

IT-styring i departementene i dag: Hvorfor er forskjellene så store - og bør dette samordnes mer?

Arild Jansen,
Avdeling for forvaltningsinformatikk,
UIO



Undersøkelse av styringen av IT i den norske eForvaltningen

Formål

- Få bedre innsikt i hvordan departementene styrer IKT-utviklingen i forvaltningen
- Drøfte om denne styring fungerer som ønsket:
 - Identifisere viktige svakheter
 - Foreslå mulige tillegg (endringer) til dagens praksis

Studien er igangsatt av Ressursnettverk for eForvaltning (RNeF) og Avdeling for forvaltningsinformatikk (AFIN), Universitet i Oslo, med støtte fra Direktoratet for forvaltning og IKT.

Ansvarlig: Arild Jansen, AFIN, UIO, sammen med Ivar-Berg-Jacobsen (Mastergradstudent)



Bakgrunn for undersøkelsen

- Gode IKT-løsninger er avgjørende for samhandling og samarbeid i offentlig sektor
- Riksrevisjonen slår fast (dok 3: 2007-08)
 - " Ca. 1/3 av virksomhetene ikke omtaler elektronisk informasjons- utveksling som et mål i noen av sine interne styringsdokumenter".
 - Det er mangel på hensiktsmessig styring og ledelse, både på overordnet nivå, men også i de enkelte departementet og etater"
- Riksrevisjonens Dokument 1 (2010-2011):
 - Svakheter i oppgaveløsningen, mangelfull [...] flere tilfeller av manglende styring og samordning. samhandling og alvorlige svakheter på informasjonssikkerhetsområdet

Denne utviklingen synes å kreve nye former for IT-styring.

Men hva vet vi om hvordan styring av IKT faktisk skjer



Metodisk tilnærming - datainnsamling

- Dokumentanalyser
 - Dept'enes budsjettproposisjoner
 - Tildelingsbrev til 2 utvalgte underliggende etater for hvert dept., av særlig interesse for IT-styringen.
- Intervjuer med nøkkelpersoner i departementer med spesielt ansvar for IKT-styringen for de respektive underliggende virksomheter.
 - Intervjuene er gjennomført i perioden mai -oktober 2010. (Pr. 20.10. intervjuer i 13).
- Vi har i liten grad sett på styring av enkeltprosjekter (men er i gang med det nå)



En foreløpig forståelse av IT-styring

■ IT-styring som politikkområde

- IT-styring kan forstås som arbeidet med å definere mål og rammer, organisere, tildele ressurser for aktivitetene og igangsette, følge opp og kontrollere utvikling og forvaltning av IKT-løsningene.

- Omfatter 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-governance, (jf f. eks. NorSOX)

■ IT-styring som fagområde

- Anvendelse av anerkjente rammeverk og metoder baserer virksomheten sitt arbeid på erfaringer fra mange andre organisasjoner, og oppnår dermed lettere og mer kvalifisert ledelse av sitt arbeid innenfor rammeverkets område.



Rammer for forvaltningens IKT-politikk



Hva konkret har vi undersøke ?

- **Målformuleringer og kriterier for måloppnåelse**
styringsparametre,
 - Sammenheng mellom overordnede mål i forvaltningspolitikken og spesifikke IKT-relaterte mål. Opplevs målkonflikter?
- **Foreligger IKT-strategier og planer for sektoren**
 - Er disse forankret i budsjettprop. og tildelingsbrev.
- **Hva slags virkemidler er definert og blir brukt, f eks.**
 - I hvilken grad er det anvendt rettslige, tekniske, økonomiske, organisatoriske, pedagogiske tiltak
- **På hvilken måte foregår oppfølging, styring og kontroll**
 - Er det utarbeidet opplegg for å evaluere eller kontrollere måloppnåelse og å sikre oppnåelse/realisering av gevinster



Hvordan er målbildet beskrevet i de overordnede politikk-dokumenter (St. 17 og 19)?

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
Effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> • God/effektiv ressursbruk • God styring og organisering • Godt leiarskap, lokalt ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Bruk av felleskomponenter (f eks. bruk av AltInn og MiSide)
Rettstryggleik og forsvarlig saks- handsaming	<ul style="list-style-type: none"> • Likebehandling • Kunnskap om sine rettigheter • Personvern 	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon om rettsregler • Tilgjengelig dokumentasjon av systemene, spesielt dokumentasjon av beslutningssystemer
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,..
Distriktspolitikk	Etablere arbeidsplasser, styrke kompetanse i bedriftene, bedre rammebetingelser.	Bredbåndsutbygging, Høykom-programmet KRD har eit overordna samordningsansvar fo
Kommunikasjonspolitikk	Åpenhet, medvirking, nå alle, aktiv, helhet, linjeansvar	Elektronisk kommunikasjon som primær kanal Åpne formatstandarder og universell utforming



Sammenheng mellom overordnede mål og sektormål

Angivelse av IKT-relaterte mål i departementenes budsjetter og tildelingsbrev i 2010 sammenhold 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, HOD, JD, KD, KUD, LMD, MD, NHD, SD, UD, FAD, FIN
Nettbaserte tjenester til innbyggere og næringsliv	10	AD, BLD, FAD, FIN, JD, KR, KUD, NHD, FKD, HOD
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 :
God styring og organisering	6	FIN, HOD, JD, NHD, FAD, AD
Personvern og sikkerhet	4	HOD, KD, KUD, OED
Kunnskap om sine rettigheter	4	AD, FIN, HOD, KR,
Likebehandling	3	FIN, HOD, AD
Angir styringsparametre (i undersøkte tildelingsbev)	8	AD (NAV), BLD (IMDi), FIN (SKD, TAD), FAD (Difi), HOD (HD og NFHI), JD (POD), KUD (Arkiv, ABM, NB), KD (LK)



Eksempler på målformuleringer relatert til IKT

Dep	Målformuleringer	Styringsparametre	Samordning
FIN /SKD	<ul style="list-style-type: none"> · Høy kvalitet på folkeregisteret · God service til brukerne - Grunndata til rett tid og med god kvalitet 	<ul style="list-style-type: none"> · Grunnlagsdata skal foreligge til rett tid og med god kvalitet · Selvangivelser skal foreligge til rett tid og med god kvalitet 	<ul style="list-style-type: none"> · Legge til rette for løpende, godt samarbeid i utvekslingen av persondata med andre etater og brukere av folkeregisteret
AD/ NAV	<ul style="list-style-type: none"> · Målrettet arbeid for å sikre stabile og pålitelige IKT-verktøy · Etablere pålitelige IKT-løsninger 	<ul style="list-style-type: none"> · Gjennomsnittlig saksbehandlingstid og leveransetid... · Andel brukere som er fornøyde med helhetlig service i skal øke i 2010 	<ul style="list-style-type: none"> · IKT-løysingane i NAV og SPK må være samkjørte
FKD/ Fiske ridir.	<ul style="list-style-type: none"> · Økt brukervennlighet i meldingssystemer · Videreutvikle systemet SafeSeaNet til en felles portal for skipsfartens innrapporteringer 	<ul style="list-style-type: none"> · Ingen 	<ul style="list-style-type: none"> · Kystverket skal videreføre arbeidet med å samordne systemer for rapportering fra skipstrafikken til bl.a. Forsvaret, Tollvesenet, Sjøfartsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Politiet og havnene



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
IKT-arkitektur: prinsipper	AD, BLD, FAD, FIN, FKD, HOD, JD, KD, KRD, KUD, LMD, MD, NHD, OED, SD, UD
Bruk av felleskomponenter (f eks. bruk av AltInn og MiSide)	AD, BLD, FAD, FIN, FKD, HOD, JD, KD, KRD, KUD, LMD, MD, NHD, OED, SD, UD
Stimulans til samordning	AD, BLD, FAD, FIN, HOD, JD, MD, NHD, DU, OED
IKT-forum	AD, FAD, HOD, JD, KUD, KD, LMD, MD, NHD,
Felles IKT-strategi på departements (sektor) nivå	FAD, HOD, JD, KUD, LMD, MD, NHD
Informasjon om rettsregler	AD, FIN, HOD, JD, KRD, OED
Universell utforming	AD, FAD, KRD, MD, SD
Alternative arbeidsformer (prosess- og prosjektorganisering, nettverk)	AD, FAD, HOD



Hvordan ser departementene på sin egen styring

- FIN er opptatt av god styring av IKT-prosjekter som en del av den ordinære etatsstyringen innefor rammen av forvaltningspolitikken. Det eksisterer noe konflikt mellom samordningshensyn og ordinær etatsstyring, fordi målsetninger og ansvarsforhold kan bli uklare.
- KD har såpass IKT-tunge etater at de ikke ser det som hensiktsmessig å styre disse med en så "streng" hånd, men heller med "tillit og fleksibilitet".
- ADs IT-styring inngår i den ordinære etatsstyringen, hvor ansvaret ligger i de respektive fagdepartementene. Sektorens IT-politikk er underordnet de generelle forvaltningspolitiske rammer
- LMD legger vekt på myke styringsformer og stort sett vekt på "kollegial" styring av IKT i underliggende etater, bl. Annet ved et IT-forum
- NHD: Inntrykk av at IKT investeringer er sjeldent det som fremmes mest av statsråder i budsjettkonferansene
- OED: Hovedfokus er styring på resultatmål hvor IKT er et viktig virkemiddel/ gjennomføringsverktøy
- Et stikkord for Hods styringstilnærming er "*nennsom*", det vil si å styre på en tilstrekkelig tydelig, men også fleksibel måte



Ulike tilnæringer til IKT-strategi/IKT-planer

- MD: IKT oppfattes som et strategisk virkemiddel for å nå miljøforvaltningens mål, med vekt på å framstå som en samlet og enhetlig produsent & leverandør av data.
 - Vi har en sett behovet for en felles styringsplattform, som kan bidra til langsiktighet og forutsigbarhet i den konkrete styringen. Målet er å skape en overordnet, plattformuavhengig IKT-arkitektur innen sektoren som kan bidra til god tilgjengelighet og høy kvalitet på miljøinformasjon
- FIN har ikke egen IKT-strategi, men legger rammer for etatene IKT-strategier og følger opp disse. Det vil være ulike hensyn og føringer for de enkelte etatene, slik at en fellesstrategi ikke ansees hensiktsmessig



Strategiske virksomheter i ulike sektorer

Departementer med underliggende virksomhet (og systemer/registre) med IT-strategisk, ev. IT-politiske funksjoner, enten innen sektoren, ev. på tvers (ikke fullstendig liste)	
FIN:	SKD, (Skattedata), DSF. SSB: Kostra mm
FAD :	DIFI (MinId, ...)
NHD:	BRREG (AltInn, SERES...)
MD	Kartverket: Norge Digitalt ..
SD:	Veidirektoratet: Autosys (??)
.....	
Strategisk innen egen sektor/samarbeidende sektor	
HOD	Norsk Helsenett, KITH
AD	NAV: Enkelte registre brukes av mange andre etater
JD	POD: PDM (UDI : Effekt-programmet)
KD	UNINETT
..	



Hvorfor er IT-styring i departementene er så mangfoldig?

- Departementene har ulike styringstradisjoner
 - Vekt på målstyring versus aktivitetsstyring eller norm- og verdistyring, "elementer av markedsstyring".
- Departementene har svært ulik struktur og type underliggende etater
- Departementene har ulike typer kjerneaktiviteter
- IKT spiller ulike roller i de enkelte departementer
- Departementene er befolket av mennesker med ulik faglig bakgrunn og erfaring

- Hvor langt skal vi gå i å samordne IT-styringen" ...



Hva er de viktigste funn - 1

- Det er mange gode sektorløsninger i forvaltningen og eksempler på gode tverrsektorelle løsninger
- Varierende og lite systematisk omtale av IKT-mål og virkemidler i styringsdokumentene
 - IKT-mål er lite konkrete/spesifikke, ofte vanskelig å etterprøve
- IT-styring er i stor grad integrert i den generelle etatsstyringen
- Få vektlegger mål eller tiltak som kan bedre samhandling på tvers i forvaltningen
- En del sektorer har IKT-strategi og/eller strategiske virksomheter i sin sektor, men andre mangler dette
- Lite oppmerksomhet på kommunikasjon mot kommunal sektor (fra departementenes side)
- Men IT-sikkerhet og beredskap har økende oppmerksomhet



Viktigste funn - 2

- Departementene er generelt tilbakeholde med å "styre" ikt-utviklinger i sin sektor
 - Går i liten grad inn på tekniske spørsmål
 - Rettslig regulering i liten grad et virkemiddel i IT-styringen på etatsnivå
- Innen noen sektorer er den formelle styringen supplert med "myk" påvirkning gjennom dialog, samarbeidsfora, nettverk mm.
- Eksterne rammer/krav (f eks. fra næringslivet) er viktig innen flere sektorer :
 - Kart- og miljø, Olje&energi, Samferdsel, ...
- Innen enkelte sektorer er "sub-optimale" tenkning en hindring for tilgang informasjon



Hva er de viktigste svakhetene

- Manglende entydig og konkret målbilde
 - De overordnede styringsdokumenter (St. mld. 17 & 19 med flere) omtaler bare generelle mål, som i liten grad oppfattes som operative og forpliktende
 - Gir ingen incitament til å "ta hensyn til andre enn seg sjøl"
- Manglende effektive virkemidler for å oppnå nødvendig samordning
- Innen enkelte sektorer er suboptimale (bedriftsøkonomisk) tenkning en hindring for helhetlige løsninger
- En manglende overordnet forståelse av hva IT-styring faktisk er (bør være)
- Manglende forståelse av IKT's ulike roller og funksjoner innen egen sektor - og i samspillet med andre aktører



Hvilke roller og funksjoner har IKT?

- IKT som (styrbart) verktøy til kontorstøtte saksbehandling mm
- IKT inngår som en forutsetning for tjenesteyting
- IKT som verktøy for styring og kontroll
- IKT utgjør en infrastruktur for kommunikasjon og tilgang på offentlig informasjon
- IKT som basis for samhandling og samarbeid, både internt og ut mot publikum/næringsliv (WEB2.0)
-

Styrbar

Lite/ikke
styrbar



Er en strammere og mer enhetlig styring svaret ?

- Nei, ikke nødvendigvis
- Men det er behov for et tydelig målbilde som kan danne grunnlag for nødvendig samordning og prioritering
- Samtidig er det viktig å erkjenne at forvaltningen er mangfoldig, og at IKT har ulike roller og funksjoner i de enkelte virksomheter
- Det er imidlertid helt nødvendig at ledelsen i departementene forstår disse roller og hvilke styringsutfordringer dette innebærer


Se forøvrig kronikk av Marianne Andreassen i DN 23.10 og intervjuet med Margunn Aanestad i CW!

<http://www.idg.no/computerworld/article182100.ece>



Forslag til overordnet målbilde

- Virksomhetenes informasjonssystemer må oppfylle fastsatte krav til informasjonskvalitet og tilsvarende krav informasjonssikkerhet
 - Dette innebærer f. eks. at viktige og legitime krav til sentrale registre blir klarlagt
 - Dette vil også synliggjøre hvilken betydning egne IKT-systemer og tilhørende tjenester har for andre etater og forvaltningsområder
 - Dette vil også avdekke avhengigheten etaten (sektoren) har av andre etater eller sektors IKT-systemer

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

