

# Fra EMMA til Altinn

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

Arild Jansen

### 1 Innledning

Da Holkortsentralen på Vestlandet gikk til anskaffelse av IBM-maskinen 650 (også kalt EMMA) i samarbeid med Universitetet i Bergen og flere sentrale bergensbedrifter i 1958 for blant annet å beregne skatt av årets ligning, var dette ikke som et ledd i en gryende statlig datapolitikk.

Finansdepartementet var mildt sagt skeptisk til at staten skulle betale universitetets leiekostnader, på tross av at Kirke- og undervisningsdepartementet støttet opp under prosjektet. Dette var på bakgrunn av at Statens rasjonaliseringsdirektorat hadde konstatert at «de opplysninger som er lagt frem for Rasjonaliseringsdirektoratet gir ikke tilstrekkelig grunnlag for en vurdering av lønnsomheten av de utgifter det her er snakk om». Finansdepartementet mente derfor at saken burde utstå til den var vurdert av det påtenkte utvalget<sup>1</sup> for samordning av statens bruk av elektroniske maskiner, men samtidig anskaffet Statistisk sentralbyrå sin første datamaskin. Et sentralt spørsmål er da om disse og andre beslutninger knyttet til EDB-utviklingen i forvaltningen først og fremst var et resultat av det sterke fokuset på rasjonalisering innenfor offentlig sektor, og derved i tråd med forvaltningspolitikken. Eller var EDB-utviklingen i forvaltningen snarere en viktig *drivkraft* for moderniseringen av offentlig sektor, sammen med andre virkemidler?

Temaet for dette kapitlet er nettopp forholdet mellom den generelle forvaltningspolitikken og fremveksten av en etter hvert identifiserbar data- eller IKT-politikk. Jeg ønsker å klarlegge i hvilken grad den norske forvaltningens særpreg og historie har styrt IKT-politikken. Men samtidig er det interessant å avdekke om IKT-utviklingen faktisk har påvirket den generelle forvaltningspolitikken. Nå er ikke det ene synspunktet nødvendigvis i motstrid med det andre, men jeg antar likevel at det har vært et spenningsforhold mellom dem, i den forstand at teknologiutviklingen har skapt behov for tiltak som ikke alltid er i samsvar med rådende forvaltningspolitikk.

---

<sup>1</sup> I 1957 opprettet Finansdepartementet et utvalg for å utrede EDB-behovet i staten. Senere ble Rådet for databehandling i staten (DB-rådet) etablert i 1961.

Jeg 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 jeg forsøke å plassere IKT-politikken innenfor et rammeverk, se figur 3.1.<sup>2</sup>

Figur 3.1 Rammer for IKT-politikken.

Jeg kan da formulere mine generelle hypoteser slik:

- i) IKT har i hovedsak vært anvendt som et verktøy for 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*).

Utgangspunktet 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. Teknologibruken og organiseringen av den blir ifølge dette perspektivet betraktet som et styrbart redskap i den forvaltningspolitiske verktøykassen på samme måte som for eksempel juridiske, økonomiske og organisatoriske virkemidler. Jeg antar her at teknologien blir tatt i bruk ut fra fastsatte mål, og basert på beslutninger som følger den parlamentariske styringskjeden (Christensen et al. 2004).

**Merknad [BGS1]:** Her manglet det et ledd i originalen slik at betydningen ble tvetydig, så det er endret. Vurder om det er greit eller før opp en mer korrekt omskrivning.

Den andre hypotesen baserer seg på en forståelse av teknologien som en selvstendig drivkraft for endringer i forvaltningen, og hvor jeg 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, for eksempel organisasjonsendring som resultat av forhandlinger (Christensen 2004, Aberbach og Christensen 2005, s. 3). Alternativt kan en legge vekt på påvirkning fra omgivelsene ved å anta at offentlige organisasjoner må tilpasse sine interne forhold til omgivelsene for å utvikle seg og være effektiv.<sup>3</sup> En viktig påvirkningsfaktor fra omgivelsene vil i denne sammenheng være teknologiutviklingen og de krav til styring og organisering den skaper, og som målbæres av ulike interessenter og aktører. Det gjelder altså å klarlegge om hensynet til teknologibruken har hatt innflytelse for utformingen av forvaltningspolitikken, og i så fall på hvilken måte.

Denne studien bygger på en kvalitativ tilnærming hvor formålet er å avdekke om mål, prinsipper og virkemidler i IKT-politikken faktisk har vært i tråd med den rådende forvaltningspolitikken. Det er viktig å identifisere hvilke konkrete mål og virkemidler som har hatt størst vekt gjennom ulike

<sup>2</sup> I denne artikkelen begrenser jeg meg til å se på forholdet mellom den generelle forvaltningspolitikken og IKT-politikken, og trekker i liten grad inn andre relevante politikkområder.

<sup>3</sup> Se Andersen og Abrahamsson (1996, s. 84), Nylehn (1997, s. 190).

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 jeg kan se av dette i forhold til endringer i forvaltningspolitikken.

## 2 Utviklingen av forvaltningspolitikken – stabilitet eller dynamikk?

Mange vil si at forvaltningspolitikken tradisjonelt har rettet seg innover mot det administrative apparatet som skal bidra til å oppfylle Regjeringens mål og samtidig tilstrebe en mest mulig effektiv ressursutnyttelse.<sup>4</sup> Den er en indirekte form for offentlig politikk som er rettet mot forvaltningens infrastruktur, og der en tar sikte på å påvirke innholdet i den utadrettede offentlige politikken gjennom bevisste forandringer i forvaltningens formelle strukturer, prosedyrer og personale.<sup>5</sup> Andre vil fremheve at forvaltningspolitikken like mye omfatter forholdet til omverdenen, med vekt på brukerorientering og tjenesteyting overfor borgerne og næringslivet. Et viktig kjennetegn er uansett at forvaltningspolitikken er tverrsektoriell: Den gir allmenne retningslinjer for utforming av forvaltning på tvers av departementssektorer.

I diskusjonen i dette kapitlet vil jeg først og fremst fokusere på to grunnleggende prinsipper som karakteriserer den norske forvaltningens organisering og fordeling av ansvar og myndighet:

- i) *Rollefordelingen 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. For eksempel sier Modalsliutvalget<sup>6</sup> at statsrådene er «politikere som skulle forsvare sine disposisjoner og posisjoner i Stortinget» (s. 20), og videre at «statsministeren har bare i begrenset grad en overordnet myndighet til å diktere sine statsråder» (op.cit. s. 45). Når da departementene delegerer oppgaver til underliggende etater og institusjon, har disse, innenfor overordnede rammer og retningslinjer, selvstendig ansvar og myndighet som ikke uten videre kan overstyres av andre departementer. Det fremheves således i St.meld. nr. 31 (1975–1976) at hovedmålet for administrative reformer **og «delegering og**

**Merknad [BGS2]:** Skal det stå "er" eller noe annet her?

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

<sup>5</sup> Se f.eks. Christensen og Ekeberg mfl. (2002, s. 97). Andre vil imidlertid legge en bredere forståelse av forvaltningspolitikk til grunn, mer i retning av governance-begrepet, som også vil omfatte verdier som åpenhet, deltakelse og rettssikkerhet, jf. f.eks. Statskonsult (2006).

<sup>6</sup> Modalsliutvalget, ledet av fylkesmann J. Modalsli, utredet hovedprinsippene for oppbyggingen av den sentrale forvaltningens organisering. Utvalget avga sin innstilling i mai 1970, som blant resulterte i opprettelsen av Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Miljøverndepartementet.

desentralisering av oppgaver og avgjørelser til regionale og lokale organer». Videre vektlegges det at «på hvert sitt fagområde er direktoratene sentraladministrative organer med utøvende funksjoner, [...] deres oppgave vil være å iverksette tiltak innenfor rammen av instruksjer og regelverk utferdiget av» (s. 9–10).

Som vi senere skal se, innebærer dette at også for IKT-spørsmål ligger ansvaret først og fremst i det enkelte forvaltningsorgan, men med det overordnede fagdepartementet som samordnende myndighet innenfor den enkelte sektor. Generelle tverrsektorielle samordningstiltak vil da kunne oppfattes som problematiske i forhold til denne ansvarsdelingen.

ii) *Forholdet mellom statlig og kommunal forvaltning*, forankret i det kommunale selvstyret som ble etablert gjennom formannskapsloven av 14. januar 1837 og ført videre av kommuneloven av 1993. Dette innebærer at statlige forvaltningsorganer ikke uten videre kan gripe direkte inn i kommunal forvaltning. I 1837 var begrunnelsen for dette særlig *friheten* fra sentrale myndigheter, men også *demokrati verdien* ved å redusere avstanden mellom de styrende og de som ble styrt, og effektivitetshensyn; lokalkunnskap gir bedre grunnlag for løsninger i tråd med lokale behov.<sup>7</sup>

Disse to prinsippene har imidlertid også blitt utfordret mange ganger, ikke minst knyttet til EDB-utviklingen, og ble aktualisert allerede ved anskaffelsen av EMMA i 1958. Dette har, som vi skal se, hatt stor betydning for hvordan datapolitikken har vært utformet. Vi ser det også på andre områder, for eksempel knyttet sikkerhet og sårbarhet, hvor det fremheves at viktige samfunnshensyn tilsier overordnet ansvar og styring.<sup>8</sup>

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). I begge disse landene har det derfor i større grad vært utformet og gjennomført en mer helhetlig IKT-politikk.<sup>9</sup>

Selv om disse hovedprinsippene ved 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 frem fra indre spenningsforhold og skiftende politiske regimer, dels er det resultat av påvirkning utenfra, ikke minst gjennom deltakelse i OECD- og EU-samarbeidet. Drøftingen nedenfor begrenses til trekk som er særlig relevante for IKT-utviklingen og fremveksten av en politikk for denne.

**Merknad [BGS3]:** Sitatet må bygges inn i setningen slik at setningen blir grammatisk. Her har noe falt ut, eller noe må skrives om.

<sup>7</sup> Se f.eks. Rose (2005, s. 57–58), likeledes Næss mfl. (1987).

<sup>8</sup> Se f.eks. St.meld. nr. 1986:12 *Datateknikk og samfunnets sårbarhet*, og St.meld. nr. 2000:24 *Et sårbart samfunn*.

<sup>9</sup> Se f.eks. OECD (2005).

## 2.1 Fremveksten av velferdssamfunnet gjennom en sterkere organisert stat

I den første perioden etter krigen var hovedfokuset på rasjonalisering og effektivisering, noe opprettelsen av Statens rasjonaliseringsdirektorat<sup>10</sup> i 1947 under Finansdepartementet blant annet vitner om. Et dominerende element i denne perioden var byråkratisering og standardisering av mange forvaltningsoppgaver, med vekt på likebehandling og profesjonalisering av arbeidet, som for eksempel innenfor skatteetaten<sup>11</sup> og trygdeetaten<sup>12</sup>. Dette innebar derved også standardisering av saksbehandlingsrutinene og la således grunnlaget for en maskinell databehandling. Veksten i forvaltningen, ikke minst ved fremveksten av velferdsstaten, førte etter hvert til en sterkere vektlegging av departementenes politiske og styrende funksjoner, som skulle fungere som sekretariater for statsrådene, mens direktorater og andre underliggende etater skulle være utøvende organer.<sup>13</sup> Eksempler på dette er opprettelsen av **Direktoratet for Skatt av året inntekt** (senere Skattedirektoratet) i 1953 og Tolldirektoratet i 1957. Gjennom statliggjøringen av lignings- og trygdearbeidet skjedde det etter hvert en utbygging av den lokale statlige forvaltningen, som også omfattet andre etater. De store statlige direktoratene og tilhørende etatene har hatt stor betydning for den praktiske utformingen av IKT-politikken. Vi skal også se hvordan disse sterke direktoratene ikke alltid støttet samordningstiltak som gikk på tvers av egne interesser.<sup>14</sup>

Ved opprettelse av Forbruker- og administrasjonsdepartementet i 1972 ble det fremhevet at det nye departementet skulle «arbeide kontinuerlig med den videre utvikling og effektivisering 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. nr. 85 (1971–1972), s. 5). Dette innebar nye måter å organisere arbeidet i departementet på, og la blant annet grunnlaget for mer fleksible løsninger, for eksempel prosjektorienterte arbeidsformer.

Spørsmålet om samordning av effektiviseringsinnsatsen ble også drøftet i Innst. S. nr. 72 (1973–1974) 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 [...]. Dette betyr at effektiviseringsarbeidet ikke kan overlates til spesielle

**Merknad [BGS4]:** Kontroller om dette er korrekt betegnelse, også broken av stor eller liten bokstav (etter regelen skal det være liten S her).

<sup>10</sup> Statens rasjonaliseringsdirektorat ble opprettet 1947, basert på R-komiteens innstilling fra 1946. I 1965 etableres Statens informasjonstjeneste, med basis i informasjonsutvalgets innstilling av 1962.

<sup>11</sup> Skattebetalingsloven ble vedtatt i 1952, hvor en hovedmålsetning var «ensartet ligning av høy standard», jf. Ot.prp. nr.17 (1951–1952).

<sup>12</sup> Lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd av 1967 innebar en standardisert beregningsmåte for trygdeytelser.

<sup>13</sup> Se Christensen med flere (2002, s. 34–35), likeledes Haugen (2005, s. 157).

<sup>14</sup> Direktoratene vil hevde at dette ikke dreier seg om «egen interesse», men at de bare følger lojalt de pålegg de er gitt gjennom stortingsvedtak, budsjettproposisjonene og tildelingsbrevene fra overordnet fagdepartement.

effektiviseringsorganer, men i stor utstrekning drives som en prosess der i prinsippet alle tjenestemenn er med, hver ut ifra sin kompetanse.»

En bør merke seg at bruk av EDB som virkemiddel i dette arbeidet ikke er nevnt her, noe som indikerer at bevisstheten omkring EDB-spørsmål på politisk nivå fortsatt var lav. Det var først senere på syttitallet at datapolitiske spørsmål kom på den politiske agenda.<sup>15</sup>

## 2.2 Fra indre til ytre fristilling – en mer systematisk forvaltningspolitikk<sup>16</sup>

Hele etterkrigstiden har vært preget av endringer i forvaltningens organisering, ikke minst gjennom fremveksten av frittstående direktorater på femti- og sekstitallet og endringer i departementsstrukturen. Andre viktige reformer er for eksempel knyttet til Forvaltningslovskomiteens arbeid fra 1952, som etter hvert resulterte i sivilombudsmannsloven (1962), forvaltningsloven (1967) og offentlighetsloven (1970). Likevel fremstår forvaltningspolitikken først som et eget politikkområde gjennom etableringen av FAD i 1972. Nye forvaltningsreformer ble foreslått, blant annet i St.meld. nr. 31 (1975–1976), som i tillegg til delegering og desentralisering vektla raskere saksbehandling, enklere regelverk og bedre publikumsservice, og utover på 1980-tallet lansert som *programmer* for hele statsforvaltningen.<sup>17</sup> Dette ble innledet av Astrid Gjertsen ved moderniseringsprogrammet (FAD 1986), som i noen grad markerte et brudd med den rådende forvaltningspolitikken. Stikkord her er mål- og resultatstyring, brukerorientering og forenkling, friere rammer vedrørende budsjett og økonomi, fristilling, og i noen grad privatisering. Her ser vi elementer av det som senere er blitt omtalt som New Public Management (NMP), karakterisert blant annet ved markedsorientering, deregulering og økt konkurranseutsetting.<sup>18</sup> Men samtidig ble mange av de grunnleggende verdiene og prinsippene liggende fast, og det innebar ingen dyptgripende endringer i forvaltningens organisering slik en opplevde i andre land som for eksempel New Zealand, Australia og England med flere.

Senere har ulike norske regjeringer hatt tilsvarende programmer for fornyelse av offentlig sektor, da under ulike slagord om modernisering, forenkling og fornyelse. I 1987 la statsråd Anne Lise Bakken frem *Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen* (jf. St.meld. nr. 4 (1987–1988)) som Arbeiderpartiets svar på utfordringen fra høyrestatsråden Astrid Gjertsen. Det har vært ulike syn på hvilke formål som skal prioriteres og hvilke virkemidler som anses hensiktsmessige, men likevel ikke dramatiske forskjeller. Christensen et al. (2002, s. 100) peker på at den norske varianten av New Public Management er mer preget av samarbeid enn konfrontasjon gjennom å legge vekt på tradisjonelle verdier i den norske forvaltningen, og at hovedvekten har ligget på management og ikke

<sup>15</sup> Se også Schartum (1987).

<sup>16</sup> Overskriften er hentet fra Christensen et al. (1992, s. 41).

<sup>17</sup> Se f.eks. Statskonsult (2006).

<sup>18</sup> Se Christensen og Lægred (2001).

markedstenkningen. Men de senere år har også fristilling og konkurranseutsetting fått betydelig fokus. Tidlig på 1990-tallet ble den forvaltningspolitiske tenkningen systematisert i St.meld. nr. 35 (1991–1992). 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*. 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 i hovedsak bør organisere virksomheten som statlige forvaltningsorganer, og det advares mot å blande forvaltningsmessig myndighetsutøvelse og forretningsmessig yting av monopoltjenester innenfor samme virksomhetsområde. Dette la grunnlaget for fristilling eller utskilling av forretningsmessige virksomheter som for eksempel Televerket til Telenor og Kartverket til Statskart.

De senere programmer, som for eksempel Det Norske Hus<sup>19</sup> (1996–1997), markerte et brudd med NPM-påvirkningen ved å orientere seg mer mot en governancetenkning basert på kunnskapsoppbygging og politikktutvikling på tvers av sektorer og hierarkier, mens etterfølgeren *Et enklere Norge* (1999) derimot var preget av forenkling og brukerorientering i forhold til næringslivet og borgerne. Dette preget også moderniseringsprogrammet (2002), som også hadde hovedfokus på markedstenkning, konkurranseutsetting og delprivatisering. Statskonsult ble omdannet til et statlig aksjeselskap i 2004 – som mange mener reduserte regjeringens kapasitet innenfor forvaltningspolitikken – og spesielt på det IKT-politiske området.<sup>20</sup>

I de første programmene spilte teknologien en relativt beskjeden rolle, hvor elementer i relasjon til IKT-politikken blant annet var økt brukerfokus, nye finansieringsformer, endrede konkurransevilkår (for eksempel åpen konkurranse om IKT-tjenester som fellessystemer, nye styringsformer, omorganisering). Etter at Internett fikk sitt gjennombrudd, begynte IKT å spille en mer fremtredende rolle som pådriver i forvaltningspolitikken.

I denne korte gjennomgangen har jeg i meget begrenset grad drøftet de rettslige sider ved forvaltningsutviklingen, blant annet knyttet til innføringen av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Videre fikk vi regelverkinstruksen av 1975, som stiller krav om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser ved nye forslag til lover, forskrifter med mer.<sup>21</sup> Like viktig var omfattende reformer innenfor store sektorer, blant annet omstruktureringen av trygde- og ligningsforvaltningen. Den siste er diskutert i denne bokens kapittel 5 om skatteetaten, likeledes er reformene i utdanningssektoren presentert i kapittel 6 om Samordna opptak og kapittel 7 om Lånekassen.

---

<sup>19</sup> Se regjeringserklæringen i Stortinget 29. oktober 1996: Prosjektet Det Norske Hus – 2000. Torbjørn Jagland.

<sup>20</sup> Det er derfor interessant å merke seg at regjeringen Stoltenberg 1.1.2008 opprettet «Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)», som en sammenslåing av Statskonsult AS, Norge.no og E-handelssekretariatet, med sikte på å styrke arbeidet med så vel fornyelse av forvaltning som samordning av IKT-politikken.

<sup>21</sup> Regelverksinstruksen ble først innført i 1975 og revidert i 1985, og ble opphevet ved vedtakelsen av den nye Utredningsinstruksen 1.1.1995.

## 2.3 Fra rasjonalisering til markedsstyring?

Vi har sett at forvaltningspolitikken de første ti til tjue årene etter krigen i stor grad dreide seg om oppbyggingen av velferdsstaten, blant annet ved utbygging av store statlige etater. Det handlet også om effektiv ressursutnyttelse og etter hvert å tydeliggjøre skillet mellom politikken og de operative funksjoner, og likeledes en *desentralisering* gjennom å bygge opp den lokale statsforvaltningen i stedet for å bygge ut direktoratene. Fra åttitallet fikk vi en mer synlig politikk, med vekt på brukerretting av tjenestene, forenkling og tilgjengeliggjøring av tjenester, og etter hvert fristilling konkurranseutsetting, 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. I tabell 1 er det forsøkt å beskrive noen typiske trekk ved forvaltningspolitikken i tre perioder, med vekt på forhold som har særlig relevans i forhold til IKT-utviklingen i forvaltningen.

Forvaltningspolitikken		
	Visjon og mål	Virkemidler
1955–1975	Fremveksten av velferdsstaten, styrking av rettssikkerhet og likebehandling.	Kostnadseffektivitet og rasjonalisering, lovgivning, omorganisering, fristilte direktorater og departementer som politiske sekretariater.
1975–1990	Videreutvikle velferdsstaten, mer synlig utadrettet forvaltningspolitikk, vekt på skille mellom politikk og operative funksjoner.	Delegering og desentralisering, blant annet gjennom utbygging av regional og lokal statlig forvaltning. Introduksjon av brukerorientering, mål- og resultatstyring.
1990–2005	Brukerorientering og økt valgfrihet, forenkling og tilgjengeliggjøring av tjenester.	Endringer i budsjettreglementet. Fristilling og økt konkurranseutsetting. Økt tilgjengelighet og tjenestekvalitet.

Tabell 3.1 Noen typiske eksempler på mål og virkemidler i ulike perioder.

## 3 Fremveksten av datapolitikken

Som innledningen antyder, kan vi regne anskaffelsen av EMMA og likeledes en datamaskin til Statisk sentralbyrå i 1957–1958 som starten på den norske forvaltningens EDB-utvikling. Og dette fikk en viss datapolitisk betydning ved at det som nevnt ble oppnevnt et utvalg for å se på behovet for datakraft i forvaltningen. Vi kan likevel si at staten et stykke på vei opplevde å bli «tatt på senga» av fremsynte og initiativrike ligningssjefer på Vestlandet, men kom altså raskt etter.

Striden mellom ligningssjefene på Vestlandet og staten illustrerer også den konfliktlinjen som har preget norsk datapolitikk i femti år: ønsket om sentral kontroll og styring på den ene siden i forhold til lokale ildsjeler (innovatører) på den annen siden. Innovatørene ser nye muligheter i den løpende

teknologiutviklingen, og ønsker derfor å utnytte dette lokalt i egen organisasjon. Konfliktene har omhandlet anskaffelser av datakraft, felles maskintekniske plattformer, spørsmål om utvikling og bruk av felles programsystemer, felles dataregistre, samordning og standardisering, rammeavtaler med mer. Den datatekniske utviklingen fra tidlig femtital til i dag innebærer så vel teknologiske som organisatoriske og bruksmessige revolusjoner. En kort illustrasjon av noen hovedtrekk ved teknologiutviklingen er skissert nedenfor fordi den gir viktig bakgrunn for forståelsen av organiseringen av EDB-funksjonene i forvaltningen. Systemer som er nevnt i siste linje, forklares senere i kapitlet.

Figur 3.2 Noen hovedtrekk ved IKT-utviklingen i forvaltningen.

### 3.1 Fellessystemer, sektorsystemer og etatsløsninger

Utviklingen av programsystemer i forvaltningen har vært konsentrert om applikasjonssystemer 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>22</sup> (økonomi, lønn, arkiv, osv.), og *grunnlagssystemer* som lagrer og behandler opplysninger som brukes innenfor mange områder, som folkeregisteret, arbeidsgiver- og arbeidstakerregister og eiendomsregister. De funksjonelle fellessystemene er basert på et felles regelverk som gjelder for alle forvaltningsorganer, i motsetning til sektor- og institusjonssystemene, som er basert på særlovgivning.

Av særlig interesse er diskusjonene rundt utvikling, drift og bruk av funksjonelle fellessystemer som for økonomi, lønn og personal og etter hvert arkivfunksjonen. Disse ble utviklet av System- og datagrupper i Statens rasjonaliseringsdirektorat, og ble etter hvert overført til Statens DataSentral, mens vedlikeholdsansvaret lå i Statens rasjonaliseringsdirektorat. Systemene ble imidlertid av mange oppfattet som påtvungne monopolsystemer som de måtte bruke, slik at dette brøt med prinsippet om etatenes selvstendige ansvar for å planlegge og å ta i bruk egnede EDB-løsninger for sin virksomhet. Det var et press fra to kanter: internt i forvaltningen ble fellessystemene opplevd som rigide og dyre i drift, og bransjen mente at disse forhindret en åpen konkurranse. Etter en lang prosess ble det laget et opplegg for konkurranse, som gjennom å fastsette godkjente kravspesifikasjoner skulle muliggjøre alternative løsninger. I dag finnes det tilgjengelige kravspesifikasjoner for felles-funksjon-områdene<sup>23</sup> og konkurrerende leverandører i markedet. Dette er i tråd med gjeldende forvaltningspolitikk om at staten i minst mulig grad skal opprettholde monopoler.

**Merknad [BGS5]:** Navnet i logoen deres er Statens DataSentral as nå, tror jeg. Kontroller bruken av stor og liten bokstav og at det er den historisk korrekte betegnelsen som blir brukt.

<sup>22</sup> Viktige fellessystemer har vært Statens lønns- og personalsystem (SLP) og Det sentrale økonomisystem (DØS), som begge er utviklet av Statens rasjonaliseringsdirektorat og ble kjørt på SDS, se (NOU 1978:48 s. 56).

<sup>23</sup> Eksempler er regelverket for økonomistyring i staten, se <http://www.sfso.no/>, og for arkivsystemer, se <http://riksarkivet.no/arkivverket/lover.html>

## 3.2 Forvaltningspolitikken innvirkning på IKT-politikken

Spørsmål knyttet til EDB-bruk var, som vi har sett, bare i begrenset grad et eget tema i forvaltningspolitikken på sekstitallet, da representert ved Rådet for databehandling i staten (DB-rådet). De årlige rapportene fra Statens rasjonaliseringsdirektorat ble debattert i Stortinget som en del av effektiviseringsarbeidet, blant annet i St.meld. nr. 49 (1967–1968) *Databehandling i statsforvaltningen*. Større anskaffelser av EDB-utstyr m.m. var i hovedsak en del av den ordinære budsjettprosessen.

Først i St.meld. nr. 37 (1974–1975) *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 DB-rådet. 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 planleggingssystem. Mens utredningen foreslår et sentralt planleggingssystem for EDB-sektoren, vektlegger departementet (se s. 5) at

«ansvaret for administrativt utviklingsarbeid påligger først og fremst 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».<sup>24</sup>

Likeledes heter det i administrasjonskomiteens innstilling:<sup>25</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 at bruk av EDB skal skje innenfor rammen av det ordinære ansvars- og myndighetsforhold, det vil si innenfor rammen av den ordinære forvaltningspolitikken.

Forvaltningspolitikken ble nok en gang utfordret gjennom en ny utredning: NOU 1978:48 *Offentlig databehandling, desentralisering og effektivisering*, også omtalt som Elgsaasutredningen etter sin leder. Denne fremstår etter min oppfatning 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 fremheves at målene for offentlig databehandling blant annet er å understøtte disse generelle mål:

- desentralisering av forvaltningens arbeidsoppgaver og beslutningsmyndighet

<sup>24</sup> St.meld. nr. 37 (1974–1975, s. 5). Dette drøftes mer inngående i Schartum, D.W. (1987).

<sup>25</sup> Se Innst. S. nr. 256 (1974–1975) *Fra adm. komiteen om planlegging av databehandling i staten*, s. 5.

**Merknad [BGS6]:** Stryk dette med mindre det er en sidehenvisning til kilden.

- demokratisering gjennom å styrke de folkevalgte organer
- forenkling og effektivisering, og bedre forvaltningspublikumsservice

Her skal vi dvele litt ved denne utredningen og den oppfølgende utredningen i St.meld. nr. 12 (1982–1983) 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 spenningsforholdet mellom forvaltningspolitikken og IKT-utviklingen, og som fortsatt er like aktuelle.

### 3.3 Hva sto striden om?

Elgsaasutvalget peker på en rekke utfordringer knyttet til den sterkt økende bruken av EDB i forvaltningen, som for eksempel:

«Den tekniske utviklingen har gått hurtig. Verken utdanningen av fagfolk eller den alminnelige forståelse av teknikkenes 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» (s. 14).

**Merknad [BGS7]:** Det skal stå «kunnet»?

Disse utsagn, som langt på vei også beskriver dagen situasjon, var noe alle kunne slutte seg til. Men noen av de viktige, men mer kontroversielle forslagene var knyttet til at FAD skulle ha et overordnet ansvar for prinsipielle sider ved forvaltningens bruk av EDB, inkludert kommunenes virksomhet. Det foreslås opprettelse av sentrale og regionale datautviklingsentra, sterkere vekt på samordning (selv om denne var tenkt å være frivillig), utarbeidelse av systemkataloger og ulike typer oversikter, osv. Utredningen skapte derfor betydelig interesse og debatt, hvor en både finner sterk støtte for, og motstand mot mange av forslagene. Dette ikke minst fordi forslagene berørte forholdet mellom stat og kommune, og likeledes forholdet til ulike næringslivsinteresser, blant annet konkurransen mellom offentlige og private datasentraler og kompetansemiljøer.

Det ble regjeringen Willoch<sup>26</sup> med Astrid Gjertsen (forbruker- og administrasjonsminister) og Petter Thomassen (industriminister) som fremmet St.meld. nr. 12 (1982–1983). Her ble flere av forslagene i Elgsaasutvalgets innstilling avvist, særlig knyttet til etablering av blant annet ulike samordnende og koordinerende funksjoner. I meldingen fremheves det at datateknologien må oppfattes som et verktøy i forvaltningen, ikke som et eget virkemiddel i styringen av samfunnet.<sup>27</sup> Videre heter det at

<sup>26</sup> Statsminister Kåre Willoch ledet en Høyre-regjering i perioden 1981–1983, som ble utvidet til en trepartiregjering med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet fra 1983 frem til 1986.

<sup>27</sup> På s. 9 i St.meld. nr. 12 heter det: «Oppfatter man datateknikken først og fremst som et nyttig verktøy for mange formål og i mange virksomheter, må konsekvensen være at de som har ansvaret for virksomhetene også må betros, og sette seg i stand til å ta ansvaret for sin virksomhet. Ønsker man derimot, som i en rekke land, å se datateknikken som et så sentralt og avgjørende virkemiddel at et vesentlig ledd i samfunnsstyringen skal være

«... ansvar og myndighet vedrørende hjelpemidlene må følge ansvaret og myndigheten for hovedvirksomheten. Det er da selvsagt ikke noe frivillig sak, men en klar plikt for en offentlig institusjons ledelse å samarbeide når det er tydelig at dette gir besparinger eller **en** effektiviseringsgevinst» (s. 14–15).

**Merknad [BGS8]:** Det skal stå «en»?

Som det fremgår av oversikten nedenfor, avviste også departementet flere av de andre forslagene. Vi merker oss for eksempel at samordning og standardisering primært skal skje frivillig, og at det ikke skal etableres nye organer eller funksjoner, begrunnet i IKT-utviklingen. FAD skulle derfor heller ikke ha noen overordnet innflytelse over andre departementers oppgaver. Nedenfor gis en kort oversikt over viktige forskjeller mellom forslagene i NOU 1978:48 og departementets konklusjoner:

Figur 3.3 Sammenhengen mellom forslagene i NOU 1978:48 og St.meld. nr. 12 (1982–1983).

Stortinget sluttet seg i all hovedsak til departementets fremlegg. Et resultat av meldingen var at arbeidet med datapolitikk ble styrket og i noen grad integrert med moderniseringsarbeidet i forvaltningen generelt. Men mange opplevde nok meldingen som et skritt tilbake i forhold til ønskene om en mer samordnet datapolitikk. For å sitere en av kommentarene: «Velbegrunnet passivitet: Tilbake står vi med en melding som sier at utviklingen skal gå som den vil» (*Kartellnytt* 15.9.82).

Vi skal her merke oss, som tidligere omtalt, at statsråd Gjertsen hadde store ambisjoner om betydelige endringer i forvaltningspolitikken med vekt på mindre statlig styring, mer privatisering og i alle fall økt konkurranse. 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 Statens rasjonaliseringsdirektorats 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», det vil si at kommunenes eget ansvar for IKT-bruken ikke ble endret. Samtidig bidro dette til å forsterke, eller i det minste lot man være å løse, en del problemer knyttet til kommunikasjon, samordning og forvaltning av felles datagrunnlag.

**Merknad [BGS9]:**  
Statens DataSentral?

Målet med politikken var også å legge til rette for økt utbredelse av IKT i forvaltningen, og dette ble også resultatet. 1980-tallet var preget av en nærmest eksplosjonsartet vekst innenfor offentlig databehandling: Norsk Datas maskiner med Tandberg-skjermer var snart å finne i alle kroker av forvaltningen.<sup>28</sup> Videre ser vi fremveksten av store etatssystemer i denne perioden, som i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten og Tollvesenets TVINN-system<sup>29</sup>. Dette innebar betydelige organisatoriske endringer i etatene. Den senere innføringen av FLID<sup>30</sup> i ligningsetaten på nittitallet medførte nok en

**Merknad [BGS10]:** Det står både perioden 1984–1989 og fra 1982 til 1989. Sjekk om det er rett som det står.

---

knyttet til innføring av denne teknikk, da må konsekvensene være å gi et departement en overordnet innflytelse over andre departementer.»

<sup>28</sup> I perioden 1984–1989 økte terminaldekningen i departementene fra 15 % til ca. 90 % fra 1982 til 1989, se Rapporten *Et felles bredbåndnett i sentralforvaltningen*. Departementenes Forvaltningstjenestene (1989).

<sup>29</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>30</sup> FLID: «Folkeregister og Ligningskontor. Innføring av Data». Se kapittel 5 av Wroldsen.

større omorganiseringsprosess i en landsdekkende etat hvor innføring av nye IKT-systemer var et vesentlig element. Det innebar store endringer både i arbeidet ved det enkelte ligningskontor og arbeidsdelingen mellom kontorene, se kapittel 5.

Men denne veksten skapte også problemer, både gamle og nye, gjennom et villnis av ulike løsninger som ikke enkelt kunne kommunisere og utveksle data. Derfor fikk vi to nye og viktige utredninger på slutten av åttitallet: Først kom NOU 1988:15 *Samspill om grunndata*, som bidro til at arbeidet med et nytt enhetsregister og senere et oppgaveregister kom i gang. Gjennom NOU 1988:40 *Datapolitikk i staten* ble igjen mange spørsmål som var knyttet til fellessystemer generelt og til manglende kommunikasjon og samhandling, satt på dagsorden. Oppfølgingen av utredningen bidro til at Statens rasjonaliseringsdirektorats 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>31</sup>, noe som bare lyktes i begrenset grad. En rekke prosjekter ble gjennomført, og selv 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 Kgl.res. av 6.12.1991 hvor Arbeids- og administrasjonsdepartementet får hjemmel til å pålegge statsforvaltningen å bruke standardprodukter og hvor spesielt NOSIP (Norsk OSI-profil) ble definert som standard for datakommunikasjon.<sup>32</sup> Erttertiden har imidlertid vist at dette pålegget var uklokt, og i dag har internetstandardene overtatt.

Med utgangspunkt i erfaringene fra det nasjonale infrastrukturprogrammet ble St.meld. nr. 35 (1991–1992) lagt frem med disse innsatsområdene knyttet til IKT: i) offentlig informasjon som felles ressurs, ii) datakommunikasjon og informasjonsutveksling, iii) IT-standardisering og iv) utvikling av konkrete IKT-systemer. Videre ble det fremmet en sektorplan for IT i forvaltningen 1993–1996, hvor nå AAD<sup>33</sup> for alvor påtar seg rollen som initiativtakende og pådrivende aktør for IKT i forvaltningen. Dette illustrerer derved at IKT nå blir en mer selvstendig del av forvaltningspolitikken, men uten at IKT-politikken nødvendigvis går på tvers av denne. I denne perioden ble det også utformet andre sektorplaner for IKT, blant innenfor helse- og skolesektoren.

<sup>31</sup> Disse var med: Skatte-, trygde-, arbeids- og tolletaten, Statistisk sentralbyrå, Televerket og Postverket og med KS som bisitter.

<sup>32</sup> NOSIP var en forvaltningsstandard for datakommunikasjon, basert på de internasjonale standarder, blant annet X.400. Disse var omstridt, fordi de ikke samsvarte med internetprotokollene som for alvor var på vei inn i forvaltningen som i samfunnet generelt.

<sup>33</sup> FAD skiftet navn til Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 1990, et navn det hadde frem til 2001 da det ble endret til Moderniseringsdepartementet og deretter endret til FAD (Fornyings- og administrasjonsdepartementet) i 2005.

**Merknad [BGS11]:**  
Statens DataSentral as?

Etter at Internett fikk sitt endelige gjennombrudd i 1994–1995 ser vi at IKT forventes å spille en mer fremtredende rolle som pådriver i forvaltningsutviklingen. 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 teknologioptimistisk (endog teknologideterministisk) tone, fremheves, 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, og at verktøyperspektivet bare er én av flere dimensjoner. De senere planer, jf. eNorge 2005, eNorge 2009 og endelig St.meld. nr. 17 (2006–2007), endrer ikke dette bildet, selv om tonen nå er mer nøktern. I dag (2007) er de fleste spørsmål knyttet til IKT-utviklingen generelt lagt til FAD, blant annet ved at en del oppgaver er flyttet fra Nærings- og handelsdepartementet.<sup>34</sup> Det som imidlertid står fast, er at de grunnleggende ansvars- og myndighetsforholdene ikke er endret, og at FAD ikke er noe overordnet IKT-departement, jf. i St.meld. nr. 17 (2006–2007) der det fremheves at «kvar enkelt sektor/verksemd har ansvaret for kjøp, utvikling og bruk og bruk av egne IKT-løsninger, inklusive ansvaret for å tilby sine brukarar elektroniske tenester» (s. 115). Det er imidlertid etablert flere samarbeids- og koordineringsfora for å bidra til bedre samordning på tvers i forvaltningen.<sup>35</sup>

### 3.4 Litt om den rettslige reguleringen av IKT-utviklingen i forvaltningen

De rettslige spørsmålene i tilknytning til endringer i forvaltningspolitikken, og spesielt til IKT-utviklingen, er bare perifert berørt i dette kapitlet. Lovgivningen har imidlertid stor betydning for hvordan ny teknologi er blitt tatt i bruk i forvaltningen. Etter hvert har vi fått en del lover som spesifikt retter seg mot bruk av IKT, både generelt i samfunnet og i forvaltningen spesielt. Nedenfor nevnes noen av de viktigste i kronologisk rekkefølge:

- Innføringen av fødselsnummer i 1964.<sup>36</sup> Dette skulle gi alle nordmenn en entydig identifikasjon i det sentrale personregistret. Men etter hvert er fødselsnummeret tatt i bruk i mange etaters fagsystemer, og har vært avgjørende for utveksling og samkjøring av personopplysninger mellom offentlige datasystemer.
- Arbeidsmiljøloven i 1977 (og likeledes dataavtalen mellom partene i arbeidslivet av 1976), som blant annet regulerte arbeidstakeres medvirkning ved innføring av nye EDB-systemer.

<sup>34</sup> Hovedunntakene er at telekommunikasjonsspørsmål, inkludert Internett, er lagt til Samferdselsdepartementet, mens mediepolitikken ligger under Kultur- og kirke departementet.

<sup>35</sup> Slike er blant annet Koordineringsorganet for eForvaltning (KoeF) under FAD og tidligere PKI-forum, hvor en del av oppgavene nå er overført til eforum i Standard Norge, se <http://www.eforum.no/>

<sup>36</sup> I dag er fødselsnummer regulert i folkeregisterloven (LOV-1970) og administreres av Skattedirektoratet.

- Lov om personregistre av 1978. Denne ble erstattet av **Personopplysninger** (2000) og personopplysningsforskriften, som blant annet fastsetter sikkerhetsbestemmelser for behandling av personopplysninger.
- Arkivloven av 1992, som gir generelle bestemmelser om offentlige arkiver og hjemmel for arkivforskriften. Noark (Norsk arkivsystem) er en kravspesifikasjon for elektroniske arkivsystemer i offentlig forvaltning.
- Lov om Enhetsregisteret (1994), som samordner opplysninger om næringslivet og offentlige etater som finnes i ulike offentlige registre, og likeledes lov om Oppgaveregisteret (1997), som holder løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter til det offentlige, og gir muligheter for samordne innrapporteringen.
- *Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (e-forvaltningsforskriften) ble etablert i 2002. Den synliggjør retten til å kommunisere elektronisk med forvaltningen. Forskriften stiller krav til sikkerhetsprodukter/tjenester brukt i elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen, medregnet e-ID/e-signatur.
- *Lov om elektronisk signatur* (esignaturloven) trådte i kraft 1. juli 2001 og stiller i hovedsak krav overfor utstedere av såkalt kvalifiserte sertifikater. Den definerer således et juridisk fundament for sikker elektronisk kommunikasjon, en forutsetning for mange e-forvaltningstjenester.
- I 2004 fikk forvaltningsloven et viktig tillegg gjennom § 15a om elektronisk kommunikasjon og e-forvaltningsforskriften.
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 2006.<sup>37</sup>
- Den generelle gjennomgangen av alle krav til skriftlighet og underskrift som førte til en rekke lovendringer.<sup>38</sup>

Merknad [BGS12]: = lov om behandling av personopplysninger (kortnavn: personopplysningsloven) ?

### 3.5 Andre politikkområder av betydning for forvaltningspolitikken

IKT-politikken har vært påvirket av andre politikkområder ved at denne teknologien er blitt sett på som et viktig virkemiddel for å nå andre mål. Her skal vi kort se på et par nærings- og distriktpolitiske hensyn som har påvirket IKT-politikken.

Innenfor industripolitikken og senere næringspolitikken har en vært opptatt av målrettet forskning og utvikling gjennom et nært samarbeid mellom staten og næringslivet. Her har datateknologien vært sentral ved at forskningen skulle kunne kommersialiseres i norskbaserte databedrifter. Eksempler er

<sup>37</sup> Se § 10. Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journaler og dokument på Internett.

<sup>38</sup> Se Ot.prp. nr. 108 (2000–2001) og Ot.prp. nr. 9 (2001–2002) *Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon.*

programmeringsspråket SIMULA, Nord Datas maskiner, Tandberg-skjermer, og videre den tidlige utviklingen av telenetteknologiene.<sup>39</sup>

Hensynet til norske industriinteresser har derfor vært en viktig faktor i forvaltningens IKT-politikk, med eksempler som samarbeidet mellom Norsk Data og Statens rasjonaliseringsdirektorat (SISU-prosjektet: Statlig og industriell Systemutvikling)<sup>40</sup> og ikke minst delingen av trygdenorge i Infotrygd og NorTrygd<sup>41</sup>. Den dominerende stillingen 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, og ii) en moderne forvaltning med ansatte som behersket ny teknologi ble sett på som en viktig konkurransefaktor. Dette ble også hevdet i den første nasjonale IT-planen fra 1987, og har blitt gjentatt i de fleste senere IKT-dokumenter (Buland 1996). Argumentet står vel enda sterkere i dag da det fremheves både nasjonalt og internasjonalt hvor viktig det er for landene å være langt fremme i spredning og bruk av IKT, for eksempel gjennom målinger av *e-readiness*, og likeledes evalueringer av de enkelte lands resultater når det gjelder å tilby avanserte e-forvaltningstjenester.<sup>42</sup> Det synes i dag helt klart at teknologiutviklingen i stor grad påvirker politikken, både innenfor forvaltningen og det politiske landskapet generelt.

Likeledes ser vi at på det distriktspolitiske området er IKT blitt brukt som et viktig virkemiddel, og IKT har bidratt til et betydelig antall arbeidsplasser i grisevendte strøk, med eksempler som Brønnøysundregistrene, statlige innkrevningssentraler i Mo i Rana og Kirkenes og Norge.no<sup>43</sup> i Leikanger. Likevel er det grunn til å reise spørsmål om den retoriske kraften i distriktspolitikken har vært sterkere enn de faktiske effekter, ettersom ulike studier viser at IKT-utviklingen i minst like stor grad har bidratt til sentralisering.<sup>44</sup>

## 4 Diskusjon og foreløpige konklusjoner

Den forutgående, noe fragmenterte gjennomgangen av IKT-utviklingen i forvaltningen viser et mangeartert bilde, men det etterlater seg likevel et inntrykk av at grunnleggende trekk ved den norske forvaltningen ligger fast, og de endringer som har skjedd norsk forvaltning, har vært resultat av politiske beslutninger hvor teknologien stort sett har blitt brukt til å nå generelle politiske mål. Med

<sup>39</sup> Se f.eks. Haraldsen (2005, kapittel 5).

<sup>40</sup> Dette var et samarbeidsprosjekt mellom Statens rasjonaliseringsdirektorat, Statens Datasentral, Norsk Data A/S og Kongsberg Våpenfabrikk.

<sup>41</sup> Saksbehandlersystemet Infotrygd ble utviklet av Kommunedatasentralen Øst (på Hamar) i samarbeid med Rikstrygdeverket / Oslo trygdekontor basert på IBM-plattform, mens NordTrygd ble utviklet av Norsk Data i samarbeid med Statens rasjonaliseringsdirektorat i Oslo, og de store byene fikk Infotrygd, de mindre kommunene fikk Nortrygd. Systemene ble innført i perioden 1984–1986.

<sup>42</sup> Se mer om dette i kapittel 17.

<sup>43</sup> Norge.no, som har ansvaret for utvikling av Minside, er nå en del av Direktoratet for forvaltning og IKT.

<sup>44</sup> Se f.eks. Jansen (1998).

**Merknad [BGS13]:** Fotnoten: Statens DataSentral as?

**Merknad [BGS14]:** Skal det stå saksbehandlingssystemet?

basis i tabell 1 presentert foran og gjennomgangen av IKT-utviklingen i forvaltningen i foregående avsnitt, kan vi sammenstille noen hovedtrekk for mål og virkemidler i tabell 2. Også her gjelder det at mål og virkemidler i en tidlig periode ikke tas bort i neste periode, det kommer nye prioriteringer til.

	Forvaltningspolitikken		IKT-politikken	
	Visjon og mål	Virkemidler	Mål for IKT-bruken	Typiske virkemidler
1955–1975	Fremveksten av velferdsstaten, styrking av rettssikkerhet og likebehandling.	Kostnadseffektivitet og rasjonalisering, lovgivning, omorganisering, fristilte direktorater.	Rasjonalisering ved automatisering av rutineoppgaver.	Stormaskiner og datasentraler. Fellessystemer.
1975–1990	Videreutvikle velferdsstaten, mer synlig utadrettet forvaltningspolitikk.	Delegering og desentralisering, utbygging av lokal statlig forvaltning. Brukerorientering, mål-resultatstyring.	Desentralisering av beslutning ved EDB. Forenkling og effektivisering ved EDB.	Støtte for saksbehandling og andre administrative funksjoner. Minimaskiner og kontorstøtteverktøy.
1990–2005	Brukerorientering og økt valgfrihet, forenkling og tilgjengeliggjøring av tjenester.	Endringer i budsjettreglementet. Fristilling og økt konkurranse. Økt tilgjengelighet og tjenestekvalitet.	Elektronisk tjenesteyting over Internett endrer samhandlingen mellom forvaltningen og innbyggerne.	Integrasjon av IKT i alle arbeidsprosesser. Standardisering, felles datagrunnlag.

Tabell 3.2 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. Vi ser at målene for IKT-bruken i de to første periodene nettopp er en del av virkemidlene i forvaltningspolitikken. Men i den siste perioden ser vi at IKT-bruken også har egne mål, og den fremstår således som en selvstendig del av forvaltningspolitikken. Dette samsvarer også med den generelle oppfatningen av at teknologien får en stadig viktigere rolle i samfunnet, noe som også er ønskelig, både fra næringslivet og politikerne. Nå innebærer imidlertid ikke dette at innføring av IKT alltid følger 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. De siste ti år har vi sett et betydelig press i retning av at bruk av IKT er et mål i seg selv, for eksempel ved å få flere offentlige tjenester elektronisk tilgjengelige, og slik at flest mulig av borgerne skal bruke disse elektroniske tjenestene. Politikerne setter i gang flaggskipprosjekter for å vise handlekraft og at de

«følger med» i teknologiutviklingen, men disse prosjektene er ikke alltid godt nok forankret i organisasjonen.<sup>45</sup>

## 5 Behov for endringer i forvaltningen?

Har IKT-utviklingen bidratt til å endre maktforholdene mellom departementene? Som vi har sett, var det Finansdepartementets ansvar, dog motvillig, å akseptere initiativet fra ligningssjefene på Vestlandet på femtitallet. Nesten samtidig beslutter departementet å anskaffe den første datamaskin statlige datamaskin (til Statistisk sentralbyrå), noe som illustrerer at både «grasrotinitiativer» og departementale beslutninger bidro til EDB-anskaffelser. Begrunnelsene for begge forslag var rasjonalisering og effektivisering. Opprettelsen av FAD i 1972 ga dette departementet en særlig rolle i utviklingen av statsadministrasjonen, og etter hvert også ansvar for statens IKT-politikk. Men FAD har aldri blitt noe superdepartement for IKT-spørsmål, noe mange i næringslivet faktisk ønsker. Det er utvilsomt fortsatt Finansdepartementet som holder «hånden på rattet» når det gjelder beslutninger utover det enkeltes forvaltningsorgan eller fagdepartements myndighet.

Bør det være slik? 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 «silotenkningen», 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). Samtidig kan vi ikke uten videre endre grunnleggende sider ved forvaltningens organisering og virkemåte.

Et sentralt og tilbakevendende tema har således vært samhandling på tvers i forvaltningen, bedre samordning og enhetlig forvaltning av felles data, og blant annet diskusjoner omkring sentrale eller lokale registre. Allerede i 1970 kom et forslag om at personregistret under folketrygden burde bli et felles nasjonalt register (LPD 1970). Samordning og kvalitetssikring av data var sentralt i NOU 1978:48, og ble drøftet både i NOU 1988:15 og NOU 1988:40. Under forberedelsene til etableringen av KOSTRA-databasen ble problemene rundt kvaliteten på ulike registre drøftet, med forslag om å sentralisere forvaltningen av sentrale databaser.<sup>46</sup> Mange av forslagene ble avvist. Samtidig har det skjedd en betydelig samordning, ikke minst gjennom etablering av Oppgaveregistret i 1997<sup>47</sup>, både når det gjelder innrapportering (gjennom Altinn) og forvaltning av slike data. Sentral eller lokal dataforvaltning berører en rekke spørsmål, også av prinsipiell karakter. Noen slike er:

---

<sup>45</sup> Minside var (i 2005) nok et slikt symbolprosjekt, men målet med prosjektet er prisverdig, nemlig å gi borgerne en felles portal til forvaltningens elektroniske tjenester. Imidlertid var og er de tekniske og organisatoriske forutsetningene fortsatt på langt nær på plass for å lykkes ikke. Det betyr på ingen måte at prosjektet er mislykket, det gir snarere grunnlag for verdifulle erfaringer og bidrar til nye løsninger.

<sup>46</sup> Se f.eks. Huseth 1992, Jansen 1993. Se mer om KOSTRA i kapittel 4.

<sup>47</sup> NHD har i brev av 18.6.2002 pålagt statlige virksomheter å sørge for at alle data i tilknytning til elektronisk innrapportering fra næringslivet til det offentlige skal bygge på Oppgaveregisterets database.

- i) *Den politiske styringen og ansvar og myndighet.* Alle opplysninger som danner grunnlag for enkeltvedtak i forvaltningen, er definert i lov og forskrift. Derfor kan de ikke samordnes uten videre 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) *Tilgjengelighet og bruk.* Lokal forvaltning (for eksempel i kommunene) kan skape problemer i forhold til tilgjengelighet, og ikke minst for rasjonell gjenbruk, med mindre dette er organisert gjennom forpliktende samarbeid og basert på et nødvendig sett av felles standarder. Gjennom internett- og web-teknologien har vi nå fått verktøy for å muliggjøre dette på rasjonelle måter.
- iii) *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. I nye løsninger søker en nå å kombinere begge modeller, se mer om dette i kapittel 4 og 6.

Generelle forvaltningspolitiske prinsipper tilsier institusjonsvis forvaltning der dette er knyttet til det enkelte forvaltningsorgans oppgaveløsning. Argumenter som for eksempel tilgjengelighet og effektivitet kan tale for sentral forvaltning. Etableringen av Brønnøysundregistrene og utviklingen av Altinn er basert på de mulighetene som er skapt av teknologien som kombinerer en sentral dataforvaltning med mulighet til desentralisert bruk og vedlikehold. Løsningene gir både gode brukertjenester og store effektiviseringsgevinster, men samtidig har en ennå ikke løst alle spørsmål knyttet til ansvar og myndighet (Lintvedt 2006).

Vi er da tilbake til ett av utgangspunktene for dette kapitlet: Har den rådende forvaltningspolitikk hindret en rasjonell utnyttelse av IKT og utvikling av gode brukertjenester? Bør myndighetene ha lyttet mer til de mange anbefalinger og etter hvert tydelige krav om sterkere grad av samordning? Skaper den sterke vektleggingen av desentralisering og linjeansvar unødvendig store barrierer mot å realisere gode fellesløsninger? Det nylig igangsatte arbeidet om felles IKT-arkitektur i offentlig sektor retter seg mot dette, jf. kapittel 7 i St.meld. nr. 17 (2006–2007), men står foran store utfordringer.

Et annet spørsmål er om dagens forvaltningsstruktur er egnet til å håndtere de nye informasjonsinfrastrukturene som vokser frem. 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 og KOSTRA, skal fungere som underliggende infrastrukturer som mange andre systemer og anvendelser er avhengige av. Dette innebærer nye krav til så vel tilgjengelighet og stabilitet som fleksibilitet og dynamikk. Slike infrastrukturer formes gjennom et samspill av tilbydere og brukere, og kan ikke kontrolleres og styres på samme måte som tidligere ved at de blant annet skaper nye avhengighetsforhold.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Se f.eks. Star og Ruhleder (1996), Monteiro (2000), Ciborra (2000).

Et tredje spørsmål gjelder planlegging og gjennomføring av store IKT-prosjekter, som både i forvaltningen og ellers i samfunnet innebærer betydelig risiko. Det har vi sett tydelig illustrert i de omfattende infrastrukturprosjektene i blant annet Statoil og Hydro.<sup>49</sup> Hvordan er forvaltningen rustet til å håndtere kompleksiteten og usikkerheten i tilsvarende tverrsektorielle prosjekter: Er for eksempel 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 (Sørgaard 2006).

Sluttkommentaren blir da: Hvordan 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 til hvilke barrierer som eksisterer og hvorfor de er så vanskelige å fjerne, for å lykkes med de ønskede endringer.

## Litteraturliste

- Andersen, J.A. og B. Abrahamson (1996) *Organisasjon: Om å beskrive og forstå organisasjoner*. Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Baldersheim, H. og L. Rose (red.) (2005) *Det kommunale laboratorium*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Buland, T. (1996) *Den store planen: Norges satsing på informasjonsteknologi 1987–1990*. Rapport 27/96 Senter for teknologi og samfunn. NTNU, Trondheim.
- Christensen, T. og M. Egeberg (1997) *Forvaltningskunnskap*. Tano, Oslo.
- Christensen, T. og P. Lægred (2001) *New Public Management*. Ashgate, Aldershot.
- Christensen, T. (2002) *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, T., P. Lægred og P.G. Roness (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Ciborra, C. (2000) «A Critical review of the literature on the Management of Corporate Information Infrastructures». I: Ciborra et al.: *From control to drift*. Oxford University Press, New York.
- Eriksen, S. (2001) *Departementstrukturer i Norge, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Rapport Statskonsult.
- FAD (1986) *Program for modernisering av statlig forvaltning*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- Fimreite, A. L. (2007) «KOSTRA – et hinder for eller et verktøy i lokaldemokratiet?». I: Tranvik, T. (red.) *Digital teknologi og organisasjonsendring*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Hanseth, O., C. Ciborra, og K. Braa (2001) «The Control Revolution: The EPR and the side effects of globalisation». *The Data Base for Advances in Information Systems* 32(4), s. 34–46.
- Haraldsen, A. (2003) *50 år og bare begynnelsen*. Cappelen, Oslo.
- Inst. nr. 72 *Fra administrasjonskomiteen om Statens rasjonaliseringsdirektorats virksomhet i 1973*.
- Innst. 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 15/1993 Statskonsult.
- Jansen, Arild (1998) *Utkanten i den globale landsbyen: Integrasjon eller identitet*. Dr.scient.-avhandling 15/1998. Institutt for informatikk, Universitetet i Oslo.

Merknad [BGS15]: Ikke rapportnummer?

Merknad [BGS16]: Ufullstendig referanse, kanskje også feil i tittel.

<sup>49</sup> Se Hanseth, Ciborra og Braa (2001), Rolland (2002).

- Lintvedt, M.N. (2006) «Altinn – en systembeskrivelse». I: Schartum (red.) *Elektronisk forvaltning i Norden*. Fagbokforlaget, Bergen.
- LPD (1970) *Innstilling om felles datasentral for administrative oppgaver i staten*. Avgitt av komité 25.6.1970.
- Lægreid, P. og T. Christensen (1998) *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Nylehn, B. (1997) *Organisasjonsteori*. Kolle Forlag, Oslo.
- Næss, H.E, E. Hovland, H. Baldersheim og Danielsen, R. (1987) *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget, Oslo.
- NOU 1973:43 *Om planlegging av databehandlingen*. Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1978:48 *Offentlig databehandling: Desentralisering og effektivisering*. Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1988:15 *Samspill om grunndata*. Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1988:40 *Datapolitikk i staten*. Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*. Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- OECD (2005) *ICT diffusion to business: Peer review country report*.  
[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)
- Regjeringserklæringen i Stortinget 29. oktober 1996: *Prosjektet Det Norske Hus – år – 2000*.
- Schartum, D.W. (1987) *The introduction of computers in the Norwegian local insurance office*. Complex 709/87, Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.
- Schartum, D.W. og J. Arild (2004) *Høring: Forprosjektrapport om arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor*.  
<http://www.afin.uio.no/forskning/notater/AFIN>.
- Samferdselsdepartementet (1996) *Den norske IT-veien: Bit for Bit*. Rapport fra Statssekretærutvalget for IT til Samferdselsdepartementet.
- Star, S.L. og K. Ruhleder (1994) «Steps to an ecology of infrastructure». *Information Systems Research* 7/1, s. 111–134.
- St.meld. nr. 37 (1974–1975) *Om planlegging av databehandlingen*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (1975–1976) *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 12 (1982–1983) *Desentralisering og effektivisering i den offentlige databehandling og spørsmål om datapolitiske organer*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 85 (1971–1972) *Om endringer i bevilgninger på statsbudsjettet for 1972* under kapittel 22.
- Statskonsult (2006) *Utviklingsstrekk i forvaltningspolitikken fra ca. 1990*. Rapport 10/2006.
- Sørgaard, P. (2004) «Co-ordination of E-government». Kapittel 4, s. 53–77. I: Damsgaard, J. og H.Z. Henriksen (red.), *Networked Information Technologies: Diffusion and Adoption*. Kluwer Academic Publishers, Ordrecht.

**Merknad [BGS17]:** Kontroller tegnsetningen. Skal det stå «år –»? Sjekk mot fotnote nr. 77.