

# Saman om felles mål?

Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgåver

---

Rapport 2010:18  
ISSN 1890-6583

## Føreord

Forvaltinga er spesialisert og møter i dag ei rekkje samfunnsmessige utfordringar som er sektorovergripande. Sektorovergripande prosjekt og oppgåveløysing krev effektiv styring, samordning og samarbeid over sektorgrenser og mellom ulike verksemder. Innbyggjarar og næringsliv forventar at styresmaktene opptre samordna når det er naudsynt for å nå måla som er sette.

Arbeid med tverrsektorielle problemstillingar og bruk av styringsverkemiddel på ein effektiv måte er eitt av satsingsområda i Difi sin strategi for forvaltingsutvikling.

I denne rapporten er vi særleg opptekne av å formidle konkrete erfaringar frå nokre utvalde tverrgåande prosjekt og forvaltningssamarbeid. Vi oppsummerer både aktørane sine egne erfaringar og vurderingar og peikar også ut nokre felles læringspunkt som etter Difi si vurdering bør gjevast særleg merksemd i tilsvarande tverrsektorielle samarbeidsprosjekt.

Målgruppa for rapporten vil såleis vere leiarar og medarbeidarar som på ein eller annan måte er involverte i tverrsektoriell oppgåveløysing.

Erfaringsmaterialet vil også på ulike måtar danne grunnlag for det vidare arbeidet med tverrsektoriell oppgåveløysing i Difi.

Vi takkar alle som har bidrege med tid og kunnskap i intervju og samtalar med oss. I særleg grad gjeld dette personar frå verksemdene som er omfatta av døma i rapporten.

Difi står ansvarleg for innhaldet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Nebben har vore prosjektansvarleg. Prosjektet er utført av Peter Bøgh, Mette Haarstad, Mona Naomi Lintvedt og Jan Kato Fremstad (prosjektleiar).

Oslo 22. desember 2010



Hans Christian Holte  
direktør

# Innhald

<b>Samandrag .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Bakgrunn og føremål .....</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrunn .....	4
1.2 Mål .....	4
1.3 Utdjuping av problemstillingane .....	5
1.4 Nærare om dei utvalde døma i utgreiinga .....	6
1.5 Kort om metode/tilnærming .....	7
1.6 Lesarrettleiing.....	8
<b>2 Om samordning .....</b>	<b>9</b>
2.1 Definisjon av samordning .....	9
2.2 Aspekt ved samordning .....	9
2.3 Styrken i samordninga.....	11
2.4 Norsk offentleg forvaltning som samordningskontekst .....	12
2.5 Føresetnader for samarbeid og samordning .....	14
2.6 Kostnader ved samarbeid og samordning .....	16
<b>3 Altinn .....</b>	<b>18</b>
3.1 Kva er Altinn? .....	18
3.2 Forhistoria .....	18
3.3 Nærare om organisering, styring og finansiering .....	19
3.3.1 Organisering .....	19
3.3.2 Styring .....	21
3.3.3 Finansiering .....	22
3.4 Aktørane sine oppfatningar .....	23
3.4.1 Synspunkt på organiseringa .....	23
3.4.2 Synspunkt på styringa .....	24
3.4.3 Synspunkt på finansieringsforma .....	25
3.4.4 Synspunkt på andre verkemiddel .....	25
3.5 Viktige erfaringar og utfordringar .....	26
<b>4 eResept.....</b>	<b>30</b>
4.1 Kva er eResept?.....	30
4.2 Forhistoria .....	31
4.3 Nærmare om organisering, styring og finansiering.....	32
4.3.1 Organisering .....	32
4.3.2 Styring .....	34
4.3.3 Finansiering.....	35
4.4 Aktørane sine oppfatningar .....	36
4.4.1 Synspunkt på organiseringa .....	36
4.4.2 Synspunkt på styringa .....	36
4.4.3 Synspunkt på finansieringsforma .....	37
4.4.4 Synspunkt på andre verkemiddel .....	37

4.5	Viktige erfaringar og utfordringar .....	38
<b>5</b>	<b>Norge digitalt .....</b>	<b>42</b>
5.1	Kva er Norge digitalt? .....	42
5.2	Forhistoria .....	43
5.3	Nærare om organisering, styring og finansiering .....	43
5.3.1	Organisering .....	43
5.3.2	Styring .....	46
5.3.3	Finansiering .....	47
5.4	Aktørane sine oppfatningar .....	48
5.4.1	Synspunkt på organiseringa .....	48
5.4.2	Synspunkt på styringa .....	49
5.4.3	Synspunkt på finansieringsforma .....	50
5.4.4	Synspunkt på andre verkemiddel .....	50
5.5	Viktige erfaringar og utfordringar .....	51
<b>6</b>	<b>”Referanseprosjekt” .....</b>	<b>54</b>
6.1	EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltinga .....	54
6.1.1	Skildring .....	54
6.1.2	Utfordringar og gode grep .....	55
6.2	Etablering og utvikling av Senter for utanlandske arbeidstakarar (SUA). .....	56
6.2.1	Skildring .....	56
6.2.2	Utfordringar og gode grep .....	57
6.3	Gjennomføring av rammedirektivet for vatn .....	59
6.3.1	Skildring .....	59
6.3.2	Utfordringar og gode grep .....	60
<b>7</b>	<b>Nokre sentrale lærdomar .....</b>	<b>62</b>
7.1	Sikre god forankring av mål og planar .....	62
7.2	Klår organisering .....	65
7.3	Etablering av god styring på alle nivå .....	67
7.4	Gode finansieringsmodellar er ei utfordring .....	72
7.5	Relasjonar avgjerande? .....	74
7.6	To refleksjonspunkt avslutningsvis .....	75
7.7	Oppsummering .....	76

## Vedlegg

Vedlegg 1: Eksempel på ulike tverrgående prosjekt og oppgåver

Vedlegg 2: Litteraturliste

## Samandrag

Forvaltingspolitikken og behova hjå brukarane tilseier at offentlege verksemder samordnar seg meir på tvers av organisatoriske skilje.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har undersøkt nokre døme på samordning, basert på dokumentstudiar og intervju med sentrale personar i prosjekta. Føremålet har vore å oppsummere erfaringar innan organisering, styring og finansiering av tverrgåande oppgåver og prosjekt. På bakgrunn av desse erfaringane har vi oppsummert nokre lærdomar og merksemdspunkt som vi meiner er nyttige for andre verksemder som tek del i samordningsprosjekt.

Innleiingsvis definerer vi omgrepa samarbeid og samordning, og gjev att nokre synspunkt frå organisasjonslitteraturen. Vidare presenterer vi eigne og andre sine generelle synspunkt om norsk forvaltning som samordningsarena.

Hovuddøma våre i rapporten er Altinn, Norge digitalt og eResept, medan vi også har gjeve korte skildringar av tre andre døme, EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltninga, etableringa av Senter for utanlandske arbeidstakarar og gjennomføringa av rammedirektivet for vatn.

Når det gjeld viktige *føresetnader for å skape god samordning*, vil vi særleg peike på kor viktig det er at det ligg føre ein gjensidig nytte hjå aktørane, og at dei har tillit og respekt for ansvar og roller kvar av dei har. Interesser, makt og kulturelle forhold er også faktorar som påverkar sjansen for å få til ei god samordning.

Dei viktigaste erfaringane og lærdommane på tvers av dei, blir drøfta og oppsummerte under 5 overskrifter:

- Sikre god forankring av mål og planar
- Klår organisering
- Etablering av god styring på alle nivå
- Gode finansieringsmodellar er ei utfordring
- Relasjonar avgjerande?

Fire forhold er særleg viktige for å **skape god forankring** i tverrgående oppgåveløysing:

- Prosjekta har vakse fram ut frå felles erkjende behov i verksemdene
- God politisk forankring gjev samarbeidet naudsynt legitimitet og gjennomføringskraft, men det treng ikkje nødvendigvis vere politisk initiert.
- Leiinga i verksemdene bør vere med i sentrale samordnings- og styringsfora for å gje prosjektet naudsynt prioritet samt stabile og føreseielege rammer.
- Involvering og god forankring i fagmiljøa bidreg til felles forståing for avvegingar og prioriteringar.

To forhold er særleg viktige for å få ei **god organisering** av tverrgående oppgåveløysning:

- Klåre ansvars- og avgjerdsforhold i organiseringa. Dette er sentralt i alle prosjekt, men uklårt ansvar og avgjerdsrett vil kunne få større negative konsekvensar for gjennomføringa der det er aktørar frå fleire sektorar.
- Det er viktig med ein motor i samarbeidet. Dette kan vere eit sekretariat eller programkontor prega av fagleg tyngd, kapasitet, dialog, fleksibilitet, forhandlingskompetanse, eller at ein stor brukar tek oppgåva som motor i ei utviklingsfase.

Tre forhold er særleg viktige når det gjeld å etablere **god styring** av tverrgående oppgåveløysing:

- Ein klårt definert og akseptert styringsmodell der det er viktig med klåre avgjerdsforhold om kva for oppgåver som skal løysast i linja og kva for oppgåver som ligg i prosjektet.
- Departementa har ei utfordrande, men viktig rolle å vareta for å sikre ei profesjonell styring. Spesielt den tverrdepartementale styringsfunksjonen må styrkast.
- Det er viktig å etablere insitament som stimulerer til å skape resultat på tvers av sektorar.

I tillegg har vi utdjupa andre erfaringar som knyter seg til styring – avgjerdsformer bygde på gradar av konsensus, behovet for opne og aksepterte konfliktløysingsmekanismer, gjensidig forpliktande samarbeidsavtalar som sentralt styringsverkemiddel og kor viktig det er med jamleg kvalitetssikring.

Tre forhold er særleg viktige når det gjeld å etablere **gode finansieringsmodellar** i tverrgående oppgåveløysing:

- Det er særst viktig å avklara forholdet mellom samfinansiering av felles løysingar og forholdet til sektorvise kostnader og vinstar. Dette gjeld både i utviklingsfasen og i driftsfasen av eit samarbeid.
- Det er viktig å synleggjere gjensidig nytteverdi og forpliktingar gjennom modellar for konkretisering av nytte-kost og etablere løysningar som skaper vinn – vinn situasjonar.
- Det er utfordrande med samfunnsøkonomiske analysar i tverrsektorielle prosjekt der vinstar og kostnader kjem fram i ulike verksemder og sektorar.

To forhold er særleg viktige når det gjeld å skape **gode relasjonar** i tverrgående oppgåveløysing:

- Tillit – er ein avgjerande faktor for samarbeid. Dette legg grunnlag for utvikling av ein delings- og konsensuskultur basert på frivillig deltaking, likeverd, involvering og brei representasjon
- Det er naudsynt å investera i samarbeid – og akseptere at samordning tek tid

Desse problemstillingane utgjer også viktige oppfølgingspunkt for det vidare arbeidet Difi gjer med tverrsektorielle utfordringar. I ei oppfølging av rapporten vil Difi vurdere fleire aktivitetar:

- Det kan vere aktuelt å utvide kunnskapsgrunnlaget gjennom å lage tilsvarande erfaringsrapportar for andre typar tverrgåande oppgåveløysing.
- Difi kan gjennomføre utdjupande evalueringar av etablerte forvaltningssamarbeid.
- Det kan vere aktuelt å gjennomføre analysar av nokre av styringsverkemidla som er spesielt utfordrande, t.d. utforming av gode tverrsektorielle finansieringsmodellar og styringsmodellar for koordinering på departementsnivå
- Difi vil vurdere å skape møteplassar for konkret erfaringsutveksling
  - Seminar for aktørar innan ulike typar tverrgåande oppgåveløysing
  - Aktivt stå til teneste som diskusjonspartnar ved etablering og i gjennomføringa av tverrgåande prosjekt
- Difi kan etablere ei form for erfaringsdatabase der vi kan lage oversikt over eksisterande prosjekt/forvaltningssamarbeid, evalueringsrapportar, erfaringsrapportar, temadokumentasjon osv. Dette vil vere eit bidrag til å spreie lærdommar og beste praksis.
- I rapporten ”Styring, forvaltning, finansiering og utvikling av nasjonale felleskomponenter for offentlig sektor” har Difi bygd vidare på fleire av dei erfaringane og lærdommane som kjem fram i denne rapporten.

# 1 Bakgrunn og føremål

## 1.1 Bakgrunn

Forvaltninga møter i dag ei rekkje samfunnsmessige utfordringar som er sektorovergripande. Dette skriv seg blant anna frå behov for samanhengande tenesteyting på tvers av sektorar, større fokus på brukarretta løysingar og behov for kostnadseffektive løysingar.

Vi finn sentrale døme på denne typen utfordringar innan sentrale samfunnsområde som miljø- og klimaspørsmål, utvikling av heilskaplege velferdstenester og behovet for felles løysingar i offentleg IKT-utvikling. For at brukarane skal få best moglege teneste og løysingane skal vere dei beste for samfunnet som heilskap, er det naudsynt at verksemder på ulike forvaltingsnivå og i ulike sektorar går saman om å løyse slike tverrsektorielle utfordringar.

I andre tilfelle er utfordringa at forvaltninga må balansere ulike politiske styringssignal. Det vil vere naudsynt å ta omsyn til dels ulike politiske prioriteringar om kva som er viktige omsyn å vareta. Ei slik avveging av ulike politiske prioriteringar gjev forvaltninga ekstra utfordringar i det tverrsektorielle samarbeidet sitt.

All oppgåveløysing krev tydeleg organisering, styring og finansiering, men sektorovergripande prosjekt og oppgåver stiller ekstra krav til effektiv styring, gode finansieringsmodellar, samordning og samarbeid over sektorgrensene og mellom verksemder. Innbyggjarane og næringslivet forventar at styresmaktene opptre samordna når det er naudsynt for å nå måla som er sette.

I dag kan løysingane i stor grad skildrast som ad-hocprega. Det er i liten grad etablert faste ordningar eller modellar for å løyse denne typen tverrsektorielle utfordringar. Samstundes er det liten systematisk erfaringsdeling mellom ulike typar av tverrgåande prosjekt og formaliserte etatssamarbeid. Difi har derfor etablert eit eige prosjekt om korleis organisering, styring og finansiering av tverrgåande prosjekt og oppgåver påverkar både oppgåvegjennomføringa og dei konkrete resultatane. Tverrgåande er her definert slik at det er oppgåver som involverer fleire etatar/verksemder og primært går på tvers av departementa sine ansvarsområde.

Prosjektet skildrar ulike val innan verkemidla nemnde ovanfor, grunngevingar for dei ulike vala, formidlar eigne erfaringar aktørane har og oppsummerer avslutningsvis nokre sentrale erfaringspunkt. Vi har lagt vekt på ei til dels omfattande skildring av døma og erfaringane som blir behandla i rapporten. Dette vil dels gje kunnskap om samarbeidet, konteksten det er etablert og går føre seg i og såleis gje høve til å vurdere relevansen til eiga verksemd.

## 1.2 Mål

Føremålet med prosjektet har vore å:

- Få meir kunnskap om kva vurderingar aktørane har gjort og kva erfaringar som er gjorde m.o.t. organisering, styring og finansiering av tverrgåande oppgåver og prosjekt.



- Identifisere relevante problemstillingar og erfaringar som kan ha interesse for, og overføringsverdi til forvaltinga og statlege verksemder som har ansvar for eller skal ta del i tverrsektoriell oppgåveløysing.
- Skape auka medvit og diskusjon i forvaltinga om korleis ein kan organisere, styre og finansiere denne typen prosjekt på ein føremålstenleg måte.
- Oppsummere sentrale erfaringspunkt og drøfte om det er råd å trekkje ut nokre gjennomgåande tilrådingar/retningslinjer til bruk i gjennomføring av tverrgåande oppgåveløysing.

### 1.3 Utdjuping av problemstillingane

Det er viktig å styrkje kunnskapsgrunnlaget om handteringa av tverrgåande oppgåveløysing, både korleis ulike verkemiddelbruk og ulike samarbeidsprosessar påverkar sjansen for gode resultat. Dette gjev kunnskap om korleis desse kan utnyttast betre. Vi erfarer at verksemder som arbeider på tvers av sektorar etterlyser meir erfaringsdeling. Dei ynskjer også meir systematisk oppsummering av erfaringar og råd til gjennomføring av denne typen tverrgåande oppgåver og prosjekt, attåt vurdering av korleis ulike verkemiddel medvite kan brukast for å realisere måla i ulike samarbeidssituasjonar.

Kartlegginga blir derfor konsentrert om å styrkje kunnskapsgrunnlaget for å betre tverrgåande oppgåveløysing i framtida. Det trengst å dele, systematisere, dokumentere og formidle erfaringane. Kunnskapsgrunnlaget omfattar såleis ei drøfting av samordnings- og samarbeidsomgrepet, aktørane sine eigne erfaringar og ei drøfting av verkemiddelbruken på tvers av prosjekta.

For å kunne betre oppgåveløysinga er det viktig både å kartleggje og formidle korleis samarbeidet er planlagt og gjennomført, kva verkemiddel og andre tiltak som er brukte og kva erfaringar verksemdene har fått.

I nokon grad vil det vere vanskeleg å skilje mellom kva som er *generelle prosjektutfordringar* og kva som er *spesifikke utfordringar for tverrgåande oppgåveløysing*. Mange av dei generelle utfordringane blir likevel svært tydelege og ekstra utfordrande der mange aktørar er involverte på tvers av ordinære styringslinjer. Samstundes vil det vere heilt naudsynt å finne gode løysingar på utfordringane som oppstår.

I dette prosjektet har vi operasjonalisert fire typar verkemiddel som vi oppfattar er utfordrande i tverrsektoriell oppgåveløysing.

- Organisering
- Styring
- Finansiering
- Andre verkemiddel

Under organisering oppfattar vi at det er sentralt å undersøkje forhold som:

- *Formell organisering av arbeidet, omfattar eksempelvis rolle- og ansvarsskildringar mellom aktørane og innetter i prosjektet – mandat og fullmaktsforhold.*
- *Uformell organisering (praksis).*
- *Organisering av eventuelle delprosjekt, som del av eit program eller eit overordna prosjekt.*
- *Organiseringa internt i dei ulike deltakande verksemdene.*
- *Samarbeidsrelasjonar mellom aktørane i prosjektet, dvs. bruken av ulike samordnings- og samhandlingsmekanismer både horisontalt og vertikalt i prosjektet og opplevinga av det reelle samarbeidet.*
- *Koordineringsfora i eller utanfor prosjektet.*

Aktuelle kriterium å undersøkje under styring har vore:

- *Formulerte mål for arbeidet.*
- *Val av styringsmodell for samarbeidet.*
- *Avtalar mellom aktørane.*
- *Styringsdokument.*
- *Avgjerdsstruktur (Handtering av endringar, usemje, konflikhtar).*
- *Rapporteringsstruktur.*
- *Forholdet linje – prosjekt.*

Val av finansieringsmodell og modellar for kostnadsfordeling mellom ulike aktørar er eit viktig verkemiddel som påverkar sjansen for tverrgående oppgåveløysing:

- *Finansiering i ulike fasar av eit samarbeid; i utviklingsarbeidet, ved investeringar og i driftsfasen.*
- *Fordeling av budsjett- og økonomistyringsansvar internt i prosjektet/samarbeidet.*

Under andre verkemiddel har vi særleg sett på

- *Juridiske rammer; dvs om gjeldande lov- og regelverk, stør eller gjer arbeidet vanskeleg, og om endringar i lov/forskrifter som ledd i gjennomføringa.*
- *Forhold kring ressursar og kompetanse; t.d. stabilitet i ressursar, ulikskap/likskap i kompetanse, opplæring og informasjonsaktivitetar.*
- *Organisasjonskulturelle forhold (historie og erfaringar hjå aktørane).*
- *Relasjonar mellom aktørane og personane i samarbeidet.*

## **1.4 Nærare om dei utvalde døma i utgreiinga**

I rapporten skildrar vi tre konkrete prosjekt/forvaltningssamarbeid. Vi har ikkje valt desse døma ut frå at dei står fram som spesielt vellukka, eller at dei har hatt spesielt store utfordringar. Vi oppfattar likevel at døma på litt ulik måte belyser utfordringar og løysingsval for denne typen tverrsektoriell oppgåveløysing.

Dei illustrerer også ulike erfaringar med bruken av dei sentrale verkemidla vi har skildra over. Dei tre døma vi har skildra nærare er:

- eResept
- Norge digitalt
- Altinn

Døma er henta frå tre ulike sektorar og er i ulike faser i utviklinga. Samstundes har dei nokre felles kjenneteikn:

- Storleiken på IKT-komponenten i samarbeidet er relativt stor
- Talet på samarbeidspartar/sektorar som er involvert, er relativt høgt
- Behov for særskilde ressursar til høvesvis utviklings- og driftsfasen

I tillegg har vi valt ut tre andre døme (referanseprosjekt) for å kunne få eit noko breiare bilete av viktige dimensjonar frå hovuddøma. Dei medverkar til å belyse korleis nokre problemstillingar synest å vere gjennomgåande for fleire typar tverrgåande oppgåveløysing. Samstundes viser erfaringane at oppgåveløysinga i nokon grad er så kontekstavhengig at like val i verkemiddelbruken gjer ulike erfaringar.

Referanseprosjekta er:

- EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltinga
- Etablering av Senter for utanlandsk arbeidskraft
- Innføring av vassdirektivet

## 1.5 Kort om metode/tilnærming

Datagrunnlaget er skaffa fram gjennom dokumentstudiar og intervju. Vi har gått gjennom tilgjengelege relevante dokument, t.d. overordna styringsdokument, nettsider, prosjektdokument osv.

Vi har vidare gjennomført samtalar med sentrale aktørar i kvart av hovuddøma, totalt 18 samtalar. Informantane representerer alle nivå i samarbeidsprosjekta, dvs departementa som er overordna ansvarlege for prosjekta, involverte direktorat, prosjektorganisasjonen og representantar for partane i samarbeidet. I referanseprosjekta er det berre prosjektleiar/programleiar som er intervjuja.

Dei som vart intervjuja fekk tilsendt ein intervjuguide på førehand for å kunne vere budde på kva spørsmåla og samtalen ville dreie seg om. Ei førebels oppsummering vart lagd fram på Forvaltingskonferansen 1.12.2009.

Difi understrekar at drøftinga som er gjennomført har visse avgrensingar. Det har ikkje vore intensjonen å gå djupt inn i kvart døme som er skildra. Drøftinga inneber inga evaluering av dei prosjekta som er behandla. Det er medvite valt å leggje vekt på å gje att synet og vurderingane aktørane sjølve har. På dette grunnlaget har Difi drøfta dei viktigaste erfaringane og oppsummert det vi oppfattar er dei mest sentrale erfaringspunkta. I nokon grad har vi også vist til

andre studiar og erfaringsrapportar som omhandlar tverrgåande oppgåveløysing i vår drøfting av erfaringane.

Vi nemner for ordens skuld at det meste av datainnhentinga er gjord hausten 2009.

## **1.6 Lesarrettleiing**

I kapittel 2 drøftar vi samordningsomgrepet i relasjon til utfordringane i tverrgåande prosjekt og oppgåveløysing. Kapitlet kan vere av interesse for planlegging og evaluering av samordningstiltak. Dei etterfylgjande kapitla er ei erfaringsoppsummering, og vi bruker derfor innhaldet i dette kapitlet i avgrensa grad i skildringane og drøftingane i seinare kapittel.

I kapitla 3, 4 og 5 gjev vi ei skildring av dei tre hovuddøma. I desse kapitla gjev vi fyrst ei skildring av døma og deretter ei oversikt over organisering og ansvarsdeling, styring og finansieringsformer som er brukte i ulike fasar. Deretter følgjer ei oppsummering av eigne vurderingar frå aktørane av verkemiddelbruken innan organisering, styring, finansiering og eventuelt andre verkemiddel.

I kapittel 6 skildrar vi kort erfaringar frå dei tre referanseprosjekta.

I kapittel 7 drøftar vi dei mest framtreidande erfaringspunkta.

Tanken frå Difi si side er ikkje at alle erfaringar frå det enkelte dømet skal kunne overførast til alle andre samordningsprosjekt. Men ein kan kanskje få nyttige påminningar som spelar ei rolle for kostnader, risiko m.v. Vona vår er at lesaren gjennom skildringane av og erfaringane frå enkeltdøma sjølv kan finne moment som er relevante å vurdere for eiga verksemd.

Når det gjeld drøftinga og oppsummeringa til slutt i rapporten, er denne meir ålmenngyldig. Her blir viktige lærdomar som går att i døma, dregne fram. Kapittel 7 kan derfor brukast meir direkte og utan atterhald.

I vedlegg er det oppsummert fleire døme på konkrete prosjekt og forvaltningssamarbeid på tvers av departementsområde og sektorar. Føremålet er ikkje å gje ei fullstendig oversikt, men å vise spennvidda i den tverrsektorielle oppgåveløysinga.

## 2 Om samordning

Generelt er samordning, samarbeid og koordinering honnørord som blir brukte i diskusjonar om offentleg politikk og forvaltning. Omgrepa blir ofte brukte synonymt, men kan i praksis referere til ganske ulike fenomen slik at det er uklårt kva dei faktisk er meint å omfatte.

Det er derfor i mange samanhengar naudsynt å definere omgrepet samordning nærare. Vidare vil det vere føremålstenleg å sjå på i kva kontekst samordninga oppstår innanfor norsk offentleg forvaltning. Utover dette tek vi nedanfor ein kort gjennomgang av ulike aspekt ved samordning, styrken i samordninga og føresetnader for samarbeid og samordning.

### 2.1 Definisjon av samordning

Når det gjeld samordning vs. samarbeid, kan denne sontringa brukast:

*Samarbeid* blir fyrst og fremst brukt om gjensidig tilpassing mellom sjølvstendige partar på frivillig basis. Initiativ til samarbeidstiltak kjem frå partane sjølve og avgjerder skjer på basis av konsensus. Samarbeidet kan formaliserast gjennom ein avtale.

*Samordning* har eit element av styring ved seg. Når eit samarbeid mellom to verksemder er pålagt av eitt eller fleire overordna organ som eit ledd i styringa, får samarbeidet ein vertikal dimensjon og karakter av samordning. Samordning vil som regel også innebere ein sterkare grad av formalisering enn samarbeid, til dømes gjennom lov og forskrift.

Koordinering kan sjåast på som eit synonym for samordning. Vi vel i det vidare berre å bruke omgrepet samordning.

På IKT-området bruker vi omgrepet *samhandling* og *elektronisk samhandling*, både som skildring av ein aktivitet mellom forvaltingsverksemder, og av aktivitet mellom borgaren og forvaltninga. Elektronisk samhandling mellom forvaltingsverksemder kan sjåast på som målet for arkitekturprinsippet *interoperabilitet*: IKT-system må kunne utveksle og dele data og informasjon med andre system gjennom standardiserte grensesnitt (jf. overordna arkitekturprinsipp for offentleg sektor).

### 2.2 Aspekt ved samordning

Kvifor skal ein aktør samordne seg med andre aktørar? Samordning kan sjåast på som ei optimalisering av verkemiddelbruk, etter ei meir eller mindre eksplisitt kost/nytte-vurdering. *Manglande samordning* vil kunne få desse konsekvensane<sup>1</sup>:

- Dobbeltarbeid
- Oppgåver blir ikkje utførde
- Oppgåveutføringa blir usamanhengande

---

<sup>1</sup> Guy Peters, *Managing Horizontal Government*, 1998

Det kan vere relevant å drøfte samordning ut frå kvar i arbeidsprosessen ein er, og vi kan då sonde mellom desse *fasane*:

- Initiativfasen
- Utgreiingsfasen
- Avgjerds-/vedtaksfasen
- Iverksetjingsfasen
- Driftsfasen

Vidare kan det vere føremålstenleg å skilje mellom ulike slags *avhengnader*. Thompson<sup>2</sup> deler inn i tre typar avhengnader mellom verksemder:

- avhengnad av felles ressursar, kompetanse, materiell på bakgrunn av felles mål
- sekvensiell avhengnad, der oppgåver må løysast i ei viss rekkjefølgje
- gjensidig avhengnad, der oppgåver må løysast i nært samspel mellom aktørane

Ein kan også skilje mellom ulike *mekanismar* for samordning.

Inspirert av Mintzberg kan vi nemne desse samordningsmekanismane:

- Hierarkisk samordning
- Standardisering
  - ved avgjerder og saksbehandling
  - ved mål og krav til resultat
  - ved ferdigheiter og lojalitetar
  - verdier
- Frivillig tilpassing

Når ei samordning skjer ved *hierarki*, står dei deltakande einingane under sterk innverknad av éitt sentralt styringsorgan, t.d. eitt departement, regjeringa/ statsministeren e.l. Samordningstiltaka kan bestå i å organisere oppgåvene eller prosjektet på ein måte som gjev klare styringslinjer, betre planleggings- og kontrollkapasitet osv.

*Standardisering* inneber at samordningsomsyn kan varetakast gjennom felles styringsmodellar, eller gjennom normer som styrer arbeidet frå dei ulike aktørane, slik at behovet for direkte kommunikasjon minkar.

Når samordninga (eller samarbeidet, slik vi har definert det her) skjer ved *frivillig tilpassing*, har aktørane stor grad av autonomi. Samordninga kan eksempelvis stimulerast gjennom tiltak som lettar samhandling og kommunikasjon på tvers av einingsgrensene.

---

<sup>2</sup> D. Thompson, Organizations in Action, 1967.

## 2.3 Styrken i samordninga

Styrken i samarbeidsrelasjonen mellom ulike aktørar uttrykkjer i nokon grad avhengnaden mellom aktørane og legg viktige rammer for gode resultat i oppgåveløysinga.

Desse nivåa av samarbeid og samordning kan setjast opp:

- Aktørane snakkar saman, og veit kva dei andre gjer
- Aktørane veit kva dei andre gjer, og tek omsyn til det
- Aktørane planlegg saman
- Aktørane definerer felles mål og integrerer verkemiddelbruken
- Aktørane utfører avvegingar og prioriteringar saman

Semicolon-prosjektet har utarbeidd ein ”mognadsmodell” for interoperabilitet i elektronisk forvaltning<sup>3</sup>. Modellen identifiserer fire nivå:

### Nivå 1 – Samordning av arbeidsprosessar

Verksemdene har oppgåver som går inn i felles interorganisatoriske arbeidsprosessar. Dei oppnår effektivitet på tvers av organisatoriske grenser gjennom tett integrerte oppgåver og godt definerte format for fysisk og/eller elektronisk datautveksling mellom separate system.

### Nivå 2 – Kunnskapsdeling

Verksemdene deler kunnskap og erfaringar og dette medverkar til innovasjon og læring på tvers av organisatoriske grenser. Dei skildrar beste praksis, spesifiserer data, og etablerer felles metodar og standardar for infrastruktur, system og datautveksling. Verksemdene har etablert felles møteplassar for kunnskapsutveksling.

### Nivå 3 – Felles verdiskaping

Verksemdene skaper meirverdi for sluttbrukar gjennom etablering av nye tenester på tvers av organisatoriske grenser. Dei har felles verdiskaping, og har etablert felles informasjonsmodellar og tenestekatalogar. Ei verksemd er villig til å ta ein kostnad sjølv om nytteverdien blir teken ut hjå ei anna.

### Nivå 4 – Strategisk samordning

Verksemdene har etablert eit tett strategisk samarbeid. Felles prosjekt skal gje samfunnsøkonomisk nytte. Politiske og juridiske forhold er ikkje til hinder for samarbeidet.

---

<sup>3</sup> Interoperabilitet er her forstått som den organisatoriske og operasjonelle evna ei verksemd har til å samarbeide med partnarane sine og til effektivt å etablere, gjennomføre og utvikle IT-støtta verksemdsrelasjonar som skaper verdi (Hans Solli-Sæther i Stat & Styring 4/2009). Semicolon-prosjektet arbeider med å etablere kompatible omgrepsapparat (organisatorisk, teknologisk og semantisk interoperabilitet) og modellar for kartlegging av informasjon som det offentlege bruker i sin tenesteproduksjon. Organisatorisk interoperabilitet inneber ifølgje prosjektet, semje om korleis og i kva omfang ein skal samhandle i praksis, noko som føreset eit nivå av semantisk interoperabilitet.

I samband med denne modellen nemner vi at sjølv om planlegging er ei viktig førebuing, vil planleggingsaktivitetar ikkje nødvendigvis innebere reell interoperabilitet. Planlegging indikerer ein intensjon om å oppnå interoperabilitet ("nivå null").

## 2.4 Norsk offentlig forvaltning som samordningskontekst

Norsk offentlig forvaltning har tre nivå. Nivåa er delte inn i område eller sektorar, og ofte har meir enn eitt forvaltningsnivå ansvar på same område.

Gjennom dei valde spesialiserings-/organiseringsprinsippa har ein også vald kva omsyn og oppgåver ein må sjå i samanheng. Men uansett val av prinsipp for arbeidsdeling og organisering, vil det oppstå behov for samordning mellom forvaltningsnivå (vertikalt) og mellom sektorar (horisontalt). Dette kan skje gjennom politiske eller administrative prosessar.

Politiske prosessar femnar om samordning i utforminga av politikk og i mange samanhengar avveging av motstridande politiske målsetnader. Føremålet er å skape klare og konsistente mål. Regjeringa er eit sentralt samordningsorgan for denne typen politiske prosessar. Det er tidlegare utført studiar av samordningsmessige prosedyrar og rutinar retta mot den politiske samordninga i andre europeiske land.<sup>4</sup> Landa har ulike kjenneteikn knytte til utforminga av regjeringssystemet. Det som kjenneteiknar Noreg er at regjeringskollegiet har ein sentral posisjon når det gjeld samordning, men at dette er kombinert med relativt stort sjølvstende for dei enkelte statsrådana.

Gjennom administrative prosessar skal politikk konkretiserast og setjast ut i livet. Det krev samordning. Føremålet er altså å velje tenlege verkemiddel og få alle involverte aktørar til å arbeide mot felles mål når desse er definerte. Samordning går føre seg på ulike nivå i forvaltninga, frå eit overordna nivå til eit konkret og operativt nivå. I mange tilfelle vil det vere eit meir operativt ansvar på kommunenivået, medan finansieringsansvar, regelverk, FoU og andre rammevilkår ligg på statleg nivå.

Døme på samordning på departementsnivå kan vere utarbeiding av ulike strategiar og handlingsplanar (Regjeringa sin strategi for førebygging, arbeidet med berekraftig utvikling/miljøområdet, Nasjonal HIV-strategi osv.).

Eit konkret operativt samarbeid kan på si side gå føre seg mellom utøvande lokale einingar, eksempelvis for å ta direkte omsyn til innbyggjarane og ulike brukarar (samordning av lokale tiltak innan kriminalitetsførebygging, utarbeiding av individuelle planar med bidrag frå fleire etatar osv.)

Ofte vil det ikkje vere snakk om samordning anten på strategisk nivå eller på operativt nivå. Samansette problemstillingar vil ofte krevje samordning på ulike

---

<sup>4</sup> Notat 2003:7 frå Statskonsult "Sentral samordning. Impulser fra svensk og finsk regjeringsadministrasjon". "På kryss eller tvers", Statskonsult 2001.



nivå i ulike fasar av ei oppgåveløysing for å vareta ulike omsyn, og vil også kunne innebere behov for vertikal samordning mellom forvaltningsnivåa.

Verksemder som har felles målgruppe, vil gjennom samordning kunne optimalisere den samla ressursbruken og måloppnåinga.

Det kan skiljast mellom oppgåver som er prosjektretta i sin karakter, dvs. som gjeld nyutvikling og innovasjon, og forvaltningssamarbeid av meir permanent, driftsmessig karakter.

I norsk statsforvaltning har det vore relativt få incentiv og mekanismar for samarbeid og samordning på tvers av departementsområde. Forsøka på 1990-talet med offentlege servicekontor (OSK) demonstrerte ei rekkje utfordringar m.o.t. fullmaktsforhold, styring, IKT-løysingar og kvalitet. Det vart ikkje tilrettelagt for vidare utvikling av konseptet, t.d. gjennom lov- og regelverk<sup>5</sup>. Det finst ingen generell statleg prosedyre eller handbok for korleis ein skal innrette seg ved felles prosjekt og oppgåver.

Utgreiingsinstruksen stiller krav til utgreiing av konsekvensar også for andre delar av forvaltninga, og til involvering av dei partane det gjeld. Instruksen har eit samordningsføremål i tillegg til eit styringsføremål. Vidare skal det ved statlege investeringar over 500 mill. kroner. utførast ein behovsanalyse som skal kartleggje interessentar og aktørar (KS1 i Finansdepartementets kvalitetssikringsordning). Både Utgreiingsinstruksen og KS1 utgjør samordnande element, men kan også seiast å vere avgrensa til at ein hovudaktør får oversikt over og eventuelt innarbeider nokre tilleggsomsyn eller kanskje dempar ned nokre av sine eigne interesser. Utgreiingsinstruksen og KS1 kan i enkelte tilfelle medverke til at samarbeid og samhandling mellom likestilte partar oppstår, men dette vil likevel ikkje utgjere hovudføremålet.

Ein OECD-rapport har peika på at det i Noreg er ”mangelfull kompetanse på opningane for tverrgåande og langsiktige initiativ”.<sup>6</sup> Samstundes er det ein ambisjon om å yte betre og meir effektive tenester bl.a. gjennom IKT, noko som føreset meir standardisering, felles IKT-arkitektur, felleløysingar og gjenbruk.

Riksrevisjonens Dokument 3:12 (2007-2008)<sup>7</sup> viser at nye og meir brukarretta tenester krev langt meir samarbeid mellom verksemder om elektroniske løysingar. Dette krev også omstilling og organisatoriske tilpassingar som vedkjem både den enkelte verksemda og andre samarbeidspartnarar.

Riksrevisjonen uttaler vidare at det er ein risiko for at etatsvise løysingar berre blir utvikla på grunnlag av eigne behov, og blir prioriterte på kostnad av tverrgåande tiltak og overordna mål på IKT-området.

I samband med den nemnde Riksrevisjonsundersøkinga uttalte FAD bl.a. at mål- og resultatstyring og eit klårt ansvar i linja, er berande prinsipp i offentleg

---

<sup>5</sup> Statskonsultrapport 2003:12 Servicekontora 2003

<sup>6</sup> eGovernment Studies – Norway (2005)

<sup>7</sup> Riksrevisjonens undersøking av elektronisk informasjonsutveksling og tenesteutvikling i offentleg sektor

sektor. I det offentlege er det den enkelte sektoren og verksemda som i størst mogleg grad sjølv avgjer kva slags verkemiddel dei skal bruke for å oppfylle krav og forventingar frå overordna styringsorgan. Vidare seier FAD at linjeansvarsprinsippet blir tydeleg spegla bl.a. i budsjettprosessane. Forvaltingsmeldinga (St.meld. nr. 19 (2008-2009)) peikar på at folk har større forventingar til kvalitet, effektivitet og service, og at det er ei utfordring for forvaltninga å arbeide med brukarretting, særleg på tvers av etablerte organisasjonsgrenser.

Det er i seinare tid sett i verk ein del tiltak på IKT-området som skal medverke til eit meir tverrgående perspektiv ved IKT-utvikling og -investeringar (jf. rundskriv P4/2010 frå FAD). Det er få døme på konkrete føringar for organisering, styring og finansiering av fellesoppgåver og fellesprosjekt i dette. Samstundes kan det hevdast at desse mekanismane i det minste legg til rette for, eller stimulerer til, auka bruk av prosjektarbeidsforma i gjennomføring av utviklingsprosjekt som involverer fleire aktørar.

I budsjettet for 2011 er det også lagt inn ei finansieringsordning der ein føreslår å dekkje transaksjonskostnadene ved bruk av e-ID på høgt tryggingnivå ved at verksemdene med det forventa største volumet med innloggingar av e-ID finansierer løyvinga til Difi. Ein rammeoverfører såleis midlar frå driftspostane til fire av dei store etatane for 2011.<sup>8</sup>

## 2.5 Føresetnader for samarbeid og samordning

I litteratur<sup>9</sup> om interorganisatorisk samarbeid framhevar ein gjerne nokre grunnleggjande føresetnader for at to etatar av eige initiativ og på *frivillig basis* skal utveksle tenester, kompetanse eller ressursar utan at det ligg føre eit mandat eller direkte pålegg om å samarbeide frå ein felles overordna instans.

Desse føresetnadene må også vere til stades for at samarbeidet skal vare over tid og styrkje seg, til dømes gjennom formelle avtalar og felles samordningsforum. Ved innovasjon og utviklingsarbeid vil det ofte vere aktuelt med felles prosjekt/program, med tilhøyrande prosjektorganisering og -styring. Er samarbeidet sterkt og har ei formell felles styring, vil ein kunne snakke om *samordning*.

### *Nytte*

Partane må erkjenne at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å nå felles mål, og dei må ha forventingar om at verdien av det dei får i ein samarbeidsrelasjon er større enn det dei gjev frå seg, inkludert samarbeidskostnader i form av tid eller andre ressursar. Oppfatningar om nytten av samarbeid vil dels avhenge av at partane har eit delvis overlappende verksemdsområde. Dei bør ikkje vere altfor like, slik at dei i realiteten står i eit konkurranseforhold. På den andre sida må det liggje føre eit minimum av

---

<sup>8</sup> Prop. 1 (2010-2011) for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

<sup>9</sup> Sjå blant anna Knudsen og Jacobsen, *Hvorfor er samarbeid så vanskelig?* i Dugnadsånd og forsvarsverker, Repstad (red.), 1993

overlappende mål, oppgaver og roller slik at partane kan utfylle kvarandre og t.d. betene same brukargruppe samstundes med fleire eller betre tilbod. Utan eit minstemål av samanfall vil partane ha svært lite å tilby kvarandre.

#### *Tillit og respekt*

Eit anna grunnleggjande forhold er at det ligg føre gjensidig tillit og respekt mellom potensielle samarbeidspartnarar. Partane må ha kjennskap til kvarandre sine verksemder og positive oppfatningar av den andres kompetanse, arbeidsmåtar og faglege prestasjonsnivå.

#### *Interesser, makt, profesjonar og kulturelle forhold*

Samarbeidspartnarar bør vidare ha forventningar om ei rimelig likevekt i utvekslinga over tid slik at samarbeidet ikkje skiplar etablerte interesser og maktforhold, og endring av partane sin posisjon.

Sjølv om det reelt sett ligg føre eit behov for samarbeid, kan det likevel vere ein tendens til at mange verksemder prøver å skjerme seg frå samarbeid som kan medføre ein auka grad av avhengnad eller vere ein trussel mot eigen organisasjon og dei etablerte normene, arbeidsmåtar og kultur der. I staden for å samarbeide eller samordne seg med andre, byggjer ein kanskje ut eigen kapasitet og kompetanse.

Dei fleste organisasjonar har ein ibuande tendens til å verne om og halde oppe eigen identitet, verkeområde, ressurstilgang og oppgaver, og ikkje minst egne normer og prinsipp for oppgåveløysing. Over tid vil det utvikle seg ein verksemdsintern *kultur* som er minst like retningsgjevande for prioriteringar og synet på kva som er gode løysingar og metodar, som formelle og offisielt uttalte målsetnader. Verksemda kan derfor ha interesse av å gjennomføre oppgaver på ein mest mogleg vellukka måte og med så lite uro og innblanding utanfrå som råd. Kulturen eller den interne ideologien i verksemda kan på denne måten påverke innstillinga til og vilkåra for samarbeid over etatsgrensene. På same måte vil det vere ei utfordring når samarbeidande verksemder representerer svært ulike fag eller profesjonar. Ulike profesjonar vil ofte ha ulik bruk og forståing av omgrep, vere prega av ulik planleggings- og gjennomføringsmetodikk og bruke ulike arbeidsformer og metodikk. Ein sentral føresetnad blir då evne til god kommunikasjon, som igjen føreset ei viss grunnleggjande innsikt i og respekt for det faglege særpreget ved andre.

Eit anna vilkår for vellukka samarbeid er at båe partar har eit minstemål av makt og ressursar, slik at dei har noko å bidra med som den andre parten er interessert i. Samarbeid som ikkje inneber ein viss grad av vekslerknad vil snart kunne bli den eines dominans over den andre. Synspunkt basert på egne interesser og maktforhold blir ofte ikkje eksplisitt uttalte, men kan påverke viljen og evna partane har til å samarbeide i like stor grad som meir saklege grunngevingar om nytten av å samarbeide. Det er derfor naudsynt å forstå partane sine interesser og relative maktposisjon, når ein skal skildre og fortolke den samhandlinga som faktisk finn stad mellom to verksemder.

Mellom einingar som konkurrerer om ein felles ressurspott, til dømes to etatar under same departement, vil det alltid eksistere eit latent spenningsforhold. Eit interesseperspektiv på samarbeid medverkar derfor til å kaste lys over at det i

mange tilfelle tilsynelatande kan vere lettare å få til eit avslappa samarbeidsforhold med einingar *utanfor* eigen sektor eller private organisasjonar.

#### *Utvikling av samarbeidsrelasjonen over tid*

Som peika på kan interesseforhold utgjere ein terskel mot samarbeid på tvers av etatsgrenser. Men ofte kjem samarbeid likevel i gang, fordi behovet for spesialisering og differensiering av tenester er så stort at den enkelte verksemda ikkje er sjølvforsynt med dei ressursane, informasjonstilgangen og spesialkompetansen som trengst. Eit forpliktande samarbeid med andre vil også kunne medverke til føreseielege og fleksible forhold som elles er vanskeleg oppnåeleg. Særleg gjeld dette meir langsiktige samarbeidsrelasjonar<sup>10</sup> der det er opning for å utvikle felles normer og prosedyrar for korleis samarbeidet skal gjennomførast.

I eit meir langsiktig perspektiv vil partane som oftast vere meir opptekne av heilskap og rettferdig fordeling av innsats og nytte over tid, og ikkje av mest mogleg verdi for eiga verksemd frå kvart enkelt tilfelle av konkret samarbeid. Samstundes kan trekk ved sjølve relasjonen påverke utfallet av konkrete samarbeidsprosjekt og omvendt. Det kan derfor vere nyttig å studere korleis samarbeidsrelasjonar har oppstått og utvikla seg over tid, og ikkje berre kartleggje erfaringar frå meir sporadiske døme på samarbeid. Positive erfaringar kan medverke til å styrkje gjensidig tillit og synspunkt på nytten av samarbeid, og omvendt kan negative erfaringar forsure samarbeidsklimaet framover.

Fyrst når partane går inn i ein meir langvarig samarbeidsrelasjon med hyppige og gjentekne samarbeidstransaksjonar, vil dei ha høve til å danne seg meir realistiske oppfatningar av kvarandre og utvikle tilnærmingar og eit felles språk som vil lette kommunikasjonen i den jamne samhandlinga. Gjensidig tillit, felles referanserammer og kultur er faktorar som kan utviklast over tid, sjølv om dei i utgangspunktet i liten grad er til stades og opphavleg kanskje fungerer som ein barriere mot overhovudet å etablere eit tettare samarbeid.

## **2.6 Kostnader ved samarbeid og samordning**

Sjølv om samordning og særleg samarbeid ofte blir brukte som positivt lada honnørord, er det viktig å vere klar over at samordning ikkje er eit eintydig gode, men at det også har ei kostnadsside. Ambisjonar om auka samordning bør sjåast i lys av auka kontinuerlege kostnader, særleg i form av tid og ressursar til kommunikasjon, planlegging og konfliktløysing dersom ein samordnar aktivitetar som til no har fungert uavhengig av kvarandre.

Særleg strukturell tilrettelegging for samordning og spesielt samanslåingar kan innebere relativt store gjennomføringskostnader, t.d. i form av flytting til nye lokale, meirarbeid med innføring av nye administrative system og rutinar attåt

---

<sup>10</sup> Relasjonsteori og trekk ved langsiktige relasjonar blir bl.a. omtalte i Grøner, Bjarte, *Ulike teoretiske perspektiver på studiet av interorganisatoriske relasjonar*. LOS senter notat 92/25

diverse omstillingskostnader knytte til organisasjonsutvikling, personalmessige tiltak osv.

Det er også sjans for varige samordningsulemper ved samanslåingar. Små einingar kan ha ein uformell og effektiv intern kommunikasjon som medfører ein liten ressursdel til internadministrative oppgåver. Vidare vil somme hevde at mindre einingar i større grad greier å motivere medarbeidarane for personleg ansvar og engasjement i ei effektiv måloppnåing.

Det er likevel grunn til å streke under at også andre former for samordning på tvers av organisasjonsgrenser kan medføre monalege kostnader i form av møteverksemd, planlegging og andre aktivitetar som må involvere mange verksemd. Særleg gjeld dette om tiltaka er avhengige av at overordna instans involverer seg og følgjer opp. Også når det gjeld samarbeid kan det vere relevant å skilje mellom investeringar og kontinuerlege kostnader. Relativt høge investeringskostnader ved oppstarten av ein samarbeidsrelasjon kan ved hyppige og gjentekne samarbeidstransaksjonar jamne seg ut og bli mindre over tid.

## **3 Altinn**

### **3.1 Kva er Altinn?**

Altinn er ein nettportal og ei teknisk plattform for å levere elektroniske skjema til det offentlege, men tilbyr også andre elektroniske tenester som meldingar frå det offentlege og innsynstjenester i offentlege register. Altinn er peika ut som satsingsområde for målsetnaden om elektronisk kommunikasjon mellom det offentlege og næringslivet. I tillegg er Altinn "Point of Single Contact" etter EUs tenestedirektiv der europeiske næringsdrivande skal kunne bruke eitt felles kontaktpunkt i det offentlege for informasjon om næringsverksemd over landegrensene.

Per februar 2009 er 23 etatar og ein kommune med i Altinn-samarbeidet. Etatens dialog med brukarane er i hovudsak basert på at skjema er gjorde tilgjengelege for innsending i portalen. I tillegg inneheld portalen funksjonalitet som gjer det mogleg for etatane å sende personaliserte meldingar til brukarane.

Altinn rettar seg primært mot dei næringsdrivande, men blir i nokon grad også brukt for privatpersonar. Dette gjeld blant anna kundane i Lånekassa og den førehandsutfylte sjølvmeldinga for lønstakarar og pensjonistar. Altinn gjekk i produksjon våren 2004, og det er etter dette kontinuerleg vorte utført større endringar og modifikasjonar i løysinga. I tillegg har talet på samarbeidande etatar auka.

Samarbeidet er no inne i ein ny fase ved at det i tillegg til ordinær drift av løysinga, er under utvikling ein ny versjon Altinn II.

### **3.2 Forhistoria**

I 1997 utarbeidde Samarbeidsgruppa Skatteetaten, Brønnøysundregistra og Statistisk sentralbyrå (SSB) ein rapport om Samordna løysing for elektronisk overlevering av opplysningar frå næringsdrivande til Skattedirektoratet, Brønnøysundregistra og Statistisk sentralbyrå. Rapporten inneheldt framlegg til "overordna funksjonelle krav til ei løysing som syter for ein samordna produksjon av årsoppgjers- og likningsoppgåver og samordna elektronisk overlevering av opplysningar frå næringsdrivande til etatane". Målet for eit samordna konsept var å gje dei næringsdrivande høve til å produsere og overlevere opplysningar til dei tre etatane ved hjelp av eitt verktøy. Dette skulle løysast ved at etatane hadde samordna krava til årsoppgjersprogramma og til datastruktur og innhald i avleveringsgrensesnittet. I tillegg skulle det vere felles bruk av standard for utvekslingsformat, og samordna krav til tryggingmekanisamar og overleveringsprogramvare hjå dei næringsdrivande.

Løysinga som vart utvikla fekk namnet Avgjevarløysinga, og gjekk i pilotproduksjon i 1999. Avgjevarløysinga var basert på at det vart installert programvare hjå brukarane som føretok uttrekk frå årsoppgjersprogramma hjå brukarane. Det var inga skjema utfylling i løysinga, og ho kunne berre brukast av dei som brukte visse årsoppgjersprogram.

Alt i 2000 tok Samarbeidsgruppa til å sjå på moglege løysingar for brukarar som hadde behov for skjema utfylling, og det vart vurdert ei enkel web-løysing.

Denne skulle etablerast uavhengig av Avgjevarløysinga, og fekk namnet Altinn - "alternativ innrapporteringskanal". Målet med Altinn var derfor å tilby ei alternativ løysing for dei brukarane som ikkje brukte årsoppgjersprogram.

I mars 2001 la *Forprosjekt for analyse og spesifikasjon av alternativ innrapporteringskanal for næringslivet* fram rapporten sin "Utredning av ulike, mulige løysningar for en web-basert innrapporteringskanal for næringslivet". Altinn vart av forprosjektet rekna for å vere ei infrastrukturløysing, og dermed "ått" av etatane sine IT-avdelingar. Utfordringane i Altinn vart rekna for å dreie seg om integrasjonsproblematikk, arkitektur og signeringsløysingar PKI. Organisatoriske, styringsmessige og juridiske problemstillingar vart i liten grad drøfta.

Initiativet til prosjektet vart utelukkande teke av etatane som samarbeidet, og ikkje etter pålegg frå overordna departement eller politiske føringar. Utviklinga av løysinga og gjennomføringa av prosjektet vart dekt av driftsbudsjetta i etatane.

### **3.3 Nærare om organisering, styring og finansiering**

#### **3.3.1 Organisering**

I *prosjektfasen* vart prosjektet drive av Skatteetaten med SSB og Brønnøysundregistra som prosjektdeltakarar. Det vart rapportert til Finansdepartementet (FIN). I prosjektfasen var det ingen eigen organisasjon i Brønnøysundregistra for Altinn. Det vart i denne fasen ikkje fokusert på problemstillingar knytte til styring då desse utfordringane ikkje var tydelege. Ved overgangen til forvaltning og drift såg ein likevel utfordringar knytte til avgjerder ved prioriteringar og bruk av midlar.

*Forvaltaransvaret* for Altinn vart gjeve til Brønnøysundregistra, som administrativt er underlagt NHD, og det vart oppretta ei ny avdeling Altinn sentralforvaltning (ASF). Det var fleire årsaker til at forvaltninga vart lagt til Brønnøysundregistra. SSB oppfatta ikkje at Altinn var ein naturleg del av porteføljen sin, og SKD vurderte at etaten ikkje ville bli oppfatta som habil av andre etatar og næringslivet, dersom dei skulle forvalte ei fellesløysing. Sidan bruken hovudsakleg var næringsretta, var det dermed nærliggjande at forvaltaransvaret vart lagt til Brønnøysundregistra.

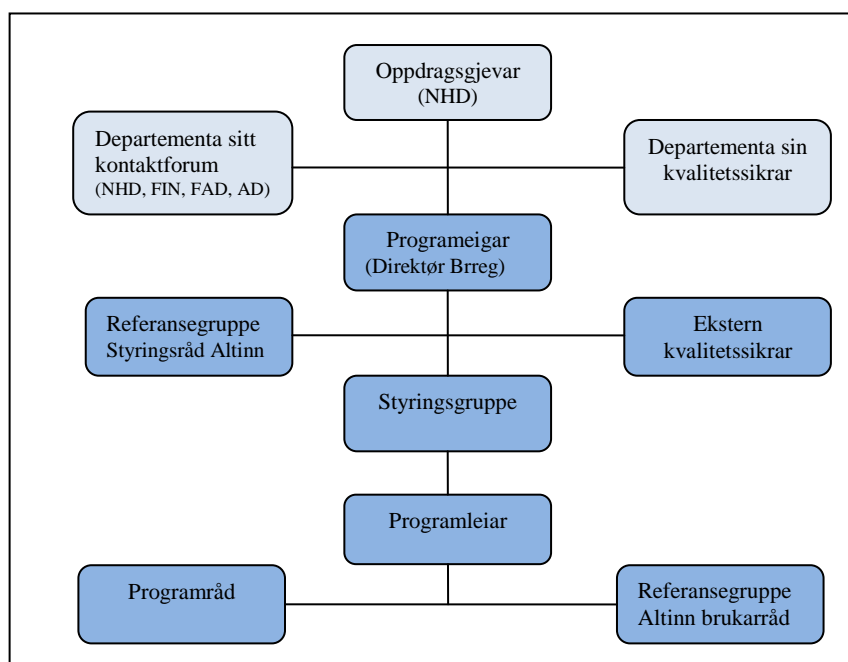
ASF overtok ansvaret for Altinn i mai 2004. ASF har ansvar for administrasjon og leiing, drift, forvaltning og vidareutvikling for Altinn. Det er ASF som opptretr som kunde overfor leverandøren(ane), medan dei andre etatane er kundar av ASF med rett til bruk av Altinn.

ASF er no ein seksjon i Avdeling for nasjonal e-forvaltning og infrastruktur i Brønnøysundregistra.

Når det gjeld den *lokale organiseringa*, er det opp til den enkelte deltakande etat korleis han organiserer arbeidet sitt med Altinn, men fleire har oppretta kvar si Altinn lokalforvaltning.

Arbeidet med å vidareutvikle Altinn er lagt til eit eige prosjekt, *Altinn II-prosjektet*. Prosjektet varer frå 2008 til 2013 og har samla drifts- og investeringsutgifter på om lag 1 mrd. kroner. Prosjektet blir leidd av Brønnøysundregistra, og er organisert som eit sjølvstendig program med eigen programleiar. Programmet blir gjennomført i nært samarbeid med involverte etatar, bl.a. Skattedirektoratet og NAV.

Organiseringa er illustrert under og nærare omtalt under styringsstrukturen.



Figur 3.1 Organisering av Altinn II

NHD har altså ansvar for styringa av Altinn, medan FAD har ansvar for MiSide, der målgruppa er alle innbyggjarar i Noreg.

Det er nå utarbeidd eit felles mandat for programleiarane for høvesvis eID-programmet og Altinn II. Føremålet er å vareta ei felles utvikling og drift av nasjonal infrastruktur og sikre gjenbruk, god integrasjon, attåt å hindre dobbeltarbeid. Det skal også sikrast at det ikkje blir etablert parallelle løysingar med same funksjonalitet.

I 2009 vart det også etablert eit strategisk organ for toppleiarar i sentrale e-forvaltningsetatar, SKATE (Styring og koordinering av tenester i e-forvaltning). Rådet vart etablert på initiativ frå Brønnøysundregistra og Difi og er leidd av direktørane i desse to verksemdene.

I mandatet er det bl.a. formulert at SKATE skal:

- vere eit forankringspunkt for strategiske diskusjonar med sentrale verksemdsleiarar om sektorovergripande IKT-samordning og operasjonisering av politiske avgjerder,
- drøfte/avklare strategiske, taktiske og operasjonelle spørsmål knytte til fellesløysingar/tiltak og infrastruktur på IKT-området i offentleg sektor,



- gjennom tilrådingane sine gje legitimitet og autoritet til naudsynte samordningsgrep – og styrkje samordningsrolla.

SKATE vil såleis også behandle mange spørsmål som er sentrale for utviklinga av elektroniske tenester i forvaltninga og som derfor er viktige for den strategiske utviklinga av Altinn og MinID<sup>11</sup>.

### 3.3.2 Styring

Den grunnleggjande styringa av Altinn har teke utgangspunkt i det ordinære linjeansvaret frå departement til ansvarleg etat – både når det gjeld utvikling, forvaltning og no vidareutviklinga gjennom Altinn II-prosjektet. NHDs oppfølging og styring av Altinn går føre seg gjennom dei ordinære etatsstyringsmøta. I tillegg blir det gjennomført egne oppfølgingsmøte knytte til Altinn II-prosjektet og i nokon grad egne møte med programleiaren for Altinn II-prosjektet.

Forholdet mellom dei deltakande etatane og Brønnøysundregistra v/ASF er regulert i egne *samarbeidsavtalar*. Avtalen regulerer ASF sine oppgåver, finansiering av Altinn, forholdet til leverandøren, prioriteringar og avgjerder i samarbeidet, rettar til Altinn, misleghald av samarbeidsavtalen, endring og tillegg til løysinga, tiltreding av nye etatar, oppseiing av avtalen, konflikthandtering. ASF har ei klårt definert leverandørrolle overfor deltakarane.

Avtalane som blir gjorde mellom statlege etatar vil ikkje vere rettsleg bindande, men vil i realiteten fungere som ein ”gentlemen’s agreement”. ASF si rolle er blant anna å forvalte og vidareutvikle Altinn. Dette skal skje ved at ASF skal vareta etatane sine interesser på ein balansert måte, utan å prioritere ein samarbeidande etat på kostnad av ein annan. Prioriteringane skal skje ut frå ei heilskapsvurdering er fordelar og ulemper for kvar av etatane skal tilleggast naudsynt vekt.

Kvar av etatane kan fremje endringsynske, men ASF skal leggje vekt på omsynet til utvikling av generisk funksjonalitet, dvs. fellesfunksjonalitet i portalen. Generisk funksjonalitet er føresett finansiert av ASF, medan etatsspesifikk funksjonalitet i stor grad må dekkjast av etaten sjølv.

ASF tek seg også av kontakten med leverandørane på vegner av alle tenesteeigarane. Særleg dei små tenesteeigarane oppfattar dette positivt i høve til å sikre kvalitet og profesjonalitet i denne dialogen.

Større avgjerder blir lagde fram for *Styringsrådet*, t.d. avgjerder knytte til nye versjonar og taktiske val. Styringsrådet består av etatsleiarar frå deltakande etatar. Faste deltakarar i Styringsrådet er SSB, SKD og Brønnøysundregistra. I tillegg kjem eit gjeve tal mindre tenesteeigarar, der deltakinga rullerer etter val

---

<sup>11</sup> MinID er ein personleg, elektronisk ID (legitimasjon) som gjev tilgang til offentlege tenester på nett og som blir forvalta av Difi.

på årsmøtet. Styringsrådet er likevel berre rådgjevande. Etter linjeprinsippet er det direktøren for Brønnøysundregistra som tek dei endelege avgjerdene.

Under dette har ein *Samarbeidsgruppa* som er på eit operativt nivå. Det blir leidd av ASF, og her drøftar ein utfordringar av operativ karakter, utan å gå ned i detaljar.

Oppgåver for Styringsrådet og Samarbeidsgruppa er:

- prioritering i forhold til vidareutvikling,
- nivå på servicetenester, inkludert SLA (Service level agreement) og OLA (Operational level agreement) mellom ASF og tenesteeigarar, ASF og leverandørar, ASF og Altinn brukarservice (ABS).

*Altinn lokalforvaltning (ALF)* behandlar etatane sine egne prioriteringar og behov. ALFa samarbeider også i nokon grad, men meir uformelt. Det er også etablert faggrupper for tema som tryggleik, brukargrensesnitt og informasjon.

På departementsnivå er det etablert eit *Departementa sitt kontaktforum* der NHD, AID, FAD og FIN deltek saman med direktøren for Brønnøysundregistra (prosjekteigar), ekstern kvalitetssikrar og programleiaren for Altinn II. Forumet er etablert som eit rådgjevande og kvalitetssikrande organ for både departement og prosjekteigar.

Brønnøysundregistra førebur saker og orienterer om status og relevante problemstillingar i møta. Kontaktforumet har 4-6 møte i året, i etterkant av møta i styringsgruppa for Altinn II.

Andre aktørar som påverkar styringa i Altinn er Datatilsynet og Nasjonal sikkerhetsmyndigheit (NSM). Dei stiller krav til løysingane som må gjennomførast, noko som igjen påverkar prioriteringa av andre tiltak. I tillegg kan tenesteeigarane få pålegg som påverkar deira behov i forhold til Altinn. Formelt kan bruken av Altinn seiast å vere samordna gjennom fleire rundskriv til departementa. Her blir det bl.a. peika på at etatane i staden for å opprette egne påloggingsløysingar for elektroniske tenester skal vurdere om Altinn kan brukast som innrapporteringskanal.

For *Altinn II-prosjektet* er det etablert ein separat styringsstruktur, inntil løysinga går i drift, jf. skildringa av organiseringa ovanfor. Sjølve prosjektet er gjeve som oppdrag frå NHD, og det er oppretta ei styringsgruppe der bl.a. IT-direktørane frå verksemdene tek del. Styringsgruppa har avgjerdsmynde innanfor mandatet for programmet.

Departementet har engasjert ein egen ekstern kvalitetssikrar (i tillegg til den kvalitetssikringa som går føre seg internt i programmet).

### **3.3.3 Finansiering**

Brønnøysundregistra får løyvingane sine frå NHD, og desse skal gå både til drift og vidareutvikling av Altinn-plattformen. Avsette midlar på statsbudsjettet

øyremerkte Altinn var for 2010 på 213,5 mill. kroner, der 173,5 mill. er sette av til Altinn II.

Drifta av Altinn-løysinga blir også dekt av dei samarbeidande etatane i samsvar med avtalane som er inngått. Prisen var tidlegare berekna ut frå ein fordelingsnøkkel for faktisk bruk. Noko av dette var transaksjonskostnader som den enkelte etat betaler for kvar oppgåve som blir send inn. Prisen per oppgåve varierte etter kompleksitet og omfang, men var også varierende mellom etatane avhengig av kva vilkår dei hadde greidd å forhandle fram. Transaksjonskostnadene skulle dekkje leverandøren sine kostnader til å halde drifta ved lag.

Ved byte av driftsleverandør i 2009, vart det innført ein ny prismodell som baserer seg på ei fordeling av kostnader etter potensiell storleik for elektronisk innrapportering til etatane. Felleskostnadene til drift blir dermed fordelte etter ein nøkkel som kategoriserer alle tenesteeigarar i ulike storleikskategoriar. Dette skaper eit føreseieleg budsjett for etatane.

Generisk funksjonalitet er føresett finansiert av ASF, medan etatsspesifikk funksjonalitet i stor grad må dekkjast av etaten sjølv.

### **3.4 Aktørane sine oppfatningar**

#### **3.4.1 Synspunkt på organiseringa**

Brønnøysundregistra er ein forvaltningsetat med ansvar for ei rekkje nasjonale kontroll- og registreringsordningar for næringslivet, og Altinn utgjør berre ein avgrensa del av den samla verksemda.

Aktørane oppfattar at organisasjonen og toppleinga ved Brønnøysundregistra er svært medviten om oppfølging av ansvaret knytt både til forvaltning og vidareutvikling av Altinn, og at denne typen forvaltning på vegner av mange andre offentlege verksemder krev mykje merksemd. Ansvaret inneber framleis nye og utfordrande problemstillingar. Problemstillingar knytte til forvaltninga av Altinn påverkar i liten grad ansvaret til dei andre leiarane internt ved Brønnøysundregistra.

Røynsla er at det i stor grad påverkar organisasjonen når ei slik ny oppgåve, og som i utgangspunktet ikkje er del av kjerneverksemda til etaten, blir lagd til verksemda. Oppgåva inneber også ei krevjande rolle som tenesteytar overfor andre etatar. Det er krevjande å etablere ein forvaltingsorganisasjon som skal støtte felles behov for offentleg sektor. Ved oppbygginga av ASF var det heller inga erfaring å basere dette på.

Aktørane gjev klårt uttrykk for at det er viktig med kompetanse og profesjonalitet hjå den som forvaltar ei slik fellesløysing. Forvaltaren må greie å skape resultat i forhold til mandatet, kunne handtere relasjonen til mange ulike tenesteeigarar og ha tyngd overfor leverandørane. Det blir peika på at det har vore ein famlande start, men at både kompetansen og profesjonaliteten har bygd seg opp over tid. Det blir gjevne uttrykk for at det framleis er grunnlag for forbetringar, t.d. når det gjeld saksførebuingar og tilrettelegging av gode avgjerdsgrunnlag. Aktørane peikar på at det er svært sentralt å klårgjere kva som skal diskuteras og avgjerast i ulike møteforum.

### 3.4.2 Synspunkt på styringa

Det blir opplevd av alle partar å vere ein styrke for Altinn at det heile tida har vore ei brei tverrpolitisk semje om måla med samarbeidet. Dette har sikra at utviklingsarbeidet og finansieringa er grunnleggjande føreseieleg. Linjeprinsippet er lagt til grunn for den grunnleggjande styringa. Ingen av våre informantar har gjeve uttrykk for at eit eige styringsorgan plassert utanfor linja ville vore ei betre løysing for forvaltning eller vidareutvikling av Altinn. Aktørane peikar på at det har vore ei aktiv oppfølging og styring frå departementet gjennom dei ulike fasane i arbeidet. Oppfølginga og styringa har likevel variert noko ut frå graden av kompleksitet og risiko i arbeidet. NHD sjølv indikerer at eigen ressursbruk utgjer om lag 1,5 årsverk i ein normalsituasjon.

Aktørane peikar i denne samanhengen på kor viktig det er å forstå og akseptere dei ulike roller kvar aktør har i ei samla styring av eit så komplekst og samansett prosjekt.

I byrjinga av Altinn-samarbeidet opplevde mange at det meste gjekk føre seg på dei største etatane sine premisser, og at det i mindre grad var lagt til rette for eit tett samarbeid med dei små samarbeidspartane. Dette har endra seg gjennom at fleire små aktørar har kome inn. Finansieringsmodellen er endra, og det har vore ei generell mogning i samarbeidet. For arbeidet med Altinn II har dei små etatane vore med som viktige premissgjevarar, og kjensla av å vere "på besøk" i ulike samarbeidsforum er borte.

Den gjeldande styringsstrukturen for Altinn-samarbeidet legg ikkje ein formell styringsfunksjon til dei styringsorgana som er etablerte. Rolla deira er i realiteten rådgjevande. Linjeprinsippet blir lagt til grunn, og det er Brønnøysundregistra som endeleg avgjer prioriteringar og disponeringa av midlane. Eventuelle usemjer har vorte løyste gjennom dialog og har aldri vorte sette på spissen.

Eit ynske om forankring og deltaking på direktørnivå blir opplevd krenkjande. God førebuing av saker og tydelege avgjerdsgrunnlag er ein føresetnad for at direktørane skal prioritere møta. Dersom styringsmøta ber for mykje preg av informasjon, vil konsekvensen vere nedprioritering av møta. God kommunikasjon og tillit mellom dei involverte leiarane er viktig for å sikre forankring og tilslutning, og det er derfor naudsynt at dei organa som blir oppretta, faktisk fungerer slik det er tenkt.

Ein konkret kommentar er at samarbeidet fungerer godt også fordi alle spørsmål ikkje må behandlast av fellesskapen og slik sett vere konsensusbasert. Det blir heile tida teke avgjerder direkte mellom ASF og den enkelte innanfor vedtekne rammer.

Samstundes strekar enkelte aktørar under at det heile tida må arbeidast med å utvikle ei endå meir profesjonell prosjektstyring, t.d. når det gjeld utgreiing av sentrale problemstillingar, utforming av avgjerdsgrunnlag, oppfølging av vedtak osv.

Fleire av aktørane meiner det er for lita forståing hjå departementa for kva e-forvaltning eigentleg er og tilhøyrande manglande fokus på utvikling av elektroniske tenester. Det blir derfor peika på at det er behov for eit aktivt samordnande forum på departementsnivå for e-forvaltingsarbeidet generelt. Aktørane dreg fram at det er viktig å forankre og ha god kontakt med overordna departement i arbeidet, bl.a. i spørsmål om finansiering. Særleg der det oppstår behov for prioritering eller usemje, er det naudsynt å ha med overordna departementet slik at saker kan takast opp på vegner av etaten overfor NHD. Enkelte aktørar peikar likevel på at det er for liten interesse og engasjement frå overordna departement, og at dette er ei utfordring både når det gjeld overordna påverknad, men også når det gjeld å sikre føreseielege interne prioriteringar.

### 3.4.3 Synspunkt på finansieringsforma

Felles for prosjekt- og driftsfasen, er at finansieringa er ei utfordring. Aktørane uttrykkjer eit sterkt ynske om å etablere ei felles finansiering av løysingane. Dagens løyving av fellesmidlar dekkjer ikkje det samla behovet og ynska frå aktørane. Ein opplever det særleg som viktig å få til ei felles finansiering når det i større og større grad blir snakk om å utvikle e-dialogar mellom ulike aktørar.

Dagens budsjettmodell blir av fleire sedd som eit hinder for tverrsektorielt samarbeid, og etter deira meining må det løyvast tverrsektorielle midlar til slike fellesløysingar. Eit sentralt spørsmål i finansieringa er eksempelvis kven som skal dekkje ekstrakostnadene ved ei eventuell budsjettoverskriding, om dette skal dekkjast sentralt eller av den enkelte tenesteeigaren. Dette gjer aktørane si budsjettering uføreseieleg.

Finansieringa har, uavhengig av politisk leiing, vore stabil over tid, med eit jamt budsjett til forvaltning og drift. Ein oppfattar at denne tverrpolitiske semja om satsinga har dempa dei strukturelle utfordringane i budsjettmodellen.

Det er også sterkt fokus på å gjennomføre den berekna vinstrealiseringa dei næraste åra. Aktørane understrekar at det kan vere krevjande å identifisere og ta ut vinstane for denne typen fellesløysingar.

### 3.4.4 Synspunkt på andre verkemiddel

Alle aktørane vi har snakka med, oppfattar at ein avgjerande faktor for eit vellukka samarbeid i fyrste fase av Altinn, var dei gode personlege relasjonane mellom direktørane for initiativtakarane til Altinn; SKD, SSB, Statens lånekasse og Brønnøysundregistra.

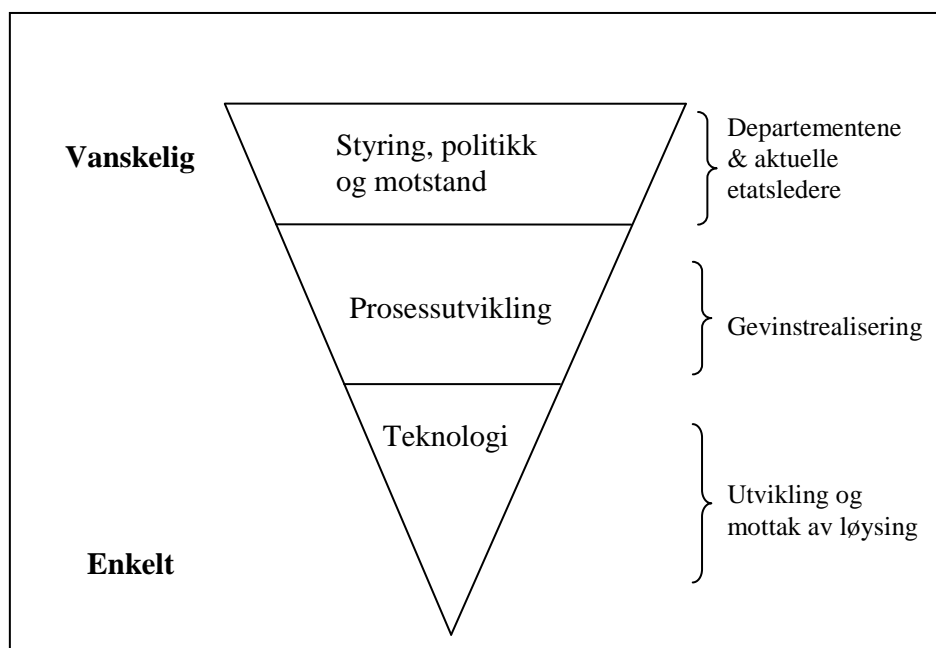
Dei gode personlege relasjonane skapte tryggleik, forståing for dei særeigne utfordringane hjå kvar og ein, romsleg innstilling, pragmatisme, vilje til å prioritere andre før eigne behov osv. Dette er ein kultur som framleis pregar tenkinga. ASF er god til å leggje vekt på relasjonsbygging i forhold til den enkelte tenesteeigaren.

Samstundes blir høva til relasjonsbygging utfordra etter kvart som talet på partar aukar.

ASF varetek kontakten med leverandørane på vegner av alle tenesteeigarane. Særleg dei små oppfattar dette positivt i høve til å sikre kvalitet i denne dialogen med tenesteeigarane.

### 3.5 Viktige erfaringar og utfordringar

Tradisjonelt får teknologianskaffinga i eit teknologitungt prosjekt som Altinn, den største merksemda frå omgjevnadene, bl.a. ut i frå store tal på kostnadssida. I samband med Altinn II-anskaffinga har likevel prosjektet illustrert vanskegraden knytt til ulike utfordringar på denne måten<sup>12</sup>:



Figur 3.2: Opplevd grad av utfordringar i Altinn-samarbeidet

#### *Kunnskapsspreiing*

Det er ynskjeleg at bruk av offentlege felleskomponentar som Altinn skal vere ein integrert del av den jamne verksemdsutviklinga hjå den enkelte offentlege etat. Altinn peikar derfor på at tiltak for kunnskapsspreiing er viktig for å lukkast. Dette kan eksempelvis vere omfattande opplæringstiltak for tenesteeigarar, systemleverandørar og systemhus.

I tillegg er det interne støtteapparatet for jamleg og individuell støtte i ny- og vidareutvikling av tenester og løysingar eit viktig verkemiddel.

#### *Personlege relasjonar og service*

Aktørane i samarbeidet understrekar at tillit og personleg relasjon mellom nøkkelpersonar i ASF og i etatane er viktig.

<sup>12</sup> Henta frå ”Altinn II anskaffelsen – Bidrag til Difi si erfaringsdatabase fra offentlige IKT-prosjekter” og tilgjengeleg på prosjektvegvisaren.

Ei av dei store utfordringane for ASF i vidareutviklinga er å ha kapasitet til å ta seg av tenesteeigarane på ein god måte. Det er store skilnader mellom dei små og store tenesteeigarane, bl.a. når det gjeld ressursar som kan brukast på oppfølging av aktivitetar i Altinn og utvikling av eigne applikasjonar. Enkelte store etatar forventar stor merksemd heile tida, medan andre sjeldan tek aktivt kontakt. Med eit aukande tal tenesteeigarar har ASF i mindre grad kapasitet til å vere aktive overfor dei som ikkje sjølve tek initiativ.

Ei sentral utfordring når ein serviceorganisasjon som ASF blir profesjonalisert, er at den personlege servicen kan forsvinne. Samstundes vil krava til dei små partane auke, og det vil i realiteten krevje auka ressursbruk frå små etatar. Ettersom løysinga blir meir teknisk avansert, krev ho også meir av etatane. Dette føreset god leiingsforankring i eigen organisasjon og god relasjon mellom denne og overordna organ for å få forståing og gehør for naudsynt prioritering av desse oppgåvene.

Den personlege relasjonen mellom enkeltpersonar i etatane er viktig som eit supplement til dei etablerte kontaktfora. Tilsvarande er det ein fare for at relasjonane blir svekte med aukande tal tenesteeigarar.

Den geografiske avstanden mellom Brønnøysund og tenesteeigarane, som i stor grad held til i Oslo-området, har vorte noko vegd opp av at Brønnøysundregistra har oppretta eit distriktskontor i Oslo.

#### *Prioriteringsutfordringar ved "strek i laget"*

Ei av dei største utfordringane synest å vere *handteringa av prioriteringar* i vidare utvikling av Altinn. Kven skal avgjere kva? Kva skal veljast dersom det er for lite pengar til å tilfredsstille alle ynska? Etatane kan riktig nok sjølv betale for utvikling av løysingar, men i realiteten vil det berre vere dei store som har økonomi til dette. Dermed blir eitt dilemma om dei store sine behov skal nedprioriterast til fordel for behova hjå dei små tenesteeigarane, og om det i større grad skal overlatast til dei store å betale sjølv.

#### *System for gevinstrealisering*

Det er også ei tydeleg forventing frå departementa om at det skal takast ut vinstar i Altinn II-prosjektet og gjennom etablering av tverrsektorielle tenester. Dette er krevjande sidan enkelte vinstar vil liggje i løysinga som såleis, og andre må takast ut av etatane sjølve. Dessutan utfordrar denne typen tverrsektorielle løysingar finansieringa. Det vil vere behov for å etablere nye løysingar for å finansiere felleskomponentar som har nytte for mange offentlege verksemdar, t.d. løysingar for e-dialogar.

I denne typen tverrsektorielle prosjekt vil eit aktivt vinstrealiseringsarbeid vere naudsynt for at samfunnsmessige effektar faktisk kan realiserast. Ansvar for å etablere både vinstrealiseringsplanar og seinare uttak av vinstar ligg likevel hjå partane sjølve i dei tilfella der utviklingskostnader og vinstar kan knytast til ein og same tenesteeigar. Prosjektet har ei viktig rolle i å medverke til å etablere eit system som medverkar til å få på plass vinstrealiseringsplanar hjå samarbeidspartane og etablere ein koordinerande funksjon som sikrar at vinstar blir følgde opp på tvers av etatsgrenser og mot publikum.

*Initiativ nedanfrå*

Det er trekt fram av fleire at ein av hovudgrunnane til at Altinn-samarbeidet har lukkast, er at prosjektet ikkje kom som følge av pålegg frå departementet, men vart etablert etter ein *idé om ei felles løysing frå verksemdene sjølve*. Ein slik start med bottom-up forankring med store etatar og seinare politisk forankring, er ein god måte å få vellukka IT-prosjekt på. Ein top-down start krev meir mogning og forankring over tid.

I utviklinga av Altinn synest det også å ha vore *avgjerande med lokomotiv som har drive fram arbeidet ut frå sterke interesser i å skape resultat*. Her var alle initiativtakarane sentrale aktørar. Skatteetaten var likevel særleg sentral i oppstarten og den fyrste fasen med etablering av prosjektet og utvikling av dei fyrste løysingane. Prosjektetableringa kunne nyte godt av kompetansen, erfaringane og den profesjonaliteten Skatteetaten har når det gjeld etablering og styring av store IKT-prosjekt. Forankringa til Finansdepartementet som overordna departement, synest også å ha vore god i denne etableringsfasen.

*Insitament til auka bruk*

Når det gjeld val av verkemiddel for å stimulere til bruk av Altinn er det valt positive insitament gjennom den finansieringsmodellen som er skildra i kap 3.3, men også stilt krav gjennom regjeringsvedtak der det blir slege fast at - ”dersom sektor-spesifikke løysningar blir valgt ved anskaffelse av elektroniske løysningar, må dette begrunnes særskilt i tilfeller der Altinn kan benyttes til samme formål”.

*Behov for formalisering og styring*

Sjølv om mange av dei momenta som aktørane dreg fram som viktige suksessfaktorar i samarbeidet er av relasjonell karakter, er det ei underliggjande forventning at prosjektet har etablert ein *formell styringsstruktur som formaliserer samarbeidet, skaper struktur, involvering og at det er føreseieleg*. Dette er viktig for alle aktørar, men det er samstundes eit punkt der det blir peika på ytterlegare forbetningspotensial i Altinnsamarbeidet.

For departementsnivået er dette grunnlaget for ei god gjennomgåande styring av prioriteringar og økonomiske tildelingar. For dei store aktørane er ei profesjonell prosjektstyring i tillegg viktig for å sikre føreseieleg gjennomføring og i bruk av bemannings- og økonomiske ressursar i eiga verksemd.

*Utfordringar for tverrgåande samarbeid*

Også i Altinn erfarer ein ulik mognad mellom ulike verksemdar når det gjeld samhandling med andre aktørar, både offentlege og private. Nokre har både klår vilje og evne til å etablere samarbeid, medan andre verksemdar ikkje er like moglege for dette.

Det blir framleis opplevd å vere ei for sterk silotenking mellom etatane, sjølv om det på sjølve IKT-sida er etablert eit fungerande samarbeid. Etatane har likevel ikkje IT som hovudfokus – det er kjerneoppgåvene som skal løysast. Etatsleiarane blir derfor målte på om dei oppnår resultat innanfor ansvarsområda sine og ikkje på oppnådd IT-samarbeid eller resultat av meir tverrsektoriell karakter.



Samstundes tyder tilbakemeldingane på at samarbeidet på tvers av etatane har funne ei føremålstenleg form, medan aktørane i prosjektet opplever at det på departementsnivå framleis er siloar. Dei opplever i mindre grad eit like aktivt samarbeid på tvers som i det konkrete Altinn-samarbeidet. Dette kan bl.a. skrive seg frå at departementa har den tette politiske koplinga og dermed ikkje står så fritt som etatane. Avgjerdsprosessane blir også opplevde annleis enn dei som elles er etablerte i det konkrete samarbeidet.

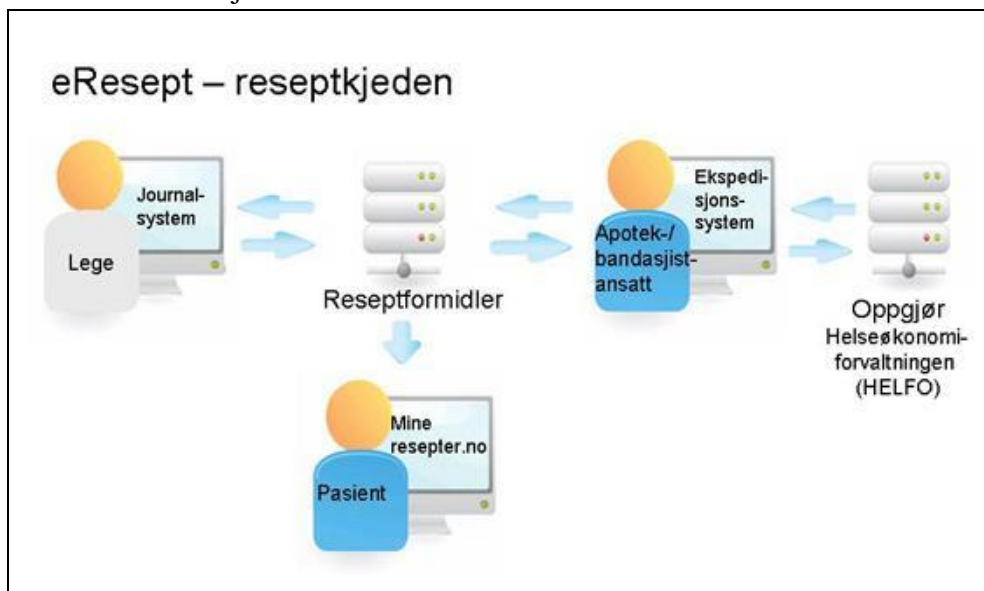
## 4 eResept

### 4.1 Kva er eResept?

eResept er nemninga på den elektroniske løysinga som handterer elektroniske reseptar. eResept er ei elektronisk kjede for samhandling mellom alle aktørane som handterer reseptinformasjon:

- Statens legemiddelverk (som godkjenner og informerer om legemiddel, medisinsk utstyr m.m.),
- legar (som føreskriv reseptar),
- apotek eller bandasjist (som ekspederer reseptar),
- NAV (som har oppgåver knytte til blå reseptar) og
- dei regionale helseføretaka<sup>13</sup>.

I det sentrale registeret – Reseptformidlaren – mottok ein alle elektroniske reseptar. På førespurnad frå apotek, bandasjist eller lege, som har eit tenestleg behov for reseptinformasjon om ein pasient, skal reseptformidlaren utlevere den aktuelle informasjonen.



Figur 4.1: Oversikt over reseptkjeda – verdikjeda

eResept-programmet skal leggje til rette for at reseptinformasjon og formidling av denne skjer elektronisk gjennom heile prosessen frå føreskriving via utlevering til økonomisk oppgjør for blåreseptar. Programmet utviklar også publikumsløysinga Mine reseptar.

Programmet vart starta i 2005 og er eit samarbeid mellom ei rekkje partar, både offentlege og private. Piloteringa starta som planlagd i 2008. Gjennom piloteringa vart det konstatert tekniske og organisatoriske problem. Desse problema har verka inn på tidsplanen for utbreiing av den elektroniske

<sup>13</sup> [www.eresept.no](http://www.eresept.no) og Prop. 1 S (2009-2010)

løysinga<sup>14</sup>. Det er starta ny pilotering i mai 2010. I samsvar med planen skal programmet avsluttast i 2010, parallelt med at ein forvaltingsorganisasjon blir bygd opp.<sup>15</sup>

Utbreiinga av eResept vil avhenge av kor raskt apoteka tek i bruk sitt nye fagsystem, implementering av eResept i dei elektroniske journalsystema for legane og av implementeringa av løysinga i dei regionale helseføretaka. For helseføretaka sin del vil naudsynte systemtilpassingar opne for utbreiing av løysinga fyrst i 2012-2013.<sup>16</sup>

eResept er eitt av innsatsområda i ein nasjonal plan for betre samhandling i helsesektoren – S@mspill 2.0. Denne er forankra i Nasjonal helseplan (2007-2010)<sup>17</sup>.

## 4.2 Forhistoria

Det blir utført om lag 25 millionar reseptekspedisjonar pr. år i apotek (2005). I tillegg kjem ekspedisjonar av medisinsk utstyr frå bandasjistar. Omsetninga av legemiddel etter resept var på 14,2 milliardar kroner, der 8 milliardar kroner av desse vart refunderte over blåreseptordninga.

Visjonen om elektroniske reseptar er gammal. Tidlegare forsøk på å etablere eReseptløysingar var konsentrerte om tekniske løysingar, og ikkje på hovudmåla for oppgåva, kven som var aktørane eller kva som ville vere ressursbehovet ved utviklinga.

eResept-programmet er skildra som eit verkemiddel for å betre folkehelsa gjennom rettare bruk av legemiddel med betre førebygging av utilsikta feil og skadar, og med det ein meir effektiv bruk av samfunnsressursar. Det er også ein del av målbiletet for programmet at innføringa skal medverke til teknologiutvikling og utvikling av elektroniske samhandlingsløysingar for helsetenesta, i tillegg til betre pasientservice og blir gjennomført i ein standardisert nasjonal modell.

Det vart vurdert å vere vanskeleg å kvantifisere vinstane ved innføringa av eResept, men i dei styrande dokumenta er dei særleg knytte til innsparingar over legemiddelbudsjettet i folketrygda gjennom ei rettare føreskriving og bruk av legemiddel i samsvar med gjeldande regelverk for refusjon og effektivisering av trygdeetatens arbeid på dette området.<sup>18</sup>

På sikt ligg det eit stort potensial knytt til eResept-systemet som ei informasjonskjelde for betre samordning mellom aktørane i pleie- og omsorgstenesta og i samspelet med ålmenn- og spesialisthelsetenesta, jf. medisinkort som kjernejournal for pasientar som krev høg grad av samhandling mellom einingar og nivå i helsetenesta.

---

<sup>14</sup> St.prp. nr. 67 (2008-2009)

<sup>15</sup> Prop. 1 S (2009-2010)

<sup>16</sup> Prop. 1 S (2009-2010)

<sup>17</sup> S@mspill 2.0 - Nasjonal strategi for elektronisk samhandling i helse- og omsorgssektoren 2008 – 2013

<sup>18</sup> St.prp. nr. 1 (2004 - 2005), kap 751 post 22

Det er avgjerande for måloppnåinga at løysinga gjev ein brukarvenleg prosess for pasientane og alle brukarane av systema.

Bakgrunnen for etableringa av eResept var at ei prosjektgruppe utarbeidde eit framlegg til implementering av elektroniske reseptar i 2004. Prosjektgruppa var sett saman av representantar for Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedirektoratet, Statens legemiddelverk, Den norske lægeforening, Norges apotekerforening og Bandagistenes næringspolitiske utvalg. Resultat frå forprosjektet viste at eReseptar ville medverke til ei modernisering og effektivisering av legemiddelforvaltninga.

Fordelane med ei eResept-løysing vart oppsummert slik:<sup>19</sup>

- Effektiv og kvalitetssikker overføring av reseptinformasjon frå lege til apotek.
- Legen kan kvalitetssikre si føreskriving ved å ta i bruk føreskrivingsstøtte knytt til bruk, verknad, pris og refusjonskriterium for legemiddel.
- Rikstrygdeverket sitt arbeid med kontroll og tilsyn av føreskrivinga frå legen attåt det økonomiske oppgjeret overfor apoteka og bandasjistane av blå reseptar blir betre, meir effektiv og mindre ressurskrevjande.
- Større grad av automatisering av trygdeetatens behandling av individuelle refusjonssøknader.
- Betre tilbod for pasientane.

Stortinget løyvde midlar til oppstart av gjennomføringsprosjektet for elektroniske reseptar i 2005.

For å redusere risikoen i prosjektet vart det valt å dele prosjektet inn i to fasar. Dette er nærare skildra nedanfor.

### **4.3 Nærmare om organisering, styring og finansiering**

#### **4.3.1 Organisering**

*Helse- og omsorgsdepartementet* har hovudansvaret for eResept, medan *Helsedirektoratet* leier arbeidet med å utvikle og prøve ut ordninga.

Andre *deltakarar* er Den norske legeforening, Apotekforeningen, Bandagistenes næringspolitiske utvalg, Statens legemiddelverk og dei regionale helseføretaka.

*Helsedirektoratets programkontor* for eResept har leidd gjennomføringa og syter for heilskapleg styring og koordinering. Programkontoret rapporterer til *Programdirektøren* for eReseptprogrammet.

Programdirektøren rapporterer til helsedirektøren.

---

<sup>19</sup> St.prp. nr. 1 (2005 – 2006), kap 0720 post 22

Det er etablert seks verksemdsrelaterte prosjekt for utvikling og utbreiing av den elektroniske løysinga i egne verksemdar:

- Prosjekt Reseptbanken
- Prosjekt rekvirent
- Prosjekt apotek
- Prosjekt bandasjist
- Prosjekt NAV
- Prosjekt FEST/Legemiddelverket

Desse prosjekta blir planlagde, organiserte, gjennomførte, hjelpte og følgde opp samstundes.

Det er etablert ei *Programleiargruppe* der alle delprosjektleiingar tek del. Gruppen er leidd av programdirektøren. I tillegg til å ta seg av koordineringa av dei ulike delprosjekta, blir alle tverrgåande prosessar i programmet forankra i denne gruppa.

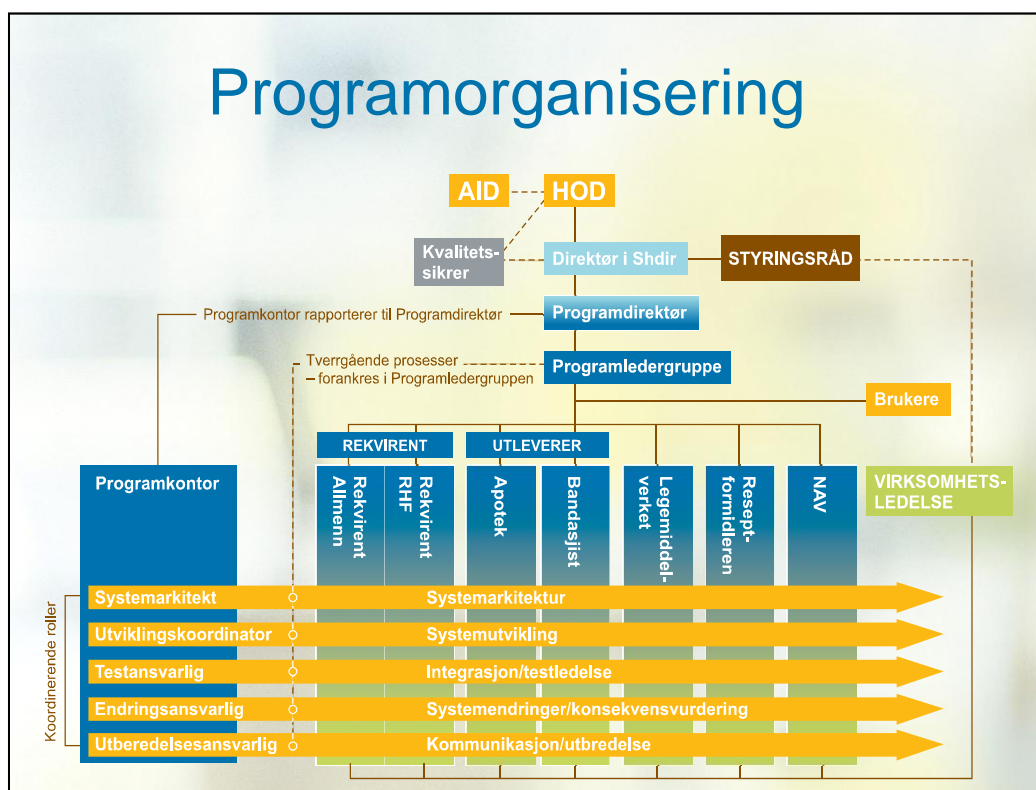
Det er også etablert eit eige *Styringsråd* for programmet der alle direktørane for verksemdene som deltek i programmet, er representerte.

Arbeidet med elektroniske reseptar vart altså organisert etter ein programmodell.

Programmodellen vart rekna som eigna til å reflektere kompleksiteten i arbeidet som innebar å vareta både omsynet til dei ulike aktørane sine interesser formulert gjennom verksemdsspesifikke prosjekt, og dei nasjonale interessene knytte til innføringa av elektroniske reseptar.

Organiseringa vart utforma for å vareta interesser på ulike plan:

- Det er mange prosjekt som skal styrast i verksemdar med ulike føresetnader og føremål.
- Det er høg grad av avhengnad mellom ulike prosjekt og verksemdar.
- Kvar prosjekt rommar ein egen målstruktur som samstundes skal innpassast i og stø opp om ein heilskapleg og overordna målstruktur.



Figur 4.2: Programorganisering e-Reseptprogrammet

### 4.3.2 Styring

For å redusere risikoen i prosjektet vart det valt å dele prosjektet inn i to fasar.

Fase I omfatta løysingar for:

- sentral eResept-database
- apoteka, bandasjistane og rekvirentane sine interne løysingar
- det økonomiske oppgjeret mellom Trygdeetaten og apoteka og bandasjistane
- føreskrivingsstøtte overfor rekvirentane
- pasientinnsyn

Fase II var planlagt å omfatte avgjerdsstøtte (informasjonssystem som gjev rekvirentane eit betre grunnlag for behandlingsval) og system for automatisering av manuelle saksbehandlingsprosessar i Rikstrygdeverket og Statens legemiddelverk.<sup>20</sup>

Sosial- og helsedirektoratet fekk ansvaret for å styre fase I av prosjektet. Fase I starta opp i september 2005 og det var planlagt at løysingane skulle takast i bruk vinteren 2007/2008. Løysinga var forseinka med vel 1 år ved framlegginga

<sup>20</sup> St.prp. nr. 1 (2005 – 2006), kap 0720 post 22

av St.prp. nr. 1 (2005-2006) i forhold til signala som vart gjevne i St.prp. nr. 1 (2004–2005). Forseinkinga kjem blant anna av utfordringane direktoratet hadde med å rekruttere nøkkelpersonell til prosjektet.

Prosjektet vart nærast ”lagt på is”, inntil ein i 2006 fekk etablert ein samarbeidsavtale mellom Helsedirektoratet v/eResept-programmet og deltakarane i programmet. Dei regionale helseføretaka (RHF-a) hadde ikkje delteke i programmet tidlegare, men var også ein svært sentral aktør som vart kopla til prosjektet på dette stadiet.

Samarbeidsavtalen legg rammer for finansiering, framdriftsplan og organisering av programmet. Samarbeidsavtalen skisserer også ein plan for utbreiing av elektroniske reseptar. Avtalen regulerer i tillegg rettar og plikter og blir brukt aktivt som referanse og styringsverktøy i rapporteringa frå prosjektorganisasjonen.

Samarbeidet vart støtta opp om ved at Stortinget har vedteke lovgjeving som regulerer formidlinga av elektronisk reseptinformasjon. I tillegg har Helse- og omsorgsdepartementet og KS undertekna ein nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet. Avtalen opnar for betre samhandling mellom kommunane og spesialisthelsetenesta på IKT-området<sup>21</sup>. Gjennom forankringa i S@mspill 2.0 er det streka under at dei involverte aktørane i eResept har eit sjølvstendig ansvar for eigne delløysingar og eit kollektivt medansvar for den samla løysinga.

I styringa av sjølve eResept-programmet har styringsrådet ein viktig funksjon, både som rådgjevande organ for helsedirektøren og som eit organ for å handtere usemje mellom programmet og den enkelte verksemda.

### 4.3.3 Finansiering

Som ein oppstart føreslo departementet at det vart løyvd 40 mill. kroner i 2005<sup>22</sup>.

Kostnadene for hovudprosjektet vart i rapporten frå forprosjektet rekna til om lag 250 mill. kroner i perioden 2004-2007. I denne summen var både kostnader til ei sentral eReseptløysing, kostnader til etatane sine løysingar (Statens legemiddelverk og Rikstrygdeverket) og kostnader for løysingane til eksterne aktørar (Norges Apotekerforening, Lægeforeningen, Bandasjistene) med.<sup>23</sup>

I april 2007 vart kostnadene for heile programmet sett til 283 mill. kroner. Departementet tok sikte på at staten skulle dekke 211 mill. av dette (2006-kroner)<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> S@mspill 2.0 - Nasjonal strategi for elektronisk samhandling i helse- og omsorgssektoren 2008 – 2013

<sup>22</sup> St.prp. nr. 1 (2004-2005), kap 751 post 22

<sup>23</sup> St.prp. nr 1 (2004-2005), kap 751 post 22

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 52 (2006-2007)

## 4.4 Aktørane sine oppfatningar

### 4.4.1 Synspunkt på organiseringa

Den tekniske hovudløysinga var å lage eit system som skulle kommunisere med dei fagløysingane som var etablerte hjå kvar enkelt aktør. Dette har skapt store koordineringsutfordringar.

Det er ei relativt sams erkjenning av at prosjektet ved oppstart i 2005 var for snevert avgrensa til berre nokre og ikkje alle aktørar som var viktige deltakarar i arbeidet. Berre reseptar utferda av ålmennlegar og spesialistar utanfor sjukehus var definerte med i prosjektet. Eksternføreskrivinga ved sjukehus er likevel viktig for ålmennlegane si føreskriving av reseptar når pasientane er ute av sjukehuset. Ein viktig føresetnad for å leggje til rette for ei seinare god utbreiing ville vere å ha med sjukehusa frå oppstarten.

Organisering av arbeidet som eit program, har etter aktørane sitt syn fungert bra og har medverka til å sikre tydelege ansvarsforhold mellom prosjektet og aktørane som deltek og mellom dei 5 delprosjekta som vart etablerte.

Programmet har eiga bemanning, og i tillegg er det delprosjekt med delprosjektleiingar i dei enkelte verksemdene. Kvar delprosjekt og dermed kvar aktør er ansvarleg for gjennomføring av si oppgåve i prosjektet.

I tillegg til å styre eige delprosjekt, er verksemdene representerte med sine direktørar i Styringsrådet for programmet. Det blir uttrykt positive erfaringar med denne organiseringa.

### 4.4.2 Synspunkt på styringa

Det synest å vere brei semje i ettertid om at *måla* for prosjektet i utgangspunktet var sette for snevert. Det skjedde ei naudsynt utvikling frå einseitige kontrollmålsetnader i retning av breiare helsefaglege målsetnader. Særleg fekk kvalitetsaspektet auka vekt, bl.a. gjennom målsetnader om rettare og betre føreskriving av reseptar.

Fleire aktørar peikar på kor viktig det er at målsetnadene er klåre og at felles mål konsekvent blir brukt som utgangspunkt for styringa av programmet. Somme meiner at Helsedirektoratet har vore nøydd til å balansere mellom partsomsyn, og at dette kan truge overordna helsefaglege målsetnader. Helsedirektoratet si manglande styringslinje overfor RHF-a har vore peikt på som ei utfordring. Dette kjem vidare til uttrykk gjennom eit ynske frå enkelte aktørar om ei eigarstyring frå departementet som inkluderer eResept.

eResept hadde store utfordringar i den fyrste etableringsperioden og prosjektet vart lagt på is. Ved reoppstarten i 2006 vart det inngått formelle samarbeidsavtalar og Styringsrådet vart etablert som nytt styringsorgan. Avtalane har ikkje noka formaljuridisk kraft, men gjev uttrykk for ei intensjonserklæring mellom aktørane om resultatane som skal oppnåast i prosjektet. I Styringsrådet møter toppsjiktet frå partane og dette medverkar til å forankre arbeidet i den enkelte verksemda. Usemje mellom programleiing og delprosjekt blir teke opp her. Etter deltakarane si vurdering har avtalane fungert



på ein god måte og Helsedirektoratet har fått til konfliktdemping i Styringsrådet, noko som har gjeve prosjektet ein føremålstenleg *konfliktløysingsmekanisme*.

Aktørane opplever at det har vore positivt med ekstern kvalitetssikring av prosessane i programmet.

Enkelte aktørar ser problem med *metodikken* som vart vald (fossefallsmetoden). Dette er særleg fordi dei opplever at denne metoden legg for stor vekt på utarbeiding av ein svært detaljert kravspesifikasjon og for streng styring etter tidsfristar. Dette kan etter deira oppfatning gå på kostnad av fagleg kvalitet i leveransane i prosjekt med stor grad av behov for innovasjon og utvikling.

#### **4.4.3 Synspunkt på finansieringsforma**

Ein aktør peikar på at økonomistyringa i staten generelt er dårleg eigna for denne typen samansette prosjekt. Behovet for ressursar går opp og ned i eit prosjekt som eResept. Med årlege løyvingar skaper eventuelle forseinkingar store problem. Ein større grad av langsiktig tenking og fleksibilitet er etter aktørane si vurdering heilt sentralt for å sikre ei effektiv prosjektgjennomføring. Ein aktør oppfattar også at staten (naturleg nok) er oppteken av å redusere prosjektutgiftene. Samstundes må dette balanserast mot at det er viktig å gjere seg meir interessant for leverandørane. Desse vil prioritere sine store faste kundar, og ein må vere villig til å bruke nok ressursar for å nå dei måla som er sette og for å oppfylle kravspesifikasjonane.

Opphavleg var det lagt opp til 100 prosent statleg finansiering, men dette har ein seinare gått bort frå. Apoteksida tek no mesteparten av kostnadene med apotekløysinga, og får dermed ”kontroll” på denne. Fordelen med medfinansiering er at dette også har gjeve større grad av medinnverknad. Ein av aktørane meiner at statleg fullfinansiering faktisk kunne ført til ei samla sett dyrare løysing.

Finansieringa av programmet blir regulert gjennom samarbeidsavtalane mellom Helsedirektoratet og deltakarane. Aktørane synest å gje tydeleg uttrykk for at dette har gjeve aksepterte rammer for arbeidet.

Eitt intervjuobjekt peikar på at det har vore uvisse om kva som blir kostnadene for aktørane i framtida, og at det er problematisk at staten ikkje erkjenner dette som eit problem.

#### **4.4.4 Synspunkt på andre verkemiddel**

Fleire intervjuobjekt kjem inn på at personkjemi spelar ei vesentleg rolle i tverrsektorielle samarbeidsprosjekt, og at det er viktig å jobbe aktivt med å skape gode relasjonar mellom deltakarane på ulike nivå.

Gjensidig uvisse og manglande kunnskap om kvarandre sine mål og motiv er ei utfordring i samarbeidsprosjekt som omfattar verksemder med så ulike roller – eksempelvis i spenningsforholdet forvaltning og forretningsdrift. Det er viktig å motarbeide ein kultur der ein berre oppfattar at dei andre deltakarane er styrte

av visse snevre interesser. Det er sentralt å byggje *tillit* både mellom personane i prosjektet, mellom verksemdsleiarane og mellom etatane/sectorane.

I eResept-programmet har ein gradvis utvikla å bli trygg på kvarandre gjennom samarbeidet. Aktørane oppfattar no at sjølv om diskusjonane kan vere heftige, er det ein god tone. Samstundes påpeikar enkelte at det kan oppstå situasjonar der taktisk ”spel” i for stor grad får prege samarbeidet.

Fleire peikar på at aktørane har eit ulikt mognadsnivå for å ta i bruk IKT. Delar av helsevesenet er ”underutvikla” når det gjeld bruk av IKT i arbeidsprosessane sine. Ulik grad av IKT-mognad gjev ekstra utfordringar for programkontoret i styringa av arbeidet og i utviklinga av samarbeidsrelasjonar mellom aktørane. Fastlegane er i stor grad pc-brukarar og på nett i dag, men dei tilbodne systema har høg brukarterskel og ein ser førebels ikkje kva vinstar innføringa av eResept vil gje for eigen arbeidssituasjon. Sjukehusa har ei særleg stor utfordring, og ein opplever at dei har kome kort m.o.t. førebuing og bruk av eResept. Innføringa av eResept vil utfordre mange manuelle arbeidsprosessar og såleis krevje ei meir omfattande tilrettelegging for bruk enn hjå fastlegane. Fleire peikar også på at ein generell misnøye med Helsenett kan smitte over på eResept.

Aktørane har understreka at brukartestar er viktige, men samstundes krev dette tid og pengar og er derfor krevjande å prioritere i tilstrekkeleg omfang. Det er likevel ei felles erkjenning av at kostnadene ved å feile i innføringsfasen er mykje større.

Når det gjeld forholdet til *leverandørane* av IKT-løysingar, nemner fleire at det er viktig å ha god nok kunnskap til å vurdere kor mogne leverandørløysingane er og kor dyktige leverandørane er. Ved delprosjekt med indre avhengnader slår det ekstra uheldig ut når ein leveranse i eitt delprosjekt sviktar.

Samstundes oppfattar enkelte at programleverandørane skildrar ei oppleving av å ha skote på ”rørlege mål”. Innanfor helsevesenet eksisterer det ulike versjonar av dei programma som skal samspele med modular i eResept. Dette har gjeve ekstra utfordringar i systemutviklinga.

At fleire system var utvikla samstundes (hjá ulike aktørar) verka også som eit problem i utviklingsfasen av programmet. Det blir opplevd av prosjektet at det har vore vanskeleg å skilje mellom utfordringar for fellesløysingane og for prosjektet som såleis og dei enkelte aktørane sine problem. Utviklinga av fagsystema til dei respektive aktørane har vore krevjande, og endringar i løysingane her førde til koordineringsproblem. Desse utfordringane, der feila ikkje skreiv seg frå eResept som løysing, har eResept i nokon grad fått skulda for.

## 4.5 Viktige erfaringar og utfordringar

### *Behov for fagleg forankring og brei involvering*

Det synest å vere ei erkjenning blant mange av aktørane at det, særleg i den fyrste fasen av arbeidet, vart tenkt for mykje på den elektroniske løysinga og for lite på implementering og utbreiing av løysinga. I nokon grad vart ikkje alle relevante aktørar og deira interesser definerte tilstrekkeleg inn i prosjektet.

Ei utfordring for IKT-prosjekt er at dei i for stor grad blir sedde på som reine teknologiprojekt. Enkelte peika på denne røynsla også i eResept-programmet. IKT-løysinga er ikkje målet, men eit verkemiddel for å nå eit definert mål til nytte for brukarane, samfunnet etc. Det er viktig å ha merksemda på dei faglege måla som skal oppnåast – med IKT som verktøy. Ein konsekvens av dette, som også fleire aktørar i eResept-programmet streka under, er at faglege prosjekt derfor bør ha god fagleg forankring og styring.

#### *Reformulering av felles mål*

Prosjektstoppen og den reformuleringa av mål som vart gjennomført, kan sjåast som eit resultat av ynsket om betre forankring og breiare involvering. I denne fasen vart det lagt stor vekt på å få med alle sentrale aktørar i prosjektet. Eksempelvis vart sjukehusa, men også andre helsefaglege miljø, kopla sterkare inn i arbeidet. Det vart også brukt mykje tid på å få semje blant aktørane om kva som er måla, og så utforme organisering og styringsmodell for å kunne styre etter dei sams måla.

#### *Ankeprosedyre i ein hierarkisk avgjerdsstruktur*

I utforming av styringsmodellen vart det blant anna lagt vekt på å sikre basisorganisasjonane ”høve til å anke” i avgjerder som vart tekne i prosjektet. Dette kan vere særleg viktig i prosjekt der det synest å vere svært ulike interesser blant samarbeidspartane, eller der det er viktig å skape intern tryggleik i prosjektet.

Samstundes synest dei formelle avgjerdslinjene i prosjektet å vere tydelege med programdirektøren sitt ansvar og mynde og Helsedirektoratets direktør som overordna ansvarleg. Den ”ankeprosedyren” som blir etablert i slike situasjonar, må vere effektiv og ikkje medverke til trenering eller omkampar, men leggje vekt på at det faktisk blir teke avgjerder i dei prosessane som blir etablerte. I eReseptprosjektet kunne verksemda som lyfte usemje inn for Styringsrådet gje ei skriftleg vurdering av synspunkta sine, medan programdirektøren gjorde tilsvarende ut frå vurderingane frå programmet. Helsedirektøren som leiar i styringsgruppa kunne dermed gjere endeleg vedtak.

#### *Kommunikasjon om risiko*

Aktørane oppfattar at ein har vore open om risikoen i prosjektet og at dette har vore positivt. Styringsrådet har jamleg drøfta risikobiletet. Dette blir oppfatta nyttig og roande. Gjensidig avhengnad mellom delprosjekta i prosjektgjennomføringa, medfører at dei som har problem må hjelpast, slik at alle kjem vidare. Ein del av dette biletet er at enkelte skildrar at det har vore for mykje vektlegging på å halde fristar, på kostnad av kvaliteten i løysingane og forankringa hjå deltakarane. Handteringa av risikobiletet i prosjektet vart blant anna understreka av ein av informantane som sa: ”Når ein identifiserer ein betydelig risiko eller noko går gale, er det ekstra viktig å kommunisere mykje.”

#### *Uheldig med prematur pilotering*

Det kan synast som om den fyrste *piloteringa* vart gjennomført for tidleg ift. løysingsutviklinga og forankringsarbeidet. Fleire meiner at årsaka er overfokuseringa på å halde milestolpeplanen. Erfaringane viser at prosjektet

(programmet) må sikre at andre tilstøytande system fungerer og teste at integrasjonsløysingane fungerer lokalt. Det blir også peika på at ein ikkje må introdusere fleire endringar samstundes. Det blir også peika på at ei pilotering bør omfatte heile kjeda, dvs. ein fullt hendingsgang for at det skal gje ein reell test på om teknisk funksjonalitet og arbeidsprosessar fungerer.

Ved oppstart av piloten meinte fleire at det vart skapt for høge forventingar og for mykje blest om effektane. Ein lærdom er såleis at ein ikkje piloterer før meir av det tekniske er testa ”i laboratorium”. Det er viktig å få gode pilotar for den vidare spreinga, og mange oppfatta derfor at det var veldig uheldig å mislukkast her. Ny pilot er no etablert – om lag eitt år etter den fyrste piloteringa.

Ein av informantane peikar på at det kan vere naudsynt å planleggje med særskilt finansiering for å etablere ein god pilotarena. Det er viktig å tenkje på omdømme og ”marknadsføring” i ei pilotering, både for å kunne tilbakevise eventuelle aktørars negative, og kanskje urettmessige kritikk, av nye løysingar og for å sikre vidare utbreiing.

#### *Styringsmessige utfordringar på departementsnivå*

Sjukehusa utgjer ein svært viktig aktør i gjennomføringa av programmet. Sjukehusa er prega av store ulikskapar i organisering, arbeidsformer og rutinar, og det er framleis mange manuelle rutinar og arbeidsprosessar. Fleire peikar på kor viktig det er å få ei rask forankring og stor utbreiing i sjukehussektoren for å kunne få ein verkeleg effekt av løysingane.

eResept-programmet blir styrt av Helsedirektoratet og sjukehusa blir styrt av ulike avdelingar i Helse- og omsorgsdepartementet. Dette gjev organisatoriske utfordringar. Prosjektet er forankra i éi etatslinje innan departementet sitt ansvarsområde, men må altså ha deltaking frå og har konsekvensar for verksemder innan andre delar av departementet sitt ansvarsområde. Dette gjev auka organisatorisk og styringsmessig kompleksitet. Både i ein utviklingsfase, men ikkje minst under implementering av nye løysingar, er det såleis krav om ei aktiv koordinering på departementsnivå. Departementet må eksempelvis bruke styringslinja si for å få spesialisthelsetenesta til å bli fullverdig dedikert, men samstundes må ikkje spesialisthelsetenesta kjenne at dette er eit ”direktoratsprosjekt”. Eit anna forhold som også aukar kompleksiteten er den styringsforma som er vald for sjukehusa gjennom føretaksmodellen.

#### *Koordinering mellom programmet og aktørane*

På apoteksida opplever aktørane at det er ein stor prosedyrelojalitet innbakt i kulturen, og at tryggingsskrava i arbeidsprosessane er høge. Dette gjev gode føresetnader for å lette sjølve innføringa av nye løysingar. Ut frå konkurranseårsaker blir det peika på at alle apotek bør vere på lufta samstundes. Dette kan på si side gje ei kapasitetsutfordring når det gjeld gjennomføring av naudsynte opplæringsaktivitetar.

Ei stor utfordring er at planane hjå den enkelte aktøren for utrulling av nye versjonar og ny funksjonalitet på eigne system, må koordinerast med utbreiingsmåla for eResept. Utfordringa illustrerer den gjensidige avhengnaden

som oppstår mellom partane i samarbeidsprosjekt. Ein gjensidig avhengnad som ikkje berre vil vere viktig i ein utviklingsfase, men som også vil vere til stades i drifts- og forvaltingsfasen og i planlegging av vidareutvikling av systemporteføljen.

Det er fleire som peikar på ei aukande erkjenning av kva som blir kravd m.o.t. driftinga av eResept. Klarlegging av funksjonane fagleg forvaltning og utvikling på den eine sida og teknisk drift på den andre, er sentralt. Fleire viser i denne sammenhengen til Helsenett som ein sentral aktør.

Ein aktør peikar i forlenginga av dei systemmessige utfordringane på at deltakinga i eResept har ført til at ein har fått rydda i eigne system og at det er etablert ei gjennomgåande betre kvalitetssikring i verksemda.

#### *Ansvar for kompetanseoverføring*

Som i mange IKT-tunge prosjekt er innslaget av konsulentar relativt omfattande i utviklingsfasen. Fleire peikar på utfordringane som følgje av at konsulentane må fasast ut og at oppgåvene og kompetansen må systematisk overførast til dei deltakande verksemdene. Her er det naudsynt å avklare rolle og ansvar mellom korleis prosjektet kan medverke til dette og det sjølvstendige ansvaret den enkelte verksemda faktisk har for å sikre naudsynt kompetanse.

#### *Samfunnsøkonomisk analyse*

Det er gjennomført ein initiell samfunnsøkonomisk analyse av dei samla effektane av å gjennomføre eResept. Hovudkonklusjon er at eResept-programmet verkar å vere samfunnsøkonomisk lønsamt. Både prissette effektar og ikkje-prissette effektar (bl.a. kontroll med midlane frå folketrygda, tryggare føreskriving) ser ut til å medverke positivt i det samfunnsøkonomiske regnestykket. Aktørane peikar likevel på utfordringar med å planleggje og ikkje minst realisere vinstuttak.

Trass i problema eResept har møtt, synest det å vere brei semje om at den samordna og heilskaplege innføringa har vore eit riktig strategisk val og at det ikkje hadde vore betre å velje ei meir *modulær eller gradvis utvikling*, slik som i andre land.

## 5 Norge digitalt

### 5.1 Kva er Norge digitalt?

Norge digitalt er eit breitt, frivillig og gjensidig forpliktande samarbeid om ein felles nasjonal geografisk infrastruktur som omfattar basis geodata over sjø- og landområda og tilhøyrande tematiske geodata om areal, miljø, naturressursar mv. Frå 2011 vil også plandata gå inn som ein tredje hovudkomponent i samarbeidet. Partar i samarbeidet er statlege etatar, fylkeskommunar, kommunar og andre verksemdar som har ansvar for å skaffe fram stadfest informasjon og/eller som er store brukarar av slik informasjon.<sup>25</sup> Ved utgangen av 2008 deltok 607 partar i Norge digitalt.

Til infrastrukturen høyrer også ei samla organisering nasjonalt og regionalt basert på avtalar mellom deltakande etatar, kommunar og store geodatabrukarar, og ei felles formidlingsteneste lagd til statsaksjeselskapet Norsk Eiendomsinformasjon A/S. Geodata blir publisert i den nasjonale nettportalen geoNorge.no.

Samarbeidet omfattar etablering, vedlikehald, forvaltning og tilgjengeleggjering av stadfest informasjon som skal vere med i den nasjonale infrastrukturen. Under Norge digitalt samordnar ein arbeidet med stadfest informasjon på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Målet for samarbeidet er å gje deltakarane enkel og effektiv tilgang til geodata – og dermed medverke til overordna målsetnader som tilrettelegging for betre produkt og tenester, auka effektivitet, auka samfunnsnytte og auka verdiskaping, og dermed å medverke til ein meir moderne, brukarvenleg og effektiv offentleg sektor.

Norge digitalt-samarbeidet har si politiske forankring i St.meld. nr.30 (2002-2003) ”Norge digitalt” - et felles fundament for verdiskaping”. Samarbeidet i den noverande forma, og under namnet ”Norge digitalt”, vart fyrst formalisert og sett i verk ved årsskiftet 2004/2005, men er ei vidareføring og utviding av tidlegare samarbeids- og samfinansieringstiltak om geografisk informasjon som vart starta tidleg på 1990-talet.

Norge digitalt er ikkje eitt tidsavgrensa *prosjekt*, men ein felles overbygning og samarbeidsstruktur for ei rekkje ulike utviklingsprosjekt og forvaltingsoppgåver på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Samarbeidet omfattar også nokre private aktørar, og har vekt mykje internasjonal merksemd.<sup>26</sup> Det vart i 2007 omtalt som ”det mest omfattande forvaltningssamarbeidet som går føre seg i ein fagsektor i Europa i dag”.<sup>27</sup>

Statens kartverk (SK) er tillagt ein koordinerande funksjon og er ei drivkraft i samarbeidet både som fagorgan, sekretariat og part.

---

<sup>25</sup> ”Prinsippdokumentet” (Overordna prinsipp for Norge digitalt –samarbeidet) årsversjon 2007.

<sup>26</sup> Høyringsnotat, Om gjennomføring av Inspire-direktivet, Miljøverndepartementet november 2008

<sup>27</sup> Kartverksdirektør Knut Ole Flåthen i å la KART ( fagavis frå Statens kartverk) 2007-5

## 5.2 Forhistoria

Noreg var tidleg ute med digitalisering av kartverket. Overgangen frå papirkart til ein infrastruktur basert på digitale geodata starta tidleg på 1980-talet<sup>28</sup>.

Som bakgrunn og milestolpar i utviklinga fram mot Norge digitalt er dette viktig:

Standardiseringsarbeid og teknologisk utvikling støtta av Høykom<sup>29</sup> var viktige føresetnader for samarbeid om geodata. Ikkje mindre viktig for utviklinga mot Norge digitalt var Geovekst-samarbeidet og samarbeidet om Arealis<sup>30</sup>, som framleis utgjer to innhaldsmessige hovudkomponentar i Norge digitalt, høvesvis basis geodata<sup>31</sup> og temadata.

Geovekst utgjer på mange måtar fundamentet for Norge digitalt og er eit samarbeid om felles finansiering, etablering og vedlikehald av felles kartdatabase for landområda basert på ein sentral intensjonsavtale og lokale samarbeidsavtalar. Det er 6 partar som tek del i Geovekst over heile landet: Statens vegvesen, energisektoren, kommunane, Statens kartverk, Telenor og landbrukssektoren. I lokale prosjekt i regi av Geovekst kan også private aktørar delta. Samarbeidet starta i 1992.

I tillegg til behovet for standardisering og samordning var *behovet for felles finansiering* ein viktig motivasjon og drivkraft i utviklinga av samarbeidet. Etablering av geodata, og særleg basis geodata er kostbart og krev store investeringar av den enkelte aktøren.

I Stortingets behandling<sup>32</sup> av St. meld. nr. 30 (2002–2003) var den politiske merksemda i særleg grad retta mot framlegga om endringar i Kartverket sin organisasjon. Det var også noko usemje om tilgjenge av data og omfanget av brukarbetaling. Målsetnader, ambisjonar og andre grunnleggjande prinsipp for samarbeidet fekk tilslutning, men vart ikkje gjenstand for politisk debatt.

## 5.3 Nærare om organisering, styring og finansiering

### 5.3.1 Organisering

*Partar og prinsipp for deltaking*

Som ansvarleg fagdepartement har Miljøverndepartementet<sup>33</sup> fastsett kriterium for kva typar verksemdar som kan gå inn som partar i samarbeidet:

---

<sup>28</sup> Kjeldene for dette avsnittet er i hovudsak St. meld.nr.30(2002-2003) og nettstadene til Norge digitalt og Statens kartverk, i tillegg til Generell presentasjon av Norge digitalt ved Erik Perstuen

<sup>29</sup> Høykom var Norsk forskingsråd sitt program for tilskot til høgfartskommunikasjon

<sup>30</sup> Arealis var eit prosjekt for å gjere areal-, ressurs- og planinformasjon lettare tilgjengeleg i kommunar og fylke. Etablert i 1997.

<sup>31</sup> Basis geodata er data som alle må ha for å presentere eit forståeleg kart, bla høgder, kyst og vatn, bygningar, vegar

<sup>32</sup> Innst.S.nr.275 (2002 – 2003)

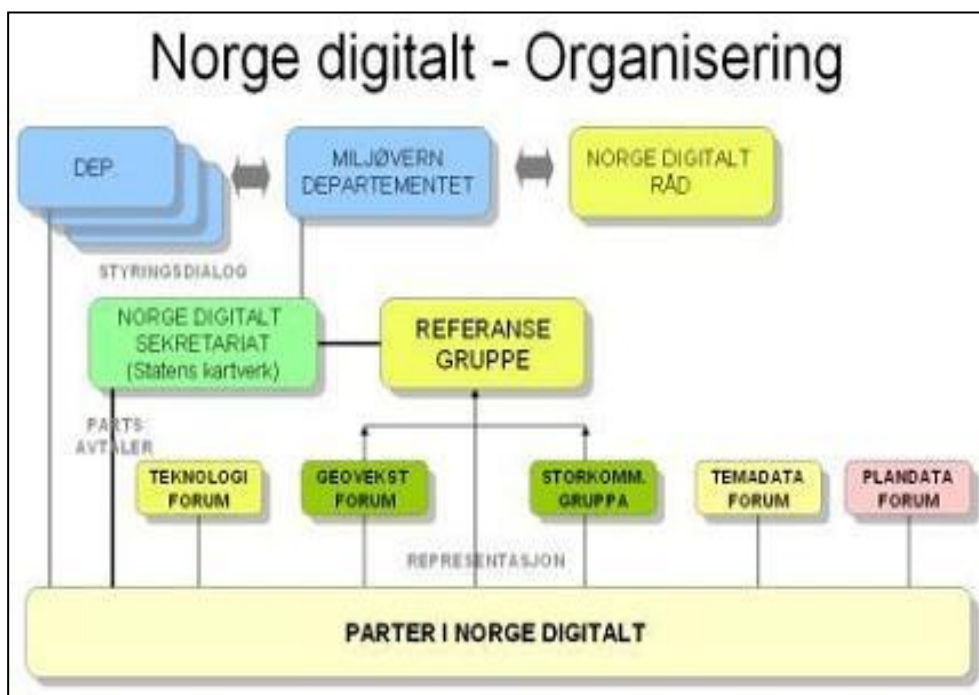
<sup>33</sup> I eige brev av 14.02.04

- Statlige forvaltingsorgan
- Kommunar og fylkeskommunar (partsforholdet gjev rett til å bruke data frå Norge digitalt til aktiviteter som direkte kan knytast til kommunen eller fylkeskommunen som juridisk person.) Forretningsdrift inngår når denne ikkje er skild ut som eiga juridisk eining. Data kan også brukast til lovpålagde forvaltingsoppgåver som er lagde til egne juridiske einingar på kommunen sine vegner
- Selskap som har landsdekkjande interesser og som har data som kan medverke til den landsdekkjande infrastrukturen (Telenor, Turistforeningen, Energibedrifter)

### Nasjonal og regional organisering

Hovudprinsippet for organiseringa av forvaltningssamarbeidet er ein heilskapleg modell med ei overordna nasjonal organisering og ei tilsvarande organisering i fylka.

Eit viktig trekk ved etableringa var at organisering og styringsverkemiddel vart utvikla i eit samarbeid mellom aktuelle partar, og ikkje presentert som eit ferdig konsept frå overordna departement eller politisk nivå. Det vart lagt opp til omfattande prosessar som involverte mange aktørar i ulike arbeidsgrupper, og det vart sett av tilstrekkeleg tid til at ein etter kvart vart samde både om organisering og avtaletekstar.



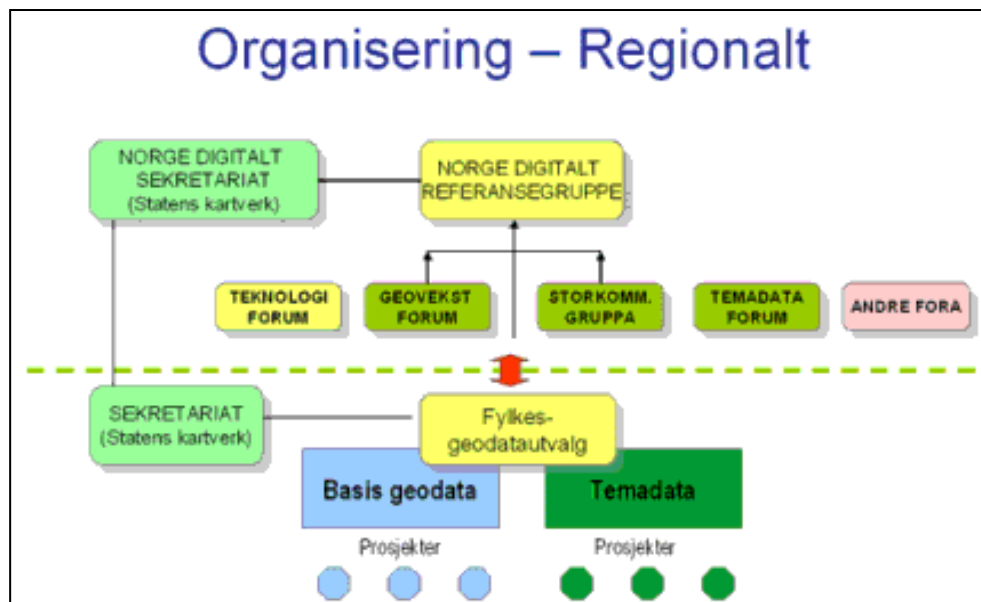
Figur 5.1: Modell for nasjonal organisering

Modellen ovanfor viser dels dei politiske- og administrative rammene for samarbeidet, dvs. den hierarkisk byråkratiske styringsstrukturen som omgjev samarbeidet, representert ved regjering, departement og Rådet, og dels dei organa og forum som er med i sjølve samarbeidsmodellen. Samansetninga av dei sistnemnde einingane er i prinsippet basert på representasjon frå dei ulike



partskategoriene, men deltaking, mandat og formalisering varierer i dei ulike fora i partnerskapet.

Det er i tillegg etablert ulike samarbeidsforum under referansegruppa, jf. figuren nedanfor.



Figur 5.2: Modell for regional organisering

#### *Sekretariatet og Statens kartverk*

Statens kartverk har ansvar for den praktiske organiseringa og gjennomføringa av samarbeidet i Norge digitalt. Kartverket tek seg av desse rollene gjennom Sekretariatet. I tillegg er kartverket nasjonalt fagorgan på feltet og part i samarbeidet.

Sekretariatet er ikkje ei eiga organisatorisk eining med eit visst tal tilsette, men består av fagpersonar i linjeorganisasjonen som samarbeider i matrise. Dette blir grunngeve med at sekretariatsfunksjonane i stor grad er samanfallande med kjerneoppgåvene for verksemda på geodataområdet. Ved opprettinga i 2007 fungerte sju personar som Norge digitalt-sekretariat sentralt.<sup>34</sup> Lokalt blir sekretariatsfunksjonen ordna av dei 12 fylkeskartkontora.

Sekretariatet tek hand om det praktiske samarbeidet og den formelle handteringa av økonomi, dokumentasjon og avtaleforvaltning, attåt vidareutvikling av samarbeidet i Norge digitalt.

Det er sekretariatet i Norge digitalt som koordinerer og følgjer opp den regionale organiseringa.

Lokalt koordinerer ein samarbeidet i fylkesgeodatautval. Samarbeid om geodata er omfatta av det generelle samordningsansvaret hjå fylkesmannen.

<sup>34</sup> Norge digitalt heimesider

### 5.3.2 Styring

Eit viktig styringsverkemiddel i Norge digitalt er prinsippet om gjensidig forpliktande avtalar. Til liks med organiseringa var avtaleverket resultatet av ein prosess der partane var involverte. Avtaledokumentasjonen var opphavleg omfattande og bestod både av prinsippdokument med vedlegg og partsavtale med vedlegg. I 2008 vart dette endra ved at prinsippdokumenta vart samla i Generelle vilkår, slik at den avtalen som skal gjerast kvart år er vesentleg forenkla.

Den jamne styringa internt i Norge digitalt skjer i form av ein fastlagd årsprosess, der årsmøtet, møte i referansegruppa og sekretariatet sine forhandlingar med partane er faste aktivitetar.

Ansvarleg fagdepartement for gjennomføringa av Norge digitalt er *Miljøverndepartementet (MD)*. MD skal sikre at løysingane og prinsippa som blir lagde til grunn for samarbeidet er i tråd med intensjonane i St. melding nr 30 (2002 – 2003). Den overordna politiske styringa av Norge digitalt skjer indirekte via MD si eigarstyring av Statens kartverk, og i nokon grad via andre departement si styring av sine deltakande etatar.

MD har etter krav frå partane oppretta eit eige rådgjevande organ - "*Rådet for Norge digitalt*" (*Rådet*). Rådet skal gje MD råd om den vidare utviklinga av den nasjonale kart- og geodatapolitikken og har slikt mandat:

- Gje råd om viktige prinsipp for organisering, styring og samfinansiering av samarbeidet Norge digitalt.
- Medverke til utvikling av den nasjonale geodatapolitikken.
- Medverke til å profilere Norge digitalt og kor viktig forvaltningssamarbeidet er samfunnsmessig på tvers av forvaltningsnivåa og i alle fagmiljø.
- Gje råd om oppretting av utgreiingsgrupper og felles prosjekt etter behov.

Det er etablert ei *referansegruppe* for Norge digitalt. Referansegruppa har etter kvart fått karakter av å vere det viktigaste organet for prioriteringar og avgjerder *innanfor* den nasjonale samarbeidsstrukturen. Referansegruppa skal vere det øvste organet for samordning av alle partar sine interesser i eit tett samspel med Sekretariatet. Referansegruppa sine roller og funksjonar er:

- Medverke til å sikre eit tverrfagleg samspel i den praktiske gjennomføringa av samarbeidet og til utvikling og forbetringar i det vidare arbeidet. Gje innspel til Sekretariatets arbeid med tilrettelegging av dokumentasjon, krav og vilkår for samarbeidet.
- Behandle framlegg frå Sekretariatet, medrekna å gjere vedtak om endeleg utforming av den avtaledokumentasjonen som til kvar tid skal gjelde for samarbeidet
- Medverke i løysing av prinsipielle og praktiske problemstillingar og utfordringar som oppstår eller blir førde inn frå partar i samarbeidet.

Andre samarbeidsforum på nasjonalt nivå er bl.a. eit teknologiforum, eit temadataforum og eit forum for planinformasjon. desse og andre møteplassar er med på å få samarbeidet til å fungere, men har i tillegg spelt ei stor innovativ rolle for utvikling og bruk av geodata i Noreg.

Det blir også gjennomført ei årssamling for Norge digitalt som er open for alle partar både lokalt, regionalt og nasjonalt. Samlinga skal sikre ein felles arena for utveksling av erfaringar og idear til forbetring av samarbeidet.

### 5.3.3 Finansiering

Finansieringa av Norge digitalt skjer i hovudsak over kommunale og statlege budsjett. Eit viktig grep i Norge digitalt er at offentlege etatar skal betale for ein part i heile geodatainfrastrukturen. Arbeidet med etablering og vedlikehald av basis geodata (felles kartdatabase) gjennom Geovekstsamarbeidet er svært kostnadskrevjande og dei 6 partane i samarbeidet utfører investeringar på anslagsvis 120 – 150 mill. kroner per år. Temadata frå dei ulike etatane er gratis, dvs. at investeringar i etablering av temadata skjer i linja / i etatane. Partane i Norge digitalt bind seg til ei todelt løysing, som inneber ei partsfinansiering av basis geodata og ei plikt til leveranse av eigen temainformasjon.

Basis geodata blir finansierte gjennom

- Rettshavarane sine egne midlar, evt. utvida med bidrag frå samarbeidspartar
- Bidrag frå partane i Norge digitalt
- Inntekter frå sal

Temadata blir stort sett finansiert gjennom egne midlar, eventuelt ved ei utviding gjennom samfinansiering og i liten grad inntekter frå sal.

I St.meld. nr. 30 slår ein fast at det var ynskjeleg å vidareføre balansen mellom direkte offentlege løyvingar, samfinansiering og gebyr og salsfinansiering. Samstundes kan finansieringsmåten variere mellom ulike oppgåver og funksjonar i Norge digitalt. Grunnløyvinga til Norge digitalt over statsbudsjettet skal medverke til at alle partar vil ha fordelar av å ta del i samarbeidet.

Løyvinga skjer som betaling for statsoppdraget til forvaltingsbedrifta Statens kartverk, som har arbeidet med infrastrukturen som ei kjerneoppgåve. Løyvinga er derfor ikkje spesifikt øyremerkt Norge digitalt, og storleiken har variert noko gjennom åra avhengig av forhold som omorganiseringar, bortfall av salsinntekter mv. I budsjetta er det gjennomgåande lagt til grunn at samfinansiering på eit oppgjeve nivå vil kome i tillegg til den statlege løyvinga.

Eksempelvis var løyvinga i 2002 på 376 mill. kroner (berekna samfinansiering 90 mill. kroner) og i 2010 var ho på 403 mill. kroner (planlagd samfinansiering 210 mill. kroner).

For å få eit totalt bilete av finansieringa av den geografiske infrastrukturen må ein ikkje gløyme at eigeninnsats hjå partane, kjøp av tenester og investeringar knytte til geodata innanfor dei ulike verksemdene totalt sett representerer dei

overlegent største bidraga til infrastrukturen. Grove anslag tyder på at omfanget av denne aktiviteten nasjonalt utgjør ein årleg verdi på om lag to milliardar kroner.<sup>35</sup>

Prinsippet om kost/nyttevurderingar ligg til grunn for fastsetjing av årskostnaden for kvar part. I praksis kjem årskostnaden fram som ein samla produktverdi som blir berekna ved hjelp av ein vedteken kalkulator.

For kvar produkttype blir det berekna ein enkeltverdi ved å gange produktgrupper sine vedtekne utgangsverdi med ein nyttefaktor. Nyttefaktoren uttrykkjer nytten og behovet brukarane har for produktet og talet på tilsette i verksemda. Einingsverdiane blir til slutt summerte for alle aktuelle produkt som verksemda bruker. Den samla betalinga frå partane til Norge digitalt var i 2009 på om lag 38 mill. kroner.

Partar som har investert i etablering av data, er rettshavarar og får tilbakeført midlar frå samarbeidet berekna ut frå andre partars bruk.

Den enkelte verksemda har i prinsippet ansvaret for etablering og vedlikehald av data og for å gjere data tilgjengelege utanfor Norge digitalt. (I praksis via Norsk Eiendomsforvaltning A/S til den kommersielle marknaden.)

Vidare er det den enkelte verksemda som har ansvar for å ta ut vinstane som Norge digitalt-samarbeidet gjev.

## **5.4 Aktørane sine oppfatningar**

### **5.4.1 Synspunkt på organiseringa**

Den *sentrale organiseringa* synest etter dei fleste si meining å ha funne ei god form. Dei ulike fora har ein godt definert funksjon, organiseringa er basert på representasjon i alle samarbeidsforum og gjev brei involvering av dei sentrale fagmiljøa og høve til direkte påverknad. Opne og inkluderande møteplassar og arenaer blir tillagde stor vekt av informantane.

Ein av informantane understreka at organisasjonskartet i Norge digitalt måtte lesast nedanfrå. Det vil seie at deltakinga frå partane, og korleis denne er organisert, er heilt essensielt for samarbeidet.

Sekretariatet fungerer som eit svært viktig koordinerande ledd i å drive samarbeidet framover, og som det viktigaste kontaktpunktet mellom det sentrale nivået og den regionale organiseringa.

Våre informantar framhevar alle at Statens kartverk har lagt ned ein stor innsats og gjort ein svært god jobb som sekretariat, dvs. utført rolla som motor, pådrivar, samordnar og tilretteleggjar på ein svært god måte. Dette har medverka til at Norge digitalt er rekna som ein suksess.

Andre moment som blir framheva, er at sekretariatet:

---

<sup>35</sup> Prop. 121(2009-2010) Lov om infrastruktur for geografisk informasjon

- Har vist ei god rolleforståing og er ryddige.
- Er diplomatiske og fleksible m.o.t. styring og finansiering.
- Er svært gode forhandlarar og gode til å handtere konflikhtar og usemje.
- Har visjonar og viser sterkt engasjement. Energiske og sjølvstendige, men legg vekt på dialog.
- Dyttar og dreg og medverkar til kompetansebygging - det er ikkje nok å appellere til dugnad.
- Har i perioden brukt mest ressursar på sekretær oppgåver, fellesløysingar og å smørje samarbeidet, og mindre på å etablere kartverk.

SK legg sjølv vekt på at dei skal vere støttespelarar og rådgjevarar, og som sekretariat opptre som nøytral part. Dei ser ingen problem ift. rolla som fagorgan, sidan koordinering og tilrettelegging også er ein naturleg del av denne oppgåva.

Den *regionale organiseringa* varierer noko mellom fylka. Det varierer noko i kva grad det er fylkesmannen eller fylkeskartkontoret som er ansvarleg for den regionale aktiviteten. I hovudsak opplever ein også fylkesmannen som den sterkaste faglege parten i det regionale samarbeidet, i tillegg til fylkeskartkontoret.

Mange peikar på at ei generell utfordring for samarbeidet framover både sentralt og regionalt er auken i talet på partar. Til fleire partar, til rimelegare data, men engasjement og kompetanse vil erfaringsmessig variere mellom partane og når talet aukar, blir det skapt ”strek i laget”. Kor fort ein skal gå fram med t.d. å velje nye teknologiske løysingar, blir då eit stadig dilemma.

#### **5.4.2 Synspunkt på styringa**

Opprettinga av styringsrådet skjedde etter krav frå partane for å sikre at dei overordna prioriteringane i Norge digitalt skulle imøtekome viktige samfunnsbehov. Rådet har etter informantane si vurdering fungert godt på nokre område, men har også hatt vanskar med å finne rolla som eit overordna råd for arbeidet.

Referansegruppa har etter informantane si vurdering vore det organet som har teke hand om den jamne samordninga av Norge digitalt-samarbeidet. Referansegruppa si rolle har utvikla seg i løpet av samarbeidsperioden og gjort at samarbeidet i stor grad blir opplevd å vere styrt nedanfrå, dvs. av partane sjølve. Dette har ført til at referansegruppa no i stor grad fungerer som eit leiande forum med avgjerdsmynde.

Styringa frå departementet går føre seg på eit overordna nivå, primært gjennom dei årlege budsjettproposisjonane og tildelingsbrev fra MD til Statens kartverk, og ikkje gjennom detaljert oppfølging av enkeltaktivitetar i samarbeidet. Dette har, slik aktørane oppfattar det, skapt ei god kjensle av eit reelt samarbeid mellom likeverdige partar. Samstundes strekar alle under at den rådande avgjerdsforma i referansegruppa baserer seg på konsensus. Dette gjer at deltakarane kan oppleve at møta har gode, men mange og i nokon grad lange diskusjonar. Ingen kan såleis heller peike på saker der ein ikkje har vorte samde.

Avtalene som blir gjorde mellom Norge digitalt og partane i samarbeidet utgjer eit svært viktig grunnlag for styringa i samarbeidet. Det er så langt brukt mykje tid i Norge digitalt på å byggje avtalar og få med fleire partar. Det viktigaste framover blir etter mange si meining å få eit aukande tal partar til å fungere saman.

Fleire peikar på at ei viktig utfordring blir å leggje til rette og gje data (metadata) ut til fellesskapen. Leveransane er spesifiserte i samarbeidsavtalane, men dei peikar på at mange samstundes opplever at det er ei utfordring å følgje desse tett nok opp. Geografiske data er "ferskvare" som krev at leveransane frå partane inn til fellesskapen til kvar tid har god kvalitet. Det ligg også eit stort potensial i bruk av geodata på fleire samfunnsområde.

#### **5.4.3 Synspunkt på finansieringsforma**

Digitalisering og tilgjengeleggjering av kartdata er svært kostnadskrevjande. Det vart oppfatta å vere umogleg å gjennomføre dette gjennom ei statleg fellesfinansiering. Dette la også grunnlaget for ei felles erkjenning hjå sentrale aktørar i Geovekstsamarbeidet om behovet for å etablere samfinansiering av løysingar. Modellen for samfinansiering føreset såleis at samarbeidet omfattar tilstrekkeleg mange partar for å redusere kostnadene for den enkelte part.

Prisstrukturen for partane er regulert gjennom samarbeidsavtalane. Her er også priskalkulatoren<sup>36</sup> forankra. Det synest å vere skapt god legitimitet for den modellen som er utforma. Dei som tilbyr noko for andre, blir godskrivne dette økonomisk og ein kan sjå kva ein har sett inn og kva ein får ut. Det mellomliggjande utgjer prisen for den enkelte verksemda. Denne konkretiseringa av nytte blir framheva som eit bidrag til suksess. Samstundes som ho synleggjer samanhengen mellom nytte og kostnad på ein tydeleg måte. Men det vart også sagt at kalkulatoren kan omtalast som eit "landevgsrøveri" - ein føremålstenleg måte for MD å finansiere oppgåver som eigentleg er SK sitt ansvar.

Somme peikar på at ei utfordring framover er eventuell betaling for kommunale plandata. Dette har samheng med at kommunane no er pålagde å ha eit register for eigne plandata gjennom Plan- og bygningslova.

#### **5.4.4 Synspunkt på andre verkemiddel**

Mange av deltakarane i samarbeidsfora har vore med lenge og det har utvikla seg ein "god kjemi" mellom personar. Dette gjer at det er mogleg å ha ein direkte tone, friske diskusjonar og synleggjere ulike haldningar utan at klimaet blir forsura eller relasjonar brotne. Dette er ein viktig føresetnad for at ein utviklar ei haldning der det er viktig å bli samde og også klarer å ende opp med konsensus i tilrådingane og avgjerdene frå fora. "Vi klarer å diskutere oss fram til eit minste felles multiplum. Det er ein slags felles solidaritet og ein reell vilje til samarbeid." Samstundes peikar fleire på at ein ikkje eksplisitt driv med

---

<sup>36</sup> Generelle vilkår, versjon 2010 ligg på [norgedigitalt.no](http://norgedigitalt.no)

relasjonsbygging, men at dette i praksis er eit svært viktig resultat av samarbeidsprosessane.

Det er ikkje formalisert noka form for reglar rundt handtering av usemje. Somme uttrykkjer at dette kan vere eit lite sakn, men er også ein styrke sidan ein har full fleksibilitet i korleis utfordringar blir handterte. Aktørane må sjølve finne gode prosessar for dette.

Fleire peikar også på at arbeidet er godt forankra i fagmiljøa i dei respektive verksemdene. Norge digitalt er samansett av tunge fagsystem og fora blir møtestader for personar med kartfagleg kompetanse.

Kompetansen og ikkje minst kapasiteten er svært varierende mellom partane, særleg gjeld dette for dei små kommunane, jf. også utfordringane knytte til å levere og vedlikehalde dataa som blir stilte til rådvelde.

Det har i liten grad vore usemjer knytte til teknologiske val. Standardiseringa blir også oppfatta på mange måtar som det strukturelle limet i samarbeidet. Informantane skildrar også at samarbeidet er utvikla og bygd på standardiserte teknologiske løysingar. Dette har medverka til å skape eit godt grunnlag for samarbeid mellom dei private systemleverandørane.

## **5.5 Viktige erfaringar og utfordringar**

Norge digitalt er eit døme på ein samarbeidsrelasjon som har vakse fram og utvikla seg over lang tid.

### *Synleggjere gjensidig nytteverdi og forpliktingar*

Det synest som eit viktig punkt har vore å synleggjere gjensidig nytteverdi og forpliktingar i samarbeidet. Geovekst (eit av kjerneområda i Norge digitalt) er eit samarbeid der drivkrafta har vore samfinansiering av tunge investeringsprosjekt for å etablere og vedlikehalde basis geodata.

Norge digitalt (frå 2005) er vorte omtalt som eit gedigent spleiselag. I båe typar samarbeid er altså økonomi og finansieringsutfordringar eit viktig grunnlag og drivkraft for samarbeidet.

Samfinansiering kan synast å vere ein viktig motivasjonsfaktor for å skape grunnlag for eit forpliktande samarbeid. Finansieringsmodellen med kalkulator som talfester nytteverdien og bereknar årskostnad for den enkelte – med frådrag for det ein som rettshavar sjølv har finansiert - er ei nyvinning frå 2005. Denne konkretiseringa av nytte blir framheva som eit bidrag til suksess. Den var krevjande å utvikle og tok tid å få i hamn.

Forpliktande avtalar har vore ein viktig del av å skape eit gjensidig forhold. Det har skjedd ei forenkling slik at dei generelle vilkåra no ligg fast, medan det årleg blir forhandla med partane om økonomi og kva leveransar dei skal bidra med. Her synest det likevel å vere eit forbettringspotensial i å følgje opp at partane passar på ansvaret sitt om leveransar og kvalitet. Desse utfordringane aukar med tal partar, både fordi spennet i kompetanse og kapasitet blir stort. Det blir også meir utfordrande å byggje den delingskulturen som har vore ein suksessfaktor så langt.

Slagordet ” Meir data for mindre pengar”- å synleggjere nytte og vinn/vinn-situasjonar har vore, og er viktig. Det er viktig for partane å vite kva ein får og kva ein skal yte.

*Medverknad, likeverd og involvering kombinert med stor vekt på konsensus*  
Frivillig medverknad, likeverd, involvering og representasjon i alle organ – kombinert med stor vekt på konsensus synest å ha vore eit grunnlag for samarbeidet. Det blir streka under som vesentleg å byggje vidare på det frivillige, den samarbeidsånda og metodikken som er skapt gjennom Geovekst og Norge digitalt. Relasjonsbygginga som har vakse fram gjennom måten ein har arbeidd på, er eit resultat av dette og ein svært viktig suksessfaktor. Dette blir omtalt som ein frivillig samarbeidsmetodikk som på dette feltet er unikt for Noreg, og denne har vakse fram over tid, og i særleg grad nedanfrå.

Andre forhold som synest å støtte dette er bl.a. at

- Partane deltok i utviklinga av både avtaleformular og utviklinga av organiseringa
- MD og SK har i etablering og oppstartfasane hatt noko ”frøpengar” til å drive forskingsprosjekt, støtte initiativ osv. - elles ber partane sine kostnader
- Prinsippa for deltaking, organisering og samspel mellom partane blir dregne fram.
- Ein kan vere usamd, ha heftige diskusjonar, men tek seg tid til å kome fram til konsensus- eit minste felles multiplum. Takhøgda er stor, og i nokre fora kjenner deltakarane kvarandre svært godt.

Referansegruppa blir etter kvart oppfatta å ha fått avgjerdsmynde, men det blir også sagt at det som det øvste samordningsorganet mellom partane ikkje vedtek, men skaper semje om prioriteringar og appellar om dugnad. Mellom partane i forvaltningssamarbeidet synest det meir riktig å snakke om samstyring eller deltakarstyring enn styring i byråkratisk forstand.

Ei samsnakka og akseptert avgjerdsform er kombinert med forankring hjå dei fagmiljøa som skal bruke, utvikle og drive det praktiske samarbeidet. Saker til referansegruppa blir førebudde og følgde opp i dei ulike samarbeidsfora/fagfora som er etablerte. Dette synest å gje ei god fagleg plattform for samarbeidet. I utviklinga av det teknologiske rammeverket har også private leverandørar og produsentar vore tungt med frå starten. Dette synest å ha skapt eit godt samarbeidsklima både mellom Norge digitalt og leverandørane og medverka til eit ope og positivt samarbeidsklima også mellom leverandørane.

#### *Sekretariatet si rolle*

Eit tredje moment som synest å ha vore viktig er den rolla sekretariatet har spelt, med ei sekretariatsrolle prega av fagleg tyngd, dialog, fleksibilitet og forhandlingskompetanse.

Skildringane frå aktørane om korleis dei opplever sekretariatet oppsummerer dette på ein god måte, jf. kap. 5.4.1.



Dessutan er det interessant om sjølve organiseringa av sekretariatet kan ha vore viktig. Sekretariatet har ikkje vore ei lita isolert eining i bedrifta, men *integrert i linja*, knytt til fagfunksjonar her, kombinert med matrisejobbing. Slik har dei fremste fagfolka på høgt leiarnivå vore knytte til sekretariatet og ein har kunna trekkje inn fagressursar frå heile Kartverket ved behov.

#### *Tillit til partane*

Eit fjerde område som det kan vere grunn til å trekkje fram, er ei relativt *låg politisk merksemd og styring – ei tiltru til at partane sjølve kan finne fram til gode løysingar*. Somme framheva at forankringa i St.meld. nr. 30(2002-2003) skapte legitimitet og drahjelp for etableringa av Norge digitalt i 2004/2005. Men i konkurranse med andre politikkområde har Geodata hatt lite politisk merksemd i MD og eininga som har teke seg av fagområdet er lita og har hatt avgrensa kapasitet.

Dette har gjeve ein styringspraksis som kanskje kan omtalast som litt tilbakelent og innehalde eit avgrensa tal styringssignal. Styringa skjer primært via etatsstyringa av SK. Det er eit spørsmål om ikkje dette nettopp har vore gunstig for utviklinga og i tråd med prinsippa for samarbeidet.

Det vart gjeve uttrykk for at Styringsrådet vart oppretta etter krav frå partane - som eit rådgjevande organ for MD på eit strategisk nivå. Føremålet var at det skulle vere ein garantist for at overordna prioriteringar og utviklinga var i tråd med viktige samfunnsbehov - ei slags motvekt mot at eit partsstyrt samarbeid skulle bli for frittgåande. MD var slik vi oppfattar det, noko skeptiske til etableringa av eit slikt Råd, og røynsla er også at det heller ikkje har fungert heilt etter intensjonen. Dette kan også vere ei viktig årsak til at Referansegruppa etter kvart har fått/tilteke seg meir mynde i styringa av arbeidet.

## 6 ”Referanseprosjekt”

Gjennom eit utval referanseprosjekt ynskjer vi å vise ei noko større breidd i mangfaldet av tverrsektoriell oppgåveløysing i offentleg sektor. Prosjekta understrekar i nokon grad erfaringar som har kome fram i dei tre hovudprosjekta, men viser også mangfaldet i problemstillingar og korleis oppgåvene sin eigen karakter og kontekst påverkar løysingar og erfaringar. Samstundes kan dei vonleg pirre nyfikna om ytterlegare kunnskap og gje grunnlag for å hente inn meir informasjon om løysingar og erfaringar.

### 6.1 EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltninga

#### 6.1.1 Skildring

EFFEKT er eit program som kjem alle instansane i utlendingsforvaltninga ved, som driv med enkeltsaksbehandling etter utlendingslova. Utlendingsdirektoratet (UDI) ved direktøren er programeigar.

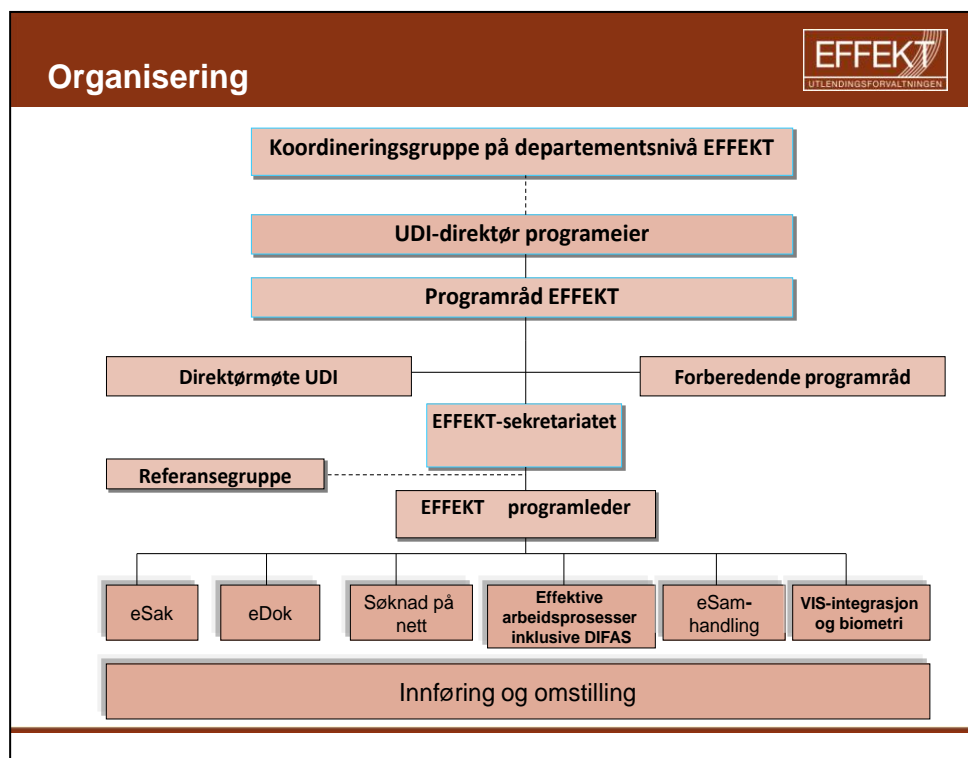
EFFEKT-programmet vart etablert i oktober 2007 og er basert på strategiplanen for UDI attåt IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltninga 2008-2010. Under EFFEKT-programmet blir utlendingsforvaltninga sine felles prosjekt organiserte, som samla sett skal medverke til å nå måla om betre brukarservice og effektivitet i utlendingsforvaltninga. Dette gjeld bl.a. felles elektronisk dokumentarkiv, søknader på nett og elektronisk samhandling mellom utlendingsforvaltninga og samarbeidspartnarar. I tillegg er arbeidet med biometri og å oppfylle krav om integrasjon med VIS-basen i Schengen organisert under programmet.

Finansieringa skjer med midlar øyremerkte EFFEKT og biometri/VIS, og med midlar frå driftsløyvinga til UDI. Samla budsjett for 2009 var på 60,8 mill. kroner.

Det er etablert ei koordineringsgruppe på departementsnivå med deltakarar på ekspedisjonssjefnivå.

Direktøren for UDI leier ei styringsgruppe med medlemmer frå alle instansane i utlendingsforvaltninga. Styringsgruppa er ikkje eit kollegialt avgjerdsorgan – avgjerdsmyndet i forhold til programmet ligg hjå direktøren for UDI. Sekretariatsleiaren for EFFEKT leier eit programråd som førebur saker for styringsgruppa. I programrådet sit bl.a. dei ”innføringsansvarlege” i ulike instansar i utlendingsforvaltninga. Realisering av vinstane er eit linjeansvar, og det er egne innførings-/omstillingsprosjekt i alle instansar. Samstundes har leiaren av sekretariatet eit koordineringsansvar for arbeidet med Innføring og omstilling.

Organiseringa av prosjektet i dag blir illustrert på denne måten.



Figur 6.1: Organisering av EFFEKT-programmet

### 6.1.2 Utfordringer og gode grep

Utlendingsforvaltninga har oppgåver som krev mykje kontakt på tvers av etablerte verksemder. Ved oppstarten av prosjektet hadde ein ingen modell for korleis prosjekta/programmet skulle organiserast, styrast og finansierast. På delar av styrings- og organiseringsproblematikken har prosjektet med bygginga av ny opera i Bjørvika vore ein inspirasjon. EFFEKT står i dag fram som ein svært godt formalisert samordningsmodell i utlendingsforvaltninga.

Det vart sett som eit rammevilkår ved oppstart at UDI skulle dekkje alle kostnader i programmet. I driftsfasen vil det bli ei anna kostnadsfordeling, til dømes vil talet på og spreiding av lisensar påverke kostnadsfordelinga.

Den største utfordringa for programmet har vore kompliserte styringsforhold, med behov for involvering og forankring hjå fleire departement og ulike nivå i etatane som er involverte. Teknologisk har ikkje programmet vore spesielt problematisk.

Vidare vurderer ein det som viktig at departementa engasjerer seg. Det har vore viktig for framdrifta at toppleinga i instansane og ekspedisjonssjefnivået i departementa har vore involverte. Desse har bl.a. hatt lunsj-til-lunsj-møte om utvikling av mål, planlegging, gjennomføring av konsekvensutgreiing og oppfølging av programmet.

Når det gjeld forankring hjå aktørane i samarbeidet, har det vore gode erfaringar med å ha fleire forum, med representasjon frå kvart nivå hjå deltakande verksemder. Programmet har bl.a. etablert eit førebuande programråd. Her deltek samarbeidspartane på fagnivå. Alle saker til programrådet blir også

behandla i direktørmøtet i UDI. Direktørmøtet og førebuaende programråd møtest ei veke før møtet i programrådet.

Det har vore øyremerkte personalressursar til programmet: mellom 2,5 og 5 årsverk i sekretariatet, og 2,5 årsverk i programmet. Det synest også å vere god erfaring med å ha ein eigen programleiar som kan konsentrere seg om sjølve gjennomføringa av prosjektet og styringa av dei delprosjekta som er etablerte. Medan aktivitetar knytte til eksempelvis forankring, innføring og omstilling er lagde til leiar for sekretariatet.

Det har vore vanskeleg å utarbeide vinstberekning for andre instansar enn UDI. Elles har ein merka at kulturen i instansane er ulik, nokre er tilbakehaldne, andre er veldig ivrige.

## **6.2 Etablering og utvikling av Senter for utanlandske arbeidstakarar (SUA)**

### **6.2.1 Skildring**

Servicesenteret for utanlandske arbeidstakarar (SUA) er eit samarbeidsprosjekt mellom Arbeidstilsynet, Politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet (UDI). Det fyrste senteret vart opna i Oslo 1. september 2007. No er det også etablert tilsvarende senter i Kirkenes og Stavanger.

Målgruppa for servicesentra er EØS-borgarar og andre lands borgarar som søker arbeidsløyve som faglært, i tillegg til familiemedlemer av båe dei nemnde kategoriane. Her kan både arbeidsgjevarar og arbeidstakarar få rettleiing og rask behandling av søknader. ... nordiske borgarar, personar som er omfatta av EØS-regelverket i utlendingslova, faglærte og spesialistar attåt ....

Etatane skal drive informasjonsverksemd om alle område innanfor eige ansvarsområde.

I tillegg ligg desse tenestene til Servicesenteret:

- Søknad om arbeids- eller opphaldsløyve.
- Søknad om skattekort, og i den samanhengen få tildelt ID-nummer.
- Innvandring eller flytting til folkeregisteret.

Servicesenteret representerer ei felles fyrstelinje og skal gje ei koordinert saksbehandling og ein sekvensiell arbeidsflyt innanfor senteret. Etatane skal syte for at saksbehandlinga skjer koordinert.

UDI var den opphavlege initiativtakaren til samarbeidet, medan det er Skatteetaten som har hatt koordineringsansvaret i prosjektfasen og no har ansvaret for koordinering av drifta vidare. Lokalt legg ein ansvaret for oppfølging av det enkelte servicesenteret i ein av etatane sine lokale eller regionale ledd (skatteetaten og politiet).

Etableringa var altså eit resultat av eit frivillig samarbeid mellom etatane og var ikkje eit resultat av ei politisk avgjerd om betre samordning innan fagområdet.

Samarbeidet var definert som eit prosjekt fram til utgangen av 2009, men vart då overlevert til linja.

Målsetnaden med etableringa hadde, slik vi oppfattar det, ei ganske pragmatisk tilnærming

- Kome i gang med eit viktig samarbeid
- Byrje med minimumsløysingar
- Utvikle tenestene og samarbeidet heile tida

Senteret har ei noko ulik forankring i samarbeidsetatane. Senteret er eksempelvis lagt direkte under UDI, medan det hjå Arbeidstilsynet og i Skatteetaten er forankra i regionadministrasjonen. I politiet er det forankra i Oslo politidistrikt.

Prosjektet har vore organisert med ei styringsgruppe sett saman av direktørane frå alle deltakande etatar (regiondirektøren for Region aust i Arbeidstilsynet). I tillegg har eit kjerneteam stått for den daglege utviklinga saman med enkelte andre team som er etablerte for å løyse meir spesifikke problemstillingar.

Bemanninga av servicesenteret krev ressursar frå dei deltakande etatane. Ho er dimensjonert etter omfang på førespurnader og saksbehandling av innkomne saker. I Oslo er den totale bemanninga på om lag 32,5 årsverk (2009). Felleskostnader blir delte på etatane etter talet på arbeidsplassar i lokalet.

### 6.2.2 Utfordringar og gode grep

Det grunnleggjande arbeidet med å definere tenestene som skulle utførast i senteret, var ein omfattande prosess der etatane hadde nokre ulike vurderingar. Samstundes bidrog dette til å skape eit viktig felles fundament for det vidare samarbeidet.

Partane er del av samarbeidet som sjølvstendige partar. Det er altså inga ny verksemd som er etablert. Dette medførde bl.a. desse koordineringsutfordringane:

- Forhandlingar med tenestemannsorganisasjonane om løysingane måtte gjennomførast i alle etatane, men også i tilstrekkeleg grad koordinert.
- Ulike servicemål måtte samordnast.
- Ulike ordningar og kulturar i samarbeidsetatane m.o.t.:
  - Styringsrelasjonar mellom overordna dept. og direktorat/tilsyn
  - Budsjettmessige rutinar
  - Rapporteringsregime (t.d. har nokre etatar tertialrapportering, medan andre har halvårsrapportering)
  - Interne saksbehandlingsrutinar

Samarbeidet skapte også utfordringar for den interne organiseringa og arbeidsdelinga med etablerte einingar i etatane. Endra arbeidsdeling mellom einingar internt i verksemdene, førde til eit behov for justert ressursdisponering. Det vart peika på at dette nok indirekte kunne påverke den interne maktfordelinga og statusen mellom einingar i verksemdene.

Ulik forankring i etatane har gjeve utfordrande styringslinjer og handtering av både drifts- og utviklingsoppgåver mellom linja og prosjektet.

Prosjektet har peika på at dersom etatane får ulike styringssignal, som samstundes innsnevrar handlingsrommet, og som kan medføre at direktorata ikkje lenger har same handlingsrom, vil høvet til å drive servicesenteret falle bort.

Tre av samarbeidspartane får tildelt midlar til senteret direkte frå direktoratsnivået, medan kostnadene for politiet blir dekte av det aktuelle politidistriktet. Det skjer i dag ei á konto fakturering basert på prognosar i tredje kvartal og ein avrekning etter utløpet av året. Alternativt har det vore diskutert å gjere ein rammeoverføring til den etaten som har det administrative ansvaret. Motførestellingane mot rammeoverføring er primært basert på at i praksis vil det vere vanskeleg å få reversert ei rammeoverføring om oppgåvene blir endra eller tilbakeførde.

Mange av dei ulikskapane som er skildra over, har også medført utfordringar i overføringa av utviklingsprosjektet til linja. T.d. er det ei utfordring for senteret å vidareutvikle felles rutinar for avvikshandtering i drifta som ein del av overføringa til linja. Rutinar må i naudsynt grad tilpassast dei ulike saksbehandlingsrutinar og styringsregime i etatane.

Røynsla er at mange av samarbeidsutfordringane dukkar opp gjennom den daglege drifta. Det blir lagt opp til å bruke dei praktiske erfaringane på tvers av sentraa og formalisere kontakten mellom leiarane ved dei enkelte sentra. Parallelt med ei overføring til linja skal senteret no avklare samarbeidet med NAV, dvs. ytterlegare integrere ein ny part i samarbeidet.

Nokre av dei viktigaste suksessfaktorane som blir påpeika frå prosjektet er at

- SUA-Oslo (einaste senter med tilstrekkeleg lang driftsperiode) har greidd å få til
  - Rask saksbehandling
  - Språkkompetanse i fyrstelinja / i rettleiing
- Senteret har skapt god kommunikasjon mellom etatane på ulike nivå. Dette har, slik prosjektet oppfattar det, ein effekt utover samarbeidet ved sjølve senteret.
- Samansetninga av og funksjonsmåten i styringsgruppa har gjeve god forankring av prosjektet og medverka til den suksessen som er skapt.

Prosjektet har i samband med den framtidige organiseringa også formulert desse fem prioriterte omsyna:

- God departementsforankring, dvs. naudsynt koordinering av styringssignal mellom departementa.
- Leiarforankring.
- Sikre at servicesentra utviklar seg
  - Einskapleg når det gjeld strategisk innretning
  - Erfaringsbasert
- Korte avgjerdsvegar, t.d. for å sikre raske avklaringar på uføresette problem.
- Ei forpliktande organisering.

## 6.3 Gjennomføring av rammedirektivet for vatn

### 6.3.1 Skildring

Rammedirektivet for vatn (Vassdirektivet) er eit dei viktigaste miljødirektiva i EU. Hovudmålet er å sikre god miljøtilstand (tilnærma naturtilstand) i vatn, både vassdrag, grunnvatn og kystvatn. Direktivet vart innlemma i EØS-avtalen i 2008 og er implementert i Noreg i forskrift om rammer for vannforvaltningen (vassforskrifta).

Vassdirektivet set som mål at god miljøtilstand i vassførekomstane i medlemslanda skal varetakast eller oppnåast. Tilstanden blir målt både ut frå økologiske og kjemiske forhold. Der det viser seg å vere teknisk umogleg å oppfylle målet om ”god tilstand”, eller det vil medføre urimeleg store kostnader, gjev direktivet høve til å utsetje måloppnåing eller fastsetje mindre ambisiøse miljømål.

Medlemslanda blir delte inn i vassregionar og det skal utarbeidast forvaltingsplanar for regionane. I Noreg er landet delt inn i ni vassregionar. Tiltaksprogram skal utarbeidast parallelt med forvaltingsplanane og konkretisere korleis målsetnadene kan oppfyllest på ein kostnadseffektiv måte i regionane. Det skal etablerast overvåkingsprogram som gjev informasjon om noverande tilstand i vassførekomstane, og som gjev informasjon om effekt av tiltak som er sette i verk og i kva grad ein når måla.

Ein lang periode styrte OED og MD dette saman, før ansvaret vart lagt til MD. DN overtok koordineringa på direktoratsnivå i 2007. Gjennom ei politisk behandling i 2006 vart det avklart at forvaltingsansvaret for den enkelte sektor skulle vere som før, men det vart peika på eit koordineringsbehov. Eit forpliktande samarbeid mellom dei aktuelle partane er forankra i to stortingsmeldingar og i nemnde lov- og forskriftsverk.<sup>37</sup>

I tillegg har ein i arbeidet utforma finansielle verkemiddel for å leggje til rette for samarbeidet. Det blir gjeve ei rammeoverføring til fylkeskommunane (i alt 117 mill. til alle oppgåver), eigne øyremerkte midlar til fylkeskommunane og fylkesmennene på vatn, skjønnsmidlar til kommunane frå fylkesmannen og midlar tildelte gjennom regionalt utviklingsprogram i fylkeskommunane.

Eit rammevilkår som blir opplevd som noko problematisk i det praktiske samarbeidet, er at ikkje alle departement det vedkjem, har eit direktorat som kan ta hand om det praktiske arbeidet innan vassforvaltninga. I tillegg har det regionale nivået ulik organisering og dei regionale verksemdene har ulik grad av sjølvstende i forholdet til sine direktorat. Dette skaper utfordringar for det sentrale prosjektet i koordinering og oppfølging av ansvaret.<sup>38</sup>

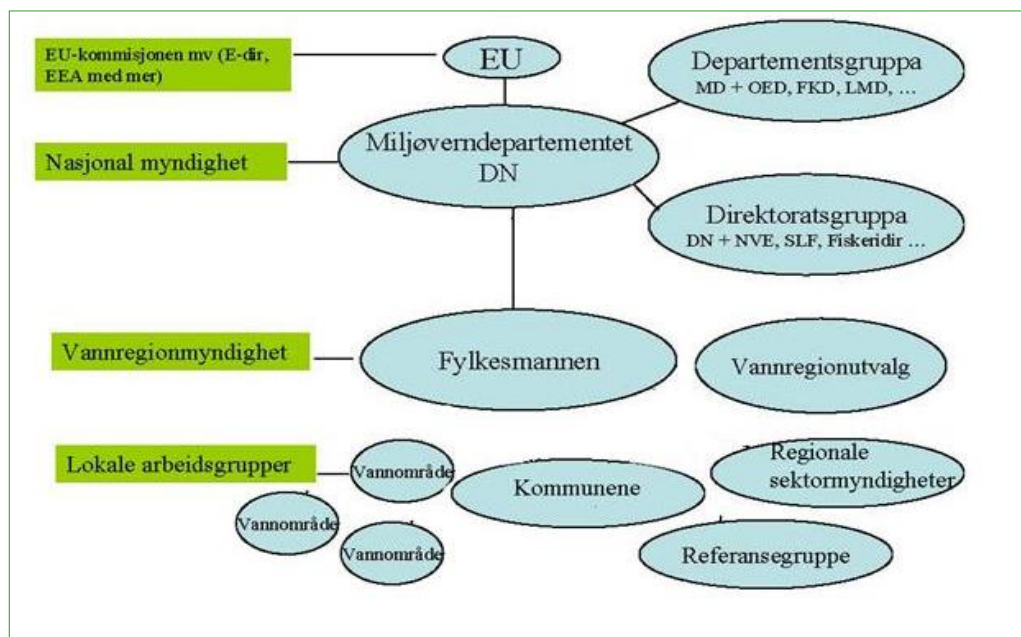
---

<sup>37</sup> St. meld. 58 (1996-97) om Bærekraftig utvikling, St. meld. 42 (2000-01) om Biologisk mangfold -sektoransvar og samordning, Vassforskrifta §22, Naturmangfaldslova

<sup>38</sup> Jf. Statskonsultrapporten om Regional stat. Koordineringsutfordringar nemnde der (i samband med at etatane har ulike regionnivå).

I organiseringa av arbeidet skil ein mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. På nasjonalt nivå har ein ei departementsgruppe og ei direktoratsgruppe. Vidare har ein ei referansegruppe (ikkje vist i figuren under) knytt til direktoratsgruppa. I kvar vassregion er det eit vassregionstyringsorgan (ein fylkeskommune, tidlegare fylkesmannen) og eit vassregionutval med referansegruppe. Lokalt har ein vassområdeutval der både styresmakter, organisasjonar og grupper kan delta.

Kompleksiteten i organiseringa er vist i figuren under.



Figur 6.2: Organisering av arbeidet med vassforskrifta og EU sitt vassdirektiv

### 6.3.2 Utfordringar og gode grep

Eitt viktig suksesskriterium har vore å skape *samarbeidsarenaer for dialog og tillit*. Her synest både det å ha ei departementsgruppe og ei direktoratsgruppe, og etablere dialogar mellom deltakarane i desse fora å ha fungert bra.

Det er likevel ei erfaring at det tek tid å byggje opp forståinga for kvarandre sine roller, og forstå og akseptere dei ulike rammene kvar og ein har for å handle.

Departementsgruppa hadde eitt år utan møte, delvis pga personutskiftingar og delvis kom nok dette av manglande forståing for at trykket kontinuerleg må haldast oppe.

Det er etablert ein felles nettstad, nemleg [www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no), og dessutan eit prosjekthotell i DN (Sharepoint). Her legg ein bl.a. dokument frå dei ulike ekspertgruppene som er etablerte. Vidare er det bygd opp ei kartteneste med vassmiljødata, bygd opp ved hjelp av fagmiljøet ved NVE. Her kan alle



innbyggjarar i Noreg ”sjå på data om vatnet der dei bur”. Karttenesta er etablert og finansiert som eit spleiselag mellom NVE og miljøforvaltinga.

Ei utfordring har vore å få miljøvernavingane hjå fylkesmannsembeta til å ta rolla som regional prosessleiar. No har også fylkeskommunane fått ei sterkare koordineringsrolle i etableringa av regionale planar.

Ei anna utfordring har vore manglande forplikting frå andre sektorar enn miljøsektoren når det gjeld å setje av ressursar og utføre avklaringar innan sine område. Dette vil seie at det lett kan bli for einseitig vekt på informasjon frå miljørada. Det må gjerast policyjusteringar hjå andre styresmakter for å tilfredsstille miljøkrav. Eit viktig fundament for å skape denne forpliktinga er å skape eit felles kunnskapsgrunnlag og røyndomsforståing. Og i forlenginga av dette har det vore sentralt å etablere ei felles problemskildring og vurdering av tiltak.

Når det gjeld handtering av usemjer, kan det sjå ut til at det har vore ein tendens til at vanskelege politiske nøtter har vorte kasteballar mellom departementsnivået og direktoratsnivået – ein har fått ei slags ”ansvarsfråskrivning på to nivå”.

Når det gjeld finansiering, er det ei erfaring at det er viktig å få visse om at også andre bidrar med sitt. Uvisse på dette punktet kan føre til at samarbeidet blir lamma.

Ei viktig erfaring er at det er naudsynt å sitje saman og etter kvart samsnakke seg. Eit stikkord her er ”langiktig tillitsoppbygging”. Det er naudsynt å bli kjent med personane som ein skal koordinere seg med. Dei viktige lærdomane og gode grepa har bl.a. vore at deltakande verksemder i samordningsforum bør stille med personar som er kompromissvillige og som har formell og reell innverknad i basisorganisasjonen.

For å sikre ei vellukka implementering er det uttrykt at staten bør ha som ambisjon at kommunar og næringsliv får metodisk og praktisk hjelp til å gjere ei avveging mellom ulike omsyn. Eit godt grep då er at dei rette personane set seg saman og lagar felles rettleiarar.

Det er også heilt sentralt at det operative nivået får ta del i og bruke den kunnskapen som forskarar sit på, til dømes gjennom kurs, FoU-konferansar og liknande.

I tillegg til å skape faglege resultat om ”rett miljøtiltak på rett stad” har det vore lagt stor vekt på å sikre vinn-vinn løysingar for partane i samarbeidet.

## 7 Nokre sentrale lærdomar

I kapittel 2 skildra vi bl.a. føresetnader for samarbeid og samordning. Vi peika på kor viktig nytte, tillit og respekt, interesser, makt og kulturelle forhold er for at samarbeid og samordning skal bli *etablert*.

Gjennom døma har vi fått belyst viktige føresetnader for at etablert samordning skal *fungere*. Dette er drøfta vidare i dette kapitlet.

Nedanfor blir desse og andre lærdomar drøfta nærare under 5 overskrifter:

- Sikre god forankring av mål og planar
- Klår organisering
- Etablering av god styring på alle nivå
- Gode finansieringsmodellar er ei utfordring
- Relasjonar avgjerande?

Avslutningsvis har vi forsøkt å knyte trådane til drøftinga av samordningsomgrepet i kapittel 2.

### 7.1 Sikre god forankring av mål og planar

Fire forhold er særleg viktige for å skape god forankring i tverrgående oppgåveløysing:

- Prosjekta har vakse fram ut frå felles erkjende behov i verksemdene.
- God politisk forankring gjer samarbeidet naudsynt legitimitet og gjennomslagskraft, men det treng ikkje nødvendigvis vere politisk initiert.
- Leiinga i verksemdene bør vere representert i sentrale samordnings- og styringsfora for å gi prosjektet tilstrekkelig prioritet samt stabile og føreseielege rammer.
- Involvering og god forankring i fagmiljøa bidreg til felles forståing for avvegingar og prioriteringar.

Arbeidet med å skape ei felles situasjonsskildding, felles erkjenning av utfordringar, forankring av mål og planar for samarbeidet og involvering i gjennomføringa, legg grunnlaget for å kunne få vellukka resultat av alle typar tverrsektorielt samarbeid.

#### **Mål og planar har vakse fram ut frå erkjende behov i verksemdene**

Grunnlaget for å skape ei felles oppslutning om mål og planar blir påverka av fleire faktorar. Ein viktig føresetnad i våre prosjekter synest å vere at dei har vakse fram nedanfrå – ut frå felles erkjende behov hjå dei sentrale aktørane. Mål og planar har på mange måtar vorte ein måte å formalisere det vidare samarbeidet på.

I døma vi har analysert, har i nokon grad aktørane også erkjent behovet for å utvikle meir samsnakka målsetnader undervegs i prosjektet. Det har vorte viktig å utvikle nye mål som verkar meir samlande og som i større grad skildrar samfunnsmessige mål og faglege effektar av arbeidet i prosjektet.

Eksempelvis var oppstarten av eReseptprosjektet i stor grad forankra i Helsedirektoratets behov for å etablere betre kontroll med blåreseptane og dei ulike refusjonsordningane. Prosjektet erkjende etter litt tid at dei opphavlege måla ikkje medverka til å sameine aktørane og skape naudsynt oppslutning på ein god nok måte. Måla og prosjektet vart derfor redefinert for å tydeleggjere målsetnadene breiare med utgangspunkt i dei ulike deltakarane sine behov og den verdien og effekten løysingane skal tilføre verksemdene.

Mange utviklingsprosjekt inneber stor grad av uvisse. Då blir det også ekstra viktig å revurdere og tilpasse mål og planer undervegs.

Eit anna sentralt element for å sikre forankring og oppslutning, er å utvikle realistiske planar saman – der tid, kostnad og kvalitet er hovudstikkord. Dette er ei utfordring i alle store og komplekse prosjekt, men særleg utfordrande i prosjekt med tung IKT-utvikling og mange ulike aktørar.

### **God politisk forankring og legitimering**

I alle døma vurderer ein den politiske forankringa som svært viktig. Ei klar politisk forankring gjev samarbeidet/prosjektet auka legitimitet og gjennomføringskraft. I våre døme kjem den politiske forankringa fram på litt ulik måte. Dette kan ha samband med ulikskapar i sjølve karakteren i oppgåva. Forankringa varierer frå at overordna prinsipp er fastlagde i Stortingsmeldingar og behandla i Stortinget til forankring gjennom dei interne styringsdokumenta for departement og underliggjande etatar/verksemdar.

I Norge digitalt viser ein også at den politiske forankringa i form av ei stortingsmelding ikkje skjedde i framkant av oppstarten på samarbeidet, men i ein mykje seinare utviklingsfase. Den politiske forankringa innebar då ei formalisering og utviding av samarbeidsrelasjonane som langt på vei alt hadde funna si form.

Samstundes er altså ingen av døma våre politisk initierte samordningsprosjekt, eller initierte gjennom initiativ frå eitt eller fleire departement. Den overordna og politiske forankringa er dermed etablert gjennom ein ”bottom-up-prosess”.

Vi kan likevel ikkje hevde at dette er ein viktig føresetnad for å skape vellukka samarbeidsprosjekt. Sannsynlegvis gjev top-down initierte prosjekt nokre ekstra utfordringar i forankringsarbeidet i verksemdene og behov for tid og aktivitetar for å sikre dei interne forankringsprosessane hjå deltakarane i samarbeidet.

Særlege utfordringar oppstår det i prosjekt eller forvaltningssamarbeid som er sterkt politiserte. Dette kan føre til vage og uklare målsetnader, stadig skiftande omsyn som skal varetakast, ekstra utfordringar å få teke naudsynte avgjerder og stadig nye utfordringar som må handterast i samarbeidet.

**Viktig å involvere og forankre – hos leiarar og i fagleg samarbeid***Leiarforankring*

I stor grad ser vi at etatsleiinga (direktørar, avdelingsdirektørar) og departementsleiinga (ekspedisjonssjefar, avdelingsdirektørar) er representerte i sentrale samordnings- eller styringsforum, anten desse blir kalla departementsrådsforum, styringsgruppe e.l.

Dette skaper eit grunnlag for å få naudsynte avgjerder i linja og gje prosjektet tilstrekkeleg prioritet. Dette er særleg viktig der prosjektet har behov for at etaten/verksemdar gjer naudsynte prioriteringar av ressursar, merksemd til måla og planane i samarbeidsprosjekta.

Tydeleg forankring hjå leiinga er også viktig for å skape grunnlag for stabile og føreseielege rammer, noko som også er ei særleg utfordring for prosjekt som krev bidrag frå mange verksemdar.

I alle døma blir det streka under det at ein føresetnad for å oppretthalde engasjementet frå leiinga er at dei ”riktige” sakene blir tekne inn i avgjerdsfora. Dessutan understrekar ein at det er viktig med gode (leselege, forståelege, tilgjengelege) avgjerdsgrunnlag.

*Godt fagleg samarbeid*

Fagleg legitimitet og forankring av prosjekta i fagmiljøa synest å vere eit anna sentralt forankringspunkt. Det er i fagmiljøa i linja at løysingar skal brukast og effektar (vinstar) av løysingar skal realiserast. Involvering og ansvarleggjering når løysingar skal spesifiserast, er dermed sentralt for seinare bruk. Andre undersøkingar understrekar også at årsaka til ei rekkje utfordringar med prosjektforankring nettopp synest å vere ei manglande forankring i tenesteutviklinga.<sup>39</sup>

Den faglege forankringa i samarbeidsprosjekta våre kjem bl.a. til uttrykk ved at det er etablert mange ulike typar fagforum for dei deltakande verksemdene. I Norge digitalt er det eksempelvis etablert fleire arbeidsgrupper, råd osv. som arbeider med faglege tema og førebur desse for vidare behandling i dei styrande organa i prosjektet.

For høgt spesialiserte fagfolk (som geodataekspertar) som i ein del tilfelle ikkje har fagfellar i eiga verksemd, vil dessutan tilgang til eit større fagmiljø vere ein nyttig effekt av samarbeidet. Dessutan kan kommunikasjon og forståing på tvers av verksemdar bli lettare når deltakarane har ein felles – eller delvis overlappende fagleg ståstad.

Talet på forum og talet på deltakarar som representerer dei ulike aktørane kan bli omfattande og det er lett å sjå føre seg at det kan gje store koordineringsutfordringar. Mange ulike omsyn blir inviterte fram, men slik våre informantar har påpeika, er dette også helt avgjerande for å skape felles

---

<sup>39</sup> Rapport om betre statlege IT-prosjekt i dansk statsforvaltning

forståing for avvegingar og prioriteringar som må gjerast, og dermed for ei seinare implementering.<sup>40</sup>

## 7.2 Klår organisering

To forhold er særleg viktige for å få ei god organisering av tverrgående oppgåveløysing:

- Klåre ansvars- og avgjerdsforhold i organiseringa. Dette er sentralt i alle prosjekt, men uklårt ansvar og avgjerdsrett vil kunne få større negative konsekvensar for gjennomføringa der det er aktørar frå fleire sektorar.
- Det er viktig med ein motor i samarbeidet. Dette kan vere eit sekretariat eller programkontor prega av fagleg tyngd, kapasitet, dialog, fleksibilitet, forhandlingskompetanse, eller at ein stor brukar tek oppgåva som motor i ei utviklingsfase.

All oppgåveløysing som krev samarbeid over tid er avhengig av ei føremålstenleg organisering. Gjennom organiseringa etablerer ein ansvarsforhold og arbeidsdeling, oppgåver blir knytte saman eller skilde åt og formelle styringslinjer lagde fast. Organisatoriske rammer har konsekvensar for korleis dei ulike samfunnsoppdraga blir løyste, ikkje minst når det gjeld fastlegging av fridomsgraden og ansvaret for ulike organ. Det er derfor viktig å ha klårt føre seg kva føremål ei gjeven organisering eller omorganisering skal tene.

Alle arbeidsdelingar utløyser eit behov for samordning, både internt i ein organisasjon og ofte mellom ulike organisasjonar. Mellom arbeidsdeling og samordning er det såleis eit grunnleggjande spenningsforhold. Dette gjeld både innanfor den enkelte verksemda og innanfor eit departementsområde eller for heile forvaltingsapparatet sett under eitt.

### **Viktig med klåre ansvars- og avgjerdsforhold i organiseringa**

Ein viktig føresetnad for vellukka samarbeid synest å vere at ein i prosjektet eller forvaltningssamarbeidet etablerer ein prosjekt- eller forvaltingsorganisasjon med klåre og aksepterte ansvars- og avgjerdsforhold.

Døma i denne undersøkinga er kjenneteikna av til dels *mange forum som varetek breidda av interesser på ulike nivå* hjå tenesteeigarane/aktørane/partane. Organisasjonskartet kan tilsynelatande synast komplisert, men aktørane sine egne vurderingar er at ei slik omfattande organisering er viktig for

---

<sup>40</sup> Utfordringane med forankring gjennom partsrepresentasjon i ulike organ og samarbeidsforum er drøfta i delrapport 08/2004 frå NORUT Samfunnsforskning AS i prosjektet "Forpliktende samarbeid mellom kommune, fylke og stat – et instrument i regional utvikling"

forankring og gjennomføring – føresetts at fora får klare mandat og har ein definert plass i strukturen.

Som ei utdjuping av klårleik i ansvarsforhold er det også fleire som peikar på at det er viktig å organisere arbeidet i klårt avgrensa delprosjekt.

Tverrgåande prosjekt vil som regel vere komplekse og omfattande og innebere relativt stor risiko i gjennomføringsfasen. Ei medviten inndeling i delprosjekt som løysar avgrensa problemstillingar, er ein måte å redusere risiko på.

Korleis inndelinga i delprosjekt skjer, vil variere ut frå karakteren av oppgåvene. I eResept er delprosjekta organiserte som systemutviklingsprosjekt knytte opp til dei ulike deltakarane i prosjektet, medan ein i Norge digitalt-samarbeidet i større grad har etablert delprosjekt delte inn etter fagtema der dei ulike verksemdene det gjeld, deltek og legg fram forslag til løysingar for avgjerdsorgana.

### **Viktig med motor i samarbeidet**

Det å etablere tydelege drivarar i prosjekta kan synast endå viktigare i tverrgåande prosjektsamarbeid enn i verksemdsinterne prosjekt. Koordinering, forankring og møteførebuingar er døme på aktivitetar som er tidkrevjande, men samstundes avgjerande for forankring og samarbeidsklima.

Ei felles erfaring i våre prosjekt er at det blir etablert gode *sekretariat/programkontor* som har fagleg tyngd, tilstrekkeleg kapasitet, og som er bemanna med personar som er gode til å skape dialog, etablere relasjonar og er fleksible i arbeidsforma si, men som samstundes evnar å kombinere dette med å sikre framdrift.

I EFFEKT-programmet er det t.d. etablert eit eige sekretariat som er leidd av ein avdelingsdirektør i UDI med ansvar for å vareta mange av funksjonane over. I tillegg har sekretariatet eit særleg ansvar for oppfølging av implementerings- og omstillingsaktivitetar i linjeorganisasjonen. Programdirektøren har full merksemd mot styring og gjennomføring av dei faglege delprosjekta i programmet.

Ei anna form for motor kan vere at tverrgåande prosjekt blir organiserte med ein *stor brukar som motor i utviklingsfasen*. Ofte vil dette vere ein naturleg konsekvens av at tverrsektorielt samarbeid oppstår, der éi eller nokre verksemdar er initiativtakarar til samarbeidet.

Det kan synast som dette er viktig for å sikre tilstrekkelege ressursar, energi, gjennomslagskraft i etablerings- og utviklingsfasen av eit samarbeidsprosjekt. Skatteetaten si rolle i etablering og oppstart av Altinn-samarbeidet er eitt døme på dette. Utfordringane er på den andre sida å unngå at interessene deira blir for dominerande i høve til andre aktørar sine interesser.

Erfaringane frå døma her synest å vere at dette er ein balanse som i periodar kan vere krevjande, men der ulike mekanismar knytte til avtalar, finansieringsformer, tillitsbygging etc. regulerer dette på ein fornuftig måte.

### 7.3 Etablering av god styring på alle nivå

Tre forhold er særleg viktige når det gjeld å etablere god styring av tverrgående oppgaveløysing:

- Ein klårt definert og akseptert styringsmodell der det er viktig med klare avgjerdsforhold om kva for oppgåver som skal løysast i linja og kva for oppgåver som ligg i prosjektet.
- Departementa har ei utfordrande, men viktig rolle å vareta for å sikre ei profesjonell styring. Spesielt den tverrdepartementale styringsfunksjonen må styrkast.
- Det er viktig å etablere insitament som stimulerer til å skape resultat på tvers av sektorar.

I tillegg har vi utdjupa andre erfaringar som knyter seg til styring; avgjerdsformer bygde på gradar av konsensus, behovet for opne og aksepterte konfliktløysingsmekanismer, gjensidig forpliktande samarbeidsavtalar som sentralt styringsverkemiddel og kor viktig det er med jamleg kvalitetssikring.

Offentleg forvaltning er kjenneteikna av ei hierarkisk styring gjennom resultatkrav og finansiering i årlege tildelingsbrev. Dette skjer innanfor ansvarsområdet til kvart enkelt departement. Tverrsektorielle omsyn og behov er i liten grad varetekne. Den enkelte etat eller verksemd styrer normalt etter løysingar som har fokus på etatsinterne eller sektorinterne effektar.

Styring av tverrsektorielle oppgåver gjev større utfordringar på alle desse områda, både i utforming av gode styringsmodellar og i gjennomføringa av styringsdialogar.

#### **Klårt definert og akseptert styringsmodell**

Tverrsektorielle samarbeidsprosjekt føreset særskilte styrings- eller samordningsorgan som supplement til dei tradisjonelle styringsmekanismane i prosjektgjennomføringa. Dette kan utfordre både den interne styringa i verksemdene og departementa si styring av underliggjande etatar. Mange vil hevde at dette utfordrar sjølvstendet og suvereniteten i departementa og etatane og dermed den tradisjonelle silotenkinga i statleg styring.

Erfaringane frå denne undersøkinga viser at det blir etablert ulike styringsforum både på departementsnivå og på verksemdsnivå. I mange tilfelle er dette styringsforum utan reell avgjerdsmynde sidan linjeprinsippet er halde oppe i den formelle avgjerdsprosessen. Det vil seie at det er ansvarleg verksemd som har det formelle avgjerdsansvaret, også i desse tverrsektorielle prosjekta. Styringsfora får dermed meir karakter av å vere samordningsforum enn å ha ein reell styringsfunksjon. Deira behandling av saker vil likevel gje sterke føringar på dei avgjerdene som blir tekne i linja. Slike styringsmodellar er særleg utfordrande der det er behov for å drive gjennom større endringar med kostnadmessige eller andre større konsekvensar for aktørane i samarbeidet.

Utfordringane synest å bli forsterka når det gjeld IKT-prosjekt som omhandlar utvikling av felles infrastruktur og bruk (gjenbruk) av felleskomponentar.<sup>41</sup> I denne rapporten blir det bl.a. peika på at til sterkare behovet er for samordning av IKT-utviklinga, desto sterkare krav blir det stilt til styringsstrukturen og lojalitet i etterleving.

#### *Hierarkisk styring vs. samstyring i nettverk (nettverksorganisering)*

Vi erfarer at døma i denne undersøkinga på mange måtar illustrerer møtet mellom to ulike styringsformer; den klassiske hierarkisk/byråkratiske styringsforma som ligg til grunn i linjestyringa og eit samstundes behov for samordning/samstyring i nettverk innafor samarbeidsprosjekta. To styringsformer som i sin natur er forskjellige, har ulik organisering, krev ulik kompetanse osv.

I Norge digitalt-samarbeidet synest ein å ha ei godt utvikla nettverksorganisering og ei sterkt utvikla samstyring i det nettverket som er etablert. Kanskje er nettopp det at ein har løyst opp den sterke hierarkiske styringa innanfor samarbeidet eitt viktig suksesskriterium for dei resultat ein har fått til. Innan samarbeidsstrukturen gjev ein prinsippet om likeverdige partar stor vekt. Samstundes er rammene rundt samarbeidet prega av tradisjonell hierarkisk styring frå departement og i kommunale styringsorgan.

#### **Departementa si styringsrolle**

I fleire av prosjekta blir det uttrykt ein viss frustrasjon i forhold til involvering og utøving av styring frå overordna departementsnivå. Dette kan tolkast som å vere ålmenne utfordringar i departementa si prosjektstyring, men verkar som ei særleg utfordring der det også er behov for samordning mellom fleire departement.

*Departementa si avgjerdsevne* blir i særleg grad utfordra når talet på aktørar aukar og avgjerdene må byggje inn avvegingar utanfor eige sektorområde. Samstundes er det viktig å understreke at den viktigaste rolla og kompetansen ved departementa er å skape naudsynt politisk forankring, roe politikarane, rapportere til og få løyvingar frå Stortinget. Dette er heilt naudsynt for prosjekta.

Til dømes opplever ein at avgjerdsprossane til tider har vore lange og at naudsynte avgjerdar blir tekne svært seint. Ei årsak til slike oppfatningar kan vere at departementa i nokon grad har for liten kunnskap eller manglande tilgang på tenlege verktøy som gjer at det kan etablerast effektive leiingsprosessar omkring utøvinga av det konkrete prosjektansvaret, spesielt der fleire departement er involverte.

Tverrsektoriell oppgåveløysing krev koordinering mellom departementa i styringa av underliggjande etatar, både gjennom etablering av føremålstenlege koordineringsforum og gjennom ei samordna styring av underliggjande etatar.

---

<sup>41</sup> Rapport om "Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor".



*Koordineringsfora* som blir etablerte synest å ha litt ulike funksjonar og kan oppfattast å vere for svake. Tradisjonelt etablerer ein tverrdepartementale forum for å vareta informasjonsutveksling og interesseavveging som ein del av den sjølvstendige avgjerdsprosessen i departementa. Avhengnaden er på eit relativt lågt nivå, jf. eksempelvis Thompsons definisjon av avhengnad mellom verksemder.

Ein annan viktig koordineringsmekanisme å *samordne departementa si styring av underliggjande etatar*, gjennom felles budsjett- og resultatkrav, styringssignal, rapporteringskrav etc. Det utfordrar ulike kulturar når det gjeld korleis ein handterer styringa av underliggjande verksemder, t.d. detaljeringsgraden i styringa og utforming og bruk av styringsindikatorar. Styringsforma kan variere frå eit ynske om "hands on" til eit klårt medvit om større avstand og at løysingar må finnast ute i verksemdene, sjølv sagt innanfor klårt definerte rammes. For eitt av døma vart dette formulert slik: "Vi trur ikkje at det skaper legitimitet å ta avgjerder om konkrete prioriteringsval, løysingar etc. på departementsnivå og sende avgjerdene ut til verksemdene. Det er viktig å halde diskusjonane på etatsnivå og la partane sjølv finne løysingar kom kan akseptast." Ei utfordring for departementa vil nettopp vere å finne balansen mellom ei overordna tilrettelegging og ei for detaljert prosjektstyring.

Sterk statleg styring frå departementet inn i samarbeidsforumet ville bryte med grunnleggjande prinsipp som heile samarbeidet kviler på; likeverd, frivillig deltaking og ein konsensus- og delekultur.

I rapporten om "Direktoratenes faglige rolle"<sup>42</sup> vart direktorata som fremjar av samordning drøfta. Eit synspunkt som kom fram her var at det kan vere enklare å vareta tverrsektoriell samordning på direktoratsnivå enn på departementsnivå. Det vart peika på at ei årsak kan vere at direktorata i mindre grad er bundne opp i sektorpolitiske markeringsbehov enn departementa og derfor kan finne felles fagleg grunngevrne løysingar.

Korleis departementa gjennomfører styringa si vil sjølv sagt bli påverka av fleire forhold: karakteren av oppgåvene, graden av politisk merksemd, graden av kompleksitet, graden av usemje om val av løysingar osv.

Noko av forklaringa på det sjølvstendet og fridomen vi ser i fleire av desse døma, kan vere at

- prosjekta er relativt teknologitunge, noko som tydeleg viser ulikskapane i kompetansebehov mellom departementa og verksemdene
- prosjekta har relativt låg politisk merksemd i det daglege – sjølv om dette også varierer noko mellom prosjekta.

Når fleire departement er involverte, blir finansieringsspørsmål også ofte svært viktig. Kompleksiteten når det gjeld å finne gode finansieringsmodellar aukar.

---

<sup>42</sup> Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press. Difi-rapport 2008: 14.

**Få insitament til å skape resultat på tvers av sektorar**

Det er få insitament i den etablerte mål- og resultatstyringa som stimulerer til å skape resultat på tvers av verksemdsgrensene. Også i desse døma blir dette peika på, ikkje nødvendigvis som ei hindring, men heller ut frå at det ikkje er noko som medverkar til å motivere til samarbeidsløysingar.

I samband med oppfølginga av førebyggingsstrategien mot kriminalitet har Justisdepartementet med bidrag frå SSØ, starta eit arbeid med å utforme resultatindikatorar som går på tvers av sektorane som er involverte i arbeidet med førebygging.

Statens kartverk, som har fungert som ei drivkraft i Norge digitalt, blir styrt frå MD med fokus på evna til å koordinere og vidareutvikle samarbeidet. Døme på resultatindikatorar har vore: talet på kommunar eller andre som har inngått avtale med Norge digitalt, databruken innan Norge digitalt, utvikling og bruk av nasjonale og internasjonale standardar på tvers av sektorar og nivå.

**Andre lærdomar det er verdt å trekkje fram***Avgjerdsformer bygde på gradar av konsensus*

Avgjerdsmodellane i tverrsektorielt samarbeid vil som nemnt over måtte byggje på gradar av konsensus mellom aktørane i samarbeidet. Konsensus forstått som ei løysing alle kan "leve med" eller akseptere, sjølv om ikkje alle er 100 % samde. Behovet for å leggje vekt på konsensus vil i dei fleste tilfella henge saman med behovet for forankring og forsterke krafta i gjennomføringa av resultat.

Kor viktig konsensus er, vil påverkast av sjølvne oppgåvene som skal løysast og av aspekt ved behovet for samordning og samarbeid. Føresetnadene for samarbeid slik desse er drøfta i kapittel 2 vil ha stor innverknad på utforminga av avgjerdsprosessane og kor viktig det er å skape konsensus for vidare gjennomføring.

Samstundes blir det streka under i alle prosjektdøma at linjeprinsippet blir lagt til grunn i sjølvne avgjerdsfasen. Legitimiteten i avgjerdene vil likevel vere avhengig av samsnakka prosessar i sjølvne avgjerdsprosessane, gjennom førebuingane, utarbeiding av avgjerdsgrunnlag, opningar for å la eigne synspunkt bli kjende for avgjerdstakar osv.

Utvikling av felleskomponentar for bruk i heile forvaltinga kan vere eit døme på ei oppgåve der avhengnad av konsensus blir svært krevjande dersom ein skal kunne nå resultat.

*Opne og aksepterte konfliktløysingsmekanismar*

I tverrgående prosjekt vil det naturleg nok oppstå usemje, t.d. ved behov for prioritering av løysingar, ressursbruk, økonomiske bidrag etc.

Dess fleire samarbeidspartar dess større utfordringar er det sannsynleg å rekne med.

Erfaringane er såleis at det er viktig med medvit og openheit om korleis usemje skal handterast. Prosjekta har på ulik måte etablert effektive mekanismar for å handtere usemje, både innerter og i forhold til linja. Slike mekanismar kan både vere av uformell og formell art.

I eResept er eventuelle usemjer som ikkje blir løyste innerter i prosjektorganisasjonen, handterte gjennom eit formalisert høve til å anke til Styringsrådet. Dette består av direktørane hjå dei respektive partane, men der også programdirektøren deltek. Det er så langt vi oppfattar det gode erfaringar med denne modellen.

I Norge digitalt legg ein prinsipielle og praktiske problem som oppstår, eller blir bringa inn frå partane, fram for Referansegruppa der ein diskuterer seg fram til semje utan at det ligg føre ein formalisert modell for konfliktløysing.

#### *Gjensidig forpliktande samarbeidsavtalar*

I alle døma er det lagt vekt på å utarbeide gjensidig forpliktande samarbeidsavtalar mellom dei aktørane som deltek. Det blir peika på at avtalane dannar eit viktig grunnlag for å skape forplikting og føreseieleg arbeid både for deltakarane og samarbeidsprosjekta. Avtalane blir brukte aktivt gjennom oppfølging<sup>43</sup>.

Avtalane er litt ulike i utforminga, men omhandlar i hovudsak:

- krav til aktørane
- kost-nytte analysar
- økonomiske forhold, t.d. prismodellar for utvikling og/eller forvaltning av eventuelle IKT-løysingar

I fleire av døma bruker ein avtalane medvite i styringa og oppfølginga av samarbeidet.

#### *Jamleg kvalitetssikring*

Det synest å vere eit felles kjenneteikn for prosjekta at det er etablert systematisk kvalitetssikring av arbeidet. Prosjekta har sjølve rutinar for risikostyring og kvalitetssikring og dei har eigne eksterne kvalitetssikrarar. Samstundes har departementa i nokon grad også engasjert eksterne kvalitetssikrarar med fokus på den overordna styringa.

I tillegg vil dei prosjekta som har eit ressursbehov på over 500 mill. kroner, gjennomgå kvalitetssikringskrava som ligg i KS1 og KS2 prosedyrane.

Alle døma i denne rapporten peikar også på at ei hovudutfordring er å leggje til rette for og sikre vinstrealiseringa hjå dei ulike samarbeidspartane.

Dersom dette skal lukkast på ein god måte, kan det synast som om vinstrealiseringsplanane i større grad må forankrast i departementa og i dei ordinære etatssyringslinjene. Erfaringane tyder på at det er for liten kunnskap

---

<sup>43</sup> I samband med servicekontor og anna samarbeid mellom statlege og kommunale etatar i fyrstelinje, vart det i 2003 utarbeidd malar for samarbeid i fyrstelinja: intensjonsavtale, samarbeidsavtale, oppdragsavtale og driftsbudsjett/-avtale. Forum for offentleg service – [www.offentlegservice.no](http://www.offentlegservice.no) har materiale om samarbeid om fyrstelinja.

om gode metodar for vinstrealisering og generelt for lita konkret merksemd om verksemdene sitt arbeid med dette.

Temaet vil bli nærare konkretisert og behandla i DIFI sin rapport om utvikling og finansiering av felleskomponentar.

Utfordringane knytte til vinstrealisering har også samanheng med utviklinga av modellar for finansiering av tverrgåande oppgåveløysing, bl.a. fordi investeringar gjorde i ei verksemd vil kunne føre til vinstar i andre sektorar, eventuelt fyrst gje vinstar for eiga verksemd på eit seinare tidspunkt.

## 7.4 Gode finansieringsmodellar er ei utfordring

Tre forhold er særleg viktige når det gjeld å etablere gode finansieringsmodellar i tverrgåande oppgåveløysing:

- Det er særleg viktig å avklara forholdet mellom samfinansiering av felles løysingar og forholdet til sektorvise kostnader og vinstar. Dette gjeld både i utviklingsfasen og i driftsfasen av eit samarbeid.
- Det er viktig å synleggjere gjensidig nytteverdi og forpliktingar gjennom modellar for konkretisering av nytte-kost og etablere løysingar som skaper vinn – vinn situasjonar.
- Det er utfordrande med samfunnsøkonomiske analysar i tverrsektorielle prosjekt der vinstar og kostnader kjem fram i ulike verksemdar og sektorar.

Finansiering (og styring) av oppgåver i offentleg sektor følgjer tildelingar og budsjett i den ordinære budsjettstyringsstrukturen. Dette fører til ein del utfordringar som må handterast i tverrsektorielle prosjekt.

### **Samfinansiering av felles løysingar og forholdet til sektorvise kostnader og vinstar**

Døma som er behandla i denne rapporten er også finansierte på noko ulike måtar – budsjettløyving, ulike former for samfinansiering mellom aktørane som deltek, brukarbetalingar - med litt ulike blandingsforhold.

Ei særleg utfordring for finansiering av tverrgåande oppgåver er at kostnader og vinstar ikkje alltid følgjer kvarandre, dvs. at investeringar i ei verksemd og sektor fyrst og fremst kan gje vinstar i ei anna verksemd.

Ei anna utfordring er at vinstar kan kome langt seinare enn kostnadene. Budsjettprosessane blir opplevde ikkje å handtere at det kan vere behov for å investere for å ta ut vinstar på eit seinare tidspunkt.

I dei prosjekta der det er naudsynt med samfinansiering på tvers av sektorar vil det også vere særleg viktig at dei overordna departementa vert involvert i arbeidet med å finne gode løysingar på finansieringsutfordringane.

I rapporten om ”Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor” er det skissert ulike modellar for å finansiere felles IKT-arkitektur og felleskomponentar. Dei mest

ambisiøse modellane legg til grunn ei klår tverrsektoriell planlegging, styring og oppfølging som munnar ut i konkrete øyremerkte tildelingar til fellestiltaka.

### **Synleggjere gjensidig nytteverdi og forpliktingar**

Døma viser at ein i alle prosjekta er oppteken av å konkretisere den nytteverdien kvar aktør har av samarbeidet og vise samanhangen mellom kostnader og forpliktingar som samarbeidet byggjer på.

I Norge digitalt-samarbeidet er dette som tidlegare skildra konkretisert gjennom utarbeiding av ein konkret kost-nytte kalkulator. Denne synest å ha vore eit sentralt verkemiddel i å skape aksept og oppslutning om finansieringsløysingane.

Utforminga av avtalar og finansieringsmodellar får likevel ein ekstra og meir komplisert dimensjon der private aktørar er sentrale i samarbeidet (ikkje berre som leverandørar). eResept har nyttige erfaringar for andre på dette området.

Det å skape vinn – vinn situasjonar for deltakarane kan stå som ei oppsummering av kva ein ideelt ynskjer å få til.

### **Utfordrande med samfunnsøkonomiske analyser i tverrsektorielle prosjekt**

Ei særleg utfordring for finansiering av tverrgåande oppgåver er at kostnader og vinster ikkje alltid følgjer kvarandre, dvs. at investeringane i ei verksemd eller i ein sektor kan gje vinst i ei anna verksemd eller i ein annan sektor. Ei anna utfordring er at vinster kan komma mykje seinare enn kostnadene. Det vert opplevd som om dei statlege budsjettprosessane ikkje tek høgde for at det kan vere behov for å investera i utvikling for å kunne ta ut vinster på eit seinare tidspunkt.

Riksrevisjonen si undersøking av elektronisk informasjonsutveksling og tenesteutveksling i offentlig sektor,<sup>44</sup> viser også at manglande finansiering av tverrgåande IKT-tiltak og prosjekt er eit problem.

Det kan såleis sjå ut som om finansieringa av tverrsektorielle tiltak vert undervurdert.

I gjennomføringa av samfunnsøkonomiske analysar er det i stor grad knytt ei tett kopling mellom investeringar i konkrete elektroniske tenester og berekna vinster for å legitimere investeringane. I liten grad vert det utarbeidd analysar som syner offentlig sektors samla vinstpotensiale.

Dette tyder slik vi ser det, at det er naudsynt å vidareutvikle modellar for samfunnsøkonomisk analyse av tiltak og investeringar som tek utgangspunkt i eit mål om å skape tverrsektorielle løysingar og realisere vinster på tvers av offentlege sektorar.

---

<sup>44</sup> Dokument 3:12, 2007-2008

### **Langsiktig perspektiv og fleksibilitet**

I tillegg er det gjennomgåande at fleire av våre informantar peikar på særlege utfordringar når det gjeld det langsiktige og føreseielege i finansieringa. Dette byggjer delvis på generelle utfordringar om forvaltinga sin budsjettmodell med årlege tildelingar og særleg i handteringa av situasjonar der det oppstår uføreutsette endringsbehov med budsjettmessige konsekvensar. Også her blir det særlege utfordringar når den langsiktige finansieringa må koordinerast i fleire verksemder og i fleire departement.

Tverrgåande prosjekt er ”i sin natur” komplekse prosjekt der det blir ei ekstra stor utfordring med stadig endra kostnadsoverslag og endringsbehov undervegs i prosjektet. Fleire budsjettprosessar må koordinerast for å få eit samla resultat.

Dette tyder at det vil vere sær viktig å utarbeide ei god finansieringsplan for samarbeidet. I kvalitetssikringa for store prosjekt (KS 1 og KS 2) vert det gjort berekningar i avgjerdsprosessen som bidreg til tydelege avgjerder og gjer gjennomføringa lettare. Medvit om når ein gjennomfører økonomiske berekningar vil vere viktig i tverrsektorielle prosjekt av alle storleiker.

## **7.5 Relasjonar avgjerande?**

To forhold er særleg viktige når det gjeld å skape gode relasjonar i tverrgåande oppgåveløysing:

- Tillit – er ein avgjerande faktor for samarbeid. Dette legg grunnlag for utvikling av ein delings- og konsensuskultur basert på frivillig deltaking, likeverd, involvering og brei representasjon.
- Det er naudsynt å investera i samarbeid – og akseptere at samordning tek tid.

### **Tillit – ein avgjerande faktor for samarbeid**

Tillit blir understreka av alle som ein avgjerande faktor for å få til forpliktande samarbeid – og resultat. Tillit blir opparbeidd gjennom relasjonsbygging – gjennom felles møteplassar og personlege kontaktar.

Eksempelvis oppfatar vi at ein suksessfaktor for etableringa av Altinn-samarbeidet var stor grad av tillit mellom dei tre opphavlege verksemdene, og i særleg grad direktørane deira.

Vi opplever at dette er noko av fundamentet som framleis eksisterer i Altinn – og som alle prosjekta har vore medvitne om i etableringsfasane sine og i utviklingsarbeidet sitt.

### *Utvikling av ein felles delings- og konsensuskultur*

Frivillig deltaking, likeverd, involvering og brei representasjon er verdiar som vi oppfatar at prosjekta medvite har lagt til grunn for utviklinga av ein felles

samarbeidskultur. Dette er det råd å arbeide medvite med når tilliten mellom aktørane er etablert.

Eit velfungerande samarbeid krev at partane som deltek er motiverte og har respekt for kvarandre sine synspunkt. I størst mogleg grad må det skapast ei felles oppleving av gjensidige behov og avhengnad innerter hjå partane. Ei tverrgåande oppgåveløysing må reknast som nyttig og den konkrete situasjonen må leggje til rette for eit høve for å gje og samstundes få noko attende.

Samstundes er det meir krevjande å halde tillit og felles delingskultur ved lag når talet på aktørar aukar.

### **Naudsynt å investere i samarbeid**

I alle prosjekta understrekar aktørane at vellukka samarbeid krev at aktørane investerer av si eiga tid! Konkret samarbeid og diskusjon er avgjerande for å byggje tillit. Tillitsskapande prosessar vil i stor grad vere tidkrevjande prosessar, men samstundes heilt naudsynte å prioritere. Det vart bl.a. uttrykt litt spissformulert at vi må bruke den tida som er naudsynt for å bli samde – eller i det minste skape aksept for avgjerdene.

I nokon grad kan dette utfordre den tradisjonelle styringslogikken i prosjektgjennomføring og målsetnader om effektivitet, raske resultat og stor merksemd om tidsstyring etter ein strengt planlagt milestolpeplan i prosjekta. I døma er dette bl.a. belyst gjennom ulike synspunkt på val av prosjektstyringsmetodikk. Val av metodikk må sjåast i forhold til type oppgåver og utfordringar i prosjektet.

## **7.6 To refleksjonspunkt avslutningsvis**

Det er to forhold i tillegg til erfaringspunkta over som det synest viktig å ha stor merksemd rundt i tverrsektorielle prosjekt:

- Det vil ofte vere ulik teknologisk mognad hjå aktørane.
- Samspelet mellom dei offentlege aktørane og leverandørane blir ekstra krevjande.

Samarbeidsprosjekt der IKT er eit sentralt element blir i nokon samanhengar utfordra av at det er *ulik teknologisk mognad* hjå aktørane som tek del. Dette kjem særleg til uttrykk der det er mange aktørar som deltek.

I Norge digitalt er det lagt stor vekt på kompetansebygging, men det er likevel eit dilemma at det er, og framleis vil vere store skilnader mellom partane når det gjeld kompetanse, kapasitet og teknologiske moglegheiter. Valet av teknologiske løysingar som både skal handterast av aktørar med liten kompetanse og tilfredsstillende meir avanserte aktørar blir ei utfordring når spennet mellom partane blir stort.

I tillegg synest det å vere ulike erfaringar med *samspelet med eksterne leverandørar* i prosjekta. I denne undersøkinga har ikkje dette vore noko hovudtema, men det har likevel kome ein del refleksjonar rundt dei erfaringane aktørane har gjort seg. I Norge digitalt blir det understreka at samspelet med

leverandørane i teknologiutviklinga har vore svært viktig og nyttig for prosjektet. Ei viktig årsak til dette kan ha vore avklaringane om standardval som vart gjort på eit tidlig stadium i Geovekstsamarbeidet. Andre peikar på at dei teknologiske utfordringane tillet ein annan type samarbeid enn i prosjekt der det er snakk om leveransar av system, applikasjonar osv. Her vil fyrst og fremst konkurransesituasjonen mellom leverandørane gjere tett samarbeid vanskeleg, samstundes som naudsynte anskaffingsprosessar vil avgrense høva for samarbeid.

Aktørane peikar likevel på kor viktig det er å kunne ha eit godt samarbeid med leverandørane og vidareutvikle eigna samarbeidsmodellar.

## 7.7 Oppsummering

I faglitteraturen og i diskusjonen av offentleg politikk og forvaltning drøftar ein mange aspekt og føresetnader for samarbeid og samordning.

I kapittel 2 skildra vi nokre generelle føresetnader for tverrgåande samarbeid. I gjennomgangen av våre døme, har vi fått belyst korleis slike forhold kan arte seg i konkrete samarbeidsprosjekt i ulike kontekstar. Oppsummeringsvis vil vi derfor framheve at viktige vilkår for å få etablert eit vellukka samarbeid synest å vere:

- Verksemdene må ha eit delvis overlappande verksemdsområde, og erkjenne at dei er gjensidig avhengige av kvarandre. Dei bør vere såpass ulike at dei har noe å tilby kvarandre, men samstundes ha så store grenseflater at dei har noko reelt å samarbeide om og innser nytten av det. Om samarbeid ikkje er basert på reelle behov for samordning, og derfor ikkje er rekna som nyttig, kan det vere bortkasta. Derfor er den aller viktigaste føresetnaden at det ligg føre nokre gjensidige avhengnader mellom partane og at bae partar erkjenner dette.
- Delvis samanfallande verksemdsideologiar eller kulturar mellom partane, slik at det ligg føre *nokre* sams oppfatningar om kva som er felles mål, gode tilnærmingar og arbeidsmetodar, vil påverke sjansen for vellukka samarbeid.
- Dei verdiane eller vinstane som blir utvikla i eit samarbeid bør vere viktige for bae partane og vanskeleg å oppnå andre stader, hjå alternative samarbeidspartnarar.
- Det bør vere ein viss grad av likevekt i partane sin posisjon slik at ikkje ein av dei opplever samarbeid som ein trussel. Samstundes kan denne likevekta variere i ulike fasar av eit samarbeid.
- Partane bør ha eit sjølvbilette og oppfatningar av kvarandre sine faglege prestasjonsnivå som medverkar til å gjere eit samarbeid attraktivt. Dei må ha respekt for kvarandre sitt arbeid. Både på leiarnivå og i fagmiljøa er dette viktig.
- Fagfolk med same profesjonstilknytning i samarbeidande verksemdar kan medverke til at kontakt og kommunikasjon går lettare. Dvs. medverke til ei fagleg forankring av samarbeidet.



Dei viktigaste erfaringane og læringspunkta frå sjølve samarbeidet i dei undersøkte døma er etter vår oppfatning:

- Det er avgjerande å etablere gjensidig tillit og ein kultur for samarbeid og deling i tverrgåande oppgåveløysing. Sjølv om eit samarbeid i byrjinga kan medføre meir konflikt enn vinst, kan tillit etter kvart byggjast opp. Motsett, om ein ikkje har eller greier å byggje opp eit tillitsforhold, kan samarbeid bli eit kostbart, lite effektivt og slitsamt fenomen, som lett får eit rituelt preg om det likevel kjem i stand.
- Viktig å finne gode modellar for styring av tverrsektoriell oppgåveløysing på departementsnivå
- Etablere insitament for å skape resultat på tvers av sektorar.
- Utvikle kunnskap om og utvikle gode finansieringsmodellar for utviklings- og driftsoppgåver på tvers av sektorane.
- Gjensidig tilpassing på tvers av organisasjonsgrenser stiller krav til fleksibilitet i kvar av verksemdene sin eigen organisasjon og lèt seg vanskelegare realisere mellom sterkt byråkratiske strukturar. I nokon grad synest innsalet av nettverksorganisering å vere ein sentral suksessfaktor. Like eins utfordrar det utforminga av gode avgjerdsmodellar for tverrsektorielt samarbeid.

Til slutt vil vi understreke at sjølv om to offentlege verksemdar opplever samarbeid som brysam og ikkje ser noka nytte av det med det same, så er det likevel mogleg at *brukarane* av tenestene kan ha stor nytte av det og oppleve ulemper som følgje av manglande samarbeid. Synspunkt frå felles brukarar kan derfor vere sterke stimuli til at verksemdene sjølve tek initiativ til å innleie eit samarbeid ut frå grunnleggjande omsyn til legitimitet i forhold til samfunnet og brukarane av offentlege tenester.

Erfaringane vi har sett i døma våre viser at det er mange felles erfaringar i kva som er utfordringar i tverrsektorielt samarbeid. På den andre sida gjev ikkje denne analysen grunnlag for å tilrå bestemte løysingar på desse utfordringane. Til det er materialet for snevert og djupna i informasjonsinnhenting og analysar for lita.

Tanken frå Difi si side er altså ikkje at alle erfaringar frå det enkelte dømet skal kunne overførast til alle andre samordningsprosjekt som liknar på dette. Vi trur likevel at erfaringsoppsummeringa kan gje nyttige påminningar kring kostnader, risiko mv. Gjennom skildringane av erfaringar kan andre finne moment som er relevante å vurdere for eiga verksemd.

Når det gjeld drøftinga og oppsummeringa i dette kapitlet, er ho etter vår mening meir ålmenngyldig. Her blir det trekt fram viktige lærdomar som går att i døma og som det etter vår vurdering er grunn til å ha ekstra merksemd på.

Fleire tema i rapporten krev ei ytterlegare merksemd og vidare analysar. I ei oppfølging av rapporten vil Difi vurdere fleire aktivitetar:

- Det kan vere aktuelt å utvide kunnskapsgrunnlaget gjennom å lage tilsvarande erfaringsrapportar for andre typar tverrgåande oppgåveløysing.
- Difi kan gjennomføre utdjupande evalueringar av etablerte forvaltningssamarbeid.
- Det kan vere aktuelt å gjennomføre analysar av nokre av styringsverkemidla som er spesielt utfordrande, t.d. utforming av gode tverrsektorielle finansieringsmodellar og styringsmodellar for koordinering på departementsnivå
- Difi vil vurdere å skape møteplassar for konkret erfaringsutveksling
  - Seminar for aktørar innan ulike typar tverrgåande oppgåveløysing
  - Aktivt stå til teneste som diskusjonspartnar ved etablering og i gjennomføringa av tverrgåande prosjekt
- Difi kan etablere ei form for erfaringsdatabase der vi kan lage oversikt over eksisterande prosjekt/forvaltningssamarbeid, evalueringsrapportar, erfaringsrapportar, temadokumentasjon osv. Dette vil vere eit bidrag til å spreie lærdommar og beste praksis.
- I rapporten ”Styring, forvaltning, finansiering og utvikling av nasjonale felleskomponenter for offentlig sektor” har Difi bygd vidare på fleire av dei erfaringane og lærdommane som kjem fram i denne rapporten.

## Vedlegg 1

**Eksempel på ulike tverrgående prosjekt og oppgaver**

Nedanfor har vi oppsummert nokre eksempel på tverrgående prosjekt og oppgaver som vi har sett døme på i vår søken etter relevante prosjekt og faglige beskrivingar av tverrgående oppgåveløysning og samordningsutfordringar. Vi har sett opp nokre stikkord om dei ulike samarbeidsprosjekta.

Navn	Deltakere	Kort oppgavebeskrivelse	Stikkord om samordningsbehov etc.
Altinn		Se beskrivelse i rapport.	
eRespt		Se beskrivelse i rapport.	
Norge digitalt		Se beskrivelse i rapport.	
EFFEKT-programmet	Utlendingsforvaltningen AID, JD, UD – Politiet, UDI, IMDI, UNE, utenriksstasjonene, kom.sektoren	Elektroniske tjenester for brukerne. Elektronisk saksbehandling. Elektronisk samhandling med andre etater og samarbeidspartnere. Utvikling av felles arkivløsning.	Sekvensiell avhengighet.
Innføring av vanndirektivet	MD, OED, FKD, HOD, LMD, SD, Underliggende etater Fylkesmannen, Fylkeskom, kommunesektoren	Gjennomføring av rammedirektivet for vann – arbeid med en helhetlig vannforvaltning.	Felles mål, planlegger sammen, integrerer virkemiddelbruken.
Servicesenter for utenlandske arbeidstakere	Skatteetaten, Politiet, UDI, Arb.tilsynet,	Etablere felles førstelinjetjeneste.	Sekvensiell avhengighet Samordnet saksbehandling.
Etableringen av NAV	AID, (RTV, Aetat, kom. Sosialtjeneste)	Etablering av ny arbeids- og velferdsetat.	Innbyrdes avhengighet Fullstendig organisatorisk samordning.
Samordningsreformen	HOD, Hdir, helseregionene, helseforetakene, kommunesektoren, div. private aktører		Innbyrdes avhengighet.

Nødnett	JD, HOD – NK, Politiet, DSB, Hdir	Samordningsprosjekt for etablering av et felles radiosamband (Nødnett) for nød- og beredskapsvirksomheter i Norge.	Innbyrdes avhengighet.
Svar-prosjektet	AID, JD, UD UDI, Politiet, utenriksstasjonene	Gjennomgang av saksflyten på utlendingsområdet.	Sekvensiell avhengighet.
ELIN-prosjektet	Leger, helseforetakene, leverandører	Bidra til å etablere et markedstilbud av nasjonalt godkjente løsninger som på en effektiv måte dekker det enkelte legekantors behov for elektronisk samhandling med øvrige virksomheter innen sosial- og helsesektoren.	Felles standarder, utvikle felles produkt/løsning (ett felles IKT-system).
ABM-utvikling	Senter for Arkivsektoren, biblioteksektoren, museumssektoren	Etablering av et utviklings- og forvaltningsorgan for abm-sektoren.	Organisatorisk sammenslåing, både sikre sektorfokus og økt fokus på felles strategiutvikling.
Utviklingsavtale Follo	Follokommunene, Akershus f.kom., Svv, Jernbaneverket	Forpliktende samarbeid mellom kommune, fylke og stat mht å skape en samordnet løsning for arealbruk og infrastruktur i Folloregionen.	Utvikle seg fra å snakke sammen til å utvikle felles tiltak.
Aksept og mestring – nasjonal HIV-strategi	HOD, AID, BLD, JD, KD, MD	Utformet på et overordnet nivå og er ment å utgjøre et rammeverk som gir retning og skaper grunnlaget for oppfølging i form av kunnskapsbaserte og effektive tiltak.	Felles mål, planlegger sammen, integrerer virkemiddelbruken?
I veien for hverandre	Rør- og kabelvirksomhetene Angår kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter	Samordning av rør og kabler i veigrunnen.	Mangler info om hverandre. Behov for å koordinere aktiviteter mellom aktører. Behov for beslutning om bruk av veigrunnen.

Regjeringens strategi for forebygging	Mange departementer er involvert	”Vi må forebygge mer for å reparere mindre”. Kriminalitetsforebyggende handlingsplan er eksempel på en samling av tiltak.	Felles mål, tiltakene har ulik karakter.
Evaluering av Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)	Politiet, kommunene		Integrerer virkemiddelbruk
Tiltak overfor gjengangere	Kriminalomsorgen, utdanningssektoren, helsesektoren, kommunene	Samordning av tiltak overfor gjenganger-kriminelle mellom ulike deler innad i kriminalomsorgen samt mellom kriminalomsorgen, innsatte og samarbeidspartnere.	Felles mål Integrerer virkemiddelbruk
Norsk transportplan (NTP)	SD, FKD – Svv, Jernbaneverket, Kystverket, Avinor	Presenterer hovedtrekkene i regjeringens transportpolitikk, og legger grunnlaget for helhetlige politiske vurderinger, effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene.	Felles mål og overordnede strategier.
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Egen organisasjon	Koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven.	
Samordnet tilsyn	Tilsynsmyndighetene innen HMS		Samordne tilsynsaktiviteter.
Forvaltningsplan for Norskehavet	MD, AID, FIN, FKD, KRD, NHD, OED, UD og diverse faglige aktører i utarbeidelse av faglig grunnlag for planen		
Departementenes servicesenter	Alle departementene	Skaffe til veie konkurransedyktige fellestjenester for departementene og SMK.	Løse felles tjenester for ulike enheter.
Ulike handlingsplaner innen miljøforvaltningens områder	Mange deltakere – varierer ut fra områder.	Koordinere innsatsen og virkemiddelbruken.	Felles mål og overordnede strategier.

## Litteraturliste

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2008), Rapport 2008:14 *Direktoratenes faglige rolle*
- EFFEKT-programmet – informasjon på nettsted, UDI.no
- Finansministeriet Danmark (2010), *Professionalisering af arbejdet med it-prosjekter i staten*. Rapport fra en arbeidsgruppe
- Forum for offentlig service – www.offentlegservice.no
- Grøner, Bjarne (1992), *Ulike teoretiske perspektiver på studiet av interorganisatoriske relasjoner*. LOS senter notat 92/25
- Knudsen og Jacobsen (1993), *Hvorfor er samarbeid så vanskelig? i Dugnadsånd og forsvarsverker*, Repstad (red.),
- Lover og regelverk knyttet til vannforskriften; Vassforskrifta §22, Naturmangfaldslova
- NORUT Samfunnsforskning AS (2004), *"Forpliktende samarbeid mellom kommune, fylke og stat – et instrument i regional utvikling"*, delrapport 08/2004
- OECD (2005), *eGovernment Studies – Norway*
- Peters, Guy (1998), *Managing Horizontal Government*
- Prop. 1 (2010-2011) for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet
- Riksrevisjonen, Dokument 3:12 (2007-2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor*
- Solli-Sæther, Hans (2009): *Organisatorisk modenhet og nytten av samhandling*, Stat & Styring 4/2009
- St. meld. nr. 58 (1996-97), *"Bærekraftig utvikling"*
- St. meld. nr. 42 (2000-01) *"Biologisk mangfold -sektoransvar og samordning"*,
- Statskonsult (2001). *"På kryss eller tvers"*.
- Statskonsult (2003), Notat 2003:7. *"Sentral samordning. Impulser fra svensk og finsk regjeringsadministrasjon"*.
- Statskonsult (2003), Rapport 2003:12 *"Servicekontora 2003"*
- Statskonsult (2004), Rapport 2004:10 *"Virkinger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet"*.

Thompson, D (1967), *Organizations in Action*

Årsrapporter fra Senter for utenlandske arbeidstakere (SUA)

### **Prosjektwise dokumenter**

#### Altinn:

Altinn-dagen 2009, diverse dokumentasjon fra foredrag

Nærings- og handelsdepartementet (2007), *Handlingsplan, Elektroniske tjenester til næringslivet*

Nærings- og handelsdepartementet (2008), *Tid til nyskaping og produksjon, En handlingsplan for å redusere bedriftenes administrative kostnader*

Pellerud, Marius og Jansen, Arild, *Tverrsektorielt IKT-samarbeid i staten, En undersøkelse av etableringen av Altinn, abstrakt*

Prosjektveiviseren.no, "Altinn II anskaffelsen – Bidrag til DIFIs erfaringsdatabase fra offentlige IKT-prosjekter"

Regjeringens handlingsplan for et enklere Norge 2005-2009, *Forenkling og tilrettelegging for næringslivet* (2005). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet

St.meld. nr. 7 (2008-2009), "Et nyskapende og bærekraftig Norge". Oslo: Nærings- og handelsdepartementet

St.prp. nr. 1 f.o.m. budsjettåret 2002-2003. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet

Årsrapporter fra Brønnøysundregistrene/Altinn

#### eResept:

Helsedirektoratets og eReseps nettssteder

Helse- og omsorgsdepartementet (april 2008), *Samspill 2.0, Nasjonal strategi for elektronisk samhandling i helse- og omsorgssektoren 2008 – 2013*

Ot. prp. nr. 52 (2006-2007), *Om lov om endringer i helseregisterloven (nasjonal database for elektroniske resepter)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

St.prp. nr. 1 f.o.m. budsjettåret 2004-2005. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

St.prp. nr. 67 (2008-2009), *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009*. Oslo: Finansdepartementet

Årsrapporter fra Helsedirektoratet

*Norge digitalt:*

Flåthen, Knut Ole, Kartverksdirektør (2007), à la KART ( fagavis frå Statens kartverk) 2007-5.

Generelle vilkår for Norge digitalt-samarbeidet, Versjon 2009 (Bilag 1, Bilag 2, Bilag 3).

Innst. S. nr. 275 (2002-2003), «Norge digitalt» – et felles fundament for verdiskaping.

Miljøverndepartementet (2009), *Om gjennomføring av Inspire-direktivet*, Høringsnotat.

Norge digitalt – nettsted

Norge digitalt – fylkesvise planer

Overordna prinsipp for Norge digitalt -samarbeidet, "*Prinsippdokumentet*" årsversjon 2007.

Referat Stortinget 18.06.2003, Sak nr 1, «Norge digitalt» – et felles fundament for verdiskaping.

St.meld nr. 30 (2002-2003), «Norge digitalt» – et felles fundament for verdiskaping.

St.prp. nr. 1 f.o.m. budsjettåret 2002-2003. Oslo: Miljøverndepartementet.

St. prp. nr. 121 (2009-2010) Lov om infrastruktur for geografisk informasjon.

Årsrapporter fra Statens kartverk/Norge digitalt.



## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Saman om felles mål? Korleis organisere, styre og finansiere tverrgående oppgaver?
<b>Difis rapportnummer:</b>	
<b>Forfatter(e):</b>	Peter Bøgh, Jan Kato Fremstad, Mette Haarstad, Mona Naomi Lintvedt
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	
<b>Prosjektnummer:</b>	101001
<b>Prosjektnavn:</b>	Hvordan organisere, styre og finansiere tverrgående oppgaver?
<b>Prosjektleder:</b>	Jan Kato Fremstad
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	
<p><b>Resymé/omtale:</b></p> <p>Forvaltninga er spesialisert og møter i dag ei rekkje samfunnsmessige utfordringar som er sektorovergripande. Sektorovergripande prosjekt og oppgåveløysing krev effektiv styring, samordning og samarbeid over sektorgrenser og mellom ulike verksemder.</p> <p>I denne rapporten er vi særleg opptekne av å formidle konkrete erfaringar frå nokre utvalde tverrgående prosjekt og forvaltningssamarbeid.</p> <p>Hovuddøma våre i rapporten er Altinn, Norge digitalt og eResept, medan vi også har gjeve korte skildringar av tre andre døme, EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltninga, etableringa av Senter for utanlandske arbeidstakarar og gjennomføringa av rammedirektivet for vatn.</p> <p>Vi oppsummerar både aktørane sine egne erfaringar og vurderingar og peikar også ut nokre felles læringspunkt som etter Difi si vurdering bør gjevast særleg merksemd i tilsvarende tverrsektorielle samarbeidsprosjekt.</p> <p>Erfaringsmaterialet vil også på ulike måtar danne grunnlag for det vidare arbeidet med tverrsektoriell oppgåveløysing i DIFI.</p>	
<p><b>Emneord:</b> Samordning, samarbeid, evaluering, organisering, tverrsektoriell, prosjekterfaringer, styring, finansieringsmodell, offentlig forvaltning, samarbeidsprosjekt</p>	
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	89
<b>Dato for utgivelse:</b>	22. desember 2010
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO <a href="http://www.difi.no">www.difi.no</a>

---