

Dybdeevaluering av utredninger av statlige tiltak

Gjennomført på oppdrag fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ)



Om rapporten

Dybdeevaluering av utredninger av statlige tiltak

Oppdragsgiver

Direktoratet for økonomistyring

Prosjektperiode

Mai 2018 – desember 2018

Prosjektteam

Tor Borgar Hansen, Stine Meltevik, Rune Stiberg-Jamt, Bernhard Weigel og Vegard Solhjem Knutsen

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et internasjonalt analyseselskap.

Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning, samt velferd og forvaltning.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland, Latvia og Polen.

Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Utredninger gjennomføres fordi gode beslutningsgrunnlag gir bedre styring. Det er avgjørende at beslutningstakerne har tilstrekkelig informasjon om problemer, målsettinger, alternativer og konsekvenser før beslutninger fattes.

For å lære mer om hvordan man kan få fram gode utredninger som grunnlag for beslutninger, tar denne rapporten for seg to utredninger av statlige tiltak. Utredningene tjener som eksempler på hvordan utredningsarbeid kan gjennomføres.

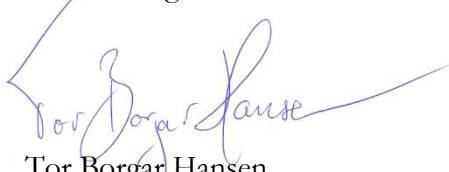
Fokus for prosjektet har vært å vurdere (i) kvaliteten på innholdet i de to utvalgte utredningene og (ii) kvaliteten i selve utredningsprosessen. Utredningsinstruksen med veileder, rundskrivet og veileder til gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser har vært et viktig fundament for hvilke kriterier utredningene er vurdert etter.

De to utredningene er «Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot» (Arkivverket 2017) og «Konseptutredning av våpenforvaltningen i politiet» (Politidirektoratet 2018). Ved Arkivverket og Politidirektoratet har vi blitt tatt særdeles godt imot. Vi ønsker å takke teamene for de to utredningene, og andre involverte som har bidratt.

Dybdeevalueringene er gjennomført av sjefsanalytiker Tor Borgar Hansen (prosjektleder), sjefsanalytiker Stine Meltevik, analytikerne Bernhard Weigel og Vegard Solhjem Knutsen. Administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt har fungert som kvalitetssikrer. Forsker II Kristin Reichborn-Kjennerud har bidratt i en ekstern rolle.

Vi takker DFØ for oppdraget og for et godt samarbeid.

Med vennlig hilsen



Tor Borgar Hansen
Prosjektleder

Innhold

1.	Sammendrag	5
2.	Om rapporten	7
3.	Bakgrunn og formål	9
3.1	Bakgrunn	9
3.2	Formål	10
4.	Metode og gjennomføring	11
4.1	Evaluerings spørsmål	11
4.2	Utvalg av utredninger	12
4.3	Metodiske refleksjoner	14
5.	Dybdeevaluering – MAVOD	16
5.1	Kort om utredningen	16
5.2	Utløser	17
5.3	Mandat og organisering	19
5.4	Gjennomføring av utredningen	22
5.5	Involvering av berørte parter	29
5.6	Utredningsrapporten og kvalitet	31
5.7	Utredningens forventede nytte	34
6.	Dybdeevaluering – Våpenforvaltningen i politiet	36
6.1	Kort om utredningen	36
6.2	Utløser	37
6.3	Mandat og organisering	41
6.4	Gjennomføring av utredningen	44
6.5	Involvering av berørte parter	53
6.6	Utredningsrapporten og kvalitet	55
6.7	Utredningens forventede nytte	59
7.	Syntese – Hva kjennetegner gode utredninger og et godt utredningsarbeid?	62
7.1	Kontekst	62
7.2	Utløser og mandat	62
7.3	Gjennomføring	63
7.4	Involvering og høring	64
7.5	Leveranse	65
7.6	Beslutning, bruk og nytte	66

1. Sammendrag

Gode eksempler på utredninger av statlige tiltak er etterspurt. Vi trenger også mer kunnskap om hva som er gode prosesser når utredninger gjennomføres. Formålet med denne dybdeevalueringen er å bidra med erfaringsbasert kunnskap om hvordan en på best mulig måte kan gjennomføre utredninger av statlige tiltak med vesentlige virkninger. Målet har vært å undersøke utredninger man kan lære av, tydeliggjøre erfaringer og gi anbefalinger som utdyper, styrker, og supplerer Direktoratet for økonomistyrings eksisterende veiledning. I dette oppdraget har vi sett på Arkivverkets «Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot», fra 2017 og Politidirektoratets «Konseptutredning av våpenforvaltningen i politiet» fra 2018. Oppdraget har bestått i å evaluere (i) *innholdet* i de utvalgte utredningene og (ii) i selve utredningsprosessen. Kvalitet på innhold og kvalitet på prosess er sentrale faktorer for å sikre at en utredning skal ha nytteverdi og gi læring. Faktorer som bidrar til bruken av utredninger har også vært viktig å undersøke i denne sammenhengen.

Utredningene er ment å tjene som gode eksempler på hvordan utredningsarbeid kan gjennomføres, og denne gjennomgangen skal bidra til læring om hvordan man kan få fram gode utredninger som grunnlag for beslutninger. Rapporten er ment som et oppspill til læring og videreutvikling, og synliggjør god praksis i utredningsarbeid. Evalueringen finner også mangler ved utredningene eller ved prosessene. Manglene er imidlertid ikke vesentlige og svekker ikke utredningenes kvalitet i betydelig grad.

Som et ledd i denne evalueringen har vi utviklet et sett med evalueringsspørsmål som belyser kvaliteten på utredningen og utredningsprosessen. Sentrale datakilder har vært intervjuer med involverte aktører i og rundt utredningsteamene, og gjennomgang av utredningene.

Arkivverket sluttførte i 2017 MAVOD-utredningen, som tar for seg overføring av arkivmateriale til arkivdepot i offentlig sektor. Prosjektet ble utført av et team i Arkivverket, bestående av fem personer. I tillegg har utredningsteamet hatt regelmessig dialog med eksterne interessenter. Evalueringen viser at utredningen følger minimumskravene i Veilederen til utredningsinstruksen, fremstår som oversiktlig og velstrukturert, og gir en tydelig, men nyansert anbefaling. Utredningen gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og følges nå opp av prosjekteier. Utredningsprosessen har vært preget av bred involvering, og fulgte anbefalingene i veiledningsmateriellet fra DFØ og Difi.

Politidirektoratets konseptutredning av våpenforvaltningen i politiet har hatt som formål å undersøke hvordan man kan etablere en mer effektiv og kvalitativ god våpenforvaltning. Prosjektet ble utført av ressurser internt i Politidirektoratet, en arbeidsgruppe bestående av ni personer. Utredningen tar for seg dagens situasjon/problembeskrivelse, og identifiserer ulike tiltak. Det er gjennomført en enkel samfunnsøkonomisk analyse, både med tallfestede virkninger og pluss-minusmetoden. Utredningsinstruksen har vært styrende for arbeidet, men utredningen gir ikke en tydelig anbefaling og tar følgelig i mindre grad for seg forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Slik vi ser det betyr ikke det at utredningen ikke holder mål, men illustrerer heller at det kan være gode grunner i en konseptfase for å delvis fravike spørsmålene fem og seks i utredningsinstruksen. På samme måte som for MAVOD, gir utredningen et nyttig beslutningsgrunnlag og følges opp av prosjekteier.

Med utgangspunkt i de to utredningene har vi laget et syntesekapittel som oppsummerer og tydeliggjør noen av de viktigste forholdene i utredningsarbeidet. Syntesen understreker at det er nyttig kunnskap i veiledningsmateriellet og i evalueringsmodellen som baserer seg på dette. Vi ser imidlertid også at det er faktorer, slik som kontekst, organisatoriske forhold, og menneskelige relasjoner, som har betydning for utredningsarbeidet.

2. Om rapporten

Denne rapporten tar for seg to utredninger av statlige tiltak. Utredningene er ment å tjene som eksempler på hvordan utredningsarbeid kan gjennomføres, og denne gjennomgangen skal bidra til læring om hvordan man kan få fram gode utredninger som grunnlag for beslutninger. Rapporten er ment som et oppspill til læring og videreutvikling, og synliggjør god praksis i utredningsarbeid. I denne rapporten gir vi to eksempler på solide utredningsrapporter, og trekker ut forhold som har hatt stor betydning i utredningsarbeidet. På bakgrunn av de aktuelle utredningene formulerer vi en syntese (kapittel 7) som oppsummerer og tydeliggjør noen av de viktigste forholdene i utredningsarbeidet.

Dybdeevalueringene baserer seg på et omfattende sett med evalueringsspørsmål som er utarbeidet i dialog med DFØ, og med utgangspunkt i en bred base med veiledningsmaterieell til utredningsarbeid. Evalueringsspørsmålene har vært et sentralt verktøy i gjennomgangen og analysen av utredningene. Samtidig viser gjennomgangene at det er variasjon i hvilke forhold som har størst betydning for den enkelte utredningsrapporten og utrederens arbeid med denne. Det betyr at kapittel 5 og 6, som tar for seg de utvalgte utredningene i Arkivverket og i Politidirektoratet, ikke går inn på samtlige evalueringsspørsmål, men konsentrerer seg om forholdene (og de tilknyttede evalueringsspørsmålene) som har hatt betydning for utredningene. Kapitlene om de to utredningene setter altså utredningene og arbeidet inn i en kontekst og er ment å gi et bilde av de mest vesentlige forholdene og veivalgene i arbeidet, fremfor å belyse hvert enkelt evalueringsspørsmål.

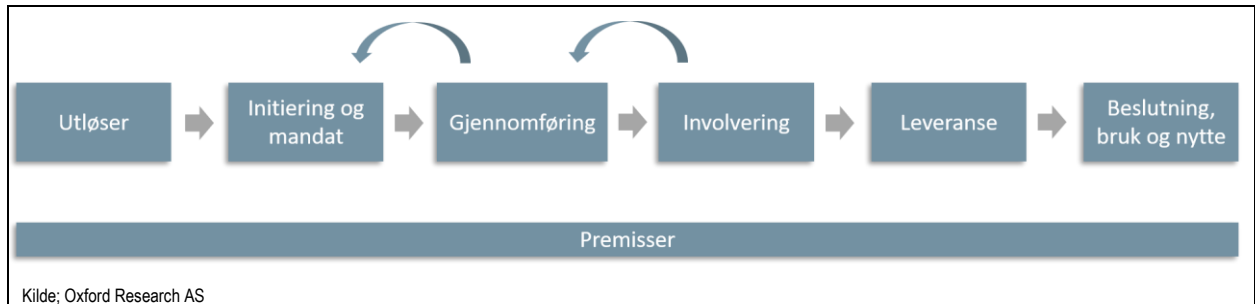
Utredningene fra Arkivverket og i Politidirektoratet ble valgt fordi de innholdsmessig fremstår som gode utredninger, og de tilfredsstillende kravene som stilles til utredninger og anbefalingene i veiledningsmaterialet fra DFØ. Enhver utredning bør ses i lys av utrederens kunnskapsbehov. Den skal fungere som beslutningsgrunnlag, og all informasjon som er vesentlig for beslutningstaker må fremkomme. En utredning må først og fremst fungere i sin umiddelbare kontekst og må tilfredsstillende de umiddelbare behovene og minstekravene. Utredningene fra Arkivverket og Politidirektoratet gjør dette. Evalueringsteamet har likevel funnet forhold ved utredningene, som ikke er optimale. Disse manglene er imidlertid ikke vesentlige, og svekker ikke utredningenes troverdighet og nytte for utrederen.

Det er viktig å presisere at det ikke er gjort en systematisk sammenlikning av de to utredningene og hvordan disse besvarer de ulike evalueringsspørsmålene. Dette fordi utredningene er så ulike, både i tematikk, kontekst, formål og gjennomføring, at det ikke er hensiktsmessig. Dybdeevalueringene må heller leses med utgangspunkt i at de to utredningene belyser en bredere vifte av forhold og elementer som er viktig å være bevisst på i utredningsprosesser. Når det er sagt, fremheves noen forskjeller og likheter i syntesekapittelet.

Så vidt evalueringsteamet kjenner til, er det ikke tidligere utført tilsvarende dybdeevalueringer av utredninger av statlige tiltak. Disse dybdeevalueringene må derfor sees på som et utviklingsarbeid. Erfaringene fra arbeidet tydeliggjør blant annet at det er forhold som har hatt stor betydning for utredningsarbeidet og -prosessen som ikke relaterer seg til evalueringsspørsmålene som ligger til grunn for dette evalueringsarbeidet. Det viser at evalueringsspørsmålene ikke alene er tilstrekkelige for å gi et fullverdig bilde av utredningsarbeidet.

Rapportens struktur henspiller på en idealtypisk modell for utredningsarbeid. Denne ble utviklet tidlig i evalueringsarbeidet og danner også grunnlaget for evalueringsspørsmålene som er benyttet i analysen.

Figur 1: Modellen for en utredningsprosess



De to hovedkapitlene i denne rapporten (kapitlene fem og seks), er derfor delt inn etter fem tematiske overskrifter som gjenspeiler stegene i modellen for utredningsarbeid. Modellen er beskrevet i kapittel fire.

3. Bakgrunn og formål

3.1 Bakgrunn

Formålet med utredninger av statlige tiltak er å gi et kunnskapsgrunnlag for beslutninger om reformer, regelendringer og statlige investeringer¹. Utredninger gjennomføres fordi man antar at gode beslutningsgrunnlag gir bedre styring. Det er avgjørende at de som fatter beslutningene har tilstrekkelig informasjon om problemet, mål, alternativer og konsekvenser før beslutningene reelt sett fattes.

Flere rapporter, både fra Difi², Riksrevisjonen³ og DFØ⁴, har vist at staten ikke utreder godt nok i forkant av beslutninger. Også Digitaliseringsrådet⁵, et råd som skal hjelpe statlige virksomheter i å lykkes med digitaliseringsprosjekter og tilbyr en vurdering av digitaliseringsprosjekter i alle prosjektets faser har i sitt arbeid avdekket svakheter ved utredningsarbeidet i forkant. Det er de samme funnene som går igjen. Særlig har det blitt påpekt at man ikke utreder alternative tiltak, og at man ikke gjør en god nok jobb med å beskrive positive og negative virkninger av tiltak. Særlig de større tiltakene er ikke blitt utredet godt nok.

Et av tiltakene for å bedre situasjonen var å utarbeide ny utredningsinstruks. 1. mars 2016 trådte den nye utredningsinstruksen i kraft. Samtidig ble ansvaret flyttet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Finansdepartementet som videre tillia forvaltningsansvaret til DFØ⁶. DFØ har utarbeidet en veileder til utredningsinstruksen, som skal øke forståelsen av den, gi anbefalinger og veilede om hvordan kravene i instruksen kan oppfylles. Instruksen gjelder både for departementene og underliggende virksomheter, og omfatter både små og store tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige virksomheter. Instruksen gjelder ikke for utredningsarbeid i egne rettssubjekter, slik som statsforetak, særlovselskaper, helseforetak, hel eller deleide statlige aksjeselskaper eller stiftelser⁷.

Et grep i veilederen til utredningsinstruksen er at utrederen alltid skal svare på seks spørsmål før man beslutter tiltak med virkninger ut over egen virksomhet. Disse spørsmålene er:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

¹ DFØ – veileder til utredningsinstruksen.

² Difi-rapport 2012:11 «Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene»

³ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Utrede.aspx>: Dokument 3:10 (2012-2013): Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte

⁴ Rapport 1/2017: Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav?: <https://dfo.no/filer/Fagområder/Rapporter/2017/R0117-Tilfredsstiller-statlige-utredninger-utredningsinstruksen.pdf>

⁵ https://www.difi.no/sites/difino/files/digitaliseringsradets_erfaringsrapport_2017_1.pdf

⁶ Regjeringen.no Utredningsinstruksen (2016)

⁷ Ibid s. 15

Sentralt i instruksen etter 2016 er tydeliggjøringen av forholdsmessighet mellom størrelsen på tiltaket og omfanget av utredningsarbeidet. I dette oppdraget er det statlige tiltak med *vesentlige virkninger*, som er undersøkelsesobjektet. Når statlige tiltak vil få vesentlige virkninger, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse. I en samfunnsøkonomisk analyse skal virkningene av tiltak tallfestes og verdsettes så langt det er hensiktsmessig. Hvorvidt et tiltak vil ha vesentlige virkninger, må vurderes i sammenheng med hvor mange som berøres, i hvor stor grad disse berøres, og størrelsen på de budsjettmessige virkningene ved tiltaket. Videre stilles tydelige krav til tidlig involvering av berørt departement og krav til høring.

3.2 Formål

Gode eksempler på utredninger av statlige tiltak er etterspurt. Det trengs også mer kunnskap om hva som er gode prosesser når utredninger gjennomføres. Formålet med denne dybdeevalueringen er å bidra med erfaringsbasert kunnskap om hvordan en på best mulig måte kan gjennomføre utredninger av statlige tiltak med vesentlige virkninger. Målet har vært å undersøke utredninger man kan lære av, tydeliggjøre erfaringer og gi anbefalinger som utdypet, styrker, og supplerer Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) eksisterende veiledning. I oppdraget er det gjennomført dybdeevalueringer av to utredninger av statlige tiltak. Utredningene er Arkivverkets «Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot», fra 2017 (heretter kalt MAVOD) og Politidirektoratets «Konseptutredning av våpenforvaltningen i politiet» fra 2018. Disse to utredningene tjener som eksempler på hvordan utredninger av statlige tiltak kan gjennomføres på en god måte. Oppdraget har bestått i å evaluere (i) innholdet i de utvalgte utredningene og (ii) i selve utredningsprosessen. Kvalitet på *innhold* og kvalitet på *prosess* er sentrale faktorer for å sikre at en utredning skal ha nytteverdi og gi læring. Faktorer som bidrar til *bruken* av utredninger har også vært viktig å undersøke i denne sammenhengen.

I oppdraget har det også inngått utarbeidelse av en veileder med anbefalinger til fremgangsmåte når man skal gjennomføre en utredning av statlige tiltak, og hvordan veiledningsmateriellet til DFØ kan tas i bruk. Videre har DFØ fått overlevert en beskrivelse av fremgangsmåte for gjennomføring av tilsvarende evalueringer som DFØ kan benytte ved fremtidig studier.

Målgruppen for rapporten er først og fremst de som skal gjennomføre utredninger av statlige tiltak, og som ønsker å se eksempler på hva som kjennetegner god kvalitet innholdsmessig, og hensiktsmessig fremgangsmåte i utredningsarbeidet for å sikre en god prosess. Disse kan typisk være utredningsleder eller prosjektleder. Sammendrag og konklusjoner vil være nyttig å lese også for eksempelvis styringsgruppe, referansegruppe og ledere.

4. Metode og gjennomføring

I dette kapitlet redegjør vi for den metodiske tilnærmingen i prosjektet. Prosjektet har blitt gjennomført i perioden mai - november 2018. Datainnsamlingen har i hovedsak blitt gjennomført i tidsperioden august- oktober. Datagrunnlaget bygger på dokumentstudier og kvalitative intervjuer med aktører som har vært involvert i de to utredningsprosessene som her er undersøkt. Videre er det lagt vekt på å gjennomføre løpende interne analysemøter, for å skape en omforent kunnskap, forståelse og analyse av datamaterialet. Vi tar her for oss en kort deskriptiv gjennomgang av prosessen og avslutter kapitlet med noen refleksjoner om det metodiske opplegget.

4.1 Evalueringsspørsmål

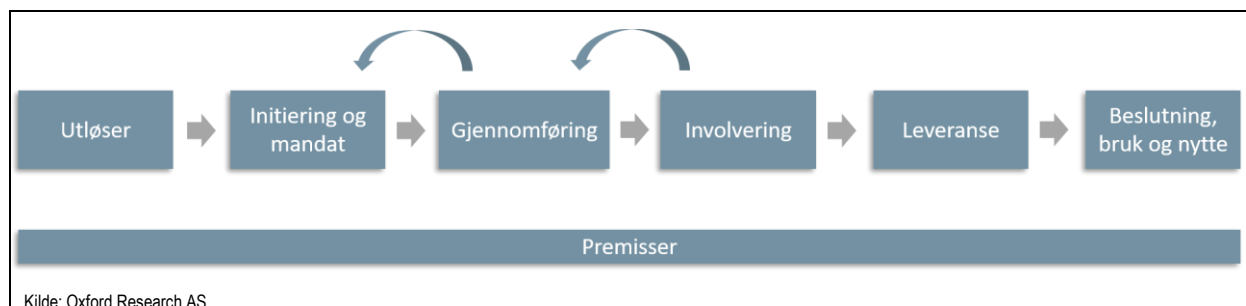
Som fundament for vår tilnærming til dybdeevalueringene har både momentene i utlysningen, i veilederen til utredningsinstruksen og veilederen til gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyse blitt benyttet. Med bakgrunn i DFØs veileder til utredningsinstruksen og veileder for samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet evalueringsteamet en rekke evalueringsspørsmål innledningsvis i prosjektet. Videre er det hentet inspirasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for utvalgsarbeid, en rapport fra Concept-prosjektet⁸, kriteriene for den norske evalueringsforeningens evalueringspris⁹, og Oxford Research sine egne erfaringer fra arbeid med evalueringer, utredninger og analyser. På bakgrunn av gjennomgått materiell utarbeidet Oxford Research en idealtypisk modell for utredningsarbeid. Modellen er gjengitt i figuren under og viser hovedelementer som har rammet inn gjennomgangen og analysen av utredningene.

En utredning kan i forenklet form fremstilles som en prosess som begynner med at man identifiserer utfordringen. Dette utløser prosessen, og det tas initiativ til en utredning hvor rammer og mandat defineres. Utredningen skal så gjennomføres, og som regel skal den på høring. Deretter utarbeides en leveranse som inngår i, eller utgjør beslutningsgrunnlaget. Modellen fremstiller i all hovedsak utredningsprosessen som en lineær prosess, men tar også høyde for at utredningsarbeidet kan ta et steg bakover i prosessen og plukke opp igjen temaer eller problemstillinger som er behandlet tidligere i utredningen. Det betyr at utreder kan bevege seg bakover i kjeden, for eksempel når premissene endres, eller når høringsprosessen avdekker et behov for ytterligere utredning.

⁸ Mulighetsrommet: *En studie om konseptutredninger og konseptvalg*, Concept rapport Nr 34, Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng; https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_rapport_nr_34.pdf

⁹ Se begrunnelsen for evalueringsforeningens evalueringspris 2017; <http://norskevalueringsforening.no/download/2015/>

Figur 2: Modellen for en utredningsprosess



Stegene i utredningsprosessen har dannet grunnlaget for utviklingen av evalueringsspørsmålene. Evalueringsspørsmålene er i all hovedsak operasjonaliseringer av stegene i utredningsprosessen, inspirert av utredningsinstruksen, rundskriv R109/2014 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv, samt veiledningsmateriellet fra DFØ og andre aktører. Spørsmålene er utarbeidet i nært samarbeid med oppdragsgiver. Evalueringsteamet utarbeidet først forslag til evalueringsspørsmål og intervjuguider som ble oversendt oppdragsgiver. Sammen med oppdragsgiver ble det bestemt hvilke spørsmål som skulle være grunnlaget for gjennomgangen av de to utredningene. Dialogen med DFØ har sikret enighet om fokus i datainnsamlingen og leveransene. Prosessen har resultert i en omfattende liste med evalueringsspørsmål.

Evalueringsspørsmålene danner det analytiske bakteppet for gjennomgangen av utredningene. Det gjelder både for dokumentgjennomgangen og intervjuene. Samtidig viser gjennomgangene at noen forhold har større betydning enn andre. Det er også forhold som ikke gjenspeiles i evalueringsspørsmålene, som spiller en viktig rolle. Gjennomgangen av utredningene fokuserer derfor på noen av de viktigste forholdene – både innenfor og utenfor evalueringsspørsmålene – og tydeliggjør hvordan dette har påvirket Arkivverkets og Politidirektoratets arbeid med utredningene. Evalueringsspørsmålene som berører forhold med mindre betydning for utredningen er ikke gjengitt i kapitlene nedenfor. Evalueringsspørsmålene ligger som vedlegg til denne rapporten.

4.2 Utvalg av utredninger

Casene i denne evalueringen skal fungere som gode eksempler på hvordan utredninger av statlige tiltak kan gjennomføres for å sikre god kvalitet. Et sentralt kriterium var derfor at det skulle være utredninger som i stor grad hadde besvart de seks spørsmålene i utredningsinstruksen. Tidligere undersøkelser har vist at det er vanskelig å finne utredninger som er gode på alt.¹⁰ Dette ble bekreftet i arbeidet med å finne utredninger som var egnet for å bli dybdeevaluert. I utvelgelsen ble det vektlagt at store deler av spørsmålene skulle være besvart, og da tilsynelatende på en god måte. Samtidig var vi klar over at utredningene også ville ha noen forbedringspunkter.

¹⁰ Se blant annet DFØs rapport 1/2007: Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Og forskningsprogrammet Concepts arbeidsrapport 2018 – 4: God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU). (https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/1249+Gode+KVUer+-+Rapport_FINAL3.pdf/fce67f46-d91e-4a33-9b57-ae151971b666)

DFØ ønsket også at utredningene skulle omhandle temaene omstilling og digitalisering. Dette fordi det er stort fokus på disse områdene i forvaltningen på nåværende tidspunkt. Videre ble det lagt vekt på at utredningsarbeidet helt eller delvis skulle være gjennomført av forvaltningen selv, og ligge relativt nært i tid, slik at informantene skulle huske detaljer om utredningsprosessen, og dermed kunne gi nøyaktige og valide bilder av utredningsprosessene. Oppdragets mandat var begrenset til å gjelde utredninger av statlige tiltak med vesentlige virkninger, hvor det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse. Utredninger som er en del av Finansdepartementets kvalitetssikringsordning for statlige investeringsprosjekter med antatt kostnad over 750 millioner kroner, ble ikke vurdert.

Ved utvelgelse av utredninger ble samme metode lagt til grunn som da evalueringsspørsmålene ble utviklet. En rekke utredninger ble lest gjennom av DFØ og Oxford Research. Sammen diskuterte vi mulige kandidater for gjennomgangen, og valgte utredningene som skulle gjennomgås i denne omgangen.

Dokumentstudier

Evalueringsteamet har gjennomgått en rekke dokumenter i forbindelse med arbeidet med evalueringen. Utredningsinstruksen og DFØs veiledningsmaterieell har særlig vært sentrale for å utarbeide evalueringsspørsmålene, herunder utarbeidelse av intervjuguider. Gjennomgang av veiledningsmaterialet har også bidratt til overordnet kunnskap og forståelse om utredningsarbeid i staten.

Videre har de utvalgte utredningsrapportene tjent som en selvstendig datakilde. Utredningsrapportene ble først gjennomgått av evalueringsteamet som også deltok i intervjuene. En innledende gjennomlesing av rapportene ga nødvendig kunnskap og bakgrunnsforståelse for å gjennomføre intervjuene. Utredningsrapporten er videre gjennomgått i større detalj underveis gjennom hele prosessen, og er benyttet i det empiriske materialet, og analysen. I tillegg til at rapportene er gjennomgått av evalueringsteamet, er det også benyttet en ekstern ressurs for å vurdere utredningsrapportenes kvalitet. Denne ressursen har ikke deltatt i intervjuene, og har dermed lest og vurdert utredningsrapportene på et selvstendig grunnlag, uten å være påvirket av funn fra intervjuene.

Evalueringsspørsmålene og modellen for utredningsprosessen var sentrale analytiske verktøy i gjennomgangen av utredningsrapportene.

Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer har vært en sentral datakilde i evalueringen. De kvalitative intervjuene har bidratt til å belyse samtlige av oppdragets problemstillinger. I utvelgelsen av informanter er det benyttet snøballmetoden. I dette inngår at evalueringsteamet underveis i datainnsamling har vektlagt åpenhet for å følge opp og legge til relevante informanter gjennom prosessen etter hvert som evalueringsteamet har tilegnet seg ny informasjon. Informantene er dermed strategisk utvalgt ut fra hensynet til å belyse de mest sentrale elementene i utredningen og samtidig belyse utredningen fra ulike synspunkter og roller.

Et startpunkt for strategisk utvelgelse av informanter vil typisk være på ledernivå, disse har ofte en funksjon som portvakt, som gjør det mulig å identifisere andre informanter med en sentral rolle i

utredningsprosessen og beslutningstaking. Med det som bakgrunn ble det tidlig i prosessen gjennomført ett innledende eksplorativt intervju med utredningens prosjektleder. Dette ga viktig kontekstuell kunnskap som var sentral for det videre arbeidet, både med hensyn til hvem vi skulle intervju og hva vi skulle spørre som.

I intervjuene er det benyttet en semi-strukturert tilnærming, hvor temaene og spørsmålene som skal belyses er fastlagt på forhånd, men hvor det vektlegges fleksibilitet i intervjusituasjonen. En slik tilnærming vektlegger opplevelsen til respondenten, noe som bidrar til å forstå de hendelsene og prosessene som utspiller seg rundt utredningsarbeidet, fra informantens eget perspektiv. DFØ har benyttet seg av bistand fra Difi og NTNU for innspill på intervjuguide.

Det er til sammen gjennomført 18 intervjuer med følgende aktører:

- Prosjektleder for utredningene
- Deltakere i prosjektgruppe/arbeidsgruppe
- Prosjekteier/leder for styringsgruppe
- Deltakere i referansegruppe
- Interesseorganisasjoner/andre berørte interessenter

Informantene har hatt ulik rolle og tilknytning til utredningsarbeidet. Dette har bidratt til at arbeidet med utredningene belyses fra forskjellige ståsteder og synspunkter. Det gir en bredde og sikrer at mangfoldet av oppfatninger, erfaringer og meninger er belyst i dybdeevalueringen.

4.3 Metodiske refleksjoner

Formålet med oppdraget har vært å bidra med læring gjennom å få frem perspektiver på god praksis. Evalueringen er gjennomført som case-studier av to utredninger i statlige virksomhet som er omfattet av utredningsinstruksen. Case-studier representerer en form for praktisk og kontekstavhengig kunnskap og kjennetegnes ved at man studerer mye informasjon om få, avgrensede enheter. Denne undersøkelsesformen har gjort det mulig å gå grundig inn i de fleste sider av utredningsarbeidet. I et komplekst forvaltningssystem og med komplekse utredningsprosesser, er denne fremgangsmåten godt egnet for å dekke problemstillingene på en hensiktsmessig måte.

Informantene er valgt på bakgrunn av kunnskapen de har om utredning og rollen de har hatt i arbeidet. Det er basert på et strategisk utvalg, og det innebærer at deltakere velges på bakgrunn av egenskaper og kvalifikasjoner som er strategisk med tanke på å besvare problemstillingene i oppdraget. Strategisk utvalg er noe annet enn et sannsynlighetsutvalg som skal følge et prinsipp om representativitet, og gir følgelig ikke grunnlag for å si at funnene er gyldig utover den sammenhengen de representerer. Funnene fra gjennomgangen er kontekstavhengige. Samtidig kan det ha overføringsverdi å empirisk belyse hva som har blitt oppfattet og opplevd som gode grep. Det vil si at det gjennom analysen er forsøkt å trekke logiske resonnementer om hva andre kan lære av.

Informantene representerer ulike nivåer i organisasjonene som er undersøkt, dekker ulike oppgaver og ansvarsområder i utredningsarbeidet og representerer involverte og berørte aktører, slik at

utredningsarbeidet er belyst fra ulike perspektiver. Videre har vi lagt vekt på å velge utredninger som ligger relativt nære i tid. Dersom det er lenge siden en utredning er gjennomført og brukt, kan man ikke forvente at informanten fortsatt besitter den samme detaljkunnskapen. Ligger arbeidet langt tilbake i tid kan også utskiftninger i organisasjonen gjøre at kunnskap om en bestemt utredningsprosess, er redusert. MAVOD ble gjennomført i 2017, og siden utredningen ble ferdigstilt har et prosjektmedlem skiftet jobb, samtidig som lederne for utredningen har påtatt seg nye arbeidsoppgaver. Slike endringer gjør at vi ikke kan garantere at all relevant informasjon har kommet med, og at informantene husker alle forholdene fra utredningsarbeidet. POD er nylig avsluttet og er ikke beheftet med samme utfordring når det gjelder tidsaspektet.

Kvalitative intervjuer vektlegger, som nevnt over, opplevelsen til informanten, noe som bidrar til å forstå de hendelsene og prosessene som utspiller seg rundt utredningsarbeid, fra de involvertes eget perspektiv. En utfordring knyttet til det, er at informantene kan ha tydelige interesser i å formidle et bestemt budskap. Det er viktig å få frem at slik data kan være subjektive oppfatninger og mulig også strategisk besvart. Vi har et mål med intervjuet, det kan også informanten ha – de har noe de vil fortelle.

Evalueringsspørsmålene og intervjuguider finnes i egne vedlegg.

5. Dybdeevaluering – MAVOD

Dette kapitlet er en gjennomgang av konseptutredningen MAVOD, utført av Arkivverket. Undersøkellesobjektene er utredningsrapporten og selve arbeidet med gjennomføringen av MAVOD-utredningen. Gjennomgangen baserer seg på en studie av MAVOD-rapporten og på en rekke intervjuer med deltakere i utredningsteamet, samt aktører som har deltatt i prosjektets eksterne styrings- og referansegruppe. De eksterne aktørene er omtalt som interessenter.

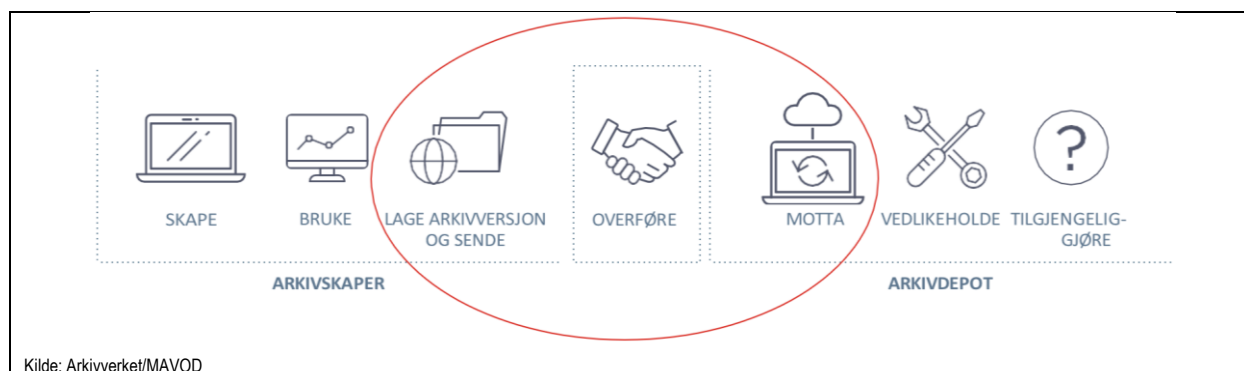
Gjennomgangen baserer seg på en analysemodell, utviklet i samarbeid mellom Oxford Research og DFØ. Utredningen er vurdert i henhold til modellen (se Figur 2). Gjennomgangen konsentrerer seg imidlertid om de forholdene som empirisk og analytisk viser seg å være de mest relevante.

5.1 Kort om utredningen

I januar 2015 sluttførte Arkivverket en utredning om vedlikehold, deponering og overføring av digitalt skapt arkivmateriale til arkivdepot. Utredningen – og det utredede alternativet – fikk navnet eArkiv. I utredningsgruppen for MAVOD er det bred enighet om at eArkiv-utredningen inneholdt mangler som gjorde at utredningens kvalitet og troverdighet ble trukket i tvil. Blant annet manglet eArkiv-utredningen en systematisk beskrivelse og vurdering av alternative konsepter.

Arkivverket søkte råd fra Digitaliseringsrådet som anbefalte en grundig konseptutredning og -evaluering med fokus på å tydeliggjøre gevinster og kostnader, samt bred involvering av berørte parter. Dette ga opphav til konseptutredningen om *modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot* (MAVOD) som ble startet i april 2016 og avsluttet i april 2017. MAVOD-utredningen tar for seg overføring av digitalt skapt arkivmateriale til arkivdepot i offentlig sektor (se figur nedenfor), og dekker dermed et noe snevrere problemområde enn hva eArkiv-utredningen gjør.

Figur 3: Faser i verdikjeden fra arkivskaper til -depot, og avgrensningen i MAVOD-utredningen



Prosjektet ble utført av ressurser internt i Arkivverket, bestående av fem personer. I tillegg har prosjektgruppen hatt regelmessige møter med blant annet KS og Oslo kommune, samt har fått ekstern konsulentbistand til gjennomføringen av den samfunnsøkonomiske analysen. Prosjekteier er Riksarkivaren Inga Bolstad, og prosjektet har hatt både intern og en ekstern styrings- og referansegruppe.

I utredningen har Arkivverket undersøkt løsninger for hvordan materialet kan overføres til arkivet når arkivskaper (kommune, offentlig etat, osv.) ikke bruker materialet lenger. Utredningen har identifisert og undersøkt flere mulige løsninger som er sammenfattet i fire rendyrkede konsepter¹¹ (Nullplussalternativet, Råmaterialekonseptet, Mellomarkivkonseptet og Danmarkskonseptet). Konseptene ble vurdert opp mot en kravliste, ut ifra prinsipielle hensyn, og en vurdering av usikkerhet. Konseptene er også vurdert i en samfunnsøkonomisk analyse som tar hensyn både til prissatte og ikke-prissatte virkninger. Utredningen anbefaler Nullplussalternativet som er det eneste alternativet med positiv nettonåverdi, og som styrker alle de ikke-prissatte virkningene, samtidig som det gir fremtidig handlingsrom uten å forutsette krevende investeringer. Nullplussalternativet innebærer en stegvis og kontinuerlig forbedring fra dagens tilstand, uten større investeringer. Utrederne antar at nullplussalternativet vil gi betydelige effektiviseringsgevinster.

En parallell problemstilling som er holdt utenfor utredningen av alternativene, men som likevel har vært behandlet i utredningsarbeidet, er håndtering av etterslep i depotoverføring. Utredningsrapporten har et eget vedlegg som tar stilling til hvordan etterslepet kan håndteres, men anbefaler også at organisering av arbeidet med etterslep må utredes nærmere. Som vi skal se i kapitlene nedenfor, kommer utredningsteamet og interessentene flere ganger tilbake til problematikken knyttet til etterslep – en problematikk som MAVOD-utredningen i utgangspunktet ikke har som mål å gi et svar på.

5.2 Utløser

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til utløseren for utredningen.

Evalueringsspørsmål
Er målene (samfunns- og effektmål) for utredningen definert?
Hva er målene?
Hva er ønsket situasjon for samfunnet?
Hva er ønsket situasjon for målgruppen(e)?
Hva var det utløsende problemet?
Hvem er målgruppen for eventuelle tiltak?
Er nullalternativet beskrevet, eller tilstanden/utviklingen dersom man ikke setter inn konsept?
- Problemets omfang, alvorlighetsgrad og definering av berørte parter - Både dagens og forventet fremtidig utvikling - Fremtidige drifts- og vedlikeholdskostnader
Er antatte årsaker til avvik fra ønsket tilstand tematisert?

Utredningsarbeidet ble igangsatt etter at Digitaliseringsrådet – på bakgrunn av den mangelfulle eArkiv-utredningen – anbefalte å gjennomføre en ny utredning. Utredningen skulle utvikle og vurdere konsepter for å imøtekomme problemer når det gjelder overføring til arkivdepot, og synliggjøre kostnader og gevinster. Dette står i kontrast til eArkiv-utredningen som ikke tok tilstrekkelig hensyn til alternative

¹¹ Begrepet «konsept» blir ikke definert i utredningen. Vår forståelse av konsept-begrepet er at det betegner en skjematisk løsning på et relativt høyt abstraksjonsnivå. Konkrete tiltak, grep og virkemidler inngår ikke i konsept-begrepet.

konsepter. Som det kommer frem i intervjuene, ble eArkiv presentert og omtalt som en «silver bullet», som skulle løse alle utfordringene på feltet, både for arkivskapere og -depoter.

Flere informanter forteller at konseptet eArkiv var for dårlig beskrevet i den første utredningen. Dette ga seg utslag i at det fantes ulike forestillinger om hva konseptet var, avhengig av hvem man spurte.

MAVOD-utredningen bunner i en erkjennelse av at dagens regelverk, prosesser og verktøy knyttet til overføring fra arkivskaper til depot ikke er tilpasset en digital hverdag, slik det heter i MAVOD-rapporten. Den primære målsettingen for MAVOD-utredningen er å finne en god løsning for overføring av arkivmateriale i fremtiden. Samtidig er det også et ønske knyttet til at løsningen skal bøte på det betydelige etterslepet i overføring av arkivmateriale til depot i kommunal sektor og blant statlige virksomheter. Mangelen på en god løsning kan i ytterste konsekvens føre til at arkivmateriale står i fare for å gå tapt, noe som kan svekke rettssikkerheten til individer og virksomheter. I tillegg til i for liten grad å være tilpasset en digital hverdag, oppfattes dagens løsninger for overføring som en tidstyv, tungvint og unødig kostnadskrevende.

Prosjektets samfunns mål er definert som en løsning for overføring av arkivmateriale, som bidrar til helhetlig og relevant informasjonsforvaltning, og som samtidig unngår store utgifter for offentlige virksomheter og arkiv. I utredningsrapporten beskrives forutsetningene for å oppnå samfunns målet på følgende måte; en vellykket implementering krever at prosessen med produksjon, kontroll og overføring av arkivmaterialet er enkel og forutsigbar. Videre må arkivskapere og -depoter forstå prosessen, og oppfatte den som hensiktsmessig.

Nullalternativet, det vil si utfordringer med dagens situasjon og utfordringene fremover, er problematisert i et eget delkapittel i utredningsrapporten. MAVOD-utredningen betegner det som problematisk at det er store forskjeller mellom arkivskaper og -depot, og at disse forskjellene medfører til dels store utfordringer i grensesnittet mellom aktørene. Gitt den stadig økende mengden arkivmateriale vil utfordringene i dagens situasjon bli stadig større. Dermed øker også ressursinnsatsen. En operasjonalisering av nullalternativet er lagt til grunn i vurderingen av prissatte og ikke-prissatte virkninger i den samfunnsøkonomiske analysen som er et vedlegg til MAVOD-rapporten.

Beskrivelsen av dagens utfordringer, og årsakene til og konsekvensene av utfordringene får relativt mye plass i utredningsrapporten. Samtidig forteller flere aktører med ulike roller i utredningen at det har vært sprikende oppfatninger av hva som er det egentlige problemet. Det har ikke vært én felles problemforståelse, men flere. Uenighetene handlet om 1) hvorvidt man primært skulle se fremover, eller om man også skulle finne løsninger på etterslep i overføringen, og 2) hvorvidt utredningen skulle begrense seg til grensesnittet mellom arkivskaper og -depot, eller belyse flere ledd i prosessen fra produksjon av materiale til vedlikehold og tilgjengeliggjøring av materialet. Figur 3 viser leddene i arkiveringskjeden. Den røde ringen illustrerer avgrensningene denne utredningen forholder seg til.

Evaluators vurdering

Arkivverket har i denne utredningen berørt noen store samfunnsmessige spørsmål, som effektiv forvaltning, rettssikkerhet og personvern. Også konsekvensene av dagens utvikling, at arkivmateriale står i fare for å gå tapt, er store, og kan i ytterste konsekvens svekke tilliten til offentlig sektor.

MAVOD-utredningen er et forsøk på å identifisere, beskrive og vurdere alternative konsepter, og er således en motvekt til eArkiv-utredningen som mangler grundighet og legitimitet, slik informantene beskriver det. Som en konsekvens av disse oppfatningene ble MAVOD utført som en konseptutredning, en omfattende utredningsprosess med grundige analyser. Det er to grunner til at utredningsnivået ble slik. Enkelte av de utredede konseptene ville medført vesentlige virkninger og en stor investeringsramme, selv om disse konseptene ikke ble valgt. Utredningsteamet anbefalte til slutt et konsept med begrensede budsjettmessige konsekvenser. Den andre grunnen, som har vært vel så viktig, var hensynet til en grundig prosess, samt den brede involveringen i utredningsarbeidet. På bakgrunn av disse hensynene fremstår valget av en konseptutredning som hensiktsmessig.

Utredningsrapporten vier mye oppmerksomhet til problembeskrivelsen og antatte konsekvenser, og gir en god og fylldig beskrivelse av dagens situasjon. Problembeskrivelsen danner også grunnlaget for formuleringen av nullalternativet. Denne delen vurderer vi som god (særlig når den ses i sammenheng med den samfunnsøkonomiske analysen i vedlegget til rapporten).

Både eArkiv- og MAVOD-utredningene er preget av uklarhet. For eArkiv-utredningen handler dette om ulike forståelser av hva konseptet innebærer. MAVOD-utredningen på sin side har måttet forholde seg til to ulike problemer; Hvordan skal man jobbe fremover, og hvordan skal etterslepet i overføringen av arkivmateriale håndteres? Som vi skal se nedenfor, har mangelen av en omforent forståelse av problemet og målsettingene medført at interessentene har hatt ulike forventninger til utredningen. Dette har utredningsteamet vært nødt til å håndtere underveis. Det er nærliggende å anta at en tidligere omforent forståelse av hva som er problemet, årsaken til problemet, og ønsket tilstand fremover kunne ha gjort arbeidet med MAVOD-utredningen mindre konfliktfylt. Dette illustrerer etter vår mening viktigheten av å etablere en omforent forståelse, ikke bare av problemet, men også av årsakene til problemet.

5.3 Mandat og organisering

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til mandatet for utredningen og utredningsnivået.

Evalueringsspørsmål
Fremkommer det i mandatet hva som er problemet som skal løses eller hvilken tilstand man ønsker å oppnå?
Er mandatet gjengitt i utredningsdokumentet?
Fremkommer (form-)krav som er stilt i mandatet? • hvem som utfører utredningen • hvordan arbeidet skal organiseres (bruk av referansegruppe, interne arbeidsgrupper etc) • hvordan prosessen skal være
Legger mandatet føringer mht. valg av metodikk?
Legger mandatet føringer mht. hvilke alternativer som (ikke) skal utredes?

Legger mandatet føringer mht. utredningsnivå, utredningens omfang, ressursramme, osv.?

- Viktige prinsipielle spørsmål krever grundigere utredning
- Større virkninger krever en grundigere utredning
- Stramme tidsrammer kan gi en mindre grundig utredning
- Tilgang på relevant kunnskap
- Graden av kompleksitet i problemet og tiltaket
- Størrelsen på investeringen
- Graden av usikkerhet ved fremtidige virkninger
- Graden av irreversibilitet
- Hvorvidt konseptet er kontroversielt
- Forutgående arbeid

[Prosess] Inneholder mandatet innspill fra berørte forvaltningsorganer?

Åpner mandatet for mulighet for innspill fra berørte forvaltningsorganer før utredningen igangsettes?

Viser mandatet hensyn til beslutningsprosessen utredningen inngår i, og medfølgende kunnskapsbehov?

Er det tydelig hvilke krav som stilles til løsningen?

Mandatet for MAVOD er gjengitt i utredningsrapporten, og siteres nedenfor. Ifølge flere intervjuede personer har prosjektgruppen stått nokså fritt til å definere mandatet selv. Det er likevel tatt hensyn til innspillene fra blant annet Digitaliseringsrådet som anbefalte Arkivverket å gjøre en grundig utredning. Mandatet slik det står i rapporten lyder;

Konseptutredningens mandat er å utrede utfordringer, behov og alternative konsepter knyttet til datauttrekk, overføring og mottak av digitalt materiale mellom arkivskapere og arkivdepoter i statlig og kommunal sektor. Basert på samfunns mål, effektmål, politiske føringer og overordnede krav skal det i utredningen anbefales et konsept for videre arbeid og detaljering.

Mandatet slår fast at MAVOD skal være en konseptutredning, altså en relativt omfattende utredning. Mandatet legger imidlertid ingen eksplisitte metodiske føringer, eller føringer på hvilke konsepter som skal vurderes og ikke. I forlengelsen står det også at det skal sikres bred enighet om konklusjonene og anbefalingene blant interessentene. Etter de intervjuede prosjektmedlemmenes vurdering krever målet om enighet om anbefalingene at utrederen jobber mye med involvering og forankring, noe som tilsier at utredningen bør understøttes av en omfattende prosess. Dette gir også utslag i prosjektorganiseringen, hvor det i tillegg til prosjektgruppen i Arkivverket er opprettet en intern og en ekstern referansegruppe, og en intern og en ekstern styringsgruppe.

Prosjektgruppen for utredningsarbeidet med MAVOD har bestått av en prosjektleder og fire prosjektmedlemmer¹². Flere av prosjektgruppens medlemmer hadde kort arbeidserfaring i Arkivverket og innenfor fagfeltet. Det var ønsket at personer uten en fortid i organisasjonen skulle delta i utredningen, siden de da ville være «uten bagasje», som en informant forklarer. Samtidig som flere prosjektmedlemmer og prosjektlederen ikke hadde en arkivfaglig bakgrunn, trekkes det frem at prosjektlederen hadde særlig kompetanse innenfor fasilitering og ledelse av prosjekter. Dette ga gode forutsetninger for å sørge for fremdrift i prosjektet. Den korte historikken i Arkivverket og manglende arkivfaglige bakgrunn hos noen av prosjektmedlemmene vurderes ulikt av personene vi har intervjuet. Den

¹² Etter hva Oxford Research forstår var det opprinnelig flere medlemmer i prosjektgruppen.

tverrfaglige kompetansen medlemmene har bidratt med vurderes av informantene utelukkende som positiv. Flere mener også at prosjektmedlemmene uten bakgrunn i arkivfaget påpekte «stammespråk» og utfordret etablerte måter å tenke på. Samtidig har dette også medført en viss frustrasjon blant flere i og rundt utredningen.

Riksarkivar Inga Bolstad har hatt rollen som prosjekteier. Prosjektlederen har hatt regelmessige møter med prosjekteieren hvor veivalg og prioriteringer ble diskutert. Utredningsarbeidet har dermed vært godt forankret i ledelsen i Arkivverket, noe som utredningsteamet anser å være en stor fordel.

MAVOD-utredningen skal følge utredningsinstruksen, Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser og DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Dette begrunnes i intervjuene med at arbeidsmetodikken etter utredningsinstruksen og de øvrige veiledningsdokumentene gir utredningen stor legitimitet og bidrar til en god prosess med hensyn til identifisering og vurdering av konseptene. Utredningsinstruksen er mye brukt i utredningsarbeidet, og valget om å legge til grunn instruksen vurderes i etterkant som svært hensiktsmessig av utredningsteamet. I tillegg til de omtalte veilederne og instruksen har utredningsteamet også brukt Difis prosjektveileder

I mandatet heter det at utredningen skal anbefale et konsept for videre arbeid og detaljering. Hensynene til det videre arbeidet, herunder kostnader knyttet til implementering, er hensyntatt i utredningen, slik det fremkommer i veilederen til utredningsinstruksen. Det videre arbeidet med anbefalingene fra MAVOD er beskrevet i delkapittel 5.7.

Evaluators vurdering

Kapittelet om utløser for MAVOD viser at det har vært ulike målsetninger knyttet til hva utredningen skulle gi svar på. Mandatet for MAVOD har her foretatt en viktig innsnevring. Utredningen skal vurdere løsninger for overføring av arkivmateriale, og ikke håndtering av restanser. Denne avgrensningen har vist seg å bli viktig i det påfølgende utredningsarbeidet. Mandatet og rammen for utredningen inneholder flere grep som har betydning for gjennomføringen av MAVOD-utredningen, herunder forankring og prosjekteierskap i organisasjonens ledelse, og valget av et utredningsteam hvor flere medlemmer, prosjektleder inkludert, har en kort historikk i organisasjonen, og dermed stiller kritiske spørsmål om etablerte sannheter.

MAVOD en omfattende og grundig analyse av mulige tiltak og løsninger, som også inkluderer en bred involvering av berørte interesser. Det gir seg blant annet utslag i at det er oppnevnt en ekstern styrings- og referansegruppe. I lys av utredningens endelige anbefaling som representerer en inkrementell forbedring (Nullplussalternativet) fremfor en radikal, ny løsning, kan utredningsnivået *ved første øyekast* virke overdimensjonert. Det er imidlertid vår vurdering av den brede involveringen taler for å gjennomføre en utredning av en viss størrelse. Dette handler både om å sikre at det settes av tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre en prosess hvor de berørte partene blir involvert og alle relevante konsepter identifisert, men også at det i utredningen gjøres robuste og troverdige analyser som styrker utredningens legitimitet. Et annet argument for det valgte utredningsnivået er at flere av de vurderte konseptene må antas å ha vesentlige virkninger.

Til forskjell fra eArkiv-utredningen har MAVOD fulgt utredningsinstruksen og annet veiledningsmaterieell. Som vi skal belyse i neste delkapittel, anses dette å ha vært et nyttig grep i gjennomføringen av utredningen. Bruk av veiledningsmateriellet må videre anses å gi utredningen økt legitimitet.

Mandatet legger premissene i forbindelse med flere veivalg for MAVOD, og etablerer noen viktige prinsipper og rammer for utredningen. Implikasjonene av veivalgene er imidlertid ikke spesifisert i mandatet, noe som forutsetter at leseren kjenner til feltet og på egen hånd skjønner konsekvensene av veivalgene. Hvorvidt dette var tilsiktet da mandatet ble skissert, er uvisst. Vår vurdering er at mandatet med fordel kunne ha vært tydeligere og mer detaljert med blick på problembeskrivelsen og hva utredningen (ikke) skal gi svar på. Dette er hensiktsmessig av to grunner: For det første for å sikre transparens overfor deltakerne, men også overfor leseren av utredningen, som kan antas å mangle noe av den tause kunnskapen. Videre kan et tydeligere mandat bidra til en mer omforent forståelse av målene for utredningen, prosjektgjennomføring og vurdering av tiltak.

5.4 Gjennomføring av utredningen

Dette kapittelet er delt inn i flere underkapitler. Vi begynner med en beskrivelse av sentrale forhold som har preget prosjektgjennomføringen, og en egen beskrivelse om arbeidet med å identifisere og vurdere konseptene. Til slutt tegner vi et bilde av arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen.

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til hvordan arbeidet med utredningen er gjort. Den samfunnsøkonomiske analysen er også vurdert. Evalueringsspørsmålene for den samfunnsøkonomiske analysen kommer frem i et eget underkapittel.

Evalueringspørsmål
[Prosess] Hvordan har man underveis brukt mandatet? Hvordan har man sikret at det er samsvar mellom mandat, arbeid og leveranse?
Er prosjektstyringen omtalt i utredningen? I så fall, hvilke hensyn har blitt tatt?
[Prosess] Hva har vært viktige hensyn i prosjektstyringen, mtp. ressursbehov, tidsrammer, ansvar, forankring? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. ressursbehov -bruk? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. tidsrammer og fremdrift? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. ansvar og arbeidsdeling? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. forankring?
[Prosess] Hvorvidt har utredningsarbeidet vært en lineær prosess vs en prosess hvor man har gått tilbake til tidligere faser for å gjøre endringer (iterasjoner)?
[Prosess] Har det vært endringer i premissene for utredningen underveis? Hvordan er dette håndtert? Hvilke endringer er fulgt opp, hvilke er forkastet?
Er risikoer og utfordringer underveis omtalt? I så fall, hvordan er dette løst?
Problematiseres det utfordringer underveis i gjennomføringen?
[Prosess] Hvordan ble utfordringer/risikomomenter underveis håndtert?
Begrunnes nivå og verktøy for datainnsamling, analyse og vurderinger?
Omtales kontekstuelle forhold? I så fall, hvordan påvirker de utredningen?
[Prosess] Hvordan er det i arbeidet tatt hensyn til kontekstuelle forhold?
Hvilke tiltak for kvalitetssikring av <i>arbeidet</i> er omtalt?
Hvilke tiltak for kvalitetssikring av utredningens <i>leveranser</i> er omtalt?

[Prosess] Hvordan er arbeidet og leveransen kvalitetssikret?
Er det leveranser fra eksterne inn i utredningen (f.eks. en SAØ)? Hvordan er leveranser fra eksterne håndtert?
[Prosess] Hvordan har man brukt analysen(e) i konklusjonene? Er det direkte sammenheng mellom konklusjonen i analysen og anbefalinger i utredningen, eller har utredningen tatt forbehold ift analysen?
Er årsaken til at eventuelle tiltak er silt ut dokumentert i utredningen?
[Prosess] Hvilke konsepter ble vurdert? • Hvordan har man sikret å inkludere alle relevante konsepter? • Hvordan har man unngått å binde seg til bestemte konsepter tidlig? • Har man evnet å tenke" utenfor boksen"?
Innebærer de vurderte konseptene ulike typer virkemidler (reguleringer, økonomiske, pedagogiske)?
Hvor detaljert er konseptene beskrevet med hensyn til: • Hvem som er berørt (enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte) • Hvor stort omfanget av berørte er • Tilsiktede og utilsiktede virkninger • Nyttevirkninger (kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare) • Kostnads- og budsjettvirkninger (kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare) • Hvordan virkningene fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet (fordelingsvirkninger) • Hvorvidt konseptene medfører oppgaveplikter for næringsdrivende • Hvor lenge virkningene forventes å vare • Presisjonsnivået på estimerte virkninger • Sikkerheten eller usikkerheten i estimatene • Hvorvidt det er vurdert avbøtende tiltak ift kostnadsvirkninger eller for å redusere usikkerheten
Er prinsipielle spørsmål vurdert? • Er det absolutte begrensninger for tiltaksutforming, som ikke må overskrides • Hvordan støtter opp om eller svekker, konseptene viktige samfunnsverdier eller prinsipielle hensyn
[Prosess] Er det avdekket at konsepter er i konflikt med viktige prinsipielle hensyn? Ble konseptene endret eller forkastet?
[Prosess] Er det i arbeidet tatt hensyn til datasikkerhet og personvern? Hvordan?
[Prosess] Er det i arbeidet tatt hensyn til rettssikkerhet? Hvordan?
[Prosess] Hvordan kom man frem til konklusjonen eller anbefalt konsept? • Er de samlede positive og negative virkningene satt opp mot hverandre? • Er alle virkningene vurdert? • Er det tatt hensyn til usikkerhet i forventet måloppnåelse i konseptene?
[Prosess] Er forutsetningene for vellykket gjennomføring av konseptene vurdert, med hensyn til • styring • organisering og ansvarsforhold • informasjonsflyt og tekniske løsninger

Prosjektet ble gjennomført i løpet av ett år, med en prosjektgruppe og prosjektleder som jobbet fulltid med prosjektet. Utredningsteamet har hatt jevnlige møter med både styringsgruppen og referansegruppene hvor viktige veivalg og premisser for analysene ble avklart. Videre har prosjektgruppen hatt ukentlige arbeidsmøter med representanter fra KS og Oslo kommune. De ukentlige arbeidsmøtene beskrives som svært nyttige for prosjektarbeidet.

I arbeidet har det vært viktig å beholde fokus på de sentrale problemstillingene utredningen skulle gi svar på. Dette tematiseres ikke i utredningsrapporten, men en rekke ulike aktører påpeker i intervjuene at det har vært mange, og til dels sprikende innspill og ønsker om å trekke utredningen i ulike retninger. Innspillene berørte både problemforståelsen, men også vurderingen av konseptene. En informant forteller:

Prosjektgruppen fikk mange innspill fra eksterne og fra sidelinjen. Da er spørsmålet hvordan man forholder seg til det. Prosjektgruppen bygde opp en felles forståelse av hva som var målet og mandatet. Innspill fra sidelinjen ble diskutert ut ifra den felles forståelsen. Alle innspillene ble diskutert seriøst om de var innenfor eller utenfor mandatet.

Det kom inn innspill knyttet til utredningens fokus, blant annet hvilke ledd i arkiveringskjeden (se Figur 3) utredningen skulle forholde seg til, og hvorvidt løsninger for håndteringen av restanser skulle behandles i utredningen.

Flere deltakere i prosjektet forteller at nødvendigheten av å avklare problemforståelsen gjorde at prosjektet flere ganger måtte ta et steg tilbake og gjenoppta diskusjonene som utredningsteamet trodde var avklart. En informant formulerer det slik: «*Vi dro diskusjonen tilbake til start gang på gang*». Også da konseptene skulle identifiseres og vurderes ble det en del steg tilbake i prosessen. Arbeidet med konseptene er nærmere omtalt i neste delkapittel.

Det har vært uenigheter om de faglige spørsmålene både internt i Arkivverket, mellom prosjektgruppen og kolleger i Arkivverket, og mellom prosjektgruppen og eksterne aktører (f.eks. deltakere i de eksterne gruppene). En informant forteller

Risikoen handler om å beholde fokuset samtidig som man bryter med moderinstitusjonens preferanser. Det var motvilje i Arkivverket mot å tenke nytt. Oppfølgingen av prosjektet kunne blitt stoppet på grunn av intern motstand, og rapporten kunne blitt liggende i skuffen. Derfor diskuterte vi formuleringer og rommet for tolkning, nettopp for å unngå motstand. Det var sterkt ønskelig at rapporten skulle følges opp.

Evnen til å håndtere motstanden fra eksterne interessenter, men også fra egne kolleger har vært sentral for utredningsteamet. Noe som har hjulpet prosjektmedlemmene, er metodikken i utredningsarbeidet, men også den gode kjemien internt i utredningsteamet. Det gode forholdet mellom teammedlemmene har bidratt til å håndtere stress og kritikk fra eksterne og fra kolleger, og til å bevare motivasjonen for å fortsette med arbeidet.

For utredningsteamet har fremdriften vært et viktig hensyn, særlig i lys av at det ved flere anledninger ble tatt et steg tilbake i prosessen. De intervjuede prosjektmedlemmene forteller at det har vært en ambisjon å gjennomføre utredningen som en lineær prosess så langt det lot seg gjøre. Veilederen til utredningsinstruksen og annet veiledningsmaterieell har vært sentrale bidrag i struktureringen av arbeidet. Et referansegruppemedlem sier: «*Jeg opplevde at prosjektlederen fulgte en oppskrift. Det er greit, da kan man konsentrere seg om sitt eget bidrag, og da kan man stole på fremdriften*». Også fra utredningsteamets ståsted har denne metodikken vært viktig, særlig av to hensyn. Å følge metodikken i veilederen til

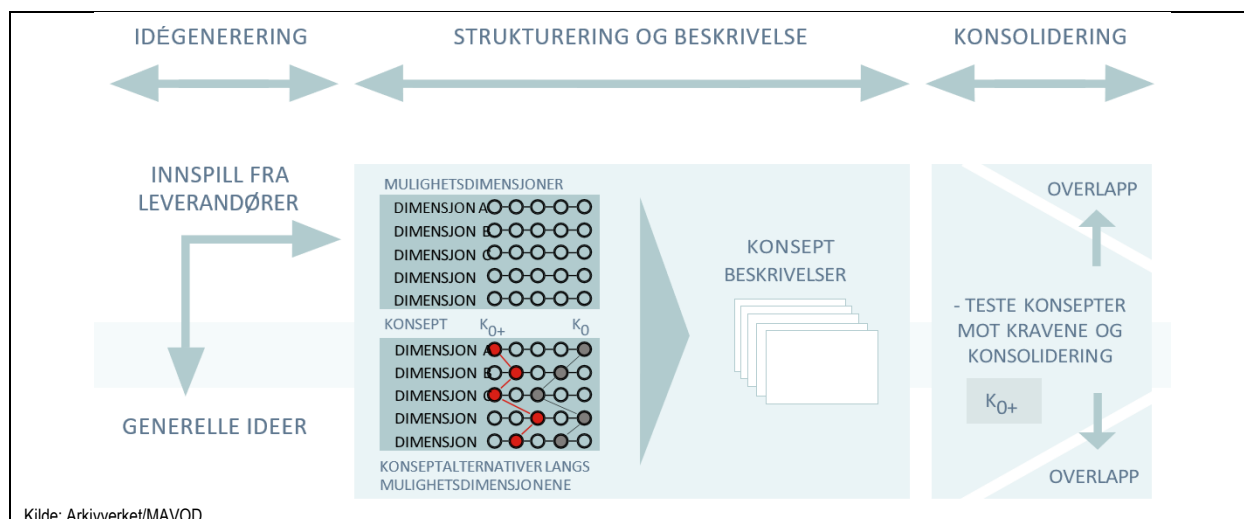
utredningsinstruksen har hjulpet med å identifisere og vurdere konseptene ut ifra forhåndsdefinerte kriterier. Videre evner utredningen å fange opp alle de relevante konseptene. Et prosjektmedlem forteller at erfaringene fra en annen utredningsprosess som ikke fulgte veilederen til utredningsinstruksen, endte opp med å neglisjere et konsept som i ettertid viste seg å være det beste alternativet. Det andre hensynet er tett knyttet til legitimitet. Å følge metodikken i veilederen til utredningsinstruksen har gitt prosessen og utfallet høy legitimitet. Dette vurderes av informantene som særlig viktig i lys av uenighetene underveis.

5.4.1 Vurderingen av konseptene og anbefalingen

For å belyse hvilke behov, mål og krav som utgjør rammene for identifiseringen av konsepter gjennomførte prosjektgruppen en idégenereringsfase hvor både offentlige virksomheter og kommersielle aktører deltok. Innspillene ga en omfattende liste med forslag til enkelttiltak som så ble strukturert langs seks nøkkelegenskaper ved konseptene. Konsepter som hadde vesentlige likhetstrekk med dagens situasjon ble lagt inn i nullalternativet og konsepter som hadde vesentlige likhetstrekk med hverandre ble slått sammen. Arbeidet med å identifisere, tydeliggjøre og rendyrke konseptene er illustrert i figuren nedenfor.

Utredningsteamet identifiserte ni distinkte konsepter som deretter ble slått sammen til tre rendyrkede løsningsforslag (Råmaterialekonseptet, Mellomarkivkonseptet og Danmarkskonseptet). Som sammenlikningsgrunnlag ble nullalternativet benyttet. Etter hvert utviklet utredningsteamet også et konsept basert på inkrementelle forbedringer fra dagens praksis, det såkalte Nullplussalternativet. Dette konseptet baserer seg på nullalternativet, men omfatter nye tiltak som ikke inngår i nullalternativet. Nullplussalternativet er et selvstendig konsept og sammenliknes med nullalternativet, på lik linje med de øvrige konseptene. Nullplussalternativet kom til ved et senere tidspunkt da utredningsteamet hadde fått økt problemforståelse, og var ikke definert på forhånd.

Figur 4: Skjematisk fremstilling av utredningsteamets arbeid med konseptene



En målsetting fra utredningsteamet har vært å tenke «utenfor boksen» når konseptene skulle identifiseres. Dette har vært spesielt viktig, da utredningsteamet forventet at flere aktører var forutinntatt og ønsket seg en bestemt løsning, uavhengig av utredningens utfall. For å få til en mest mulig åpen tilnærming hvor flest mulig konsepter ble identifisert, og deretter vurdert på lik linje etter forhåndsdefinerte kriterier, ble Veilederen til utredningsinstruksen lagt til grunn for arbeidet. Verdien av å følge veilederen illustreres godt av dette sitatet fra et prosjektmedlem: «Det er et poeng med å gjøre det lineært, da blir deltakerne ledet inn i en prosess som gjør at konklusjonen følger logisk av prosessen. Da slipper man at man sitter med svaret fra begynnelsen».

I intervjuene med eksterne aktører har det kommet frem en skeptisk holdning til hvordan utredningsteamet jobbet med å identifisere og beskrive konseptene. Dette gir særlig utslag i måten konseptene er beskrevet på, slik at de ble vanskelig å sammenlikne. Dette illustreres av sitatet nedenfor:

Det handler litt om måten konseptene ble beskrevet på. Når man beskrev det ene alternativet, glemte man den ene dimensjonen, så glemte man en annen dimensjonen ved et annet konsept. Da ble det vanskelig å sammenlikne. Vi visste for lite om de tre andre alternativene.

I utredningsrapporten er konseptene sammenliknet i et kort kapittel. Sammenlikningen vurderer hvorvidt konseptene oppfyller fire overordnede krav¹³, og foretar en samfunnsøkonomisk vurdering av konseptenes prissatte og ikke-prissatte virkninger. I den samfunnsøkonomiske analysen inngår også prinsipielle spørsmål (som ikke-prissatte virkninger) som rettssikkerhet, personvern, offentlighet, kulturarv og hensyn til forskning. Både vurderingen av måloppnåelse og den samfunnsøkonomiske analysen utdypes i egne vedlegg til rapporten.

Analysen av konseptene munner ut i en konstatering at nullplussalternativet er det gunstigste alternativet. Et poeng her er at dette alternativet er det eneste som har positiv nettonåverdi i den samfunnsøkonomiske analysen. Videre heter det at dette konseptet styrker de ikke-prissatte virkningene, og gir fremtidig handlingsrom og fleksibilitet uten å forutsette investeringer eller tiltak som eventuelt vil være krevende å reversere. Videre har utredningsteamet lagt vekt på realopsjoner i det valgte alternativet. Et prosjektmedlem forteller:

Det avgjørende var de prissatte virkningene. De ikke-prissatte virkningene er vanskelige å vurdere, og der er konseptene ganske like. Denne metodikken som er basert på utredningsinstruksen, har fått opp alternative løsninger og bedre bruk av underlagsdata og kostnadssetting.

Noen av innvendingene mot vurderingene av konseptene påpeker at forutsetningene for analysene (både oppfyllelse av kravene, men også i den samfunnsøkonomiske analysen) har stor betydning for utfallet av analysen. Dette poenget anerkjennes i utredningsrapporten hvor utredningsteamet skriver:

¹³ I disse inngår blant annet politiske føringer og arkivfaglige hensyn.

Vi forsøker å være tydelig på hvilke hensyn og forhold vi vektlegger. Samtidig er det en del forutsetninger vi ikke har grunnlag for å ta stilling til i konseptfasen. Vurderingene får derfor et teoretisk preg og er ikke en vurdering av den tekniske gjennomføringen av verken nullalternativet eller det enkelte konsept

Prosjektmedlemmene påpeker også at forutsetningene er forankret i referansegruppen.

Grunnlaget for anbefalingen av konseptet er vurdering av 1) mål- og kravoppnåelse, 2) prissatte virkninger, 3) ikke-prissatte virkninger, og 4) vurdering av usikkerhet og verdien av fleksibilitet. Mens vurderingen av mål- og kravoppnåelse håndteres i et eget kapittel i utredningen, blir de tre resterende analysene formidlet i forbindelse med den samfunnsøkonomiske analysen. Det er til slutt de prissatte virkningene som i størst grad taler for nullplussalternativet. Utredningsrapportens konklusjoner på hver enkelt av analysene er gjengitt i forenklet form i tabellen nedenfor.

Tabell 1: De fire analysene i utredningen

Hensyn	Vurdering og anbefaling
Prissatte virkninger	«Nullplussalternativet er det gunstigste alternativet, med en positiv nettonåverdi på 689 millioner kroner»
Ikke-prissatte virkninger	«De ikke-prissatte virkningene viser at Nullplussalternativet og Mellommarkirkonseptet skiller seg positivt fra nullalternativet på alle de fem ikke-prissatte samfunnsøkonomiske virkningene»
Mål- og kravoppnåelse	«Alle konseptene har marginalt bedre mål- og kravoppnåelse enn nullalternativet»
Usikkerhet	«Usikkerheten totalt sett medfører en betydelig risiko for å velge feil konsept på det nåværende tidspunkt. Dette er et selvstendig argument for å velge nullplussalternativet, ettersom de fleste tiltakene i dette konseptet er reversible eller kan gjenbrukes dersom en på et senere tidspunkt finner det formålstjenlig å endre strategi.»
Kilde: Arkivverket/MAVOD	

5.4.2 Den samfunnsøkonomiske analysen

Evalueringsteamet har vurdert følgende spørsmål med hensyn til den samfunnsøkonomiske analysen i denne utredningen.

Evalueringssspørsmål
Hvilket nivå ligger den samfunnsøkonomiske analysen på?
• forenklet analyse • kostnadseffektivitetsanalyse • kostnadsvirkningsanalyse • nytte- kostnadsanalyse
Er nivået på analysen begrunnet med hensyn til forholdsmessighet?
Er det tydelig hvilke forutsetninger den samfunnsøkonomiske analysen hviler på?
Er det tydelig hvilke utregninger som ligger til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen?
Er det kostnads- eller nyttemomenter som ikke er tatt hensyn til? I så fall, grunngis det?
Er det faktorer med betydning for kostnad eller nytte, som ikke er tatt hensyn til? I så fall, grunngis det?
Hvordan brukes den samfunnsøkonomiske analysen i utredningsrapporten, vurderes analysens innhold og kvalitet, hvor sterk er koplingen mellom den samfunnsøkonomiske analysens anbefaling og utredningens anbefaling.

I MAVOD er det gjennomført en nytte-kostnadsanalyse. I forbindelse med denne analysen er det hentet inn ekstern konsulentbistand. Analysen beregner konseptenes prissatte nytte og kostnader, og sammenlikner dette med nullalternativet. Til forskjell fra andre typer samfunnsøkonomiske analyser går denne analysen langt i å prissette både kostnader og virkninger. I utredningen heter det at «*konseptene har potensial til å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger*», og berører mange virksomheter. Med dette som utgangspunkt har MAVOD valgt en nytte-kostnadsanalyse.

De tidsmessige og økonomiske forutsetningene for den samfunnsøkonomiske analysen er gjengitt i et eget avsnitt og en egen tabell i analysen. Forutsetningene baserer seg blant annet på tidligere rapporter og Finansdepartementets perspektivmelding. Andre forutsetninger, for eksempel forutsetningene som ligger til grunn for de prissatte virkningene, er dels basert på eksisterende dokumentasjon, workshoper og intervjuer. Forutsetningene som ikke lot seg kartlegge på denne måten ble estimert. Alle forutsetninger har vært verifisert i referansegruppene, heter det i utredningsrapporten.

I vedlegget som inneholder den samfunnsøkonomiske analysen er det også gjort rede for de forventete kostnadene og innsparingene for stat og kommune, knyttet til de relevante stegene og aktivitetene i arkiveringsarbeidet. Kostnadene og besparelsene er oppgitt i 2017-kroner.

Utfallene av de enkelte analysene under nytte-kostnadsanalyse taler alle sammen for Nullplussalternativet (se tabellen over). Disse vurderingene tillegges stor vekt, sammen med vurderingen av mål- og kravoppnåelse, når utredningsteamet anbefaler nullplussalternativet.

Det påpekes her at håndtering av etterslep i arkivoverføringen ikke er hensyntatt i analysen.

Evaluators vurdering

MAVOD-utredningen ble gjennomført i en utfordrende kontekst med sprikende problemforståelse, ulike forventninger til hva utredningen skulle gi et svar på, og hvilket konsept MAVOD-utredningen til slutt kom til å anbefale. Blant flere aktører i omgivelsene til utredningsteamet var det urealistiske forventninger om hvilke problemer utredningen skulle løse, samtidig som noen aktører på forhånd mente at eArkiv-konseptet kom til å være den beste løsningen. Veivalgene knyttet til avgrensning av fokus, og identifisering og vurdering av tiltakene har vekket en del motstand som utredningsteamet har måttet forholde seg til. Fra Oxford Research sitt ståsted er det derfor grunn til å spørre hvorvidt forventningsavklaringen og etableringen av en omforent problembeskrivelse innledningsvis i prosjektfasen har vært vellykket. Uansett viser erfaringene viktigheten av å gjøre en grundig avklaring tidlig i prosjektet.

Utredningsteamet har vurdert reversibilitet av konseptene, gjort følsomhetsanalyser, og har forankret forutsetningene for den samfunnsøkonomiske analysen. Videre har utredningsteamet påpekt at det ligger en usikkerhet i alle analysene, og kommuniserer de nødvendige forbeholdene. For Oxford Research fremstår kvaliteten på analysene av konseptene som meget høy.

Et sentralt forhold utreder må avklare er premissene for vurdering av konseptene. I praksis blir beskrivelsen av konseptene og premissene de skal vurderes ut fra avgjørende. Denne utredningen er et eksempel på at den samfunnsøkonomiske analysen ga et sterkt signal om hvilket konsept som var best.

I utredningen har forutsetningene for den samfunnsøkonomiske analysen blitt forankret hos interessentene, noe som vi anser som et klokt og hensiktsmessig grep for å styrke legitimiteten i analysen og i utredningen. Blant aktørene i og rundt utredningen har den samfunnsøkonomiske analysen stor troverdighet og utfallet får dermed en betydelig legitimitet.

Prosjektmedlemmene understreker i intervjuene verdien av veiledningsmateriellet fra Difi, men spesielt fra DFØ. Veilederen til utredningsinstruksen især ser ut til å ha bidratt både operativt og strategisk. Operativt ved å tvinge aktørene til å forholde seg til en stringent og strukturert prosess hvor stegene bygger logisk på hverandre. Dette har vært særlig verdifullt når konseptene skulle identifiseres og rendyrkes, og aktørene ble tvunget til å tenke «utenfor boksen». Utredningsinstruksen er også nyttig på et strategisk nivå hvor prosessen, men særlig resultatet får økt legitimitet. Dette antar vi øker sannsynligheten for at utredningens anbefalinger blir fulgt opp i organisasjonen.

Arbeidet med å utvikle og vurdere konsepter er sentralt. En viktig del er det å tenke «utenfor boksen», slik utredningsteamet har gjort. Et annet viktig grep fra utredningsteamets side var å gå tilbake og redefinere og legge til konsepter etter at teamet har fått økt problemforståelse.

Et annet viktig forhold med stor betydning i gjennomføringen har vært *personene*. Den ene dimensjonen handler om forholdene mellom teammedlemmene som kunne være en støtte for hverandre i en periode med uenigheter med kolleger og eksterne aktører. Et annet vel så viktig forhold er imidlertid teammedlemmenes faglige bakgrunn og historikk i Arkivverket. Fullstendig mangel på faglig bakgrunn og historikk mener vi ville svekket teamets, og i forlengelsen utredningens, legitimitet. Samtidig er det en fordel for teamets evne til å tenke utenfor boksen og vurdere konseptene med et åpent sinn, at teamet i liten grad er påvirket av «stammespråk», normer og preferanser i organisasjonen. I lys av at MAVOD skulle være en motvekt til eArkiv-utredningen, anser vi dette som et hensiktsmessig grep.

5.5 Involvering av berørte parter

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til hvordan berørte parter og eksterne interesser er involvert og hørt i denne utredningen.

Evalueringssspørsmål
[Prosess] Hvordan er det vurdert hvem som vil bli berørt av konseptene, direkte og indirekte?
[Prosess] Når har de berørte partene blitt involvert?
[Prosess] Hvordan har de berørte partene blitt involvert?
Hvem er involvert i en tidlig fase (før prosjektoppstart eller rundt prosjektoppstart)?
Hvordan involveres eksterne i en tidlig fase?
Blir leveranser lagt ut på høring/blir eksterne invitert til å gi innspill? I så fall, når?
[Prosess] Hvilke vurderinger er gjort med hensyn til høringens omfang og tidsfrister?
Er leveransen revidert i forbindelse med høringsinnspill eller tilbakemeldinger senere i prosessen?
[Prosess] Hvilke vurderinger er gjort i forbindelse med høringsinnspillene? Hvilke innspill er evt fulgt opp eller forkastet?
[Prosess] Evt. Er det vurdert at utredningen <i>ikke</i> skal på høring? Hva er begrunnelsen?
[Prosess] Hvorvidt er innspillene hensyntatt og vurdert?

[Prosess] Er det reflektert rundt hvordan ulike aktører kan påvirke (aktørbeskrivelser):

- Hva har du kontroll på selv?
- Hva trenger du fra omgivelsene?
- Hva trenger de fra deg?
- Om du skal bestille noe – hvem skal du bruke? Når i prosessen skal du gjøre det

Teamet bak MAVOD-utredningen har hatt både bred og tidlig involvering av berørte aktører.

Digitaliseringsrådet anbefalte Arkivverket at utredningen burde ha bred involvering. Utredningsrapporten anerkjenner at den; «*berører et høyt antall virksomheter. Disse vil i stor grad kunne påvirkes av konseptene som drøftes*». De berørte interessentene er alle offentlige arkivskapere og arkivdepoter, både kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Videre er det store forskjeller i størrelse på virksomhetene og aktørene. Arkivverket involverte aktørene gjennom en ekstern referansegruppe og ekstern styringsgruppe, workshops og regelmessig, uformell kontakt med utvalgte aktører (se nedenfor). Flere organisasjoner ble involvert gjennom både den eksterne referansegruppen og den eksterne styringsgruppen. Organisasjonene har håndtert dette ulikt; mens noen samordnet sine representanter i de ulike gruppene og eventuelt innhentet synspunkter fra interne fagpersoner, var samordningen svakere i andre organisasjoner.

I Veilederen til utredningsinstruksen heter det at aktører som er berørt av konseptene i utredningen, skal involveres tidlig, så langt det er hensiktsmessig. Det står: «*Tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget*». Det var et bevisst valg fra utredningsteamets side å involvere de berørte interessene underveis, fremfor i etterkant av utredningsarbeidet gjennom en høring. Involveringen bidro til at relevante konsepter ble identifisert og drøftet, og interessentene kunne gi innspill underveis. Flere informanter forteller at alle innspillene ble vurdert seriøst opp mot mandatet, selv der innspillene kunne ha lav relevans for utredningen. I lys av det store antallet interessenter og involverte aktører, har det også være nødvendig å vurdere de til dels sprikende innspillene opp mot hverandre.

Involveringen ble også benyttet for å skape forankring blant interessentene, noe som utredningsteamet brukte mye tid på. Ved å involvere interessentene tidlig håpet utredningsteamet å unngå at det ble store diskusjoner og svekket legitimitet i etterkant. Følgende sitater fra prosjektmedlemmer illustrerer dette poenget;

-Det er bedre å få piskingen i forkant, fremfor at kritikken kommer etterpå når utredningen er ferdig.

-Involveringsprosessen var viktig. De som kunne slakte utredningen etterpå, måtte involveres tidlig. Vi kunne ha gjort utredningen mindre, kjappere, og på halve tiden. Men da hadde vi blitt slaktet i etterkant, og vi hadde ikke fått støtten for konklusjonen.

Kommunesektoren fikk særlig involvering utover plassene i den eksterne styrings- og referansegruppen. Utredningsteamet hadde ukentlige møter med en representant fra kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS) og en representant fra Oslo kommune. I de ukentlige

møtene ble innspill, utfordringer og veien videre diskutert. Denne formen for involvering vurderes som svært nyttig av de fleste informantene.

Det er variasjon i hvorvidt interessentene er fornøyde med utredningens anbefalinger. Enkelte er skuffet, mens andre er meget fornøyde med utfallet. Ingen av de intervjuede aktørene gir uttrykk for at anbefalingene ikke bør følges opp.

Evaluators vurdering

Utredningsteamet har sørget for en bred involvering av berørte interesser, på et tidlig tidspunkt. Dette henger sammen med to viktige strategiske grep;

- En vektlegging av løpende involvering, som et alternativ til involvering i etterkant,
- Involvering av kommunesektoren gjennom regelmessige møter med to interessenter.

I tillegg hadde prosjektet som nevnt, en egen ekstern styrings- og referansegruppe. Enkelte av de involverte aktørene vi har intervjuet er ikke fornøyde med utredningens anbefalinger, men føler seg likevel bundet, da de har deltatt i utredningsprosessen. Dette demonstrerer hvordan involvering kan skape høy legitimitet blant interessentene, selv om de måtte være uenige. Prosessen med involvering underveis har vært ressurskrevende. Utredningsteamets valg om å forankre utredningen og dens anbefalinger gjennom en fortløpende involvering fremstår som meget hensiktsmessig.

Det kan være en krevende oppgave å håndtere innspillene fra mange involverte aktører, særlig når innspillene spriker. Det er imidlertid viktig at utredningsteamet viser at innspillene vurderes, selv om utredningsteamet ikke retter seg etter alle forslagene. Et bidrag som kan ha styrket legitimiteten og samtidig ha gjort håndteringen av innspillene lettere, var den regelmessige kontakttakten med representantene fra KS og Oslo kommune. Også dette valget fremstår som hensiktsmessig for Oxford Research.

I en prosess med mange involverte med til dels ulike interesser kan det bli utfordrende å bli hørt og hensyntatt. For Oxford Research er det tydelig at organisasjonene som har fått plass i styrings- og referansegruppene, har håndtert sine roller ulikt. For noen av disse aktørene ligger et stort potensial i å samordne sine representanter i de ulike fora, og opptre strategisk.

5.6 Utredningsrapporten og kvalitet

Evalueringsteamet har vurdert følgende spørsmål med hensyn til utredningsrapportens kvalitet.

Evalueringsspørsmål
Er leveransen i tråd med mandatet? Ved avvik, begrunnes avviket?
[Prosess] Hvordan har man sikret at det er sammenheng mellom leveranse og mandatet? Hvordan er eventuelle avvik håndtert?
Hvordan er strukturen på dokumentet? Er det en «rød tråd»?
Er det unødvendige elementer eller elementer som mangler?
Hvordan er vektleggingen mellom elementene? Hva får mest/minst plass?

[Prosess] Hvordan ble vektleggingen mellom elementene bestemt?
Er det et tydelig skille mellom empiri og fortolkning?
Er det åpenbare konsepter som ikke er drøftet?
Blir tiltakene sammenliknet med nullalternativet?
Er resonnementet klart og lett å følge?
Er konklusjonen klar og tydelig?
Er anbefalingene tydelige?
Hvilke forbehold tas med hensyn til anbefalingene? Hvis det er usikkerhet knyttet til måloppnåelsen i konseptene (eller store kostnadsvirkninger), er dette kommunisert i anbefalingene?
Er det anbefalt en evaluering på et senere tidspunkt?
I så fall, er det lagt rammer eller anbefalinger for en senere evaluering?
Er nåsituasjonen dokumentert, for senere bruk i evalueringen?

Utredningsrapporten for MAVOD er på 61 sider. I tillegg kommer 13 dokumenter som utgjør vedlegget til rapporten.

Kapitler i MAVOD-rapporten

1. Forord
2. Sammendrag
3. Innledning
4. Behovsanalyse
5. Utviklingstrekk
6. Målbilde
7. Overordnede krav
8. Identifisering av konsepter
9. Analyse av konseptene
10. Samlet vurdering og anbefaling
11. Føringer for det videre arbeidet
12. Kildeliste
13. Vedlegg

Innledningsvis gjør rapporten rede for mandat, avgrensninger, metode og sentrale begreper. Rapporten inneholder en situasjonsbeskrivelse og utfordringer med dagens situasjon, som setter problemstillingene i en større sammenheng. Dette tjener til å tydeliggjøre behovene som må dekkes. Dette kapitlet er det mest omfattende kapitlet i rapporten, målt i antall sider. Rapporten bruker et eget kapittel på å forklare trender og utviklingstrekk på feltet. Det følger korte kapitler om målbildet og de overordnede kravene konseptene må tilfredsstille. Prosessen med å identifisere konseptene er beskrevet i et eget kapittel, før konseptene analyseres i henhold til kravene i forrige kapittel. Det er et kort underkapittel som presenterer utdrag fra den samfunnsøkonomiske analysen. De siste to kapitlene i rapporten presenterer en samlet vurdering av konseptene

og anbefalingene på bakgrunn av vurderingene, og presenterer føringer for arbeidet med å implementere anbefalingene.

Utredningen besvarer problemstillingen i mandatet som handler om å finne konsepter knyttet til data-uttrekk, overføring og mottak av digitalt materiale mellom arkivskapere og -depoter. Utredningen forholder seg imidlertid også i en viss grad til problemstillingen om hvordan kommunene kan håndtere etterslepet i overføringen til arkiv. Denne har vært viktig for flere interessenter. Rapporten slår fast at hvordan arbeidet med etterslep organiseres, må utredes nærmere. Det er derfor lagt ved et eget dokument som drøfter håndteringen. I kapittel 11 Føringer for det videre arbeidet skisserer utredningsteamet likevel noen tiltak for å ta inn etterslep. Dokumentet i vedlegget er imidlertid ikke en selvstendig utredning, og dokumentet har heller ikke vært vurdert av Oxford Research.

Lengden på kapitlene varierer sterkt. De fleste kapitlene i utredningen er på fire til fem sider, og kapitlene som inneholder analysene er også relativt korte. Unntaket er et eget vedlegg med 62 sider, som

inneholder den samfunnsøkonomiske analysen. Det lengste kapittelet i rapporten (ikke medregnet vedlegg) er behovsanalysen, med 15 sider.

I kapittel 10 Samlet vurdering og anbefaling står det at «*at Arkivverket jobber videre med å realisere nullpluss-alternativet*». På de følgende sidene forklares anbefalingen nærmere, med utgangspunkt i de fire analysene utredningen bygger på. Det påfølgende kapittelet er en konkretisering av anbefalingen og beskriver tiltakene for å oppnå nyttevirkningene. Utredningen presiserer imidlertid også at det hefter usikkerhet ved samtlige vurderinger.

Evaluators vurdering

Utredningsrapporten fremstår som velstrukturert, logisk oppbygd og oversiktlig. Det som bidrar sterkest til dette inntrykket er den klare strukturen som er gjennomgående både i rapportens oppbygning, i begrepsbruk og avgrensninger, i figurbruk, ved at detaljer er lagt i vedlegg og i oppsummerende deler av rapporten. Viktige avsnitt og poeng er ofte uthevet med fet skrift, og kommer frem tidlig i kapitlene. Det er en klar beskrivelse av metode og framgangsmåte, og det er redegjort for hvem som er interessenter og hvem som berøres av konseptene. Vi opplever også kapitlene som beskriver problembildet og målsettingene som hensiktsmessig detaljerte og tydelige. Dette danner et godt grunnlag for formuleringen av nullalternativet til bruk i analysene. Det er også positivt at rapporten kort tematiserer konflikter mellom målsettingene. Videre tar rapporten klart hensyn til brukerne sine, det vil si beslutningstakerne. Rapporten gir anbefalinger, operasjonaliserer anbefalingene og gir finansieringsbehov for å gjennomføre anbefalte tiltak.

Innholdet i kapitlene i rapporten svarer til minimumskravene i Veilederen til utredningsinstruksen, med en beskrivelse av problemet og ønsket tilstand, identifisering av relevante tiltak og deres virkninger, samt de prinsipielle spørsmålene som reises. Rapporten gir en klar anbefaling og tematiserer forutsetningene for implementeringen. Innledningsvis i rapporten og i mandatet heter det at veiledningsmaterieell fra DFØ skal legges til grunn. Intervjuene viser at materiellet og metodikken i materiellet har vært viktige verktøy i *gjennomføringen* av utredningsarbeidet.

Rapporten gir en tydelig, men nyansert anbefaling. Den gjør rede for egne begrensninger med bakgrunn i et usikkert fremtidsscenario og datamaterialets kompleksitet, og gjør oppmerksom på dette i konklusjonen. Vi merker oss at flere av analysene (Ikke-prissatte virkninger og Mål- og kravoppnåelse) ikke gir grunnlag for klare anbefalinger. Det er hensynene til prissatte virkninger og usikkerhet, som blir avgjørende. Med andre ord fremstiller rapporten vurderingen av de prissatte forholdene som den viktigste grunnen for å anbefale nullplussalternativet. Dette argumentet må anses å ha høy legitimitet og troverdighet, gitt den ambisiøse samfunnsøkonomiske analysen som ligger til grunn. Basert på intervjuene har vi imidlertid inntrykk av at det er andre hensyn som kan ha vært vel så viktige, som ikke er kommunisert i samme grad.

Både personene vi har intervjuet og Oxford Research som evaluator mener at rapporten bør stå på egne ben. Rapporten følger en rød tråd og det er en logisk slutning fra mandatet og problembeskrivelsen til de endelige anbefalingene. Intervjuene viser imidlertid at utredningsprosessen har vært preget av en rekke andre hensyn og diskusjoner som ikke er gjengitt i rapporten. Dette er ikke problematisk i seg selv, da rapporten formidler de sentrale argumentene og gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

Det gjør likevel at rapporten ikke er representativ for hele utredningsarbeidet og en del veivalg som ble tatt underveis. Fra evaluators ståsted kunne disse veivalgene vært formidlet eksplisitt, eksempelvis i et vedlegg.

Overordnet har evaluator inntrykk av at utredningsrapporten har gode forutsetninger for å tilfredsstille Arkivverkets umiddelbare kunnskapsbehov og krav for et beslutningsgrunnlag.

5.7 Utredningens forventede nytte

Følgende spørsmål har vært sentralt i vurderingen av utredningens forventede nytte;

Evalueringsspørsmål

Hvorfor og hvordan forventes konseptene å få virkninger? Hva er forventet årsakssammenheng/virkningskjede?

I Veilederen til utredningsinstruksen heter det at «*Utredningen skal munne ut i en begrunnet anbefaling om hvilke(t) tiltak som samlet sett er best for samfunnet*». Ifølge MAVOD-rapporten er det primære målet med denne utredningen å anbefale et konsept for videre arbeid og detaljering. Dette innebærer at Arkivverket (og andre interessenter) velger å følge opp anbefalingene i det videre arbeidet. Et prosjektmedlem gir i intervjuet uttrykk for at rapporten kunne ha risikert ikke å bli fulgt opp («*Rapporten kunne blitt liggende i skuffen*») dersom det ville bli for stor motstand i etterkant av utredningsarbeidet. Hensynet til å minimere motstanden etter at rapporten er ferdigstilt, har stått sentralt i arbeidet med å involvere interessentene. Hensynet til bruken har vært i utredningsteamets bevissthet, noe som også gir utslag i kapittel 11 i utredningsrapporten, som skisserer gjennomføringsstrategiene og forutsetningene for en vellykket implementering. Anbefalingene har siden blitt fulgt opp i prosjektet *Modernisering av arkivoverføring* (MODARK).

Når det gjelder aktørenes vurderinger av nytten av utredningen, er det store forskjeller. Fra enkelte aktører er det skuffelse over at anbefalingene er inkrementelle forbedringer (Nullplussalternativet) som ikke løser interessentenes umiddelbare utfordringer, og heller ikke bidrar stort til å ta inn ettersteppet. For eksempel forteller en interessent at; «*Rapporten har synliggjort behovet for pluss-delen i Nullplussalternativet. Men mye av dette var kjent fra før*». En annen virksomhet forteller at den har egne løsninger for overføring av arkivmateriale, og at anbefalingene fra utredningen derfor har begrenset relevans. Informanten forteller;

Det gjenstår å se om rapportens anbefalinger er nyttige for oss. Nå skal tiltakene følges opp. Det har vi begynt med, men vet ikke hva som kommer ut av det. Noe kan nok være en hjelp, mens andre tiltak ikke blir det. Men vi må nok gjøre mye av jobben selv.

Noen gir også uttrykk for at nytten i anbefalingene fra utredningsteamet er dømt til å være begrenset, da interessentene opplever at utredningen ikke gir svar på problemstillingene de anser å være mest prekære.

Utredningsteamet har et annet standpunkt. For å illustrere dette viser vi til et brev Digitaliseringsrådet skrev i forkant av MAVOD-utredningen. Der står det at «*I andre land som har etablert lignende løsninger*

som eArkiv, har løsningene vært svært kostbare. Arkivverket bør i større grad tydeliggjøre kostnadssiden av eArkiv.» (Vedlegg 12). Den største (og kvantifiserbare) nytten fra utredningsteamets ståsted er derfor ikke at MAVOD-utredningen har gitt noen anbefalinger til hvordan arkivskapere og -depoter kan jobbe mer effektivt fremover, men at utredningen har stoppet implementeringen av eArkiv som kunne bli svært dyr for samfunnet, mener utredningsteamet. Videre estimerer utredningsteamet at nullplussalternativet gir en gevinst på 0,7 milliarder kroner. Dette står i kontrast til de andre utredede konseptene som medfører kostnader på henholdsvis 8,1 (Mellomarkivkonseptet) og 5,2 (Danmarkskonseptet) milliarder kroner. Råmaterialekonseptet nettokostnad er estimert til 3 millioner kroner.

Evaluators vurdering

MAVOD-utredningsteamet gir i rapporten en klar anbefaling, i tråd med intensjonen i Veilederen til utredningsinstruksen.

Funnene viser hvordan aktørenes ulike forventninger og bakgrunner gjør at nytten vurderes ulikt. Interessentene som oppfattet eArkiv som en «silver bullet» som skulle løse alle problemer, ble naturligvis skuffet over de inkrementelle forbedringene utredningsteamet anbefalte. Dette forsterkes av at forbedringene (pluss-delen i Nullplussalternativet) stort sett var kjent fra før. Med denne tilnærmingen vil verdien av MAVOD-utredningen være at den legitimerer noen forbedringsforslag som hittil ikke var implementert. Med det som utgangspunkt er det vanskelig å se at utfallet rettferdiggjør utredningens omfang og ressursbruk.

Med utredningsteamets tilnærming har nytten vært betydelig større: Man har skapt en omforent forståelse blant de fleste interessentene om hva man skal arbeide med fremover, og samtidig unngått en stor og ulønnsom investering. Arkivverket har dessuten igangsatt arbeidet med å følge opp anbefalingene.

Som tidligere nevnt, har det vært ulike problemforståelser. Anbefalingene i utredningen svarer til Arkivverkets problemforståelse, noe som Oxford Research mener er en viktig forutsetning for at utredningen skal ha nytte for prosjekteieren. Det er derfor god grunn til å anta at utredningen tilfredsstiller prosjekteierens umiddelbare behov og forventninger.

Utfallet av denne utredningen reiser imidlertid også spørsmålet om det ligger i utredningens natur å føre til konservative anbefalinger, særlig der man gjennomfører en større utredning med en omfattende samfunnsøkonomisk analyse og bred involvering av til dels motstridende interesser. Med andre ord kan det tenkes at dersom utredningen gjennomføres med reell involvering av interessentene, vil utfallet bære preg av å være et kompromiss der ambisjonene er tilsvarende lave – minste felles multiplum. Med det som utgangspunkt kan konseptutredning som tilnærming være et verktøy for å nedvurdere ambisiøse alternativer, som for eksempel eArkiv.

6. Dybdeevaluering – Våpenforvaltningen i politiet

I dette kapitlet går vi gjennom oppdragets andre case – Konseptutredningen av våpenforvaltningen i politiet, gjennomført av Politidirektoratet. På samme måte som MAVOD-utredningen ovenfor, baserer gjennomgangen seg på selve utredningsrapporten og intervjuer med aktører som har vært sentrale i utredningsarbeidet. Det er benyttet et sett av evalueringsspørsmål som har vært felles for gjennomgangen av MAVOD- og POD-utredningen. De to utredningen vi har sett på er imidlertid forskjellige. Utredningenes egenart gjør at det ikke er relevant å trekke frem nøyaktig samme forhold i begge casene. Målet er imidlertid det samme: Bidra med erfaringer fra utredninger av statlige tiltak som kan medvirke til læring om hvordan gjennomføre utredninger på en god måte.

I utredningen og i denne gjennomgangen brukes begrepene konsept, tiltak, modell og alternativ om hverandre.

6.1 Kort om utredningen

Konseptutredningen av den sivile våpenforvaltningen i politiet (heretter kalt utredningen) har hatt som formål «å undersøke hvordan man kan etablere en mer effektiv og kvalitativ god våpenforvaltning som møter publikums behov»¹⁴. Utredningen startet i februar 2018 og ble sendt på høring før sommeren samme år. Utredningen var ikke endelig sluttført da dybdeevalueringen ble gjennomført. Endelig rapport forventes å bli levert i løpet av høsten 2018, og derfor er det høringsversjonen som har vært gjenstand for undersøkelse i denne sammenheng¹⁵.

Prosjektet ble utført av ressurser internt i Politidirektoratet, en arbeidsgruppe bestående av ni personer. I tillegg har det vært oppnevnt en styringsgruppe med syv personer. Assisterende politidirektør i POD, Håkon Skulstad har vært leder for styringsgruppen og er å anse som prosjektets eier. I prosessen er det også gjennomført arbeidsmøter med politidistrikter, interesseorganisasjoner og våpenforhandlere.

Det er to forhold ved våpenforvaltningen som har vært gjenstand for undersøkelse i utredningen. Det er forhold knyttet til *digitalisering* og forhold knyttet til *organisering*. De to delene er ikke uavhengige av hverandre og må ses i sammenheng. Overordnet tar utredningen for seg muligheter for å digitalisere våpensøknadsprosessen og prosessen for innførsel og lagerføring. Det analyseres tre alternative modeller til fremtidig organisering:

- En *sentralisert modell* hvor våpensaker behandles og avgjøres i én sentralisert enhet
- En *kontroll- og oppfølgingsmodell* hvor våpensaker behandles og avgjøres av én sentral enhet, mens kontrollvirksomhet og øvrige oppgaver utføres av en distriktsenhet

¹⁴ Konseptutredningen av politiets våpenforvaltning (2018) s 4.

¹⁵ Bruken eller nyttevirkinger av utredningen har derfor ikke fått tid til å utspille seg, men vi vil senere i kapitlet ta opp spørsmål knyttet til bruk og nytte av utredningen, basert på forventninger til videre arbeid.

- En *linjedelingsmodell* hvor den sentrale enheten behandler søknader, og gir våpentillatelse i kurrante saker, og hvor politidistriktene behandler og avgjør saker som krever nærmere vurdering.

En sentral del av utredningsarbeidet er en samfunnsøkonomisk analyse. Denne har tatt sikte på å belyse nytte-kostnadsvirkninger og risiko knyttet til de alternative tiltakene for våpenforvaltningen. En del av virkningene, særlig de som har å gjøre med digitalisering, er verdsatt i kroner, men det er også tatt i bruk pluss-minusmetoden for å vurdere ikke-prissatte virkninger. Utredningen gir ikke en tydelig anbefaling til styringsgruppen om hvilke alternativer en bør gå videre med.

Arbeidsgruppen representerer ulike avdelinger og ansvarsområder i Politidirektoratet (POD) samt politidistriktene. Gruppen er satt sammen av personer med ulik kompetanse og utdanningsbakgrunn – en sammensetning som betegnes som vellykket av de involverte. Deltakerne i styringsgruppen er ledere i POD som representerer ulike deler av politiets egen organisasjon, og personer fra fagorganisasjonene i politiet.

6.2 Utløser

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til hva som var utløsende årsaker til utredningen.

Evalueringspørsmål
Er målene (samfunns- og effektmål) for utredningen definert? Hva er målene? • Hva er ønsket situasjon for samfunnet?
Hva er ønsket situasjon for målgruppen(e)?
Hva var det utløsende problemet?
Hvem er målgruppen for eventuelle tiltak?
Er nullalternativet beskrevet, eller tilstanden/utviklingen dersom man ikke setter inn konsept? • Problemets omfang, alvorlighetsgrad og definering av berørte parter • Både dagens og forventet fremtidig utvikling • Fremtidige drifts- og vedlikeholdskostnader
Er antatte årsaker til avvik fra ønsket tilstand tematisert?

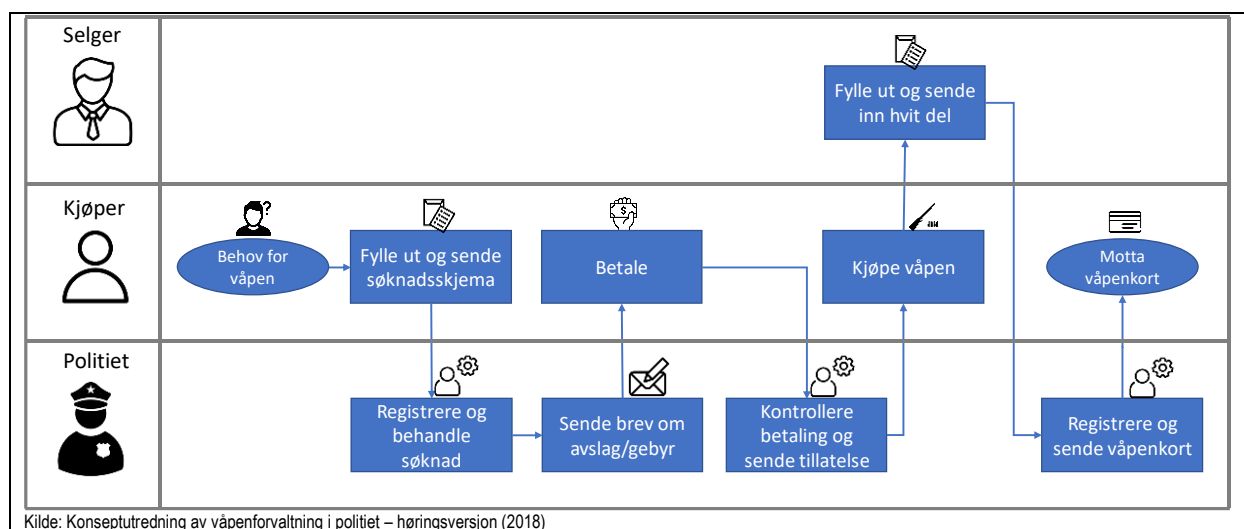
Grunnen til at POD ønsket å se på våpenforvaltningen var direktoratets erkjennelse av at dagens forvaltning var av dårlig kvalitet, preget av manuelle, gammeldagse og lite effektive saksbehandlingsrutiner- og prosesser. Det resulterer i lang saksbehandlingstid, feilregistreringer i våpenregisteret og for svak kontroll- og oppfølging. Arbeidet ble initiert av assisterende politidirektør i POD, som henvendte seg til lederen for Politidirektoratets analyseseksjon. Analyseseksjonen fikk oppdraget med å utforme et mandat og legge dette frem for ledergruppen. Assisterende politidirektør har fungert som leder for styringsgruppen, mens leder for analyseseksjonen har fungert som leder for arbeidsgruppen.

I tillegg til det man i direktoratet karakterisere som erkjennelse av dårlig kvalitet, trekker både utredningsrapporten og informantene frem at en av årsakene for at utredningen ble igangsatt var at Riksrevisjon i løpet av høsten 2018 skal legge frem en rapport som gjennomgår politiets våpenforvaltning. I

den kommende rapporten forventer Politidirektoratet en betydelig kritikk av dagens situasjon. Utredningens formål er dermed også å komme denne kritikken i møte. Riksrevisjonens rapport vil blant annet peke på manglende kvalitet i våpenregisteret, manglende evne til å tilbakekalle våpen dersom krav til å inneha våpen ikke lenger er oppfylt, og mangler ved opplæringen. Riksrevisjonens rapport blir beskrevet som en umiddelbar utløser, fremfor en årsak til innsikt i utfordringene på feltet. Det pekes på at det som kommer frem i rapporten fra Riksrevisjonen alt er kjent for politiet. Prosjektleder forklarer: «Det er ikke så føre-var relatert til Riksrevisjonens rapport som det kan virke som, fordi prosessen burde vært gjort noe med for lenge siden».

I sammendraget og innledningskapittelet i rapporten beskrives problemet i korte trekk. Det tredje kapittelet tar for seg dagens situasjon og dagens organisering i større detalj. En rekke utfordringer i dagens våpenforvaltning beskrives i en punktliste. Kontrollvirksomheten beskrives som et «forsømt område». Manuell saksbehandling som er tidkrevende, gir lang saksbehandlingstid og feilregistreringer i registeret, er blant problemene som trekkes frem. Intervjuene beskriver utfordringene når det gjelder de manuelle saksbehandlingsrutinene som åpenbare, og at det lenge har vært behov for å iverksette tiltak på området. Søker man om våpentillatelse i dag, må man reise til en politistasjon for å innhente et søknadsskjema som må fylles ut for hånd. Skjemaet leveres enten på samme sted eller sendes til politiet i posten. Søknadsskjemaet er et gjennomslagsark hvor informasjonen manuelt føres inn i våpenregisteret av saksbehandlerne. Når våpentillatelse er gitt, skriver saksbehandler ut et våpenkort, laminerer det og sender det i post, eller det kan hentes på våpenkontoret. Figuren under er hentet fra utredningsdokumentet, og er en visualisering av dagens våpensøknadsprosess.

Figur 5: Dagens våpensøknadsprosess



Målene i utredningen er formulert som tre hovedmål med underliggende delmål og er utledet på bakgrunn av hovedutfordringene som beskrives i rapporten. Målene er «utformet med tanke på å understøtte mål på et høyt strategisk nivå i politiets». Målene settes videre i sammenheng med målene for politiets samfunnsoppdrag som helhet og målene i nærpolitireformen. Målene settes også i sammenheng med politiets virksomhetsstrategi frem mot 2020 – hvor kriminalitetsforebygging og digitalisering av tjenester

inngår. Det er et eget avsnitt i rapporten om våpenforvaltningen som kriminalitetsforebygging. Dette må kunne tolkes som samfunnsmålene ved å endre våpenforvaltningen.

I beskrivelsen av målbildet og dagens forvaltningsprosesser fremkommer det at målgruppen for rapporten er samfunnet som helhet, våpenforvaltningen/politiet selv, og selgere og kjøpere av våpen.

Første arbeidsfase i en utredning består av å beskrive problemet og formulere mål. I en samfunnsøkonomisk analyse skal problemet beskrives grundig, herunder nullalternativet¹⁶. Nullalternativet skal være dagens situasjon og forventet utvikling hvis ingen nye tiltak blir iverksatt på området¹⁷. Informantene i arbeidsgruppen forklarer at det er avsatt betydelig tid og ressurser til å kartlegge dagens situasjon og dagens utfordringer. I utredningen er det et utvalg av tre hovedprosesser i våpenforvaltningen og et utvalg av arbeidsprosesser som ligger under disse.¹⁸ Dagens situasjon og arbeidsprosesser beskrives detaljert og det er utarbeidet prosesskart som gir oversikt over hvilke elementer som inngår i saksbehandlingen. Det er imidlertid flere oppgaver det ikke er utarbeidet prosessbeskrivelse for. I utredningsrapporten finnes begrenset begrunnelse for hvorfor visse arbeidsprosesser og oppgaver er utelatt. Begrunnelse for avgrensinger i analyse gjøres over tre korte avsnitt, hvor det fremkommer at det ikke er «mulig å analysere alle dimensjoner i en samfunnsøkonomisk analyse». Videre gis det en punktvis forklaring på hvorfor disse tre «dimensjonene» er valgt. Dagens situasjon på de utvalgte hovedområdene er beskrevet detaljert, men forventet fremtidig utvikling innenfor dagens våpenforvaltning er ikke eksplisitt tematisert.

I intervjuene gjøres det nærmere rede for hvordan det er tenkt omkring utredningens avgrensning. Det pekes på at det har vært en omforent forståelse i arbeidsgruppen vedrørende problembeskrivelse og beskrivelse av målbilde når det gjelder digitalisering. Utredningens digitaliseringsselement blir av arbeidsgruppens medlemmer karakterisert som en «*no brainer*» - det er ingen vei utenom og oppfattes som noe det burde vært tatt tak i for lenge siden. Det blir videre pekt på at sivil forvaltning i politiet har vært et område uten særlig prestisje, og derfor ikke har nådd opp i kampen om ressurser og prioriteringer. I politireformen har det ifølge prosjektleder blitt tydeliggjort at sivil forvaltning er et viktig område, og at man i dag i større grad ser verdien av sivil forvaltning opp mot kontroll og forebygging av kriminalitet.

I delen om organisering har arbeidsgruppen hatt mer delte oppfatninger. Prosjektleder trekker frem at vurderinger rundt hva man valgte å analysere og beskrive, var noe av det man «balet» mest med. Når det gjelder organisering prøvde man «å brette ut» hele utfallsrommet. Arbeidsgruppen så på seks/syv alternativer for deretter å lande på tre som man gikk videre med i utredningen og analyserte i mer detalj.

¹⁶ Veilederen i samfunnsøkonomisk analyser.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Våpenforvaltningens hovedoppgaver er i utredningen delt inn i tre hovedområder som beskrives og brukes videre i analysen; hovedprosesser som inngår i utredningen er søknadsprosess for å erverve og inneha av våpen og våpendeler, innførsel og lagerføring, oppfølging av tillatelser og kontrollvirksomhet.

Evaluators vurdering

Utfordringene denne utredningen skulle adressere var godt kjent i organisasjonen, samtidig som Riksrevisjonens rapport har hatt begrenset betydning som utløser. Det var kjent i organisasjonen at våpen var et område med stort effektiviseringspotensial. Riksrevisjonens rapport har dermed heller bidratt til å fremskynde eller sette fokus på en prosess som uansett var nødvendig. Det er prioriteringer og en ressurskamp som er grunnen til at det ikke har blitt gjort noe på området tidligere. Informantene virker å være mer opptatt av å formidle behovet for forbedring, heller enn å imøtegå kritikken fra Riksrevisjonen.

Det er gjort avgrensinger både med hensyn til hvilke områder av våpenforvaltningen man har sett på og hvilke alternativer man har utredet. I utredningsrapporten er begrunnelsene for avgrensningene knapt tematisert, noe som er en svakhet ved rapporten. Et illustrerende eksempel er at kapitlet som tar for seg avgrensinger, kun består av en halv side med fire korte avsnitt. Her fremgår det at utredningen er avgrenset til å se på organisasjon, grad av digitalisering og arbeidsprosesser fordi «*det ikke er mulig å analysere alle dimensjoner samtidig i en samfunnsøkonomisk analyse*». Evalueringsteamet vurderer denne begrunnelsen isolert sett som svak. Det gis videre en kort punktvis forklaring på hvorfor nettopp disse tre dimensjonene er valgt.

På den annen side kan det være gode grunner til avgrensningen som ikke fremkommer i selve rapporten. I intervjuene pekes det på at det ble satt av betydelig tid til diskusjon og vurdering av avgrensninger i prosjektets innledende fase. Både pragmatiske og strategiske hensyn har spilt en viktig rolle. Prosjektleder peker nettopp på slike forhold i følgende utsagn:

Vi så på seks-syv alternativer. Så landet vi på at det er tre som vi går detaljert inn på. Man kan ikke analysere syv. Det var ut fra en vurdering av realisme, og den eksterne varianten koblet vi ut for det er sensitive data som vi må ha kontroll på selv, vi følte det var hull i hodet å gå videre med. Det er heller ingen som har tatt oss på at vi har valgt feil modeller»

Uttalelsen omhandler interessante forhold ved et utredningsarbeid. Hva man inkluderer i en utredning er for eksempel preget av tidsmessige rammer og ressursmessige begrensninger – det koster å utrede. I dette tilfellet ønsket man fortgang. Det ble også gjort vurderinger om hva som realistisk sett oppfattes som gjennomførbart i organisasjonen, og da spiller ulike forhold inn, slik det fremgår i sitatet ovenfor.

Vi kan dermed trekke ut at det i denne utredningen har vært en balansegang mellom omfang (hvor mange alternativer man skulle se på, hvor mange virkninger man skulle se på, hvilke arbeidsprosesser en skulle se på), ressurser, og hva som realistisk sett lar seg gjøre. Dette er i tråd med DFØs anbefaling om å begrense antall alternativer en går videre med til 3-4 realistiske alternativer. Samtidig er det viktig at man er åpen for å gå tilbake og utrede andre tiltak underveis i prosessen, dersom det viser seg at utelatte alternativer likevel kan være viktige.

6.3 Mandat og organisering

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til mandatet for utredningen og utredningsnivået.

Evalueringsspørsmål
Fremkommer det i mandatet hva som er problemet som skal løses eller hvilken tilstand man ønsker å oppnå?
Er mandatet gjengitt i utredningsdokumentet?
Fremkommer (form-)krav som er stilt i mandatet? • hvem som utfører utredningen • hvordan arbeidet skal organiseres (bruk av referansegruppe, interne arbeidsgrupper etc) • hvordan prosessen skal være
Legger mandatet føringer mht. valg av metodikk?
Legger mandatet føringer mht. hvilke alternativer som (ikke) skal utredes?
Legger mandatet føringer mht. utredningsnivå, utredningens omfang, ressursramme, osv.? • Viktige prinsipielle spørsmål krever grundigere utredning • Større virkninger krever en grundigere utredning • Stramme tidsrammer kan gi en mindre grundig utredning • Tilgang på relevant kunnskap • Graden av kompleksitet i problemet og tiltaket • Størrelsen på investeringen • Graden av usikkerhet ved fremtidige virkninger • Graden av irreversibilitet • Hvorvidt konseptet er kontroversielt • Forutgående arbeid
[Prosess] Inneholder mandatet innspill fra berørte forvaltningsorganer?
Åpner mandatet for mulighet for innspill fra berørte forvaltningsorganer før utredningen igangsettes?
Viser mandatet hensyn til beslutningsprosessen utredningen inngår i, og medfølgende kunnskapsbehov?
Er det tydelig hvilke krav som stilles til løsningen?

Mandatene er de krav og føringer som er satt til utredningen og utredningsarbeidet. I utredningen av våpenforvaltningen ble mandatet til gjennom en prosess, der prosjektlederen hadde en sentral rolle i utformingen. Startpunktet var en bestilling fra assisterende politidirektør til leder for analyseseksjonen (som også har ledet utredningsarbeidet). Mandatet var på høring blant ledelsen, og det var enighet om utredningsbehovet. Prosjektleder fikk deretter i oppgave å utforme et mandat som ble fremlagt ledelsen, og godkjent.

I selve utredningsdokumentet er begrepet «mandat» ikke benyttet. Det er heller ikke redegjort for hva som var innholdet i mandatet eller i bestillingen fra ledelsen. Rapporten beskriver imidlertid innledningsvis kort formålet og innhold i utredningen, samt organisering og hvem som har deltatt. Hovedformålet med analysen var å lage et beslutningsgrunnlag til bruk i arbeidet med å etablere en effektiv og kvalitativ god våpenforvaltning i politiet. Prosjektleder forteller at mandatet var «romslig» utformet og at det utviklet seg over tid. Siste versjon ble ikke undertegnet før mars/april. På det tidspunktet var arbeidet allerede godt i gang. Flere av arbeidsgruppens deltakere forteller også at mandatet ikke var helt klart da arbeidet ble iverksatt, men at det ble spisset etter hvert som prosessen skred frem.

Samtidig oppfatter deltakerne at det i dette tilfellet var helt nødvendig at mandatet var åpent, noe som blant annet begrunnes med saksbehandlingsprosessenes kompleksitet. Dette gjorde at det var nødvendig å gjøre gode kartlegginger og prosessbeskrivelser før en endelig avgjorde hvilke oppgaver og prosesser en skulle gå nærmere inn på i analysen.

Det er enighet i arbeidsgruppen om at utredningen svarer til kravene og forventningen fra ledelsens side. Assisterende politidirektør (som også var leder for styringsgruppen) bekrefter dette. En av arbeidsgruppens medlemmer trekker frem følgende om mandatet:

Mandatet var ikke presist til å begynne med men det tror jeg var fordi det er et teknisk og komplekst felt dette ber. Problemstillingene måtte endres etter hvert, og jeg tror ingen i arbeidsgruppen var klar over hvor mange faktorer som spiller sammen i våpenforvaltningen.

Vi spurte videre om medlemmet opplevde at mandatet var uklart eller (for) vidt. Medlemmet svarte da; «Ja men slik måtte det være. Det var behov for å få kunnskap om prosessen før man snevret inn».

Arbeidsgruppens deltakere opplevde at mandatene var i tråd med politiets overordnede føringer om å prioritere digitalisering av publikumstjenestene og prioritere det som gir kostnadsbesparelser i organisasjonen. Selv om mandatet ble «litt til underveis», slik en informant formulerer det, opplevde man at visjonen for hele oppdraget var relativt klart fra begynnelsen av. Sentralt å trekke frem i denne utredningen, er at prosjektleder har hatt stor grad av autonomi i prosessen, eksempelvis ved å skrive mandatet selv, og i rekrutteringen til arbeidsgruppen. Prosjektleder opplyser om at det er helt naturlig at han tok del i utforming av mandatet, men at man da må være oppmerksom på at det ikke blir for snevert. Dette ser ut til å ha blitt håndtert fortløpende i dialogen mellom ledelse, styringsgruppe og prosjektleder.

Prosjektleder forteller at det aldri var usikkerhet knyttet til utredningsnivået. Det var tydelig fra starten av, at det skulle gjennomføres en omfattende utredning med en samfunnsøkonomisk analyse. Det begrunnes i interne krav i Politidirektoratet om å synliggjøre nytte-kostnadsvirkninger for nye tiltak. Det påpekes at det i politiet har vært en utvikling mot at det stilles strengere krav om å synliggjøre nytte-kostnadsvirkninger i dag, enn hva tilfellet var tidligere. Det valgte utredningsnivået er derfor nødvendig for å kunne nå opp i konkurransen mellom prioriteringer av ulike tiltak.

Prosjektgruppen har bestått av en prosjektleder som er samfunnsøkonom og leder for analyseseksjonen i POD, sammen med åtte prosjektdeltakere fra ulike avdelinger. Herunder finner vi samfunnsøkonomer fra analyseseksjonen, jurister fra juridisk forvaltningsseksjon (som har fagansvaret for våpenforvaltningen), IKT- tjenesterådgiver, og to som til daglig arbeider med selve våpenforvaltningen (forvaltningsseksjonen i politidistriktene). Fra prosjektleders side beskrives et behov for ulike kompetansesammensetning og en bevissthet rundt hvem som skulle delta. Prosjektleder valgte selv ressurser fra egen avdeling. I de andre avdelingene fikk han tildelt ressurser fra leder. Med unntak av prosjektleder som har lang erfaring fra utredningsarbeid både i politiet og fra andre forvaltningsområder, hadde ingen i arbeidsgruppen tidligere deltatt i utredningsarbeid. Det kan gi enkelte utfordringer, noe følgende uttalelse fra prosjektleder vitner om: «Man bør sette av noen timer til å få alle om bord på metodene det tror jeg er en veldig god investering. Det har jeg tatt læring av i alle fall».

Informantene vurderer kompetansesammensettingen i utredningsteamet som et godt grep. Det var vesentlig at saksbehandlere fra våpenforvaltningen var inkludert. Uten disse ville man ikke vært i stand til å beskrive arbeidsprosessene i våpenforvaltningen og dermed heller ikke utfordringer med dagens situasjon. Kunnskap om prosessen var videre grunnleggende for beregningen i den samfunnsøkonomiske analysen.

Assisterende politidirektør Håkon Skulstad har hatt rollen som prosjekteier, og var også bestiller av utredningen. Utredningsarbeidet har dermed vært forankret i politiets toppledelse, noe som beskrives «som et superviktig suksesskriterium» og at «forankring i toppledelsen er det vi drømmer om». Styringsgruppen som helhet omtales også i positive ordelag, fordi man opplevde at de «faktisk leste det man skrev underveis, og fulgte tett med i prosessen». Det var en «ekte styringsgruppe som er opptatt av feltet», slik den beskrives av prosjektleder.

I utredningsdokumentet heter det at arbeidet skal gjennomføres som en samfunnsøkonomisk analyse, basert på fasene i politiets prosjektmodell og retningslinjer fra DFØ. Politiets prosjektmodell er et verktøy for planlegging og gjennomføring, som rammer inn hovedelementene i hvordan en prosjektprosess i politiet skal forløpe seg. Den beskrives som en nesten identisk oversetting av Difis prosjektveiviser¹⁹. Dersom man ikke følger rammeverket når man gjennomfører en utredning, kommer man heller ikke gjennom bestemte beslutningspunkter i organisasjonen. Assisterende politidirektør forklarer:

Utfordringen tidligere har vært at mange ikke følger modellen vår godt nok. Men det er gjort mye for at dette skal tas bedre i bruk og for å få et godt fundament før en går i gang med et slikt arbeid. Noen ganger må man bruke en del tid og danne seg noen tanker om hva vi skal gjøre først, så går man mer i gang etterhvert.

Det har endret seg radikalt i politiet hvordan vi jobber med prosjekter. Vi har egen ressursgruppe som har drevet opplæring av prosjektmodellen, og egen porteføljestyringsgruppe som stopper prosjekter hvis det ikke følger dette rammeverket

Prosjektlederen er godt kjent med politiets rammeverk, og kjenner også utredningsinstruksen og DFØs veiledningsmateriell inngående²⁰. Han peker på at DFØs materiell brukes som et oppslagsverk og at det brukes aktivt i utredningsarbeidet. De andre medlemmene i arbeidsgruppen har ikke innsikt i hverken utredningsinstruksen eller andre nevnte dokumenter.

Evaluators vurdering

Vi har sett at prosjektleder har hatt en sentral rolle i utarbeidelsen av mandatet, og at det har blitt til parallelt som utredningsprosessen skred frem. Oppdraget har således blitt til som resultat av deliberasjon og justeringer underveis. Det har vært sentralt at man først har fått god kunnskap om prosessene

¹⁹ Prosjektveiviseren er Difis anbefalte prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter. Den er rettet mot prosjektledere og prosjekteiere, og har sitt hovedfokus på den overordnede prosjektstyringen i grenseflaten mellom disse.

²⁰ Prosjektleder har tidligere jobbet i DFØ og har også vært med på å utvikle veileder til utredningsinstruksen.

i våpenforvaltningen, før man har besluttet hva man skal gå nærmere inn på og hva som skulle velges bort. Det fremholdes at det er en konseptfase, og at man da må løfte blikket. Prosjektleder påpeker at en ikke kan forvente seg at toppledelsen har klart for seg hva som skal inngå i en utredning fordi de ikke nødvendigvis har detaljkunnskap om feltet som utredes, men at ledelsen må gi retning gjennom en styringsdialog. Utredningen er godt forankret på ledernivå og det har vært viktig å ha en aktiv styringsgruppe – en styringsgruppe som styrer.

Det nevnes at det er en generell utfordring å treffe på rett detaljeringsnivå. I en utredning er det mange ulike hensyn og ulike interesser med sine kjeppheter. Det er viktig å bruke tid på å få en felles overordnet forståelse for hva utredningen skal bidra med. Evalueringsteamet finner at utreder ikke har lykkes helt med dette, da arbeidsgruppen har vært uenig om en rekke forhold. Dette vil vi gå nærmere inn på i neste kapittel.

Det at ingen i arbeidsgruppen tidligere har deltatt i utredningsarbeid, setter krav til prosjektleder om å skape en omforent forståelse om hva som er formålet med utredningen. Enkelte av deltakerne har opplevd at utredningen har fokusert på feil forhold. Eksempelvis vil faginteressene gjerne ned i detaljene, både når det gjelder vurderinger av digitale løsninger, og hva som skal inkluderes av beskrivelser og problemstillinger. Her har prosjektleder hatt en tydelig hånd på verket, og leder for styringsgruppen oppfatter at utvalg og avgrensinger er i tråd med mandatet. Vi vurderer denne styringen som nødvendig for å sikre at utredningen besvarer de rette spørsmålene.

Kjennskapen til politiets prosjektmodell blant arbeidsgruppens deltakere er svært begrenset. Det samme gjelder veileder til utredningsinstruksen og veileder i samfunnsøkonomisk analyse. Det kan tyde på at det først og fremst er ansett som et ledelsesanliggende.

Den tverrfaglige bemanningen av utredningsteamet, bestående av jurister, IT-ansatte, saksbehandlere og samfunnsøkonomer kan ha vært et viktig grep i denne utredningen. Et generelt læringspunkt som kan trekkes frem er at tverrfaglighet øker muligheten for å lykkes ved at man unngår en for snever tilnærming og klarer og tenke helhetlig og nytt. Samtidig kan det bidra til å forankre mulige endringer som vil komme, på tvers av organisasjonens avdelinger.

6.4 Gjennomføring av utredningen

Dette kapitlet tar for seg selve gjennomføringen av utredningsprosjektet. Det er sentrale forhold ved *akkurat* denne utredningen som trekkes frem. Men målet er å synliggjøre elementer som kan være av relevans også i andre utredningsprosesser.

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til hvordan arbeidet med utredningen er gjort. Den samfunnsøkonomiske analysen er også vurdert. Evalueringsspørsmålene for den samfunnsøkonomiske analysen kommer frem i et eget underkapittel.

Evalueringsspørsmål

[Prosess] Hvordan har man underveis brukt mandatet?

Hvordan har man sikret at det er samsvar mellom mandat, arbeid og leveranse?

Er prosjektstyringen omtalt i utredningen? I så fall, hvilke hensyn har blitt tatt?
[Prosess] Hva har vært viktige hensyn i prosjektstyringen, mtp. ressursbehov, tidsrammer, ansvar, forankring? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. ressursbehov/-bruk? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. tidsrammer og fremdrift? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. ansvar og arbeidsdeling? • Hvordan er utredningsarbeidet styrt mtp. forankring?
[Prosess] Hvorvidt har utredningsarbeidet vært en lineær prosess vs en prosess hvor man har gått tilbake til tidligere faser for å gjøre endringer (iterasjoner)?
[Prosess] Har det vært endringer i premissene for utredningen underveis? Hvordan er dette håndtert? Hvilke endringer er fulgt opp, hvilke er forkastet?
Er risikoer og utfordringer underveis omtalt? I så fall, hvordan er dette løst?
Problematiseres det utfordringer underveis i gjennomføringen?
[Prosess] Hvordan ble utfordringer/ risikomomenter underveis håndtert?
Begrunnes nivå og verktøy for datainnsamling, analyse og vurderinger?
Omtales kontekstuelle forhold? I så fall, hvordan påvirker de utredningen?
[Prosess] Hvordan er det i arbeidet tatt hensyn til kontekstuelle forhold?
Hvilke tiltak for kvalitetssikring av <i>arbeidet</i> er omtalt?
Hvilke tiltak for kvalitetssikring av utredningens <i>leveranser</i> er omtalt?
[Prosess] Hvordan er arbeidet og leveransen kvalitetssikret?
Er det leveranser fra eksterne inn i utredningen (f.eks. en SAØ)? Hvordan er leveranser fra eksterne håndtert?
[Prosess] Hvordan har man brukt analysen(e) i konklusjonene? Er det direkte sammenheng mellom konklusjonen i analysen og anbefalinger i utredningen, eller har utredningen tatt forbehold ift analysen?
Er årsaken til at eventuelle tiltak er silt ut dokumentert i utredningen?
[Prosess] Hvilke konsepter ble vurdert? • Hvordan har man sikret å inkludere alle relevante konsepter? • Hvordan har man unngått å binde seg til bestemte konsepter tidlig? • Har man evnet å tenke” utenfor boksen”?
Innebærer de vurderte konseptene ulike typer virkemidler (reguleringer, økonomiske, pedagogiske)?
Hvor detaljert er konseptene beskrevet med hensyn til: • Hvem som er berørt (enkelpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte) • Hvor stort omfanget av berørte er • Tilsiktede og utilsiktede virkninger • Nyttevirkninger (kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare) • Kostnads- og budsjettvirkninger (kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare) • Hvordan virkningene fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet (fordelingsvirkninger) • Hvorvidt konseptene medfører oppgaveplikter for næringsdrivende • Hvor lenge virkningene forventes å vare • Presisjonsnivået på estimerte virkninger • Sikkerheten eller usikkerheten i estimatene • Hvorvidt det er vurdert avbøtende tiltak ift kostnadsvirkninger eller for å redusere usikkerheten
Er prinsipielle spørsmål vurdert? • Er det absolutte begrensninger for tiltaksutforming, som ikke må overskrides • Hvordan støtter opp om eller svekker, konseptene viktige samfunnsverdier eller prinsipielle hensyn
[Prosess] Er det avdekket at konsepter er i konflikt med viktige prinsipielle hensyn? Ble konseptene endret eller forkastet?
[Prosess] Er det i arbeidet tatt hensyn til datasikkerhet og personvern? Hvordan?

[Prosess] Er det i arbeidet tatt hensyn til rettssikkerhet? Hvordan?
[Prosess] Hvordan kom man frem til konklusjonen eller anbefalt konsept? • Er de samlede positive og negative virkningene satt opp mot hverandre? • Er alle virkningene vurdert? • Er det tatt hensyn til usikkerhet i forventet måloppnåelse i konseptene?
[Prosess] Er forutsetningene for vellykket gjennomføring av konseptene vurdert, med hensyn til • styring • organisering og ansvarsforhold • informasjonsflyt og tekniske løsninger

Prosjektet ble gjennomført i løpet av ca. seks måneder, med en prosjektgruppe som samtidig jobbet med sine vanlige oppgaver. Det var møter i arbeidsgruppen om lag hver 14. dag underveis i prosessen og det er gjennomført tre styringsgruppemøter i første halvår av 2018. Videre har arbeidsgruppen hatt møter med interesseforeninger og våpenforhandlere.

Deltakerne i arbeidsgruppen opplever at det er gjort et betydelig arbeid på kort tid. Den tidsmessige rammen oppfattes som streng, av én karakteriseres det som at det «*gikk litt for fort i svingene*». Deltakerne har underveis opplevd tidspress og høyt krav til fremdrift i arbeidet, og noen har oppfattet det som krevende. Prosjektleder har lang erfaring fra utredningsprosesser. Han viser til at man sammenlignet med andre utredninger i dette tilfellet har gått fort frem, men at han ikke er tilhenger av for lange utredningsprosesser. Det har vært en bevissthet rundt fremdrift, som av prosjektleder oppfattes som positivt, men som det er mer delte meninger om blant utredningsteamet.

Et annet poeng er at flere oppfatter å ha jobbet litt hver for seg. Prosjektleder har styrt oppgavene, og enkeltpersoner har fått ansvar for spesifikke leveranser. Selve skrivearbeidet er også delt opp tilsvarende. En informant trekker frem at vedkommende ikke så flere av modellene før helt på slutten av prosessen, en annen påpeker at man ikke alltid hadde oversikt over hva de andre drev med. Arbeidsformen har gjort at ikke alle opplever at man har jobbet like godt sammen. Et av prosjektmedlemmene forklarer:

Ting ble ofte ikke forankret i workshops eller lignende der alle var til stede. Det var ikke alltid like lett å få oversikt over hvor vi var i prosessen og hva som var beskrevet. Men vi har hatt et fellesområde, og mulighet til spille inn på helheten underveis og til hverandres arbeid også, så det har vært god transparens. Men jeg har kanskje savnet å jobbe noe mer i felleskap.

Sitatet over peker mot et opplevd behov om mer arbeid i felleskap, samtidig nyanseres påstanden ved at man har hatt rom for innspill i arbeidsgruppemøter. Flere informanter trekker nettopp frem at det har vært stor takhøyde for å komme med innspill og at det har gitt gode diskusjoner i prosessen. Det trekkes også frem at det var rom for å være uenig, noe vi skal nærmere inn på nedenfor.

En utredningsprosess vil aldri være helt lineær, og har heller ikke vært det i denne utredningen. Flere av deltakere forteller at dette blant annet henger sammen med at mandatet ikke var klart og tydelig fra første stund. Det kom frem nye problemstillinger underveis etter hvert som man fikk mer kunnskap om arbeidsprosessene i våpenforvaltningen. Etter diskusjoner ble også modellene endret på, for å få

inn elementer som arbeidsgruppen mente måtte med. Videre tok man steg tilbake for eksempel når foreløpig arbeid ble presentert for styringsgruppen.

Prosjektleder reflekterer om forankring og oppgavefordeling:

Jeg kunne vært enda tydeligere på hvem som gjør hva [i arbeidsgruppen]. Men her var det ganske mye endring underveis så det var vanskelig å si fra starten. Det var noe av det jeg slet litt med. Men det er også en læring i det. Jeg tenker at denne metodikken er så enkel og dette må alle skjønne, men man bør legge inn tid til å få folk til å forstå hva som er viktig. Hva er en kostnadsanalyse, hva er en samfunnsøkonomisk analyse? Jeg kunne brukt noen mer tid på å forklare formatet og hva en utredning egentlig er.

Når det gjelder utfordringer med prosessen som helhet, forklarer prosjektleder at det gjerne er en utfordring at arbeidet kommer i tillegg til vanlig linjeoppgaver. I dette tilfellet har deltakerne i arbeidsgruppen hatt utredningsoppgavene på si. Prosjektleder anslår selv at han i perioden brukte 30-40 prosent av arbeidstiden sin til utredningen. I tillegg trekkes frem at en prosjektprosess ofte tar mer tid enn hva man har sett for seg på forhånd og at det er viktig å reflektere over balansegangen mellom grundighet og fremdrift i en utredningsprosess.

6.4.1 Vurderingen av konseptene og anbefalingen

To av arbeidsgruppens deltakere jobber til daglig med forvaltningen av våpensaker. Videre er to av arbeidsgruppens deltakere ansatt ved juridisk forvaltningsseksjon, seksjonen med ansvaret for våpenforvaltningen.²¹ En viktig del av arbeidet er en nøye kartlegging av dagens prosesser – hvor de som til daglig jobber med saksbehandlingen har hatt en sentral rolle. Det er også gjennomført «feltarbeid» ved våpenkontoret ved tre politidistrikter. Gode beskrivelser av prosesser var viktig for å identifisere problemkomplekset og hvilke alternative tiltak som skulle utredes.

I utredningen har man tatt sikte på å gjøre «et forsøk på å beskrive realistiske alternativer, men at det også er en rekke forhold som må avklares nærmere i en planleggingsfase». Utredningen tar ikke opp hvordan digitale løsninger skal innføres. Kostnad og nyttevirksomheter sammenlignes med nullalternativet.

Når det gjelder organisasjonsmodeller vurderte arbeidsgruppen syv modeller. Det gis en kort beskrivelse av samtlige i utredningen. Etter siling av alternativer kom man frem til at tre av alternativene skulle utredes. Også her vises det til at «den konkrete arbeidsfordelingen må derimot utredes nærmere i planleggingsfasen». I tabellen under fremkommer konseptene som inngår i utredningen.

²¹ Denne seksjonen har i dag ansvaret for klageprosessen.

Tabell 2: Utredningens innhold - oversikt over konsepter

	Alternativ	Vurdering
Digitalisering - våpensøknader	Alt I Full digitalisering	<i>Alternativet omfatter alle essensielle elementer i en effektiv og brukervennlig søknads- og saksbehandlingsprosess. Søknad fylles ut og sendes på nett, og publikum benytter en identifiserings- og autentiseringstjeneste. Søknaden styres av nedtrekks menyer og obligatoriske felt, og kan ikke sendes inn uten at den er fullstendig. Netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet varierer mellom 228 og 315 mill. i perioden 2019-2028.</i>
	Digitalisering - lagerføring og innførsel	<i>Det er også utredet hvordan prosessen for innførsel og lagerføring kan digitaliseres. Digitalisering av denne prosessen anses som en nødvendig forutsetning for å få en effektiv digital våpensøknadsprosess. Netto nåverdi varierer mellom 41 og 125 mill. kroner i perioden 2019-2028.</i>
Digitalisering - våpensøknader	Alt II Delvis digitalisering	<i>Det er analysert en mindre ambisiøs tilnærming til digitalisering av søknads- og saksbehandlingsprosessen. Et slikt alternativ innebærer at det er kun grenseflaten mot publikum som er gjenstand for digitalisering og automatisering, mens størstedelen av prosessen på politiets side, forblir som i dag, det vil si hovedsakelig som en manuell prosess. Netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet varierer mellom 57 og 91 mill. kroner i perioden 2019-2028.</i>
Organisering	Alt. I Sentralisert modell	<i>Sentralisert modell - alle landets våpensaker behandles og avgjøres av én sentral enhet, og at enhetens medarbeidere er lokalisert ett sted. kontrollvirksomhet, mottak, lagring og forsendelse av våpen og våpendeler, vil måtte håndteres i et samarbeid mellom den sentrale enheten og politidistriktets operative enheter.</i>
	Alt. II Kontroll og oppfølgingsmodell	<i>Våpensaker behandles og avgjøres av én sentral enhet, mens kontrollvirksomhet og øvrige oppgaver vil utføres av en distriktsenhet. Det bærende elementet er at all beslutningsmyndighet på våpenforvaltningens område – i det minste som et utgangspunkt – flyttes fra politidistriktene til én enhet og ett fagmiljø</i>
	Alt. III Linjedelingsmodellen	<i>Våpensaker behandles og avgjøres både av én sentral enhet og av en definert funksjon i hvert politidistrikt. Den sentrale enheten behandler søknader og gir våpentilatelse i kurante saker – saker som i utgangspunktet kan undergis heldigital behandling. Politidistriktene behandler og avgjør saker som krever nærmere vurdering</i>
Kilde: POD/ konseptutredningen av våpenforvaltningen		

Ovenfor har vi vært inne på at det som omhandlet digitalisering har vært lite kontroversielt, og at det har vært stor enighet blant alle involverte om digitaliseringsbehovet og alternativene som har vært på bordet. Utredningen konkluderer med at full digitalisering gir svært gode nyttevirkinger. Slik en av deltakerne formulerer det:

Digitalisering var gitt, der har ingenting blitt lempet ut. Det var å digitalisere hele pakken - der var det ikke noe særlig debatt.

Når det gjelder organisasjonsmodeller var det derimot stor uenighet. Det var uenighet både om hvilke arbeidsprosesser en valgte å se på, begrunnelsene for hvorfor noe ble utelatt, og hvorvidt nullalternativet var beskrevet godt nok. Det er primært de som representerer våpenforvaltningen i politidistriktene, som er kritiske. Kritikken hevder også at nullalternativet er for dårlig beskrevet. Dettens begrunnes i at det gjennom politireformen også er foretatt en sentralisering av våpenkontorene til politidistriktene. Endringen er nylig implementert og virkningene har ikke fått tid til å spilles ut. På spørsmål om det mangler noe i problembeskrivelse svarer en i arbeidsgruppen:

Jeg er enig i at situasjonene er altfor dårlig. Det er stor forskjell i saksbehandlingstid og mange forskjeller i praksis og det er altfor dårlig. Men reformen har jo allerede sentralisert våpenforvaltningen til et sted i distriktet. Og det er store endringer som man ikke har sett virkningene av ennå. Det har man ikke tatt godt nok hensyn til i denne utredningen her. Man kunne hvert fall ventet et år til.

Videre forklarer informanten at også høringsinstansene ved politidistriktene har kritisert utredningen for det samme. For øvrig nevnes dette poenget helt kort i utredningsdokumentet, hvor det heter at distriktene nettopp har gjennomgått en omfattende omorganisering blant annet med et sentralt våpenkontor og at virkningene ikke har fått tid til å utspille seg.

Noen av informantene kritiserer utredningen for manglende detaljering om hvilke oppgaver som tilfaller hvem innenfor de ulike organisasjonsalternativene som er utredet. Blant annet at utredningen ikke tar for seg tilbakekall av våpenkort eller bevilgning hos forhandler. Hvorvidt man skal ha den såkalte negative vedtaksmyndigheten, har mye å si for ressursene som blir plassert i politidistriktene²². Prosjektleder er kjent med denne kritikken. Det påpekes også argumentene om hva som gjør sentralisering bedre enn dagens situasjon, er svake. Det var ikke klart for alle i arbeidsgruppen hva som var fordelene og ulempene som de ulike organisasjonsalternativene medførte.

Et annet viktig poeng relatert til problembeskrivelse og vurdering av tiltak er viktigheten av en vel fungerende styringsgruppe. Det er alt nevnt at i denne utredningen har opplevelsen av samspillet mellom styringsgruppe og arbeidsgruppe vært bra. Et eksempel er at ett av alternativene som er utredet, først kom på bordet etter innspill fra styringsgruppen. Som assisterende politidirektør sier;

Det har underveis blitt fremlagt informasjon som har blitt tatt opp til diskusjoner noe som kanskje har ført til at dette har tatt en annen dreining enn det prosjektlederen hadde tenkt. Han var kanskje litt vel tydelig på hvor han ville og litt lukket i forhold til utfallsrommet. Samtidig har han vist vilje og evne til å ta nye innganger etter innspill i styringsgruppen. Jeg synes det har vært en av de bedre styringsgruppen som jeg har vært inne i og jeg har vært med i mange.

Anbefaling

I følge veilederen til utredningsinstruksen skal en utredning munne ut i en begrunnet anbefaling om hvilke(t) tiltak som samlet sett er best for samfunnet. I utredningen om politiets våpenforvaltning gis det ikke en anbefaling. Bakgrunnen for det er at arbeidsgruppen ikke kunne enes om en anbefaling om organisasjonsmodell.

Utredningen vurderer likevel at noen tiltak har større grad av måloppnåelse. Det gjelder full digitalisering av våpensøknadsprosessen og digitalisering av prosess for innførsel og lagerføring. Organisasjonsmodellen som vurderes ha å ha størst måloppfyllelse er alternativ *II Kontroll og oppfølgingsmodellen*. Disse tiltakene vurderes også til å ha høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Flere i arbeidsgruppen

²² Med negativ vedtaksmyndighet vises både til tilbakekall av våpentillatelse og tillatelse til å selge. Videre inngår også stengning av skytebane.

trekker frem at det til tross for at det ikke er gitt anbefaling i utredningsdokument, ikke er vanskelig å forstå hva som er arbeidsgruppens foretrukne alternativ. De mener at utredningen helhetlig ikke ville ha fremstått på en annen måte, om det hadde vært inkludert et siste kort kapittel om anbefalinger. Deltakerne i arbeidsgruppen oppfatter det positivt at man valgte å ikke komme med en direkte anbefaling;

Toleranse for at vi ikke kom til enighet, det at man ikke følte seg presset til å komme til enighet det var veldig greit, at man kunne ha forskjellig mening og aksept for det og at det kommer frem i anbefalingen som egentlig ikke var en skikkelig anbefaling til styringsgruppen. Man hadde kanskje en indirekte føring på hva arbeidsgruppen så for seg, så må styringsgruppen ta beslutningen selv. Hvordan vi kom til konklusjonen synes jeg også var bra. Redelig og fair at ingen ble overkjørt. Vi fikk gehør hvis vi var uenige.

Prosjektleder kan fortelle at utredningen ifølge mandatet i utgangspunktet skulle kommet med en anbefaling, men man valgte å ikke gjøre det grunnet en delt arbeidsgruppe. Videre trekkes det frem at ansvaret for å velge konsepter er en ledelsesoppgave. Prosjektleder forklarer:

Det er en av grunnene til at jeg signaliserte til styringsgruppa at vi skal komme med en faglig vurdering men ikke en anbefaling. I mitt hode blir det feil at en arbeidsgruppe skal anbefale, det er faktisk styringsgruppens område og det er de som skal komme med en anbefaling (...) Det står kanskje i veilederen til samfunnsøkonomisk analyse at man skal komme med en anbefaling. Vi gjør i prinsippet ikke det. Vi gjør de faglige vurderingene. Men samtidig skinner det gjennom hva vi mener. Jeg tenker at det er mange hensyn å balansere. Så jeg synes ofte det ikke trenger å være arbeidsgruppen som kommer med en anbefaling, det er virksomhetsleder som må veie alternativer opp mot hverandre»

Selv om veilederen til utredningsinstruksen legger til grunn at en utredning skal komme med en anbefaling, åpner den samtidig for at det ikke gis anbefaling i «situasjoner med viktige prinsipielle hensyn, betydelige fordelingsvirkninger og når det er usikkerhet om omfang og verdsetting av viktige virkninger» (s. 31).

6.4.2 Den samfunnsøkonomiske analysen

Evalueringsteamet har vurdert følgende spørsmål med hensyn til den samfunnsøkonomiske analysen i denne utredningen.

Evalueringsspørsmål
Hvilket nivå ligger den samfunnsøkonomiske analysen på? • forenklet analyse • kostnadseffektivitetsanalyse • kostnadsvirkningsanalyse • nytte- kostnadsanalyse
Er nivået på analysen begrunnet med hensyn til forholdsmessighet?
Er det tydelig hvilke forutsetninger den samfunnsøkonomiske analysen hviler på?
Er det tydelig hvilke utregninger som ligger til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen?

Er det kostnads- eller nyttemomenter som ikke er tatt hensyn til? I så fall, grunngis det?
Er det faktorer med betydning for kostnad eller nytte, som ikke er tatt hensyn til? I så fall, grunngis det?
Hvordan brukes den samfunnsøkonomiske analysen i utredningsrapporten, vurderes analysens innhold og kvalitet, hvor sterk er koplingen mellom den samfunnsøkonomiske analysens anbefaling og utredningens anbefaling.

I utredningen er det gjennomført en nytte-kostnadsanalyse. Beregningene er gjennomført av samfunnsøkonom(er) ansatte i POD (analyseseksjonen). Analysene beregner prissatt nytte og kostnadsvirkninger på digitaliseringstiltakene, og sammenligner det med nullalternativet. Når det gjelder digitalisering valgte man å se på prosessen som ville gi størst gevinst. De intervjuede forteller at også andre deler av våpenforvaltningsprosessen kan digitaliseres, men at de ikke er inkludert i analysen. Det er videre gjennomført relativ enkle analyser. Informantenes oppfatning er at man kunne synliggjort enda større gevinster om man hadde tatt inn flere elementer i analysen. Virkningene var imidlertid så store ved de beregningene som er gjort, at det ble vurdert som tilstrekkelig. Slik én formulerer det: *«Det ligger en tusenlapp på bakken og venter på å bli plukket opp. Investeringen er spart inn på et år».*

Utrekningen er ifølge informanten som har gjennomført de, standard metode, med standard komponenter. Og det vises til at alle forutsetninger er redegjort for og derfor mulig å ettergå. Mye av diskusjonene i forkant dreiet seg om forutsetningene. For eksempel hva man antar er vekst i våpensøknader fremover, spart tidsbruk og sparte portokostnader for politiet, våpensøker, og våpenforhandlere.

Når det gjelder organisasjonsmodellen er kun kostnadsvirkningene prissatt, mens ingen av nyttevirkningen er det. Nyttevirkningen på organisasjonsalternativene er vurdert ut fra pluss/minus – metoden, begrunnet i at disse er vanskelig å prissette. Som nevnt ovenfor, er arbeidsgruppen delt hva gjelder innhold i og kvaliteten på argumentasjonen i analysen.

Evaluators vurdering

Utredningsprosessen har hatt en rask fremdrift. Det har vært lagt til rette for en effektiv prosess, men det er et bytteforhold mellom tid og detaljeringsnivå. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt prosessen har gått *for* fort frem. Det er klart at tidsbegrensninger kan legge til rette for effektivitet, men det gjør også at man må være strengere i avgrensningen – her ser det ut til at prosjektleder med sin erfaring fra utredningsarbeid har balansert dette på en god måte. Man har vært strategisk og sett på de tiltakene som er vurdert som reelle alternativer. Det er viktig å påpeke at hensikten med en konspetutredning heller ikke er å detaljere alle alternative tiltak fullt ut. Intervjumaterialet peker mot at politiets ledelse, her representert ved assisterende politidirektør, opplever at utredningen har svart ut målsettingene som lå i mandatet.

Det at utredningsarbeidet skred raskt frem kan også ha bidratt til at enkelte oppfattet at man ikke har jobbet like godt sammen. En ulempe med raske prosesser er at det gir lite rom for modning. Det kan være en fordel at involverte i utredningsarbeidet får tid til å ta innover seg hvor man skal og hva man vil oppnå med utredningen. Det forankrer og gir felles forståelse i utredningsteamet.

De fleste av de involverte, både leder for styringsgruppen, prosjektleder og noen av prosjektdeltakere opplever at de har levert et godt beslutningsgrunnlag, gitt en såpass begrenset tidsramme. Hadde man hatt lengre tid kunne utredningen ha vært mer detaljert. Balanse mellom tid og detaljeringsnivået må

vrderes nøye. Et utredningsarbeid koster også samfunnet. Resultatet er at noen av arbeidsgruppens medlemmer synes utredningen ikke er god, mens andre synes den er god.

I intervjuene ble informantene utfordret til å reflektere rundt hvorvidt det er særskilte hensyn som er viktig å tenke på når en utredning tar for seg digitalisering. Det var ingen innspill på dette. Det kan muligens forklares i at gevinstene ved digitalisering i dette tilfellet er så store, og dagens prosesser så gammeldagse at digitalisering er i alles interesse. Det er ikke her slagene har stått, etter evaluators syn.

Det er to tydelige «leire» i utredningen, hvor skillelinjene samsvarer med oppgaveområdet. Samfunnsøkonomene i analyseseksjonen er fornøyde, og mener at det sentrale har vært å belyse økonomiske gevinster og andre nyttevirksomheter. De oppfatter at fordelene er synliggjort, og at det er nettopp det som har vært målet. Den andre leiren er de som har våpenforvaltning som arbeidsområdet og som blir direkte berørt av en eventuell organisasjonsendring. De er av den oppfatning at utredningen har mangler. I arbeidet med utredningen har det vært helt essensielt å inkludere ansatte med fagkunnskap og kunnskap om forvaltningsprosessene. Samtidig må dette veies opp mot en mulig risiko ved at ansatte som blir direkte berørt av organisasjonsendringer, kan ha egeninteresser. Både blant deltakerne i styringsgruppen og arbeidsgruppen er det deltakere som har interesser i hvilke alternativer som velges. Potensielt kan det handle om å legge ned sin egen arbeidsplass. Skillet mellom faglig, praktisk og personlig vurdering kan være vanskelig å trekke, og er dermed et forhold som må tas i betraktning når man vurderer hvor tett på ulike parter skal være i arbeidet.

I forlengelsen av dette peker datamaterialet mot at det ikke var en omforent forståelse om oppdragets innhold og avgrensinger. Faginteresser vil gjerne mer ned i detaljene, mens styringsgruppe og prosjektleder må løfte blikket og ha et strategisk fokus. Når det er sagt, kan det også være et poeng i at utredningene burde tatt for seg hele, eller større deler av oppgaveporteføljen under ett. En informant peker nettopp på at flere oppgaver ikke ble diskutert, og når man problematiserte dette ble det henvisning til at det ville inngå i en planleggingsfase. Et argument fra en informant er at det fort kan bli for sent å snu når man har landet en organisasjonsmodell, selv om nye hensyn og argumenter skulle dukke opp i etterkant. Det kan imidlertid være gode begrunnelser som ligger til grunn for avgrensningene som ikke fremkommer i utredningsdokumentet, og som heller ikke har kommet frem gjennom intervjuene.

Politiet har vært (og er fremdeles) gjennom en stor reform. Dagens organisasjonsmodell er et resultat av en omstillingsprosess som er i støpeskjeen og dagens modell har dermed ikke virket over særlig tid. Dette er nevnt kort i utredningen (s. 40), men det kan være en svakhet ved utredningen at forventet utvikling innenfor eksisterende organisasjonsmodell ikke er beskrevet detaljert, slik enkelte av informantene hevder. Nullalternativet skal ikke bare være en beskrivelse av dagens situasjon, men forventet utvikling innenfor dagens situasjon. Når dagens situasjon ikke har fått tid til å utspille seg, opplever enkelte av utredningsteamets deltakere at sammenligningsgrunnlaget for organisasjonsmodellene ikke har vært godt nok. Merk at dette argumentet kun gjelder organisering, hvor nyttevirkningene er ikke-prissatte.

6.5 Involvering av berørte parter

Evalueringsteamet har vurdert en rekke spørsmål med hensyn til hvordan berørte parter og eksterne interesser er involvert og hørt i denne utredningen.

Evalueringsspørsmål
[Prosess] Hvordan er det vurdert hvem som vil bli berørt av konseptene, direkte og indirekte?
[Prosess] Når har de berørte partene blitt involvert?
[Prosess] Hvordan har de berørte partene blitt involvert?
Hvem er involvert i en tidlig fase (før prosjektoppstart eller rundt prosjektoppstart)?
Hvordan involveres eksterne i en tidlig fase?
Blir leveranser lagt ut på høring/blir eksterne invitert til å gi innspill? I så fall, når?
[Prosess] Hvilke vurderinger er gjort med hensyn til høringens omfang og tidsfrister?
Er leveransen revidert i forbindelse med høringsinnspill eller tilbakemeldinger senere i prosessen?
[Prosess] Hvilke vurderinger er gjort i forbindelse med høringsinnspillene? Hvilke innspill er evt fulgt opp eller forkastet?
[Prosess] Evt. Er det vurdert at utredningen <i>ikke</i> skal på høring? Hva er begrunnelsen?
[Prosess] Hvorvidt er innspillene hensyntatt og vurdert?
[Prosess] Er det reflektert rundt hvordan ulike aktører kan påvirke (aktørbeskrivelser):
• Hva har du kontroll på selv? • Hva trenger du fra omgivelsene? • Hva trenger de fra deg? • Om du skal bestille noe – hvem skal du bruke? Når i prosessen skal du gjøre det

Utkast til rapport ble ferdigstilt juni 2018 og sendt på høring, men allerede tidlig i prosessen ble en rekke interessenter involvert. Det var et bevisst valg å involvere interessentene tidlig. I bredeste forstand er samfunnet som helhet en interessent for utredningen, da en trygg våpenforvaltning settes i sammenheng med kriminalitetsforebygging. Videre er det et uttalt mål å gi økt publikumstilfredshet – det gjelder forhold som ventetid og enhetlig saksbehandling på tvers av politidistriktene. Når det gjelder digitalisering av søknadsprosesser er det en stor publikumsgruppe som har interesser i våpenforvaltningen²³. I dag varierer ventetiden på en våpensøknad ved de 12 ulike våpenkontorene fra syv til 55 dager ifølge tall som presenteres i utredningen. Det finnes også eksempler på mye lengre ventetid. I forbindelse med politireformen og sentralisering av våpenforvaltningen til distriktene økte saksbehandlingstiden. Det har påvirket publikums oppfatning av forvaltningen i negativ retning. Selve våpensøkeren er en ekstern bruker av tjenesten og er ikke direkte involvert, men ble representert i utredningen ved involvering fra interesseorganisasjoner. Våpenselgerne er også eksterne brukere, disse er involvert ved at to store våpenselgere/importører er involvert i innspillsmøter.

Arbeidsgruppen har hatt møter med Innlandet politidistrikt, Nordland politidistrikt, Finnmark politidistrikt, Kripos, Norges skytterforbund, Det frivillige skyttervesenet, Norges jeger- og skytterforbund og to store våpenforhandlere. Forhandlerne hadde ingen bransjeorganisasjon så det ble plukket ut to

²³ Per august 2017 var det registrert nærmere 1,5 millioner våpen i våpenregisteret, fordelt på ca. 490 000 eiere. I 2017 ble det fattet 70 233 vedtak om erverv av våpen og 1169 avslag.

store forhandlere. Samlet har interessenter innad politiet selv, og interessenter fra publikum vært involvert. Arbeidsgruppen identifiserte selv interessenter utenfor politiet og kontaktet disse.

Som nevnt er også fagorganisasjonene i politiet inkludert i styringsgruppen. Hovedavtalene legger føringer som sikrer medbestemmelse i organisasjonen gjennom at fagforeningene involveres i saker som omhandler omstilling og organisasjonsendringer og som får konsekvenser for de ansatte. Det er dermed pliktig å involvere fagforeningen, samtidig peker de intervjuede på at involvering av disse i styringsgruppen har bidratt til verdifulle innspill.

Videre blir prosessen med involvering beskrevet som særdeles vellykket og nyttig. Én interesseorganisasjon forklarer at de først ble invitert til et møte med POD i februar, hvor de ble orientert om utredningen. POD informerte om politiets erfaring med dagens forvaltning og målene med utredningen. Interesseorganisasjonen ble det gitt mulighet til å gi konkrete innspill på opplevde mangler, hva som kunne forbedres og hvordan. Om lag to måneder etter første møte ble interesseorganisasjonene kalt inn på nytt. I møtet skisserte POD sine tanker rundt mulige modeller innenfor digitalisering og organisering. Interesseorganisasjonene fikk mulighet til å komme med tilbakemeldinger. Én interesseorganisasjon forteller at det var en meget åpen og god dialog, og at de opplevde at POD var interessert i å lytte til innspill. Slik informanten formulerer det:

Vi mener at dette langt på vei er eksemplarisk på hvordan en involveringsprosess bør være (...) jeg opplever konseptutredningen som grundig og de har vist at de har tatt det seriøst og forstår det vi har snakket om»

Blant informantene i arbeidsgruppen ble også prosessen med involvering opplevd som positiv. Blant de involverte som representerte publikum, var man i stor grad omforent om problemene i dagens forvaltning. Det kom ikke nødvendigvis frem mye nytt, men det var viktig å få en forståelse for publikums behov og ønsker for våpenforvaltningen. Innspillene bekreftet en del av de tanker og forventninger arbeidsgruppen hadde. Arbeidsmøtene med politidistriktene ble oppfattet som svært viktig som ledd i å få frem kunnskap om dagens situasjon og problemforståelse.

Videre har Menon Economics vært en ekstern leverandør inn i utredningen. De har bidratt med å tegne opp og visualisere arbeidsprosessene i forvaltningen. I tillegg stilte de kritiske spørsmål underveis i prosessen. Prosjektleder oppfatter det som et vellykket grep og oppgir at det ofte er nyttig med et kritisk blikk fra et eksternt perspektiv. Det oppgis at samarbeider var uten utfordringer. Bruk av eksterne ressurser blir i dette tilfellet vurdert som en fordel.

Utredningen ble sendt på høring rett før sommeren med høringsfrist i løpet av sommerferien. Det er ifølge prosjektleder ikke ideelt, men var nødvendig fordi man skulle rekke en frist opp mot porteføljestyresgruppen i september. Utredningen var to uker forsinket og høringsfristen er da gjerne noe man tar inn tapt tid på, slik prosjektleder beskriver.

Politidistriktene, sysselmannen, fagforeninger og interesse-/brukerorganisasjonene er blant de som leverte høringsinnspill. Høringen bidro ikke i særlig grad med nye perspektiver, da de sentrale partene allerede var involvert fra en tidlig fase. Oppfatninger blant arbeidsgruppen etter en innledende

gjennomgang av høringsinnspillene var at tilbakemeldingene til utredningen er positive. En interesseorganisasjon forteller at de opplever å kjenne seg godt igjen i problembeskrivelsene.

Evaluators vurdering

Prosessen med å identifisere og involvere berørte parter er vellykket i denne utredningen. Oppfatningen er at hovedaktørene som burde involveres også ble det. Behovet for å forenkle søknads- og saksbehandlingen gjennom digitalisering er opplagt, og det som omhandler digitalisering er dermed lite kontroversiell også for berørte parter. Men involveringen har bidratt med en forståelse for publikums behov, samtidig signaliseres det at man her tok tak i et felt med store forbedringsbehov. Hovedanliggende til interessentene utenfor politiet har vært digitaliseringsdelen, og disse virker å være mindre opptatt av organiseringen.

Selve våpensøkeren er den ekstern bruker av tjenesten og er indirekte representert gjennom interesseorganisasjoner. I tillegg er to store våpenforhandlere involvert gjennom innspillsmøter. Det synes å være gode grunner for at våpensøkerne ikke er direkte involvert, eksempelvis gjennom spørreundersøkelser. Det begrunner vi med at digitalisering av dagens brukerprosess er lite kontroversielt og at bruker-/interesseorganisasjoner er godt involvert både gjennom innspillsrunder underveis og høring i etterkant. DFØ anbefaler at den reelle bruker bør være godt involvert i utredningsarbeidet. En vanlig «feil» i mange utredninger er at saksbehandlere mener at «vi vet hva brukeren trenger og trenger ikke snakke med dem». Konsekvensen kan være at muligheter for vesentlige forenklinger og forbedringer ikke blir tilstrekkelig vurdert. Mulige løsningsforslag kan bli for snevre fordi en ikke klarer å tenke nytt og bruker forutsetninger om hva en tror brukeren trenger. Vi oppfatter ikke at dette har vært tilfelle i denne utredningen, men peker på det som et generelt læringspunkt for andre som skal gjennomføre utredninger.

I politiets egne rekker er derimot organisering med eventuell sentralisering av stor interesse. Fagforeningene er obligatorisk å involvere grunnet hovedavtalen. Deres representasjon, samtidig med at det er nedsatt en styringsgruppe som representerer en bredde i politiets organisasjon, kan være et godt grep for å få med seg sentrale aktører på en eventuell fremtidig omorganiseringsprosess. I kraft av å delta i styringsgruppen har aktørene hatt mulighet til å spille inn, og gi retning på hva utredningen skulle ta for seg. Det kan også bidra til å forankre og forplikte partene i det videre arbeidet. En informant opplyser at det gjennom høringsinnspillene fra politidistriktene har kommet kritikk til omorganiseringen. Vi kjenner ikke innhold og omfanget av kritikken fra høringsinnspillene, men mye tyder på at det ikke er en omforent forståelse av en videre prosess med sentralisering av våpenforvaltningen.

6.6 Utredningsrapporten og kvalitet

Evalueringsteamet har vurdert følgende spørsmål med hensyn til utredningsrapportens kvalitet.

Evalueringsspørsmål
Er leveransen i tråd med mandatet? Ved avvik, begrunnes avviket?
[Prosess] Hvordan har man sikret at det er sammenheng mellom leveranse og mandatet? Hvordan er eventuelle avvik håndtert?
Hvordan er strukturen på dokumentet? Er det en «rød tråd»?

Er det unødvendige elementer eller elementer som mangler?
Hvordan er vektleggingen mellom elementene? Hva får mest/ minst plass?
[Prosess] Hvordan ble vektleggingen mellom elementene bestemt?
Er det et tydelig skille mellom empiri og fortolkning?
Er det åpenbare konsepter som ikke er drøftet?
Blir tiltakene sammenliknet med nullalternativet?
Er resonnementet klart og lett å følge?
Er konklusjonen klar og tydelig?
Er anbefalingene tydelige?
Hvilke forbehold tas med hensyn til anbefalingene? Hvis det er usikkerhet knyttet til måloppnåelsen i konseptene (eller store kostnadsvirkninger), er dette kommunisert i anbefalingene?
Er det anbefalt en evaluering på et senere tidspunkt?
I så fall, er det lagt rammer eller anbefalinger for en senere evaluering?
Er nåsituasjonen dokumentert, for senere bruk i evalueringen?

Konseptutredningen av våpenforvaltningen i politiet er på 55 sider. I tillegg kommer 38 sider med vedlegg.

Utredningen tar i hovedsak for seg de seks spørsmålene i utredningsinstruksene. Dagens situasjon/ problembeskrivelse er med, og ulike tiltak identifisert. Det er gjennomført en enkel samfunnsøkonomisk analyse. Ordet «mandat» benyttes ikke i utredningen. Men det fremkommer tydelig at formålet med utredningen er å lage et beslutningsgrunnlag som legger grunnlaget for en effektiv og kvalitativt god våpenforvaltning i politiet.

Analysen beskriver hva problemer er, og hva som er årsaken til problemene. Som en del av beskrivelsen av dagens situasjon, er det laget en oversikt over hvilke prosesser som inngår i våpenforvaltningen. Flere av disse prosessene er tegnet opp. Det gir et oversiktlig bilde av hvordan disse prosessene ser ut i dag. De største utfordringene ved våpenforvaltningen slik den ser ut per i dag er også beskrevet.

Risiko er vurdert for de to alternative løsningene knyttet til digitalisering. Kvalitativ vurdering er gjort for begge alternativer, mens for full digitalisering er også kvantitativ risiko vurdert. Det er gjort en Monte Carlo-simulering for å illustrere usikkerheten i nåverdiberegningen. Det er også pekt på enkelte risikofaktorer ved de ulike alternativene for organisering som er utredet nærmere.

Utredningen uttrykker ikke en klar anbefaling som konklusjon på rapporten. Det kommer likevel frem hvilket alternativ som fremstår som det mest fordelaktige. De viser videre til at det er en del risiko knyttet til særlig organisering – og dermed også virkningene av tiltakene. Dette kan være grunnlag for ikke å anbefale, eller gi en mer forsiktig anbefaling, slik det fremkommer i veileder til utredningsinstruksen (s. 31).

Forutsetningene for vellykket gjennomføring er ikke løftet frem i et eget punkt. De er likevel omtalt i rapporten. Særlig under risikoer knyttet til de ulike organisatoriske modellene, kommer det frem en rekke momenter som er viktig for en vellykket gjennomføring.

Kapitler i utredningen av våpenforvaltningen

1. Sammendrag
2. Innledning
3. Kartlegging av dagens situasjon og utfordringer med våpenforvaltningen i politiet
4. Målbilde for våpenforvaltningen
5. Dimensjoner og avgrensninger i analysen
6. Digitalisering av våpensøknadsprosessen
7. Digitalisering av prosessen for lagerføring og innførsel
8. Organisering av våpenforvaltningen
9. Måloppfyllesesanalyse og innfasing av tiltak
10. Referanser
11. Vedlegg – Dokumentasjon av prosesser
12. Vedlegg – Det juridiske rammeverket

I sammendraget redegjøres det for omfanget av, målet med, og hva politiets oppgaver med våpenforvaltningen er, og hvordan denne oppgaven henger sammen med politiets ansvar for å forebygge og bekjempe kriminalitet. Deretter trekkes det fram forventninger om at kommende Riksrevisjonsrapport vil påpeke mangler i våpenforvaltningen. Sammendraget tar også for seg formålet med utredningen/ problemstillingen – hvordan etablere en mer effektiv og kvalitativt god våpenforvaltning. Utredningen skal komme fram til et valgt konsept som skal føre til implementering av tiltak. Tiltak skal ikke anbefales, men analyseres av en arbeidsgruppe. Mål for våpenforvaltning knyttes opp mot politiets primære strategi som er kriminalitetsfore-

bygging.

Det redegjøres for at tiltak er iverksatt i etterkant av Riksrevisjonens gjennomgang. Konseptutredningen skal derimot ta for seg tiltak på lengre sikt. Avgrensning og konklusjon om hvilke tiltak som vil gi størst gevinst gis allerede i sammendraget. Videre inneholder kapitlet tabeller som viser virkninger av tiltakene. Innledningskapittelet tar for seg bakgrunn, formål, innhold og organisering av arbeidet, samt en kort sekvens om metode og begrepsavklaringer. Arbeidsgruppe og styringsgruppe listes opp

Rapporten inneholder videre en situasjonsbeskrivelse av utvalgte arbeidsprosesser i dagens forvaltning. Dette redegjøres for i kapittel 3, Kartlegging av dagens situasjon, som er blant rapportens lengste med ni sider. Kapitlet redegjør for antall skytevåpen, vedtak og våpeneiere og hva politiets ansvar er. Politiets oppgaver og arbeidsprosesser beskrives med figurer og tekst som forklarer hvordan søknadsprosessen foregår. I tillegg redegjøres det i større detalj for oversikt over sentrale oppgaver/ arbeidsprosesser i våpenforvaltningen over 30 sider i vedlegget. Deretter følger en del der utfordringer (identifisert av arbeidsgruppen) per prosess beskrives i kulepunkter.

Alternativene som er gjennomgått og virkningene av disse, gjøres rede for i kapitlene 6-8. I dette inngår samfunnsøkonomisk analyse av alternativene. Digitaliseringstiltakene er prissatt, mens virkningene av organiseringstiltakene er vurdert etter pluss/minus metoden. Det er ett kapittel for digitalisering av våpensøknadsprosessen, ett for digitalisering av prosessen med lagerføring og innførsel, og ett hvor alternativene og virkningene med organisasjonsmodellene gjennomgås. Kapittel 8 om organisering av våpenforvaltningen er det mest omfangsrike med 12 sider i rapporten, foruten vedlegget. Rapporter tar ikke for seg implementering av tiltak, men viser til at det er en rekke forhold som må avklares nærmere i en videre planleggingsfase. Eksempelvis tar utredningen ikke for seg av hvem og

hvordan digitale løsninger skal etableres²⁴. Rapporten opplyser at konkret arbeidsfordeling i forvaltningen må utredes nærmere i en planleggingsfase.

Det er gitt en vurdering av hvilke tiltak som gir de største nyttevirksomheter. Det heter seg også i rapporten at *«innføring av tiltakene i teorien kan implementeres i ulike faser, men arbeidsgruppens anbefaling er imidlertid at tiltakene bør vurderes i sammenheng»*. Utover det er det ikke gitt eksplisitte anbefalinger om hvilke konsepter/tiltak en bør fase inn eller forutsetninger for god implementering.

Når det gjelder kvalitet er deltakerne i arbeidsgruppen delt i sin oppfatning. Jevnt over er deltakerne fornøyde med kvaliteten på rapporten, de tidsmessige rammene tatt i betraktning. Deltakerne opplever at de har fått utrettet mye på kort tid og assisterende politidirektør fremstår som meget fornøyd og opplever at oppdraget svarer ut de problemstillinger som var ønsket. Mens enkelte andre deltakere i arbeidsgruppen er av den oppfatning at utredningen ikke holder god kvalitet.

Evaluators vurdering

Hva som er en god utredningsrapport er relativt. Dette gjenspeiles også i at arbeidsgruppen er delt i sin oppfatning. Overordnet er evaluators vurdering at utredningen både har styrker og svakheter. En betraktning er: Det kan virke som det er gjort en del valg om omfang, problembeskrivelse og utredede alternativer, som ikke er like godt begrunnet i utredningsrapporten, men som har blitt avklart gjennom diskusjoner i arbeidsgruppen og i dialog med styringsgruppen. Det kan derfor være gode grunner for avgrensingene og veivalgene, uten at det fremkommer like tydelig i rapporten.

Arbeidsprosessene er beskrevet på en oversiktlig og forståelig måte. Det er utarbeidet gode prosesskart, noe som fremstår som et godt grep. Utredningsrapporten fremstår som strukturert og godt oppbygget. Forutsetningen for de prissatte virkningene er beskrevet, men alternativene og begrunnelsene for dem når det gjelder organisasjonsmodellene fremstår som noe svake. Det brukes mye interne og byråkratiske begreper som gjør at utredningen kan fremstå som utilgjengelig for en leser som ikke er like godt kjent med våpenforvaltningen.

I innledningen til rapporten vises det til at arbeidet gjennomføres som en samfunnsøkonomisk analyse, basert på fasene i politiets prosjektmodell og retningslinjer fra Direktoratet for økonomistyring. Videre er det gjengitt en figur som viser stegene i en samfunnsøkonomisk analyse med henvisning til DFØ. Prosjektleder viser til at utredningsinstruksen er et nyttig verktøy og fungerer som en sjekkliste for hvordan man skal gå frem, og det er synlig i rapporten at utredningsinstruksen har vært styrende for arbeidet.

Rapporten beskriver problemet og ønsket tilstand, og identifisere relevante tiltak og deres virkninger. I en konseptutredning er det hensiktsmessig å velge ut de 3-4 mest realistiske alternativene som skal utredes nærmere. Utredningsrapporten har valgt tre alternative organisasjonsmodeller, men valgene begrunnes ikke alltid like inngående. I følge minimumskravene i DFØs veileder skal en utredning også inneholde anbefaling av tiltak og begrunnelse for hvorfor disse anbefales, og hva som er

²⁴ I intervjuene fremkommer det at mange av løsningene vil være hyllevare og at det er fordelen med at digitaliseringstiltakene skal iverksettes lenge etter at en egentlig burde.

forutsetningene for en vellykket gjennomføring. Dette tar ikke utredningen for seg. Imidlertid åpner veileder til utredningsinstruksen opp for mulighet til å avvike fra kravet om anbefaling hvis særlige forhold skulle tilsi det.

I intervjuene begrunnes det hvorfor det ikke er gitt en anbefaling og hvorfor forutsetningen for gjennomføring ikke er tatt med. Det første beror på at arbeidsgruppen er delt i sin oppfatning, i tillegg vises det til at en beslutning om konsept er ledelsens oppgave og ikke en arbeidsgruppes ansvar. Det andre beror på at denne utredningen er et første spadestik og at forutsetningen for en vellykket gjennomføring vil utredes i en egen prosjektfase. Etter evaluators vurdering fremstår dette som et godt grep. Prosjekteier opplever at kvaliteten på utredningen er god og at den svarer ut de krav og forventinger som forelå. Slik vi ser det er det vesentlig del av en kvalitetsvurdering av en utredning at nettopp målgruppen oppfatter utrednings som et godt kunnskapsgrunnlag og nyttig verktøy i det videre arbeidet.

6.7 Utredningens forventede nytte

Evaluerings spørsmål

Hvorfor og hvordan forventes konseptene å få virkninger? Hva er forventet årsakssammenheng/virkningskjede?

Høringsversjonen til utredningen ble ferdigstilt i juni 2018, for deretter å bli sent på høring over sommeren. Utredningen er så ny at konkrete virkninger ikke kan trekkes ut ennå. Det er imidlertid mulig å si noe om hvilke forventinger de involverte har til rollen utredningen vil kunne spille. I løpet av høsten 2018 ønskes det å gjennomføre valg av konsept, deretter planlegging av valgte konsept. Beslutning for denne fasen ønskes tatt før utgangen av 2018. Implementering av tiltak ønskes gjennomført i 2019.

Overordnet er det knyttet store forventinger til utredningens nytte. Det kan illustreres med følgende utsagn, fra en av arbeidsgruppens deltakere:

Nytten er nok ganske stor. Det blir oppmerksomhet rundt det, og det i seg selv er bra. Man ser på løsninger, involverer folk, setter frister osv. Tror at det arbeidet som er gjort nå kommer til å bli viktig fremover.

Assisterende politidirektør som også fungerte som leder for styringsgruppen forklarer at videre oppfølging av utredningen, herunder digitalisering, ikke ligger langt frem i tid. Utredningen viser at det ligger store muligheter og gevinster i digitalisering med bruk av forholdsvis små midler. Det gjør at en ønsker fortgang. Det oppgis at prosessen fremover vil gå raskt og at det er stor aktivitet i organisasjonene for å gjennomføre endringer i dagens våpensøknadsprosess. Videre trekkes frem at mange av de tekniske løsningene er «hyllevare» og at man ved digitalisering kan nyttiggjøre seg av løsninger som alt eksisterer.

Neste steg i prosessen med innføring av digitalisering og endring av dagens organisering av våpenforvaltningen er at saken tas opp i en porteføljestyringsgruppe, som gir anbefalinger til ledelsen om

prioritering av tiltak i politiet. Det er videre knyttet forventninger til at utredningen vil være et sentralt kunnskapsgrunnlag når saken skal opp i porteføljestyringsmøte i oktober 2018. Etter at saken er behandlet i porteføljestyringsmøte utarbeides og fremmes et prosjektforslag for den videre prosessen med digitalisering. Prosjektleder forklarer:

Vi har nå et veldig bra grunnlag for å ta gode beslutninger. Hadde vi ikke hatt det, hadde det gått på magefølelsen og da får man en situasjon hvor det er den som skriker høyest som når opp i konkurransen i stedet for at det er de gode løsningene, det er det masse eksempler på i politiet. Jeg tror utredningen vil være nyttig.

Porteføljestyringsgruppen jobber med ressursallokering i Politidirektoratet. Det er her beslutningen om at prosjektet kan tas inn i en ny fase fattes. Men porteføljestyret kan ikke ta stilling til hvordan politiet organiseres seg. Fremover vil det derfor være ett løp for digitalisering, og ett løp mot organisering, og ett løp mot det politiske nivået. Assisterende politidirektør peker på at det er en rekke hensyn som spiller inn i valgene man tar i saker som gjelder omorganisering. Ett element er kvalitetshensyn som spiller en viktig rolle. Men det er også andre organisasjonsmessige vurderinger som må hensyntas, herunder motstand mot endring og å sikre balanse mellom sterke politidistrikter og en eventuell nasjonal enhet. Det påpekes videre at politiet gjennom nærpoltireformen har vært gjennom store endringer og at endringsslitasje er en problemstilling som er uavhengig av kvalitetshensyn. Sett fra styringsgruppens perspektiv har utredningen gjort det mulig å komme frem til en omforent forståelse for behov, og forslag til gjennomføring – og dette tas med i det videre arbeidet.

Evaluators vurdering

Utredningen har bidratt til å sette tematikken på agendaen, og det er skapt oppmerksomhet og vilje til at saken følges opp. Utredningen bidrar også med å gi legitimitet til Politidirektoratet i møte med ventet kritikk fra Riksrevisjonen. Det er grunn til å tro at utredningen kan ha en betydelig nytteverdi for politiet.

Dette understøttes videre i at utredningen er forankret i toppledelsen som har vist stor interesse for arbeidet. Assisterende politidirektør har vært en aktiv prosjekteier som virker godt informert om prosessen med utredningen og har samtidig klare forventninger til utredningens instrumentelle nytteverdi. Prosjektet virker også å gå rett inn i reformarbeidet som alt pågår i politiet. Man har sett dette som en naturlig del av det videre reformarbeidet.

Vi har nevnt ovenfor at informantene ikke har vært i stand til å peke ut særskilte forhold og betraktninger knyttet til hva som er særegent for å gjennomføre en utredning som omhandler digitalisering. Det er kanskje ikke så overraskende, gitt de åpenbare gevinstene ved digitalisering i dette tilfellet. Når det gjelder saker om gjelder organisering og eventuelt flytting av arbeidsplasser, spiller imidlertid også andre hensyn enn de rent objektive inn. Ideelt sett er en utredning en objektiv analyse av samfunns-effekter og en objektiv avveining om hva som fungerer best. Men enhver organisasjon er en strategisk aktør – hvordan påvirker det en utredning? En organisasjon står ovenfor en strøm av ulike problemoppfatninger, mulige løsninger, preferanser og tolkninger. Dette fører i tur til beslutningsmuligheter,

som ikke bare er et resultat av en klar nytte-kostnad tenkning. Hva som blir innholdet i den videre prosessen gjenstår dermed å se.

7. Syntese – Hva kjennetegner gode utredninger og et godt utredningsarbeid?

I dette kapitlet fremstilles en syntese basert på funnene og vurderinger som er gjort i dybdeevalueringene av MAVOD-utredningen, gjennomført av Arkivverket, og Konseptutredningen av våpenforvaltningen i politiet, gjennomført av Politidirektoratet. Kapitlet oppsummerer funnene fra de to utredningene og trekker frem overordnede betraktninger og læringspunkter som Oxford Research vurderer som relevante for utredningsarbeid i staten.

Gjennom prosjektet har det blitt gradvis klarere at slike evalueringer i større grad bør ta utgangspunkt i utredningsarbeid i et bredt perspektiv, og ikke utelukkende se på veilederen til utredningsinstruksen. Ved å frigjøre seg fra veilederen, fanger man trolig opp flere av de menneskelige, kulturelle og sosiale elementene som vi ser har stor betydning for gjennomføringen av utredningsarbeidet. En utredning burde da også kunne vurderes ut fra evalueringskriterier som evnen til å skape engasjement, vilje til endring og motivasjon. Dette er imidlertid forhold som ikke er eksplisitte i de evalueringskriteriene vi nå har lagt til grunn, men relevansen tydeliggjøres i funnene.

7.1 Kontekst

Gjennomgangen av de to utredningene viser at konteksten for utredningene har stor betydning, både innledningsvis, i gjennomføringen og avslutningsvis. Det handler om aktører, ideer og interesser med relevans for utfordringen og løsningen, som vil påvirke utredningsarbeidet. For MAVOD-utredningen sin del gjaldt det ulike aktørers utfordringer og forventninger til hva utredningen skulle gi svar på. Politidirektoratets utredning må ses i lys av ulike interesser i politidistriktene og -direktoratet. Den som bestiller og den som utfører utredningen bør være bevisst på slike forhold før utredningen igangsettes.

Begge utredningene har til felles at de berører tekniske løsninger i organisasjonen, som knyttes til digitalisering. Vi merker oss imidlertid at noen av de mest relevante forholdene med betydning for utredningene primært handler om organisasjonsmessige forhold, fremfor tekniske spørsmål knyttet til digitalisering.

7.2 Utløser og mandat

Både Arkivverkets og Politidirektoratets utredninger hadde en sterk forankring hos ledelsen. Studiene av utredningene illustrerer godt verdien av denne forankringen. MAVOD-utredningen ble gjennomført til tross for stor intern motstand. For utredningen om sivil våpenforvaltning betydde forankringen at styringsgruppen, hvor ledelsen var representert, spilte en aktiv og viktig rolle for fremdriften.

Utredningene har til felles at de ble styrt av en person med særskilt prosjektlederkompetanse, og et sammensatt team med komplementær kompetanse. Disse forholdene blir trukket frem som bidrag til en vellykket prosjektgjennomføring. For MAVOD-utredningen gjelder videre at utredningsteamet hadde en relativt kort historikk i organisasjonen fra før, noe som satte dem i stand til å stille kritiske

spørsmål uten å være fanget av organisasjonens etablerte myter. Dette er trukket frem som en styrke. Utredningsteamets sammensetning med hensyn til fartstid i organisasjonen, så vel som (komplementær) kompetanse bør være et viktig hensyn når utredningsteamet bestemmes.

Utredningsteamene har til felles at de var lite kjent med utredningsmetodikken. Teamene har anerkjent nødvendigheten av å bygge opp sin kompetanse og sine utredningsferdigheter i forkant av utredningsarbeidet, og underveis. Erfaringene fra Arkivverket og Politidirektoratet demonstrerer at utredningsinstruksen er et verktøy som gir stor legitimitet. For å bevare denne legitimiteten er det nødvendig at teamet ikke bare besitter utredningskompetansen, men også demonstrerer dette overfor interessentene og omgivelsene.

Omfanget og ambisjonsnivået på utredningen har også vært et tema i utredningene vi har sett på. MAVOD-utredningen har sett på relativt omfattende konsepter, men anbefaler et lite kostnadskrevende konsept. Begrunnelsen for å velge en konseptutredning ligger i nødvendigheten av å involvere mange ulike aktører. Dette har vært et viktig vurderingspunkt for utredningsteamet, i tillegg til størrelsen på de utredede konseptene. For Politidirektoratets del handlet valget om utredningsnivå om legitimiteten til utredningen internt i politiet. Det er med andre ord langt flere hensyn enn størrelsen på det utredede tiltaket, som er styrende for valg av utredningsnivå.

Det er imidlertid også forskjeller mellom utredningene. Eksempelvis har Politidirektoratets utredning i større grad lykkes med å etablere en omforent forståelse av at det er et behov for handling. Riksrevisjonen spilte en viktig rolle i å sette press på direktoratet, men det var fra før en omforent oppfatning om et behov for handling. Selv om Arkivverket gjennom Digitaliseringsrådet hadde fått en tydelig beskjed om nødvendigheten av en grundig utredning, var det likevel en langt mindre omforent forståelse av hva som var utfordringen, og hvilken løsning man skulle finne. Mangelen på en felles forståelse har fulgt utredningen og skapt utfordringer for utredningsteamet ved flere anledninger. Erfaringene understreker viktigheten av å etablere denne enigheten. Et alternativt virkemiddel kan være å definere prosjektets rammer og problemstillinger tydelig på et tidlig tidspunkt i arbeidet, eller å operere med to mandater, hvor det første mandatet er bredere, og hvor man senere i prosessen gir utredningsteamet et nytt, mer snevert mandat.

7.3 Gjennomføring

De to utredningene er i utgangspunktet svært forskjellige med hensyn til gjennomføringen av utredningsarbeidet og vurderingen av konseptene. Vi vil derfor begrense oss til å trekke frem noen forhold som har vist seg å være betydningsfulle for begge utredningene.

Begge utredningene har møtt utfordringer med hensyn til det å bevare fokuset. For MAVOD-utredningens del handlet det om innspill fra «sidelinjen», fra omkringliggende aktører og interessenter, og fra kolleger i organisasjonen. For Politidirektoratets utredning av sivil våpenforvaltning var utfordringen i større grad knyttet til arbeidsgruppen selv. Implikasjonen var at utredningene ikke lot seg gjennomføre som lineære prosesser med stadig og jevn progresjon. Begge utredningene har måttet ta steg tilbake underveis, og avklare forhold som skulle vært avklart tidligere, eller som man trodde allerede var avklart. Utredningene illustrerer hver på sitt vis at det er utfordrende å se på utredningsarbeid som rent lineære prosesser. Selv om hensynet til fremdrift til enhver tid må være i prosjektleders

bevissthet, vil det være vanskelig å la være å ta steg tilbake i prosessen. Blant årsakene til dette kan være at mandatet, problemforståelsen og prosjektets avgrensning er uklare for aktørene.

Fra prosjektdeltakernes og interessentenes ståsted vil det være nødvendig at slike diskusjoner tas, og diskusjonene bidrar til å sikre at utredningen har tilstrekkelig legitimitet. På samme tid må hensynet til fremdriften i utredningen ivaretas. Kunsten ligger således i å finne en balanse mellom diskusjoner for legitimitetens del, og fremdrift, snarere enn en prioritering av det ene hensynet over det andre.

Videre må prosjektlederen forutsette uenighet, og ha en strategi for å håndtere uenighet internt i teamet eller mellom utredningsteamet og omkringliggende aktører. En viktig årsak til uenighet ligger i aktørenes preferanser for konsepter eller tiltak, basert på andre hensyn enn de som legges til grunn i utredningen. Det kan være distriktspolitiske problemstillinger (Politidirektoratet) eller et bilde av et konsept som en «silver bullet» som løser alle problemer (Arkivverket). Aktørenes preferanser er ofte basert på andre kriterier enn de som legges til grunn i utredningsinstruksen og i utredningen. Selve rasjonale for utredningsinstruksen er imidlertid å finne et konsept basert på kravoppnåelse, lønnsomhet og prinsipielle hensyn. For prosjektlederen betyr dette at man ikke bare må gjøre en innsats for å jobbe etter utredningsinstruksens prinsipper og intensjoner, men samtidig må evne å håndtere interessene og preferansene til enkelte aktører som går direkte på tvers av arbeidsmåten i utredningsinstruksen. Satt på spissen, må prosjektlederen evne å fasilitere en prosess hvor deltakerne tvinges til å identifisere og vurdere de utredede konseptene ut fra forhåndsdefinerte kriterier.

Utredningene skiller seg betraktelig fra hverandre med hensyn til styringsgruppens involvering. Mens styringsgruppen i MAVOD-utredningen har hatt en rolle knyttet til det å sikre fremdrift, så vel som diskusjon og legitimering av faglige beslutninger og veivalg, har gruppen i Politidirektoratet spilt en vesentlig større rolle, og har gjennom sin involvering hatt betydning for utredningens utfall. Vi skal ikke vurdere hensiktsmessigheten av den ene modellen for involvering, fremfor den andre. Vi vil likevel påpeke at styringsgruppens involvering kan ha stor betydning for utfallet av utredningen. Ideelt sett bør derfor styringsgruppens rolle avklares på forhånd.

7.4 Involvering og høring

De to utredningene berører svært ulike kretser med aktører. I våpenforvaltningen var primærinteressent egen etat, samt publikum, representert ved bedrifter og interesseorganisasjoner. MAVOD-utredningen er tverrsektoriell og krysser forvaltningsnivåer og har involvert en langt bredere gruppe med aktører enn hva tilfellet er for våpenforvaltningen. Følgelig er det valgt ulike former for involvering.

Begge utredningene har involvert interessentene tidlig – i tråd med veilederen for utredningsinstruksen – men kun Politidirektoratets utredning har vært på høring. Hensynet i MAVOD-utredningen har vært å involvere de berørte partene underveis, slik at man slapp eventuelle omkamper i etterkant. Således har arbeidet med MAVOD hatt en forankringsfunksjon. Den omfattende involveringen i utredningsprosessen, blant annet ved å oppnevne eksterne referanse- og styringsgrupper, så vel som ukentlige møter med representanter for kommunesektoren, fremstår som tilstrekkelig for å sikre at berørte aktører ble hørt og hensyntatt. Dette understrekes av erfaringene fra Politidirektoratets utredning, hvor det er en oppfatning blant prosjektmedlemmene at høringen ikke har bidratt med nye perspektiver. Involvering av berørte interessenter er et meget viktig hensyn med potensielt store gevinster

med hensyn til både faglige spørsmål og legitimitet. Utredningene viser imidlertid at det finnes flere ulike måter å ivareta involveringen på.

Et annet hensyn er imidlertid hvordan innspillene fra de involverte partene skal hensyntas. Partene kan i utgangspunktet gis stor innflytelse når de inngår i en styringsgruppe som gis en viktig rolle i utredningsarbeidet. Samtidig er det stor sannsynlighet for at innspillene fra eksterne aktører delvis vil stå i konflikt med hverandre, utfordre prosjektets mandat, eller berøre fremdriften i utredningen. Det er derfor viktig å finne en god måte å sikre at innspillene blir vurdert, samtidig som sprikende eller til dels irrelevante innspill må håndteres på en måte som ikke svekker legitimiteten. I ytterste konsekvens kan utredningsprosessen risikere å stoppe opp som en følge av ukoordinerte innspill som forsøker å trekke utredningen i ulike retninger. Denne balansegangen er krevende, og erfaringene fra utredningene tyder på at det er vanskelig å finne en enhetlig tilnærming til dette arbeidet. Implikasjonen er uansett at prosjektlederen og -teamet på forhånd bør ha tenkt gjennom hvordan berørte interesser skal involveres, og hvordan innspillene skal håndteres på en balansert måte.

I forlengelsen er det også viktig å vurdere hvordan det påvirker utredningen at parter som vil bli direkte berørt av organisatoriske endringer, er tett involvert gjennom arbeidsgruppen og styringsgruppen, slik tilfellet var i POD. Skillet mellom faglig, praktisk og personlig vurdering kan være vanskelig å trekke, og det må i slike sammenhenger vurderes hvor tett det er hensiktsmessig at berørte parter skal involveres.

7.5 Leveranse

Rapportene fra Arkivverket og Politidirektoratet følger en logisk oppbygging og kommuniserer tydelig hva som er utfordringen, mulige løsninger, og hvordan disse er vurdert. Kriteriene og analysene som utgjør grunnlaget for vurderingene er klart kommunisert. I så henseende er rapportene eksemplariske.

Det er imidlertid kun MAVOD-rapporten som gir klare anbefalinger. Politidirektoratets utredning gjør ikke det og svarer dermed ikke ut minimumskrav nr. 5 i veilederen til utredningsinstruksen. Den tar i liten grad for seg forutsetninger for implementering av tiltak og gir heller ikke en anbefaling. Grunnen til det er at implementering skal utredes nærmere i en prosjektfase og at arbeidsgruppen ikke kunne enes om en anbefaling. I lys av kriteriene for denne gjennomgangen fremstår dette som en svakhet. På samme tid er fraværet av en eksplisitt anbefaling et resultat av et bevisst veivalg fra utredningsteamet, hvor det er tatt hensyn til hvordan rapporten skal brukes videre. I lys av at aktørene som forventes å bruke rapporten er innforstått med veivalget, fremstår dette ikke som problematisk, selv om det kan by på utfordringer for utenforstående. Også MAVOD-rapporten unnlater å kommunisere visse forhold som har vært viktige i utredningsarbeidet. Rapportene ender dermed opp med å tegne et annet bilde av utredningsarbeidet enn hva utrederne faktisk har gjort. Det kan dermed forventes at rapportene kan leses og tolkes ulikt, avhengig av om leseren har kjennskap til utredningsprosessen, eller ikke. Utredningsrapporter skrives med spesielle målgrupper, som regel beslutningstakere, for øyet. Dette kommer vi nærmere inn på i neste kapittel. Dette bør imidlertid ikke gå på bekostning av rapportens evne til å stå på egne ben. Resonnementene og vurderingene i utredningen, så vel som mandatet, avgrensningene og øvrige veivalg må være tydelig kommunisert.

En god utredning bør kunne stå på egne ben. Det er dermed viktig å gjøre tydelig rede for utredningens formål, avgrensninger og de veivalg som er tatt i prosessen. Intervjuene viser imidlertid at utredningsprosessene har vært preget av en rekke andre hensyn og diskusjoner som ikke er gjengitt i rapportene. I utredningen om våpenforvaltningen er det for eksempel tatt et valg om omfang, problembeskrivelse og utredede alternativer som ikke er like godt begrunnet i utredningsrapporten, men som har blitt avklart gjennom diskusjoner i arbeidsgruppen og i dialog med styringsgruppen. Det samme gjør seg dels gjeldene også i tilfellet MAVOD. Dette er ikke problematisk i seg selv, gitt at rapporten formidler de sentrale argumentene og gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Det gjør likevel at rapportene ikke er representative for hele utredningsarbeidet og en del veivalg som ble tatt underveis.

7.6 Beslutning, bruk og nytte

Begge utredningene er relativt nye, og det må derfor gå mer tid før den endelige nytten manifesterer seg. MAVOD-utredningen ble gjennomført og levert i 2017, mens utredningen av våpenforvaltningen ble ferdigstilt høsten 2018. Arkivverkets utredning har følgelig fått lengre tid til å utspille seg enn hva tilfellet er for utredningen av våpenforvaltningen, som nylig er sluttført. På samme tid ser vi også at begge organisasjonene har igangsatt oppfølgingsprosesser, noe som tyder på at nyttehensynet har vært ivarettatt i arbeidet med utredningene.

I begge gjennomgangene finner vi at berørte aktører har ulike oppfatninger av utredningen, noe som gjør at nytten vurderes ulikt. I MAVOD-utredningens tilfelle uttrykkes det skuffelse fra enkelte av de involverte knyttet til at anbefalingen er av inkrementell art. Utredningsteamet trekker på sin side frem at MAVOD-utredningen har hatt stor nytte, og teamet har en omforent forståelse for hva som er neste steg i arbeidet med digitalt skapt arkivmateriale. I Politidirektoratet rettes det fra enkelte kritikk mot at detaljeringsnivået på utredningen ikke har vært godt nok. I Politidirektoratets ledelse derimot uttrykkes begeistring og store forventinger til oppfølgingen av utredningen. For begge utredningene gjelder derfor at de først og fremst tilfredsstiller prosjekteierens kunnskapsbehov.

I Politidirektoratet har utredningen bidratt til å sette sivil våpenforvaltning på agendaen, og det er skapt oppmerksomhet og vilje til at et oversett område følges opp. Utredningen gir videre nytte i form av legitimitet til Politidirektoratet i møte med kritikk fra Riksrevisjonen. Dette understøttes i at utredningen er forankret i toppledelsen, som har vist stor interesse for arbeidet - ledelsesforankring er et sentralt punkt for å sikre bruk og oppfølging. For MAVOD-utredningen har det viktigste bidraget vært at den har stanset implementeringen av en løsning som kunne blitt svært kostbart for samfunnet.

I realiteten er ikke diskusjonene om videre arbeid og oppfølging i de to utredningene avsluttet. I Politidirektoratet går man løs på digitaliseringsarbeidet med full styrke, videre går man langt i å antyde at målet er å bygge én sentral enhet for våpenforvaltningen. I MAVOD-utredningens tilfelle, hvor det er relativt beskjedne endringer, ser det først og fremst ut til å samsvare med Arkivverkets interesser, og at dette er en forklaring på den forventede (og realiserte) nytten fra prosjektet. Når det gjelder saker som angår organisering og eventuelt flytting av arbeidsplasser, spiller også andre hensyn inn enn hva som er pekt på i utredningen. I det videre arbeidet i POD må virksomhetsledelsen veie ønsket om omorganisering opp mot endringsvilje og omstillingsslitasje i etaten.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
<http://oxfordresearch.lv>
info@oxfordresearch.lv