

It-governance

- ny model for offentlig it-udvikling



Et debatoplæg fra DANSK IT

DANSK | IT

It-governance

- ny model for offentlig it-udvikling

Debatoplægget *It-governance – ny model for offentlig it-udvikling* er udarbejdet af DANSK ITs udvalg for it i den offentlige sektor. Forfatterne bag oplægget er:

- Ejvind Jørgensen, formand for udvalget, underdirektør i Rambøll Management
- Christian Sørbye Friis, udvalgsmedlem, afdelingschef, tidligere forsker i digital forvaltning på RUC
- Johs Johansen, udvalgsmedlem, udviklingsdirektør i In'Ovo
- Peter Holbech, udvalgsmedlem, planlægningschef i Fyns Amt
- Jacob Primault, afdelingschef i DANSK IT

Synspunkter i debatoplægget og opfordringen til en bredere debat om de overordnede rammer, der gælder for offentlig it-udvikling i Danmark, afspejler DANSK ITs officielle holdning.

Debatoplægget må distribueres videre på papir eller som et samlet dokument inklusive denne kolofon.

©DANSK IT og forfatterne, april 2005.

Layout & Tryk: Jannerup offset a/s

Oplag: 500 stk

”Danmark er nr. 1 i verden indenfor digital forvaltning”

The Economist i samarbejde med IBM, 2004

”Danmark er nr. 31 i verden indenfor digital forvaltning”

Brown University, Rhode Island, USA, september 2004

”Uagtet at ranglister over forskellige landes digitale formåen kan være sjov læsning, er de i faglig forstand uinteressante. Interessen samler sig om landes forudsætninger for at opnå samfundsmæssig værdi vha. digitalisering og om de barrierer, der står i vejen for at forudsætningerne udnyttes.

Målt i forhold til forudsætninger er det sandsynligt, at Danmark ligger nr. 1. Målt i forhold til barrierer, kan det ikke udelukkes, at Danmark ligger længere nede end nr. 31”

Forfatterne, april 2005

Indholdsfortegnelse

Resumé	7
Afsæt.....	8
Perspektivet.....	9
Udfordringen	11
Decentral beslutningskraft.....	11
Manglende beslutningskraft	11
Privat erfaringsgrundlag.....	13
Offentlige kendetegn.....	13
Ny it-governance	15
Domænefællesskaber	15
Beslutningskraft	16
Samspil mellem domæner	16
Samspil med den øvrige forvaltning	17
Styrkede incitamenter	18
Vejen frem	19

RESUMÉ

Der er brug for en styrkelse af den overordnede strategi for offentlig it-udvikling i Danmark. For opbygning af en mere målrettet national it-governancemodel. Behovet skyldes, at digitaliseringen er blevet så gennemgribende, at den nuværende fremgangsmåde, der bl.a. bygger på skarp ressortafgrænsning, decentralisering af beslutningskompetencer og stærk konsensuskultur kommer mere og mere under pres. Presset skyldes bl.a. at teknologien nu er så tværgående, at den udfordrer det traditionelle samspil på tværs af ressortområder og forvaltningsniveauer.

En ny national it-governancemodel har samfundsøkonomisk betydning. Alene en bedre organisering af it-funktionen i stat, regioner og kommuner kan føre til gevinster, der ligger i milliardklassen. Uden kvalitetsforringelser til følge. Dertil kommer værdi i form af større succesrate for gennemførte it-projekter, mere effektiv forvaltning og bedre elektroniske serviceløsninger overfor borgere og virksomheder.

DANSK IT ønsker derfor at rejse en debat om, hvordan Danmark kan høste de betydelige gevinster, der ligger i en ny it-governancemodel. I dette oplæg spilles ud med konkrete forslag, der kan styrke den offentlige it-styring. DANSK IT foreslår bl.a., at stærkere it-strategiske enheder med øget beslutningskraft opbygges omkring udvalgte domænefællesskaber. Fællesskaberne udgøres af naturligt afgrænsede områder af den offentlige sektor, hvor digitaliseringen har et oplagt potentiale og hvor den nuværende model er under særligt pres; F.eks. sundhedssektoren og beskæftigelsesområdet.

Domænefællesskaberne indgår i et formaliseret samspil med nationale såvel som regionale og kommunale niveau, der hver især fortsat skal løse it-opgaver, der

modsvares kompetenceniveau og hensyn til lokale forhold.

Den nye it-governancemodel inddrager desuden erfaringer fra den private sektor. I særdeleshed den finansielle sektor, der har gennemlevet en omstillingsproces, der har lighedspunkter med den offentlige sektor står overfor.

Spørgsmål om den offentlige sektors samlede strategi for it-udvikling er imidlertid så omfattende, at der ikke kan gives lette svar. Det er derfor påkrævet at få en konstruktiv debat blandt alle, der er med til at tegne den digitale udvikling i Danmark: Hvad skal der til for at styrke den offentlige it-udvikling og etablere en dansk it-governancemodel? Hvordan sikres balancen mellem decentrale beslutninger, politiske prioriteringer og overordnede effektiviseringshensyn? Hvem tager ansvar for at skubbe udviklingen i gang?

Barriererne består bl.a. i, at der træffes decentrale it-beslutninger, der er fordyrende eller mindre effektive, selvom beslutningerne er uden betydning for borgere og virksomheder i lokalområdet. De består i utilstrækkelig ansvar og beslutningskraft på centralt niveau. Og de består i en samlet offentlig sektor, der endnu ikke har taget de afgørende skridt i retning af en forvaltning, der arbejder ud fra de præmisser, der gør sig gældende i et moderne videnssamfund.

Prisen er et samfundsøkonomisk tab i milliardklassen. Og et potentiale for Danmark som teknologination i verdensklasse, der ikke indfries fuldt ud.

Derfor er der behov for en debat om de muligheder, der er forbundet med en ny dansk it-governancemodel. Dette oplæg er DANSK ITs udspil.

”En it-governancemodel vil føre til gevinster i milliardklassen”

AFSÆT

Den nuværende organisering og strategi for offentlig it-styring i Danmark er kendetegnet ved:

- En stærk konsensuskultur hvor beslutninger ofte begrænser sig til det, der kan opnås bred enighed om.
- En udbredt decentral beslutningskraft med stærk regional og lokal bemyndigelse.
- Et stort antal selvstændige initiativer til fremme af digital forvaltning, der er diffuse eller uformelt koordinerede.
- Stor ekspertise og indflydelse samlet på embedsmandsniveau, der reducerer den reformkraft, den kan lægges i den digitale forvaltning.

Fremgangsmåden er ikke uden succes. Tværtimod har den offentlige it-udvikling i Danmark – digital forvaltning i bred forstand

– skabt resultater, der indenfor mange områder har international klasse. Godt understøttet af særlige danske forudsætninger i form af en stor teknologiudbredelse, en særdeles homogen og it-parat befolkning, en højeffektiv offentlig sektor og mulighed for entydig digital identifikation af den enkelte borger, for at nævne et par af de væsentligste.

Potentialet er imidlertid langt større. Og der toner sig udfordringer frem for den danske strategi, der kræver stillingtagen og reaktion. Informationsteknologiens udvikling og de nye muligheder den stiller til rådighed, sætter i it-faglig forstand organiseringen af den digitale forvaltning under større og større pres. Målet om *one-stop services* overfor borgere og virksomheder og en effektivisering af den offentlige administration kræver standardisering, sammenhæng på tværs, nye kompetencer, øget koordinering og høj grad af gennemslagskraft bag de beslutninger, der skal træffes.

For at opfylde disse krav er det nødvendigt at styrke og videreudvikle de overordnede rammer for den nuværende stra-

tegi. Ikke gennem en fuldstændig ny fortolkning af den gældende organisering. Men gennem et afsæt i den gunstige position, der med held og dygtighed har båret den digitale udvikling frem, samtidig med at den styrkes på de områder, der er afgørende for, at de seneste års nye krav til offentlig it-udvikling, kan honoreres.

Det drejer sig om bedre realisering af det stordriftspotentiale, der fremstår stadig tydeligere i takt med at teknologien giver mulighed for mere gennemgribende services. Det drejer sig om en mere offensiv og fordomsfri vurdering af, hvilke it-relaterede beslutninger der bør træffes på henholdsvis nationalt, regionalt og lokalt niveau. Det drejer sig om tilvejebringelse af de nødvendige kompetencer, der hvor de teknologiske udfordringer kræver det. Og det drejer sig om en mere formel og vel koordineret strategi på nationalt plan.

”Målet om sammenhængende borgerservices og effektivisering kræver øget beslutningskraft”

Effekten af lokal selvbestemmelse

CASE

Rundspørge hos 109 offentlige institutioner

En undersøgelse foretaget hos den it-ansvarlig og forretningsansvarlige blandt mere end 100 offentlige virksomheder fortæller, at der kun opnås beskedne resultater, når fleksibilitet og lokal selvbestemmelse prioriteres højt. De offentlige virksomheder, der opnår de bedste resultater, tillægges i stedet synergi og sammenhæng på tværs, den største vægtning.

Ændringerne klares ikke med et fingerknips. En it-governance model vil have indflydelse på de fleste myndigheders og it-udviklende offentlig enheders rammer for at tilbyde nye digital services og opnå effektivisering. Der findes ikke nogen pakkeløsning på hvordan modellen skal udformes og opbygges. Dertil er området alt for komplekst og gennemgribende.

Så meget mere er det påtrængende, at samle alle gode kræfter til en vurdering af, hvordan den offentlige it-udvikling fremover kan sikres de bedste vilkår, så Danmarks store potentiale som digital forvaltningsnation kan realiseres.

PERSPEKTIVET

Offentlig it-udvikling handler i første omgang om de forvaltningsområder og den administration, som teknologien skal understøtte: F.eks. mere effektive arbejds-gange og bedre borgerbetjening. Det er almindeligt anerkendt, at digital forvaltning er et af de vigtige midler til at nå disse mål.

Derimod er det langt mindre anerkendt, at digital forvaltning samtidig er et vigtigt middel til at opfylde mere overordnede politiske målsætninger for den offentlige administration: Kortere ventelister, styrket nærdemokrati, reduceret offentligt udgiftsniveau mv.

Bla. som følge heraf er der kun sjældent den tilhørende politiske fokus og beslutningskraft til stede, som den digitale forvaltning kræver. I stedet betragtes de digitale valg og løsninger som noget, der bør håndteres af eksperter med særlig viden om teknologiens egenskaber. Det gælder både, når det kommer til de konkrete løsninger og når det kommer til den organisering, der skal sikre, at de rigtige løsninger bliver udviklet på rette tid og sted.

Perspektivet for den digitale forvaltning er imidlertid ikke teknologisk men samfundsøkonomisk.

”It-governance har positiv betydning for det offentlige-private samspil”



Den overordnede offentlige it-styring har direkte betydning for realiseringen af en effektivisering af den offentlige sektor gennem reduktion af de transaktionsomkostninger, der er forbundet med administration og udbud af services.

Tilsvarende har det betydning for den offentlige sektors evne til at udbyde de nye typer af tværgående services, der gør interaktionen med det offentlige lettere og mere værdiskabende for den enkelte borger og virksomhed.

CASE Teknologiens samfundsperspektiv

Personlig elektronisk medicinprofil

Der ligger et betydeligt økonomisk potentiale i etablering af en it-løsning, der mod behørig samtykke giver den kommunale hjemme-sygepleje adgang til den enkelte ældreborgers personlige elektroniske medicinprofil (PEM) administreret af Lægemedelstyrelsen. Effektiviseringen kan henføres til besparelser i hjemmesygeplejens udarbejdelse og vedligeholdelse af medicinskemaer, bestilling af medicin og receptfornyelse. Dertil kommer en kvalitetsforbedring idet dokumentation for medicin ikke manuelt skal indsamles, registreres og sammenholdes med den praktiserende læges tilsvarende dokumentation. De ajourførte og korrekte oplysninger fås direkte fra PEM. Ud fra beregninger af sparet tidsforbrug hos hjemmesygeplejen skønnes det, at der på landsplan kan spares i størrelsesordenen 150 mio. kr. årligt. Hertil kommer de besparelser, som en bedre datakvalitet automatisk vil medføre i form af reduktion i fejl-medicineringer, færre indlæggelser mv.

En styrket model for offentlig it-udvikling har imidlertid også betydning for investeringsomfanget og den succesrate, der kan knyttes til de enkelte digitaliseringsprojekter. Som bekendt anvendes der milliarder på offentlig it-udvikling hvert år. Penge der er en nyttig investering i bedre og billigere offentlige services, når projekterne lykkes. Der er dog stadig for mange projekter, der har for lang tilbagebetalingstid eller udmunder i en faktisk anvendelse, der ikke står mål med de oprindelige tanker bag projektet.

I mange tilfælde skyldes disse uindfrie forventninger, at den overordnede offentlige it-styring kommer til kort. Også i et erhvervsperspektiv er en effek-

tiv offentlig it-udvikling af største betydning. En lang række af de services og løsninger der udvikles, etableres i et tæt samspil med danske virksomheder.

Virksomheder hvis kompetencer, investeringer og tekniske løsninger tilrettelægges med skelen til den strategi, der lægges til grund for den digitale forvaltning. Det gælder i forhold til standardisering, i forhold til teknologivalg og i forhold til den innovation hos virksomhederne, der er nødvendig for at sikre den fornødne kvalitet i løsningerne.

Endelig har udvikling af digital forvaltning et lovende eksportorienteret perspektiv. Danmark står langt fra alene med behovet for bedre og mere effektive services indenfor sundhedsvæsenet, uddannelses-sektoren mv. En offensiv it-governance model vil bidrage positivt til udvikling af knowhow og services, der er konkurrencedygtige i den globale vidensøkonomi.

Styrket offentlig-privat samspil

CASE

ScanJour

Den offentlige sektors konsekvente og entydige ramme for FESD-projektet har en positiv erhvervsmæssig afsmitning. Scan Jour, der er en af de 3 leverandører, der har fået sin ESDH-løsning godkendt hos FESD, høster nu frugterne af det omfattende udviklingsarbejde, der gik forud for blåstemplingen.

Med afsæt i de nye, fælles standarder har Scan Jour været i stand til at fokusere målrettet på innovation og intensiv udvikling af konkrete løsninger. Da der samtidig er sikkerhed for, at de udviklede løsninger er kompatible og fremtidssikrede, mindsker det risikoen og forenkler beslutningsprocessen hos de offentlige kunder. Derfor har det været muligt for Scan Jour at planlægge mere langsigtet og lægge flere ressourcer i udviklingsarbejdet, sammenlignet med leverandører, der opererer med forskellige platforme og proprietære systemer. Bl.a. som følge af Scan Jours kompetencer og erfaring med FESD er virksomheden i vækst og søger i øjeblikket nye it-medarbejdere.

Digital forvaltning som eksportartikel

CASE

Indberetningsløsning på Virk.dk

Den patenterede indberetningsløsning i erhvervsportalen Virk.dk, der er udviklet af Resultmaker, er blevet en succesfuld eksportvare. Efter salg til den polske stat i efteråret 2004 er løsningen nu på vej til Holland i kraft af en aftale, som Resultmaker og Capgemini har indgået med det hollandske økonomiministerium. Det danske standardiseringsarbejde og strenge krav til forvaltningsløsningen har ført til udvikling af en teknologi, der nu kan eksporteres.

UDFORDRINGEN

Den nuværende strategi for offentlig it-udvikling er under pres af flere årsager:

Decentral beslutningskraft:

Væsentlige it-beslutninger træffes på et centralt niveau, hvor den fornødne helhedsorientering og behovet for entydige og fælles forpligtende digitale løsninger kun vanskeligt kan tilgodeses.

Udfordringen øges over tid i takt med at teknologien bliver stadig bedre til at honorere målet om services, der går på tværs af forvaltnings- og ressortmæssige skel.

Prisen for den manglende helhedsorientering er øgede udviklingsomkostninger, længere udviklingstid og løsninger, der mangler fleksibilitet og fremtidssikring.

”Overordnede it-beslutninger behøver ikke at være i konflikt med decentrale politiske beslutninger og valg af serviceniveau. Tværtimod”

En øget helhedsorientering i kraft af beslutninger, der træffes på et mere overordnet niveau, er ikke i konflikt med et kommunalt selvstyre og den danske tradition for nærdemokrati. Tværtimod. Der kan defineres en lang række it-opgaver, der er uden betydning for den enkelte borger eller virksomhed i lokalområdet og en overordnet koordination og udmøntning af beslutninger kan på disse områder fri-



gøre decentrale ressourcer til opgaver, der kan styrke den kommunale service.

Manglende beslutningskraft

Den nuværende strategi for offentlig it-udvikling er utilstrækkelig i forhold til realisering af overordnede nationale mål for digital forvaltning. En række udfordringer kræver, at der opstilles klare beskrivelser af de services, der skal udvikles, en mere formel handlingsplan for udførelse og en tilhørende angivelse af, hvem der har ansvaret for at målene realiseres. I de tilfælde hvor beslutningskraften er utilstrækkelig, er der risiko for en ukoordineret udvikling, hvor forskellige isolerede løsninger udvikles asynkront.

Prisen for den manglende beslutningskraft bliver, at der investeres i kortsigtede løsninger, at væsentlige gevinster går tabt som følge af manglende koordination mellem sideløbende udviklingstiltag og at den nødvendige kompetenceopbygning og organisatoriske tilpasning ikke prioriteres tilstrækkeligt.

Manglende beslutningskraft:

CASE

Administration af sygedagpenge

Sygedagpengeområdet administreres i dag af kommunerne, selvom reglerne er ens for alle i hele landet. Det betyder, at it-understøttelsen af sagsbehandlingen skal implementeres i samtlige kommuner, selvom det reelt er det samme, der skal gøres alle steder. Den lokale administration af en national ordning vanskeliggør dermed hurtig og effektiv udvikling af ét samlet system til modtagelse og behandling af de næsten 1 mio. sager, der hvert år er på området. Et samlet system og en ensartet administration kan samtidig reducere antallet af fejl i de udfyldte blanketter såvel som de ressourcer, der bruges til at finde disse. Det vurderes at op mod halvdelen af alle blanketter i dag er fejlbehæftede. Et forsigtig skøn over det samlede effektiviseringspotentiale i form af administrativ besparelse, mere effektiv it-implementering og færre fejl kan opgøres til mindst 100 mio. kr. om året.

Kompetencekløft

Den nuværende offentlige it-styring efterlader kompetencehuller, der medfører utilstrækkelig ekspertise til at håndtere den kompleksitet, der er indeholdt i væsentlige it-spørgsmål.

Kompetencekløften betyder, at it-medarbejdere ofte skal tage stilling til strategiske valg, de ikke har de naturlige forudsætninger for at træffe. Samtidig bruges der ressourcer på it-vurderinger, der kunne være anvendt mere effektivt i andre sammenhænge. Prisen for kompetencekløften bliver, at væsentlige beslutninger træffes på mangelfuldt grundlag og at der opstår ubalancer i forholdet mellem kunde og leverandør af offentlige it-løsninger.

Uudnyttede stordriftsfordele

I takt med at flere og flere af beslutningerne indenfor offentlig it-udvikling kan overføres til nye situationer og genanvendes, øges potentialet for stordrift. Når først analyser, løsningsvalg, tekniske overvejelser mv. er lavet ét sted, kan de skabe nytte og lette arbejdet flere andre steder. Med den nuværende offentlige strategi er der ikke tradition for aktiv stordriftsudnyttelse. Prisen herfor bliver, at de samme overvejelser skal gøres flere gange end nødvendigt med øgede udviklingsomkostninger og mindre robuste løsninger som konsekvens.

Behov for fælles succeskriterier

De overordnede mål for den digitale forvaltning er ikke tilstrækkeligt afstemt og koordineret med den nuværende strategi. Den manglende afstemning bringer den offentlige it-udvikling i et dilemma, der er særlig tydeligt i koordinationen mellem nationale og lokale målsætninger.

På lokalt niveau – f.eks. set fra en kommune – vil det være en fordel med en koordineret indsats af opgaver, der kræver tværgående sammenhænge. F.eks. tiltag, der kan sikre en åben og standardiseret national it-arkitektur. Alligevel har kom-

munen et incitament til selv at fastlægge retningslinjer og tempo for standardisering af sin it-arkitektur. Typisk fordi det giver en kortsigtet fleksibilitet i forhold til kommunens budgetlægning eller fordi ønsker om intern organisatorisk autonomi skal tilgodeses. Fra statens side vil det ligeledes være fordelagtigt at sikre en entydig og standardiseret it-arkitektur, så den fornødne tværgående sammenhæng kan sikres. Med den nuværende strategi har staten imidlertid også incitament til at forfølge egne målkriterier frem for at understøtte fælles koordinering. Typisk fordi det medfølgende ansvar for den digitale udvikling er uønsket, eller man følger en strategi, hvor ansvaret for den økonomiske byrde ønskes placeret hos kommunerne.

”Der er et tydeligt dilemma i koordineringen mellem nationale og lokale målsætninger”

Med den nuværende organisering af den offentlige it-udvikling kan både kommune og stat derfor have interesse i, at følge selvstændige succeskriterier i form af en ikke-koordineret strategi. Uagtet at det samlede resultat bliver en suboptimering i form af dyrere og dårligere løsninger.

Forskellige succeskriterier

CASE

Strukturreform

Den omfattende it-omlægning i forbindelse med strukturreformen er vanskeliggjort af den traditionelle ansvarsfordeling mellem stat, amt og kommune. Fra statens side er det blandt de primære mål at få gennemført reformen uden overførelse af ekstra ressourcer til amter og kommuner. Staten har samtidig interesse i at fastholde ansvaret på det decentrale niveau for at it-omlægningen gennemføres succesfuldt. Under de betingelser og som følge af retten til lokal selvbestemmelse har kommuner og amter interesse i at forestå it-omlægningen, så kortsigtede budgetmål tilfredsstilles og lokale it-mæssige hensyn tilgodeses. Den samfundsøkonomiske nettoeffekt af de divergerende succeskriterier er imidlertid, at strukturreformens it-omlægning bliver dyrere og muligheden for at benytte reformen som afsæt for en styrket digitale forvaltning reduceres.

PRIVAT ERFARINGS-GRUNDLAG

Når det kommer til store strategiske it-valg og -løsninger diskuteres det løbende, hvilke erfaringer der kan overføres fra den private til den offentlige sektor. Desværre er diskussionen ofte stærkt polariseret; Fra en side hævdes det, at man bør gennemføre digitaliseringen af den offentlige sektor med samme målbevidste styring, som kendetegner topstyrede private virksomheder. Fra anden side argumenteres der for, at den offentlige sektor har så særlige kendetegn, at det knapt nok skaber mening at snakke om erfaringsoverførelse. Polariseringen medfører, at der snakkes om 'den rigtige metode' i en næsten ideologisk tone, mens de konkrete erfaringer fra den private sektor, der rent faktisk kunne styrke den digitale forvaltning, er nedtonet.

Reelt er der nemlig både tale om behov for en målbevidst styring, som det opleves i visse private virksomheder og et særlig offentligt tilsnit, der tager højde for sektorens særlige kendetegn. Kunsten bliver derfor at anvende erfaringerne, hvor de skaber nytte, og gøre det med en dosering, der passer til den givne situation.

I den finansielle sektor har der som bekendt været en løbende opsplnitning og sammenlægning af virksomheder over de sidste 10-15 år, der er uden sidestykke i dansk erhvervsliv.

Det måske mest afgørende element i den udvikling har været informationsteknologi, der gennem en bevidst og offensiv strategi, har givet erfaringer og resultater, som endnu må betragtes som en fremtidsvision for digitalisering af den offentlige sektor. Metoden – som bl.a. Danske Bank er blevet identificeret med – har bestået af en stærk beslutningskraft og entydige valg. På den måde er der effektiviseret og opnået besparelser i milliardklassen ved hjælp

af it. Der er skabt en underliggende it-arkitektur, der muliggør hurtige og fleksible sammenlægninger af organisationer, forretningsenheder eller hele koncerner. Og kunderelationer tilbydes individuelle selvbetjenings-løsninger, der, målt på anvendelsesgrad, er en uforbeholden succes. Alt sammen på baggrund af klart defineret strategi og en entydig beslutningskraft.

Offentlige kendetegn

Det er både nærliggende og fristende at lægge sig i kølvandet på disse erfaringer. Og der er ingen tvivl om, at der kan og bør hentes langt mere inspiration og erfaring fra denne udvikling, end tilfældet er. Men erfaringen skal nøje tilpasses de forhold og situationer, hvor det er relevant. De relevante situationer er bl.a. bestemt af de egenskaber, der adskiller den offentlige sektor fra den private:

Større kompleksitet

Den offentlige sektor har en karakter, der er større og mere kompleks end Danske Bank. Alene Københavns Kommune er større og mere forskelligartet end Danske Bank. Det gælder hvad enten man måler på antal ansatte, antal systemer eller på spredningen af de arbejdsområder, der skal understøttes af it. Dertil kommer, at andre dele af den offentlige sektor varetager opgaver i forhold til mennesker, hvor teknologien kræver en større modenhed end det gør sig gældende indenfor finansiell virksomhed.

Sundheds-sektoren, der bl.a. er kendetegnet ved gentagne afbrudte arbejdsprocesser og udpræget parallel opgaveløsning, er et eksempel på det.

Flertydige målsætninger

Den offentlige sektor skal tilgodeses en bredere vifte af overordnede målsætninger, end det gælder for private virksomheder. Mens den private sektor, lidt forenklet, arbejder ud fra en målsætning om økono-

”Der mangler en fordomsfri stillingtagen til, hvilke private erfaringer fra det private, der kan overføres til den offentlige sektor”

misk optimering, skal den offentlige sektor også varetage områder, hvor *public services* har højere prioritet end rentabilitet, stå som garant for overholdelse af god forvaltningsskik og tilbyde borgere og virksomheder indsigt i sagsgange og beslutningsprocesser. Denne flertydige dagsorden betyder, at der stilles tilsvarende mere varierede krav til it-løsningerne.

Politisk kontekst

Det politiske system som styrer den offentlige sektor, giver andre præmisser for it-udvikling, end der gælder i den private sektor. I det politiske system er den grundlæggende præmis således uenighed om både mål og midler. Ikke mindst forudsætningen for at træffe entydige og gennemslagskraftige beslutninger er påvirket heraf.

Historisk afsæt

Endeligt bygger den nuværende danske fremgangsmåde på et erfaringsgrundlag, der er opbygget over en årrække. Som

omtalt er der elementer ved denne overordnede it-styring, der danner et godt afsæt for opbygning af en ny it-governancemodel. Derfor er der behov for markante justeringer, hvis teknologien fremover skal indfri de forventninger, der stilles til digital forvaltning. Snarene end et gennemgribende brud, som en kopiering af

den finansielle sektors strategi vil betyde. Den samlede konklusion bliver dermed, at den private sektor på den ene side besidder vigtige erfaringer, som kan styrke den

offentlige it-udvikling betragteligt. Men at denne erfaring på den anden side er nytteløs, hvis den søges indført som en samlet pakkedløsning, uden skelen til de forhold, der gør sig gældende i den offentlige sektor. I stedet er der behov for et situationsbestemt træk på erfaringer fra den private sektor, der til gengæld bør få markant større gennemslagskraft indenfor offentlig it-udvikling.

”I den offentlige sektor betragtes rollen som it-projektleder ofte som et karrieremæssigt mellemstøp”

PRIVAT SEKTOR VISER VEJEN BEST PRACTISE

It som investering

I private virksomheder betragtes it som en investering, der skal give et positivt afkast. Den offentlige sektor bør tilsvarende se mere på it som en investering. Særlig når det gælder investeringer med en tilbagebetalingstid, der strækker sig over forskellige finanslovsår eller valgperioder, eller når afkastet kommer andre myndigheder, end den der har foretaget investeringen til gode, kommer den offentlige sektor til kort.

Konsolideret beslutningskraft

Private virksomheder er ofte kendetegnet ved en stærkere og mere entydig it-mæssig beslutningskraft, end der gælder i offentlige virksomheder. Beslutningskraften kan ikke overføres generelt, men der er en række områder, hvor det kan styrke den offentlige it-udvikling markant. Særligt indenfor områder, f.eks. drift eller indkøb af hardware og software, der er uden betydning for det forvaltningsområde, som teknologien skal understøtte.

It som overordnet styringsmål

I den private sektor er teknologien en strategisk konkurrenceparameter, der er med til at definere graden af virksomhedens succes og de ansattes resultatopfyldelse. Det offentlige bør i højere grad definere tilsvarende mål. Indenfor særlig it-intensive forvaltningsområder, bør der konsekvent rapporteres om målopfyldelse og den samlede succesopnåelse kan med fordel afhænge heraf.

It-projektledelse som karrierervej

I private virksomheder er it-projektledelse en karrierervej, der bestrides af nøglepersoner. I den offentlige sektor betragtes rollen som it-projektledere alt for ofte som et karrieremæssigt mellemstøp. Denne vægtning af it-projektledelse som disciplin er utilstrækkelig og står i skarp kontrast til det store økonomiske udslag, der kan være konsekvensen af en god og en mindre god it-projektleder.

NY IT-GOVERNANCE

Hvordan kan den danske it-governance model så opbygges i praksis, så den danner den bedste ramme for digital forvaltning de kommende år? Hvordan bør organisering, samspil og beslutningskraft tilrettelægges, når det kommer til faktisk udmøntning?

Svaret kan ikke gives entydigt og bør under alle omstændigheder gøres til genstand for en grundigere og mere bredt forankret diskussion. DANSK ITs udspil består i nogle grundelementer og løsningsmuligheder, der forholder sig til de hovedudfordringer, den nuværende it-styring står overfor:



Domænefællesskaber

En dansk it-governancemodel bør tage udgangspunkt i domæner indenfor den offentlige sektor, hvor den nuværende strategi er under størst pres. Med domæner tænkes på større, forholdsvis velafgrænsede, områder af den offentlige forvaltning, hvor de hovedopgaver der skal løses i forhold til borgere og virksomheder hører naturligt sammen på tværs af ministerier, styrelser, amter og kommuner.

De respektive domænefællesskaber skal udgøre kernen i den offentlige it-styring, fordi domænerne giver mulighed for at skabe sammenhæng internt i forvaltningen såvel som overfor borgere og virksomheder, uafhængig af den offentlige sektors administrative opdeling. Mere specifikt

skal en optimal domæneafgrænsning fastsættes ud fra følgende kendetegn.

Kompetenceslægtsskab

De opgaver der skal løses i forhold til borgere og virksomheder har klare tematiske og kompetencemæssige lighedspunkter.

Fælles reaktionsmønster

De myndigheder, der hører under et domæne, påvirkes nogenlunde ens af udefra kommende begivenheder. F.eks. lovgivning, EU-direktiver, udenlandske konjunkturer mv.

Forvaltningsmæssig organisering

De forvaltningsmæssige opgaver vil typisk være organiseret indenfor samme domæne. Det vil bl.a. sige, at den konkrete løsning følger arbejdsprocesser mellem myndigheder i samme domæne, mens processer mellem myndigheder på tværs af domæner forekommer sjældnere.

I henhold til den fortolkning, kan der gives følgende oplagte eksempler på domæner:

- Sundhedssektoren
- Socialområdet
- Beskæftigelsesområdet
- Uddannelsesområdet
- Erhvervsområdet
- Miljøområdet

Domænerne indtager hver sin centrale position i forhold til en mere langsigtet strategi for digital forvaltning under hvert område. Strategien skal bl.a. indeholde de overordnede målsætninger for digitaliseringen, en prioritering af de enkelte digitaliseringstiltag, en mere specifik ansvarsfordeling, der fortæller hvilke aktører der har initiativet og pligt, samt en vurdering af, hvilke snitflader det enkelte domæne har i forhold til andre områder af den offentlige sektor.

Som det fremgår, er domæneområderne kendetegnet ved, at de går på tværs af de eksisterende forvaltningsmæssige lag, bestående af stat, region og kommune.

Domæneområderne er ligeledes kendetegnet ved, at de tilsammen udgør en delmængde af den samlede offentlige sektor. Således er det ikke hensigten, at hele den offentlige forvaltning skal tilrettelægges ud fra en domænestrategisk tilgang. De relevante områder afgrænses af det procesorienterede og tematiske slægtskab, der, på baggrund af digitaliseringen, netop stiller behov for, at der tænkes i tværgående sammenhænge.

Domænefællesskaberne bør sandsynligvis opbygges gradvist. Der er intet krav om, at alle relevante domæner skal ændre sin it-strategiske tilgang samtidig.

Beslutningskraft

Beslutning og praktisk udmøntning af den domæneorienterede it-governance tilgang varetages under hvert domæne af en organisatorisk enhed, der er forankret i det respektive fagministerium. Enheden består af de væsentligste aktører, der indenfor det givne domæne, står som hovedinteressent og central kompetencemæssig part i forhold til perspektivering af it-strategiske valg og udfordringer.

Således vil aktørerne indenfor næsten ethvert domæne udgøres af Kommunernes Landsforening og, i relevante tilfælde, en regional repræsentation. Dertil kommer domænespecifikke aktører, der spiller en væsentlig rolle i forhold til analyse, vurdering eller praktisk udmøntning af it-beslutninger af overordnet betydning for det enkelte domæne. Indenfor sundhedssektoren vil det f.eks. dreje sig om repræsentanter for praktiserende læger, speciallæger, sygehusejere, hjemmepleje, sygesikring, apotekere mv. Indenfor beskæftigelsesområdet vil det bl.a. dreje sig om a-kasserne, arbejdsformidlingen, samt de private aktører, der varetager en rolle som operatør på en del af de opgaver, der løses i forbindelse med aktivering af ledige.

It-strategiske beslutninger træffes i fællesskab og på baggrund af koordinerende forhandling mellem de respektive deltagere

indenfor hver domæneenhed. Men de enkelte deltagere har ingen vetoret i forhold til de beslutninger, der ligger under domænets beslutningsmandat. Om nødvendigt træffes de endelige beslutninger entydigt af fagministeriet, der dermed står som garant for den øgede beslutningskraft og det fælles forpligtende samspil, der er afgørende.

I operationel forstand kan det enkelte domænes it-governance enhed organiseres på forskellig vis. F.eks. som et mere selvstændigt digitalt kompetencecenter, der tegner strategier og handlingsplaner på vegne af de aktører, der repræsenterer domænet. Dermed behøver det enkelte fagministerium ikke nødvendigvis at udgøre det organisatoriske hjemsted for it-enheden.

Derimod er det nødvendigt, at den fornødne forretnings- og it-mæssige viden er til stede. Der skal således være viden og ressourcer til at drive domænefællesskabets strategiske arbejde og leverer de konkrete løsninger.

Samspil mellem domæner

En af grundideerne med domænefællesskabet er at lade organisering og beslutningskompetence afspejle informations-teknologiens tværgående og gennemgribende karakter.

Derfor er der særlig interesse for samspillet mellem domæner. I mange tilfælde er der flydende grænser mellem domæner, hvor det ikke er let at definere, hvor ejerskabet skal placeres. Disse flydende grænser må forventes at smelte yderligere sammen i de kommende år. Derfor vil den it-styringsmæssige organisering indenfor et givent domæne i mange tilfælde skulle suppleres med interessenter, der, ud fra en stringent forvaltningsmæssige betragtning, kan henføres til et andet område. Det afgørende er, at domæneorganiseringen er tilnærmelsesvist fyldestgørende i forhold til de teknologisk afledte strategiske og organisatoriske beslutninger.

Eksempelvis vil integrationsområdet have behov for en it-understøttelse, der har sammenhæng med uddannelses- eller socialområdet. Indenfor disse domæner skal der derfor inddrages interessenter fra integrationsområdet for at sikre den fornødne viden og en tilstrækkelig fokus på tværgående sammenhænge.

Samspil med den øvrige forvaltning

En ny it-governance model består også i et mere formelt samspil mellem de enkelte domæner og de øvrige forvaltningsmæssige niveauer, der fortsat vil spille en væsentlig rolle for digitaliseringen.

Internationalt

På internationalt niveau vil der blive truffet overordnede beslutninger, der udmøntes nationalt uden behov for andet end udførende handlen. Dette gør sig f.eks. gældende i forhold til internationalt fastsatte standarder, landebetegnelser, virksomhedskoder mv.

Nationalt

Et formaliseret samspil med det nationale niveau har afgørende betydning for succesfuld opbygning af en it-governancemodell. Først og fremmest skal det nationale niveau tage entydigt ansvar for etablering af den grundlæggende ramme, der er nødvendig for, at de respektive domænefællesskaber bliver velfungerende.

En velfungerende ramme kræver bl.a. at den overordnede it-infrastruktur, de standarder der sikrer åbne og fleksible it-systemer og de beslutninger, der kan føre til relevante systemmæssige løsningsvalg, varetages centralt. Rammen skal udfyldes så det får en større og hurtigere gennemslagskraft, end det gør sig gældende i dag.

Kommunalt og regionalt niveau

Tilsvarende vil der fortsat være væsentlige beslutninger, der træffes på regionalt og kommunalt niveau, såvel som indenfor de

enkelte institutioner. Eksempelvis udvikling af særlige elektroniske services, fastsættelse af specifikke informationsmodeller, it-understøttede forretningsgange mv. I særdeleshed skal it-beslutningerne på dette niveau koncentreres om områder, hvor det har direkte betydning for kvaliteten af det nærdemokrati, der kan ydes til borgere og virksomheder.

Som et generelt træk gælder for alle niveauer, at de beslutninger, der er nødvendige for at sikre en organisatorisk, semantisk eller teknisk interoperabilitet opad i systemet, dvs. fra kommune til domæne eller stat, fra domæne til stat mv., indgår som ansvarsområde.

Beslutningskraft og kompetencer

CASE

Fælles offentlig it-arkitektur

Åbne og sammenhængende it-systemer er en forudsætning for elektronisk borgerservice. Staten arbejder derfor målrettet med en standardisering af den offentlige it-arkitektur, i daglig tale kaldet, oioxml-standardiseringen, der kan sikre denne sammenhæng. På trods af opgavens åbenlyse nationale karakter og teknisk komplicerede art, varetages den praktiske udmøntning af standarderne imidlertid decentralt. Dvs. det er overladt til de enkelte kommuner at tage ansvar for at sætte sig ind i standarderne og vurdere, om de ønskes omsat til krav overfor kommunens it-leverandører, når it-systemer indkøbes eller videreudvikles. En national sammenhængende it-arkitektur afhænger dermed af de enkelte kommuners politiske prioritering, såvel som de for hånden værende it-kompetencer, der, især i mindre kommuner, ikke kan forventes at være til stede.

Derudover skal det nationale niveau træffe forskellige beslutninger og understøtte opgaver, der enten medfører en selvstændig styrkelse af den digitale forvaltning eller fremmer øvrige myndighedsniveaus betingelser for at digitalisere succesfuldt.

Konkrete eksempler på opgaver er:

- Sikring af et konkurrencepræget, innovativt udbudsmarked for offentlige it-ydelser.
- Konsolidering og samordning af statslige myndigheders interne it-anvendelse.
- Entydig og samlet håndtering af it-sikkerhedsmæssige udfordringer af national karakter.
- Etablering af et mere entydigt ejerskab og en klarere ansvarsfordeling i forhold til forretningsprocesser, der går på tværs af myndighedsskel.
- Iværksættelse af statslige initiativer eller ændringer i lovgivning, der kan fremme den samfundsmæssige nytte af digital forvaltning. F.eks. i form af overvejelser om favorisering af digitale kanaler, øget gennemsigtighed og demokratisering vha. it samt nye eDags beslægtede initiativer.

CASE Konsolidering i staten

Konsolidering i Udenrigsministeriet

I perioden fra 2000 til 2003 har udenrigsministeriet arbejdet målrettet med en konsolidering af sin samlede it-funktion. Ud fra en koncernstrategisk tankegang har konsolideringen bestået i at samle og standardisere ministerområdet, så det er understøttet af én og samme it-plattform på tværs af så forskellige forretningsenheder som Departementet, Danida, Danmarks Eksportråd og de mere end 70 danske ambassader rundt i verden. Konsolideringen har medført bemærkelsesværdige resultater, der både er hentet i kraft af stor-drift, en koncentration af kompetencer og muligheden for at indføre best-practise managementværktøjer som mere kvalificeret indkøber. Fra 2001 til 2004 har Udenrigsministeriet således reduceret de årlige udgifter til central it-drift med 57 mio. kr., så de for 2004 udgør ca. 60 mio. kr. mod tidligere 117 mio. kr. Konsolideringen har også medført en organisatorisk styrkelse i form af videndeling samtidigt med, at Udenrigsministeriet har et langt bedre udgangspunkt for hurtig it-understøttet forretningsudvikling, der f.eks. vil blive udnyttet når ESDH ifølge planen skal implementeres i løbet af 2005. Disse betydelige fordele, der ikke er opgjort økonomisk, ligger udover den driftsmæssige besparelse.

Styrkede incitamenter

En ny it-governancemodel har indførelse af øget beslutningskraft som et af de bærende elementer.

Det er imidlertid målet, at det kun undtagelsesvis er nødvendigt, at træffe beslutninger gennem ministerielle beslutninger. Tværtimod er det hensigten at tilvejebringe beslutninger på baggrund af maksimal information og afvejning af relevante hensyn. Der skal tages forskellige virkemidler i brug for at understøtte dette mål:

Fælles succeskriterier

Fastsættelse af overordnede forretningsmæssige såvel som mere detaljerede målsætninger for det enkelt domæne, der skal realiseres gennem teknologisk understøttelse, og som hver deltagende aktør i den organisatoriske enhed, på forhånd kan bekende sig til.

Eksempler på relevante mål kan være:

- Fuldt interoperationelle hovedprocesser indenfor et nærmere defineret område til en fastsat dato.
- Tidsmæssig effektivisering eller organisatorisk forenkling af et givent forvaltningsområde vha. digitalisering.
- Nærmere specificerede borger- og virksomhedsrettede services.
- Mål for øget gennemsigtighed eller information, der skal gøres tilgængelige for 3. part efter nærmere definerede retningslinjer.

Opsplitning af benefits

De gevinster en given opfyldelse af mål vil give, skal opgøres. Herunder bl.a. gennem en specifikation af de fordele, der opnås ved, at beslutninger træffes under større koordinering, med øget fokus på it-understøttet forvaltningsmæssigt udbytte og tilsvarende reduceret politisk hensyntagen. Gevinsterne skal anvendes til at styrke en incitamentsstruktur, hvor de målbare fordele der opnås gennem hurtigere og mere succesfuld udmøntning af it-beslutninger, kommer de deltagende aktører til gode. Incitamentsmodellen benytter sig altså af det faktum, at den domæne-orienterede

governancemodell kan medføre en samfundsøkonomisk gevinst. Og at denne gevinst kan gøres mere robust og geares yderligere, hvis de aktører der er afgørende for succesfuld realisering, opnår konkrete (økonomiske) fordele herved.

Konkret benefitudmøntning

De benefits, der bringer konkret indhold til incitamentsmodellerne, kan bestå i en resultatmæssig aflønning, hvis et givent mål realiseres. I forhold til kommuner kan det f.eks. være i form af en fordelagtig justering af bloktilskud, hvis en given forretningsproces reduceres tidsmæssigt eller ved at der fås en bedre normering på et givent område, der kan finansieres gennem en del af den gevinst, digitaliseringen har medført. Alternativt - eller som supplement - kan den øgede koncentration af it-

beslutningskraft indenfor de enkelte domænefællesskaber medføre en analytisk eller kompetencemæssig lettelse blandt andre enheder. Typisk i de enkelte kommuner. Disse lettelser kan så 'overføres' til andre opgaver eller reducere det generelle arbejdsmæssige pres på et givent område. En sådan situation kan f.eks. tænkes i forhold til en konsolidering af udbudsforretning, kravspecificering eller analysekraft i relation til fælles offentlig it-arkitektur.

Det overordnede mål med de styrkede incitament er, at der skal lægges pres på det forhandlingsspil, der dannes mellem de aktører, der er en del af it-governance modellen. Hver aktør skal så vidt mulig forpligtes til, og opleve en gevinst ved, at handle så de er i overensstemmelse med de fælles målsætninger, der er opsat.

VEJEN FREM

Vejen frem mod en ny offentlig it-governance model går først og fremmest gennem øget politisk bevågenhed. Offentlig it-governance handler om de områder, hvor teknologien udfordrer organisationer, ressortområder og beslutningsgange. Derfor kræver det aktiv politiske stillingtagen og handlekraft.

Men det er samtidig nødvendigt at ledende embedsmænd, it-chefer og tekniske

specialister tager del i debatten. Dels fordi det er her, de faglige vurderinger og den praktiske udmøntning skal foregå. Dels fordi embedsmænd, it-chefer og tekniske specialister skal være med til at formidle til det politiske niveau, at it er andet og mere end teknik.

It er en nøgleparameter med et samfundsøkonomisk perspektiv, der kalder på øget politisk bevågenhed.



DANSK IT er en leverandøruafhængig interesseorganisation, der offensivt og konstruktivt udbreder kendskabet til it-politiske spørgsmål og problemstillinger med henblik på at fremme de professionelle brugeres interesser såvel som samfundets nytte af informationsteknologi.

DANSK IT
Styrk dit netværk

www.dansk-it.dk

DANSK IT
Styrk dit netværk

St. Kongensgade 59 A
1264 København K
Tlf. 33 11 15 60
Fax 33 93 15 80
e-post: dansk-it@dansk-it.dk