

---

Kommunal- og distriktsdepartementet

## Innspill fra DFØ til ny nasjonal digitaliseringsstrategi

DFØs samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv ressursbruk i staten gjennom å levere felles økonomitjenester, gjøre analyser av forvaltningen, forvalte regelverk og gi råd og veiledning innen styring, utredning, ledelse og offentlige anskaffelser.

Ny digitaliseringsstrategi bør tydeliggjøre hva som er utfordringene i dag og hva strategien skal løse. Vårt utgangspunkt er at den digitale utviklingen i offentlig sektor skal styres av hvilke mål digitalisering skal bidra til å realisere. Strategien bør adressere en bredde av mål for samfunnet og offentlig forvaltning. Blant målene bør være relevante og gode tjenester til samfunnet, samlet kostnadseffektivitet i forvaltningen, bærekraft, utvikling av digitale evner i offentlig sektor og i samfunnet ellers, og konkurransefortrinn for Norge gjennom IKT og digitalisering.

Vi adresserer i vårt innspill særlig forhold knyttet til vårt samfunnsoppdrag, men også enkelte andre forhold av mer generisk art.

### Teknologiutvikling og forvaltningsutvikling i sammenheng

DFØ erfarer at en vellykket digitalisering av offentlig sektor krever at teknologiutvikling og forvaltningsutvikling ses i sammenheng.

For stadig flere offentlige virksomheter blir digitalisering og bruk av IT en kjernekompetanse. De teknologiske løsningene som utvikles er ofte kritiske for verdi og nytte for brukere og forvaltning. Løsningene er ofte ikke hyllevere, men utviklet eller tungt tilpasset de enkelte virksomhetene og tjenestene. Med dette utvikler også kostnadsbildet i virksomhetene seg. En stadig større andel av kostnadene i virksomhetene knytter seg til utvikling og forvaltning av sterkt digitaliserte tjenester og tilknyttet informasjonsteknologi, og til kompetanse på disse tjenestene og løsningene. Metoder og evner nødvendig for å styre kompetanse, tjenester, gevinstuttak og økonomi endres med dette.

Innsats for digitalisering og teknologisk utvikling må styres i et langsiktig perspektiv. Evne til å forstå brukeres behov, designe gode tjenester som realiserer nytte og verdi, og evne til å styre kostnader i utvikling og forvaltning/drift over et livsløp blir kjernekompetanse for mange virksomheter. Økonomi i digitale tjenester må styres i et livsløpsperspektiv, ikke i prosjektperspektiv. Finansiering av tjenestene må være vurdert både for prosjekt og for senere drift og forvaltning allerede fra start. Planer for realisering av gevinster må etableres fra start og følges opp gjennom livsløpet.

Smidige metoder benyttes i stadig større grad som arbeidsform for utvikling og forvaltning av digitale tjenester, også i offentlig sektor. Metodene brukes ofte for å sikre kostnadseffektiv og brukerorientert utvikling, og for å raskt kunne levere levedyktige løsninger som gir verdi tidlig, for så å videreutvikle tjenestene for ytterligere verdi. Det kan være krevende å detaljere eller estimere gevinstmål i tidlig-fase i slike utviklingsløp. Metoder der man jobber smidig med etablering og videreutvikling av nye løsninger, og der gevinster kanskje realiseres først over tid, avhenger av økonomiske rammer til videre forvaltning. Drift og utvikling går gjerne hånd i hånd i arbeidet med digitalisering, og eventuelle opplevde skott mellom budsjettmessig styring av henholdsvis drift og utvikling kan utfordre god forvaltning og videre gevinstrealisering. Dette kan utfordre tradisjonelle økonomiske styringsmodeller. Økonomiregelverket åpner for omprioriteringer mellom poster, men dette krever egne budsjettvedtak. For å få til gode løsninger er det viktig med en god styringsdialog for å avklare handlingsrommet virksomhetene har og bør ha.

Vi mener også det er behov for å se på finansiering og styring av større digitale utviklingsløp, der man trenger forpliktende samhandling på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer. Det bør utvikles bedre modeller for fordeling av kostnader og realisering av gevinster, særlig der kostnader påløper ett sted og gevinster realiseres andre steder. Ut fra et regelverksperspektiv er det gode muligheter for samfinansiering, men dette krever at alle involverte prioriterer en slik finansiering. Det viser seg ofte å være utfordrende i praksis. Vi ser behov for bedre mekanismer for å understøtte tverrsektorielt samarbeid fremover, og for å utvikle regelverket der det i dag faktisk er begrensende. I arbeidet med å utvikle sammenhengende tjenester skjer det omfattende praksisutvikling som vil være et godt grunnlag for å få mer kunnskap om organisasjons- og finansieringsmodeller for tverrgående samarbeid.

*Digitaliseringsstrategien bør adressere hvordan styringsmodeller for utvikling av offentlig forvaltning og digital utvikling skal samordnes, støtte inkrementell utvikling og forvaltning av digitale tjenester, og understøtte tverrsektorielt samarbeid.*

## **Betydningen av offentlige anskaffelser**

Offentlig sektor kjøper inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for om lag 600 milliarder kroner årlig. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at pengene utnyttes best mulig. Virkemidler innen digitalisering er viktige for å realisere gevinster fra offentlig sektors anskaffelser.

### *Anskaffelser som katalysator for innovasjon og digital transformasjon*

Anskaffelsesfunksjonen er det offentliges måte å dra nytte av markedets innovasjonskraft. Bruk av eksterne leverandører i digitaliseringsarbeid er ofte avgjørende for innovasjon og å møte fremtidens utfordringer. For å lykkes med digitaliseringsprosjekter må anskaffelser planlegges og forberedes godt og tidlig. Dette viser seg ofte å være krevende. Anskaffelser der virksomhetene kartlegger og dokumenterer sine reelle behov godt, og der spesialistkompetanse i leverandørmarkedet i stor grad får definere løsningene, gir ofte best og mest effektive løsninger på behov. Dette krever modenhet og god kunnskap om anskaffelsesregelverkets rammer, i tillegg til faglig/ teknisk forståelse om behov. God anskaffelsespraksis muliggjør at nye ideer, kompetanse og løsninger fra innovative selskaper og oppstartsselskaper med nye løsninger eller banebrytende teknologi tas i betraktning i valg av løsning. Dette bidrar til god digitalisering, gode løsninger på behov, og positive samfunns effekter.

*Digitaliseringsstrategien bør understreke viktigheten av å benytte kompetanse og innovasjon i markedet og å inkludere anskaffelses- og innovasjonsperspektiver helt fra starten av digitaliseringsinitiativer.*

### *Det grønne skiftet*

Digitalisering og nye måter å løse behov på har et betydelig potensial til å gjøre offentlig sektor mer bærekraftig. Digitale løsninger kan øke effektivitet i det offentlige og bidra til å redusere klimaavtrykk gjennom mer effektiv oppgaveløsning og redusert forbruk av fysiske produkter og ressurskrevende tjenester. Eksempler på dette er bruk av videoteknologi som har redusert behovet for reise, og skytjenester som tillater delt bruk av servere og datalagring. Dette gir redusert ressursbruk og energiforbruk. Offentlig sektor kan bidra til å påvirke grønn omstilling i leverandørmarkedet. Dette krever tydelige krav til løsningene, verktøy og veiledning til virksomheter i arbeid med grønne anskaffelser, og muligheter til å se, påvirke og å følge opp praksis i sektoren.

*Digitaliseringsstrategien bør legge vekt på hvordan grønne offentlige anskaffelser kan bidra til å redusere klimaavtrykket i offentlig sektor spesielt og i samfunnet generelt.*

### *Omstilling av hvordan vi anskaffer - datadrevne anskaffelser*

Digitalisering og bruk av data om anskaffelser og innkjøp gir økt innsikt i hvordan offentlig sektor bruker ressursene sine. Gjennom digitale løsninger og data fra anskaffelser kan virksomheter analysere og forstå behov og praksis i egen organisasjon, påvirke kostnader og forbedre anskaffelsespraksis. Tilsvarende kan man måle og analysere praksis og ressursbruk på tvers av virksomheter og sektoren, og gjennom dette se effekter av endringer i regelverk og bidra til læring og utvikling av praksis. Bedre datagrunnlag kan identifisere områder med potensial for fellestjenester i sektoren, områder med innovasjon som andre kan lære av, og hvor vi bør koordinere kjøp og sambruk av løsninger. I DFØ setter vi oss som mål om å kunne måle effekten av endret regelverk gjennom bedre og rikere data om anskaffelser, og å bidra til utvikling av praksis og ressursbruk i offentlig sektor. Et eksempel er regelverksendringen der det pålegges vektning av miljø i alle anskaffelser.

*Digitaliseringsstrategien bør peke på mekanismer for å dokumentere og måle oppnåelse av målsetninger innen anskaffelser, som effekter på bærekraft og ressurseffektivitet, og legge til rette for effektiv tilgang til data for å oppnå dette.*

### **Utvikling av praksis og rammevilkår for særlig viktige IKT-områder:**

Som en digitalisert virksomhet jobber vi, som også andre offentlige virksomheter, med IT-faglige områder med særlige utfordringer og særlige muligheter. Vi tror norske bedrifters og offentlige virksomheter sin evne til å beherske utfordringene og utnytte mulighetene som ligger innen disse områdene er svært viktige fremover.

#### *Cybersikkerhet:*

Utviklingen i trusselbildet for cyberangrep øker behovet for felles innsats og koordinering og for klare krav til offentlige virksomheter innen sikkerhet. Den raske utviklingen i teknologi gir muligheter både for nye angrepsvåpen for trusselaktører og verktøy for beskyttelse for virksomheter. Det er behov for å sikre en høy beredskap og tilstrekkelig utviklingstakt. Riksrevisjonens dokument 3:7 (2022–2023) fra februar 2023 trekker frem at digital sikkerhet er helt avgjørende for å ivareta velferdssamfunnet, viktige samfunnsfunksjoner og nasjonale sikkerhetsinteresser. Rapporten påpeker behov for bedre samordning av arbeidet med digital sikkerhet.

*Digitaliseringsstrategien bør adressere hvordan innsats på området skal styres og koordineres, både for å ivareta sikkerhet og beredskap og for å sikre at dette oppnås på en samlet kostnadseffektiv måte.*

### *Bruk av kunstig intelligens:*

Kunstig intelligens (KI) byr allerede på store muligheter for mange aktører, og utviklingen forventes å akselerere ytterligere de neste årene. 2022 og 2023 har vist en eksplosiv vekst i interesse for spesielt generativ KI, der tjenester som Chat GPT har hatt gjennombrudd og gjort bruk av KI allment tilgjengelig. Det er viktig å ta stilling til hvordan offentlige virksomheter kan sikre utvikling av evner og kompetanse til trygg bruk, slik at vi unngår fallgruver. Samtidig er det viktig å frykte for konsekvenser ved feil bruk av KI gjør at offentlige virksomheter unnlater å utvikle evner til å bruke teknologien på en god og trygg måte. Offentlig sektor bør sikre kompetanseutvikling og god adopsjon for å kunne høste av gevinstene fra teknologien.

*Digitaliseringsstrategien bør adressere tiltak for å sikre en aktiv, men trygg utvikling i bruk av KI i offentlig sektor. Det bør vurderes hvordan offentlig sektor kan jobbe for å etablere språkmodeller bedre tilpasset norsk språk og kultur, og hvordan man kan skape tilstrekkelig gode datagrunnlag for å videreutvikle språkmodeller rettet mot aktuelle domener innen sektoren.*

### *Deling og bruk av data:*

Data er en viktig kilde til verdiskaping i offentlig sektor. Med økt kompetanse på bruk av kunstig intelligens øker potensialet videre. Det jobbes allerede mye med rammeverk og tiltak for å stimulere til datadeling i offentlig sektor. Dette er bra. Etter vår vurdering er det likevel fremdeles grunnleggende utfordringer innen sektoren rundt rammebetingelser og regelverk for deling. Riksrevisjonens dokument 3:8 (2023–2024), publisert november 2023, peker også på en rekke utfordringer knyttet til datadeling i offentlig sektor. Man bør derfor se på hva som skal til for å komme videre raskt. Mekanismer rundt finansiering av innsats for å forvalte og dele data må etableres. Det samme må et forpliktende regelverk som gjør det enklere å utveksle data mellom statlige organisasjoner, og mellom offentlig- og privat sektor. Det må etableres tydelige juridiske retningslinjer for hva som skal og kan deles av informasjon, og metoder og veiledere som reduserer terskelen for de enkelte virksomhetene i å dele og å få tilgang til data.

Videre må også krav og retningslinjer for *dataforvaltning* i offentlig sektor utvikles. Det må sikres tilstrekkelig rikholdig og god informasjon om dataene som deles (metadata), inkludert datakvalitet, opprinnelse, relevans og ikke minst betydning. Så lenge betydningen og forståelsen av data er uklare, vil bruk og nytte begrenses. Det bør kravstillelse at data som deles, også skal ha en tydelig, konkret og anvendbar beskrivelse av disse.

*Digitaliseringsstrategien bør adressere utfordringer rundt bruk av, deling av, og forvaltning av data i offentlig sektor.*

### *Bruk av skytjenester*

*Strategien bør adressere dilemma rundt bruk av skytjenester i staten, og understøtte gevinster fra satsninger i staten for fellestjenester innen statlige datasentre og fellesavtaler på skytjenester.*

### **Bruk av fellestjenester og felles infrastruktur**

Som en leverandør av fellestjenester vil vi understreke mulighetene for økt kostnadseffektivitet ved utvikling og bruk av fellestjenester og felles infrastruktur. På mange områder jobber statlige virksomheter fortsatt i parallell og utvikler likeartede løsninger. Det kan det være gode grunner til. Det er for eksempel viktig å vurdere risiko og sårbarhet ved en sentralisering og standardisering av oppgaveløsningen. Staten kan likevel, som ikke minst Digitaliseringsdirektoratet har vist gode

eksempler på, samlet sett spare store ressurser dersom det gis sterkere føringer knyttet til utvikling og bruk av felles tjenester, løsninger og infrastruktur.

*Digitaliseringsstrategien bør vektlegge mekanismer som stimulerer til bruk av fellestjenester der dette gir samlet verdi og konkretisere områder der offentlig sektor kan høste gevinster gjennom fellestjenester.*

Vennlig hilsen

Tore Blekastad

Divisjonsdirektør IT

*Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift*