

Et 10-punkts innspill til regjeringens arbeid med ny nasjonal digitaliseringsstrategi

Det vises til invitasjon til innspill til regjeringens nye digitaliseringsstrategi. Dette innspillet til strategiarbeidet skrives under erkjennelse av at en i konsulentyrket har noe begrenset med kapasitet til å skrive lange og ordrike utredninger uten en betalende kunde. Derav den litt knappe formen.

Det jeg skriver, er videre basert på erfaring og bredde i mitt engasjement for digitalisering i offentlig sektor gjennom mer enn tre tiår – både som del av forvaltningen og som konsulent, med digital transformasjon, IT-policy og digitale strategier som sentralt arbeidsfelt.

Mine 10 hovedinnspill er som følger:

- **Kompetanseløft.** Manglende teknologikompetanse og -forståelse på alle nivåer i forvaltningen og på politisk nivå er sannsynligvis mange utfordrings rotårsak, og slik sett det aller viktigste innsatsområdet for en ny digitaliseringsstrategi. Den må ha i seg en betydelig satsing på kompetanse innen teknologi og innovasjon – både i sentralforvaltningen (særlig ledere i departementene), i Stortingets mest relevante komiteer, og på ledernivå i de statlige etatene. Flere sektordepartementer og sektorer er i dag på lavt digitalt modenhetsnivå. Innholdet i et kompetanseløft må handle noe om teknologikunnskap, men mest om forståelse for viktigheten av teknologi- og datadrevet innovasjon. Sentrale ressurspersoner må se viktigheten av teknologi som muliggjørere, driver og premisser. Det å kunne integrere teknologi i andre saks- og politikkområder må være det primære målet med løftet.
- **Digital orkestrering som del av samfunnsoppdraget.** Digital teknologi er ikke «bare et middel» eller enda et nytt innsatsområde – sli mange ledere i forvaltningen ser ut til å mene. Digital teknologi gjennomsyrrer det aller meste og derfor også virksomhetenes kjerneoppgaver og rolle i samfunnet. Sektordepartementene og de sentrale sektordirektoratene må settes i stand til å orkestrere sine respektive digitale økosystemer (matproduksjon, miljø, mobilitet, energi ...) – og hvor statlige og/eller kommunale aktører inngår i «sektoren». Mange direktorater bør få tydeliggjort dette i form av oppdaterte virksomhetsinstrukser og lederkontrakter. Digital samhandling med andre aktører i økosystemet, felles dataforvaltning og orkestrering av den digitale transformasjonen i hele sektoren må gjøres eksplisitt til del av samfunnsoppdraget til de etatene som sitter med de sentrale virkemidlene i de respektive sektorene, og få budsjetter og rammebetingelser som gjør dem i stand til å fylle den strategiske rollen dette innebærer. Jeg vil her også vise til min artikkel i Stat & Styring nr. 3-22 «Fra sektor til økosystem» (forfattet sammen med professor Bendik Bygstad ved UiO): <https://doi.org/10.18261/stat.32.3.13>
- **Intensiver samarbeidet med privat sektor.** Offentlig sektor har ikke råd til å la være å samarbeide med privat sektor. Den berøringsangst mange offentlige virksomheter sitter

med i forhold til konsultantselskaper og teknologileverandører er lite hensiktsmessig og må bekjempes. Det bør vurderes om det kan utvikles nye anskaffelsesinstrumenter som gjør det mulig for offentlig sektor å bygge langvarige men transparente partnerskap med private aktører. Særlig viktig blir det å utvikle mekanismer for tett samarbeid med konsulentbransjen – som på mange måter representerer en nasjonal kunnskapsressurs som i dag blir svært lite utnyttet. Offentlig – og privat sektor – trenger konsulenter, av flere grunner. Offentlig sektor trenger innovasjonskraften i privat kunnskapsindustri og i big tech. Det å finne gode samarbeidsformer for å møte samfunnsutfordringene bør være en helt sentral del av en ny strategi – ikke det å unngå å bruke den med alle mulige midler. Jeg vil her gjerne vise til min artikkel i Stat & Styring nr. 4-22 «Bruken av konsulenter i offentlig sektor – er den nødvendig?»:

<https://doi.org/10.18261/stat.32.4.7>

- **Gjør tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid imperativt.** I gjeldende strategi er arbeidet med sammenhengende tjenester gitt en sentral plass. Man må erkjenne at dette arbeidet har vært krevende så langt. Dette peker mange rapporter på, og blant annet Riksrevisjonens rapport nylig om manglende datadeling er en del av samme utfordringsbilde. Jeg har vært delaktig i mange utredninger for KMD og KDD gjennom årene, og de viser det samme – at det er krevende å få en sektorisert stat til å henge sammen digitalt. I beste fall blir digitale tjenester brukt til å bøte på en usammenhengende offentlig sektor, men da med en vedvarende komplisert rigg og betydelige kostnader. Jeg vil her vise både til min artikkel i Stat & Styring nr. 1-23 «Sammenhengende digitale tjenester fra en usammenhengende offentlig sektor»: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/stat.33.1.10> og dessuten til min artikkel i kommende nummer av samme tidsskrift (utkommer 13. desember). Tema der er lederutfordringer med å tilrettelegge for tverrfaglighet i virksomhetene, som er en avgjørende faktor når det gjelder digital innovasjon.

Dette vil også i stor grad handle om at finansierings- og styringssystemene må rettes enda mer mot samstyring på tvers av departementsområder og virksomheter og forvaltningsnivåer. Nye styringsformer vil være krevende for forvaltningen, og mange vil stritte imot (under dekke av å sikre et tydelig linjeansvar), men er ikke desto mindre nødvendig for å sikre sammenheng, arkitektur, dataflyt, konsistens i regelverk etc. Digitaliseringen kan ikke styres sektorvis, når målet er brukerorientering og helhet. (Jeg vil minne om den teknologisk avanserte, men forvaltningspolitisk primitive digitaliseringen i Singapore og andre asiatiske land – med mange tusen separate, dedikerte men usammenhengende apper for innbyggerne å forholde seg til).

En ny strategi må ta sikte på mye sterkere virkemidler for en sammenhengende forvaltning, med bruk av budsjettssystemet (egne budsjettposter for samarbeid og felles leveranser), lederkontrakter, styringsdialogen, påbud gjennom lov og forskrift, sterkere formuleringer i Digitaliseringsrundskrivet (for eksempel om felles kanaler a la UK) etc. I tillegg må eksisterende myke virkemidler som kompetanseutvikling, veiledere og støttetjenester i Digdir videreutvikles med sikte på at tverrsektorielle og tverrfaglige tilnærminger skal være det normale i alle sektorvirksomheter, inkludert mellom stat og kommunesektoren.

- **Tilrettelegg for at statlige etater kan eksperimentere mye mer enn i dag.** Sammen med forannevnte kompetanseløft blant ledere på alle nivåer, trengs det sterkere incentiver til innovasjon, større handlingsrom ift. regelverk og økonomiske rammer, og ikke minst større tillit til statlige ledere. Uten dette kan ikke virksomhetene følge med i timen, og vi

står i fare for et økt gap mellom sektorer og mellom virksomheter i samme sektor, økt gap mellom private og offentlige tilbud og tjenester, og en redusert tillit til at det offentlige kan ivareta tidsriktige tjenester og møte brukerbehov. Jeg vil her bruke behovet for eksperimentering med KI som eksempel, jf. min artikkel i Stat & Styring nr. 3-23 «Tid for en (mer) intelligent stat?» (sammen med professor Morten Goodwin og førsteamanuensis Per-Arne Andersen): <https://doi.org/10.18261/stat.33.3.2>. De fleste sektorer er nå i en situasjon hvor det eksperimenteres mye i enkeltmiljøer, men ikke på systematisk nivå. Sektordirektorater er i mange tilfeller fraværende i diskusjonene. En ny strategi må ha en tydelig innovasjons-, prøve-/feile- og utforskningsagenda og -rolle for statlige sektormyndigheter.

- **Ta brukerne mye mer på alvor.** Store deler av offentlig sektor står veldig langt unna sluttbrukerne, og har vanskelig for å omsette retorikk om brukerfokus til egne disposisjoner. En ny digitaliseringsstrategi bør inneholde et løft på hele konseptet brukerfokus i forvaltningen, både gjennom kulturendringer, kompetansepåfyll og etablering av nye virkemidler og arenaer (f.eks. faste borgerpaneler, tilsynsordninger som fokuserer på mer enn UU). Mangel på forståelse for brukernes behov for sammenheng og helhet, er rotårsak til mye som ikke fungerer i forvaltningen – enten dette er befestet i oppgaveorientert regelverk eller i fagkulturelle siloer i forvaltningen. Jeg vil her blant annet vise til min artikkel i Stat & Styring nr. 2-23 «Brukerorientering i offentlig sektor – reelle ambisjoner eller tomt prat?»: <https://doi.org/10.18261/stat.33.2.5>

I denne sammenheng er det også viktig å sette arbeidet med digital inkludering i et annet perspektiv enn det kanskje har vært til nå. Vi kan ikke fokusere på at alt skal bli så digitalt som mulig. Vi kan ikke bare se på hvordan alle enkeltløsninger kan gjøres enklere, universelt utformet og mer brukervennlige. Vi kan heller ikke være fornøyd med tiltak som styrker innbyggernes evne til å håndtere digitale løsninger. Med referanse til land med en slankere statsforvaltning så kan vi ikke digitalisere oss ut av utenforskapet. Vi er også nødt til å redusere antallet systemer og løsninger som folk må forholde seg til for å fortsatt være en del av samfunnet. I stedet for å lage digitale løsninger, ville det ofte vært bedre å unngå å måtte ha en løsning – la innbyggerne få sine tjenester uten at de må be om det. Reduser antallet grensesnitt og apper. Gjør forvaltningen enklere og mer automatisert. Unngå de 27.000 appene som myndighetene i Singapore har eksponert sine innbyggere for. Selv om dette antagelig ikke hører hjemme i en digitaliseringsstrategi, tror jeg det blir imperativt at forvaltningen også tenker strukturell forenkling. Altså at det blir litt enklere for innbyggerne å leve et normalt liv uten å måtte forholde seg til forvaltningen i det hele tatt, herunder uten å måtte være digital.

- **Bruk mye mer ressurser på teknologi.** Det er så vel teknisk som kompetansemessig gjeld i offentlig sektor, og som en ny strategi må adressere. Hele den digitale omstillingen i offentlig sektor synes å være kraftig underfinansiert. Flere statlige etatsledere har (pinlig for Norge) måttet skrike opp i media om manglende finansiering av fellesløsninger og basis digital infrastruktur, og etterslepet i politiet og andre etater er blitt påpekt nå nylig blant annet av Riksrevisjonen. Forvaltningen synes å ha vanskeligheter med å forstå økonomien i og gevinstrealiseringen av digital infrastruktur, og hvorfor denne ikke kan være en budsjettmessig salderingspost slik andre utgifter kanskje kan være.

Dette handler på mange måter om at hele forvaltningen er digitalt umoden. I dag brukes noen få prosent av statsbudsjettet på driftskostnader og tjenesteutvikling som kan sies å

ha noe med digitalt å gjøre. Dette burde antagelig mangedobles for å holde tritt med samfunnsutviklingen som for øvrig går med store skritt i digital retning. For å gi rom for mer digitalt, må andre kostnader reduseres – slik som fysisk kommunikasjonsinfrastruktur, personalkostnader i forvaltningen, fysisk tilstedeværelse på mange lokasjoner, etc. En slik omprioritering vil naturligvis også ha i seg en betydelig nedjustering av andre arbeidskrevende oppgaver, et tettere samarbeid med konsulentbransjen og teknologileverandørene, mer bruk av KI for å løse enklere oppgaver i offentlig sektor, og generelt en mer effektiv organisering av eksisterende oppgaveportefølje (for eksempel sammenslåing av offentlige virksomheter).

- **Digitaliseringen er integrert i alt, og må derfor følges opp overalt.**

Digitaliseringsdirektoratet er en liten virksomhet, med få og relativt svake virkemidler. En dominerende andel av digitaliseringen foregår utenfor Digdirs radar, og for mange områder er Digdir og de felleskomponentene og få virkemidlene Digdir disponerer helt eller delvis irrelevante. I oppfølgingen av digitaliseringsarbeidet i forvaltningen blir dette ofte tilsynelatende glemt, og Digdirs begrensede innsats trekkes frem som regjeringens digitale innsats. Foruten at Digdir åpenbart burde styrkes budsjettmessig, innebærer dette faktum samtidig at samtlige departementer og etater er ansvarlige for hvordan vårt digitale samfunn formes, og bør følges opp på dette. Gjeldende digitaliseringsstrategi er KDD- og Digdir-sentrisk. Et organ som Skate – med utgangspunkt i forvaltning av felleskomponenter – blir også en altfor snever struktur å bygge oppfølging av digitaliseringsinnsatsen i offentlig sektor rundt. En ny digitaliseringsstrategi bør se de store linjene, og trekke opp helheten i en kompleks og mangeslungen forvaltning – med et stort spekter av virkemidler som er aktuelle å se på i gjennomføringen av en strategi. Vi har 70 direktorater og en stor kommunal sektor, med et stort antall initiativer og kapabiliteter.

- **Dataforvaltningen er forvaltningens achilleshæl.** Riksrevisjonen har nylig skrevet en rapport om hvor dårlig forvaltningen er på å dele data. Jeg har stått for flere utredninger for KDD opp gjennom årene, og hvor dette har vært et tema. Den forestående bølgen av KI i offentlig sektor kommer til å forsterke de problemer den mangelfulle dataforvaltningen i offentlig sektor representerer. Det samme gjelder hele arbeidet med grønn omstilling. EUs dataforordninger og implementering av HVD og andre virkemidler ser ikke ut til å ha noen som helst effekt på forvaltningen, med noen få unntak. Overordnet sett tenker jeg at de unnlattelsessynder som forvaltningen står for på dataforvaltningsområdet ytterst sett bare speiler 1) sektoriseringen og mangelen på incentiver til sammenheng/brukerorientering (som hadde sporet an til mer fokus på data), og 2) manglende kompetanse i forvaltningen. Med noen svært få unntak er det ingen forvaltningsenheter som i dag har det å forvalte data som ressurs (for egen og andres bruk) skrevet inn i sitt samfunnsoppdrag. Enda mindre i kommunesektoren, som forvalter brorparten av innbyggerrelaterte data.

En ny digitaliseringsstrategi må nødvendigvis adressere hele datafeltet, ikke bare forvaltningens håndtering av KI – som på mange måter er dataproduksjon, datadrevet, dataforvaltning og datadeling i ny kledning.

- **Staten må ta mye mer ansvar for kommunesektoren.** På mange områder vil ikke den norske kommunestrukturen skalere for den digitalisering av prosessene som må til. Dette er veldig mange kommuner også selv klar over. Selv om KS anstrenger seg for å utvikle fellesløsninger for kommunene, og selv om enkelte departementer (slik som HOD) finansierer et engasjement fra KS side, vil kapasiteten i kommunal sektor generelt

sett være begrenset på mange områder fremover. Dette vil ikke bare hindre digitaliseringen av offentlig sektor og innbyggertjenester, det vil også hindre digitaliseringen og effektiviseringen i statlig sektor – og gjøre det svært krevende å nå målene på andre områder (dataflyt, sammenhengende tjenester, viderebruk av data, etc.). En ny digitaliseringsstrategi må ta flere NOUer (f.eks. generalistkommuneutvalget og helsepersonellkommisjonen) på alvor og bistå i å løse de behov som kommunal sektor har for støtte til sin digitale transformasjon. Mange statlige etater er i dag ikke dimensjonert for en slik støtte, eller har tatt standpunkt mot å yte slik støtte (selv om det her er store strekk i laget). En ny digitaliseringsstrategi må ha som mål å bygge bro over forvaltningsnivåene, styrke samarbeidet mellom staten og kommunal sektor, og løse helheten sammen. Digital infrastruktur og dataflyt kjenner ikke forvaltningsgrenser hverken oppover eller til siden. Som en del av en ny digitaliseringsstrategi bør de digitale kapabilitetene hos statsforvalterembetene styrkes betydelig. Det er i skjæringspunktene mellom kommunal og statlig sektor at utfordringene kommer til å være størst fremover.

Jeg stiller gjerne opp for eventuell ytterligere utdyping eller diskusjoner rundt disse temaene.

Jeg ar valgt å fokusere på de sidene av en nasjonal politikk som handler om forvaltningens kapabiliteter, vel vitende om at det er mange andre ting som kunne vært reist her – slik som nasjonal forskning på KI og andre områder, utdanningspolitiske prioriteringer mht. manglende studieplasser, tilrettelegging for mer innovasjon i næringslivet, nasjonal deltakelse i EU-programmer, viktigheten av å øke satsingen på cybersikkerhet etc. etc. Jeg antar at andre aktører står lageligere til for å komme med gode innspill på disse områdene.

Mvh
Gjermund Lanestedt