

Vår saksbehandler/referanse

Vår dato
2013-04-19
Deres datoArkivnr
Deres referanse

Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet

Høringsinnspill fra Standard Norge til NOU 2013:2 - Hindre for digital verdiskaping

Standard Norge viser til ovennevnte dokument som baserer seg på Digitutvalgets utredning som ble avgitt til Fornyingsdepartementet i januar i år. Utredningen er grundig og omfattende, og inneholder mange gode momenter som det er viktig å føre videre. I vårt innspill har vi imidlertid innvendinger både mot det fundament som utredningen bygger på og at det ikke drøfter i noen særlig grad, et av de viktigste bidrag til digital verdiskaping – nemlig bruk av standarder.

Kort om Standard Norge

Standard Norge er en privat og uavhengig medlemsorganisasjon som utarbeider og utgir Norsk Standard. Medlemskapet i Standard Norge er åpent for bedrifter, organisasjoner, myndigheter og andre.

Standard Norge er Norges medlem i den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN og den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO og sikrer at norske interesser blir ivaretatt i europeiske og internasjonale standarder.

Standard Norge utarbeider standarder på de fleste områder i samfunnet og fastsetter årlig ca. 1 200 nye Norsk Standard, hvorav de aller fleste er identiske med Europeisk Standard.

Organisasjonen har en egen høringstjeneste, og alle kan uttale seg om utkast til standarder via gratistjenesten "Standarder på høring".

Sammendrag av høringsuttalelsen fra Standard Norge

Standard Norge mener utvalget har gjort en grunnleggende og god jobb med å identifisere hindre for digital verdiskaping som et verktøy for større økonomisk vekst. Utvalget legger et bredt perspektiv til grunn, men har ingen grunnleggende drøfting av hvilke konsekvenser digitaliseringen har på verdensøkonomien og hvordan dette slår inn på norsk økonomi på sikt.

Digitutvalget legger en snever definisjon til grunn for både begrepene digitalisering», verdiskaping og infrastruktur. Det er ikke utviklingen av teknologi som gir den største verdiskaping, men bruken av den.

Utvalget overser også standardenes konkurransemessige betydning for digitaliseringen. Undersøkelser viser at manglende bruk av standarder kanskje er det største hinderet for digitalisering og derved økt verdiskaping. Bruk av standarder kan i følge undersøkelser bidra til en økonomisk vekst på omlag 1 % av brutto nasjonalprodukt. Det utgjør for Norges del opptil 20 milliarder NOK pr. år.

OECD har også pekt på betydningen av bruk av standarder i lys av den globale økonomiske utvikling og landenes konkurranseevne: *“Clearly, as markets change from domestic to world, the stakes involved in issues of standardization increase. As a result, standards competition have become politicized in a way they have not been before and it will be more and more difficult for governments not to become involved in standardization issues”.*

Utvalget har heller ikke tatt høyde for at bruk av standarder innenfor og mellom offentlige etater kan vesentlig effektivisere offentlig sektor, og således bidra til en langsiktig bærekraftig norsk økonomi.

Standard Norge peker derfor avslutningsvis på offentlig sektors manglende fokus på å ta i bruk standarder, og understreker betydningen av økt innsats på internasjonal deltakelse i standardiseringsorganisasjoner.

Standard Norge er ikke enig i Utvalgets forslag om å etablere en tverrsektoriell prosjektorganisasjon under ledelse av en «Digitaliserings»-direktør for å sikre bedre samordning og gjennomføring av «digitaliseringstiltak i det offentlige».

Høringsuttalelse

Utvalget skal ha stor ære for at det vil sette «digitaliseringen» inn i et større globalt samfunnsøkonomisk perspektiv for å se hvordan digitaliseringen kan føre til økt økonomisk vekst. Analysene av disse faktorene, burde etter vårt syn ha vært mer grunnleggende.

Den internasjonale utvikling

Digitaliseringen må sees i et globalt perspektiv. Det er for eksempel en alminnelig oppfatning at den økonomiske utvikling i Kina og India og BRICS-landene for øvrig vil ha en sterkere vekst enn i Europa og USA i tiårene framover. Dette skyldes ikke minst digitalisering og økning i «digital kompetanse» i disse landene. Effekten av dette er at disse landene raskt beveger seg oppover i verdikjeden og produserer varer og tjenester som «normalt» vil være produsert i de etablerte industrilandene. Paradoksalt blir derfor «digitaliseringen» en sterkere driver for økonomisk vekst i voksende økonomier enn i de “gamle industrilandene”, ikke minst gjelder dette for Europa.

Det finnes også en god del OECD-rapporter som bl.a. peker på hvilken betydning veksten i den kunnskapsbaserte industrien har: *«The growing recognition that the key to sustained competitive advantage lies in the exploitation of knowledge-based capital, such as research and development (R&D), skills, brands and organisational structure. It's about largely tacit knowledge that is hard to replicate and tends to be “sticky”, or rooted in a particular locale.”*

Dette er et kjent scenario, og ut i fra et globalt perspektiv er denne formen for digitalisering ønskelig. Spørsmålet som Utvalget burde ha stilt seg er hva dette betyr for Norge.

Konsekvenser for Norge

Utvalget tegner et lyst bilde av den økonomiske situasjon for Norge, basert på utsagn i Nasjonalbudsjettet for 2013, og mener på dette grunnlag at Norge har unike forutsetninger for å lykkes med en gjennomgående digitalisering av samfunn og næringsliv. Nå finnes det imidlertid andre indikatorer og offentlige publikasjoner som tegner et noe annet framtidig bilde, blant annet i den nylig offentliggjorte regjeringens perspektivmelding. Vi er imidlertid enig i Utvalgets syn på at den gode økonomiske situasjon som Norge er i nå, bidrar til investering og innovasjon i nyskaping, blant annet digitalisering. For «å sette fart» i digitaliseringen, tar derfor Utvalget for seg de områdene og bransjene som utvalget anser som mest avgjørende for digitalisering i Norge i kapitlet:

«Den norske nærings- og innovasjonspolitikken»

I dette kapitlet gjør Utvalget en begrensning i diskusjonen av innsatsfaktorer som kan fremme digitaliseringen. Utvalget skal imidlertid ha honnør for at de skiller mellom næringspolitikk og innovasjonspolitik.

Utvalgets drøfting går langt i retning av å støtte IKT-næringen som sådan, eller næringer som endres som følge av digitalisering. Da er media og andre typer informasjonstjenester i tillegg til digital varehandel, sentrale. Det er likevel uklart om utvalget mener det er IKT som næring som har det største verdiskapingspotensialet, eller om det er bruk av IKT i tradisjonelle næringer som har det største potensialet.

Norge har neppe et særlig fortrinn til å skape konkurransedyktige IKT-bedrifter, men **Norge kan være smartere til å bruke IKT enn andre land**. Det var gjennom teknologiutvikling og bruk av standarder at norsk oljeindustri ble verdensledende; det var gjennom å jobbe bedre at vi fikk en slik posisjon. IKT-bedrifter kan nok ha større omsetning pr. ansatt enn tradisjonelle bedrifter, men verdiskaping ligger i andre bedrifters bruk av teknologien. Standard Norge er derfor enig i de kommentarene som Utvalget har vedrørende mangel på IKT-basert innovasjon stimulert av det offentlige, et punkt vi kommer tilbake til nedenfor.

Innovasjon og verdiskaping ved hjelp av digitalisering

Utvalget definerer digital verdiskaping som «*digital tjenesteutvikling som utvikling av produkter og tjenester som primært baserer seg på informasjons- og kommunikasjonstjenester (IKT) og leveres over kommunikasjonsnettverk*» (side 19).

Etter vår mening er dette en snever forståelse av både hva «digitalisering» er og hva «verdiskaping» er. Dette kommer også til uttrykk når utvalget kommer inn på betydningen av standarder og sier at «*hensiktsmessig standardisering av tekniske løsninger er avgjørende for digitalisering*» (side 15). Det synes derfor som utvalget oppfatter digitalisering som levering (infrastruktur) av digitaliserte (innholds-)tjenester. Standard Norge mener «digital verdiskaping» er langt mer og langt mer sammensatt enn som så. Denne innsnevringen i begrepsoppfatningen får også betydning både for Utvalgets forslag om å «*utvikle verktøy for å måle digital verdiskaping, for å synliggjøre effektene (gevinstene) av digitaliseringen, og for næringslivets og offentlig sektors bidrag til denne verdiskapingen*».

Det kan derfor synes som Utvalget begrenser seg til at verdiskaping er å øke effektiviteten i framføringen av digitale tjenester/innhold, altså infrastruktur *for bruk av IKT* (bredbånd), og ikke *modeller for utvikling av tjenester og varer som har helt eller delvis digitalisert form*. «Infrastrukturen» er imidlertid noe langt mer enn dette. Det vil også omfatte *kreativ utnyttelse av infrastrukturen* – i form av lavere kostnader på varer og tjenester, mer effektiv distribusjon, nye forretningsmodeller for å betjene kunder, helt nye tjenester og produkter etc.

Samtidig må en slik utvikling sees i minst to perspektiver: hvordan norsk næringsliv kan øke sin omsetning blant annet ved å nå nye markeder, og hvordan offentlig sektor kan bedre sitt tjenestespekter med en lavere kostnad til innbyggere og privat sektor. Digital infrastruktur er imidlertid mer enn bredbånd, digitalisering er mer enn digitale produkter, og verdiskaping er mer enn økt omsetning pr. bedrift. Det betyr økt økonomisk vekst i form av økt bidrag til brutto nasjonalprodukt.

I de senere år har det vært satset på utbyggingen av bredbånd i Norge. Med de perspektiver som digitaliseringen vil medføre, må utbyggingen av bredbåndskapasitet i hele landet mangedobles.

I kapitlet «Digital kompetanse» legger utvalget vekt på «*økt digital kompetanse som helt avgjørende*» og referer til EU på dette. Men det er uklart på hva det mener er digital kompetanse, og sier blant annet (side 100) at man i skoleverket «*må forstå hvordan IKT fungerer*»; samtidig som de (side 99) sier en må skille mellom brukerkompetanse og skaperkompetanse, og at det siste er viktigere enn det første. Vi antar at Utvalget ikke mener at det viktigste er hvordan teknologien fungerer. Hva teknologien kan brukes til, er det sentrale og viktige. Dette handler om kreative og innovative anvendelser av teknologi. Norges forutsetning er ikke først og fremst å utvikle ny teknologi, men **å anvende teknologi på en smartere måte enn andre**.

Utvalget har meget god forståelse for dette i sitt kapitel om Nærings- og innovasjons-politikken, fordi de peker på manglende satsing på innovasjon og utvikling i de forsknings-programmer som ligger i Norges Forskningsråd (NFR) og de midler som er i Innovasjon Norge. Et forslag fra NFR i fjor om å sette av midler til IKT-drevet innovasjon i offentlig sektor, fikk ingen støtte i statsbudsjettet, og IKT-satsingen i Innovasjon Norge er redusert.

Ikke like klar og tydelig er Utvalget i kapitlet om "Digitalisering i offentlig sektor". Det dreier seg om hvordan offentlig sektor kan *effektiviseres* ved hjelp av digitalisering, og ikke *reduseres* og *fornyes*.

Standardiseringens betydning

Utvalget har pekt på betydningen av standardisering av tekniske løsninger. Det er bra, men det har i liten grad drøftet problemet med manglende bruk av standarder som er et hinder for digitalisering. Standard Norge mener at Utvalget er stort sett refererende til dette spørsmålet:

«Hensiktsmessig standardisering av tekniske løsninger er avgjørende for effektiv digitalisering. Et mål for godt standardiseringsarbeid er å både legge til rette for felles systemer og stimulere innovasjon. Felles standarder og prosedyrer gjør det også lettere for bedrifter å utvikle og selge IKT-systemer til det offentlige. Dermed kan det bygges kompetanse som kan komme til nytte hos aktører både i Norge og utlandet. Lokalt selvstyre kan i enkelte tilfeller være til hinder for etablering av standarder innen det offentlige. Beslutninger som tas på et lokalt sykehus eller i en helseregion får konsekvenser for samordning og informasjonsutveksling med andre helseforetak. Samtidig er det klart at tydeligere standarder og krav til interoperabilitet innen det offentlige vil gjøre IKT-systemer innen for eksempel helsevesenet eller politietaten bedre og øke effektiviteten innad i sektoren». (Side 15. våre understrekinger).

Sitatet viser at Utvalget har begrenset forståelse for hva en standard og standarders betydning er. Standarder er langt mer enn tekniske spesifikasjoner. Det er laget flere undersøkelser som viser at standarder både har stor betydning for digitaliseringen, for den økonomiske vekst og for innovasjonsevne og innovasjonstakt i et samfunn; opptil 1 % vekst i BNP. Overført på norske forhold skulle dette tilsa at standarder alene fører til en økonomisk vekst på 20 milliarder NOK.

Standarder har kanskje spesielt stor betydning for Norge som har mange små- og mellomstore bedrifter, og hvor en stor andel av produksjonen er eksportrettet. Standarder kan her bety både økt kvalitet, sikkerhet (for forbrukerne), lavere produksjonskostnader og økt internasjonal markedstilgang. For små og mellomstore bedrifter kan standarder være en mulighet til å utvikle nye innovasjonsbaserte produkt eller en tjeneste som markedet vil etterspørre. For offentlig sektor kan f.eks. digitalisering av eSporing basert på standarder øke både matsikkerheten (i produksjonen) og matkvaliteten.

Standardisering er blitt trukket fram som en sentral del av EUs flaggskip for innovasjon - "Innovation Union". Flere konkrete metoder og økonomiske støtteordninger for å oppfordre til standardiseringsaktiviteter legges nå inn i Horisont 2020, EUs nye program for forskning og innovasjon. EU kom nylig med en forordning om europeisk standardisering. Den understreker at europeiske

standarder er viktige for å styrke virksomheters konkurranseevne fordi de sørger for fri flyt av varer og tjenester, teknologisk utvikling og innovasjon.

OECD setter bruk av standarder også i en konkurransemessig kontekst, og sier: *“Clearly, as markets change from domestic to world, the stakes involved in issues of standardization increase. As a result, standards competition have become politicized in a way they have not been before and it will be more and more difficult for governments not to become involved in standardization issues”*.

Det er grunn til å peke på at standarder i seg selv er en infrastruktur fordi det letter samhandlingen mellom aktører. Vi kan her vise til en pedagogisk skisse som skiller mellom forskjellige standarder:

- ♦ **Tekniske standarder** – som kan være kommunikasjonsstandarder, men også felles filformat/datasett, applikasjoner, brukergrensesnitt, etc.
- ♦ **Prosesser og samhandling** – som omhandler harmonisering/standardisering av interne prosesser og samhandlingsprosesser med eksterne aktører. Standarder på felles handelsregler kan være et eksempel
- ♦ **Kunnskap** – som omhandler roller og kompetanse, det finnes f.eks. standarder/sertifisering for begge deler.
- ♦ **Semantikk** – felles begrepsforståelse. Dette kan gjelde alt fra felles forståelse av roller og begreper i sammenheng med kjøp og salg av varer og tjenester, som felles forståelse av hva «lønn», «samboer» etc. er i tjenesteutviklingen i offentlig sektor.

Standarder omfatter derfor et bredt spekter av områder. Like viktig som standarder selv, er hvordan standarder utvikles, hvordan brukere (interessegrupper) engasjeres, hvordan norske interesser ivaretas i internasjonalt standardiseringsarbeid, prosedyrer for å oppnå konsensus (enighet) over tid, åpne høringsprosesser, etc.

En viktig hinder for digitaliseringen er derfor at deltakelse i internasjonale standardiseringsorganisasjoner er så lite prioritert fra myndighetenes side. Utvalget skriver: *«at det i Brussel pågår mye arbeid knyttet til personvern som nødvendigvis vil påvirke videre utvikling av internett og internettbaserte tjenester. Dette arbeidet nødvendiggjør et mer direkte påvirkningsarbeid mot beslutningstagere utenfor Norge»* (side 54).

Det foregår imidlertid *flere* viktige møter både i den europeiske standardiserings-organisasjonen CEN og i den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO. Det burde være et mål for myndighetene å forsterke norsk deltakelse i disse organene, både gjennom oppmuntring til at private bedrifter deltar, det offentlige selv, og støtte til Standard Norge, som på vegne av Norge kan påvirke sentrale beslutninger på området.

På mange måter har Norge et fortrinn her, rett og slett fordi vi er et lite land: Samme person kan dekke flere områder og får dermed en større samlet oversikt, enn i store land som må la enkeltpersoner «spesialisere» seg på spesifikke områder. Erfaringene viser at Standard Norge har stor påvirkningskraft og blir lyttet til både i ISO og CEN.

Digitalisering av offentlig sektor

Som Utvalget er inne på er et av de største hindrene for digital verdiskaping den mangel på samordning som finnes innenfor offentlig sektor, både mellom etater og mellom forvaltningsnivåer (stat/kommune). Dette er et forhold som er pekt på av mange. Utvalgets anbefaling her er etablering av en prosjektorganisasjon under ledelse av en digitaliseringsdirektør med *«tydelige fullmakter til å ta beslutninger om digitalisering på tvers av sektorer»* (side 118).

Standard Norge ser at dagens løsning innebærer «siloeer» og kan medføre ansvarspulverisering når det gjelder samordning mellom etatene. Det som er viktig for oss og for våre interessenter, er først og fremst at departementene og deres underliggende etater erkjenner standardiseringen og standarders betydning som et virkemiddel for gjennomføring av politiske beslutninger. Også samordning av IKT må skje gjennom politiske tiltak og standardisering og bruk av standarder kan være det viktigste virkemiddelet for å få dette til. Samordningen har langt flere elementer i seg enn gjennomføring av «digitalisering» på tid og budsjett. Det krever endringer i prosesser mellom etatene, det krever endringer i regelverk og forskrifter, det krever mer harmonisert begrepsbruk (semantikk), og det krever større vekt på etablering av felles grunndata på tvers av sektorer.

På mange måter ligner Utvalgets forslaget på den oppgaven som Difi fikk i 2008 og som Difi har kompetanse og fullmakter til å gjennomføre. I tråd med den oppgaven som direktorater generelt sett har, er også rollen å være pådriver og motivator for endringsprosesser overfor etatene, og ikke utførende eller kontrollerende.

Samordningen på tvers av statlige etater har over tid beveget seg fra å gjøres gjennom et Statssekretærutvalg (1999 – 2000), via et Samordningsorgan ledet av Fornyingsministeren, til nå et samordningsorgan (SKATE) bestående av de mest sentrale etatslederne, og ledet av Difi. Nå nylig er det blitt etablert et nytt organ – KommIT – som skal samordne kommunesektorens IKT-arbeid. Også dette arbeidet vil ha nytte av et nært samarbeid med Difi.

Utvalget burde sett nærmere på disse organenes funksjoner og eventuelle manglende effektivitet fremfor å lansere et forslag om et helt nytt organ – digitaliseringsdirektør.

Difi har i dag et Standardiseringsråd bestående av de mest sentrale etatene i tillegg til Standard Norge og med Difi som sekretariat. Oppgaven er å foreslå IKT-standarder overfor FAD og dermed Regjeringen, som kan bedre samhandlingen mellom sektorer. Dette er et viktig organ. Men det kan stilles spørsmål om hvor godt forankret i etatene dette organet egentlig er, og hvilken støtte det egentlig har oppover i systemet. Standard Norge har i det siste sett at beslutninger i Standardiseringsrådet er blitt endret av politisk ledelse uten konsultasjon med Rådet. Selv om disse har vært gode beslutninger, mener vi prinsipielt at Standardiseringsrådet burde vært brukt som det fagorgan det er ment å være.

I 2008 ble det gjennom en tverrfaglig arbeidsgruppe (FAOS) utarbeidet et sett av konsistente IKT-arkitektur-prinsipper og definering av såkalte felleskomponenter. Disse strakk seg fra tekniske komponenter på kommunikasjonsnivå til metadatamodeller på konseptuelt nivå. Disse er blitt kjent som SOA-arkitekturen – tjenesteorientert IKT-arkitektur. Resultatet av dette arbeidet er blitt at departementene fra den tid av i større grad nevnte bruk av disse overfor etatene i sine tildelingsbrev. En forskningsrapport fra eForvaltnings-prosjektet konstaterer imidlertid at disse i liten grad er blitt etterlevd.

Disse prinsippene har betydning for samhandling på tvers av etater i en sammenhengende verdikjede, slik det f.eks. er mellom NAV og Helsedirektoratet. Det faktum at en ikke klarer å bli enige om felles begreper i en slik samhandling, er et godt eksempel på at standarder ikke tas i bruk, og at den viktigste – og vanskeligste - standardiseringen ikke ligger i «infrastruktur», men i standardisering av begreper.

Avslutning

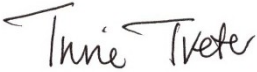
- ◆ Digitalisering er en utvikling som er kommet for å bli og vil bli tatt i bruk på stadig flere områder.
- ◆ Utveksling av koder, kodeverk, kommunikasjon, offentlige metadataregister og lagring er grunnleggende aktiviteter for denne utviklingen.

- ◆ På alle disse områdene finnes det sentrale standarder og stor aktivitet i pågående standardiseringsarbeid.

- ♦ Deltakelse og midler til aktivt engasjement fra norsk side vil være særdeles viktig framover.
- ♦ Standard Norge understreker at myndighetene må være en aktiv deltaker i dette arbeidet og herunder bidra til å finansiere dette viktige arbeidet.

Standard Norge står gjerne til disposisjon for ytterligere kommentarer og utdypninger i et møte med Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet.

Med vennlig hilsen



Trine Tveter
Adm. dir.