

Fra Hullkort og EMMA til ALTINN og MiSide Hva kan vi lære av dette ?

Arild Jansen,

Avdeling for forvaltningsinformatikk/Senter for rettsinformatikk

Universitetet i Oslo

- Innledning -
- Noen ulike perspektiver på endringer i forvaltningen
 - Historia
 - Hvor er vi i dag
 - Har vi lært noe ?



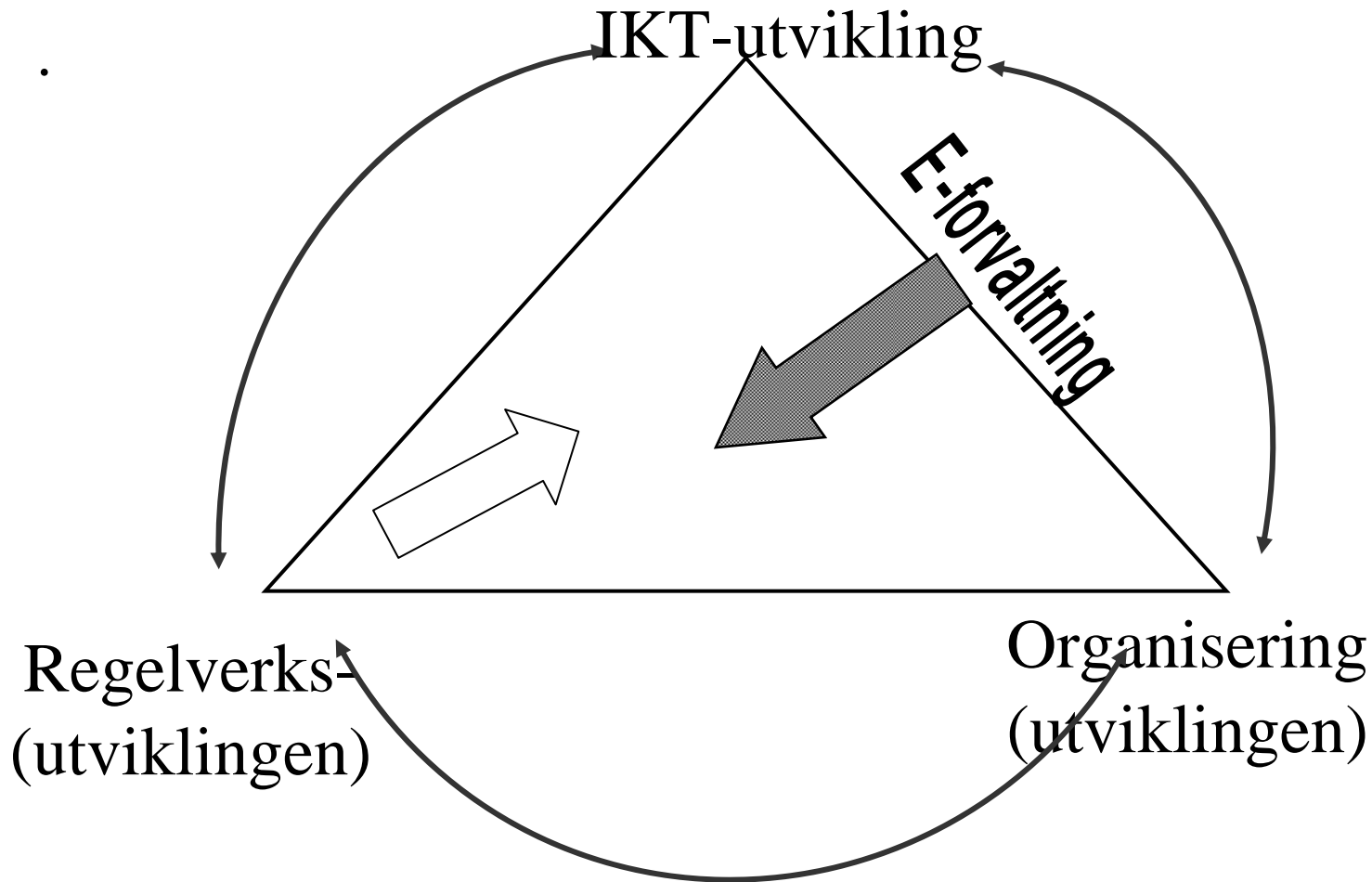
Ressursnettverk for eForvaltning

Åpen arena hvor mellom forskningsmiljøer, offentlige virksomheter og IKT-bransjen kan skape faglige fora og møteplasser for kunnskapsutveksling, formidling og samarbeid, og er støttet av NFR.

Vi har definert disse knutepunkt-miljøer

- Universitetet i Agder: eDemokrati
- Kompetansesenter for eForvaltning: Gevinstrealisering
- Vestlandsforskning : Interoperabilitet
- NTNU: Ny teknologi i offentlig sektor
- Universitetet i Oslo: Personvern
- KS: Nettverksarbeid i kommunesektoren
- Statskonsult: Nettverksarbeid i statsforvaltningen

Hva driver eller bremser utviklingen av forvaltningen



Hva er drivkraft og hva er bremseklosser

Vi kan formulere noen generelle hypoteser slik:

- IKT har i hovedsak vært anvendt som et redskap med sikte på å nå de generelle målene i forvaltningspolitikken (*verktøyperspektivet*)
- Utvikling, innføring og bruk av IKT har utgjort en betydelig drivkraft og premissgiver for utviklingen av forvaltningspolitikken (*teknologiperspektivet*)

Eller er finner vi at det vært en rimelig balanse mellom disse to sett av krefter



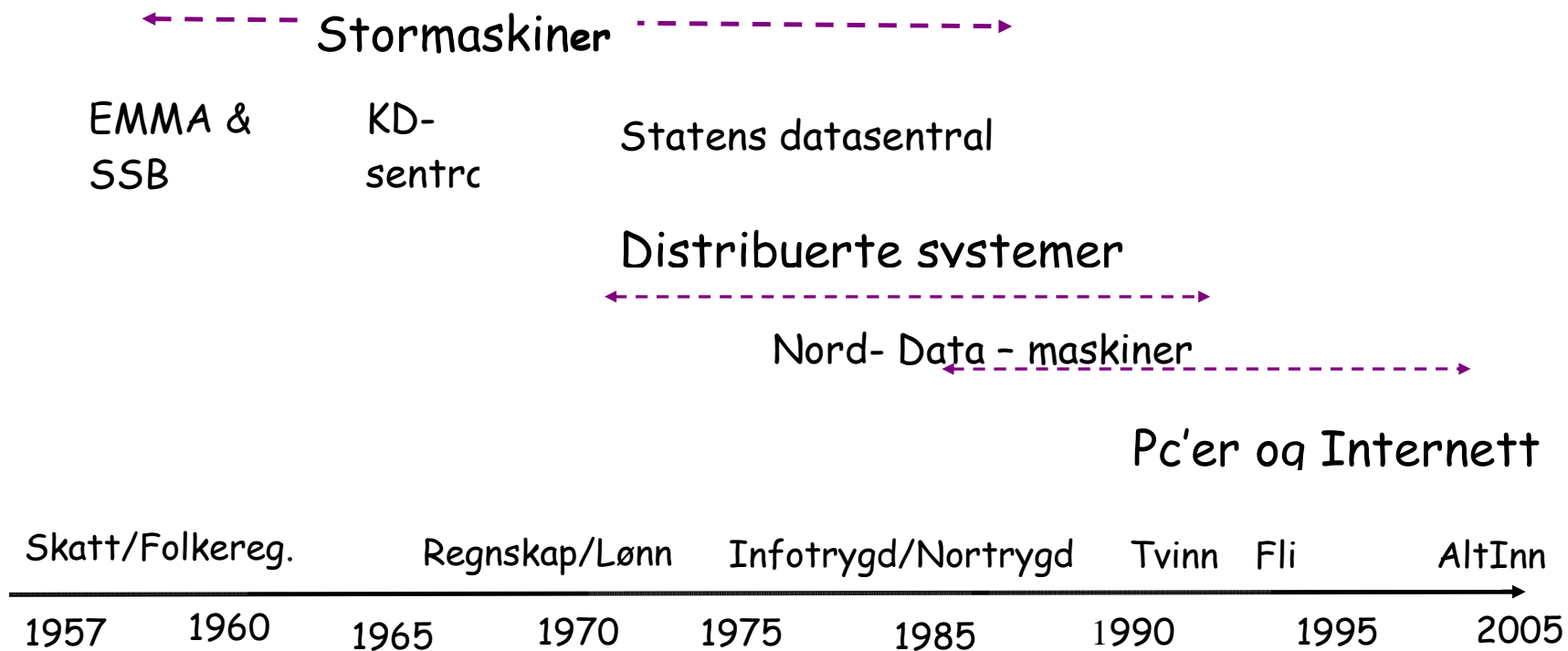
Den norske forvaltningen og IKT

Noen generelle trekk

- Segmentert og sektorisert
 - Det enkelte departement og sektororgan har fullt ansvar og myndighet i egen IKT-utvikling og bruk
- [Semi]konstitusjonelt skille mellom staten og kommunen
 - Staten kan bare indirekte grad styre kommunes IKT-bruk
 - Interkommunalt samarbeid er så langt stort sett frivillig

I hvilken grad har utvikling og bruk av IKT har i stor grad skjedd innenfor disse rammer, dvs. at IKT-utviklingen ikke har endret dette i vesentlig grad

Historie - 50 års utvikling



Figur 2 Noen hovedtrekk ved den IKT- utviklingen i forvaltningen

EMMA - en trang fødsel !

- 1953 Holkortsentralen på Vestlandet etablert
- 5. april 1956 EMMA AL (Elektronisk Matematikk-maskin) etablert
 - Ønsker å anskaffe en IBM 650 for blant å beregne skatt
- Men Finansdepartementet var skeptisk, fordi Statens Rasjonaliseringsdirektorat hadde konstatert at
 - *" de opplysninger som er lagt fram for Rasjonaliseringsdirektoratet gir ikke tilstrekkelig grunnlag for en vurdering av lønnsomheten av de utgifter det her er snakk om"*
- Våren 1958 : EMMA beregner skatt av året s inntekt
 - Einar Rose uttaler indignert at "man har den freidighet å oppkalle en elektronisk datamaskin etter min kone, og endog erklære at *Emma står til disposisjon for hele landet "*

Kommunene var altså først ute med å ta i bruk EDB i forvaltningen

Norsk IKT-politikk - noen korte tilbakeblikk

- 1957: Finansdepartement oppretter et utvalg for å utrede EDB-behov i staten
- 1958: Første EDB-maskin i staten (Statistisk sentralbyrå)
 - *1961: Rådet for databehandling i staten, og samarbeidsforum for edb-anlegg*
 - 1968: Forslag om Datadirektorat under Finansdep.
 - 1970: Kontaktutvalg mellom kommunal og statlige edb-bruk
 - 1972 : Statens datasentral og Fad etablert
 - NOU 1973: 43 *Om planlegging av databehandlingen i forvaltningen*
St. mld. 37 (1974-75) *Om planlegging av databehandlingen i forvaltningen* (Første "IT-meldingen"?)
 - NoU 1978: 48 Offentlig databehandling (Elgsaas-utvalget)
 - St. mld 12 (82-83): Desentralisering og effektivisering av off. DB

St. mld. 37 (1974-75) *Om planlegging av databehandlingen i forvaltningen*

ST. mld uttaler 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. Mens utredningen foreslår et sentralt planleggingssystem for edb-sektoren, vektlegger departementet her 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.”

NoU 1978: 48 versus St. mld 12

Noen av forslagene og den sjebne

NOU 1978:48

- Fad skal ha det overordnede ansvar for statens databehandling
- Styrke samarbeidet mellom stat og kommune
- Vekt på å standardisere dataelementer og forenkle mulighetene for utveksling av data på tvers
- Etablere og vedlikeholde system- og utstyrskatalog
- Fastlegge felles rammer og modeller for systemutvikling, oversikt over erfaringer med bruk av ulike metoder

St mld. 12 (1982-83)

- Fad skal ha et initiativtakende rolle ,og trekke opp retningslinjer, men ikke kunne gripe inn i enkeltsaker
- Begrenset samordning eller koordinering, dette skal skje gjennom ordinære politiske og administrative organer. R-direktoratet skal ha en koordinerende for standardisering
- Hensyn til sikkerhet og sårbar tilsier varsomhet å etablere for omfattende fellesløsninger
- Opprette et rådgivende datapolitisk råd

Noen kort tilbakeblikk - del II

- 1981: Brønnøysundregistrene etablert
- 1983: Fagforeningene snur i synet på innføring av EDB i forvaltningen
- 1983-1985: Innføring av Infotrygd og Nortrygd
- 1984-89: 15 % terminaldekning i departementene → ca 80% i 1990 !
- 1992: Kongelig res. om Norsk OSI profil (NOSIP)
- 1993 Sektorplan for IKT i forvaltningen, med blant annet
 - Off. Informasjon som ressurs
 - Datakommunikasjon og informasjonsutveksling
 - IT-standardisering
- 1993-1995 KD-sentralene → IBM og SDS → Posten → Ergo-group
- 1996 : Den Norske IT-veien *Bit-for Bit*
- 1997: Enhetsregistret ved BRREG
Resten kjenner dere godt

Hva kan vi lære av historia?

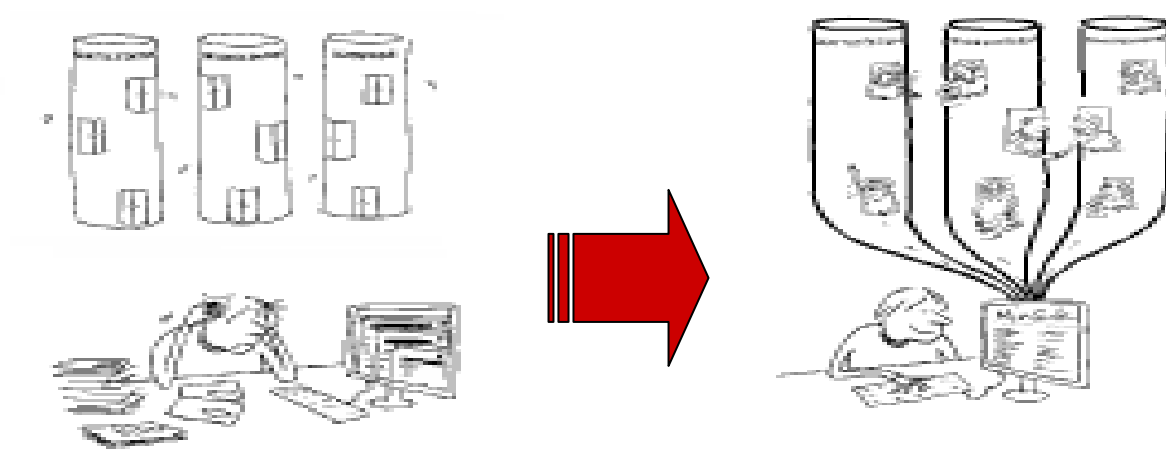
Hvorfor har vi ikke oppnådd de ønskede målene?

- Manglende tekniske løsninger - *viktig, men ikke hele forklaringen*
- Forvaltningens struktur - sektorisering og desentralisering mm skaper mange problemer
- Målkonflikter, f eks (intern) effektivisering versus brukerorientering og helhetstenkning
- Politiske prinsipper og føringer
 - Skiftende politiske prinsipper og prioriteringer
 - Manglende kunnskaper om teknologien dynamikk
 - Manglende evne til å lære av tidligere feil
- Organisatoriske og kulturelle forhold
- Maktperspektivet: departementer og direktorater styres av mennesker med prestisje og egeninteresser

Hva er sammenhenge mellom forvaltningspolitikken og IKT-politikken

	Forvaltningspolitikken		IKT-politikken	
	Visjon og mål	Virkemidler	Mål for IKT-bruken	Typiske Virkemidler
55-70	Vekst i velferdsstaten	Kostnads-effektivitet og rasjonalisering	Rasjonalisering ved automatisering av rutineoppgaver	Stormaskiner og datasentraler
70-85	Videreutvikle velferdsstaten	Delegering og desentralisering	Støtte for saksbehandling og andre kontorfunksjoner	Minimaskiner og individuelt kontorstøtteverktøy
85-95	Brukerorientering og fornyelse	Målstyring, fristilling og økt konkurranse	Integrasjon av IKT i alle arbeidsprosesser nye samarbeids-mønstre	Standardisering, etablering av felles datagrunnlag
95-05	Sikre rettigheter og økt valgfrihet	Økt tilgjengelighet og tjenestekvalitet	Elektroniske tjenesteyting over Internett	Endrer samhandling forvaltningen og innbyggerne. Transformasjon av organisasjoner.

Men mange ønsker seg en mindre fragmentert og mer effektiv forvaltning - men hvordan ?



Hva er konsekvensene av en mindre fragmentert forvaltning mhp effektivisering, organisering, ansvar, styring, og kontroll?

Teoretiske utgangspunkter - 1

Forvaltningen som rasjonelt byråkrati

- Forståelse av forvaltningen som en byråkratisk organisasjon
 - Veldefinert makt- og styringsstruktur som grunnlag for beslutningsprosesser på ulike nivåer
 - Vekt på at politisk bestemte sektorinteresser skal ivaretas
- Beslutninger om utvikling og bruk av IKT styres i hovedsak i overensstemmelse med denne struktur

Utfordring: Hvilke krav stiller dette til etablering og drift av tverrsektorielt samarbeid og IO-systemer

Teoretiske utgangspunkt - 2: Forvaltningen som moderne

- Hovedmålet er å tilby teknologisk avanserte og brukervennlig løsninger som betjener publikum og næringslivet
 - Forvaltningens systemer skal spille sammen med tekniske løsninger i næringslivet
- Teknolog utviklingen legger viktige premisser for IKT-politikken i forvaltningen
 - Forvaltningens IKT-bruk er også et viktig marked (og laboratorium for bransjen)

Hva innebærer dette for organisering av IKT-utviklingen

Teoretiske utgangspunkt - 3: Forvaltningen som konsern

- Hovedmål å sikre befolkningen sine rettigheter gjennom glett tilgjengelige brukertjenester
- Kostnadseffektivitet og brukerorientering i fokus
- Styring gjennom regelverket med sikte på å oppfylle folks rettigheter
- Vekt på overordnet styring: helhetstenkning framfor sektorinteresser
 - Standardisering og samordning
 - Fellesløsninger

Hvilke utfordringer vil dette innebære for IKT-utviklingen ?

LOGG INN

Første gang

Vært her før

Kom i gang med Altinn

MENY

Startsiden

Støtte til bruk av Altinn:

- Tjenester og skjema
- Lær å bruke Altinn
- Nyhetsarkiv
- Om Altinn
- Driftsmeldinger
- Fagsystem

Altinn for deg som er:

- Privatperson
- Enkeltpersonsforetak
- Daglig leder
- Styreleder
- Regnskapsfører
- Revisor

Brukerservice

Altinn in English

Nynorsk

Leverer du årsregnskapet gjennom Altinn, er fristen

Brønnøysundregistrene

31. august

Tjenester for næringsliv

Klikk på lenkene under for informasjon om:

- » [Selvangivelse for selskaper og næringsdrivende](#)
- » [Terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk](#)
- » [Momskompensasjonsoppgaven](#)
- » [Søknad om varemerkeregistrering](#)
- » [Betalingsformidlingsstatistikk](#)
- » [Rapportering fra utstederforetak ved Oslo Børs](#)
- » [Sykefraværstatistikk](#)
- » [Alminnelig omsetningsoppgave \(MVA-oppgaven\)](#)
- » [Månedrapport for biomasse og lakselus](#)
- » [Melding om mistenkelig transaksjon](#)
- » [Verdipapirstatistikk](#)
- » [Valutahandelsstatistikk](#)
- » [Årsregnskap](#)



Tjenester for privatpersoner

Klikk på lenkene under for informasjon om:

- » [Søknad om bostøtte](#)
- » [Selvangivelse for lønnstakere og pensjonister](#)
- » [Beholdningsoppgaven](#)
- » [Søknad om varemerkeregistrering](#)
- » [Signering av gjeldsbrev til Lånekassen](#)
- » [Flyttemelding](#)

SPØROSS

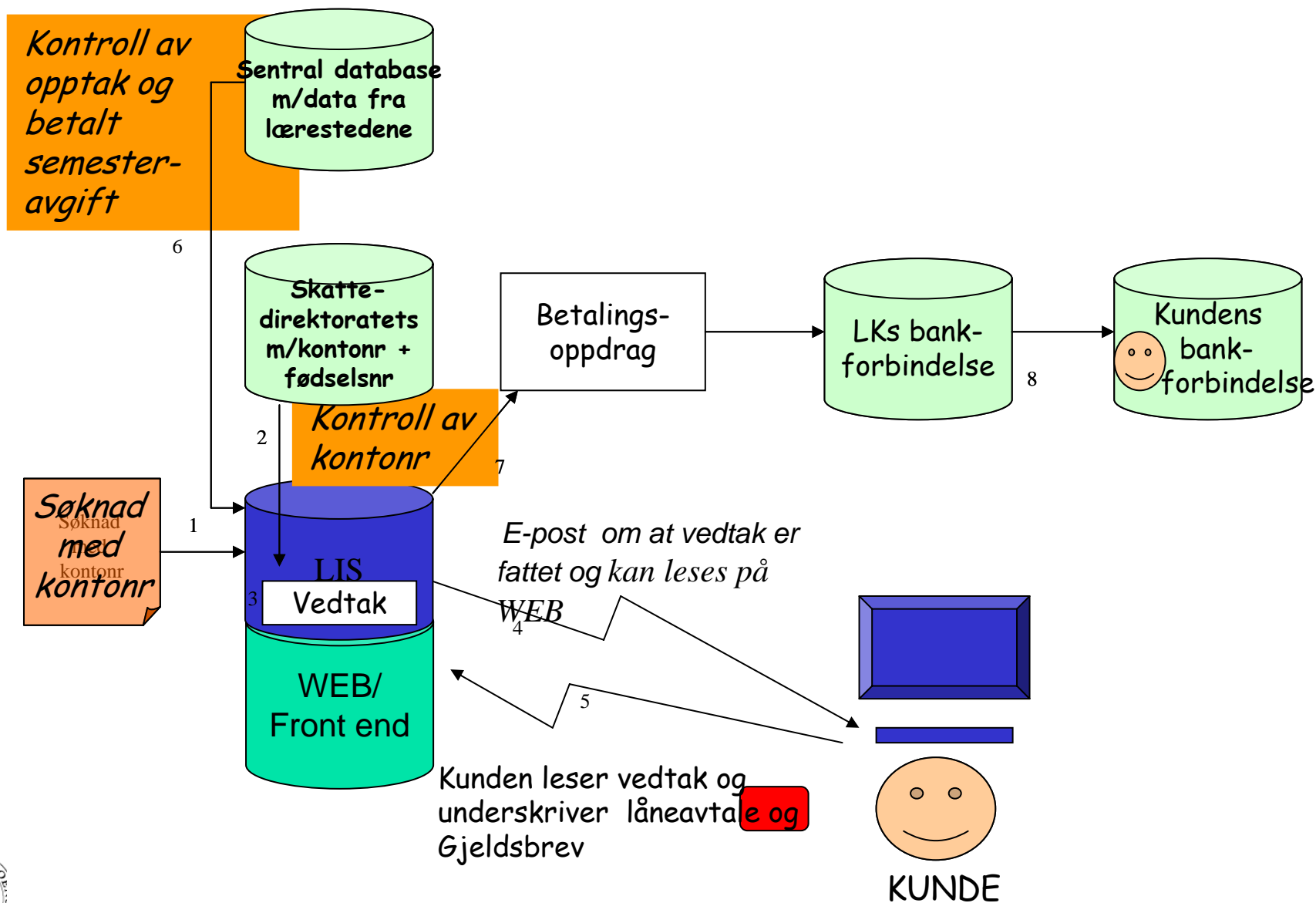
om å starte og drive bedrift

Beslutningsprosessene knyttet til utviklingen av AltINN (Marius Pellerud, Nav)

- Målet for prosjektet oppfattes ulikt av ulike aktører
 - Stortingets og Finansdepartementets mandat \leftrightarrow aktørenes egne oppfatningen
- Det viktigste argumentet for Altinn er å *bedre inntrykket av staten som moderne* hos innbyggerne snarere enn effektivitet
- Deltakerne hadde ulike oppfatninger av beslutnings-prosessene, og hadde begrenset innsikt i helheten
- Sjelstendige organisasjoner la føringer på hverandre
 - Hva skjer da med myndigheten og hvem sitter til slutt med ansvaret?
- Beslutningsprosessene er influert av alle perspektiver

Samsvarer "Altinn-modellen" med grunnleggende prinsipper vedr. ansvar og myndighet i den norske forvaltningen

Lånekassen i brukernes tjeneste



Samordnet Opptak til høgre utdanning: fra kaos til mønstergyldig offentlig tjeneste

- 1990 : Store køer og svært uoversiktlig bilde → behov for et enklere og samordnet opptakssystem
 - Nødvendig med koordinering og organisering
- Skrittvis prosess: samspill mellom SO sentralt og lokale læresteder
 - Standardisert manuell saksbehandling
 - Fellesloven for U&H-sektoren og samordning av regelverket
 - Etablering av felles datamodell (studiekompetanse, rangering..)
 - Fellestjenester fra SO, integrasjon mot lærestedenes
- I dag et tilnærmet helautomatisert opptak
 - Data sendes lærestedene
- Resultatet er en "politiker-robust" løsning

I hvilken grad har helhets(konsernt)- tenkningen vært det styrende hensyn i utviklings- og omstillingsarbeidet

Syn på forvaltningen Perspektiver	En byråkratisk forvaltning	En moderne forvaltning	Forvaltningen som konsern
Tjeneste-integrasjon	Uklare beslutningsprosesser?	Gode samspills-løsninger	Avklart arbeidsdeling?
Rettslige - Rettssikkerhet - Legalitet	Endringer i myndighet og ansvarsforhold?	Automatiseringsvennlig regelverk?	Felles regelverk?
Infrastrukturperspektiver	Skjemaer som nfrastruktur?	Felles-komponenter som infrastruktur ?	Felles datamodell og databaser som infrastruktur?

Altinn

Sam Opptak & Låne-kassa



Skal IKT-politikken være styrt av rådende forvaltningspolitikken?

Ja, fordi:

- De overordnede politiske og forvaltningsmessige rammer må også gjelde IKT-bruken og organiseringen av denne
 - Målene og prioriteringer
 - Virkemidler
 - Ansvar og arbeidsdeling
- IKT-utvikling og bruk må skje innenfor rammen av de generelle prinsippene for forvaltningen
- Et eget, overordnet IKT-departement bryter med grunnleggende sider ved norsk forvaltning (både sektorstyring og forholdet stat-kommune)

Bør IKT-politikken være en del av forvaltningspolitikken?

Nei, fordi:

- De overordnede politiske og forvaltningsmessige rammer er uegnet/utilstrekkelig for å fremme eller understøtte en rasjonell bruk av IKT i en svært dynamisk virkelighet
 - IKT skaper nye muligheter → Endringer av mål og prioriteringer
 - Nye organisasjonsformer vokser fram
 - Nye virkemidler
- Forvaltningens IKT-bruk er både avhengig av og en del av den generelle IKT-politikken i samfunnet, f eks.
 - Næringspolitikken
 - Digitale skiller
 - Standardisering
 - Sikkerhet og sårbarhet
 - ...