offentlige tjenester.
- Forskning og utvikling er nødvendig.
- IKT gir et konkurransedyktig næringsliv.
- Døgnåpen forvaltning gir bedre tjenester.
- Godt personvern er en forutsetning.

Mange av disse målene berører staten og den statlige forvaltningen selv. Regjeringen presenterer tre hovedprinsipper den vil bygge IKT-politikken for offentlig sektor på:⁸

- oppbygging av elektroniske selvbetjeningstjenester
- utvikling av felles IKT-komponenter for offentlig sektor
- etablering av et felles arkitekturprinsipp for offentlig sektor

Disse prinsippene skal danne grunnlag for en effektiv statlig forvaltning med selvbetjeningstjenester som kan utføres hele døgnet. Politikken skal sikre integrering av brukere og stat og samhandling mellom statlige etater.

Staten vil alltid ha en rekke mål som skal realiseres. Det gjelder også for utvikling og bruk av IKT. Hvilke mål og egenskaper ved IKT-systemene som skal vektlegges, vil være et spørsmål om politiske beslutninger og prioriteringer. IKT kan brukes til å fremme en mer

- kostnadseffektiv forvaltning
- rettsikker forvaltning
- brukervennlig forvaltning
- personvernvennlig forvaltning

⁷ St.meld. nr. 17 2006–2007, *Eit informasjonssamfunn for alle*

⁸ St.meld. nr. 17 2006–2007:105

I valg av IKT-løsninger og utforming av tjenester vil man måtte prioritere og avveie i forhold til disse og andre mål. Det vil ikke alltid være mulig å realisere alle målene samtidig. Vern om personopplysninger kan gå på bekostning av brukervennlighet. På samme tid kan tjenester som gjøres brukervennlige, bli mer kostnadskrevene enn alternative løsninger. Valgene vi gjør, vil få innvirkning på hvordan framtidens forvaltning formes.

IKT anvendes på mange måter. I staten brukes IKT blant annet som:⁹

- regne- og logikkmaskin, for eksempel når skatten beregnes, og for å se om vilkårene for visse typer fradrag er til stede,
- lagringsteknologi, for eksempel i folkeregisterets databaser over personopplysninger eller i kartverkets kart og registreringer,
- kommunikasjons- og samhandlingsteknologi, når selvangivelsen leveres på SMS, er tele- og datateknologi integrert,
- medieteknologi, for eksempel til å presentere informasjon på Internett eller offentliggjøre presentasjoner fra møter i form av bilder eller video.

Informasjonsteknologien produserer også selv nye typer data. Et eksempel er spor etter innlogginger eller rapporteringsrutiner. I hvilken grad og på hvilken måte staten skal ta i bruk slike data, vil trolig bli viktige spørsmål i framtidige diskusjoner om anvendelse av IKT i staten.

⁹Schartum og Jansen 2007:23

2 IKT-utviklingen i statlige etater

Skatteetaten og NAV er valgt som caser for å belyse statlig IKT-bruk og betydningen denne har for samfunnsutviklingen. Skatteetaten tok tidlig i bruk EDB og har vært blant foregangs-etatene når det gjelder igangsetting av automatisering og interaktive IKT-tjenester. Dette har ført til at IKT har skapt endringer i organiseringen av etaten. I NAV er det motsatt. Her skaper reorganisering og sammenslåing av flere etater og hjelpetjenester til nye utfordringer på IKT-fronten. Både Trygdeetaten, Aetat og de kommunale sosialtjenestene hadde egne datasystemer som etter sammenslåingen til NAV nå skal bygges sammen.

Skatteetaten – IKT som drivkraft for organisasjonsendringer

Det første forsøket med forenklet selvangivelse ble satt ut i livet i 1987 i Borge kommune i Vestfold.¹⁰ Det er en milepæl i bruken av IKT i Skatteetaten og i staten som sådan. Med dette ble prinsippet for likning av skatteyttere snudd på hodet: Det var ikke lenger skatteytters innberetning, med kontroll mot innsendte oppgaver over formue og inntekt, som skulle ligge til grunn for likningen, det var de innsendte oppgavene som skulle brukes som grunnlagsdata, og skatteyter skulle selv bare kontrollere disse mot egne oppgaver. I teorien kunne nå arbeidet til både skatteyter og likningsfunksjonær erstattes med en datamaskin.

Historisk bakgrunn

Utviklingen og implementeringen av et databasert skattesystem var et svært langsiktig arbeid. Det krevde involvering fra en rekke parter. Politiske myndigheter tilrettela for utviklingen gjennom en rekke lovendringer, organisasjons- og næringsliv ble pålagt obligatorisk maskinell innrapportering av grunnlagsdata, tilsynsmyndigheter tok fatt på spørsmål knyttet til personvernet, og ansatte i etaten fikk utfordringer knyttet til omorganisering og utforming av nye arbeidsoppgaver.

I 1970-årene ble EDB-bruken betraktet som et verktøy for rasjonalisering og effektivisering. Maskinene skulle overta manuelle rutinepregede oppgaver, mens selve arbeidsoppgavene og organisasjonen i prinsippet ikke ble forandret.

I 1982 tok Skattedirektoratet initiativ til et prosjekt med langsiktig systemplanlegging (LSP). Målet var å gjennomgå hele etaten med sikte på å se hvor EDB kunne tas i bruk.¹¹ Konklusjonen ble å satse på effektivisering av selvangivelsesbehandlingen, folkeregistrering og forskuddsskriving (utskrivning av forskuddsskatt eller skattekort for et nytt skatteår). Ved implementeringen av FLID (Folkeregister, Likningskontor, Innføring av Data) fikk tjeneste-

¹⁰ Haugen 2005:292

¹¹ Haugen 2005:286

mannsorganisasjonene delta i ledelsen av arbeidet. Denne organiseringsformen bidro til at organisasjonsendringene ble møtt med positive holdninger fra de ansattes side.¹²

Fra slutten av 1980-årene ble FLID-prosjektet koblet til en større reorganiseringsprosess og nye styringsidealer. Mens Finansdepartementet i 1985 hadde motsatt seg at Skattedirektoratet skulle knytte EDB-utviklingen sammen med en overordnet organisasjonsutviklingsprosess, etterlyste departementet dette i 1989, da virksomhetsplanlegging, mål- og resultatstyring ble nye idealer i statsforvaltningen.¹³ I 1991 ble en samlet plan for EDB-innføring og omstilling i skatteetaten lagt fram, og FLID-prosjektet fikk økt politisk støtte og finansiering.

Informasjonskilder: registre som grunnlagsdata

En forutsetning for overgang til maskinell likning var at registre, blant annet basert på innrapportering fra arbeidsgivere, banker og liknende, ble lagt til grunn for likningen. Dermed kom registerdata til å erstatte skatteyternes egenoppgaver som kilde til likningen. Slike data var tidligere levert inn, fra 1950 som en generell oppgaveplikt, for å tjene som kontrollmateriale. Med databehandlingen fikk dette materialet nå status som grunnlagsdata. Bruken av teknologi krevde også at oppgaver ble sendt inn som datafiler.¹⁴ Dette var en viktig motor for utbredelse av IKT i næringslivet. Maskinell innberetning av lønns- og trekkoppgaver ble landsdekkende i 1986.

Overgangen til bruk av grunnlagsdata markerer en fundamentalt skille i likningsarbeidet og har vært en sentral drivkraft som har stimulert overgangen til IKT i samfunnet. Mellom 1986 og 1993 ble det vedtatt ti lovendringer og gjennomført ni forskriftsendringer som skulle sikre ordningen med forenklet selvangivelse.¹⁵ Stadig flere institusjoner ble pålagt å rapportere inn til skatteetaten. Saldo- og renteoppgaver, oppgaver fra borettslag og boligselskaper, oppgaver over livsforsikringer og over aksje- og obligasjonsfond sikrer skatteetaten et stort registermateriale.

Nesten alle de politiske partiene støttet i slutten av 1980-årene denne utviklingen. Bare Carl I. Hagen fra Fremskrittspartiet foreslo å hindre at skattemyndighetene fikk grunnlagsdata tilsendt «på en måte som egner seg for automatisk kobling med eget dataanlegg.»¹⁶ Argumentet var at likningsmyndighetene ikke var til å stole på.

Vellykket IKT-utvikling

Implementeringen av EDB-utstyr ved landets likningskontorer og folkeregistre skjedde fra 1991 til 1993. I løpet av denne perioden fikk nærmere 440 kontorer utplassert utstyr. Innkjøp skjedde gjennom anbudskontrakter der oppgavene maskinene skulle løse, ble spesifisert, og utstyret ble testet før endelig kontraktsinngåelse. Skatteetaten la vekt på ikke å binde seg til én bestemt leverandør, og leveransene ble delt mellom IBM og Digital Equipment.¹⁷ Følgende er blitt nevnt som suksessfaktorer:

¹² Haugen 2005:290

¹³ Haugen 2005:297

¹⁴ Haugen 2005:294

¹⁵ Haugen 2005:295

¹⁶ Innst.S. nr. 258 (1986–1987), kap. 16, cit. Haugen 2005:295

¹⁷ Haugen 2005:300

- Teknologien var kjent og velprøvd.
- De gjorde langvarige forberedelser (fra planleggingsstart til ferdig implementering gikk det over ti år).
- Programvare og maskinelle løsninger var grundig utprøvd før implementering.
- Det var en fordel at teknologien ble sett i sammenheng med organisasjon og endringer i rutiner og arbeidsoppgaver.
- Ansattes motivasjon og oppslutning om prosjektet var viktig.

Arbeidet med å bedre servicen overfor publikum har i stor grad dreiet seg om å ta i bruk teknologisk baserte løsninger i kontaktflaten mellom etat, skatteyttere og næringsliv. Dette har blant annet betydning:

- Skatteyttere kan levere rapportering og selvangivelse via Internett eller bekrefte selvangivelsen ved bruk av mobiltelefon tjenester. Også nytt skattekort kan bestilles via Internett.
- Næringsdrivende kan foreta rapportering via Altinn på Internett. Dette gjelder f.eks. selvangivelser og mva.-oppgaver.

Gjennom slik service har skatteetaten forsøkt å fremme produktiviteten, ikke bare for egen etats del, men også for samfunnet for øvrig. I 2004 gikk skatteetaten.no til topps i kåringen av årets statlige nettsted. Juryen la vekt på følgende:¹⁸

- lett og tiltalende design
- tilrettelagte nettbaserte selvbetjeningsløsninger
- presenterer informasjonen på en brukervennlig måte
- nyttig innhold
- gjør det enkelt å få utført offentlige tjenester

NAV

Etableringen av Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) representerer en stor reform av forvaltningen. Arbeids- og velferdsetaten, som ble etablert 1. juli 2006, tok opp i seg den tidligere Trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten Aetat. Sammen med sosialtjenesten i kommunene vil disse etatene utgjøre NAV. I løpet av 2006 og 2007 er det åpnet 135 NAV-kontorer, og innen 2010 skal alle innbyggere i Norge ha tilgang til et NAV-kontor. Tanken er at brukerne av velferdstjenester skal kunne henvende seg til et «integrert kontor», der ansatte i tidligere Aetat og Trygdeetaten jobber sammen med kommunens sosialtjeneste om å finne gode løsninger for brukerne. Det er første gang stat og kommune samarbeider så tett om en felles tjeneste.

Samarbeidet i den nye etaten krever integrering av databehandlingen både mellom de to tidligere statsetatene og mellom den nye Arbeids- og velferdsetaten og de over 400 kommunene.

¹⁸Cit. Haugen 2005:356

Historisk bakgrunn

EDB-satsingen i Rikstrygdeverket startet i 1967 med innføringen av folketrygden. «Folkestrygdsystemet» tok seg av poengberegningen og rettighetene til trygd som den nye loven sikret. Beregningen av trygd for den enkelte trygdemottaker ble imidlertid foretatt på de lokale trygdekontorene. Trygdekontorene brukte kommunedatasentralen som dataleverandør i beregningsarbeidet. I midten av 1980-årene begynte arbeidet med å sentralisere databehandlingen i etaten. Da ble kjøringen av barnetrygd og pensjoner overtatt av rikstrygdeverket.

To konkurrerende datasystemer ble bygget opp for å ta seg av beregningene. Det ene var *Info-trygd*, et «mainframe-system» (stormaskin) plassert sentralt i Rikstrygdeverket. Det andre var *NOR-trygd*, som besto av NOR-maskiner plassert ute på hvert enkelt trygdekontor. NOR-maskinene dekket omtrent halve landet. Et av problemene med en slik todelt løsning var formidling av data mellom det sentrale og det lokale nivået.

I 1990-årene skulle et nytt mainframe-system (TRESS 90) bygges opp og overta etter de to eksisterende systemene. All databehandling skulle samles i TRESS 90. Denne satsingen havarerte imidlertid, og i 1996 ble all kjøring samlet i *Info-trygd*, IBM mainframe-maskinen i Rikstrygdeverket. Alle servere ble dermed sentraliserte, og kommunikasjonen internt i etaten ble basert på terminaler som var knyttet til stormaskinen via datalinjer (tynnklientløsning). En av fordelene med mainframe-løsningen var at alle rutiner knyttet til sikkerhet, automatisering, backup og liknende, kunne tas ett sted, sentralt.

Rikstrygdeverket hadde dermed fått en insourcet driftsløsning hvor etaten håndterte rundt 95 prosent av driften selv. Den andre store etaten som inngår i NAV, Aetat, hadde derimot valgt en annen løsning. Aetat var for en stor del basert på outsourcing av datatjenestene. Flere tjenesteleverandører (Siemens/WM-data, Ergo, Baseframe) driftet IT-tjenestene, mens Aetat selv i stor grad tok ansvaret for å utvikle og vedlikeholde programvaren. De to etatene samlet har nå et driftsmiljø på cirka 190 personer og et budsjett på rundt 900 millioner kroner. NAV ser for seg at den framtidige organiseringen av IKT-løsninger trolig blir en multisourcemonell der deler av driften outsources mens NAV beholder et miljø internt i etaten med kompetanse på de kritiske delene av virksomheten. Multisourcing som strategi er ment å sikre at etaten har intern kompetanse til å håndtere outsourcing av deler av IT-driften og samtidig selv beholder kontroll over etatsspesifikk databehandling.

Sentrale utfordringer

NAV står overfor utfordringer på flere fronter når tjenestene innenfor arbeids- og velferdsområdet skal integreres. For det første skal de tradisjonelle tjenestene opprettholdes med samme grad av sikker drift samtidig som etaten omorganiseres. Disse tjenestene er svært samfunns-kritiske systemer. For det andre er etaten i gang med å utforme nye systemer tilpasset endringer i lovverket. Det dreier seg blant annet om pensjonsreformen, som skal være klar i 2010, NAV-reformen, med etablering av nye NAV-kontorer i alle landets kommuner, og endringene i ordningen for helserefusjon, som er vedtatt overført fra NAV til Helsedirektoratet innen utgangen av 2010. I tillegg til de konkrete oppgavene etaten må løse, er det langsiktige arbeidet med integrasjon av de to tidligere selvstendige etatene og samarbeidet med kommunenivået en utfordring. Det gjelder både organisatorisk, og det gjelder IKT-løsninger.

Samarbeidet med kommunene er utformet som et partnerskap. Ser en bort fra at kommunale og statlige tjenester skal gis i samme lokale, er det ikke fastsatt noen organisasjonsmodell for NAV i lovverket. Hvem som skal lede tjenestestedene, er ikke fastsatt. Noen NAV-kontorer har todelt ledelse, mens man i andre kommuner har klart å etablere en felles administrativ

ledelse.¹⁹ Også den tekniske siden av samarbeidet må håndteres som et partnerskap, ikke en integrasjon. Kommunene har valgt forskjellige IT-løsninger, noe som ville gjort det vanskelig å lage ett system som håndterte både kommunale og statlige data i ett nettverk. Nå har man valgt å gi saksbehandlere tilgang til begge nettene, men hver for seg, ikke i et integrert system. Det betyr at data som er relevante for begge tjenestene, må legges inn to ganger.

Valg av serviceorientert arkitektur (SOA) som ny IKT-plattform kan skape en kapasitetsutfordring for NAV. I dag kjøres 900 000 trygdeutbetalinger i en stormaskin fire til fem timer om natten. Et system basert på SOA vil håndtere mange ulike tjenester samtidig. Dette kan påvirke kapasiteten til å håndtere store beregninger og kan kreve nytenkning om driftsmåte.

De sterkeste drivkreftene for endring av IKT i NAV i dag er reformer vedtatt av Stortinget. Etableringen av nytt pensjonssystem driver nå prosjekteringen for ny arkitektur. Det skal stå ferdig i 2009. I tillegg skal et system for håndtering av RMI (reformert midlertidig inntekts-sikring), som blant annet gjelder syketrygd, attføring og tidsbestemt uføretrygd, etableres. I tilknytning til en reform som gjelder helserefusjoner, skal refusjoner knyttet til bruk av helsetjenester håndteres særskilt og klargjøres for å kunne skilles ut fra NAVs registre. Kjøring av helserefusjoner bruker data fra andre registre i NAV, og spørsmål om duplisering av registre, eller samkjøring, er ikke løst.

Blant viktige IKT-utfordringer knyttet til etableringen og reorganiseringen av NAV kan vi peke på:

- Den gamle Trygdeetaten og tidligere Aetat hadde etablert forskjellige systemer og organisasjoner for håndtering av data. Disse skal nå integreres.
- Stor lovendringstakt og velferdsreformer krever mye ressurser rettet inn mot å tilpasse eksisterende systemer til det nye lovverket.
- Integreringen av statlige etater og kommunale tjenester introduserer flere myndigheter og sammensatte beslutningsprosesser. Beslutninger kan ikke lenger tas av én myndighet, men må forhandles fram i et samarbeid mellom flere myndigheter.

Offentlig IKT-politikk

Historisk bakgrunn

Offentlig IKT-politikk i Norge var fram til 1970-årene knyttet til bruken av EDB i de store offentlige etatene som hadde etablerte registre. I midten av 60-årene fikk Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF) en egen komité som skulle følge utviklingen innenfor databehandling og mulighetene denne utviklingen ga.

Utviklingen av mindre maskiner og spredning av teknologi satte i begynnelsen av 1970-årene i gang en debatt om sentralisering av statens databehandling. I 1972 ble Statens driftssentral

¹⁹Den blandede myndighetsstrukturen gir ulike lønns- og arbeidsbetingelser som varierer etter om ansettelsesforholdet er kommunalt eller statlig. Lederne av NAV-kontorene blir også begrenset i sin myndighetsutøvelse overfor underordnede, for eksempel når det gjelder ansettelse (*Aftenposten* 20. nov. 2007).

etablert, og på Stortinget gikk mange politikere inn for sentralisering. De møtte imidlertid motstand i de store etatene som satt med driftsansvar.²⁰

I 1984 ble datapolitisk råd opprettet for å følge utviklingen av datateknikken og gi myndighetene kunnskaper om utviklingsretning og virkninger. Rådet ble nedlagt i 1990. Den første nasjonale handlingsplanen for informasjonsteknologi kom i 1987 som del av Industridepartementets budsjettforsalg. Planen ble evaluert av et utvalg i 1990. Planen fikk betydning for utvidelsen av utdanningskapasiteten i høyere utdanning, arbeidet med IKT i skolen og satsing på forskning. I 1990-årene kom det sektorplaner innenfor fire områder: utdanning, helse, næringsliv og offentlig administrasjon.

Med utviklingen av Internett i 1990-årene ble oppmerksomheten i den offentlige IKT-politikken dreiet fra maskin- og systemutvikling og over mot kommunikasjon mellom offentlige etater og brukere av statlige tjenester. Overgangen fra tosifret til firesifret datohåndtering (år 2000-problemet) førte mot slutten av 1990-årene til en betydelig investering i nytt IKT-utstyr både i privat og offentlig sektor. Dette kan ha hatt betydning for den raske veksten bruken av Internett fikk. Etter årtusenskiftet lanserte regjeringen Stoltenberg I den første handlingsplanen for et «eNorge». Planene som fulgte i årene som kom, var alle nært knyttet til europeisk IKT-politikk.²¹ Den siste handlingsplanen, eNorge 2009, har tre hovedmålsettinger: 1) aktiv deltakelse og brukerorienterte tjenester, 2) skape vekst og verdier gjennom forenkling og stabile rammevilkår og 3) digital samhandling innenfor offentlig sektor.

Et av de sentrale trekkene ved IKT-utviklingen etter år 2000 er etableringen av flere internettportaler der det offentlige kommuniserer med brukere av offentlige tjenester. Den viktigste av disse er Altinn.

Altinn

Altinn er et felles nettsted for innlevering av offentlige skjemaer og kommunikasjon mellom det offentlige og næringslivet. Altinn-prosjektet er et samarbeid mellom flere etater, der Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene var sentrale i oppstarten. I 2006 var 17 etater med i Altinn-samarbeidet.²² Fra 2004 har en sentral forvaltningsenhet, Altinn sentralforvaltning (ASF), hatt ansvaret og driftet nettstedet for alle deltakende etater i samarbeidet.²³

På www.altinn.no finnes blant annet skjemaer for moms, statistikk, selvangivelse og årsregnskap. Altinn skal gjøre det lettere å levere inn skjemaer og kommunisere med offentlige etater. I 2005 ble det sendt inn seks millioner skjemaer via Altinn. Det utgjør over elleve skjemaer i minuttet, døgnet rundt, hele året.²⁴

²⁰ Haugen 2005:258

²¹ St.meld. nr. 17 2006–2007

²² Lintvedt 2007:53

²³ Altinns sentralforvaltning er opprettet som en avdeling ved Brønnøysundregistrene og består av 13 ansatte. Fra 2005 ble det opprettet en brukerservice med telefontjeneste.

²⁴ Yoga 2005:1

Norge.no

Norge.no er en egen virksomhet underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet.²⁵ Norge.no driver nettjenestene www.norge.no, www.noreg.no og www.norway.no. I tillegg har Norge.no en publikumstjeneste som hjelper brukerne med spørsmål om det offentlige.

Norge.no skal arbeide for å bedre kvaliteten på de offentlige nettstedene, ta initiativ til å øke tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne og arbeide for god samordning av de offentlige tjenestene på Internett. Norge.no har ansvaret for utarbeiding av kvalitets-kriterier for offentlige nettsteder.

Fra og med lansering i 2006 vil Norge.no ha forvaltningsansvaret for innbyggerportalen Minside. Det innebærer også ansvaret for at Minside framstår som en nyttig tjeneste. Norge.no skal ha ansvaret for å utvikle nye tjenester og innhold i portalen i tillegg til veiledning og informasjon om bruk av Minside.

Fra 01.01.06 tok Norge.no over publiseringsansvaret for Norsk Lysingsblad.

E-handelssekretariatet og Doffin

E-handelssekretariatet er Fornyings- og administrasjonsdepartementets operative enhet i e-handelsspørsmål. Sekretariatet skal bidra til å øke vekten på bruken av e-handel i offentlig sektor og har blant annet ansvaret for Doffin (Database for offentlige innkjøp), markedsplassen Ehandel.no og ansvar for oppfølgingen av strategi og tiltak for bruk av elektroniske forretningsprosesser og elektronisk handel i offentlig sektor.²⁶

Doffin er et tjenestetilbud i regi av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Tjenestetilbudet opereres av Millstream Associates, som vant kontrakten etter internasjonal konkurranse i 2005. E-handelssekretariatet er kontraktsforvalter og har ansvaret for oppfølging av operatøren.

Millstream Associates presenterer seg på følgende måte på Doffins hjemmesider:

Millstream Associates er et spesialisert firma for informasjonssystemer for offentlige anskaffelser. I tillegg til Doffin tilbyr vi også tilsvarende tjenester i Irland og Storbritannia. Millstream arbeider i nært samarbeid med Europakommisjonens Publikasjonskontor (OPOCE), som er ansvarlig for TED-databasen. Vår rolle er å tilby de datasystemer som støtter Doffin-tjenesten, og tilby hjelp og assistanse for oppdragsgivere og oppdragssøkere, som bruker nettsiden.²⁷

Markedsplassen Ehandel.no

Ehandel.no er et nettsted som skal bidra til å fremme bruk av elektronisk handel i offentlig sektor. Nettstedet skal informere om mulighetene ved elektronisk handel og tilby tjenester og funksjoner for elektronisk handel.

Ehandel.no er et tiltak for å gjøre det lettere å ta i bruk elektronisk handel. Offentlige virksomheter tilbys gjennom Ehandel.no en kostnadseffektiv tilgang til helhetlig ehandelstjenester og veiledning i hvordan ehandelstjenester kan bli et effektivt verktøy for bedre, enklere og sikrere innkjøp.

Alle offentlige virksomheter og deres leverandører kan bli brukere av Ehandel.no. Det eneste som trengs for å komme i gang, er tilgang til Internett og en nettleser av nyere dato. De

²⁵ <http://www.norge.no/omnorgeno/>

²⁶ http://www.doffin.no/aboutus/aboutus_main.aspx

²⁷ http://www.doffin.no/aboutus/aboutus_main.aspx

vanligste økonomisystemene i offentlig sektor har innkjøpsløsninger som kan brukes sammen med Ehandel.no og samtidig levere innkjøpsdata til økonomisystemet.²⁸

Standardiseringsrådet for IT i offentlig sektor

Fornyings- og administrasjonsdepartementet nedsatte høsten 2006 et råd til støtte for departementets standardiseringsarbeid, Standardiseringsrådet for IT i offentlig sektor. Rådet skal gi departementet konkrete råd om hva som bør bli forvaltningsstandarder, som enten vil være veiledende eller obligatorisk å følge for offentlige virksomheter.

HØYKOM

I 1999 ble det opprettet en ordning for «tilskudd til høyhastighetskommunikasjon» under Nærings- og handelsdepartementet. Forvaltningen av denne tilskuddsordningen ble lagt til Norges forskningsråd. Virksomheten ble organisert som et program og fikk navnet HØYKOM. I programmets første årsrapport for 1999 heter det at målet med HØYKOM er å støtte offentlige virksomheter med å ta i bruk høyhastighets informasjons- og kommunikasjonsteknologi for å:²⁹

- utvikle nye eller forbedre eksisterende tjenester som det offentlige yter til privatpersoner og næringsliv med sikte på en mer brukerorientert forvaltning
- øke og effektivisere samarbeidet mellom ulike offentlige virksomheter
- stimulere til læring og kompetanseutvikling i de områder hvor prosjektene settes i gang

Fra starten i 1999 og fram til 2006 har over 400 prosjekter fått støtte med nærmere 400 millioner kroner. Tiltakene har for en stor del gått i regi av kommuner og fylkeskommuner, men skal fra 2006 utvikles i samsvar med den statlige IKT-satsingen gjennom eNorge 2009, kunnskapsløftet og Minside.³⁰

Nytt forvaltningsorgan

Våren 2007 tok regjeringen Stoltenberg II initiativet til å etablere et nytt forvaltningsorgan for fornying og IKT. DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT) ble opprettet 1. januar 2008 og tok opp i seg tre virksomheter: Statskonsult AS (vil avvikles), Norge.no og E-handelssekretariatet.

²⁸ <http://www.ehandel.no/index.php/om/item/61.html>

²⁹ HØYKOM, *Årsrapport*, 1999

³⁰ HØYKOM, *Styrets visjon for Høykom*, 2006

3 Utviklingslinjer og drivkrefter

Utviklingslinjer

Inndeling i faser

Innenfor internasjonale studier av IKT-utviklingen i offentlig sektor har det vært vanlig å beskrive utvikling i ulike faser. En av de tidlige og mest brukte faseinndelingene innenfor e-forvaltning er utformet av Gartner Group og bygger på fire faser.³¹

- Fase 1: Tilstedeværelse på Internett. En enkel presentasjon av etaten.
- Fase 2: Samhandling via Internett. Nyttig informasjon med mulighet for å søke opp og laste ned dokumenter.
- Fase 3: Saksbehandling via Internett. Henvendelser (for eksempel søknader) kan skje via Internett, og det kan gjøres vedtak på bakgrunn av disse henvendelsene.
- Fase 4: Brukerstyrte tjenester via Internett. Tjenestene endres gjennom at forvaltningen tilpasser sine tjenester til brukernes behov, ikke tradisjonelle etatsgrenser.

En annen faseinndeling, som minner om Gartners, finner vi i Verdensbankens håndbok for utvikling av e-forvaltning (eGovernment) i utviklingsland.³²

- Fase 1: Publish: Offentliggjøre mest mulig informasjon.
- Fase 2: Interact: Samhandling mellom etat og publikum gjennom nedlasting av dokumenter, avgi stemmer eller synspunkter, diskusjonsforum eller direkte kontakt (chat).
- Fase 3: Transact: Tjenester utføres over Internett. Effektivt og kostnadsbesparende.

Modellene tar utvikling for gitt og ser stort sett på teknologi som den drivende faktoren. Modellene berører ikke problematiske sider ved IKT-bruk og peker heller ikke på faktorer som hindrer utviklingen, eller effekter for samfunnet som helhet.

³¹ Baum, C. and A. Di Maggio mfl. (2000) *Gartner's Four Phases of e-Government*

³² The E-government handbook for developing countries, Center for Democracy and Technology, November 2002, www.cdt.org

Betydningen av teknologisk endring

Etableringen av Internett har skapt helt nye betingelser for kommunikasjon. Dette har blant annet fått betydning for økonomi og handelsmønstre, og det har fått betydning for juridiske spørsmål knyttet til opphavsrett, personvern og redaksjonelt ansvar og identitetskontroll.

Kapasiteten kommunikasjonsnettverk har økt og gitt plass til stadig nye bruksområder. For at kapasitetsøkningen skal få betydning for bruken, er det imidlertid viktig at økningen skjer i alle ledd. Effektiv kommunikasjon ved bruk av Internett krever at både det offentlige og private brukere har teknisk utstyr som kan håndtere den datamengden som er nødvendig. Hvis det offentlige ønsker å nå brukere som ikke har bredbånd, må de for eksempel være restriktive med bruk av bilder som er kapasitetskrevenende i kommunikasjonen. Denne «flaskehalsproblematikken» er en av årsakene til at støtte til utbygging av bredbånd har blitt en prioritert statlig oppgave.

Et annet viktig trekk ved den teknologiske endringen er at kommunikasjonen i økende grad er blitt mobil og uavhengig av faste brukssteder. Eksempel er mobiltelefon, trådløse forbindelser og GPS-navigering. Dette åpner for nye måter å håndtere kommunikasjonen på og utvikling av helt nye tjenester.

Sentralisering eller desentralisering

Ideen om sentralisering av IKT har skiftet med tanken om et desentralisert ansvar. Ulike aktører har også hatt ulike interesser.

Tanken om å sentralisere databehandlingen i staten sto sterkt i begynnelsen av 1970-årene. Databehandlingsrådet foreslo i 1968 å sentralisere de statlige EDB-funksjonene.³³ I 1972 ble Statens driftssentral etablert, og en stortingsoppnevnt komité tok året etter til orde for en sentralisering av den offentlige databehandlingen.

Argumentene mot en slik desentralisering kom fort på banen. Fra Skatteetaten, og flere andre etater, ble flere argumenter mot sentralisering framført.³⁴

- Den etatsspesifikke systemplanleggingen ville lide ved sentralisering. Utvikling av systemene måtte ses i sammenheng med etatens samlede oppgaver.
- Skattedirektøren satt med et avledet konstitusjonelt ansvar for etatens samlede virksomhet. Etaten var for eksempel forpliktet ved lov til å forholde seg til enkelte tidsfrister. Det var derfor problematisk å føre en del av virksomheten ut av etatens ansvarsområde.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet stilte seg også skeptisk til sentralisering. Hver enkelt etat burde beholde det samlede ansvaret for sin virksomhet, og utviklingen av EDB-systemene burde derfor knyttes til institusjonene og skje sektorvis.³⁵

Den teknologiske utviklingen trakk i retning av mer desentraliserte løsninger. EDB ble i økende grad tatt i bruk for å rasjonalisere konkrete arbeidsoppgaver, ikke bare, som tidligere, utføre større kompliserte regneoperasjoner. Jo mer EDB-bruken ble knyttet til den daglige virksomheten, jo mindre relevant syntes en sentralisering av EDB-virksomheten.

³³ Haugen 2005:258

³⁴ Haugen 2005:258

³⁵ St.meld. nr. 37 1974–1975, referert i Haugen 2005:259

Ny teknologi var imidlertid kostbar. Det talte for sentraliserte løsninger. Resultatet ble en desentralisering av EDB-bruken til hver etat, men innenfor hver etat ble EDB-arbeidet sentralisert.

Drivkrefter

Offentlig sektor og samfunnsutvikling

Drivkrefter i utviklingen av IKT kan beskrives på ulike nivå. I ulike internasjonale scenario-studier har en forsøkt å peke på noen overordnede trekk ved samfunn som vil kunne ha betydning for den framtidige offentlige IKT-utviklingen (eGovernment).

Blant scenariodimensjonene finner vi:

- økonomisk, sosial og politisk utvikling – vekst, stagnasjon, tilbakegang
- integrasjon eller fragmentering – konfliktnivå i samfunnet
- graden av statlig innblanding i økonomien
- borgernes holdning til personvern og overvåking
- koordinering og integrering i offentlig administrasjon

Slike overordnede trekk ved samfunnet vil være med å påvirke drivkreftene for IKT-utviklingen og forme bruk og tjenesteutvikling. Blant de viktige drivkreftene i utviklingen nevnes:

- demografiske endringer i Europa
- utvidelsen av EU
- nye ideer om politisk og sosial deltakelse – (ønske om) økt deltakelse i beslutningsprosesser
- ny teknologi
 - mobile løsninger
 - brukerorientert programvare
- økt kulturelt og religiøst mangfold
- endringer i arbeids- og forbruksmønstre
- krav til:
 - økonomisk produktivitet
 - sosial rettferdighet
 - reformering av offentlige tjenester
 - kostnadseffektivt i gravgrendte strøk
- IKT-bruk som redskap for reform av forvaltningen

Handling og handlingsbetingelser lokalt

Gjennom studier av konkrete statlige virksomheter blir det mulig å skille ut drivkrefter på et mer lokalt nivå. Hva påvirker de sentrale aktørenes handlinger når viktige beslutninger tas?

Både i Skatteetaten og den tidligere Trygdeetaten, som i dag inngår i NAV, spilte volum og behovet for matematisk beregning en vesentlig rolle for den tidlige innføringen av EDB i etaten. Skatteetaten skriver i dag ut over 70 millioner A4-sider høykvalitetstrykk i året, mens NAV foretar 32 millioner trygdeutbetalinger årlig. Det lå et betydelig potensial for rasjonalisering innenfor disse virksomhetene da EDB og hullkortteknikken ble introdusert i 1950- og 60-årene.

I 1980-årene så aktører i Skatteetaten muligheten til å koble utvikling og bruk av IKT med endring av etatens organisasjon og ansvar. Dette var trolig en sterk drivkraft i utviklingen av den ferdigutfylte selvangivelsen. Dersom etaten kunne dreie ressursbruken fra regulær kontroll av at selvangivelser var riktig utfylt, til å avdekke unndragelse av skatt, ville både effektiviteten og den totale skatteinngangen øke. Omorganiseringen av likningsforvaltningen skjedde parallelt med overgangen til registerbasert likning, og antall likningskontorer ble redusert fra 436 til 98.³⁶

En viktig lokal drivkraft for utviklingen av IKT-bruken i de enkelte etater er de politiske krav og mål som lovendringer skaper. Nye velferdsreformer eller endring i skatteregime er eksempel på lovendringer som tvinger etatene til både å endre på eksisterende dataprogrammer og tenke nytt når det gjelder tjenestene. Overgangen fra omsetningsavgift til merverdiavgift i 1970 var en reform som ble fulgt av overgang fra manuell til EDB-behandling av data. NAV-reformens krav til samarbeid mellom statlige etater og kommunale enheter vil trolig også bli en kraft som fremmer nytenkning i bruk av IKT. Her støter både den kommunale avtalefriheten og personvern hensyn mot valg av enkle integreringsløsninger.

I statlig virksomhet påvirkes ikke driften og endringer så mye av markedskrefter som i privat sektor. Lokalt oppleves derfor det personlige engasjement og evnen til å skape samarbeid om endring, som viktige drivkrefter for IKT-utviklingen. Etatsledere må ha et perspektiv utover egen virksomhet og kunne balansere mellom det strategiske og det operativt løsningsorienterte, er det blitt påpekt.³⁷ Både ved etableringen av Altinn og ved gjennomføringen av reformene de siste tiår i Skatteetaten, har personlig tillit og samarbeid vært en nøkkelfaktor for utviklingen, i det ene tilfellet i relasjonen mellom ulike etater, i det andre tilfellet i relasjonen mellom etatsledelse og tjenestemannsorganisasjonene.³⁸

IKT og integrasjon av statlige etater

Altinn er et eksempel på et samarbeidsprosjekt der IKT virker integrerende på ulike etaters arbeid. Prosjektet illustrerer godt hvordan integrerte løsninger kan gjøre det lettere for brukerne av offentlige tjenester. Men Altinn viser samtidig hvor komplisert en integrasjon av ulike offentlige myndigheter er, og ulemper forbundet med samordning av tjenester.

³⁶ Trygstad mfl. 2006:114

³⁷ Karl Olav Wroldsen, IKT-utfordringer ved etatssamarbeid i Staten, seminarinnlegg på Fafo 30.08.07.

³⁸ Haugen 205:289

Organisering av IKT-samarbeid

Forholdet mellom etatene og Altinn sentralforvaltning (ASF) er regulert i en samarbeidsavtale. ASF er dermed leverandør overfor etatene og har igjen inngått avtale med Accenture som er leverandør av den tekniske løsningen (og som formelt eier domenet Altinn.no).³⁹ Konstruksjonen har flere problematiske sider:

- Så lenge samarbeidsavtalen bare gjelder statelige aktører, er den ikke noen avtale i juridisk forstand, men fungerer som en «gentlemen's agreement» som forutsetter etatenes vilje til å oppfylle avtalen.
- Det er neppe mulig for etatene å delegerer myndighetsoppgaver til ASF som er driftsansvarlig (og en sideordnet etat).
- ASF, eller Nærings- og handelsdepartementet som ASF sorterer under, kan ikke instruere de samarbeidende etatene.

Samarbeidet er organisert slik at ASF skal utvikle og finansiere fellesfunksjonaliteten (den generiske funksjonaliteten) i systemet, mens den etatsspesifikke funksjonaliteten i hovedsak må dekkes av etatene selv. Dette ivaretar de ulike etatenes interesser på tross av forskjeller, men kan også skape interessemotsetninger og avhengighetsforhold som binder de ulike etatene på en uønsket måte.

- Etatene kan utvikle sine tjenester individuelt og med ulik investeringstakt.
- ASF har ansvar for koordineringen og kan påse at de etatsspesifikke tjenestene gjøres så generiske som mulig slik at de også kan brukes av andre.
- Finansieringen av ASF, og ASFs evne til å utvikle nettstedet, påvirker i noen grad hvilken takt etatene kan følge i utviklingen av sine tjenester.
- Prioriteringer i Altinn skal skje ut fra helhetsvurderinger og hva som tjener alle samarbeidspartene. Dette kan medføre at enkeltetater kan oppleve at det tas beslutninger som er til ulempe for etaten, påfører den kostnader eller innskrenker etatens handlingsrom.

Større beslutninger knyttet til Altinn-samarbeidet tas i Styringsrådet der etatslederne sitter. Vi ser at et slikt samarbeid krever kompromisser og tilpasninger og dermed fører til integrering av ulike myndigheter. Jo flere parter som deltar, og jo mer avanserte og utbygget IKT-tjenestene blir, jo mer sammenvevet blir også de ulike etatene. Samtidig er den byråkratiske oppbyggingen av statsapparatet ikke tilpasset en slik integrasjon. Etatene mangler juridiske redskaper til å håndtere integrasjonen, for eksempel mulighet til å inngå bindende kontrakter med hverandre eller å delegerer myndighet.

Et viktig mål i organiseringen av offentlige tjenester og utviklingen av e-forvaltning de siste årene har vært at brukerne, både borgere og næringslivet, skal kunne henvende seg til det offentlige på ett sted og få sine henvendelser behandlet der. Dette prinsippet ligger bak organiseringen av NAV, og det ligger bak introduksjonen av nettstedene Norge.no (Minside) og Altinn. En slik organisering er også ment å tvinge etatene til å bevege seg bort fra en ren etatsspesifikk problemorientering og mot en mer helhetlig tjenesteyting og forvaltning, slik at den statlige forvaltningen framstår enhetlig utad. Dette bryter imidlertid sterkt med den tradisjonelle oppbyggingen av byråkratiet i ulike departementer og myndighetsområder og kan føre til endringer i forvaltningspraksis. Slike endringer kan føre til større uklarhet med hensyn

³⁹ Lintvedt 2007:53

til forvaltningens ansvar, homogenisering av forvaltningstjenester (dvs. mindre spesialtilpasset regelverk) og økt eksponering av personopplysninger på tvers av fagenheter.

Informasjon og forvaltningsansvar

Forvaltningen har en plikt til å veilede brukere av offentlige tjenester.⁴⁰ Når det offentlige samler inn informasjon gjennom skjemaer eller via webløsninger, vil en alltid måtte overveie hvor mye, og hva slags informasjon og veiledning som skal gis. De som skal rapportere inn til staten på skjema, har ofte ulik faglig kompetanse. Det krever at informasjonen kan gis på ulike nivå og med ulik grad av detaljer. I tradisjonell forvaltning foregår slik veiledning gjerne på tre måter:

- skriftlig informasjon gjennom veiledningsbrosjyrer
- skriftlig informasjon gjennom brevveksling med bruker
- muntlig informasjon til bruker over skranke eller på telefon

Disse kommunikasjonsformene er ikke vesensforskjellige fra de vi finner ved bruk av IKT. Her formidles imidlertid teksten på dataskjerm og e-post i stedet for på papir. Et samarbeid som Altinn mellom flere etater fører imidlertid til utfordringer når det gjelder ansvarsforhold.

I Altinn er det ASFs ansvar å veilede i bruk av portalen. De enkelte etatene har ansvar for å gi informasjon innenfor sine saksfelt. Dette delte ansvaret kan gi grunnlag for konflikt eller interessemotsetninger, og det kan gi grunnlag for uklarhet med hensyn til ansvaret for feil eller mangler ved informasjonen.

- Hensynet til portalens helhetlige funksjonalitet kan komme på tvers av en etats særskilte behov for å informere.
- En enkel tekstendring kan måtte godkjennes av alle de andre samarbeidspartene før den kan iverksettes.
- Begreper og språkbruk som er gjengs i én etat, kan være misvisende eller uklare i en annen.
- Ansvaret for feilinformasjon kan være problematisk å fastslå dersom informasjon gitt av én etat i Altinn for eksempel fører til feil bruk av tjenestene til en annen etat.

Slike forhold gjør at en etat kan miste noe av kontrollen med den informasjonen som blir gitt innenfor samarbeidet. Problemene øker når informasjonen er lenket sammen i et nettverk med flere aktører, slik en IKT-basert løsning åpner for. Dette kan gjøre det vanskelig for etatene å ivareta sin forpliktelse etter forvaltningsloven til å informere brukerne.

En nettverksportal og bruk av IKT i kommunikasjonen mellom statlige etater og brukere skulle i utgangspunktet være svært egnet for å gi informasjon. I stedet for en brosjyre med et begrenset informasjonsinnhold kan informasjonen på nettet gis mer utfyllende innenfor de områder brukeren selv velger. Kommunikasjon på e-post er også raskt og effektivt, og etaten kan oppgi e-postadresse direkte til avdeling eller saksbehandler som håndterer de ulike saksfeltene. Slik kan behandlingstiden reduseres. Brukeren av tjenesten kan på den måten også få en følelse av å ha mer direkte kontakt med vedkommende som behandler saken. Direkte

⁴⁰ Forvaltningsloven § 11: «Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.»

kommunikasjon kan også etableres gjennom «Instant Messaging» eller «chat». Da kan bruker ta kontakt med en saksbehandler via PC-en og Internett og skrive beskjeder som besvares med en gang. Slik kommunikasjon benyttes i dag for eksempel av nettbanker som et supplement til telefon.

Direkte kommunikasjon basert på IKT vil kunne bygges ut til også å omfatte tale- og bildeoverføring. Utbredelse av utstyr for dette og kostnader forbundet med å yte servicen vil være viktige faktorer som avgjør om dette blir tatt i bruk. Lyd og bilde vil skape en kommunikasjonssituasjon som minner om behandling over skranke, men uten at brukeren behøver å forflytte seg, eller at tjenesten behøver å befinne seg i lokalsamfunnet.

Ansvar for personvernet

Personopplysninger er opplysninger som kan knyttes til en enkeltperson.⁴¹ I henhold til personopplysningsloven skal det alltid være en *behandlingsansvarlig*. Behandlingsansvarlig er «den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes».⁴² I tillegg kan det være en *databehandler* som håndterer personopplysningene på vegne av den behandlingsansvarlige.

Data som sendes til statlige etater via Altinn eller Minside, vil ofte være personopplysninger fordi de kan knyttes til en enkeltperson gjennom for eksempel et personnummer.⁴³ I alle tilfeller vil selve innloggingen og overføringen av data til Altinn (fellesfunksjonaliteten) representere en handling som innebærer identifisering av en enkeltperson i og med at innlogging skjer ved bruk av personnummer. Data som legges inn i Altinn, blir håndtert som «kladder» før endelig skjema (for eksempel selvangivelse) sendes videre til den enkelte fagetat. Bruk av Altinn og Minside vil dermed komme inn under personopplysningsloven.

Når fagetatene overtar data, er de behandlingsansvarlig for personopplysningene i henhold til loven. Når data håndteres i fellesfunksjonene i Altinn, er situasjonen imidlertid en annen. Dersom data var blitt håndtert og lagret på den enkelte brukers maskin før det ble videresendt, ville brukeren selv være behandlingsansvarlig. Håndteringen foregår imidlertid via Internett på servere som håndteres av en privat leverandør. Denne leverandøren er *databehandler*, men ikke behandlingsansvarlig. Før Altinn sentralforvaltning (ASF) ble opprettet, sto etatene solidarisk ansvarlig for personopplysningene. I dag er ASF behandlingsansvarlig for data i fellesfunksjonene, men hver enkelt bruker må gi samtykke til håndteringen av personopplysninger.

Det knytter seg usikkerhet til hvordan et slikt behandlingsansvar skal håndteres i situasjoner der flere offentlige etater samarbeider.⁴⁴ Ansvar for å vurdere personvernet er overlatt til den enkelte etat som vurderer personvernet i forhold til sin håndtering og sitt informasjonsbehov. Dermed blir mindre oppmerksomhet rettet mot den felles informasjonshåndteringen i samarbeidet og mot den samlede informasjonsmengden som samarbeidet mellom flere etater genererer.

⁴¹ Personopplysningsloven § 2

⁴² Personopplysningsloven § 2, nr. 4

⁴³ Noen etater velger å fjerne koblingen til personnummer for å unngå å håndtere personopplysninger. Lintvedt 2007:56 f.

⁴⁴ Lintvedt 2007:58

Stat og samfunn integreres

Stat og samfunn er vevet sammen på mange ulike måter. Dette gjelder også i sammenhenger der IKT ikke inngår. Men bruken av IKT legger i stor grad til rette for slik integrasjon, og integrasjonen øker.

Relasjonene mellom staten og borgerne trer fram i ulike kontekster, som i politikken eller i borgernes møte med det statlige byråkratiet (se figur 1, kapittel 1). I forholdet mellom byråkratiet og borgerne ser vi en utvikling mot økt e-forvaltning. Ved at oppgaver eller et delansvar overføres fra staten til borgerne, og den gjensidige avhengigheten mellom partene styrkes, øker integrasjonen mellom stat og samfunn.

Et eksempel på slik integrasjon finner vi i Danmark der en ny tinglysningsordning nå er i ferd med å innføres. Den nye ordningen vil innebære en overgang fra papirbasert tinglysning til digital tinglysning. Med den nye ordningen vil de 82 lokale tinglysningskontorene som i dag er tilknyttet landets byretter, bli erstattet av én nasjonal Tinglysningsrett. Dagens 357 årsverk som går med til tinglysningsoppgaver, skal etter planen kuttes til rundt 112. Det vil si at ordningen er ventet å ha en betydelig effektiviseringsgevinst. Når færre mennesker skal gjøre den samme jobben, må imidlertid deler av arbeidet automatiseres. Her kommer bruken av IKT til nytte, samtidig som oppgaver og ansvar blir overført til brukerne av den offentlige tjenesten.⁴⁵ Enkelte har pekt på at overføring av rettsregler til automatiserte prosedyrer i en datamaskin, kan kreve fortolkning av regelverket på en slik måte at det innebærer myndighetsutøvelse.⁴⁶

Fra norsk praksis kan næringslivets innlevering av inntektsoppgaver og innbetaling av forhåndsskatt tjene som eksempel på integrasjon. Gjennom den obligatoriske oppgaveplikten har arbeidsgivere helt fra 1950 vært pålagt å registrere lønnsinntekten til ansatte og å rapportere denne til skattemyndighetene. Fra 1986 var alle virksomheter pålagt å rapportere inn maskinelt ved en datafil. Med den ferdigutfylte selvangivelsen ble data fra denne rapporteringen tatt i bruk som grunnlagsdata for likningen. Dermed har det meste av arbeidet med likningen, også mye av kontrollarbeidet, blitt overført fra staten til arbeidsgivere og skatteyttere. Særskilte kontroller kan legges inn i dataprogrammene, og Skatteetaten kan konsentrere seg om å håndtere uoverensstemmelser og merknader fra skatteyter. Denne integrasjonen i arbeidet med likningen krever imidlertid særskilt oppmerksomhet rettet mot personvern og hvilken rolle de ulike aktørene i prosessen skal ha. Da personvernloven ble vedtatt i 1978, ble opprettelsen av registre underlagt Datatilsynets konsesjonsmyndighet. Dette skjedde den gang mot Skattedirektoratets ønske, men omleggingen fikk i praksis ikke store konsekvenser. Ved overgang til maskinell likning stilte imidlertid Datatilsynet krav til «opplysthet». Det var ikke akseptabelt, mente Datatilsynet, at en skatteyter ble presentert for en likningsberegning uten å få innsyn i grunnlaget for beregningen. Det var opprinnelig ikke med i Skattedirektoratets planer å legge fram alle grunnlagsdata, men dette ble endret ved en ordning der skatteyter ble gjort kjent med beregningsgrunnlaget gjennom et likningsutkast.⁴⁷

Relasjonen mellom stat og borgere som gjelder medbestemmelse og demokrati, såkalt e-demokrati, har ikke vært behandlet her. Vi kan likevel peke på bruk av IKT som endrer relasjonen mellom staten og borgerne knyttet til demokratisk deltakelse. IKT har økt muligheten for samfunnsborgere til å uttrykke sine meninger på nye måter og langt oftere enn tidligere.

⁴⁵ Spies 2007

⁴⁶ Spies 2007:46; Schartum 1993

⁴⁷ Haugen 2005:294

Internett og media for øvrig har blitt nye opinionskanaler. Folk kan sende inn sine synspunkter eller stemme over framsatte problemstillinger, via e-post eller SMS. Særlig har TV-journalister tatt dette i bruk. Slike ytringsformer er med å forme holdninger og den politiske dagsorden i samfunnet og gjør politikere i økende grad avhengige av journalistene og media. Politikken skapes og legitimeres gjennom et samspill mellom politikere og media, der IKT-teknologien brukes til kommunikasjon med velgerne.

Det kan tenkes at myndighetene i framtiden ønsker å bygge opp egne kanaler der borgerne kan gi uttrykk for sine meninger og holdninger i konkrete spørsmål, uavhengig av media. Dagens høringsinstitutt er et eksempel på dette. Bruk av IKT åpner for en langt bredere bruk av høring, eventuelt også med avstemninger knyttet til. Det er imidlertid metodiske og etiske problemer knyttet til bruken av IKT som redskap for demokratisk deltakelse. Eksempel på dette er begrensningene i tilgang til datamaskiner og forskjeller i kompetanse i å bruke elektronisk kommunikasjon. Slike problemer vil måtte drøftes, og eventuelt løses, før e-demokrati administrert av det offentlige vil få en større utbredelse. I mellomtiden utvikler den offentlige debatten seg ved at IKT tas i bruk av media eller aktører i samfunnet med interesse for å påvirke enkeltsaker.

Oppsummering

Staten har en oppbygning og virkemåte som er annerledes enn privat virksomhet. Beslutninger utvikles gjennom politikken, de blir iverksatt av et byråkrati som fungerer etter visse offentligrettslige regler der regulering av myndighetsutøvelse står sentralt. Dette gjør at utvikling og bruk av IKT-løsninger skjer langsommere og med andre drivkrefter enn i privat markedsutsatt virksomhet. I denne undersøkelsen har vi identifisert fire sentrale drivkrefter for utviklingen av IKT i staten:

- krav til effektivitet og rasjonalisering
- reformer av offentlig virksomhet som krever tilpasning og endring av forvaltningen
- enkeltpersoner som, i fravær av markedskrefter, kan skape visjoner og virke som pådriver i utviklingen av IKT-bruk
- endringer i IKT-bruk i samfunnet som skaper behov for offentlig regulering

Innsamling og gjenbruk av data gir muligheter for effektiv forvaltning og styring av viktige prosesser i et moderne samfunn. Det gjør at det vil være et økende press for å ta i bruk informasjonsteknologi og innsamlet informasjon på stadig nye måter. Staten disponerer gjennom de ulike etatene enorme mengder data knyttet til borgernes liv og virke. Gjenbruk og kobling av slike data vil kunne gi langt sikrere og mer effektiv forvaltning og tjenesteyting på mange områder. Slik bruk vil imidlertid skape betydelige utfordringer for personvernet. Vår forståelse av personvern, og vår holdning til personvernsspørsmål, vil bli et av de viktigste spørsmålene som må håndteres i tilknytning til utviklingen av IKT.

- Spenningen mellom krav til effektivitet og hensynet til personvern vil bli en sentral utfordring for offentlig IKT-bruk.

Etableringen av NAV og Stortingets vedtak om nye pensjonsreformer illustrerer godt hvordan staten som lovgiver blir en pådriver for IKT-utvikling i staten. Staten handler gjennom lovgivning. Derfor blir samspillet mellom lovarbeid og IKT-utvikling helt sentralt i staten. Dersom etatene tar initiativ til større reformer basert på ny teknologi, må lovgiver være forberedt på å følge opp med hyppige lovendringer. Innføringen av forhåndsutfylt selvangivelse ville vært umulig uten et stort antall lovendringer. Prosessene knyttet til lovendring sikrer demokratisk kontroll av utviklingen, men skaper samtidig en utfordring for bruk av IKT i staten.

- At staten handler gjennom lovgivning, gjør endringsprosessene langsommere og mer tid- og ressurskrevende enn i annen virksomhet.

Finansieringen av statlig virksomhet er i hovedsak basert på budsjetter vedtatt av Stortinget. Dette gir et finansieringssystem som i liten grad premierer effektivisering og substitusjon mellom arbeid og kapital. Det vil dermed ikke være etterspørsel eller konkurranse fra andre aktører som kunne skapt drivkrefter for bruk av IKT i staten. I stedet for markedskrefter viser utviklingen så langt at enkeltpersoner med visjoner og press fra ansatte som ønsker å ta IKT i bruk, er viktige drivkrefter for endringer i offentlig sektor. Det kan dermed være en utfordring å finne finansieringssystemer for IKT-bruk i statlig virksomhet som i større grad fremmer innovasjon og utvikling.

- Finansieringen av statlig virksomhet fremmer i liten grad IKT-bruk fordi det ikke nødvendigvis vil være mer fordelaktig å ta IKT i bruk framfor å løse oppgavene manuelt.

Bruken av IKT i samfunnet for øvrig vil stille nye krav til offentlig regulering. Dette vil også være en drivkraft i utviklingen av IKT-bruk i staten. Langt mer enn å være en egen sektor er IKT i dag del av en infrastruktur som fyller en funksjon i alle sektorer i samfunnet. Enten det gjelder banktjenester, eller det gjelder samferdsel, utgjør IKT et sentralt element i produksjonen og utviklingen av tjenester. For eksempel kan elektroniske billetter som belaster en bankkonto, være praktisk for trafikantene. Samtidig vil slike løsninger kunne utformes slik at den enkelte trafikants reise-mønster registreres, eller slik at konkurransen mellom trafikk-selskapene svekkes. Dersom samfunnet skal sikre konkurranse, tilgjengelighet eller andre politiske mål knyttet til samfunnsutviklingen, må staten sikres kompetanse til å regulere IKT-utviklingen. Da er det viktig at staten selv bruker og utvikler IKT som et sentralt virkemiddel i forvaltning. En sentral utfordring for staten vil være å holde tritt med bruken av IKT i samfunnet for øvrig og sikre kompetanse til å kunne regulere IKT-bruken i samfunnet.

- Økt bruk av IKT i samfunnet for øvrig gjør det nødvendig for staten å sikre kompetanse til å regulere bruken av IKT.

Statens særegne funksjoner og virkemåte i samfunnet gjør at både drivkreftene og utfordringene ser annerledes ut i staten. Det hviler et stort ansvar på de som er ansatt i staten for å drive fram IKT-utviklingen og tilpasse IKT-bruken til framtidige behov. Samtidig har vi alle som samfunnsborgere et ansvar for å ta del i debatten og de beslutningsprosessene som skal stikke ut kursen, og som er en forutsetning for at staten skal kunne ta IKT i bruk på en måte som fremmer samfunnsutviklingen.

Litteratur

- Baum, C. og A. Di Maggio et. al. (2000), *Gartner's Four Phases of e-Government*. Research note.
- Center for Democracy and Technology (2002), *The E-government handbook for developing countries*. www.cdt.org.
- Haugen, Arne (2005), *På ære og samvittighet. Skatteetatens historie etter 1892*. Bergen: Vigmostad og Bjørke AS.
- Lintvedt, Mona Naomi (2007), «Altinn – en systembeskrivelse». I: Schartum, Dag Wiese, red., *Elektronisk forvaltning i Norden. Praksis, lovgivning, og rettslige utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordfors, Ericson og Lindell (2006), *The Future of eGovernment. Scenarios 2016*. VINNOVA Report VR 2006:11. Stockholm: VINNOVA – Swedish Governmental Agency for Innovation Systems.
- Schartum og Jansen (2007), «Elektronisk forvaltning og jus». I: Schartum, Dag Wiese, red., *Elektronisk forvaltning i Norden. Praksis, lovgivning, og rettslige utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schartum, Dag Wiese (1993), *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spies, Hans Chr. (2007), «Digital tinglysning i Danmark». I: Schartum, Dag Wiese, red., *Elektronisk forvaltning i Norden. Praksis, lovgivning, og rettslige utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørgaard, Solheim, Kluge og Hellman (1997), *IT i offentlig sektor: ny hverdag med ny teknologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Trygstad, Sissel m. fl. (2006), *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Fafo-rapport 530.
- Weber, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organisation*. Paperback version 1964. New York: The Free Press, Macmillan Publishing.
- Yoga, Ram (2005), *Forbedringspotensialet i Altinn fra et brukerperspektiv*. Masteroppgave Institutt for informatikk, Oslo: Universitetet i Oslo.

IKT i staten

Dette er en delstudie om IKT i statlig forvaltning innenfor prosjektet IKT og samfunnsutvikling. IKT og samfunnsutvikling er et felles prosjekt mellom Econ Pöyry og Fafo. Delstudien inngår sammen med fire andre delstudier og en egen ståstedrapport i kunnskapsgrunnet for arbeidet med ulike framtidbilder om hvordan IKT kan bidra til å forme det norske samfunnet de neste 15 årene.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2008:22
ISSN 0804-5135