

# Fra EMMA til MinSide

## IKT som et redskap for automatisering eller drivkraft for endring

Arild Jansen

**Avdeling for forvaltningsinformatikk,  
Universitetet i Oslo**

### Abstrakt

Denne artikkelen diskuterer utviklingen av statens IKT-politikk i et historisk perspektiv, og ser på forholdet mellom den generelle forvaltningspolitikken og framveksten av IKT-politikken. Vi har sett en utvikling fra å betrakte IKT som et verktøy for rasjonalisering og effektivisering til at IKT i dag utgjør en integrert del av forvaltningen på alle nivåer. Spørsmålet som drøftes er i hvilken grad den norske forvaltningens spesifikke karakter har preget IKT-politikken, eller om dynamikken i teknologiutviklingen har gjort det nødvendig å styre ut i fra andre hensyn?

Analysen synes å vise at de grunnleggende prinsippene i norsk forvaltning ligger fast; det enkelte forvaltningsorgans sjølstendige ansvar og myndighet for egen oppgaveløsning og det kommunale sjølstyret er ikke endret som følge av IKT-utviklingen. Men framveksten av interorganisatoriske systemer og tverrsektorielle løsninger sammen med en omfattende datautveksling mellom stat og kommune utfordrer dette i økende grad.

Nøkkelord: *Statens IKT-politikk, forvaltningspolitikk, samordning,*

### 1. Innledning

Da Holkortsentralen på Vestlandet, i samarbeid med Universitetet i Bergen og flere sentrale Bergens-bedrifter i 1957 gikk til anskaffelse av IBM-maskinen 650 (også kalt EMMA) til å beregne skatt av årets ligning, var dette ikke som et ledd i en gryende statlig datapolitikk. Finansdepartementet var midt sagt skeptisk til at staten skulle betale universitetets leiekostnader, på tross av at Kirke- og undervisningsdepartementet hadde støttet opp under prosjektet. Dette på bakgrunn av at 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*” Haraldsen (2003:42). Finansdepartementet mente at saken burde utstå til den var vurdert av det påtenkte utvalget for samordning av statens bruk av elektroniske maskiner<sup>1</sup>. Kan vi likevel si at dette var et naturlig resultat av økt fokus på rasjonalisering innen offentlig sektor, en rådende trend på 50-tallet, og derved i tråd med forvaltningspolitikken? Eller var dette snarere et første skritt i retning av modernisering av offentlig sektor, hvor teknologiutviklingen var et sentralt element?

Temaet for dette kapitlet er nettopp forholdet mellom den generelle forvaltningspolitikken og framveksten av en etter hvert identifiserbar data- eller IKT-politikk. Vi vil forsøke å finne de overordnede linjene gjennom å se i hvilken grad den norske forvaltningens særpreg og historiske tradisjoner har styrt IKT-politikken, og samtidig prøve å avdekke hvordan IKT-utviklingen har påvirket den generelle forvaltningspolitikken.

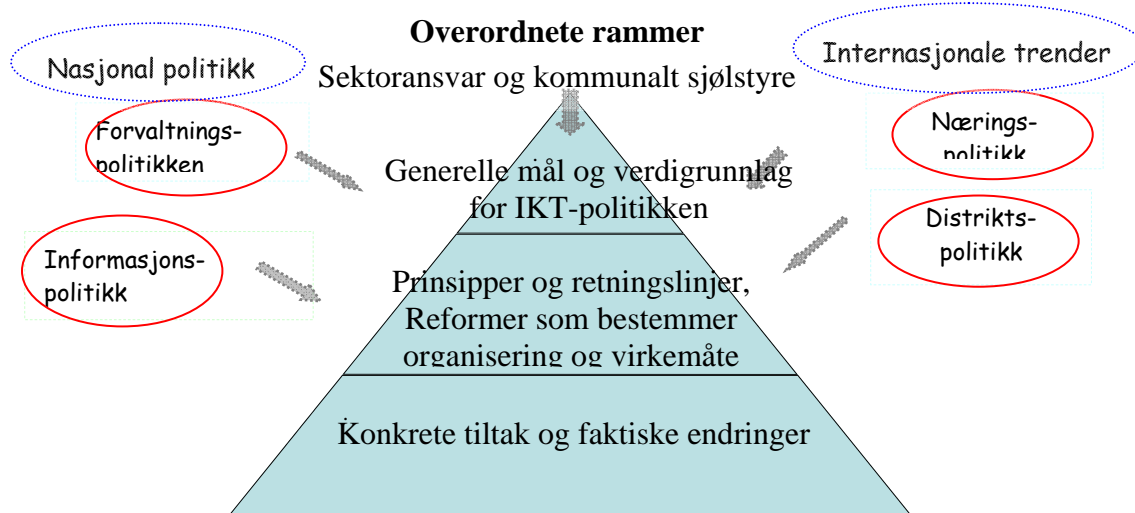
### Rammeverket

---

<sup>1</sup> Finansdepartementet opprettet i 1957 et utvalg for å utrede edb-behovet i staten

Målet for vår analyse er å se i hvilken grad innføring og bruk av IKT i offentlig virksomhet har skjedd innenfor rammen av den generelle forvaltningspolitikken, eller om dynamikken i teknologiutviklingen gjort det nødvendig å styre ut i fra andre hensyn.

Vi antar at mange ulike eksterne forhold påvirket IKT-politikken, både internasjonale trender, teknologiutviklingen, mer globale markeder og reguleringsregimer, næringslivets påvirkning, borgernes forventninger med mer. Som en analytisk modell vil vi forsøke å plassere IKT-politikken innenfor dette rammeverket<sup>2</sup>:



**Figur 1 Rammer for IKT-politikken**

Vi kan da formulere våre generelle hypoteser slik:

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

Utgangspunkt for den første hypotesen er å forstå IKT som et verktøy, og å undersøke i hvilken grad forvaltningen har tatt dette i bruk innenfor rammene av den generelle forvaltningspolitikken. Teknologien blir i følge dette perspektivet betraktet som et styrbart redskap i den forvaltningspolitiske verktøykasse, på linje med juridiske, økonomiske, organisatoriske eller andre virkemidler. Vi antar at teknologien er tatt i bruk ut i fra veldefinerte målsetninger, basert på beslutninger som følger den parlamentariske styringskjeden. Teoretisk kan dette perspektivet forankres i et instrumentelt-hierarkisk perspektiv, som antar at forvaltningen styres ut i fra formelle og rasjonelle beslutninger for å fastsette mål og bruk av virkemidler, og at hvert forvaltningsorgan har sin spesifikke kompetanse og beslutningsmyndighet (se f eks. Christensen og Egeberg 1997, Christensen et al. 2004). I dette perspektivet er det viktig å klarlegge de fastsatte mål og virkemidler og på hvilket nivå beslutningene er fattet (av Stortinget, av fagdepartement, i etatsledelse osv.), og om den parlamentariske styringskjeden synes å ha fungert.

Den andre hypotesen baserer seg på en forståelse av teknologien som en sjølstendig drivkraft for endringer i forvaltningen, og hvor vi ønsker å se hvordan denne forståelsen faktisk har påvirket beslutningsprosessene i forvaltningen og bidratt til at andre hensyn er blitt lagt til grunn. Flere teoretiske perspektiver kan begrunne en slik forståelse, f eks.

<sup>2</sup> I denne artikkelen vil vi i hovedsak begrense oss til å se på forholdet mellom den generelle forvaltningspolitikken og IKT-politikken, men hele studien vil trekke inn andre relevante politikkområder

organisasjonsendring som resultat av forhandlinger (Christensen 2004, Aberbach og Christensen 2005:3). Alternativt kan en legge vekt på påvirkning fra omgivelsen, ved at en antar at offentlige organisasjoner må tilpasse sine interne forhold til omgivelsene for å utvikle seg og være effektiv, som vektlegges i blant annet i betingelsesteoriene (contingency-teoriene) (Andersen og Abrahamsson 1996: 84, Nylehn (1997:190)). En viktig påvirkningsfaktor fra omgivelsene vil i denne sammenheng være teknologiutviklingen, og de krav til styring og organisering denne skaper, og som målbæres av ulike grupper interessenter og aktører. På et overordnet nivå i analysen vil dette kreve identifikasjon av motiver og interesser, mens det på et mer detaljert nivå vil være å klarlegge bruk av ulike virkemidler, som valg mellom ulike organisasjonsmodeller, standardisering og fellesløsninger osv. Det gjelder således å klarlegge om hensynet til teknologien har hatt innflytelse for utforming av forvaltningspolitikken, og i så fall på hvilken måte.

### Forskningsdesign og metodisk tilnærming

Denne studien bygger på en deduktiv forskningsstrategi, basert på en kvalitativ tilnærming hvor formålet er å avdekke om mål og virkemidler i IKT-politikken faktisk har vært i tråd med den rådende forvaltningspolitikken. Konkret vil dette innebære å avdekke i hvilken grad krav fra "edb-miljøene" om konkrete IKT-tiltak, f.eks. nye systemløsninger, bedre samordningstiltak osv. har hatt innflytelse på den generelle forvaltningspolitikken. Vi må da studere om det er samsvar mellom både overordnede målsetninger og de ulike typer virkemidler som er blitt anvendt. Vi vil i analysen anvende dette enkle analyseskjemaet.

		Forvaltningspolitikken		IKT-politikken	
		Visjon og mål	Virkemidler	Mål for IKT-bruken	Virkemidler
Tidsp eriod					

**Samsvar eller avvik**

**Tabell I: Skjema for sammenhengen mellom forvaltningspolitikken og IKT-politikken**

Analysene i dette kapitlet baserer seg på studier av et utvalg sentrale dokumenter som beskriver rammene for forvaltningspolitikken i de aktuelle tidsperiodene, og sammenholder dette med IKT-politiske dokumenter som beskriver de generelle datapolitiske beslutningene<sup>3</sup>. I analysene har vi forsøkt å avdekke både hva slags mål som ble formulert (som. effektivisering, bedre tjenester, høyere kvalitet osv.), og hvilke virkemidler som faktisk ble anvendt. Det har vært særlig viktig å kartlegge hvilke konkrete mål og virkemidler som har hatt størst vekt gjennom de ulike perioder, og hvordan synet på IKT eventuelt har påvirket målformuleringer og virkemiddelbruk. Utfordringen er å identifisere hvilken rolle den faktiske teknologiforståelsen har spilt i beslutningsprosessene, og hvilke effekter vi kan se av dette i forhold til endringer i forvaltningspolitikken.

## 2. Litt om utviklingen av forvaltningspolitikken – stabilitet eller dynamikk?

Forvaltningspolitikken retter seg innover mot det administrative apparat, og skal bidra til å oppfylle Regjeringens mål og samtidig tilstrebe en mest mulig effektiv ressursutnyttelse<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Den empiriske basis er hentet fra utvalgte NOU'er, St. meldinger og innstillinger med mer, videre noen budsjett dokumenter for utvalgte etater. Videre var undertegnede ansatt i Fad i perioden 1984-89 og arbeidet med datapolitiske spørsmål, blant annet som sekretær for NOU 1988:48.

<sup>4</sup> På Fornyings- og administrasjonsdepartementets nettside heter det blant annet: *Forvaltningen skal være et redskap for utøving av sektorpolitikk og tjenesteyting.[..]. Forvaltningspolitikken er et virkemiddel for å ivareta verdier som demokratisk politisk styring, rettssikkerhet i offentlig myndighetsutøvelse, effektiv ressursbruk og*

To grunnleggende prinsipper karakteriserer den norske forvaltningens virkemåte:

i) Rollefordeling mellom departementene innenfor det forvaltningspolitiske området: Det enkelte fagdepartement har ansvar for å velge formålstjenlige styringsvirkemidler og organisering innenfor de felles lov- og regelverk som til enhver tid er fastsatt. Dette innebærer at den enkelte etat og institusjon, innenfor overordnede lovpålagte rammer og retningslinjer har sjølstendig ansvar og myndighet. Det framheves f. eks. i St.meld. 31(1975-76) at hovedmålet for effektiviseringstiltak i staten er ”*delegering og desentralisering av oppgaver og avgjørelser til regionale og lokale organer*”. Videre vektlegges at ”*på hvert sitt fagområde er direktoratene sentraladministrative organer med utøvende funksjoner, dvs. en sektorisering som innebærer de enkelte sektordepartementers og underliggende etater delegerte ansvar og myndighet.*”

Dersom en sammenligner den norske styringsstrukturen med andre land, ser man at den har mange likhetstrekk med Danmark, og står i motsetning til den britiske modellen hvor Statsministeren har større overordnet styring, og den svenske, hvor Regjeringens medlemmer har et kollektivt ansvar for beslutningen (Eriksen, 2001).

ii) Forholdet mellom statlig og kommunal forvaltning, forankret i det kommunale sjølstyre som ble etablert gjennom formannskapsloven av 14. januar 1837, gjeldende fra 1. januar 1838 og ført videre av Kommuneloven av 1993. Dette innebærer at statlige forvaltningsorganer ikke kan gripe direkte inn i kommunal forvaltning.

Disse prinsippene har imidlertid også blitt utfordret mange ganger, ikke minst knyttet til edb-utviklingen, og ble aktualisert allerede ved anskaffelsen av EMMA i 1957. Vi ser det også på andre områder, knyttet til f. eks. felles infrastrukturer, videre sikkerhet og sårbarhet, hvor det framheves at viktige samfunnshensyn tilsier et overordnet ansvar og styring. Dette har, som vi skal se, hatt stor betydning for hvordan datapolitikken har vært utformet.

Selv om disse grunnleggende sidene ved hovedprinsippene og innretningen av forvaltningspolitikken har ligget fast, har det skjedd betydelige endringer i organiseringen og ikke minst når det gjelder rammene for den enkelte etat og virksomhet. Dels har det vært endringer som har ”tvunget” seg fram fra indre spenninger og skiftende politiske regimer, dels er det resultat av påvirkning utenfra, kanskje særlig de siste 25-30 år. Nedenfor skal vi begrense oss til noen trekk som er særlig relevante for IKT-utviklingen og framveksten av en egen politikk for denne.

### **Framveksten av velferdssamfunnet**

Veksten i forvaltningen, ikke minst framveksten av velferdsstaten førte etter hvert til en sterkere vektlegging av departementenes politiske og styrende funksjoner som skulle fungere som sekretariater for statsrådene, jf. f. eks. St.meld. 31(1975-76), mens direktorater og andre underliggende etater skulle være utøvende organer. Den første perioden etter krigen var hovedfokuset på rasjonalisering og effektivisering, noe som opprettelsen Statens rasjonaliseringsdirektorat<sup>5</sup> i 1947 under Finansdepartementet vitner om.

Ved opprettelse av Forbruker- og administrasjonsdepartementet (Fad) i 1972 ble det framhevet at det nye departementet skulle ”arbeide kontinuerlig med den videre utvikling og

---

*måloppnåelse[...]. Forvaltningspolitikken er tverrsektoriell ved at den gir allmenne retningslinjer for utformingen av forvaltningen på tvers av departementssektorer.*

<sup>5</sup> Statens Rasjonaliseringsdirektorat ble opprettet 1947. I 1962 opprettes Opplæringsseksjonen i Personaldirektoratet og i 1965 Statens informasjonstjeneste og System- og datagruppen.

effektvisering av statsadministrasjonen, herunder en langsiktig plan for administrativ utvikling i statsforvaltningen”. Det kan også være verdt å merke seg at regjeringen i proposisjonen uttaler at “[dette nye] departementets arbeidsoppgaver, særlig på planleggings- og utredningssiden, krever stor fleksibilitet med hensyn til organisasjon og personell disponering”. (St. prp. 85(1971-72).

Spørsmålet om samordning av effektiviseringsinnsatsen ble også drøftet i **Innst.S. nr 72** hvor det heter: ”Sjøl om det alltid vil være behov for å tilgodese behovet for samordning, må en være varsom med å binde opp forvaltningen med detaljert regelverk [...] Videre: Dette betyr at effektiviseringsarbeidet ikke kan overlates til spesielle effektiviseringsorganer, men i stor utstrekning drives som en prosess der i prinsippet alle tjenestemenn er med, hver ut i fra sin kompetanse.” Derimot er ikke bruk av edb som virkemiddel nevnt her, noe som drøftes nedenfor.

### **Modernisering av forvaltningen: brukerorientering, fornyelse og forenkling**

Det var først fra begynnelsen av 80-tallet at forvaltningspolitikk egentlig ble anerkjent som et særskilt politikkområde, representert ved en egen enhet i daværende Fad. I motsetning til tidligere ble forvaltningsreformer på 1980-tallet lansert som *programmer* for hele statsforvaltningen (Statskonsult 2006). Dette ble innledet av Astrid Gjertsen i 1986 ved Moderniseringsprogrammet (Fad 1986), som markerte et tydelig brudd med rådende forvaltningspolitikken. Stikkord er her mål- og resultatstyring, brukerorientering og forenkling, friere rammer vedr. budsjett og økonomi, fristilling, og i noen grad privatisering. Her ser vi elementer av det som senere er blitt omtalt som New Public Management (NPM), karakterisert blant annet ved markedsorientering, deregulering og økt konkurranse (Christensen og Læg Reid 2001). Senere har ulike norske regjeringer hatt tilsvarende programmer for fornyelse av offentlig sektor, da under ulike slagord om modernisering, forenkling og fornyelse. Det har vært ulike syn på hvilke formål som skal prioriteres og hvilke virkemidler som ansees hensiktsmessige, men likevel ikke dramatiske forskjeller.

Tidlig på 1990-tallet ble den forvaltningspolitiske tenkningen systematisert i St.meld. nr. 35 (1991-92). På flere måter var dette en videreføring av den gjeldende politikken, men enkelte sentrale premisser ble modifisert. Organisasjons- og styringsformene i offentlig virksomhet var et viktig tema i meldingen, basert på NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*, som blir fulgt opp i denne stortingsmeldingen. Endringene i statens budsjettssystem fikk Stortingets tilslutning i 1990 og 1991, noe som innebar friere rammebetingelser for offentlige virksomheter. Det slås blant annet fast at staten bør i hovedsak organisere virksomheten som statlige forvaltningsorganer, og det advares mot å blande forvaltningsmessig myndighetsutøvelse og forretningsmessig yting av monopoltjenester på samme virksomhetsområde. Dette la grunnlaget for fristilling eller utskilling av forretningsmessige virksomheter som Televerket til Telenor og Kartverket til Statskart, osv.

De senere programmer, som f.eks. Det Norske Hus<sup>6</sup> (1996-1997) markerte et brudd med NPM-påvirkningen ved å orientere seg mer mot en Governance-tenkning basert på kunnskapsoppbygging og politikktutvikling på tvers av sektorer og hierarkier, mens etterfølgeren *Et enklere Norge* (1999) var derimot preget av forenkling og brukerorientering i forhold til kommunene, næringslivet og borgerne. Dette preget også *Moderniseringsprogrammet* (2002), som igjen hadde hovedfokus på delegering, desentralisering og brukerorientering, blant annet med å omfatte et program for utflytting av statsetater, og ellers særlig fokus på markedstenking, konkurranseutsetting og delprivatisering. Statskonsult ble

---

<sup>6</sup>Jagland-regjeringen med Bendik Rugaas som leder av Planleggings- og samordningsdepartementet

omdannet til et heleid statlig aksjeselskap fra 1. januar 2004, som mange mener reduserte regjeringens kapasitet innen forvaltningspolitikken, og spesielt på det IKT-politiske området<sup>7</sup>.

Teknologien spilte i de første programmene en relativt beskjeden rolle, hvor elementer i relasjon til IKT-politikken var blant annet økt brukerfokus, nye finansieringsformer, endrede konkurransevilkår (f.eks. åpen konkurranse om IKT-tjenester som fellessystemer, nye styringsformer, omorganisering m.m.). Ut på 90-tallet og etter at Internett fikk sitt gjennombrudd, begynte IKT å spille en mer framtrædende rolle som pådriver, blant annet i sektorplanen for IKT 1992-1995. Dette er svært tydelig i Bit-for-Bit-rapporten, og i de senere planer.

En viktig reform er knyttet til etableringen av KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), som er et rapporteringssystem basert på elektronisk informasjonsutveksling mellom stat og kommune (Fimreite 2006). KOSTRA kan imidlertid oppfattes som et statlig styringssystem, gjennom å legge data produsert gjennom KOSTRA til grunn for ulike tiltak overfor kommunene, f.eks. å redusere uønsket ulikhet i kommunenes velferdsproduksjon. Men kommunene har også nytte av aggregert informasjon som sendes tilbake, og derved kan brukes i kommunenes egen økonomistyring. Det er datateknologien som har gjort dette mulig, og systemet illustrerer at et IKT-system kan brukes på flere måter og ha ulike virkninger, i dette tilfelle f.eks. som et hinder eller som verktøy for lokaldemokratiet.

### **Oppsummering: fra rasjonalisering til markedsstyring?**

Vi har sett at mens forvaltningspolitikken de første 10-årene etter krigen i stor grad hadde et innadrettet fokus og handlet primært om effektiv ressursutnyttelse (rasjonalisering), fikk vi fra 80-tallet en mer bevisst, utadrettet politikk, med vekt på *brukerretting av tjenestene, forenkling og tilgjengeliggjøring av tjenester, desentralisering, delegering og fristilling*, dog i ulik grad av skiftende regjeringer. Fad spiller en stadig viktigere rolle, men fortsatt har Finansdepartementet ansvar for budsjett- og økonomistyringen, slik at en i realiteten har to departementer med ansvar for dette politikkområdet, med sistnevnte som det mektigste. Fad har aldri blitt noe overordnet departement i Norge på linje med Finansdepartementet. På IT-området ser vi imidlertid at Fad etter hvert blir det sentrale departement.

<b>Forvaltningspolitikken</b>		
	<b>Visjon og mål</b>	<b>Virkemidler</b>
1955-1970	Framvekst av velferdsstaten	Kostnadseffektivitet rasjonalisering
1970-1985	Videreutvikle velferdsstaten	Delegering og desentralisering
1985-1995	Brukerorientering, forenkling og begrense vekst	Målstyring, fristilling og økt konkurranse
1995-2005	Sikre rettigheter og økt valgfrihet	Økt tilgjengelighet og tjenestekvalitet

**Tabell 2: Mål og virkemidler i forvaltningspolitikken**

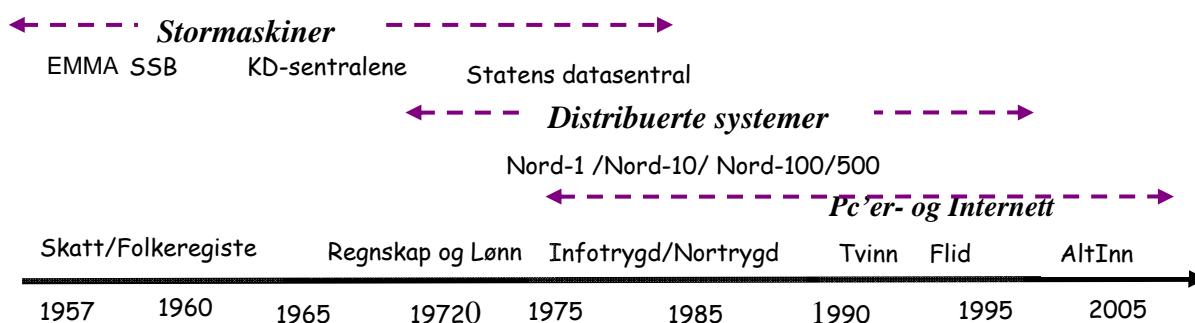
### 3. Framveksten av IKT-politikken

Som innledningen antyder, kan vi regne anskaffelsen av Emma i 1957 som starten på den norske edb-æraen, i alle fall når det gjelder forvaltningens bruk av datamaskiner. Og faktisk fikk dette datapolitiske konsekvenser, ved at det som nevnt ble oppnevnt et utvalg for å se på

<sup>7</sup> Det er derfor interessant å merke seg at regjeringen fra 1.1.2008 opprettes *Direktoratet for forvaltning og IKT*, som en sammenslåing av Statskonsult AS, Norge.no og E-handelssekretariatet.

behovet for datakraft. Vi kan kanskje si at staten opplevde å bli ”tatt på senga” av de framsynte og initiativrike ligningssjefer m.fl. på Vestlandet, men kom altså raskt etter.

Denne striden illustrerer også den konfliktilinjen som har ridd norsk datapolitikk i 50 år; ønsket om sentral kontroll og styring på den ene siden i forhold til lokale ildsjeler (innovatører) på den annen side som ser nye muligheter i den pågående teknologiutviklingen, og derfor ønsker å utnytte dette lokalt i egen organisasjon. Konflikten har omhandlet anskaffelser av datakraft, felles maskinteknikk[e] plattform[er], spørsmål om utvikling og bruk av felles programsystemer, felles dataregistre, samordning og standardisering, rammeavtaler med mer. Den datatekniske utviklingen fra tidlig 50-tall til i dag innebærer så vel teknologiske som organisatoriske og bruksmessige revolusjoner. En kort illustrasjon av noen hovedtrekk ved teknologiutviklingen i norsk forvaltning<sup>8</sup>:



Figur 2 Noen hovedtrekk ved den IKT- utviklingen i forvaltningen

### Fellessystemer, sektorsystemer og etatsløsninger

Utviklingen av programsystemer i forvaltningen har vært konsentrert om applikasjons-systemer som skal løse bestemte oppgaver. En har gjerne gjort et skille mellom *fellessystemer* og *fagsystemer* (*sektorsystemer* og *institusjonssystemer*). Fellessystemer som igjen kan inndeles i *funksjonelle systemer* som tar seg av fellesartede rutiner for hele forvaltningen<sup>9</sup>, (økonomi, lønn, arkiv, osv), og *grunnlagssystemer*, som lagrer og behandler opplysninger som brukes innen mange områder, som Folkeregisteret, Arbeidsgiver-/Arbeidstagerregister, eiendomsregister, osv. Det som karakteriserer begge disse typer systemer er at de er basert på et felles regelverk som gjelder for alle forvaltningsorganer, i motsetning til sektor- og institusjonssystemene, som er basert på særlovgivning. Det var derfor gode grunner for å utvikle sentrale løsninger for disse funksjonene, og dette arbeidet startet på slutten av 60-tallet.

Av særlig interesse knyttet til IKT-politikken er diskusjonene rundt utvikling, drift og bruk av funksjonelle fellessystemer som for økonomi, lønn og personal og etter hvert arkiv. Disse ble utviklet av SD-gruppa R-direktoratet, og ble etter hvert overført til Statens Datasentral. mens drift- og vedlikeholdsansvaret lå i R-direktoratet. Systemene ble imidlertid av mange oppfattet som påtvungne monopolsystemer, og at det brøt med prinsippet om etatenes

<sup>8</sup> Utbredelsen av stormaskinene i USA på 50-tallet, i Norge fra 1958, innebar framveksten av store datasentraler og edb-avdelinger og tilhørende proprietære løsninger. IBM dominerte på 60- og 70-tallet, da både på statlig og kommunal side. Fra midt på 70-tallet fikk minimaskiner innpass, og etter hvert spesielt de norskproduserte ND-maskinene. Dette innebar også etter hvert en maktforskyvning fra datasentralene til avdelingene.

<sup>9</sup> Viktige *fellessystemer* har vært Statens lønns- og personal system (SLP) og Det sentrale Økonomisystem (DØS), som begge er utviklet av R-direktoratet og ble kjørt på SDS og videre NOARK (*NoU 1978:48 s56*)

sjølstendige ansvar for å planlegge, og anvende /ta i bruk egnet edb-løsninger for sin virksomhet. Det var således et press fra to kanter: internt i forvaltningen som opplevde fellesystemene som rigide og dyre i drift, og fra bransjen som mente at disse forhindret en åpen konkurranse. Etter en lang prosess ble det laget et opplegg for godkjenning, og etter hvert egne kravspesifikasjoner som skulle bidra til konkurranse i et åpent marked. I dag finnes det fastlagte kravspesifikasjoner for disse funksjonsområdene, og et antall konkurrerende leverandører i markedet, som er i tråd med gjeldende forvaltningspolitikk<sup>10</sup>

### Forvaltningspolitikkenes innvirkning på IKT-politikken

Spørsmål knyttet til edb-bruk var som vi har sett, ikke noe eget tema i forvaltningspolitikken på 60-tallet, eller ved opprettelsen av Fad i 1972. De årlige rapporter fra R-direktoratet og Statens datasentral ble debattert i Stortinget som en del av effektiviseringsarbeidet, og anskaffelser m.m. var i hovedsak en del av den ordinære budsjettprosessen.

Først i St.meld. 37(1974-75) *Om planlegging av databehandlingen i forvaltningen*, det første datapolitiske dokument fra Fad, ble dette et eget tema. Meldingen er basert på NOU 1973:43 med samme navn, utarbeidet av Rådet for databehandling i staten. I meldingen drøfter departementet

blant annet behovet for bedre samordning av arbeidet med planlegging og utvikling av edb-systemer, og spesielt forslag om en felles begreps- og systemstruktur og planleggingsystem. Mens utredningen foreslår et sentralt planleggingsystem for edb-sektoren, vektlegger departementet 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.”*

Likeledes heter det i administrasjonskomiteens innstilling<sup>11</sup>: *”det er ikke tilstrekkelig grunnlag for en beslutning om oppbygging av en integrert systemstruktur i forvaltningen. [...] Utviklingen i retning av større samordning må først og fremst skje gjennom løpende praktisk samarbeid og kontakt mellom de enkelte departementer og institusjoner. [...] EDB er en av flere virkemidler i realiseringen av statsforvaltningens mål, og det er viktig at utviklingen på datafeltet blir tilpasset andre utviklingstiltak av organisatorisk, systematisk og personal-administrativ art.”* Utsagnet illustrerer på en treffende måte noen av de spørsmålene som det har vært mest strid om i statens IKT-bruk.

1957	EMMA anskaffes. Beregner skatt fra 1958 – 63
	FIN oppretter utvalg for å utrede EDB-behov i staten
1958	Første EDB-maskin i staten til Statistisk sentralbyrå
1961	Rådet for databehandling i staten etablert. Nedlagt 1979
1965	Det etableres en DB-gruppe i R-direktoratet
1970	Kontaktutvalg mellom kommunal og statlige EDB-brukere
1972	Statens datasentral blir etablert
1976	Verdens første "Dataavtale" mellom partene i arbeidslivet
1978	NoU 1978:48 Desentralisering og effektivisering av offentlig databehandling
1980	Lov om personregistre trådte i kraft
1981	Etablering av Løsneregistret i Brønnøysundregistrene (BRREG)
1982	St. mld. 12 (1982-83) som behandler NoU
1978:48	Opprettelse av datapolitisk råd
1987-1990	Den nasjonale plan for IT
1991	Kgl res om OSI-standarder
1993-95	KD-sentrale/NIT og solgt til hhv IBM og Posten/Ergo group
1996	Den Norske IT-veien: Bit-for Bit blir lagt fram
2004	Altinn etablert
2006	MinSide ble satt i prøverdrift

**Figur 3 Viktige datapolitiske begivenheter 1957 – 2006**

<sup>10</sup> Det er interessant her å merke seg at to av de største private aktørene er ”restene” av de tidligere så ”mektige” Statens datasentral og KD-sentralene, nå i hhv ErgoGroup og IBM.

<sup>11</sup> Se Inst. S. fra nr. 256 (1974-1975) Inst. Fra adm. komiteen om planlegging av databehandling i staten



Forvaltningspolitikken ble nok for alvor utfordret gjennom en ny utredning; NOU 1978:48, *Offentlig databehandling, Desentralisering og effektivisering* (også omtalt som Elgsaas-utredningen etter sin leder). Denne framstår nok som det mest grundige og omfattende dokument som er utarbeidet om IKT-politikken i forvaltningen, hvor det gis en detaljert oversikt over status og problemer i offentlig databehandling. I rapporten framheves disse målene for offentlig databehandling:

- Desentralisering av forvaltningens arbeidsoppgaver og beslutningsmyndighet
- Demokratisering gjennom å styrke og forvalte organers styring av IKT-bruken
- Forenkling og effektivisering, og bedre forvaltningspublikumsservice

Vi vil her dvele litt ved denne utredningen og den oppfølgende i St.meld. 12(1982-193). Ikke bare fordi noen av beslutningene som ble tatt i 1982 fortsatt ligger til grunn for dagens politikk, men også fordi utredningen og meldingen berører mange grunnleggende spørsmål og dilemmaer i spenningen mellom forvaltningspolitikken og IKT-utviklingen, og som fortsatt er like aktuelle. Og ikke minst fordi resultatet av behandlingen la grunnlag for et "frislepp" i spredning av IKT i forvaltningen.

### **Hva stod striden om?**

Utvalget peker på en rekke utfordringer knyttet til den sterkt økende bruk av edb i forvaltningen, som f.eks. *"Den tekniske utviklingen har gått hurtig. Verken utdanningen av fagfolk eller den alminnelige forståelse av teknikkens muligheter, problemer og skyggesider har kunne holde tritt med den. Forsinkelser, fordyrelser og skuffelser over resultatene av EDB-prosjekter er ikke uvanlig.[...] Miljø-, sikkerhets- og sysselsettingsspørsmål dukker opp under marsjen. Egentlig unødvendig dobbeltarbeid påvises og manglende standardisering skaper vansker. Det etterlyses planlegging og forhåndsundersøkelser som skal fjerne enhver usikkerhet, og resultatvurderinger som skal bidra til at intet feilgrep blir gjentatt"*

Dette var noe alle kunne slutte seg til. Men noen av de viktige, men kontroversielle forslagene var knyttet forslagene til at Fad skulle ha et overordnet ansvar for prinsipielle sider ved forvaltningens bruk av EDB, inkludert kommunenes virksomhet. Det foreslås opprettelse av regionale datautviklingsentra, sterkere vekt på samordning (sjøl om denne tenkes frivillig), videre utarbeidelse av systemkataloger og ulike typer oversikter, etc.

Utredningen skapte betydelig interesse og debatt, hvor en både finner sterk støtte for, og motstand mot, mange av forslagene. Spenningen og forventningene til Fad's behandling var således stor, både fordi mange av forslagene vil ha stor betydning for organisering av IKT-bruken. Men særlig fordi forslagene berørte forholdet mellom stat og kommune, og likeledes forholdet til ulike næringslivsinteresser, blant annet konkurransen mellom offentlige og private datasentraler og kompetansemiljøer.

### **"La de 1000 blomster blomstre"**

Det ble Regjeringen Willoch, med Astrid Gjertsen (Forbruker- og administrasjonsminister og Petter Thomassen (Industriminister) som fremmet St.meld. 12(1982-83). Her ble flere av forslagene avvist, både knyttet til etablering av samordnende og koordinerende funksjoner. I meldingen framheves det at datateknologien må oppfattes som et redskap, ikke som et virkemiddel i styringen av samfunnet: *"Ansvar og myndighet vedrørende hjelpemidlene må følge ansvaret og myndigheten for hovedvirksomheten. Samarbeid er plikt når det er tydelig at dette gir besparinger eller enn effektiviseringsgevinst."* Som det framgår av oversikten nedenfor avviste også departementet flere av de andre forslagene. Fad skulle derfor heller ikke ha noen overordnet innflytelse over andre departementers oppgaver.

Neden gis en kort oversikt over viktige forskjeller mellom forslagene i NoU 1978:48 og departementets konklusjoner:

Noen av forslagene i NoU 1978: 48	St. meld. 12(1982-83)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Fad skal ha det overordnede ansvar for statens databehandling</li><li>• Styrke samarbeidet mellom stat og kommune</li><li>• Vekt på å standardisere dataelementer og forenkle mulighetene for utveksling av data på tvers</li><li>• Etablere og vedlikeholde system- og utstyrskatalog</li><li>• Fastlegge felles rammer og modeller for systemutvikling, oversikt over erfaringer med bruk av ulike metoder</li><li>• Etablering av regionale drifts- og kompetanse-sentra og sentrale og lokale datautvalg</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fad skal ha en initiativtakende rolle, og trekke opp retningslinjer, men ikke kunne gripe inn i enkeltsaker</li><li>• Begrenset samordning eller koordinering, dette skal skje gjennom ordinære politiske og administrative organer. R-direktoratet skal ha en koordinerende ? for standardisering</li><li>• Hensyn til sikkerhet og sårbarhet tilsier varsomhet med å etablere for omfattende fellesløsninger</li><li>• Ingen regionale drifts- eller kompetanse-sentra</li><li>• Opprette et rådgivende datapolitisk råd</li></ul>

**Figur 4: Sammenheng mellom forslagene i NOU 1978:48 og St. meld. 12(1982-83)**

Stortinget sluttet seg i all hovedsak til departementets framlegg. Det ble også, i tråd med meldingen, opprettet et Datapolitisk råd, som skulle overvåke IKT-utviklingen generelt.

Et resultat av meldingen var at arbeidet med datapolitikk ble styrket, og i noen grad integrert med moderniseringsarbeidet i forvaltningen generelt. Mange opplevde likevel nok derfor meldingen til Stortinget som et skritt tilbake i forhold til ønskene om en mer samordnet datapolitikk. For å sitere er par av kommentarene: ”*Velbegrunnet passivitet: Tilbake står vi med en melding som sier at utviklingen skal gå som den vil*” (Heitmann i Kartellnytt 15.9.82)<sup>12</sup>.

Vi skal her merke oss, som tidligere omtalt, at statsråd Gjertsen hadde store ambisjoner om betydelige endringer i forvaltningspolitikken, i retning mot nettopp forenkling, mindre statlig styring og privatisering og i alle fall økt konkurranse<sup>13</sup>. Meldingen må sies å være i tråd med dette, og derved forankret i rådende forvaltningspolitikk. I kjølvannet av dette ble Statens Datasentral omgjort til et AS i 1986 (for øvrig etter eget ønske), og R-direktorats rolle på IKT-området ble endret til en mer rådgivende funksjon, og ikke som en aktør i markedet. Behandlingen i Stortinget sementerte for øvrig også skillet mellom statlig og kommunal databehandling, slik at vi må kunne si at forvaltningspolitikken ”seiret”. Samtidig bidro dette til å forsterke (eller i det minst lot vær å løse) en del problemer knyttet til kommunikasjon, samordning og forvaltning av felles datagrunnlag.

Dersom målet med politikken var å stimulere veksten i utbredelse av IKT i forvaltningen, så lyktes departementet godt. 1980-tallet preget av en nærmest eksplosjonsartet vekst innen offentlig databehandling; Norsk Datas maskiner med Tandberg-skjermer var snart å finne i alle kroker av forvaltningen; fra 15% til 90% terminaldekning i departementene fra 1982 til

<sup>12</sup> Petter Hidas bringer et sitat ”Datateknikken er en av de mest verdifulle hjelpemidler som er skapt av mennesker. Det er ikke ved ensidig grubling av dens skyggesider vi får glede av den. Det får vi ved velbetenkt søken etter gode måter å utnytte de rike mulighetene som teknikken byr på.” (Polyteknisk revy 1982:8).

<sup>13</sup> En skal kanskje være varsom med å tillegge statsrådene alle synspunkter i meldingen, da den er ført i pennen av tidligere underdirektør Svein A. Øvergaard, en kunnskapsrik og svært erfaren fagperson på feltet.

1989, og det ble lagt planer for et felles bredbåndnett i sentralforvaltningen. ”La de 1000 blomster blomstre”, på godt og mindre godt. Videre ser vi i denne perioden framveksten av store etatssystemer, som Trygdeetaten, Arbeidsmarkedssetaten, Tollvesenet (TVINN)<sup>15</sup> og andre. Disse ble i første omgang innført uten større organisatoriske endringer i etatene, men med innføring av FLID<sup>16</sup> i ligningsetaten på 90-tallet fikk vi den første store omorganiseringsprosess i en landsdekkende etat som resultat av et nytt IKT-system, hvor det også skjedde betydelige endringer, både i arbeidet ved det enkelte ligningskontor som arbeidsdelingen mellom kontorene, og hvor arbeidet ble mer spesialisert (verdiorientert ligning (Sørgaard et al. 1997)). Vi fikk også i denne perioden vår første nasjonale IT-plan (1987-90), uten at dette førte til noen spesiell satsing innen offentlig sektor (Buland 1996). Dette var kanskje typisk, at på den retoriske plan var sektorpolitikkerne opptatt av IKT, mens den overordnede forvaltningspolitikken, som fortsatt ble i hovedsak styrt av Finansdepartementet, lå fast.

Men denne veksten skapte også problemer, både gamle og nye, gjennom et villnis av ulike løsninger som ikke enkelt kunne kommunisere og utveksle data. Vi fikk derfor på slutten av 80-tallet to nye og viktige utredninger: Først kom NOU 1988:15 *Samspill om Grunndata* som bidro til at arbeidet med et nytt Enhetsregister og senere Oppgaveregistret kom i gang. Gjennom NOU 1988:40 *Datapolitikk i staten* ble igjen mange spørsmål knyttet til fellessystemer generelt og problemene knyttet til manglende kommunikasjon og samhandling satt på dagsorden. Oppfølgingen av utredningen bidro til at R-direktoratets arbeid med fellessystemer ble avsluttet og overført til Statens datasentral, og ansvaret for regelverk sammen med kravspesifikasjonene ble lagt til de respektive forvaltningsorganer. Dette var en understrekning av at de generelle prinsippene om ansvar for egen oppgaveløsning også gjaldt ved bruk av IKT-systemer.

En annen viktig begivenhet var igangsetting av prosjektet *Nasjonal infrastruktur for edb* (1988-1992) i regi av Statskonsult, hvor en forsøkte å etablere et forpliktende samarbeid mellom de store statlige etatene<sup>17</sup>. En rekke prosjekter ble gjennomført, og sjøl om det ikke resulterte i konkrete løsninger som ble satt i drift, var nok erfaringene fra disse prosjektene verdifulle for senere arbeid. Men spesielt må nevnes at Kgl. res av 6.12.1991 hvor Arbeids- og administrasjonsdepartementet får hjemmel til å pålegge statsforvaltningen å bruke standardprodukter og hvor spesielt NOSIP<sup>18</sup> ble definert som standard for datakommunikasjon. Ettertiden har imidlertid vist at dette pålegget var uklokt, og i dag har Internett-standardene overtatt.

I St.meld 35(1991-92) ble disse innsatsområdene knyttet til IKT framhevet: i) Offentlig informasjon som felles ressurs ii) datakommunikasjon og informasjonsutveksling iii) IT-standardisering og iv) utvikling av konkrete IKT-systemer. Videre ble det fremmet en sektorplan for IT i forvaltningen 1993-1996, hvor Aad for alvor påtar seg rollen som initiativtakende og pådrivende aktør for IKT i forvaltningen. Dette illustrerer derved at IKT nå blir en mer sjølstendig del av forvaltningspolitikken, uten at IKT-politikken nødvendigvis

---

<sup>15</sup> TVINN er Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet, som gjorde det mulig for den enkelte speditør å fylle ut skjema ved import av varer. Det første systemet som tillot brukerne å delta aktivt i saksbehandlingen?

<sup>16</sup> FLID: Folkeregister og Ligningskontor; Innføring av Data. Se f eks. Harket (1996)

<sup>17</sup> Disse var med: Skatte-, Trygde-, Arbeids-, og Tolletaten, Statistisk sentralbyrå, Televerket og Postverket

<sup>18</sup> NOSIP (Norsk OSI-profil) er en forvaltningsstandard for datakommunikasjon, basert på de internasjonale standarder, blant annet X.400. Disse var omstridt, fordi de ikke samsvarte med Internett-protokollene som for alvor var på vei inn i så vel forvaltningen som samfunnet generelt.

går på tvers av denne. Det ble i denne perioden også utformet andre sektorplaner for IKT, blant innen helse- og skolesektoren.

Etter Internett fikk sitt endelig gjennombrud i 1994/95 ser vi at IKT forventes å spille en mer framtreddende rolle som pådriver. Dette er svært tydelig i rapporten fra Statssekretærutvalget for IT "Den norske IT-veien Bit-for-Bit" fra 1996 (Sd 1996). I rapporten, som har en tydelig et teknologioptimistisk (endog teknologideterministisk) tone, framhever Regjeringen, nærmest i panegyriske vendinger, hvilken rolle teknologien skal spille i utviklingen av så vel forvaltningen som samfunnet generelt. Uten å ta meldingen for bokstavelig, kan vi slå fast at IKT nå oppfattes som en samfunnsomdannende faktor, hvor verktøyperspektivet bare er en av flere dimensjoner. De senere planer, jf eNorge 2005, eNorge 2009 og endelig St.meld. 17(2006-2007), endrer ikke dette bildet, sjøl om tonen er noe mer nøktern. I dag er imidlertid alle spørsmål knyttet til IKT-utviklingen generelt i samfunnet lagt til Fad. Det som imidlertid står fast er at de grunnleggende ansvars- og myndighetsforhold ikke er endret, og at Fad ikke er noe overordnet IKT-departement.

### **Samordning og felles forvaltning av datagrunnlaget**

Et sentralt og tilbakevendende tema har vært samordning og enhetlig forvaltning av felles data (også kalt grunndata), og blant annet diskusjoner omkring sentrale eller lokale folkeregistre. Allerede i 1970 kom et forslag om at personregistret under folketrygden bør bli et felles nasjonalt register (LPD 197). Samordning og kvalitetssikring av data var sentralt i Elgsaasutvalgets rapport, og ble drøftet både i NOU 1988:15 og NOU 1988:40. I forberedelsene til etablering av KOSTRA ble problemene rundt kvaliteten på ulike registre drøftet, med forslag om å sentralisere forvaltningen av sentrale databaser (Jansen 1993). Forslagene ble stort sett avvist<sup>19</sup>. Samtidig har det skjedd en betydelig samordning, ikke minst gjennom etablering av Oppgaveregistret i 1997<sup>20</sup> og både når det gjelder innrapportering (gjennom AltInn) og forvaltning av slike data i BRREG. Sentral eller lokal dataforvaltning berører en rekke spørsmål, også av prinsipiell karakter:

- i) *Den politiske styringen og ansvar og myndighet.* Alle opplysninger som danner grunnlag for beslutninger i forvaltningen er hjemlet og definert i lov og forskrift, og derved uttrykk for en politisk beslutning. Disse kan derfor ikke uten videre samordnes uten at det gjøres eksplisitte endringer i det rettslige grunnlaget. Den rettslige forankringen bestemmer også hvilket forvaltningsorgan som har myndighet til å innhente og forvalte dataene (Schartum og Jansen 2004).
- ii) *Kvalitet og kontroll.* Erfaringer synes å vise at god dataforvaltning skjer best nært kilden eller der kompetansen for å vurdere kvaliteten av dataene sitter. Sentral forvaltning av data som skapes eller endres lokalt skaper ofte problemer.
- iii) *Tilgjengelighet og bruk.* Lokal forvaltning (f.eks. i kommunene) kan skape problemer vedr. tilgjengelighet, og ikke minst rasjonell gjenbruk dersom dette ikke er organisert gjennom forpliktende samarbeid og basert på et nødvendig sett av felles standarder.
- iv) *Personvern, sikkerhet og sårbarhets-hensyn,* som reiser viktige utfordringer både ved sentral og lokal dataforvaltning.

Generelle forvaltningspolitiske prinsipper tilsier institusjonsvis (lokal) forvaltning der dette er knyttet til det enkelte forvaltningsorgans oppgaveløsning. Argumenter som f.eks. tilgjengelighet og effektivitet kan tale for sentral forvaltning. Altinn og

---

<sup>19</sup> Senest i 2004 ble det i den såkalte daVinci-rapporten foreslått å samle alle personopplysninger i et felles register.

<sup>20</sup> NHD har i brev av 18.06.2002 pålagt statlige virksomheter å sørge for at alle data i tilknytning til elektronisk innrapportering fra næringslivet til det offentlige skal bygge på Oppgaveregisterets database.

Brønnøysundregistrene sammen SSB's registre representerer en sentral modell, mens vi ellers har betydelig grad av lokal dataforvaltning. Etableringen av BRREG og utviklingen av Altinn er basert på de mulighetene som er skapt av teknologien. Løsningene gir både gode brukertjenester og store effektiviseringsgevinster, men samtidig har en ennå ikke løst alle spørsmål knyttet til ansvar og myndighet (Naomi 2006).

#### 4. Andre politikkområder av betydning for forvaltningspolitikken

IKT-politikken har vært influert av andre politikkområder, ved at denne teknologien er blitt sett på som et viktig virkemiddel for andre mål. Her vil vi kort se på noen nærings- og distriktpolitiske sider.

##### **Næringspolitikken innflytelse på IKT-politikken**

Industri- og senere næringspolitikken har vært opptatt av målrettet forskning og utvikling, gjennom et nært samarbeid mellom staten og næringslivet. Datateknologien har her vært sentral, gjennom at forskningen skulle kunne kommersialiseres i norskbaserte databedrifter. Eksempler er SIMULA, Nord Data maskiner, Tandberg-skjermer, den tidlige utviklingen av telenett-teknologiene med mer (Haraldsen 2005).

Hensynet til norske industriinteresser har også vært en viktig faktor i forvaltningens IKT-politikk, med eksempler som samarbeidet mellom Norsk data og R-direktoratet (SISU-prosjektet med mer) og ikke minst deling av trygde-Norge i Infotrygd og NorTrygd<sup>21</sup>. Den dominerende stilling som Norsk Datas produkter hadde i statlig og kommunal forvaltning kan i ikke ubetydelig grad tilskrives tette bånd mellom bedriften og sentrale personer i forvaltningen og på politisk nivå. Argumentene var særlig to: i) Det var etter hvert et uttalt mål at forvaltningen skulle utgjøre et krevende marked for næringslivet, og derved gjøre norske produkter konkurransedyktige i utlandet. ii) En moderne forvaltning med ansatte som behersket ny teknologi ble sett på i seg sjøl som en konkurransefaktor. Dette ble allerede hevdet i den første nasjonale IT-planen fra 1987, og er blitt gjentatt i de fleste senere IKT-dokumenter. Argumentet står vel enda sterkere i dag, da det framheves både nasjonalt og internasjonalt hvor viktig det er for landene å være langt framme i spredning og bruk av IKTE (f.eks. målinger av e-readiness, og de enkelte lands innsatser når det gjelder å tilby offentlig tjenester helelektroniske). Det synes i dag helt klart at teknologiutviklingen i stor grad influerer på politikken, både i forvaltningen og generelt det politiske landskapet.

Likeledes ser vi at på det distriktpolitiske område er IKT blitt brukt som et viktig virkemiddel, og IKT har bidratt til et ikke ubetydelig antall arbeidsplasser i griseendte strøk, med eksempler som Brønnøysund, Mo i Rana, Kirkenes, Leikanger, Vardø osv. Likevel er det grunn til å reise spørsmål om den retoriske kraften i distriktpolitikken har vært sterkere enn de faktiske effekter, da ulike studier viser at IKT-utviklingen i minst like stor grad har bidratt til sentralisering (Jansen 1998).

#### 5. Diskusjon og foreløpige konklusjoner

Den forutgående, noe fragmenterte gjennomgangen av IKT-utviklingen i forvaltningen viser et mangeartet bilde, men det etterlater seg likevel et inntrykk av at de grunnleggende trekk ved den norske forvaltningen ligger fast, og de endringer som har skjedd norsk forvaltning,

---

<sup>21</sup> Saksbehandlersystemene Infotrygd ble utviklet av Kommunedatasentralen Øst (på Hamar) i samarbeid med RTV/Oslo trygdekontor basert på IBM-plattform, mens NordTrygd ble utviklet av Norsk Data i samarbeid med R-direktoratet. Oslo og de store byene fikk Infotrygd, de mindre kommunene fikk Nortrygd. Systemene ble innført i perioden 1984-1986.

har vært resultat av politiske beslutninger hvor teknologien stort sett er blitt brukt til å nå generelle politiske mål. Med basis i den skjematisk tabellen presentert innledningsvis kan vi sammenstille noen av resultatene på denne måten:

	Forvaltningspolitikken		IKT-politikken		
	Visjon og mål	Virkemidler	IKT-forståelse	Mål for IKT-bruken	Typiske Virkemidler
1955-1970	Vekst i velferdsstaten	Kostnads-effektivitet og rasjonalisering	Verktøy for automatisering	Rasjonalisering ved automatisering av rutineoppgaver	Stormaskiner og datasentraler
1970-1985	Videreutvikle velferdsstaten	Delegering og desentralisering	Desentralisering og distribusjon	Støtte for saksbehandling og andre kontorfunksjoner	Minimaskiner og individuelt kontorstøtteverktøy
1985-1995	Brukerorientering og fornyelse	Målstyring, fristilling og økt konkurranse	Nettverk og infrastruktur for samhandling	Integrasjon av IKT i alle arbeidsprosesser nye samarbeids-mønstre	Standardisering, etablering av felles datagrunnlag
1995-2005	Sikre rettigheter og økt valgfrihet	Økt tilgjengelighet og tjenestekvalitet	Informasjons-samfunnet og Cyberspace	Elektroniske tjenesteyting over Internett	Endrer samhandling forvaltningen og innbyggerne. Transformasjon av organisasjoner.

**Tabell 3: Mål i forvaltningspolitikken sammenholdt med mål for IKT-bruken**

Denne skjematisk oversikten indikerer at det ikke har vært grunnleggende motstrid mellom den generelle forvaltningspolitikken og de mål og virkemidler som har vært definert for IKT-bruken. Nå er det ikke overraskende at den parlamentariske styringskjeden i hovedsak har fungert, og fagdepartementer og det enkelte forvaltningsorgan forholder seg til fastlagte myndighetsforhold. En ser imidlertid en utvikling hvor teknologien får en stadig viktigere rolle, noe som er ønskelig fra mange hold, både fra næringslivet og politikerne.

Nå innebærer imidlertid ikke dette at all innføring av IKT har fulgt en gjennomtenkt plan, og heller ikke at en har oppnådd de ønskede resultater. Det er nok av eksempler på ambisiøse planer og feilslåtte prosjekter, slik vi også finner for øvrig i samfunnet. Samtidig er det mange som mener at IKT-utviklingen i forvaltningen ikke går fort nok. Vi har de siste 10 år sett et betydelig press i retning av at bruk av IKT er blitt ett mål i seg sjøl, f.eks. ved å få flere offentlige tjenester elektronisk tilgjengelig for at flest mulig av borgerne skal bruke disse elektroniske tjenestene. Vi også sett i de senere år at politikerne har igangsatt ”flaggskip-prosjekter”, gjerne for å vise handlekraft eller at de ”følger med ” i teknologiutviklingen, men som ikke er forankret godt nok i organisasjonen.

Har IKT-utviklingen bidratt til å endre makt-forholdene mellom departementene? Som vi har sett, var det Finansdepartementets ansvar, dog motvillig, å akseptere initiativet fra ligningssjefene på Vestlandet på 50-tallet. Nesten samtidig begrunner departementet anskaffelse av den første datamaskin i staten, som illustrerer både toppstyrte og ”grasrot-initiativer”. Begrunnelsene for begge forslag var rasjonalisering og effektivisering. Opprettelsen av Fad i 1972 gav dette departementet en overordnet rolle i utviklingen av statsadministrasjonen, og etter hvert også ansvar for statens IKT-politikk. Men Fad er aldri blitt noe superdepartement for IKT-spørsmål (noe mange i næringslivet ønsker), og det er utvilsomt Finansdepartementet som fortsatt holder ”hånden på rattet” når det gjelder beslutninger utover det enkeltes forvaltningsorgan eller fagdepartements myndighet.

Bør det være slik? Nå kan ikke forvaltningspolitikken være et mål i seg sjøl, dersom det hindrer forvaltningen i å oppnå andre prioriterte mål. Mye av kritikken mot dagens IKT-løsninger i forvaltningen er at tjenestene ikke er godt nok utviklet på tvers av forvaltningsorganer og sektorer. Fortsatt råder ”silo-tenkningen”, som viser at samordning er krevende, både på beslutningsnivå, men også når det gjelder organisering. Dette er blant annet påpekt i en OECD-rapport som har vurdert den norske IKT-satsingen (OECD 2005).

Bør vi da heller stille spørsmålet slik: Har rådende forvaltningspolitikk hindret en rasjonell utnyttelse av IKT og utvikling av gode brukertjenester? Burde myndighetene lyttet mer til de mange anbefalinger og etter hvert tydelige krav om sterkere grad av samordning? Skaper den sterke vektlegging av desentralisering og delegering unødvendig store barrierer mot å realisere gode fellesløsninger? Resultatene av denne studien gir så langt ikke noe entydig svar, men det kan pekes på et par sentrale utfordringer.

i) Kan store, byråkratiske organisasjoner makte å være tilstrekkelige innovative? Det synes å være en rådende oppfatning at nytenkning og omstilling skjer oftere og lettere i mindre og mer dynamiske organisasjoner. Vi har imidlertid sett gode eksempler på innovasjoner internt i den enkelte forvaltningsorgan, men det er langt mer krevende når det involverer flere virksomheter og krever beslutninger.

ii) Er dagens forvaltningsstruktur egnet til å håndtere de nye informasjonsinfrastrukturer som vokser fram? Mens de tradisjonelle IKT-løsningene i forvaltningen utgjør relativt statiske og kontrollerbare informasjonssystemer, ser vi nå at de nye løsningene, som Enhets- og Oppgaveregistrene, Altinn, Samordna opptak, KOSTRA etc. skal fungere som underliggende infrastrukturer som mange andre systemer og anvendelser er avhengig av. Dette innebærer nye krav til så vel tilgjengelighet og stabilitet som fleksibilitet og dynamikk (jf f eks Monteiro 2000). Slike infrastrukturer formes gjennom et samspill av tilbydere og brukere, og kan ikke kontrolleres på samme måte som tidligere og skaper nye avhengighetsforhold (Star and Ruhleder 1996, Ciborra 2000).

iii) Store IKT-prosjekter, både i forvaltningen og ellers, innebærer betydelig risiko. Det har vi sett tydelig illustrert i de omfattende infrastrukturprosjektene i blant annet Statoil og Hydro. Hvordan er forvaltningen rustet til å håndtere usikkerheten og risikoen i tilsvarende tverrsektorielle prosjekter, er f. eks. dagens tradisjonelle styringsstruktur velegnet for dette? Det er derfor viktig å studere hvordan *risiko* faktisk kan og bør håndteres i en virkelighet med økende kompleksitet og avhengighet (Sørgeard 2006). Det gjelder å studere premisene for valg av teknologi og hvilke normative evalueringsstandarder som er rådende.

Sluttkommentaren blir da: Hva kan vi lære av historien når vi skal møte morgendagens utfordringer? Det bør være relevant å ha kunnskaper om de erfaringer som er gjort med forvaltningspolitikken generelt og IKT-politikken spesielt. Vi må kjenne hvilke barrierer som eksisterer og hvorfor det så vanskelig å fjerne disse, for å få til de ønskede endringer.

### **Referanser**

- Aberbach, Joel D. and Tom Christensen (2005): *The challenges of modernizing tab administration: Putting customers first in coercive public organizations. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Washington, DC, Sep*
- Andersen, J. A. og B. Abrahamson (1996) *Organisasjon. Om å beskrive og forstå organisasjoner.* Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Boe, Erik (1993): *Innføring i juss bind 2* Tano, Oslo,
- Buland, Trond *Den store planen. Norges satsing på informasjonsteknologi 1987-1990* Rapport 27/96 Senter for teknologi og samfunn, NTNU, Trondheim
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997) *Forvaltningskunnskap.* TANO, Oslo

- Christensen, Tom og Lægred, Per (2001) *New Public Management*, Ashgate Publ. Company.
- Christensen, Tom (2002) *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget. Oslo
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo
- Ciborra, Claudio (2000) A Critical review of the literature on the Management of Corporate Information Infrastructures In Ciborra et al: *From control to drift*. Oxford University Press.
- Colbjørnsen, Tom (2004) *Modernisering og fornyelse i staten*. Rapport til Moderniseringsdepartementet, Oslo
- Eriksen, Svein (2001) *Departementstrukturer I Norge, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Rapport Statskonsult,
- Fad (1986) *Program for modernisering av statlig forvaltning*, Forbruker- og adm. departementet, 1986
- Fimreite, Anne Lise (2006) KOSTRA – et hinder for eller et verktøy i lokaldemokratiet. I Tranvik (red.) *Digital teknologi og organisasjonsendring*. Fagbokforlaget, 2007
- Hanseth, Ole, Claudio Ciborra og Kristin Braa (2001) The Control Revolution. The EPR and the side effects of globalisation . *The Data Base for advances in Information Systems* 32(4) 34-46
- Haraldsen, Arild (2003) *50 år og bare begynnelsen*, Cappelen. Oslo
- Harket, Even 1996) *Oppgaveplikt og ligning i omstillingens tegn. Hovedfagsoppgave ved Avd. for forvaltningsinformatikk*, UiO, URL: <http://www.afin.uio.no/forskning/hovedfag/harket.pdf>. Lest
- Inst. Nr. 72 fr administrasjonskomiteen om Statens rasjonaliseringsdirektorats virksomhet i 1973.
- Inst. S. nr 171 (1982-1983) *Innstilling fra forbruker og adm. komiteen om Desentralisering og effektivisering i den offentlige databehandling og spørsmål om datapolitiske organer*.
- Jansen, Arild (1993) *Datautveksling mellom Kommune og Stat*. Rapport 1993:15. Statskonsult
- Jansen, Arild: *Utkanten i den globale Landsbyen. Integrasjon eller Identitet*. Dr. Scient. avhandling 15:1998. Inst. For Informatikk, Universitetet i Oslo, ISBN: 82-7368-199-8
- Lintvedt, Mona Naomi (2006) Aktinn – en systembeskrivelse. I Schartum (red) *Elektronisk forvaltning i Norden* Fagbokforlaget. ISBN 978-82-450-0554-7.
- LPD (1970) *Innstilling om Felles datasentral for administrative oppgaver i staten* Avgitt av komité 25.juni 1979
- Lægred, P.& Christensen,T.(1998): *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo Tano Aschehoug.
- Nylehn, Børre (1997) *Organisasjonsteori*. Kolve Forlag ISBN 82-462-0007-5
- NoU 1973: 43 *Om Planlegging av databehandlingen*.
- NOU 1978:48 Offentlig databehandling Desentralisering og effektivisering
- NoU 1988: 15 *Samspill om Grunndata*
- NoU 1988: 40 *Datapolitikk i Staten*
- NoU 1989: 5 *En bedre organisert stat*
- Se OECD (2005) *ICT diffusion to business: peer review country report: Norway* URL: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/red/2004/0118/ddd/word/220353-040914\\_endelig\\_oecd-rapport\\_it-politiske utfordringer.doc](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/red/2004/0118/ddd/word/220353-040914_endelig_oecd-rapport_it-politiske utfordringer.doc)
- Schartum, Dag Wiese og Arild Jansen (2004) *Høring - Forprosjektrapport om arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor* <http://www.afin.uio.no/forskning/notater/AFIN-Horingsuttalelse%20til%20Aad%20vedr%20samordning%20av%20grunndata.pdf>
- Sd (1996) *Den norske IT-veien – Bit for Bit*. Rapport fra Statssekretærutvalget for IT til Samferdselsdepartementet
- Star, S.L. and K. Ruhleder (1994) Steps to an ecology of infrastructure *Information Systems Research* 7/1 111-134
- St.mld. 37 (1974-1975) *Om Planlegging av databehandlingen*. Forbruker- og adm.departemenet
- St.mld. 31 (1975-1976) *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*. Fad
- St.mld.12 (1982-1983) *Desentralisering og effektivisering i den offentlige databehandling og spørsmål om datapolitiske organer* Forbruker- og adm.departemenet
- St.meld. nr. 35(1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*. Arbeids og adm.dep.1992
- St. mld. 17 (2006-2007) *Eit Informasjonssamfunn for alle*. Fornyings- og adm. dep, 2006
- St. prp. 85 (1971-1972) *Om endringer i bevilgninger på statsbudsjettet for 1972 under kap. 22*
- Statskonsult (2006) *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken fra ca 1990*. Rapport 10: 2006



Sørgaard, Pål (2004) Co-ordination of E-government .Chapter 4, pp 53-77,in Jan Damsgaard and Helle Zinner Henriksen (eds), *Networked Information Technologies: Diffusion and Adoption*.Kluwer Academic Publishers, ordrecht, 2004. ISBN 1-4020-7815-3  
Sørgaard, P, I. Solheim, A. Kluge Riita Hellman (1997): *IT i offentlig sektor*, Universitetsforlaget.