

Dokumenttype	NOU 1988:40	Dokumentdato	1988-12-28
Tittel	Datapolitikk i staten i 1990-årene.		
Utvalgsnavn	Utvalget for å utrede organisering av felles edb-oppgaver i staten		
Utvalgsleder	Hasle, Anne Kari Lande		
Utgiver	Forbruker- og administrasjonsdepartementet		
Oppnevnt	1986-08-22	Sider	60
Kapittel	2 Sammendrag		

Utvalget legger her fram sin endelige innstilling som drøfter prinsipielle spørsmål ved databehandling i staten og behovet for samordning og sentrale tiltak. Det gis videre konkrete anbefalinger for arbeidet med fellessystemene og andre viktige fellesoppgaver. Utvalgets forslag og anbefalinger retter seg primært mot sentrale myndigheter, men innstillingen henvender seg også til de enkelte virksomheter. Utvalget har lagt vekt på å finne fram til hensiktsmessige løsninger som stimulerer til praktisk samarbeid og erfaringsutveksling på lokalt nivå. Innstillingen er enstemmig.

Kapittel 2 Sammendrag Generelle prinsipper for statlig databehandling

Rammen for utvalgets arbeid er de generelle prinsipper i Fornyelsesprogrammet om målstyring og resultatorientering, og større selvstendighet for de enkelte virksomheter. Videre baseres arbeidet på hovedprinsippene for offentlig databehandling om desentralisering og integrering av edb i oppgaveløsningen, slik dette er nedfelt i St.meld. 12 (1982-1983), og behandlingen av denne i Stortinget. Utvalget understreker at bruk av edb i forvaltningen skal være et virkemiddel for å effektivisere forvaltningen generelt og for å bidra til bedre publikumstjenester.

Kapittel 2 Sammendrag Kraftig vekst i edb-bruk i staten

Utvalget anbefaler at disse prinsipper fortsatt skal danne grunnlag for statlig databehandling. Men i lys av den utvikling som er skjedd både i og utenfor forvaltningen de siste årene, har utvalget funnet det naturlig å drøfte viktige sider ved styring og organisering av statens databehandling. Det har skjedd en kraftig vekst i statens bruk av edb de siste fire-fem år, og edb-baserte arbeidsplasser blir mer og mer vanlige på offentlige kontorer. Denne utviklingen medfører nye muligheter, og samtidig stilles det økte krav fra omverdenen. Utvalget tror at for å møte disse utfordringer og tilfredsstillende morgendagens behov, vil det være nødvendig med betydelige endringer, både i den enkelte virksomhet og i forvaltningen totalt.

Kapittel 2 Sammendrag

Statens edb-utvikling i 80-årene: Etats- og sektorvis

Utvalget konstaterer at edb-utviklingen i staten har skjedd etats- og sektorvis. Edb er i ferd med å bli et integrert verktøy i oppgaveløsningen i mange etater. Utvalget vil fremheve at det er mange eksempler på gode edb-løsninger i forvaltningen, enkelte steder bedre enn tilsvarende løsninger i privat sektor. Men denne sektor- og etatsvise utvikling har også skapt en del problemer på grunn av manglende samordning mellom etatene.

Kapittel 2 Sammendrag

Virksomhetenes ansvar

Utvalget understreker som sitt hovedsyn at det fortsatt må være de enkelte institusjoner og etater som har ansvar for å planlegge og realisere edb-løsningene slik at de dekker virksomhetens behov på en kostnadseffektiv og korrekt måte i forhold til lover og regelverk. Dette innebærer også å klarlegge forholdet til omgivelsene, og se sin egen oppgaveløsning som en del av statens totale virksomhet.

Kapittel 2 Sammendrag

Behovet for styring og samordning

Utvalget peker på at forvaltningen og staten sentralt må ivareta helhetshensyn og sørge for at regjeringens politikk settes ut i livet. Utvalget har avveiet slike hensyn i forhold til virksomhetenes eget ansvar for god oppgaveløsning, og ser at det vil kunne oppstå målkonflikter. Behov for overordnet styring og samordning vil kunne gripe inn i virksomhetenes handlefrihet. Fagdepartementene og spesielt Finansdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet har et generelt ansvar for å sikre at statens ressurser samlet utnyttes best mulig, og at kvaliteten på tjenestene ikke svekkes ved for liten eller manglende koordinering.

Kapittel 2 Sammendrag

Sammenheng mellom organisasjon og edb-utvikling

Nye tekniske muligheter skaper grunnlag for mer rasjonelle måter å løse oppgavene på. Dette vil også kunne innebære betydelig omorganisering, og eventuelt flytting av oppgaver mellom institusjoner eller etater. En særlig utfordring ligger i utforming av edb-løsninger for de store etater og sektorer, hvor det kan være aktuelt med gjennomgripende endringer i arbeidsdeling mellom ulike sektorer og etater, og mellom offentlige og private virksomheter. Etter utvalgets oppfatning er manglende effektivitet

ved forvaltningens bruk av edb knyttet til for liten kunnskap om sammenhengen mellom edb-utvikling og endringer i organisasjonsstrukturen, både i den enkelte virksomhet og i staten sentralt.

Kapittel 2 Sammendrag

Mangel på horisontal samordning

Utvalget vil fremheve problemene som skyldes utilstrekkelig teknisk infrastruktur og muligheter for informasjonsutveksling, blant annet gjennom for svak samordning av datagrunnlaget, mangel på programvare som er tilpasset forvaltningens behov, og generelt for lav edb-bevissthet og brukerkompetanse. Mens det er lagt stor vekt på den vertikale samordning i utvikling av etatsvise systemer, er det lagt for liten vekt på å legge forholdene tilrette for mer effektiv kommunikasjon og informasjonsutveksling horisontalt, på tvers av institusjoner og etater.

Kapittel 2 Sammendrag

Data og informasjon som ressurs

Utvalget understreker at statens data- og informasjonsgrunnlag utgjør en viktig ressurs som bør samordnes og forvaltes bedre. Det er behov for mer enhetlige, systematiske beskrivelser av datagrunnlaget både i de enkelte virksomheter og på sentralt nivå. For de enkelte virksomhetene vil mer presise datamodeller kunne være viktig underlag for edb-planer og konkrete utviklingsprosjekter. Spesielt tror utvalget at systematiske beskrivelser av felles data i de store etatene vil bidra til en mer enhetlig forståelse og derved danne grunnlag for felles systemløsninger.

Kapittel 2 Sammendrag

Felles strategi for forvaltning av data

Utvalget vil tilrå at det utformes en sentral strategi for forvaltningen av statens datagrunnlag, som omfatter spørsmål om standardisering av dataelementer, og organisering av ulike datakilder og hvordan tilgjengeligheten av ulike databaser kan bedres. Dette vil muliggjøre mer effektiv informasjonshåndtering og ressursutnyttelse på alle nivåer, og gjøre det mulig for de enkelte virksomheter å utvikle bedre hjelpemidler for tilgang på informasjon og tilrettelegge bedre publikumstjenester.

Kapittel 2 Sammendrag

Virksomhetsplan som basis for edb-utvikling

Utvalget understreker at etatenes mål og strategier må være utgangspunkt for utforming av de konkrete edb-strategier i etatene, og edb-utviklingen må inngå i det generelle utviklingsarbeidet. Det er her en særlig utfordring å se organisasjonsutvikling og endringer i arbeidsformer i nøye sammenheng med de mulighetene mer integrert edb-basert oppgaveløsning tilbyr. Kompetanseutvikling og personalpolitikk må være sentrale elementer i dette arbeidet.

Kapittel 2 Sammendrag

Arbeidsmiljø og kompetanseutvikling

Det er nå allment akseptert at arbeidsmiljøet og arbeidsforholdene generelt er av stor betydning for effektiviteten i de enkelte institusjonene. Utfordringen ligger i å utnytte den ressurs de ansatte representerer. Det er et særlig ansvar for lederne i de enkelte institusjoner å utarbeide opplæringstilbud og utviklingsplaner for alle ansatte for å sikre tilstrekkelig kunnskap og kompetanse på ulike nivåer. Utvalget viser ellers til Hovedavtalen for arbeidstakere i staten, spesielt Medbestemmelse og Dataavtalen, og framhever at disse bestemmelser må betraktes som positive virkemidler for begge parter. Utvalget foreslår også at det etableres et kontaktorgan mellom ansvarlige myndigheter og arbeidstakernes hovedsammenslutninger, for diskusjon av viktige datapolitiske spørsmål og for mer konkret å fastlegge brukermedvirkning i aktuelle utviklingsprosjekter.

Kapittel 2 Sammendrag

Skjev kjønnsfordeling i edb-yrkene

Fortsatt er det en skjev fordeling mellom kjønnene i ulike kategorier av edb-stillinger. Som ellers i samfunnet er kvinner i flertall i de laveste stillingskategorier, mens menn dominerer i toppskiktet. Utvalget anbefaler at det arbeides for å få flere kvinner inn i høyere edb-stillinger, blant annet gjennom personalutviklingstiltak.

Kapittel 2 Sammendrag

Prising av edb-tjenester

Utvalget legger vekt på at samordning i størst mulig grad bør baseres på tilbud av sentrale tjenester som det er frivillig å ta ibruk, og at det bør stimuleres til samarbeid. Utvalget ønsker generelt åpen konkurranse mellom sentrale, statlige tilbud og tilbud i markedet. Utvalget foreslår derfor større grad av prising av edb-tjenester, og mener prinsipielt at de reelle kostnadene bør legges til grunn ved prising av programvarer og andre tjenester.

Kapittel 2 Sammendrag
Kostnads/nytte-analyse

Bruk av kostnadsbaserte priser på en del sentrale tjenester skal også bidra til å synliggjøre kostnader og mulige gevinster ved de ulike tjenester. Dette skal også fremme konkurranse som bør kunne virke prisdempende.

Utvalget legger derfor vekt på at bedre kostnads/nytteanalyser, basert på overslag over de totale kostnader for systemenes levetid bør legges til grunn for framtidige anskaffelser. I dette ligger både kostnads/nytte baserte vurderinger av enkeltprosjekter og strengere kostnadskontroll i utføring av de operative funksjoner.

Kapittel 2 Sammendrag
Fellessystemer

Utvalget mener at det fortsatt bør være et tilbud av fellessystemer for felles oppgaveområder som blant annet lønn, budsjett, regnskap og arkiv. Utvalget finner det mest hensiktsmessig at Fad inntil videre har overordnet ansvar for fellessystemene. Det konkrete arbeidet med dette videreføres av Statsdata etter nærmere angitte prosedyrer og retningslinjer. Bruk av sentrale løsninger må, totalt sett, innebære en fordel i forhold til konkurrerende løsninger. Prising av fellessystemene skal bidra til å klarlegge kostnadene, og legge forholdene til rette for konkurranse med andre løsninger i markedet.

Når det gjelder behov for standardssystemer utover fellessystemene, kan det være aktuelt å vurdere utvikling av skreddersydde løsninger for offentlig forvaltning, for eksempel saksbehandlerverktoy. Generelt vil utvalget anbefale at det på viktige oppgaveområder utformes felles kravspesifikasjoner som kan danne grunnlag for ulike løsninger basert på leverandørens basisprodukter.

Kapittel 2 Sammendrag
Standarder for sentrale funksjoner

Utvalget ser behovet for en sterkere standardisering av forvaltningens edb-løsninger på viktige områder som har betydning for kommunikasjon, informasjonsutveksling og samvirke mellom virksomhetene. Utvalget peker på utviklingen internasjonalt mot standarder for åpne systemer, basert på ISO/OSI-modellen. Utvalget tror ellers det er mest hensiktsmessig med mild standardisering, hvor samordning søkes oppnådd gjennom fellestjenester og andre tilbud.

Kapittel 2 Sammendrag

Felles modell for systemutvikling

Utvalget anbefaler at det utarbeides en felles systemutviklingsmodell, som inkluderer planlegging, utvikling og vedlikeholdsarbeid. Dette bør suppleres med et sentralt opplæringstilbud basert på dette rammeverk. Utvalget peker også på den økende betydning operativsystemet UNIX synes å få internasjonalt, som fører til at felles utviklingsverktøy blir tilgjengelig på tvers av ulike maskintyper. Utvalget anbefaler at en større del av sentral programutvikling skjer med basis i slike hjelpemidler.

Utvalget ser det som viktig å opprettholde et godt sentralt opplæringstilbud på områder som markedet ellers ikke dekker. Det er naturlig at utforming av kurs- og undervisningsopplegg integreres med andre sentrale tilbud som fellessystemer, kravspesifikasjoner og rådgivningstjenester, slik at edb-opplæringen også kan spille en viktig rolle i det generelle samordningsarbeidet. Utvalget konstaterer at statens Edb-opplæring gir et kostnadseffektivt tilbud, og finner at en styrking kan skje ved å gi edb-opplæringen større organisatorisk selvstendighet, f.eks. etter samme mønster som Statsdata.

Kapittel 2 Sammendrag

Større vekt på kvalitetssikring, datasikkerhet og sårbarhet

Utvalget peker på at det bør legges større vekt på krav til kvalitet og datasikkerhet ved edb-systemer i staten, og foreslår noen retningslinjer for ansvarsfordeling og organisering av arbeidet med kvalitetssikring. Utvalget mener at hensynet til sårbarhet generelt bør gis større oppmerksomhet.

Utvalget viser videre til at Forsvarets Overkommando med utgangspunkt i datasikkerhetsdirektivet har vurdert sikkerhetsaspektene ved installasjon og drift av edb-systemer. Utvalget forutsetter at Fad bidrar til å klargjøre hvordan eksisterende regelverk og retningslinjer for sikkerhet skal forstås. Det kan i denne sammenhengen påpekes at det i enkelte tilfelle kan oppstå situasjoner der man står overfor en avveining mellom hensyn til datasikkerhet og personvernet på den ene siden og krav til effektivitet og behov for samordning på den andre siden.

Kapittel 2 Sammendrag

Strategi for bruk av eksterne konsulenter

Utvalget har fått kartlagt statens bruk av eksterne konsulenttjenester på edb-feltet, og konstaterer at de sentrale tilbud i rådgivning og opplæring bare kan dekke en liten del av etatenes egne behov. Utvalget tror at de eksterne konsulentene fortsatt vil utgjøre en viktig ressurs i statens edb-utvikling, og ser det derfor som viktig at de enkelte etater utnytter slike ressurser best mulig. Utvalget viser til at flere etater har utformet en strategi for sin bruk av slike konsulenter. Utvalget understreker her Statskonsults sentrale rolle som rådgiver og kompetanseorgan. Statskonsult bør kunne gi råd om bruk av konsulenter, hjelp til planlegging av prosjekter, avtaleinngåelse og organisering av kompetanseutvikling.

Kapittel 2 Sammendrag

Innkjøpspolitikk

Utvalget vil peke på at staten bør styrke sin rolle som kunde i markedet, og at det kan være betydelige gevinster å hente ved å opptre mer enhetlig. Felles kravspesifikasjoner, rammeavtaler og andre fellestiltak kan bidra til å redusere kostnadene på mer standardiserte utstyrs- og programvareprodukter.

Utvalget mener at avveining mellom distrikts- og industripolitiske hensyn, konkurranse og effektivitet kan være problematisk. Utvalgets prinsipielle syn er at de enkelte virksomhetene ikke skal ta politiske hensyn dersom det kommer i konflikt med kravene til gode løsninger. Overordnet myndighet har ansvar for å ivareta samfunnsøkonomiske, sysselsettingsmessige og bosettings- og beredskapsmessige hensyn.

Men virksomhetene er ansvarlig for å følge de fastlagte prosedyrer i de innkjøpspolitiske retningslinjer. Dette skal bidra til å gjøre norsk industri konkurransedyktig, blant annet gjennom å gjøre industrien tidligst mulig kjent med de behov og krav som vil bli stilt ved nye anskaffelser. Utvalget vil ellers vise til at tilpasning til EF's indre marked kan kreve endringer i prosedyrer og kravspesifikasjoner.

Kapittel 2 Sammendrag

Langsiktig planlegging og utviklingskontrakter

Det bør stilles krav om langsiktig planlegging, slik at virksomhetene ikke blir avhengig av å vurdere eksisterende tilbud, men kan stille krav til leverandørenes utvikling. Langsiktig planlegging skal også bidra til at staten samlet kan skape et grunnlag til å utnytte sin tyngde som kjøper. Økt bruk av utviklingskontrakter kan bidra til at norsk industri i økende grad kan tilfredsstille de statlige behov til konkurransedyktige priser, samtidig som det gir etatene bedre grunnlag til å utforme kravspesifikasjoner.

Når det gjelder distriktpolitiske vurderinger mener utvalget at overordnet myndighet for de store etatene også bør ta slike hensyn med i vurderingen ved organisering av edb-funksjonene. Staten sentralt har også et ansvar for å legge forholdene tilrette for at lokale leverandører av varer og tjenester gis mulighet til å konkurrere på markedet.

Kapittel 2 Sammendrag

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har forsøkt å klarlegge økonomiske og administrative konsekvenser ved sine forslag. Forslagene innebærer ikke større organisatoriske endringer utover etablering av Statsdata som en inntektsfinansiert avdeling i Statskonsult. Utvalgets forslag til styrket sentral innsats i arbeidet med samordning og standardisering vil kreve økt ressursinnsats i departementet og Statskonsult, anslagsvis fire-fem årsverk på. år. Utvalgets forslag om økt bruk av prising på statlige edb-tjenester

vil tilføre enkelte sentrale miljøer økte inntekter, men vil også påføre brukerne av slike tjenester økte utgifter. Nyttene av utvalgets forslag skal bidra til bedre samlet ressursutnyttelse og høyere kvalitet på offentlige tjenester. På lengre sikt vil gjennomføring av forslagene legge grunnlag for betydelige organisatoriske endringer som kan gi store økonomiske gevinster.
