

NY DIGITALISERINGSSTRATEGI FORUTSETTER NY STYRINGSSTRUKTUR

Før regjeringen utvikler en ny digitaliseringsstrategi må den få vite hvorfor den gamle ikke virker.

Regjeringen har hatt [kick-off](#) på utarbeidelse av ny nasjonal digitaliseringsstrategi. De ønsker innspill. Her kommer mitt:

En strategiprosess består alltid av to deler:

- En analyse av endringer i omverden som påvirker gjeldende strategi
- En analyse av de forutsetninger og kapabiliteter som i dette tilfelle forvaltningen har til å gjennomføre ny strategi.

La meg begynne med det siste først. For det er her problemet ligger. Det er her utfordringene som er ikke vil snakke om, er. Det er her elefanten i rommet befinner seg.

Strategien fra 2016

Regjeringen sier ny strategi må erstatte [den som ble laget i 2016](#). Det er derfor naturlig å begynne med hva som var hovedfunnet i den forrige strategien. Der står det:

«Digitaliseringen medfører utfordringer som sektorene ikke kan løse hver for seg. Regjeringen ser derfor behov for å ta opp sektorovergripende problemstillinger knyttet til digitalisering som det har en samfunnsmessig merverdi å ha en overordnet og koordinert tilnærming til».

Problemene er de samme i dag. Intet har skjedd. Digitaliseringen har i begrenset grad ført til sektorovergripende digitalisering for å løse utfordringer som har samfunnsmessig merverdi. Hvorfor?

Svaret ligger i at forvaltningen i dag har nøyaktig samme styringsform og finansieringsmodell som den gang. Begge deler er uegnet til å løse dagens og morgendagens utfordringer.

New Public Management

I [siste nummer av Stat&Styring](#) skriver redaktøren: *«Det er lite å spore av nye styringsformer i moderne digitalisering av offentlig sektor. Tvert imot er det gamle måter å styre på som oftest gjenfinnes i digitaliseringsstrategier».*

Han refererer til en tysk undersøkelse som konstaterer at New Public Management (NPM) er med på å sementere silotenkningen. Grunnlaget for undersøkelsen er nettopp strategien fra 2016 – Digital Agenda for Norge.

I en artikkel av Gjermund Lanestedt og Bendik Bygstad [i Stat&Styring i fjor](#) analyserer forfatterne hva som har skjedd etter at strategien fra 2016 ble innført. I 2019 fikk en som kjent sammenhengende tjenester og økosystem. De konkluderer med at *«sammenhengende digitale tjenester gir brukerne **inntrykk** (min utheving) av sammenheng. Slik dempes presset på å endre de grunnleggende strukturene».*

De konkluderer med at digitaliseringen ikke har påvirket den tradisjonelle styringsformen. *«Det å tenke bredt og helhetlig om behov og nytte i brukernes økosystemer er krevende for en tradisjonelt fagsentrisk og New Public Management-inspirert forvaltning».*

De små forsøk på endring har ikke lyktes. Når det butter, trumfer tradisjonen og de etablerte strukturer vinner.

Det er derfor styrings- og samordningsprinsippene i forvaltningen som utgjør det største hinderet for at forvaltningen skal kunne tilpasse seg de nye utfordringene og en ny digitaliseringsstrategi..

Alternativet: Nettverksstyring

Men det finnes en annen styringsform som er brukt i det digitale privat-offentlige samarbeidet og som har gitt betydelige resultater. Dette gjelder både i det privat-offentlige samarbeidet som skjer [i regi av finansnæringen](#), og det samarbeidet som skjer i regi av Næringsdepartementet f.eks. innen miljøvennlig landbruksproduksjon. Det kalles nettverksstyring.

Nettverksstyring (på engelsk New Public Governance) handler mer om selve prosessen enn om strukturen rundt samarbeidet. Det viktige er hvordan ulike aktører finner sammen mot et felles mål, i stedet for på hvordan de organiserer seg for å løse oppgaven.

Nettverksstyring skjer mellom gjensidig avhengige aktører og gjennom frivillighet og tillit. Slik skiller nettverksstyring seg markant fra den tradisjonelle styringsformen i forvaltningen. Mens man her har tydelige maktforhold mellom ulike aktører, hvor partene åpenbart ikke er likeverdige, møter aktører i nettverk hverandre som gjensidig avhengige og likeverdige. Nettverk vil falle fra hverandre om de ikke limes sammen gjennom et felles mål.

En etat som velger nettverksstyring, tar derfor et skritt ut av egen organisasjon/etat og blir i større grad avhengig av sine omgivelser. Digitaliseringen blir mer fokusert på resultater fremfor organisering. Samarbeidet baserer seg på god kommunikasjon, felles mål, tillit mellom deltagerne og at gevinstene kommer alle parter til gode.

I denne type nettverksstyring kan man ikke benytte seg av «harde» styringsverktøy, fordi det reduserer tillitsforholdet mellom aktørene. Man kan ikke tvinge en selvstendig etat/bedrift til å handle på den ene eller den andre måten. Mandatet til den enkelte aktør må være så vidt at hen kan ta en avgjørelse der og da. Hvis etatsleder og de øvrige deltakerne i nettverket stadig må tilbake til sine overordnede for å drøfte ulike vedtak, blir nettverket handlingslammet og risikerer aldri å komme noen vei.

Skal en ny «digitaliseringsstrategi» overhodet ha noen mening, må den derfor oppmuntre til aktørsamarbeid og nettverksstyring, og ikke til silostyring og -organisering. Det er nye samhandlingsformer og ikke gammelmodige styrings- og organisasjonsformer som vil løse fremtidens samfunnsutfordringer.

Forvaltningen har allerede slike verktøy. Ett av dem er [Ny syntese](#), et felles rammeverk for å mestre komplekse samfunnsutfordringer og som Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har. Det er en modell som tar et oppgjør med den tradisjonelle rollen om å betrakte forvaltningen som enerådende for å forvalte allmenhetens beste og den kollektive interesse. *«Forvaltningens rolle bør være å styrke den kollektive kapasiteten til å oppnå resultater av høyere offentlig verdi til en lavere samlet kostnad for samfunnet på tvers av systemer og organisasjoner».*

Det innebærer at styringssystemene må bli dynamiske og sammensatte. En må trekke veksler på elementer som skaper teknologisk og sosial innovasjon. *«Ved å se bidraget fra det offentlige i en bredere kontekst av ønskede samfunnsresultater, og ved å gi borgere og andre aktører en aktiv rolle som verdiskapere, kan vi finne nye løsninger og oppnå mer - for en mindre samlet kostnad for samfunnet».*

Det er krise! Vi må organisere digitaliseringen annerledes!

På kick-off'en ble endringene i omgivelsene presentert som en megakrise av forskningsleder ved Sintef, Mari Bartnes. Vi har energikrise, klimakrise, naturkrise, komplekse og sammensatte globale verdikjeder og en begynnende resesjon. Det er digitalisering som kan løse energikrisen, sa statsminister Jonas Gahr Støre, som ett eksempel.

Men det er ikke bare de eksterne endringene i omgivelsene som utgjør en megakrise. Like stor megakrise er det at forvaltningen ikke er rustet til å gjennomføre den omstilling som er nødvendig for å møte disse utfordringene, og dermed levere på den strategi som regjeringen ønsker seg.

Allerede i 2018 ble det laget en næringspolitisk analyse av hvilke politiske grep en måtte ta for at digitalisering kunne øke samfunnsproblemer. : *«Det betyr at vi må tenke annerledes om organisering. Vi må bygge kompetanse på tvers – vi må utvikle teknologier som fungerer på tvers – vi må utvikle bedrifter som opererer på tvers – vi må utvikle regelverk på tvers – og vi må sørge for at forvaltningen også kan operere på tvers».*

Dette gjelder i enda større grad i dag. Forskjellen fra den gang til nå er at dagens utfordringer vil følge oss i flere ti-år fremover.

Hvorfor ny strategi?

Regjeringen gir følgende begrunnelse for å utvikle ny strategi:

«Vi treng ein heilskapleg digitaliseringspolitikk på tvers av ulike sektorar for å legge til rette for arbeidsplassar, verdiskaping og betre offentlege tenester i heile landet».

Hva er forskjellen på det utsagnet, og det funnet daværende regjering fant i 2016 da forrige strategi ble laget og som jeg siterte innledningsvis?

Digitaliseringsstrategier går tydeligvis ikke i bølger. De går i ring.

Arild Haraldsen