

A close-up photograph of a car's dashboard, showing a digital display with a grid pattern and several buttons. The image is overlaid with a semi-transparent green filter. The text is in white, bold, uppercase letters.

STYRING AV INFORMASJONS- TEKNOLOGI I OFFENTLIG SEKTOR – HVORDAN KAN VI FORSTÅ PROBLEMER OG SUKSESSER?

Knut Ingar Westeren

professor ved Høgskolen i Nord-Trøndelag

Via mediene får vi inntrykk av at endring i IT-systemer og innføring av nye er en eneste lang skandalehistorie. I denne artikkelen vil jeg først se på bakgrunnen for den styringsmessige tenkningen som har ligget bak mange av de prosjektene vi har sett i Norge. Deretter vil jeg ta opp elementer fra nyere styringstenkning og prøve å gi et bidrag til å forklare hvorfor problemer oppstår og kriterier som kan legges til grunn for suksessfull innføring av nye IT-løsninger.

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

En avgjørende faktor for vellykket bruk av informasjonsteknologi er de prinsippene ledelsen legger til grunn for styring og ledelse. Både teori og praksis tyder på at tradisjonell New Public Management-logikk med konkurranseutsetting og privatisering av del-tjenester, ikke fungerer godt dersom offentlig virksomhet skal ta i bruk IT på en helhetlig og behovsbasert måte.

1. Innledning

De mer generelle betraktningene om informasjonsteknologiens betydning for samfunnsutviklingen starter ofte med å henvise til det vi kaller Solow computer paradox (1987), med det kjente sitatet: «You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics.» Om vi ser på mål for IT-investeringer i offentlig sektor så dreier det seg vanligvis om økt produktivitet og bedret tilgjengelighet/brukervennlighet. Spørsmålet er om vi klarer å måle dette som en produktivitetsvekst. Et problem er at produktivitetsendringen kan komme i en annen sektor enn der hvor investeringen skjedde. Et annet måleproblem er at det kan ta noen år før vi faktisk observerer at en endring i produktiviteten har funnet sted, se for eksempel Brynjolfsson and Hitt (1998).

Så har vi den muligheten, som er temaet for denne artikkelen, nemlig at styringen av prosjektet er så dårlig at resultatet ikke bidrar til produktivitetsvekst – snarere tvert imot. I denne artikkelen gir jeg først en oversikt over de styringsparadigmene vi mer prinsipielt har sett i den senere tid og hvordan disse har gitt forskjellige begrunnelser og utgangspunkt for større IT-investeringer i offentlig sektor. Deretter går jeg inn på det som kalles Digital Era Governance – DEG – og drøfter hvordan dette kan gi et bedre grunnlag for IT-investeringer enn New Public Management (NPM) og belyser det med et eksempel fra en større IT-investering i norsk offentlig sektor – Statens Lånekasse.

2. Prinsipielt om styringsmodeller i offentlig sektor

Når det gjelder offentlig sektors holdning til styring har det vært tre hovedbølger av styringslogikk fra slutten av annen verdenskrig og fram til i alle fall år 2000. Vi hadde det som ofte kalles en rød bølge, inspirert av sosialdemokratisk tenkning fra 1945 og fram til om lag 1973, som tankegang for utvikling av den nordiske velferdsmodellen. Den andre bølgen blir ofte kalt den grønne bølgen, hvor

Den økonomiske argumentasjonen for NPM tar utgangspunkt i et normalt fungerende frikonkurransemarked som modell.

måten å tenke offentlig styring på kombinerte elementer fra den røde tankegangen, med vekt på målstyring, med økologiske prinsipper om bærekraft, ofte inspirert av Brundtland-kommisjonen. Den tredje bølgen, ofte kalt den blå bølgen, tar utgangspunkt i en ny-liberalistisk og ny-konservativ måte å tenke på, kan sies å ha startet rundt 1985 og har vart i alle fall fram til 2000, og vi ser at den fortsatt er i live.

Utover på 1970-tallet begynte velferdsstaten å bli velutviklet, men den la også beslag på betydelige deler av den økonomiske aktiviteten. Kritikken mot offentlig sektor og offentlig styring vokste fra 1973 hvor oljekrisen kom og fram til rundt 1985 hvor politikkomslaget med New Public Management begynte å sette spor etter seg. Kritikken av offentlig sektor gikk i hovedsak ut på:

- Offentlig sektor var for stor.
- Offentlig sektor var for byråkratisk og regelstyrt.
- Offentlig sektor hadde for svak brukerorientering og brukerstyring.
- Offentlig sektor hadde for svak ledelse og man tillot i svært liten grad offentlig virkemiddelbruk å lære av hva som skjedde i markeder, det vil si å bringe inn privat sektor mer i samkvem med offentlig sektor.

3. Nærmere om framveksten av New Public Management

Hva som egentlig legges i begrepet New Public Management varierer, og det er også stor variasjon i hvor kraftig omleggingen mot NPM-orienterte tiltak var. Land som England og New Zealand må kunne sies å ha gjennom-

ført NPM med en relativt kraftig omlegging fra den tradisjonelle mål/virkemiddelstyringen til markedsorientering, mens den nordiske versjonen er noe mer avdempet.

Den oppsummeringen som ofte gis av den nordiske versjonen av New Public Management bygger på to hovedargumentasjoner – én med utgangspunkt i en økonomisk argumentasjon og en med utgangspunkt i en argumentasjon ut fra tiltak innenfor organisasjon og ledelse, se Busch et. al. (2007).

Den økonomiske argumentasjonen for NPM tar utgangspunkt i et normalt fungerende frikonkurransemarked som modell. De tiltakene som vi i stor grad ser her er for det første privatisering og konkurranseutsetting, hvor det viktige er å skille mellom bestiller og utfører av tjenestene. Det andre momentet går på frie brukervalg og brukerbetaling for offentlige tjenester. Det tredje hovedmomentet er innføring av såkalte selektive insitamenter i den forstand at man tillater forskjellige typer belønningsstrukturer.

De økonomiske tiltakene er enklere å identifisere og gi en merkelapp enn tiltakene med begrunnelse fra organisasjon og ledelse. I utgangspunktet hadde offentlig sektor en utpreget hierarkisk organisasjon og ledelsesstruktur, mens det innenfor rammen av NPM ofte ble endringer i retning av en flatere struktur og mer entreprenørorientert ledelse med vekt på nyskaping og desentraliserte profittsentre. I tillegg overtok man en del ledelsesmodeller fra privat sektor, spesielt med utgangspunkt i stikkordene Teamledelse og Total Quality Management (TQM), Powell (1995). I de siste årene har vi også sett en videre utvikling mot kunnskapsledelse (Knowledge Management), men i hvilken grad dette virkelig kan knyttes til NPM som ideologi er diskutabelt, se Jensen (2008). De fleste er enig om at de økonomiske argumentasjonene for NPM i betydelig grad står på egne bein, mens det er vanskeligere å begrunne at tiltak ut fra organisasjon og ledelse egentlig bygger på genuint nye antakelser.

En oppsummering av erfaringer fra land som har gjennomført mer radikale tiltak i

retning av NPM som England, USA, Australia, New Zealand, Canada og Nederland kan sammenfattes i følgende punkter:

- Endring i organisasjonsstruktur, det vil si at å gå fra større enhetlige organisasjoner til mer oppdelte avdelinger etter modell fra større bedrifter som ofte går under betegnelsen «disaggregation», Dunleavy et. al. (2006). Det ser ut til å være en klar ideologi å bryte ned hierarkiene med begrunnelse i at dette gjør de enkelte enhetene mer styrbare slik at det kan innføres en tankegang i retning av overskuddsmaksimering også for deler av offentlig sektor i omorganisert versjon.
- Det andre hovedpunktet bygger på å gjøre om offentlig aktiviteter etter markedet som modell, og her møter vi stikkord som privatisering og konkurranseutsetting, og – ikke minst – at bestiller- og utførerfunksjonene i denne sammenhengen blir skilt.
- Det tredje momentet er innføring av insentiver hvor selve insentivstrukturen da knyttes opp mot individuelle mål og overskuddsmaksimering for de enkelte aktivitetene.

I tillegg er det i de mer ekstreme versjonene av NPM et klart utalt mål å redusere omfanget av administrasjon og servicetilbydere i offentlig sektor.

Mange har nå hevdet at flere av hovedmålene for New Public Management og måten de ble forsøkt oppnådd på har vist seg å fungere dårlig på flere områder og mange problemer har oppstått i både styringen og resultatene av aktivitetene. Hood og Peters (2004) sier: «NPM is ‘middle aged’ and has accumulated paradoxes and contradictions.»

Hva som følger etter New Public Management som styringsregime diskuteres heftig, og det er vanskelig å finne en klar trend. Det brukes ofte to stikkord for å karakterisere de nye utviklingstrendene, og de er:

- «Network Governance» som på norsk kan oversettes til nettverksstyring.
- «Digital Era Governance» forkortet DEG,

eller på norsk – det digitale styringsparadigmet.

Det har vært mye diskusjon om de nye trendene kan sees på som alternativer eller supplement til NPM og i denne artikkelen vil jeg åpne for begge tolkningene, men jeg hevder samme hovedsyn som Dunleavy et. al. (2011), Margetts (2012), OECD (2004) og Hood og Peters (2004) at nettverksstyring og det digitale styringsparadigmet mer er alternative enn supplerende.

Jeg vil kun komme med noen korte bemerkninger om nettverkstyring. Mange henviser til R. A. W. Rhodes og hans definisjoner og begrepsavklaringer, se Rhodes (1997)

Forskere ved Rokkansenteret, Aars et. al. (2008), bruker i sin analyse av nettverkspolitikk i norske kommuner et analyseskjema utviklet av Rhodes (1997). Jeg kommer ikke til å gå nærmere inn på nettverksstyring og «governance» siden fokus for denne artikkelen er hva overgang til det digitale paradigmet kan bety for styring, både i teori og illustrert ved et eksempel (Statens Lånkasse) fra norsk offentlig sektor.

4. Framveksten av styrings-systemer basert på digitale verktøy – DEA

Vi har hatt styringssystemer både i privat og offentlig sektor i mange tiår hvor digitale verktøy har vært viktige, men det er først etter 2000 at diskusjonen om digitale verktøy, som et supplement eller alternativ til NPM, har skutt fart. De fleste tidfester framveksten av det digitale styringsparadigmet, DEA, til 2003–2005 og spesielt til de tre OECD-rapportene, som kom i 2003, 2004 og 2005. OECD-rapporten fra 2004 blir på mange måter sett på som en klar oppsummering av en av hovedinnvendningene mot New Public Management, samtidig som den er med på å introdusere DEA:

«Creating new organizations is a blunt

Selvfølgelig er IT også et virkemiddel, men det interessante er at det nå blir mål og virkemiddel på én gang.

instrument best used to build important new capacities, rather than as a stimulus for management improvement. The proliferation of more or less autonomous arm's-length public bodies makes collective action difficult» (OECD 2004, sitert etter Dunleavy et. al. (2006) p. 472).

I dette ligger at oppdelingen og nedbyggingen av offentlig sektor i mindre selvstyrte enheter basert på en NPM-tankegang, har produsert betydelige problemer, hvorav de to viktigste er:

- Det ble bygd opp nye byråkratier uten slanking eller effektivisering av de gamle, og i mange tilfeller uten å stimulere til bedre ledelse.
- Trenden med oppdeling av offentlig sektor førte også til at disse organene hadde blitt vanskeligere å styre og oppnå politisk formulerte mål på bakgrunn av det bevilgningensansvaret offentlig sektor uansett vil ha for mange tjenester.

OECD-rapportene peker på mange offentlige organer i England, Nederland og USA spesielt innenfor helse, samferdsel og undervisning hvor de problemstillingene som er nevnt ovenfor hadde funnet sted. Dette vil selvfølgelig ikke si at enhver oppdeling og endring i organisasjonsstruktur var mislykket. Det er også eksempler på at etablering av direktorater og tilsvarende typer organisasjoner i større grad frikoblet fra det direkte politiske styringssystemet, førte til effektivisering med hensyn til ressursbruk og klarere og mer effektive styringslinjer.

Videre hevdes det i de tre OECD-rapportene at ytterligere innføring av konkurranse-

aspekter på en del områder for det første har vært vanskelig å reversere og for det andre ikke har fungert helt etter til teori og intensjoner. De mest framtrepende eksemplene er fra helsesektoren hvor innføring av såkalte kvasimarkeder har vist seg å være både kostnadsdrivende og problematisk for offentlig sektors prioriteringer.

Kjernen i denne argumentasjonen er at de kvasimarkedene som etableres, har langt fra de tenkte optimalitetsegenskapene et velfungerende marked ville ha og at prissignalene ikke blir korrekte. Videre har det også vist seg at oppbygging og bruk av interne kvasimarkeder i helsesektoren har krevd mer byråkrat. I denne sammenheng er det også interessant å se på en del forskningsresultater og betraktninger rundt konkurranseutsetting og privatisering av IT-tjenester innenfor helse, samferdsel og offentlig administrasjon.

Her pekes det på flere negative enn positive resultater. Hovedproblemet med å flytte IT-tjenestene fra offentlig sektors kjerneaktivitet til å gi tjenesten til en privat aktør, er at offentlig sektor da mister styringsmuligheter, kunnskap og kompetanseoppbygging som i mange tilfeller viser seg å være nødvendig for å kunne bruke IT-tjenestene på en hensiktsmessig måte, se OECD (2004, p 127). Videre viser rapportene mange eksempler på at insentivstyring har blandede resultater når det gjelder å oppnå målet om effektivisering av tjenestene.

Den første bølgen i framveksten av DEG regnes å komme i tidsrommet 1985–1995. Da gikk vi over til databaserte hjelpemidler for tekstbehandling, arkivering og beregninger. Dette reduserte behovet for mange av kontorstillingene i driften av byråkratiene. Dette er ikke spesielt for offentlig sektor, tilsvarende har skjedd i privat sektor, for eksempel banksektoren.

Konklusjonen er at drift av byråkratiene nå ble avhengig av den IT-infrastrukturen som ble etablert, men det endret ikke selve byråkratiets måte å operere på i særlig grad. Den viktigste endringen ser ut til å være at

saksbehandlernivået i mye større grad faktisk utfører oppgaver innenfor tekstbehandling, redigering og produksjon av dokumenter – oppgaver som tidligere tilhørte kontorstøttefunksjonene. Det som skjedde blir ofte i engelskspråklig litteratur kalt en «back office revolution» eller på norsk en endring av kontorstøttefunksjonene.

Den andre bølgen startet rundt 1995, men de virkelige betydelige endringene manifesterte seg fra 2005 og utover. De tok utgangspunkt i følgende tre DEG-verktøy:

- Internet
- E-mail
- Web

Disse verktøyene endrer radikalt hvordan offentlig sektors drift skjer i den enkelte etat, mellom etater og organisasjoner og mellom etater/organisasjoner og offentligheten/publikum. Denne endringen påvirker også hvordan innholdet i offentlige politiske tiltak rettet mot befolkningen finner sted. Nå blir selve IT- og informasjonsbehandlingen i stor grad fokus for politikken og innholdet i tjenestene, mot at de tidligere i hovedsak var virkemidler.

Selvfølgelig er IT også et virkemiddel, men det interessante er at det nå blir mål og virkemiddel på én gang.

De viktigste endringene som følge av styring basert på DEG er:

- 1 E-post både som intern og ekstern kommunikasjonsform
- 2 Web og intranett som informasjonsnettverk
- 3 Spesielt utviklede elektroniske tjenester for brukergrupper
- 4 Fra papir til elektronisk arkiv/dokumentasjon. I denne sammenhengen blir det viktig å se på hvordan man elektronisk autoriserer forskjellige versjoner av tekster og dokumenter avhengig av hvilke rettslige regler og følger dette får.

Vi ser mange eksempler på, jamfør OECD-rapportene det tidligere er vist til, at det brukes

begrunnelser og erfaringer fra DEG-styring for å ta tilbake mange avdelinger, direktorater og kontorer som hadde blitt konkurranseutsatt og privatisert ut fra en NPM-begrunnelse. Det vi ser er ikke at vi kommer tilbake til de gamle sentraliserte byråkратиene, men at elektroniske kommunikasjons- og styrings-systemer gir to effekter:

- Effektiviserer drift og åpner for større og mer effektiv informasjonstilgang og informasjonsutveksling
- Som en konsekvens av dette stilles krav om at det må bygges opp «clusters of expertise» som det er helt nødvendig å ha i organisasjonen, og hvor det viser seg helt uhensiktsmessig og uproduktivt med konkurranseutsetting og privatisering.

To store tidlige eksempler her er tilbakeføring av 28 000 «Airport Security Staff» i USA fra private kontraktører til offentlig drift av flyplassene, og tilbakeføring av viktige drifts- og styringsenheter i den engelske jernbanen.

Et sentralt krav, som kom sammen med de nye digitale produksjons- og informasjonskanalene, er et som på engelsk kalles «needs-based holism» eller på norsk behovsorientert helhetstenkning. Når vi finner større totale digitale løsninger for kommunikasjon mellom offentlig sektor og befolkningen, er det mange eksempler på at ansvar og drift av slike løsninger ikke kan splittes opp i enkeltkontrakter som settes ut på anbud. I et digitalt tilbud fra A til Å er det viktig at offentlig sektor har det faktiske ansvaret, og har kontroll med både produksjonssystemer og prioriteringer.

Tilsvarende effekter har vi også sett i helsevesenet hvor det blir stilt større krav til at brukeren skal ha anledning til å gi tilbakemelding for alle deler av service og behandling til ansvarlig myndighet. Vi ser mange eksempler på digitalisering og webbasert produksjon av slike tilbakemeldinger, og det viser seg da at mottakerne også må ha ansvar og innflytelse i hele produksjonskjeden av tjenestene, se Aanesen et. al. (2009).

Videre er det slik at en del av de trendene vi ser for teknologiendringer ved større bruk av elektroniske virkemidler påvirker både organisasjoner og organisasjonskultur. Den første trenden jeg vil nevne kalles ofte elektronisk basert tjenesteutforming, i den forstand at papirbaserte administrative tjenester blir konvertert til digitale prosesser. Et eksempel vi ser mer eller mindre over hele den vestlige verden er hvordan skattesystemene endres fra papir til elektroniske plattformer.

Et annet eksempel er det vi kan kalle elektronisk styring/overvåking som vi ser framvekst av i samferdselssektoren ved for eksempel styring av trafikkmønstre og kødannelse. Andre eksempler ser vi innenfor bompengennkreving og t-banedrift.

En tredje utviklingstrend kalles «open book government» det vil si at kommunikasjonen mellom borger og offentlig sektor organiseres slik at den enkelte innbygger kan gå inn og se sin egen fil med skatteopplysninger, helseopplysninger, søknadsbehandling osv.

Hovedtanken i de tre nevnte OECD-rapportene støtter opp under argumentene for behovsorientert helhetstenkning og tilbakeføring av IT-enheter fra konkurranseutsetting og privatisering (på engelsk «reintegration», og vi har på norsk sett ordet reintegrasjon brukt om tilbakeføring av enheter fra konkurranseutsetting og privatisering). Vi vil selvfølgelig også i framtida se oppdeling av offentlige byråkratier i mindre enheter, bruk av markedsbaserte kontrakter og forskjellige insentivsystemer. Endring i disse styringsformene fra om lag 2005, sammen med digitalisering av kommunikasjonskanaler både i offentlig sektor og mellom offentlig sektor og befolkningen, peker i retning av at NPM i flere henseender er svært problematisk for framtidige løsninger for styring. Det er, i alle fall etter OECDs vurderinger, viktig å rette oppmerksomheten mot en behovsbasert helhetstenkning som går sammen med den digitaliserte utviklingen av kommunikasjonskanaler og tjenestetilbud.

5. Noen aspekter når det gjelder styring, tjenesteutvikling og overgang til digitale systemer i Statens Lånekasse

5.1 Innledning

Det er interessant å se hvordan flere av de teoretiske betraktningene jeg har kommet med i de tidligere avsnittene i betydelig grad ser ut til å stemme overens med de utviklingstrekkene vi har sett i Statens Lånekasse (forkortet til SL). SL gir hvert år ut informasjon med viktige tall og opplysninger om driften. I disse publikasjonene og på lanekassen.no blir det også redegjort for digitaliseringsprosessene som SL gjennomfører. Statens Lånekasse (2012, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b).

De opplysningene som er referert i dette avsnittet er hentet fra disse dokumentene og intervjuer med avdelingsdirektør Ingunn Bakkan Cowan i SL i 2011 og 2013.

I korte trekk kan den digitale utviklingen i SL summeres opp i følgende hovedpunkter:

- I 2001 ble det mulig å søke om støtte elektronisk, og i 2005 ble det åpnet for elektronisk signering av gjeldsbrev.
- Fra 2006 har Lånekassens kunder kunnet lese vedtak og informasjonsbrev i en sikker elektronisk postkasse på Dine sider på lanekassen.no.
- Fra 2009 må alle som skal søke om stipend og lån, gjøre det elektronisk. MinID ble tatt i bruk for sikker identifisering.
- I 2012 ble BankID tatt i bruk som en fjerde innloggingsmulighet på Dine sider, i tillegg til MinID, Buypass og Commfides.
- I 2013 ble lanekassen.no tilpasset besøk fra mobiltelefoner og nettbrett (responsivt design).
- Våren 2013 lanserte Lånekassen en ny løsning for elektronisk signering av gjelds-



ELEKTRONISK: Fra 2009 måtte alle som skulle søke om stipend og lån, gjøre det elektronisk. MinID ble tatt i bruk for sikker identifisering.

brev. Kundene kan nå signere avtalen om støtte elektronisk med BankID.

- I 2013 driftssatte Lånekassen en ny IT-løsning for saksbehandling av henvendelser og saker om tildeling av stipend og lån.
- Utsiftingen av Lånekassens IT-system ble sluttført i 2014, da en ny løsning for låneforvaltning kom på plass. Med den kom også flere nye ordninger for tilbakebetalingene.

5.2 Den digitale fornyelsen i Lånekassen

Med visjon om å bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet, har Lånekassen endret seg mye siden moderniseringsarbeidet startet i 2004. Spørsmålet Lånekassen alltid må ta stilling til i utviklingen av elektroniske løsninger, er hvilke tiltak som vil sikre bedre tjenester for kundene og økt pro-

duktivitet i Lånekassen. Ettersom Lånekassen ikke kan basere seg på å kommunisere én-til-én med rundt 400 000 støttemottakere, er det blitt desto viktigere med en helhetlig tenkning rundt bruken av ulike kanaler for å sikre kundene tilgangen og informasjonen de trenger.

Fornyelsen i Lånekassen er organisert i LØFT-programmet (Lånekassens ønskede framtid), som består av flere prosjekter. Siden 2006 har utskiftingen av IT-løsningene for kunde- og saksbehandlingen vært en viktig del av moderniseringsarbeidet. Første del av det nye systemet ble satt i drift i 2009. Nye nettjenester for kunder i tilbakebetalingsfasen ga stor økning i selvbetjeningsgraden for denne gruppen. Andre del av det nye systemet for kunde- og saksbehandling ble tatt i bruk i 2011. Da fikk kunder blant annet mulighet til å søke om distriktsetteggivelse og ettergivelse for kvotestudenter på nett. I 2013 ble den tredje og største delen av den nye IT-

Tabell 1. Tildeling av stipend og lån – hovedtall

| Tildeling av stipend og lån – hovedtall | 2012–2013 | 2007–2008 | 2002–2003 |
|--|-----------|---------------------|-----------|
| Antall elever og studenter i utdanning med rett til støtte | 491 300 | 442 500 | 391 000 |
| Antall støttesøkere | 409 513 | 314 886 | 264 370 |
| Antall støttemottakere | 392 645 | 289 575 | 242 774 |
| Antall låntakere | 222 921 | 188 278 | 188 485 |
| Antall stipendmottakere (ekskl. omgjøringsstipend) ¹⁾ | 258 814 | 166 980 | 232 352 |
| Antall stipend (ekskl. omgjøringsstipend) ¹⁾ | 396 256 | 284 694 | 354 761 |
| Antall omgjøringsstipend ²⁾ | 129 609 | 163 387 | 158 117 |
| Utbetalt lån (i millioner kroner) | 19 248 | 14 013 | 9 323 |
| Av dette omgjort til stipend ved fullført utdanning (i millioner kroner) ²⁾ | 1 939 | 4 584 | 1 204 |
| Utbetalt stipend (i millioner kroner) | 3 780 | 3 049 ³⁾ | 5 685 |
| Lån og stipend i alt (i millioner kroner) | 23 028 | 17 062 | 15 008 |

¹⁾ Omgjøringsstipend er stipend som kan bli gjort om fra lån til utdanningsstipend etter bestått eksamen.

²⁾ Status per 1.6.2013. Tallene for omgjøringsstipend er ikke endelige fordi alle eksamensresultater ikke er innrapportert for de aktuelle årene ennå.

³⁾ Omgjøringsordningen ble innført fra og med undervisningsåret 2002–2003. I starten ble én del av utdanningsstipendet utbetalt som stipend ved tildelingen, mens én del ble omgjort ved bestått utdanning. Fra 2004–2005 ble hele utdanningsstipendet et omgjøringsstipend. Dette forklarer nedgangen i «Utbetalt i stipend» fra 2002–2003 til 2007–2008.

Kilde Lånekassen (2014)

løsningen lansert. Alle henvendelser og saker om tildeling av stipend og lån behandles nå i det nye systemet. Utsiftingen av Lånekassens IT-system ble sluttført i 2014 med en ny løsning for låneforvaltning.

Tabell 1 gir hovedtall for tildeling av stipend og lån fra 2002–2003 til 2012–2013. Tabellen viser at aktiviteten sett i forhold til antall elever og studenter i utdanning med rett til støtte har økt med vel 25 prosent i tiårsperioden mens antall støttemottakere har økt med 61,7 prosent.

Tabell 2 gir tallene som viser utviklingen fra 2008 til 2013 med hensyn til digitalisering. Hovedinntrykket er at nettbruk og nett-

løsninger har økt betydelig. Spesielt interessant er det at andelen nettsøknader har økt fra 66 prosent til 92 prosent på fem år. Dette må sees i sammenheng med hvordan kundetilfredsheten har utviklet seg. Fra Lånekassen (2012, p5) refereres:

«Lånekassen gjennomførte en stor brukerundersøkelse, der et hovedmål var å undersøke kundenes tilfredshet med Lånekassens tjenester. Undersøkelsen omfattet kunder, foreldre, ansatte på lærestedene, beslutningstakere, studentorganisasjoner og journalister. Resultatene viste at Lånekassen nyter et godt omdømme og har høy tillit i alle målgruppene.»

Tabell 2. Elektroniske løsninger framfor papir

| Elektroniske løsninger framfor papir | 2013 | 2008 |
|---|-------------|-----------------|
| Nettsøknader | | |
| Andel nettsøknader – tildeling av stipend og lån | 92 % | 66 % |
| Andel nettsøknader – søknad om betalingsutsettelse | 89 % | 54 % |
| Brevutsendelser papir/elektronisk/varsling | | |
| Brevutsendelser papir | 1 800 000 | 3 200 000 |
| Elektroniske brevutsendelser som har erstattet papir | 1 660 700 | 660 000 |
| Antall førstegangsvarslar forfall 15.11. | 483 000 | 434 000 |
| Antall eFaktura forfall 15.11. | 308 000 | 190 000 |
| Andel eFaktura forfall 15.11. | 64 % | 44 % |
| Søknadsbehandling – maskinell behandling ¹⁾ og vedtak | | |
| Andel tildelingssøknader med maskinell behandling | 63 % | 58 % |
| Andel betalingsutsettelsessøknader med maskinell behandling | 67 % | (har ikke tall) |
| Andel rentefrit maskinelt vurdert etter likningskontroll | 81 % | (har ikke tall) |
| E-signering | | |
| Antall e-signeringer ²⁾ | 184 000 (H) | 5 700 (H) |
| Andel e-signeringer ²⁾ | 84 % (H) | 3 % (H) |

¹⁾ Maskinell behandling vil si at søknaden behandles automatisk (i motsetning til manuell behandling, hvor en saksbehandler må behandle søknaden).

²⁾ Fra april 2013 kan Lånekassens kunder signere avtalen om støtte elektronisk direkte på Dine sider på lane-kassen.no. De bruker da BankID eller Buypass. Det har også vært mulig å signere elektronisk tidligere, men da kun med Buypass i Altinn-løsningen. 2008-tallet er følgelig andelen e-signeringer med Buypass. Siden ny løsning ble innført fra under-visningsåret 2013–2014 er det hensiktsmessig å oppgi tall for høsten (H). Tallene gjelder for studenter i høyere og annen utdanning. Søker må være 18 år for å kunne signere avtalen om støtte elektronisk.

Kilde Lånekassen (2014)

6. Teori og praksis – om offentlige institusjoners utvikling mot den digitale verden

6.1 Noen betraktninger om hva som går galt

De siste åra har vi sett den ene skandalen etter den andre om IT-prosjekter i offentlig sektor med eksempler fra helsevesenet, Nav, Politiet,

Vegvesenet og departementene. Alle som steller med slike saker, politikere og ledere i det offentlige Norge, medier og forskere vet at IT er et sentralt virkemiddel for å sørge for fortsatt produktivitetsvekst i framtiden selv om det av forskjellige grunner ikke er så lett å finne dette i statistikkene.

Det hele toppet seg med NAV-skandalen og høringene i Stortinget rett før og etter årsskiftet 2014/2015. Om dette kan vi lese i Aftenposten. 04.12.14 gir daværende Nav-direktør Lystad sin forklaring på hva som gikk galt:

«Vi gjorde ting for fort, vi klarte ikke å lede prosjektet, vi hadde ikke styring på det faglige, og vi fikk ikke eksterne leverandører til å levere.»

I Dagens Næringsliv publisert 09.12.2014 uttaler Per Morten Hoff:

«IT-skandalene i offentlig sektor handler ikke om teknologi, men om styring, organisasjonsutvikling og ledelse.»

Vi kan gå langt tilbake for å finne eksempler som er parallelle til vår Nav-skandale; følgende uttalelse om utviklingen i England rundt 2000 er skremmende lik norske erfaringer (Dunleavy and Carrera 2013, p 275):

«The short-sighted and partly tragic decisions by the Department for Work and Pensions (DWP) to remodel itself in 2001 around phone-based processes, and then to do next to nothing about developing online transactions. DWP held off deciding to fundamentally simplify or adapt its complex business processes for the digital era for nearly a decade (see Chapter 5). The huge costs of reorganization around an already “dead” model, combined with unhelpful political interferences and short-sightedness, produced an absolutely static productivity picture over more than two decades.»

Det er urettferdig med en direkte sammenligning av innføring av nye IT-systemer i Nav og SL. SL var (og er) en organisasjon med en i stor grad helhetlig kultur mens Nav-prosjektet var en sammensmelting av ulike kulturer med ulike datasystemer. Men siden Nav-prosjektet hadde et så komplisert utgangspunkt så burde man i enda større grad enn SL hatt utgangspunkt i det som ser ut til å virke både i Norge og i utlandet; reintegrasjon og behovsbasert helhetstenkning. For at dette skal være mulig, må vi kvitte oss med i alle fall en del av tankegodset fra New Public Management

6.2 Nye utfordringer – også for Statens Lånkasse

Mye av tenkningen, som ligger bak moderniseringen av SLs IT-systemer, kan sees innenfor rammen av det som kalles reintegrasjon/til-

bakeføring og behovsbasert helhetstenkning. Selv om LØFT-programmet også har hatt sine problemer, har SL hele tiden hatt som strategi å beholde kunnskapsmessig kontroll ved innføring av nye systemer. SL har også lagt vekt på å informere og involvere hele organisasjonen i arbeidet. Det har vært viktig fordi de valgte eksterne konsulenter til å produsere de nye teknologiske løsningene.

I Lånkassens årsrapport for 2013 (Lånkassen 2014b) står det at moderniseringsarbeidet ligger innenfor rammene for den forventede produktivitetsveksten og er gjennomført innenfor de gitte økonomiske rammene.

Konklusjonen så langt er at Statens Lånkasse har taklet de to hovedkravene rimelig bra (reintegrasjon og behovsbasert helhetstenkning). Men er dermed er alt i skjønneste orden? Så enkelt er det ikke. Dunleavy og Margetts (2010) peker på at vi nå står overfor utfordringer når det gjelder det vi kan kalle en «Second wave digital-era governance». For SLs del kan vi da peke på:

1. Optimal bruk av ressurser

Å unngå fragmentering av organisasjonen (med hensyn til digitalisering) leder ikke automatisk til optimal bruk av ressurser på digital kompetanse internt i organisasjonen. Poenget er at SL uansett må bruke betydelige ressurser på direkte drift og på utvikling av de digitale ressursene. For at organisasjonen skal bli mest mulig effektiv både med hensyn til kundebehandling og kostnader må de interne brukerne av digitale tjenester gis et optimalt kunnskapsnivå. Det er vist til eksempler blant annet fra Storbritannia at det innenfor organisasjoner har utviklet seg digitale kunnskapsmessige «supersentre» som både kostnads- og kompetansemessig har vist seg nokså vanskelig å styre.

2. Nye utfordringer innenfor helhetstenkning

Her vises det til kjente temaer, som blant annet at når SL innfører digitalt førstevalg så reises også spørsmålet om hvordan en større samordning av informasjon mellom forskjel-

lige offentlige etater og registre skal foregå. Har SL allerede har startet et arbeid på dette området.

3. Nye utfordringer innenfor digitalisering

Det pekes på mange nye tekniske muligheter, for eksempel med hensyn til lagring av data i «Government clouds». En mer nærliggende problemstilling som er tatt opp i andre land er såkalte «Government apps», altså en felles applikasjonsutvikling for offentlig sektor. Her er SL allerede i en begynnende fase.

Mer generelt konkluderes det ofte i forbindelse med offentlige IT-skandaler som for eksempel Nav-skandalen, at ledelsen må ta ansvar. Det kan alle være enig i. Mitt hovedpunkt i denne artikkelen er at det ikke er nok. Det avgjørende er hvilke prinsipper ledelsen legger til grunn. Både teori og praksis tyder på at den tradisjonelle New Public Management-logikken i betydelig grad har utspilt sin rolle, mens reintegrasjon og behovsbasert helhetstenkning bør brukes reflektert og tilpasset den situasjon organisasjonen er i.

REFERANSER

- Aanesen M., Lotherington, A.T., Olsen, F., Devold, R. & Breivik, E.** (2009). *Ny teknologi i pleie og omsorg: en kost-nytteanalyse av smarthusteknologi og videokonsultasjoner*. NORUT Rapport 5/2009. Tromsø
- Aars, J., Fimreite, A. L., & Homme, A.** (2008). *Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner*. Rokkansenteret rapport 755500. Bergen
- Aftenposten** (4.12.14): <http://www.aftenposten.no/viten/uviten/Takeprat-fra-Nav-7810993.html>
- Brynjolfsson, E. & Hitt, L.** (1998). *Beyond the Productivity Paradox: Computers are the Catalyst for Bigger Changes*, CACM, August 1998
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K., & Vanebo, J.O.** (2007). *Modernisering av offentlig sektor, utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dunleavy, P.** (2007) Governance and state organization in the digital era. In R. Mansell, C. Avgerou, D. Quah & R. Silverstone (eds), *Oxford handbook on information and communication technologies*, Oxford: Oxford University Press, 404–426
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J.** (2006). New Public Management is dead. Long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467–494
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J.** (2011). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and e Government*. Revised Edition. Oxford: Oxford University Press
- Dunleavy, P. & Carrera, L.** (2013). *Growing the productivity of government services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Hoff, P. M.** (09.12. 2014). *It-skandalene i offentlig sektor handler ikke om teknologi, men om styring, organisasjonsutvikling og ledelse*. Dagens Næringsliv
- Hood, C. & Peters, G.** (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282
- Jensen, H. S.** (2008). Management and learning in the knowledge society. *Journal of Regional Analysis and Policy*, 38(2), 130–37
- Margetts, H.,** (Ed). (2012). *Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform*. Oxford: Oxford University Press
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** (2003). *The e-government imperative: Main findings*. Paris: OECD
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** (2004). *Modernizing government: The synthesis*. Paris: OECD
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** (2005). *E-government for better government*. (Paper GOV/PGC 2005 (1)) Paris: OECD
- Powell, T., C.** (1995). Total Quality Management as Competitive Advantage: A Review and Empirical Study. *Strategic Management Journal*, 16 (1), 15-37
- Rhodes, R. A. W.** (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. Vol. XLIV, 652-667
- Rhodes, R. A. W.** (1997). *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press
- Statens Lånekasse.** (2012). *Lånekassen i 2011*. Oslo: Statens Lånekasse
- Statens Lånekasse.** (2013a). *Lånekassen i 2012*. Oslo: Statens Lånekasse
- Statens Lånekasse.** (2013b). *Årsrapport 2012*. Oslo: Statens Lånekasse
- Statens Lånekasse.** (2014a). *Lånekassen i 2013*. Oslo: Statens Lånekasse
- Statens Lånekasse.** (2014b). *Årsrapport 2013*. Oslo: Statens Lånekasse
- Solow, R.** (1987). *We'd better watch out*. New York Times Book Review, July 12, p. 36