



Evaluering av Digitaliseringsrådet

**Kommunal- og
moderniseringsdepartementet**

Dato 03.10.2019

www.kpmg.no

Sammendrag

Hovedinntrykk

Vi har vektlagt å fange opp synspunkter fra både brukere av Digitaliseringsrådet og interessenter. Oppsummert tegner begge grupper et positivt bilde av Digitaliseringsrådet. Generelt var brukerne godt fornøyd med rådet, fra første kontakt til siste oppfølging. Ordningen oppleves som et lavterskeltilbud hvor matnyttige råd blir gitt i løpet av en effektiv prosess. Brukere svarer gjennomgående positivt på spørsmål om rådsmedlemmenes kompetanse og rådsbehandlingens opplevde nytte. Hva nytten består i varierer imidlertid betydelig. Brukere har blant annet fortalt oss at de som følge av rådsbehandlingen har startet nye prosjekter, radikalt endret prosjekt, opplevd bedre forankring hos egen ledelse/overordnet departement, samt lyktes med å få finansiering.

Brukerne og interessentene peker på noen mulige forbedringsområder:

- Tilbakemelding som henger nærmere sammen med problemstillinger innsendt av virksomheten
- Mer sektorspesifikk kompetanse inn i rådgivningen og mindre generelle anbefalinger
- Se Digitaliseringsrådets rolle og mål i sammenheng med andre virkemidler/digitaliseringstiltak i staten

Flere har etterlyst et bedre tilbud hva gjelder læring og erfaringsutveksling på tvers i staten, herunder et felles nettverk/forum. Digitaliseringsrådets konkrete tiltak for å tilrettelegge for systematisk læring på tvers i staten fremstår ikke like systematisk som mandatets intensjon kan gi inntrykk av. I diskusjon med rådsmedlemmene framgår det at rådets arbeid legger til rette for læring gjennom årlige erfaringsrapporter, fortløpende offentliggjøring av anbefalingsbrevene og at brukere tipses om andre, relevante prosjekter.

Organiseringen og innretningen av Digitaliseringsrådet oppleves som hensiktsmessig. At rådet er underlagt og rapporterer til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) oppfattes også som naturlig, gitt KMDs sektorovergripende ansvar på digitaliseringsfeltet. Rådsmedlemmenes samlede kompetanse oppleves som svært høy, bred og relevant.

Ordningen oppleves som et reelt lavterskeltilbud og brukerne tegner et bilde av en konstruktiv og behagelig møteatmosfære. Flere peker på at dette har en sammenheng med rådets frivillighet. Langt på vei de fleste mener at frivillighet er en forutsetning for at rådet fungerer slik det gjør i dag. Noen har antydning at det kunne være gunstig å gjøre ordningen obligatorisk for enkelte prosjekter. Dette kan for eksempel være prosjekter i små forvaltningsorganer med lav digital modenhet eller de som mottar støtte fra for eksempel medfinansieringsordningen for første gang.

KPMGS vurderinger og innspill til videreutvikling

KPMG vurderer at Digitaliseringsrådet har levert i tråd med forventningene og leverer en tjeneste som oppleves som nyttig av brukerne. Vi vurderer at rådet har et oppsett og format som oppleves som verdifullt selv om brukerne av rådet er en svært variert gruppe virksomheter med ulik digital modningsgrad.

Mange av de vi har snakket med i løpet av evalueringen gir uttrykk for at en evaluering av statens samlede virkemiddelapparat vil være svært nyttig. Digitaliseringsrådet er ett av flere virkemidler for bedre digitaliseringsarbeid i staten. Følgelig er det KPMGs oppfatning at nytten av fremtidige

evalueringer kan økes dersom et mer helhetlig blikk på alle de ulike råd, ordninger mm, som skal støtte statlig digitaliseringsarbeid legges til grunn.

Vi har vurdert mulige forbedringspunkter som har fremkommet i denne evalueringen. Felles for disse forbedringspunktene er at de har en mulig nedside og noen av dem favner bredere enn Digitaliseringsrådet. KPMGs innspill til vurderinger følger under og er nærmere omtalt i rapporten:

- Vurder justeringer av Digitaliseringsrådets mandat, opp mot hvordan Digitaliseringsrådet faktisk arbeider
- Bevar frivilligheten og uavhengigheten i rådet og i den grad det vurderes å gjøre Digitaliseringsrådet obligatorisk, må man være oppmerksom på at dette mest sannsynlig vil ha påvirkning på rådets egenart
- Vurder tiltak for å øke forvaltningens kjennskap til Digitaliseringsrådet for å gjøre forvaltningen kjent med hva rådet er og hva det faktisk kan bistå med
- Vurder å i større grad systematisere tverrgående læring og kunnskapsutveksling i staten
- Eksperimenter litt med møteform og hvordan anbefalinger skrives/anbefalingsbrevet utformes for å forsøke å gjøre diskusjonen i møtet og anbefalingene som gis litt mindre generelle

KMPG mener at rådet fungerer meget godt i dag. Det er derfor viktig at en er varsom ved gjennomføring av eventuelle endringer slik at endringer ikke er til skade for det som gjør at rådet fungerer så godt som det gjør.

Om oppdraget

KPMG ble engasjert av Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) den 10. mai 2019 for å gjennomføre en uavhengig evaluering av Digitaliseringsrådet.

Digitaliseringsrådet ble etablert fra januar 2016 for å bidra til bedre styring og gjennomføring av små og mellomstore IKT-prosjekter i statlige virksomheter. Rådet er en frivillig, men anbefalt ordning for statlige virksomheter. Rådet skal legge til rette for læring fra privat til offentlig sektor og på tvers av prosjekter i offentlig sektor.

I forbindelse med etableringen av Digitaliseringsrådet ble det lagt til grunn, i supplerende tildelingsbrev til Difi 25. juni 2015, at effektene av Digitaliseringsrådet skulle evalueres i løpet av en fireårsperiode. Evalueringen gjennomføres altså i tråd med bestemmelser som lå til grunn for etableringen av rådet.

KMPG benyttet dokumentanalyse, spørreundersøkelse, intervjuer, workshop og deltagende observasjon som metode.

Innhold

1. Bakgrunn og kontekst	1
2. Metode	2
3. Digitaliseringsrådet	3
3.1 Digitaliseringsrådet – mandat og rammer	3
3.2 Om prosjektene	4
3.3 Sammenligning med tilsvarende ordninger i andre land	6
4. Observasjoner og analyse av dagens situasjon	8
4.1 Digitaliseringsrådet: Opplevde effekter av rådsbehandling	8
4.2 Organiseringens hensiktsmessighet	15
4.3 Utviklingstrekk i tiden etter etableringen av rådet	16
5. KPMGs vurderinger	20
6. Innspill til videreutvikling	23
7. Vedlegg	25
7.1 Metodologisk utdypning	25
7.2 Rammeverk for evalueringen til videre bruk	30

1. Bakgrunn og kontekst

KPMG ble engasjert av Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) den 10. mai 2019 for å gjennomføre en uavhengig evaluering av Digitaliseringsrådet.

Digitaliseringsrådet ble etablert fra januar 2016 for å bidra til bedre styring og gjennomføring av små og mellomstore IKT-prosjekter i statlige virksomheter. Rådet er en frivillig, men anbefalt ordning for statlige virksomheter. Rådet skal legge til rette for læring fra privat til offentlig sektor og på tvers av prosjekter i offentlig sektor.

I dette oppdraget har vi jobbet ut fra følgende mål som er fastsatt av oppdragsgiver:

- ✓ Evalueringen skal gi departementet informasjon om, og hvordan, rådets aktivitet i perioden 2016-2019 har bidratt til å hjelpe statlige virksomheter i å lykkes med digitaliseringsprosjekter.
- ✓ Videre skal evalueringen undersøke om rådet har bidratt til at statlige etater har lært av hverandres suksesser og feil.
- ✓ Evalueringen skal også gi kunnskapsgrunnlag til å kunne vurdere om det er behov for endringer i ordningen.

I tillegg er det ønskelig at evalueringen bidrar til å etablere et rammeverk for eventuelle, fremtidige evalueringer av Digitaliseringsrådet. Vi har derfor redegjort grundig for vår metode og vedlagt vedlegg som intervjuguider og opplegg for spørreundersøkelse.

I forbindelse med etableringen av Digitaliseringsrådet ble det lagt til grunn, i supplerende tildelingsbrev til Difi 25. juni 2015, at effektene av Digitaliseringsrådet skulle evalueres i løpet av en fireårsperiode. Evalueringen gjennomføres altså i tråd med bestemmelser som lå til grunn for etableringen av rådet.

2. Metode

For å gjennomføre evalueringen har vi benyttet oss av et bredt utvalg metoder og datakilder. Her følger en innledende redegjørelse. For en mer utfyllende gjennomgang se vedlegg punkt 7.1.

Det har vært en ambisjon i evalueringen å benytte et bredt utvalg av datakilder og gjøre en grundig datainnhenting. Hver for seg har hver metode gitt innsikt i forskjellige aspekter ved Digitaliseringsrådet, men vi har også sett funn fra de ulike datakildene i lys av hverandre. Metodene vi har tatt i bruk er som følger:

- ✓ Dokumentanalyse
- ✓ Spørreundersøkelse
- ✓ Intervjuer
- ✓ Workshop
- ✓ Deltakende observasjon

Dokumentanalyse av mandat, erfaringsrapporter og Digitaliseringsrådet felles SharePoint-område har gitt en grunnleggende forståelse for rådets hensikt og arbeid. Spørreundersøkelsen ble distribuert til alle som stod oppnevnt som virksomhetsleder eller prosjektansvarlig i samtlige prosjekter som hadde vært til behandling per juni 2019. Spørreundersøkelsen ga en bred forståelse for hvordan brukere opplever prosessen med å ha prosjekt(er) til behandling i rådet. Svarprosenten var på 65%. I tillegg ble det gjennomført intervjuer med brukere, for å få en dypere forståelse av brukernes erfaringer. Utvalget bestod av prosjekter av ulik karakter og størrelse, samt fra virksomheter av ulik størrelse og med varierende samfunnsoppdrag og med tilhørighet hos ulike departementsområder. Informantene kommer fra virksomheter som til sammen har vært i digitaliseringsrådet med 15 prosjekter, som utgjorde 27 % av alle prosjektene rådet har hatt til behandling per juni 2019.

Videre ble det gjennomført intervjuer med interessenter fra departementssiden, KS, potensielle brukere, rådsleder og sekretariatet i den hensikt å belyse organisering, innretning, samt kontekst og "økosystem" rådet opererer i. Det ble organisert en workshop med rådsmedlemmene mot slutten av arbeidet. Hensikten var blant annet å få innspill og kommentarer til observasjoner og funn gjort underveis i prosjektet, få innspill til eventuelle forbedringsmuligheter, samt å innhente deres syn på rådet organisering og innretning.

Denne evalueringen har, som følge av den noe eksplorative tilnærmingen som har ligget til grunn i arbeidet, ikke først og fremst gitt grunnlag for mange forslag til mulige tiltak for å endre ordningen slik den foreligger i dag. Når det er sagt har evalueringen gitt gode muligheter for å gi innspill til hvordan fremtidige evalueringer kan innrettes. Blant annet har vi innhentet et omfattende kunnskapsgrunnlag hva gjelder forestående endringer, slik som eksempelvis omorganiseringene som innebærer en rendyrking av Difi som digitaliseringsdirektorat. Digitaliseringsrådet er ett virkemiddel av flere, og må derfor sees i sammenheng med de omgivelsene som er rundt. Denne dimensjonen mener vi å ha fanget opp godt gjennom vår valgte tilnærming.

3. Digitaliseringsrådet

3.1 Digitaliseringsrådet – mandat og rammer

Digitaliseringsrådet ble etablert fra januar 2016 for å bidra til bedre styring og gjennomføring av små og mellomstore IKT-prosjekter i statlige virksomheter. Rådet er en frivillig, men anbefalt ordning for statlige virksomheter. Rådet skal legge til rette for læring fra privat til offentlig sektor og på tvers av prosjekter i offentlig sektor.

I supplerende tildelingsbrev til Difi 25. juni 2015, ble følgende forutsetninger lagt til grunn for etablering av rådet:

"Digitaliseringsrådet skal tilby kvalitetssikring i tidligere og senere faser av IKT-prosjekter med anslått samlet investeringskostnad i intervallet 10-750 mill. kroner. Rådet skal bestå av erfarne prosjektledere fra privat og offentlig sektor samt statlige IKT-direktører og virksomhetsledere. Rådet bør bestå av 8-10 medlemmer".

Digitaliseringsrådet oppnevnes av KMD-ministeren etter foreleggelse av forslag til sammensetning fra samtlige departementer. Difi skal bistå KMD i prosessen med oppnevning av rådsmedlemmer. Rådet skal gjennomgå beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter i prosjektene. Sakene skal forberedes av Difi som har rådets sekretariatsfunksjon. Rådet og sekretariatet vurderer forretningsplan, styringsdokumenter og annen tilgjengelig dokumentasjon. Rådsbehandlingen skal avdekke særlig risiko i prosjektet og vurdere prosess, plan, strategi, kapasitet for gjennomføring, kontraktstrategi og risikostyring. Videre skal plan, prosess og kapasitet for gevinstrealisering i prosjektet vurderes. Sakene skal behandles innen tre uker.

Digitaliseringsrådet skal bidra til at det etableres en felles læringsplattform for digitaliseringsprosjekter i staten. Virksomheten som eier prosjektet kan få rådgivning fra Difi i sitt forberedende arbeid og i etterkant som følge av rådsbehandlingen. Den systematiske læringen og kompetanseoppbyggingen som Digitaliseringsrådets virke medfører skal også komme forvaltningen til gode gjennom kurstilbud og andre veiledningstiltak i regi av Difi.

Terskelverdien for KS-ordningen hva gjelder digitaliseringsprosjekter har fra september 2019 blitt senket til 300 millioner kroner (tidligere lå denne terskelverdien på 750 millioner). I prinsippet kan dette påvirke hvilke prosjekter Digitaliseringsrådet skal bistå. Samtidig finnes det prosjekter som langt overstiger 750 millioner kroner og som har vært til behandling i Digitaliseringsrådet. I slike tilfeller har Digitaliseringsrådet valgt å rådgi kun innenfor nærmere avgrensede deler av prosjektet. I praksis behøver dermed ikke denne endringen ha noen direkte betydning for hvilke prosjekter rådet jobber med.

3.1.1 Rådet og rådsmedlemmene

Digitaliseringsrådet består av 10 medlemmer, inkludert leder. Rådsmedlemmene jobber og bor på forskjellige steder og møtes for hver rådsbehandling, som i snitt har vært litt oftere enn åtte ganger i året. Rådsmedlemmene møter fysisk så sant det er mulig. Møtedeltakelse over video har blitt benyttet.

Rådet er sammensatt av medlemmer som kan vise til ledererfaring innen IKT-prosjekter, erfaring fra kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter, helseforetakene, forvaltningsbedrifter, energibransjen, privat sektor og Universitets- og høyskolesektoren. Med andre ord er rådet bredt sammensatt og dekker opp alle kompetanseområdene som er fremhevet i rådets mandat. Rådslederen har kontorsted i Difi og jobber som seniorrådgiver i avdeling for digital transformasjon i Difi. Foruten rådsledelse bistår rådslederen sekretariatet i arbeid med alt fra erfaringsrapporter til koordinering med interessenter og operativt arbeid i forbindelse med enkeltprosjekter.

3.1.2 Sekretariatet

Digitaliseringsrådet betjenes av et sekretariat som organisatorisk har tilhold i Difis avdeling for digital transformasjon. Sekretariatet består i dag av Elin Fjørtoft (leder), Elin Oksavik og Hans Nilsson. Disse har ulike stillingsandeler viet til arbeidet i sekretariatet og har ellers oppgaver i avdelingen for øvrig. Sekretariatsleder har vært den samme siden oppstarten i 2016.

Typisk har det vært om lag 2,5 årsverk tilgjengelig i rådets sekretariat fordelt på 3-4 personer. Stillingshjemmel til sekretariatsleder har variert mellom 50-100 %, mens stillingshjemmelen til de øvrige sekretariatsansatte har ligget på om lag 50 %. Sekretariatet fasiliteterer møter for Digitaliseringsrådet. I dette ligger forarbeid, gjennomgang av dokumentasjon og innhenting av innspill fra fagmiljøer i Difi til det enkelte prosjekt som gjennomgår behandling av Digitaliseringsrådet.

Sekretariatet har ellers en viktig rolle i å utarbeide erfaringsrapporter, forberede studieturer og ellers følge opp rådets aktiviteter til enhver tid. Dette innebærer at arbeidsmengden varierer en del gjennom året. Ifølge sekretariatet fører dette til at det er ganske hektisk om høsten – i forbindelse med arbeidet med erfaringsrapporten – mens det er vesentlig roligere i vårsemesteret.

De ansatte i sekretariatet har lang erfaring fra digitalisering i staten og representerer en viktig kompetanse og kapasitet i rådets arbeid som rådsmedlemmene gir uttrykk for at er helt uvurderlig i rådets arbeid.

3.2 Om prosjektene

Digitaliseringsrådet har til nå behandlet 58 prosjekter (per 20. september 2019). Alle departementene har hatt underliggende virksomhet som har hatt prosjekter til behandling i rådet, samt i noen tilfeller selv hatt prosjekter til behandling i rådet. Det fremstår som om det er tre hovedveier til rådsbehandling:

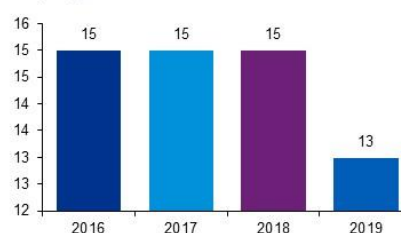
- ✓ Virksomhetens eget initiativ eller (moderat) påtrykk fra overordnet departement
- ✓ Satsningsforslag inn i budsjettprosessen (2016)
- ✓ Prosjekter som er innvilget tilskudd fra medfinansieringsordningen og derigjennom har blitt tipset om eller oppfordret til å kontakte Digitaliseringsrådet

Totalt er det 7 prosjekter som har fått medfinansiering som også er kommet til behandling i rådet. Videre er 5 prosjekter registrert med satsningsforslag som rekrutteringskanal.

De tre første årene behandlet Digitaliseringsrådet 15 prosjekter hvert år. Per september 2019 har rådet behandlet 13 prosjekter.

De fleste prosjektene kommer i konsept- eller planleggingsfasen og er av varierende størrelse, fra 10 millioner kroner til over 600 millioner kroner. Kostnadsrammene er basert på anslag.

Antall prosjekter behandlet i rådet

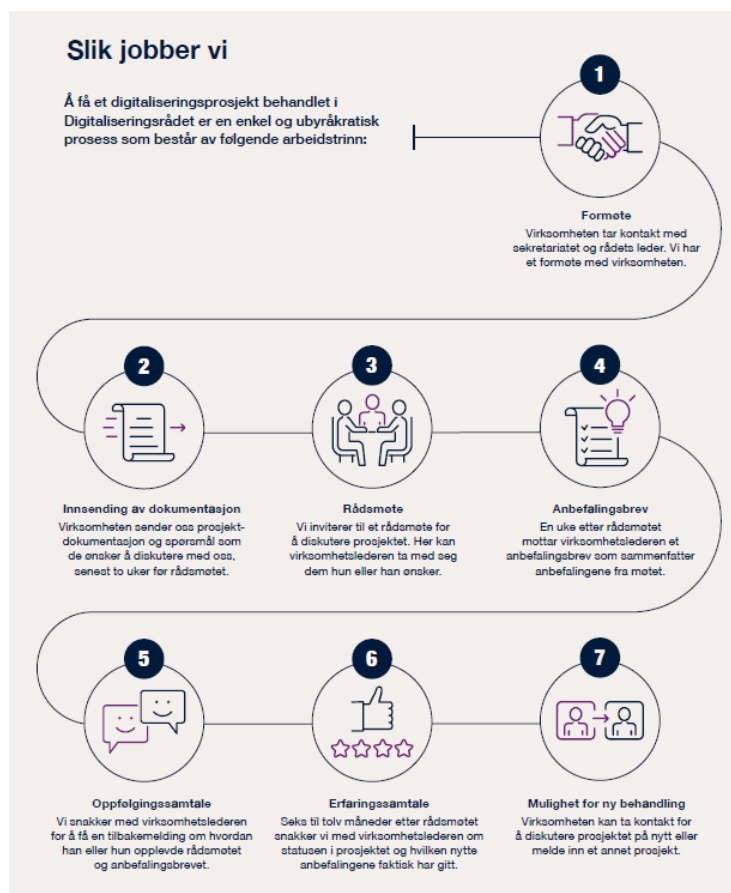


Figur 1 Antall prosjekter som har vært til behandling i Digitaliseringsrådet per september 2019

3.2.1 Behandlingen av prosjektene

Utover rene prosjekter, behandler rådet i økende grad programmer, strategier eller lignende. For enkelthets skyld omtaler vi det meste som prosjekter. Både direktorater, statlige virksomheter og statlig eide aksjeselskap har hatt prosjekter til behandling i rådet. For enkelthets skyld benevnes alle i rapporten som virksomheter.

Behandlingen i rådet kan deles inn i tre hovedfaser; forberedelser, prosjektgjennomgang og oppfølging. Se Digitaliseringsrådets egen modell for arbeidet:



Figur 2 Digitaliseringsrådets arbeid, steg for steg

Etter at en virksomhet har tatt kontakt møter rådsleder, noen ganger i følge med sekretariatsleder, virksomheten for å få noe mer kjennskap til prosjektet. I enkelte tilfeller blir det med dette møtet og det kan være flere grunner til dette, eksempelvis at virksomheten får nok innspill og råd gjennom dette første møtet, slik at full rådsbehandling ikke er nødvendig. Er det aktuelt å ta prosjektet til et rådsmøte sender virksomheten inn det de har av relevant dokumentasjon. Sekretariatet gjennomgår, analyserer og syntetiserer tilsendt informasjon, samt finner og sammenstiller informasjon om sektor og virksomhet. All tilgjengelig informasjon legges i organisert mappestruktur på SharePoint, hvor samtlige rådsmedlemmer har tilgang. Syntetisert informasjon distribueres i tillegg til rådsmedlemmene en uke før planlagt rådsmøte.

Det er som regel to prosjekter til behandling på hvert rådsmøte, men det hender at inntil tre prosjekter blir behandlet i løpet av samme dag. Først møtes bare rådet for et 30 minutters formøte om prosjektet, for å diskutere

saken, eventuelle uklarheter, samt mulige løsninger på uttalte spørsmål mm. Deretter presenteres prosjektet ved virksomhetsleder, som har 15 minutter til disposisjon. Presentasjonen følges av spørsmål og oppklarende diskusjon, samt råd og tilbakemeldinger. Møtet varer til sammen i halvannen time.

Datoene for rådsmøtene settes i god tid, for å sikre at rådsmedlemmene har god planleggingshorisont. Samtidig justeres dette til ønsker fra virksomhetene så godt det lar seg gjøre.

I etterkant av rådsmøtene skrives anbefalingsbrevet, som sirkuleres i rådet og godkjennes av rådsleder innen utsendelse. Brevet skal komme senest en uke etter rådsmøtet. Anbefalingene skal være forståelige for leser, ut fra diskusjonen under rådsmøtet, samt være presise nok til at konkrete tiltak og handlinger skal kunne planlegges. Adressat for anbefalingsbrevet er virksomhetsleder.

En uke etter at anbefalingsbrevet er sendt ut blir virksomhetsleder oppringt for å høre om erfaringene vedkommende har gjort seg fra prosessen med Digitaliseringsrådet. Det blir også spurt om vedkommende har forbedringsforslag til rådet. Videre gjennomføres det en oppfølgingssamtale med virksomhetsleder rundt et halvt år etter at rådsbehandlingen har funnet sted. Hensikten er å høre om status på prosjektet, mulige utfordringer og om det er behov for å møtes igjen. Begge disse samtalerne brukes inn i arbeidet med erfaringsrapportene.

Rådsmedlemmene har over tid etablert forskjellige roller. En tydelig gruppedynamikk har med tiden satt seg. De etablerte rollene går både på å skape en tillitsfull og konstruktiv møteatmosfære, samt at nødvendige dimensjoner ved prosjektet sikres berørt gjennom at samtlige medlemmer besitter ulik spisskompetanse og ulike "hjerdebarn".

3.2.2 Andre aktiviteter i Digitaliseringsrådet

Foruten prosjektbehandling driver også Digitaliseringsrådet en betydelig rådgivningsaktivitet på et mer bilateralt og uformelt plan med andre virksomheter. Dette kan gjerne være små virksomheter som Konfliktrådet, Gjenopptakelseskommisjonen o.l. Det forekommer også at bistand ytes til enkeltprosjekter i større utstrekning enn hva den formaliserte behandlingsprosessen tilsier.

3.3 Sammenligning med tilsvarende ordninger i andre land

Det finnes en tilsvarende ordning i Danmark og Sverige som Digitaliseringsrådet kjenner godt til og har kontakt med. En studietur til ordningen i Danmark har vært gjennomført.

I Danmark finnes "Statens It-prosjektråd", som har i oppgave å gi råd med fokus på tidlig håndtering av risiko i IT-prosjekter og styring av IT-systemporteføljer. IT-rådet skal gi lederstøtte rundt store statlige IT-prosjekter og IT-systemporteføljer i form av rådgivning, samt gjøre en systematisk risikovurdering av alle statlige IT-prosjekter over 10 millioner kroner.

Rådet ble nedsatt i 2011 og evaluert i 2016. "It-prosjektrådet" skiftet i november 2017 navn til "It-rådet" som følge av "Strategien for it-styring i staten". Navneskiftet skulle indikere at rådets rådgivning også gjaldt offentlige IT-systemer, i tillegg til IT-prosjekter.

Ordningen er obligatorisk og myndigheter innkalles til gjennomgang hvert 3. år. I tillegg må virksomheten selv melde inn IT-prosjekter til risikovurdering så snart analysefasen er avsluttet og før anskaffelsesprosessen starter. Med bakgrunn i en risikovurdering og gjennomgang mottar virksomheten et anbefalingsbrev. Rådet kan også anbefale at det gjennomføres en ekstern gjennomgang for prosjekter med høy risiko.

Sverige har "Expertgruppen för digitala investeringar", som har til hensikt å støtte myndighetene i arbeidet med store investeringer knyttet til IT og digitalisering. Ekspertgruppens oppdrag er å bistå med analyser av større strategiske investeringer i immaterielle innkjøp, som har vesentlige innslag av digitalisering. Ekspertgruppen skal så, med utgangspunkt i analysen, komme med anbefalinger til virksomhetsleder, om hva som bør gjøres for å forbedre forutsetningene, oppnå forventet resultat og for å håndtere risiko.

Ekspertgruppen begynte i 2017 i form av en komité utnevnt av Finansdepartementet. Ett år senere kom "Myndigheten för digital förvaltning" (DIGG) i drift, og ekspertpanelet som komité ble avsluttet og arbeidet videreført til DIGG. Rådsmedlemmene forble de samme, med unntak av leder og ett medlem.

Den Svenske regjeringen har gitt 20 virksomheter i oppgave å innføre nye strategiske investeringer på IT-fronten. Disse samme virksomhetene har også blitt pålagt å innhente anbefalinger fra ekspertgruppen. Arbeidet fra ekspertgruppen skal ha et bredere perspektiv enn prosjektnivå. Virksomhetene skal også stille eksperter til rådets disposisjon for å bidra inn mot analyser av øvrige virksomheters investeringer.

Av tabellen under kan vi se at det er flere likheter og ulikheter mellom dansk, svensk og norsk modell¹.

	Norge	Danmark	Sverige
Obligatorisk eller frivillig	Ordningen er anbefalt, men frivillig	Obligatorisk hvert 3. år	Obligatorisk for 20 utvalgte virksomheter (i perioden 2017-2019)
Rådsmedlemmer	10 medlemmer med erfaring som prosjektledere, virksomhetsledere og IKT-ledere fra offentlig og privat sektor, samt academia	13 medlemmer, i tillegg til et vurderingskorps. Rådet består av ledere fra både offentlig og privat sektor og samtlige har erfaring med store IT- eller utviklingsprosjekter og styring av IT-systemporteføljer. Vurderingskorpset består av dyktige prosjektledere fra ulike offentlige etater.	5 medlemmer som er virksomhetsledere og IKT-ledere fra offentlig og privat sektor, samt academia
Behandling	Prosjektene behandles i hovedregel av hele rådet, så langt har det vært 15 prosjekter til behandling i året, fordelt på ca. 8-9 møter i året.	Prosjektene behandles i form av en risikovurdering og en review som utføres av ett eller flere medlemmer, samt et team fra vurderingskorpset	Flere møter med virksomhetene (ca. 60 møter med de 20 virksomhetene i løpet av 2018) før anbefalinger blir sluttført og delt med virksomheten. Virksomhetene kommer så tilbake med statusrapporter ett halvt års tid etter.
Organisering	Digitaliseringsrådet rapporterer til KMD og difi bemannet og drifter sekretariat	Sekretariat for It-rådet er plassert i "Ministeriernes kontor for it-styring i Digitaliseringsstyrelsen". Sekretariatet trekker på ressurser fra vurderingskorpset ved behov.	Driftes av "Myndigheten för digital förvaltning" (DIGG)

¹ Beskrivelsene er basert på tilgjengelig skriftlig informasjon fra modellene i Danmark og Sverige. Følgende kilder er benyttet:

- Nettside for "Statens it-råd" (Danmark): <https://digst.dk/styring/statens-it-raad/>
- Nettside for "Expertgruppen för digitala investeringar" (Sverige): <http://preprod.digg.esatto.se/digitalisering-av-offentlig-sektor/digitala-investeringar>
- SOU 2018-72: Expertgruppen för digitala investeringar – Slutrapport. Lenke: http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2018/08/SOU-2018_72_webb.pdf

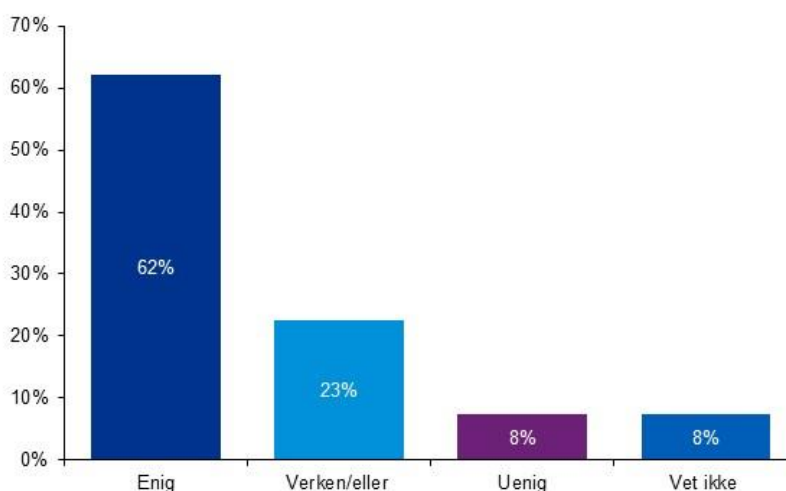
4. Observasjoner og analyse av dagens situasjon

4.1 Digitaliseringsrådet: Opplevde effekter av rådsbehandling

I denne delen av rapporten tar vi for oss observasjoner og analyse av brukernes erfaringer med rådet og om, eventuelt hvordan, brukerne opplever at rådsbehandling gir nytteverdi. Videre ser vi på hvordan brukere og andre informanter opplever at rådet legger til rette for læring fra privat til offentlig sektor, på tvers av prosjekter i offentlig sektor, samt bidrar til systematisk læring på tvers i staten.

4.1.1 Brukernes erfaringer med behandlingen i Digitaliseringsrådet

Intervjuer med brukere av rådet ble gjennomført for å få en dypere forståelse av opplevd effekt fra brukersiden, sett opp mot rådets mandat og retningslinjer. I intervjuene har vi gjennomgående truffet fornøyde brukere. Observasjonen av at brukerne er fornøyde understøttes av funn i surveyen der det på spørsmål om "behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet bidrog til å oppnå ønsket kvalitet i gjennomføringen", er 62% som sier seg enig:



Figur 3 Besvarelser på spørsmålet: "Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet bidrog til å oppnå ønsket kvalitet i gjennomføringen"

På et annet spørsmål, med åpen svarkategori, kommer frem nesten utelukkende positive tilbakemeldinger. Spørsmålsstillingen var som følger: "Vi vil gjerne at du utdyper din opplevelse av digitaliseringsrådets behandling av ditt prosjekt og eventuelle forslag til forbedringer". Spørsmålet var ikke obligatorisk og likevel har 69% av respondentene tatt seg tid til å svare ut. Av respondentene er 42% toppleder og 58% prosjektleder. Resultatene var som følger:

- ✓ Alle tilbakemeldingene var av positiv karakter, med unntak av 5, hvor
- ✓ 3 var av mer nøytral karakter,
- ✓ 1 mente at utbyttet ikke var så stort grunnet manglende innsendt informasjon i forkant av møtet og
- ✓ 1 skriver at premissene for prosjektet er blitt så radikalt endret at det ikke går an å si noe om eventuelle effekter rådsbehandlingen har hatt.

Eksempler på tilbakemeldinger (alle fra "toppledere"):

- ✓ Vi mottok konstruktiv kritikk og råd som fikk oss til å gjøre nye veivalg og viktige endringer i prosjektet. Meget nyttig.
- ✓ Det var et greit møte. Nyttig å få andre med god kompetanse til å gi tilbakemelding på våre planer. Det medførte ingen endringer av våre planer. Størst effekt hadde nok møtet ift departementet som fikk bekreftelse på at vi hadde alt under kontroll.
- ✓ Fint å ha en profesjonell part å legge fram prosjektet for, - det gir gode diskusjoner og bidrar til kvalitetssikring av prosjektgrep, tid, kvalitet og kost. Det gir også referanser til tilsvarende prosjekter, - dvs. læring.
- ✓ Rådet burde fokusere på konkrete råd knyttet til prosjektet - dette ble opplevd som nyttig. Generelle råd angående prosjektgjennomføring og standard metodikk oppleves som unødvendig og tiden burde blitt brukt mer på disse konkrete rådene i stedet.

Under beskriver vi tematisk hva som har fremkommet i intervjuer med brukere og i surveyen. Temaene er organisert langs en tidslinje for hvordan rådet typisk jobber. Se forenklet tidslinje under (ref. Rådets egen modell for arbeidet i kap.3):



Figur 4 Overordnet tidslinje for Digitaliseringsrådets arbeid

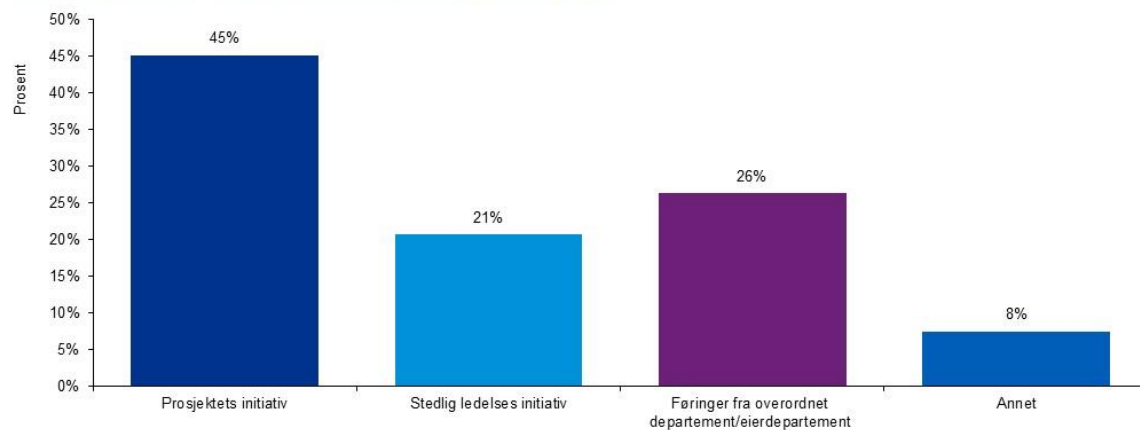
Bakgrunnen for at rådet ble kontaktet av virksomheten

Bakgrunnen for at rådet ble kontaktet av virksomhetene var blant informantene påtrykk fra overordnet departement, tips om rådet gjennom å bli gitt tilskudd fra medfinansieringsordningen og etter eget ønske og initiativ.

Tre av syv virksomheter vi har snakket med har hatt flere enn et prosjekt til behandling i rådet. Blant alle virksomhetene som har hatt prosjekter til behandling i Digitaliseringsrådet har syv virksomheter hatt mer enn ett prosjekt inne i rådet per 19.09.2019. For de vi snakket med var positive erfaringer fra første behandling i rådet en fellesnevner for hvorfor de tok kontakt med rådet igjen. Merk at merverdien som virksomhetene trakk ut av rådsbehandlingen i noen grad varierer, dette omtaler vi senere i kapitlet.

Av spørreundersøkelsen fremgår at 45 % av prosjektene kommer inn som eget initiativ fra virksomheten, dernest kommer føringer fra overordnet departement. Av de som svarte "annet" fremkommer oppfordring fra Difi gjennom f.eks. medfinansieringsordningen i kommentarfelt.

Hva var bakgrunnen for at ditt prosjekt ble behandlet i digitaliseringsrådet?



Figur 5 Besvarelser på spørsmålet: "Hva var bakgrunnen for at ditt prosjekt ble behandlet i digitaliseringsrådet?"

Forberedelser

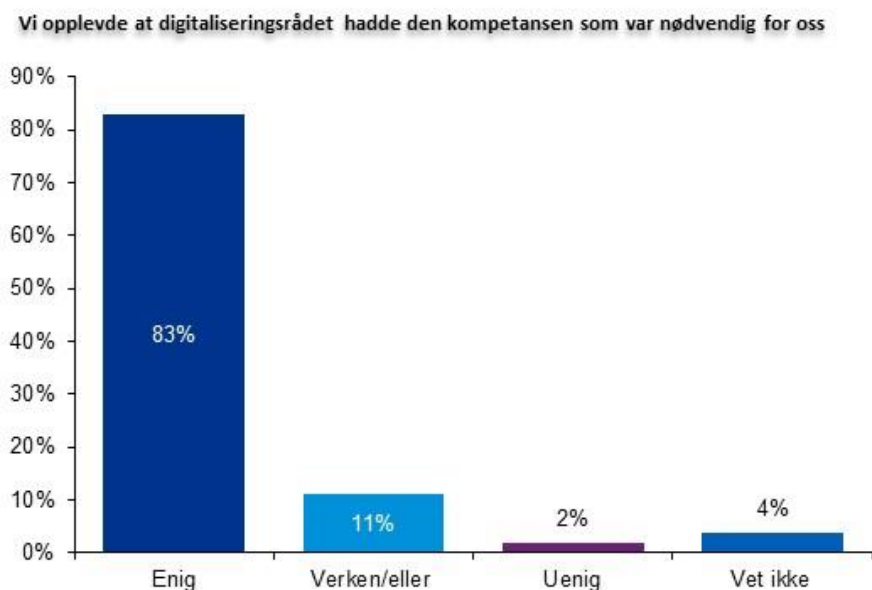
Å få prosjektet behandlet av rådet opplevdes som et lavterskeltilbud som ikke krevde for omfattende forberedelser. Inntrykket vi sitter igjen med er at forberedelsene i det store og det hele dreide seg om å finne frem og oversende relevant prosjektdokumentasjon. En generell tilbakemelding fra en av topplederne i spørreundersøkelsen er som følger: "Fint med lavterskel tilbud - nyttig sparringspartner".

Prosjektlederne betonte ressursbehovet i forberedelsesfasen noe mer enn virksomhetslederne som følge av at de satt forberedelsene nærmere. Selv om prosjektledere opplevde det som mer ressurskrevende, var samtlige informanter enige om at det var verdt arbeidet. Det ble fremhevet at, selv om forberedelsene krevde en del arbeid, så oversteg opplevd nytte av rådsbehandlingen ressursbruken i forkant.

Behandling i digitaliseringsrådet

Overordnet sett har alle brukere evalueringen snakket med en positiv erfaring fra rådsbehandlingen og inputen de mottok fra rådets medlemmer. Flere fremhever en god stemning og konstruktiv atmosfære som en av rådets store styrker. I intervju beskrev informantene at de følte seg sett både som institusjon og som prosjekt, og de opplevde rådsmedlemmene som interesserte og engasjerte.

Kompetansenivået i Digitaliseringsrådet ble i stor grad betraktet som tilstrekkelig eller svært høyt. Flere har beskrevet rådene de mottok som veldig verdifulle for prosjektet. I spørreundersøkelsen er det 83% av respondentene som sier seg enig i påstanden "vi opplevde at digitaliseringsrådet hadde den kompetansen som var nødvendig for oss":



Figur 6 Besvarelser på påstanden: "Vi opplevde at digitaliseringsrådet hadde den kompetansen som var nødvendig for oss"

Enkelte mente imidlertid at behandlingen foregikk på et så overordnet nivå at det var vanskelig å trekke noe faglig merverdi ut av det. På ett av de valgfrie spørsmålene² uten faste svaralternativer (fritekst) kom en av topplederne med følgende tilbakemelding: "Rådet består av ressurser med relevant og god kompetanse. På grunn av tilnærming og begrensninger i forhold til tids- og ressursbruk blir imidlertid behandlingen av prosjektet svært overordnet."

I intervjuene ga enkelte informanter uttrykk for at det i rådsmøtet ble brukt for mye tid på å forklare prosjektet, prosjektets innretning og/eller de bakenforliggende problemstillinger prosjektet hadde til hensikt å løse, i stedet for på utfordringene de på forhånd ønsket at digitaliseringsrådet skulle hjelpe til med.

Videre var det andre som savnet mer tilbakemelding på de konkrete problemstillingene som var spilt inn på forhånd. På ett av de valgfrie spørsmålene³ i spørreundersøkelsen ble det svart: "Det vi savnet i etterkant var mer konkrete råd og veiledning på de problemstillingene vi hadde meldt inn i forkant". Denne og lignende tilbakemeldinger kom mest fra prosjektledere.

Flere av Digitaliseringsrådets medlemmer viste i workshopen til at de ofte bevisst ikke lar seg binde av de innmeldte problemstillingene fra den enkelte virksomhet. Rådsmedlemmene er opptatt av å bruke tiden best mulig, noe som kan innebære å fokusere på andre (og viktigere) problemstillinger. Det minnes også om at flere virksomheter har endret kurs totalt og f.eks. igangsatt andre prosjekter enn det som ble behandlet i Digitaliseringsrådet i etterkant av rådsbehandlingen. Dette mener rådets medlemmer er et uttrykk for at tilnærmingen med å ikke se utelukkende på problemstillinger gjør at man kan se "det store bildet" og fokusere på mer overordnede problemstillinger. Følgelig beskrev noen av rådets medlemmer det som lite overraskende at enkeltbrukere opplevde å ikke få de svarene de etterspurte.

I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å ta stilling til flere påstander, knyttet til deres opplevelse av merverdi som følge av å ha prosjekt til behandling i digitaliseringsrådet. Påstandene lød som følger:

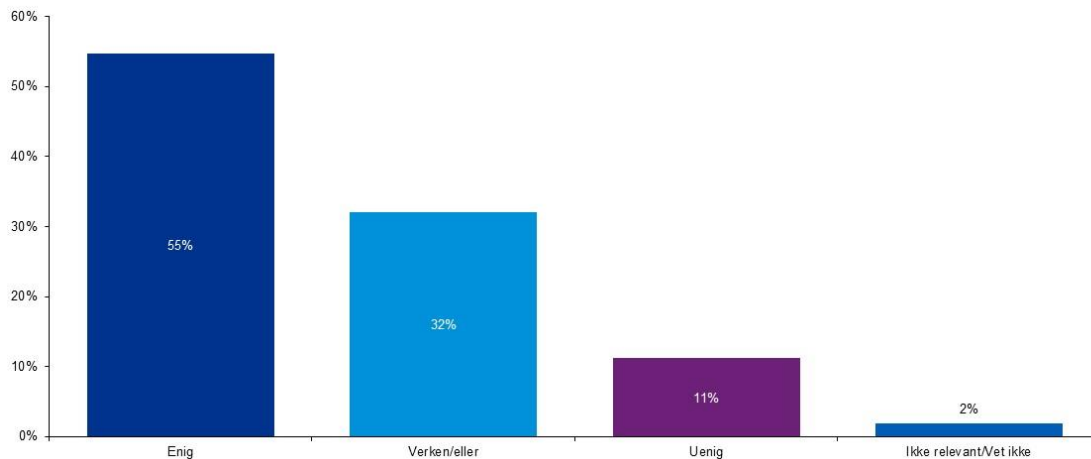
² Spørsmålsstillingen var som følger: "Vi vil gjerne at du utdyper ditt inntrykk av digitaliseringsrådets kompetanse og sammensetning, og eventuelle forslag til forbedringer".

³ Spørsmålsstillingen var som følger: "Vi vil gjerne at du utdyper din opplevelse av digitaliseringsrådets behandling av ditt prosjekt og eventuelle forslag til forbedringer."

1. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet medførte at styringen og/eller organiseringen av prosjektet gjennomgikk endringer/tydeliggjøringer
2. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet medførte at prosjektet tok i bruk andre arbeidsformer/metodikker
3. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet medførte at prosjektet tok kontakt med brukergruppen
4. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet bidrog til å holde planlagt tidsramme
5. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet bidrog til å holde planlagt kostnadsramme

Ingen av disse ga noen tydelige utslag, mellom 74% og 83% svarer "verken/eller" eller "vet ikke". Den tredje påstanden i listen over, som omhandler kontakt med brukergruppen skiller seg ut ved at en litt større andel sier seg enig: 21% av respondentene svarer "enig". Likevel er det 75% som svarer "verken/eller" eller "Vet ikke".

Den eneste påstanden som skiller seg markant ut fra de øvrige er den første påstanden: "Behandling av prosjektet i digitaliseringsrådet medførte at styringen og/eller organiseringen av prosjektet gjennomgikk endringer/tydeliggjøringer". Her sier 55% seg enig:



Figur 7 Besvarelser på påstanden: "Behandling av prosjektet i digitaliseringsrådet medførte at styringen og/eller organiseringen av prosjektet gjennomgikk endringer/tydeliggjøringer"

Det var altså ulik oppfatning om hva konkret som var merverdien av å få prosjektet behandlet i rådet blant surveyens respondenter.

I intervjuene ble det av flere fremhevet at rådsbehandlingen ga en viktig bekreftelse på at man var på riktig vei, eventuelt med relevante forslag til justeringer av prosjektet. Enkelte så forankring hos eget departement som den viktigste hensikten med å ta prosjekter til rådet, mens andre igjen viste til at det var svært verdifullt for prosjektene å få faglig input og at dette var vesentlig for at prosjektene gikk rett vei. Enkelte viste sågar til at rådsbehandlingen hadde hatt implikasjoner for hvordan de jobbet med og organiserte prosjektarbeid i virksomheten i stort.

Samtlige informanter viser til at ordningen resulterer i en bedre forankring av prosjekter internt. Både etatsledere og prosjektansvarlige så det som positivt at rådet henvender seg til virksomhetens toppleder og at toppleder presenterer prosjektet i selve rådsmøtet. Det ble fremhevet at denne tilnærmingen innebar at leder måtte bli bedre kjent med prosjektet, noe som fører til bedre intern forankring.

Noen etterlyste dypere kjennskap til sektor, da det ville gitt bedre forutsetninger for mer konkrete råd. Det ble også stilt spørsmålsteget om prosjekt er riktig tilnærming, da opplevelsen er at det jobbes

mindre i prosjekt, men mer i utviklingsteam. Flere brukere mente at det var trenden, og at det derfor er viktig at rådsmedlemmene besitter nødvendig kompetanse knyttet til en utviklingsorganisasjon, heller enn prosjektorganisasjoner.

Andre igjen mente at digitaliseringsrådet kunne hatt mer fokus på innbyggerperspektivet. Flere prosjekter Digitaliseringsrådet behandler skal ivareta et samfunnsoppdrag som med fordel kan sees i sammenheng med tjenestetilbudet kommunene leverer til innbyggerne.

De fleste vi snakket med hadde et veldig godt inntrykk av anbefalingsbrevet de mottok fra Digitaliseringsrådet. Noen oppfattet at rådene var på et for overordnet nivå til at det var enkelt å foreta seg noe konkret på bakgrunn av det, mens andre viste til at de opplevde at manglende sektorkompetanse medførte at de mottok råd som ikke "traff" helt innen deres sektor.

Oppfølgingssamtaler

Som beskrevet i kapittel 3 gjennomfører Digitaliseringsrådet oppfølgingssamtaler med virksomhetene en måned etter at prosjektet har vært til behandling og en erfaringsamtale om lag et halvt år etter prosjektbehandlingen. Overordnet sett beskrev informantene samtalene etter rådsmøtet som en god anledning til å diskutere erfaringer og eventuelt fremme forslag til forbedringer. Det ble også gitt uttrykk for at oppfølgingen og egenevalueringen samtalene medfører sier noe om rådets brukerorientering. En informant viste til at oppfølgingen i etterkant hadde vært omfattende og generert en del merarbeid. Det skal sies at informantens bidrag til denne evalueringen – i forbindelse med både svar på spørreundersøkelse og intervju – er medregnet i det inntrykket.

I spørreundersøkelsen var ett av de valgfrie spørsmålene uten faste svaralternativer knyttet til oppfølging. Spørsmålet lød som følger: "Vi vil gjerne at du skriver litt om hvordan du opplevde erfaringsamtalen og annen oppfølging/dialog med digitaliseringsrådet i tiden etter at prosjektet ditt ble behandlet." Her svarte totalt 34 respondenter av 52, altså 65%. Av disse var 41% fra "toppleder og 59% fra prosjektledelse. Da vi er av forståelsen at erfaringsamtalen i hovedsak tas med toppleder har vi bare tatt disse besvarelsene i betraktning. Av respondenter som er toppledere har 82% svart at erfaringsamtalen og annen oppfølging har vært positiv. Her følger et lite utvalg av besvarelsene:

- ✓ Erfaringsamtalen var god og konstruktiv
- ✓ Vi opplevde det første møtet som mest verdiskapende og at erfaringsamtalen kanskje var mer for digitaliseringsrådet for å få informasjon om hvordan det hadde gått
- ✓ God dialog i fortsettelsen av behandlingen,- samme personer og dermed en opplevd videreføring, ikke en opplevelse av å 'starte på nytt',- det er viktig. Det en mister er kanskje at det ikke bringes inn nye perspektiver ved oppfølgingen,- dvs. avhengig av at 'alt' kom på bordet ved behandlingen i rådet

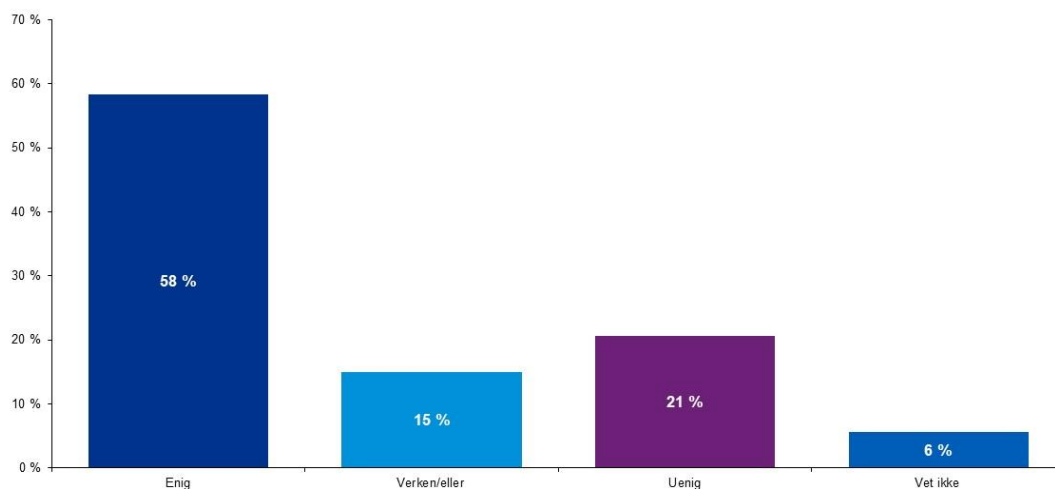
4.1.2 Rollen som tilrettelegger for læring på tvers

De fleste informantene mente at rådet levde opp til sin rolle som tilrettelegger for læring. Med noen unntak beskrev informantene at de hadde opplevd erfaringsdeling, eksempelvis gjennom en anbefaling om å ta kontakt med andre aktører som jobbet med tilsvarende prosjekter.

I spørreundersøkelsen ga respondentene svar på påstander knyttet til læring. Påstandene lød som følger:

1. Digitaliseringsrådet har satt andre prosjekter i kontakt med vår virksomhet
2. Digitaliseringsrådet ga nyttig informasjon om andre prosjekter som har jobbet med lignende problemstillinger i andre statlige virksomheter
3. Digitaliseringsrådet ga nyttig informasjon om andre prosjekter som har jobbet med lignende problemstillinger i andre deler av offentlig sektor (herunder kommuner, fylkeskommuner, mv.)
4. Digitaliseringsrådet ga nyttig informasjon om andre prosjekter som har jobbet med lignende problemstillinger i privat sektor

Det er varierende besvarelser, men felles for dem alle er at "Verken/eller" eller "Uenig" står for mellom 57% og 75% av besvarelsene. Unntaket er erfaringsdeling med andre statlige virksomheter. På påstand nummer 2 svarer 58% at de er enig:



Figur 8 Besvarelser på påstanden: "Digitaliseringsrådet ga nyttig informasjon om andre prosjekter som har jobbet med lignende problemstillinger i andre statlige virksomheter"

I intervjurunden viste enkelte av informantene til at de har opplevd å bli trukket med som innleder på seminarer, frokostsamlinger eller lignende. Erfaringsutveksling har også i noen tilfeller gått ut over det enkelte prosjektet som var til behandling i rådet. Som eksempel kan nevnes ledertrening generelt, knyttet til digitalisering. Blant annet ble det vist til koblingen mellom Digitaliseringsrådet og lederutviklingsprogrammer i Difi.

Derimot ble det av flere uttrykt et behov og et ønske om et nettverk/forum hvor folk som jobber med digitalisering i det offentlige kan møtes og knytte kontakter. Gartners seminarer ble av et knippe respondenter trukket frem som eksempel på et slikt forum for læring. Det ble vist til at noe tilsvarende arrangert i offentlig regi kunne være nyttig. Rådet kunne muligens ha spilt en rolle i å kommunisere et slikt tilbud til virksomheter. Med bistand eller tilførsel av ressurser mente enkelte at det ville være ønskelig om rådet tilrettela og driftet et slikt tilbud.

De aller fleste informantene har vært opptatt av at det er behov for å løfte blikket og se digitaliseringsarbeid i et større perspektiv enn enkeltprosjekter. Det ble vist til at digitaliseringsarbeidet i statlig virksomhet i større grad må løftes ut av siloene og jobbes med på tvers. Dette for bedre å møte brukerbehov, men også for å oppnå mer effektiv digitalisering. Flere informanter var derfor opptatt av hvordan Digitaliseringsrådet kan bidra til økt læring- og erfaringsdeling på tvers. I denne sammenheng ble det nevnt ordninger i andre land hvor man har et felles sentralt organ som jobber med digitalisering på tvers av statlig virksomhet. Et slikt organ kunne fylle et tomrom gjennom å bistå operativt og "teknisk" på bestilling fra virksomhetene som ikke nødvendigvis besitter nødvendig kompetanse eller økonomiske ressurser til å bære et prosjekt alene. Eksempelvis ble det vist til at man i fremtiden vil ha behov for en mer rettferdig finansierungsstruktur for prosjekter som går på tvers.

Hva gjelder kunnskapsdeling og læring, kom det frem i intervjuer at enkelte informanter var opptatt av læring vertikalt, ikke bare horisontalt. Oppgaver, krav og rammer knyttet til digitaliseringsarbeid kommer fra departementene, hvor enkelte av informantene beskrev at kompetansenivået hva gjelder arbeid med digitalisering hos bestiller/kravstiller ikke er tilstrekkelig. Dette kan gi seg utslag i bestillinger/krav som ikke er realistiske eller som ikke er omfattende nok som følge av utilstrekkelig forståelse for teknologiske hjelpemidler. Videre kunne det handle om manglende forståelse for utfordringer som best løses på tvers av flere etater eller departementsområder. Det ble trukket frem at det kunne ha vært nyttig at overordnet departement også stilte i rådsmøtet; både i et kunnskapsbyggende øyemed, men også i den hensikt å forankre og betrygge departementet om at prosjektet er på riktig vei.

Opplevelse av manglende kompetanse på departementsnivå kom også til uttrykk i spørreundersøkelsen, til tross for at det ikke ble spurt om, i et spørsmål⁴ uten faste svaralternativer:

"Digitaliseringsrådet er orientert mot IKT prosjekter, mens mange av problemstillingene er større enn hva som kan løses i ett prosjekt alene. Det kan være hindringer i form av tverrgående problemer i en sektor, finansiering og regelverk. For vår del er det eksempelvis en viktig utfordring at kompetansen i overordnet departement ikke nødvendigvis møter våre behov - noe som skaper utfordring med å løse digitaliseringsutfordringer vi har som etat."

Det er også viktig å fremheve at flere av brukerne trekker frem Digitaliseringsrådets leder som en viktig forutsetning for læring på tvers. Rådslederens betydelige nettverk og vilje til å bidra inn i ulike konferanser o.l. fremheves som helt vesentlig. Tilgjengeliggjøringen av erfaringsrapporter og anbefalinger gitt til prosjekter på Difis nettsider oppleves også som en vesentlig del av å dele innsikt og læring fra rådets arbeid.

Hvem kan ha mest nytte av rådsbehandlingen?

Generelt var brukerne godt fornøyd med rådet, fra første kontakt til siste oppfølging. Vi spurte også brukerne om hvem de tenkte rådet kunne være mest nyttig for. Det fremkom at rådet av flere ble vurdert å ha størst nytteverdi for virksomheter som er mindre digitalt modne. Virksomheter som f.eks. NAV og Skatt – som har høy modenhet og er i front statlig – ble av flere antatt å ha mindre nytte av Digitaliseringsrådet. Vi har også eksempler på informanter som sa at en behandling i Digitaliseringsrådet ville være mindre nyttig nå enn det var på det tidspunkt de hadde et prosjekt til behandling, dette som følge av at de nå er mer erfarne når det gjelder prosjektarbeid knyttet til IT enn det de var på behandlingstidspunktet.

4.2 Organiseringens hensiktsmessighet

Evalueringsteamet har hatt til hensikt å vurdere om ordningen er innrettet og organisert på en hensiktsmessig måte, herunder rådets tilknytning til KMD, Difi og Difis rolle som sekretariat for rådet.

Rådets opplevelser og innspill fra interessenter og andre ressurspersoner er i denne sammenheng sterkt vektlagt. Overordnet sett oppleves rådets organisering som hensiktsmessig av de aller fleste vi har snakket med.

Vi har allerede nevnt at det blant brukerne er svært positive tilbakemeldinger til rådets samlede kompetanse og sammensetning, men at en form for ordning med ambulerende sektorkompetanse er etterspurt blant flere. Av rådet fremheves det videre at de har et sekretariat med kompetente seniorressurser som er svært godt skikket til å ivareta den krevende jobben det er å betjene et organ som Digitaliseringsrådet, der det er stor variasjon i prosjektene som behandles og en klar forventning om effektiv saksbehandling i sekretariatet.

Det betones fra både rådet og sekretariatet at det er av stor viktighet at Difi sikrer en kontinuitet i sekretariatet og at medarbeiderne Difi bemanner sekretariatet med ressurser som besitter lang erfaring og betydelig kompetanse innen fagfeltet. Rådet har kun positive tilbakemeldinger til sekretariatet og er av den oppfatning at forarbeidet som gjøres er helt avgjørende for at rådet skal lykkes i å levere en hurtig behandling av innmeldte prosjekter.

Som nevnt tidligere har stillingsandelen som er viet rådsarbeid for sekretariatsleder og øvrige medarbeidere i sekretariatet variert noe over tid. Det fremheves at det er viktig at tilstrekkelig stillingsbrøk avsettes, særlig for leder, og 50 % oppleves som et minimum for å sikre et sekretariat som betjener rådet på en adekvat måte. Det oppfattes av flere at rådets leder påtar seg mange oppgaver som går ut over det som man med rimelighet kan forvente ut fra hans funksjon, herunder operativ innsats i forbindelse med saksforberedelser og oppfølging av interessenter.

⁴ Spørsmålet lød som følger "Helt til slutt: Har du noen forslag til forbedringer slik at digitaliseringsrådet kunne være enda mer nyttig for ditt prosjekt? Andre kommentarer og innspill?"

Blant informantene våre er det flere som har påpekt at Difi er et velegnet hjem for sekretariatet til en ordning som Digitaliseringsrådet. Dette begrunnes gjerne med at man ser klare synergier til ordninger som Difi forvalter. Herunder har blitt nevnt medfinansieringsordningen og Stimulab, samt programmer som strategisk digitaliseringskompetanse for (topp)ledere. Difi har også en rekke konferanser som Digitaliseringskonferansen, der de dessuten deler ut digitaliseringspris, Forvaltningskonferansen samt de holder i KMDs innovasjonspris til kommunene. Disse arenaene pekes på som viktige for å løfte frem gode prosjekter og inspirere til godt prosjektarbeid.

I intervjuene som er gjort med digitaliseringsrådets leder og medlemmer fremkommer det at det tidvis har vært problematisk å avklare grenseflaten mellom Difi og rådets rolle som et uavhengig organ som betjenes av et sekretariat som Difi har fått i oppdrag å drifte. Det har blitt vist til at Difi har ønsket en mer aktiv rolle i styringen av digitaliseringsrådet. I tillegg har Difis ledelse ønsket at digitaliseringsrådet rapporterer til Difi og ikke til KMD. Det vises imidlertid til at forståelsen for hva det innebærer at Digitaliseringsrådet er uavhengig etter hvert har satt seg i Difis ledelse og at man har funnet frem til en form på samarbeidet som fungerer meget godt.

At Digitaliseringsrådet er underlagt og rapporterer til KMD oppfattes også som naturlig, gitt KMDs sektorovergripende ansvar på digitaliseringsfeltet. Det fremheves også at det er gunstig at KMD har virkemidler tilgjengelig for å følge opp det som eksisterer av regelverk på feltet (digitaliseringsrundskrivet), og nå også har en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. Etableringen av en Digitaliseringsminister i KMD understreker ytterligere at rådet ligger under riktig departement.

I forlengelsen av de forrige avsnittene bør det nevnes at rådets uavhengighet blir sett på som helt avgjørende for den nytten virksomheter opplever av rådet. Uavhengigheten er avgjørende for at Digitaliseringsrådet oppleves som et reelt, velmenende og frivillig råd som er til for å hjelpe virksomhetene som kommer til dem. Videre har uavhengigheten betydning for tilliten til ordningen og følgelig at det oppleves som det lavterskeltilbudet det er ment å være og som respondenter og informanter har vektlagt som et særdeles positivt trekk ved Digitaliseringsrådet.

4.2.1 Frivillig ordning

I intervjurunden har det gjennomgående blitt fremhevet som en stor fordel at rådet er en frivillig ordning. Dette gjelder både for brukere, rådets medlemmer og interessentene og ekspertene vi har intervjuet.

I flere av samtalene spurte vi informantene om deres tanker vedrørende rådets frivillighet. De fleste mente at en frivillig modell er å foretrekke, da det legger mer opp til genuin rådgivning (ikke kontroll), enn hva en obligatorisk ordning ville gjort, herunder læring og erfaringsutveksling. Likevel ble det foreslått at behandling i rådet kunne vurderes som en obligatorisk øvelse for prosjekter som for første gang hadde fått midler gjennom medfinansieringsordningen.

Det ble fremhevet at en frivillig ordning er vesentlig for merverdien av rådsbehandlingen – særlig med tanke på at prosjekter som møter frivillig ønsker å være der og ønsker å motta innspill i form av råd og veiledning. Dynamikken blir annerledes ved en obligatorisk løsning fordi fokus har lett for å bli forsvar av valgte løsninger. Det er dermed blitt luftet bekymringer knyttet til at en obligatorisk løsning vil gjøre at ordningen oppleves som en kvalitetssikrende instans heller enn en rådgivende ordning.

Rådsmedlemmene mente at frivilligheten er helt avgjørende for å skape en god møteatmosfære. Videre er det ansett for å være en styrke at prosjektene møter i rådet på bakgrunn av at de har hørt gode ord om rådets arbeid heller enn at de kommer dit fordi de er pålagt det. I en periode var satsningsforslag pålagt å komme til rådet. Etter hva vi forstår fra samtaler med rådet, var erfaringen at disse møtene ikke var av samme kvalitet som de andre. Rådet oppfordret dermed til at ordningen gikk fra å være obligatorisk til anbefalt, også for satsningsforslag.

4.3 Utviklingstrekk i tiden etter etableringen av rådet

Vi har ved flere anledninger hørt utsagn som at det er viktig å ikke ødelegge en ordning som per i dag oppleves som godt fungerende av brukere, interessenter og rådets egne medlemmer. Samtidig har forvaltningen endret seg siden rådet ble etablert i 2016 og det pekes av flere på viktige endringsbehov

som er gitt av eksterne rammebetingelser. Med rammebetingelser mener vi her hvordan digitaliseringsarbeidet i staten foregår per tid. Noen hovedobservasjoner følger:

- ✓ Forvaltningen er "ferdig" med store digitaliseringsprosjekter. Flere av våre informanter peker på at omfanget av digitaliseringsprosjekter er lavere i dag enn hva det var i 2016. Tidligere var digitaliseringsarbeidet orientert rundt å ruste opp eller skifte ut grunnstrukturene i forvaltningen, som er store prosesser. For flere er denne jobben nå gjort, og utfordringsbildet er snarere knyttet opp mot å finne "lettbeinte" løsninger. En mer moderne infrastruktur gir mer fleksibilitet til å ta inn nye løsninger og koble på ny teknologi.
- ✓ Arbeidet med digitaliseringsprosjekter er dermed i ferd med å bli mindre omfattende – særlig i virksomheter som er digitalt modne, og det er det flere av nå enn det var i 2016. Mye arbeid kan dermed gjøres uten å rigge en stor prosjektorganisasjon. I dette ligger det at en "prøving- og feilingskultur" hva gjelder digitalisering har "satt seg" i deler av forvaltningen, eller bør begynne å gjøre det.
- ✓ Digitaliseringens sektorovergripende natur fremtvinger behov for å tenke og handle mer på tvers horisontalt. Ettersom mange digitaliseringsprosjekter "treffer" flere sektorer/flere etater, stiller dette forvaltningen ovenfor samhandlingsutfordringer som må løses.
- ✓ Digitaliseringen fremtvinger også behov for å tenke på tvers vertikalt. Til syvende og sist er det kommuner, fylkeskommuner, helseforetak osv. som skal gjennomføre mange av prosjektene som det jobbes med i staten. Hvordan kan Digitaliseringsrådet bidra til at statlig sektor samhandler mer og bedre med disse aktørene? Digitaliseringsstrategiens fokus på livshendelser understreker at fokuset fremover bør ivareta innbyggerperspektivet i større grad. Flere opplever at denne dimensjonen ikke vies nok oppmerksomhet i dag.
- ✓ Man jobber i større grad i tråd med "smidig utvikling" i statlig virksomhet enn hva som var tilfellet i 2016.
- ✓ Regjeringens arbeid på digitaliseringsfeltet⁵ har skutt fart siden 2016. Digitaliseringsstrategien, innovasjonsstrategien som er under arbeid og pågående omorganiseringer i Difi, Brønnøysundregistrene og DFØ fremheves som uttrykk for dette.
- ✓ Etter en periode med etableringer av mange ordninger, råd, fora og andre systemer for å jobbe med digitalisering har vi ved flere anledninger hørt at det vil være vesentlig å se statens virkemiddelapparat på feltet i sammenheng. Dette for å unngå duplisering av tilbud og/eller å tydeliggjøre og forsterke sammenhengen mellom de ulike ordningene.
- ✓ Det er økt oppmerksomhet på viktigheten å kunne hente inn input i en "tidlig fase". En tidlig fase vil si før det eventuelt kunne være aktuelt med KVVU og KS-sløyfen.
- ✓ Et forhold som har vært konstant gjennom perioden 2016-2019, er erkjennelsen av at digitalisering og forvaltningsorganenes organisering henger tett sammen.

Utviklingstrekkene som skissert over henger nært sammen med oppfatninger av rådets fremtidige utviklingsbehov som vi går gjennom i neste avsnitt.

4.3.1 Fremtidige utviklingsmuligheter

I lys av utviklingstrekkene som vi har diskutert med interessenter og medlemmer av rådet har det også i intervjuene blitt luftet flere forslag til mulig utvikling av Digitaliseringsrådet.

Flere informanter vektlegger at rådet i mindre grad bør være innrettet mot behandling av prosjekter og i større grad konsentrere seg om å kunne gi bistand inn i driftsmiljøer og strategiske initiativer som enten ikke er etablerte eller ikke jobber prosjektbasert. Som nevnt over er det flere som har gått bort fra å jobbe med digitalisering på prosjektbasis, men som har, eller er i ferd med å organisere seg på en måte som skal håndtere drift og kontinuerlig utvikling, inkludert porteføljeutvikling. Når det er sagt vitner prosjektene som rådet har behandlet om at prosjektbegrepet i praksis har vært tolket ganske vidt. Det er eksempler på prosjekter som er behandlet i rådet som snarere er digitaliseringsstrategier og programmer (særlig gjelder dette de siste to årene). Tidligere har rådet dessuten arbeidet med å gi råd til satsningsforslag. Følgelig er forslaget mest rettet inn mot en eventuell justering av rådets

⁵ Se "En digital offentlig sektor" (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>, lesedato 19.9.2019).

mandat, der det kan tydeliggjøres i hvilke sammenhenger rådet bistår med råd og veiledning, i tillegg til tradisjonelle digitaliseringsprosjekter.

Videre har det kommet inn forslag om å koordinere Digitaliseringsrådets arbeid opp mot sentrale styringsdokumenter (herunder Digitaliseringsstrategien), for å sikre at rådet understøtter digitaliseringen innen områder som er prioriterte fra regjeringens nivå. I praksis ville et slikt forslag for eksempel kunne innebære at man – på bakgrunn av digitaliseringsstrategiens innretning – legger opp til å fokusere særlig på å hjelpe prosjekter som jobber med (for eksempel) kunstig intelligens og livshendelser som representerer prioriterte områder i Digitaliseringsstrategien. Et annet temaområde som rådet kunne fokusert på er prosjekter som griper inn i flere virksomheter (og departementsområder). Gjerne prosjekter som har gevinster som hentes ut i en annen virksomhet enn der kostnadene påløper.

En strategisk videreutvikling av Digitaliseringsrådet ville ifølge flere også forde at det gjennomføres en kalibrering av det samlede virkemiddelapparatet innen Digitaliseringsfeltet (herunder råd og ordninger som treffer kommuner samt andre ordninger som driftes i Difi for KMD). Digitaliseringsrådet sees på som en av flere virkemidler som er til regjeringens disposisjon og skal fremme godt digitaliseringsarbeid i staten. Å nærmere avklare og definere Digitaliseringsrådets rolle sett opp mot virkemiddelapparatet for øvrig har vi ikke gått dypt inn i i denne evalueringen. Vi kan imidlertid konstatere at koblingen mellom Medfinansieringsordningen og Digitaliseringsrådet ser ut til å ha gitt viktige synergier. Det samme gjelder koblingen mellom rådet og lederutviklingsmiljøet i Difi. Flere har fremhevet at Stimulab er en ordning som med fordel kunne vært koblet tettere på Digitaliseringsrådet som følge av at ordningen er rettet inn mot forslag til digitaliseringstiltak i svært tidlig fase.

Videre fremheves også et behov for at tilretteleggingen for erfaringsdeling blir stadig viktigere. Dette skyldes blant annet at "strekken i feltet" vil kunne bli større mellom de forvaltningsorganene som har kapasitet, kompetanse og systemer som tillater å drive med småskalaprojekter i tråd med innovativ metodikk. I den forbindelse blir det blant annet trukket frem at en bred kompetanse på ulike metodikker og en god kjennskap til når hvilke metodikker er relevante fremholdes som et mulig satsningsområde fremover. Rådet har i den senere tid knyttet til seg eksperter innen f.eks. tjenstedesign. Utviklingsmuligheten ligger i så henseende i å opparbeide seg en god og systematisk oversikt over metodikker som representerer beste praksis innen sine felt og benytte en slik oversikt systematisk inn i rådsbehandlinger.

Digitaliseringsrådet opplever en stor etterspørsel. Difis kartlegging⁶ av digitaliseringstiltak i staten viser at det er 400 pågående digitaliseringsprosjekter i staten. Digitaliseringsrådet har per september hatt 58 prosjekter til behandling. Det er med andre ord en rekke digitaliseringsprosjekter som rådet ikke når ut til. Ettersom ordningen er frivillig er det ikke et mål å skulle dekke alle prosjekter, men det oppleves av flere informanter, både i og utenfor rådet, at det finnes flere digitaliseringsprosjekter som med rimelighet kan antas å ha nytte av en rådsbehandling. Gitt at rådsbehandling er etterspurt har det vært diskutert i rådet om man kunne gjøre noen justeringer av hvordan rådet er innrettet for å styrke rådets kapasitet. Dersom man eksempelvis ønsker å favne om mer enn de statlige forvaltningsorganer (særskilte og ordinære), ville det avhenge av en tilførsel av ressurser til sekretariatet og en annen måte å bemanne rådet og rådsmøtene.

Rådet har sammen med sekretariatet diskutert behov for fornyelse hva gjelder selve møtegjennomføringen. Det vises til at grupper som jobber mye sammen over tid "setter seg" litt og at enkeltmedlemmene i rådet får faste, gjenkjennbare roller. På den ene side fremheves dette som en fordel for gruppedynamikken, samt som en fordel for å komme innom viktige områder som prosjektstyring, kommuneperspektivet og tjenstedesign (for å nevne noe). På den annen side oppfattes det at mer variasjon i hvordan møtene avvikles vil kunne bidra til å bryte litt opp i strukturer som er i ferd med å sette seg. I denne forbindelse har det vært diskutert muligheter for å jobbe i workshopformat.

Av ytre rammebetingelser trekker flere frem at justeringen av terskelverdien for KS-ordningen ned til 300 millioner er noe man må være oppmerksom på. Rådet selv, og de fleste vi har snakket med,

⁶ Se Difis oversikt over digitaliseringstiltak i staten 2018 (<https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/digitaliseringstiltak-i-staten-2018>, lesedato 19.9.2019)

mener det ikke vil representere en stor utfordring. Samtidig trekkes det frem at å fjerne bestemmelsene om at prosjektene rådet behandler skal spenne fra 10-750 millioner ville være nyttig for å tydeliggjøre at rådet ikke er en mini-KS, for prosjekter som er for små til å måtte gjennomføre KS-sløyfen. Et endret mandat ville dessuten åpne for at Digitaliseringsrådet kan følge opp dagens praksis der de også tar imot prosjekter større enn 750 millioner, men da konsentrerer rådsbehandlingen seg om avgrensede deler av prosjektet. I tillegg ville en avskaffelse av beløpsgrensene åpne for at f.eks. prosjekter i størrelsesordenen fem millioner, blant annet noen av de som har blitt gitt tilskudd gjennom medfinansieringsordningen, også ville kunne bli behandlet av Digitaliseringsrådet.

Som nevnt har flere av informantene i departementene betonet viktigheten av å se Digitaliseringsrådet som en del av en helhet. Vi har mottatt ganske mange synspunkter og innspill på hvordan forvaltningen kan utvikle seg når det gjelder regelverk, finansieringsmodeller, organisering og mulige virkemidler for å nevne noe. Også innen enkeltområder som IT-sikkerhet, datadeling og skytjenester har vi erfart at det er et sterkt behov for bistand som ikke nødvendigvis kan løses av Digitaliseringsrådet alene.

Det er også flere som mener at f.eks. kommunesektoren bør i større grad vektlegges, gjerne i betydningen at prosjekter med relevans for kommunesektor i stort skal kunne få rådsbehandling. Samtidig er det en viss skepsis blant enkelte som følge av kommunenes og statens ulike natur (generalistkommuner versus sektororganisering), samt at Digitaliseringsrådet ikke er rigget for å behandle flere prosjekter per år enn de gjør i dag.

4.3.2 Prosjekter som ikke har vært til behandling i Digitaliseringsrådet

Vi har også sett på virksomheter som har hatt prosjekter som ville kunne hatt nytte av en rådsbehandling. Eksempler på virksomheter som ikke har hatt prosjekter til behandling i Digitaliseringsrådet er Mattilsynet og Nav. Noen av dem kunne sikkert med fordel hatt prosjektet til behandling i Digitaliseringsdirektoratet. Mattilsynet har blitt nevnt som en virksomhet som har flere spennende digitaliseringsprosjekter gående, hvor også ett mottar støtte fra medfinansieringsordningen. Ingen av prosjektene har vært til behandling hos Digitaliseringsrådet. Informanter vi har snakket med nevner at manglende kjennskap til hva eksakt det er Digitaliseringsrådet kan bistå med, kan være noe av årsaken. Videre kan det også skyldes at man anser at virksomheten besitter nødvendig kunnskap og at man dermed ikke ser det store behovet for bistand.

5. KPMGs vurderinger

5.1.1 Rådsbehandlingen oppleves som nyttig

KPMG vurderer at Digitaliseringsrådet har levert i tråd med forventningene når det gjelder å levere en tjeneste som oppleves som nyttig av brukerne. Som det fremkommer i kapittel 4 er brukerne svært fornøyd med rådet. Ordningen oppleves som et lavterskeltilbud hvor matnyttige råd blir gitt i løpet av en effektiv prosess. Vi registrerer at brukerne ser ulik nytte av rådsbehandlingen, og vi vurderer det dit hen at rådet har et oppsett og format som oppleves som verdifullt selv om brukerne av rådet er en svært variert gruppe virksomheter med ulik modningsgrad knyttet til digitalisering.

Vi vurderer at det på et senere tidspunkt vil være nyttig å evaluere hvorvidt rådet har levert i forhold til å hjelpe virksomheter å gjennomføre prosjekter i henhold til tid, estimert kost og kvalitet. Gitt vårt datagrunnlag har vi per tid ikke grunnlag for å mene noe om dette. Andelen og antallet slutførte prosjekter er ikke tilstrekkelig høyt for å gjøre slike vurderinger. Dette vil sannsynligvis se annerledes ut dersom en ny evaluering skal gjennomføres på et senere tidspunkt.

Vi registrerer at flere mener at møteformatet for rådsbehandlingen kan videreutvikles og at dette for eksempel kan gjøres gjennom å ta i bruk workshopformat eller lignende. En workshopløsning kan inneholde oppgavebasert tilnærming for å bryte opp den klassiske presentasjons- og diskusjonstilnærmingen. Slik vi tolker det, kan det eksempelvis innebære at det jobbes mer målrettet mot enkelte problemstillinger for å sikre at brukerne får svar på det de lurer på og trenger hjelp til, samtidig som at brukere i større grad involveres i problemløsningen. KPMG er positive til at rådet finner nye måter å jobbe på, men minner om at brukerne av rådet er jevnt over fornøyd med møtene slik de gjennomføres i dag.

Flere brukere har også nevnt at de savner en mer sektorspesifikk kompetanse. Dette kan løses for eksempel ved å delvis la seg inspirere fra Danmarks løsning som inneholder et "vurderingskorps". Tilsvarende kunne en pool av ressurser fra ulike sektorer etableres, som kan trekkes på ved behov. KPMG oppfatter at dette vil kreve administrativ ressurstilførsel for å håndtere en slik pool. Samtidig er deltakertallet i rådet allerede ganske høyt (10 medlemmer), noe som taler for at bare enkelte av de faste rådsmedlemmene deltar dersom en slik pool etableres. Det kan tenkes at det munner ut en i mer effektiv og målrettet rådsbehandling. Samtidig kan det lede til at de faste rådsmedlemmenes ulike perspektiver forsvinner.

Brukere har også kommet med tilbakemelding om at en for stor del av rådsmøtet ble brukt til å gi rådsmedlemmene informasjon om prosjektet, og mindre tid på å diskutere de problemstillingene virksomheten hadde sendt inn på forhånd. Det kan være flere årsaker til dette, eksempelvis viser rådets medlemmer som nevnt til at de i flere tilfeller oppfatter at innsendte problemstillinger ikke er de viktigste problemstillingene ved prosjektet. Det har vært eksempler på at virksomheter har avsluttet prosjekter og opprettet andre som følge av rådsbehandlingen, hvilket innebærer at rådsbehandlingen nødvendigvis tydeliggjorde at prosjektet ikke svarte på de underliggende utfordringene virksomheten ville løse. Likevel er KPMG av den oppfatning at rådsmøtet kan bruke formøtene mer målrettet for å forberede og styre forventningene til virksomhetene.

5.1.2 Det er et behov for mer kunnskapsdeling og læring

Basert på vår erfaring har digitaliseringsrådet lagt til rette for læring gjennom å legge ut erfaringsrapporter på Difi.no (årlig), anbefalingsbrevene offentliggjøres på samme nettsted (fortløpende) og under møtene tipses brukerne om andre, relevante prosjekter. Som påpekt av rådsmedlemmer og andre er imidlertid det meste rådet gjør, herunder dets sammensetning, anbefalingsbrev og øvrig aktivitet, å betrakte som læring og kunnskapsoverføring.

Konkrete tiltak for å tilrettelegge for systematisk læring på tvers i staten fremstår ikke like systematisk som mandatets intensjon. Vi finner det positivt at både råds- og sekretariatsleder deltar og holder innlegg på konferanser og møter og at alle slike aktiviteter dokumenteres.

Vi ønsker å understreke at KPMGs oppfatning er at Digitaliseringsrådets legger til rette for så mye kunnskapsdeling og læring som det er mulig å gjøre innenfor deres gitte rammer. Det er derfor ikke identifisert konkrete muligheter for at dette kan gjøres mer systematisk enn det som er tilfellet per tid.

5.1.3 Digitaliseringsrådets organisering er stort sett hensiktsmessig...

Vår vurdering er at organiseringen som uavhengig rådgivende organ under KMD fungerer bra og vil være viktig i tiden framover etter at KMDs tverrsektorielle ansvar på digitaliseringsfeltet har blitt tydeliggjort blant annet ved at Digitaliseringsministerrollen er blitt etablert i departementet. Videre ser vi det som naturlig at sekretariatet driftes og bemannes av Difi blant annet fordi direktoratet forvalter flere andre ordninger som med fordel kan samvirke med digitaliseringsrådet. Rådet representerer dessuten en kilde til erfaringsbasert læring som er verdifull gitt samfunnsoppdraget til Difi.

Vi oppfatter at Digitaliseringsrådets måloppnåelse i noen grad skyldes enkeltpersoner. Her vil vi særlig fremheve rådets leder Svein Kristensen og sekretariatet ved de faste medlemmene Elin Fjørtoft og Hans Nilsson. Dynamikken mellom både rådsmedlemmer og sekretariat, samt rådets leder og sekretariat fremstår som svært god. I denne gode dynamikken ligger det også en viss personavhengighet. Svein er en veldig tydelig leder i rådet med en lang og omfattende erfaring som leder i staten. Dette mener KPMG har vært avgjørende for at digitaliseringsrådet fungerer så godt som det gjør. Det samme gjelder sekretariatsleder og måten sekretariatet jobber på. Både sekretariatsleder og rådsleder har vært med siden etableringen av rådet, i tillegg har sekretariatsleder vært med i forarbeidet før rådet ble etablert.

Tilbakemeldingene fra rådets medlemmer er at sekretariatet gjør en avgjørende jobb med saksforberedelsene, har høy kompetanse og trekker inn annen kompetanse fra Difis fagavdelinger, som oppfattes som veldig verdifull. Det er samtidig mulig å se for seg at det kunne være en verdi i å hente inn annen kompetanse enn den lett tilgjengelige kompetansen i Difi, men ikke uten administrative ekstrakostnader.

KPMG mener at Digitaliseringsrådets organisering fremstår som hensiktsmessig. Digitaliseringsrådet er et lite organ med begrensede ressurser. Det er derfor ekstra sårbart for utskiftning av personell og det er helt sentralt at både sekretariats- og rådsleder er svært kompetente og erfarne.

5.1.4 ... men det er behov for en gjennomgang av virkemiddelapparatet

Som vist til i punkt 4.3 skjer det mye på digitaliseringsområdet. Tverrgående funksjoner, ordninger og tiltak fremstår imidlertid som noe fragmenterte. KPMG oppfatter at ønsker og behov som ytres knyttet til Digitaliseringsrådet er svært omfattende og er dermed, av ressursmessige årsaker, ikke praktisk mulig å imøtekomme, se f.eks. 4.4.2. Derfor oppfatter vi at Digitaliseringsrådet ikke er rett adressat for mange av innspillene. I tillegg har flere nevnt at det er på tide å se statens virkemiddelapparat i større sammenheng og skru det sammen på en slik måte at det blir både større grad av klarhet i rollefordelingen og at de ulike råd, ordninger og virksomheter spisses på en måte som gjør at man unngår uklare grenseflater og mulig overlapp.

Det er også en oppfatning at digitaliseringsarbeidet samlet sett ikke nødvendigvis trekker i samme retning. Det mangler en felles grunnstruktur som muliggjør en felles retning. Digitaliseringsarbeidet i staten er for fragmentert og det etterlyses en klarere samling og tydelighet i form av krav og retningslinjer. Heri ligger store forventninger til det nye digitaliseringsdirektoratet og KMD som eierdepartement. Dette faller utenfor denne evalueringens rammer. KPMG oppfatter likevel at det er viktig å nevne dette som følge av pågående endringsarbeid i staten, samt at det har vært gjennomgående i mange av samtaler med både brukere og interessenter.

5.1.5 Sammensetning av kompetanse i rådet

Digitaliseringsrådet er satt sammen av 10 medlemmer som har ulike bakgrunn og kompetanseområder. Rådet består av erfarne prosjektledere, virksomhetsledere og IKT-ledere fra offentlig og privat sektor,

samt academia. Det er KPMGs vurdering at rådet per tid er satt sammen av medlemmer som har riktig bakgrunn og kompetansesett. Med tiden har det, med bakgrunn i rådsmedlemmenes varierte kompetanse, satt seg en dynamikk hvor hvert medlem har en rolle som kommer til uttrykk gjennom hovedfokusområder. Denne dynamikken oppleves som konstruktiv av både brukere av rådet og av rådsmedlemmene selv, som beskriver det som en hjelp for å sikre at et bredt spekter av problemstillinger blir berørt gjennom selve rådsbehandlingen. Som beskrevet tidligere har det av enkelte brukere blitt etterlyst mer sektorspesifikk kompetanse. KPMG er av den oppfatning at antallet rådsmedlemmer ikke bør utvides, av hensyn til gjennomføring av rådsmøter og nevnte gruppedynamikk.

5.1.6 Frivillighet i et uavhengig råd er viktig, riktig og vesentlig

Ingen av våre samtalepartnere har ytret et klart ønske om at Digitaliseringsrådet gjøres obligatorisk. Tvert imot har frivilligheten blitt fremhevet som deres største fortrinn og som svært verdifullt for at rådet har utviklet seg til å bli som det er. Frivillighet sees på som vesentlig for ordningens attraktivitet og opplevelsen av at det er et lavterskeltilbud til statsforvaltningen fra folk som vil forvaltningen vel. Frivilligheten er imidlertid ikke til hinder for at visse typer digitaliseringsprosjekter – som f.eks. prosjekter som gjennomføres av små forvaltningsorganer – kan gjøres obligatorisk eller at man forsterker innsatsen hva gjelder å gjøre Digitaliseringsrådet kjent i de små forvaltningsorganene.

KPMG vurderer at det er vesentlig at digitaliseringsrådet er et frivillig tilbud. Dersom ordningen gjøres obligatorisk vil ikke digitaliseringsrådet være et rådgivende organ, men en kvalitetssikringsordning, slik KS-ordningen er i dag. Etter vårt skjønn vil en overgang til å gjøre ordningen obligatorisk fordre en ny måte å organisere hele rådets arbeid på. Eksempelvis ville det ha krevd langt mer ressurser da det er mer krevende å kvalitetssikre enn å veilede, og som nevnt ville omfanget av prosjekter være langt høyere enn det er i dag.

I den grad det er ønskelig å gjøre digitaliseringsrådet obligatorisk, vil vi fraråde å gjøre det obligatorisk generelt, men heller vurdere hvordan man kan fange opp de prosjektene som har størst behov for bistand. Dette kan for eksempel gjøres ved å løpende oppdatere og videreutvikle oversikten som Difi har utarbeidet og/eller velge ut prosjekter i sammenheng med strategiske initiativ på regjeringensnivå, som for eksempel Digitaliseringsstrategien. Samtidig mener KPMG at det er viktig å også være bevisst på at dersom rådet gjøres obligatorisk for enkeltprosjekter, er det en betydelig risiko for at det kan innebære at rådet i mindre grad blir opplevd som et reelt lavterskeltilbud. Videre kan det være skadelig for den gode og konstruktive møteatmosfæren som fremholdes av så mange som så positiv og avgjørende.

KPMG vurderer at det er viktig å sikre at digitaliseringsrådet forblir et uavhengig råd. Det er helt sentralt for ordningens troverdighet og opplevelsen blant brukerne av å motta gode råd og ikke kvalitetssikring i streng forstand.

6. Innspill til videreutvikling

Som det fremgår av gjennomgangen over, har Digitaliseringsrådet på et overordnet nivå lyktes svært godt med å levere i henhold til mandat. Brukerne er svært fornøyde, det er mange eksempler på konkrete forbedringer gjort i prosjekter som følge av behandling i rådet. Videre har Digitaliseringsrådet bygget seg opp et rykte hos interessentene som gjør at de har svært høye forventninger til hva rådet skal levere i tiden fremover. Vi har vurdert en rekke mulige forbedringspunkter. Felles for disse potensielle forbedringspunktene er at samtlige har en mulig nedside. KPMG oppfatter på denne bakgrunn at det ikke er forsvarlig å avgi konkrete anbefalinger til videreutvikling av rådet. Forbedringsområdene vi har identifisert presenterer vi derfor i dette avsnittet med en diskusjon av mulige nedsider. Derav heter avsnittet "Innspill til videreutvikling":

Vurder justeringer av Digitaliseringsrådets mandat

KPMG finner at Digitaliseringsrådets mandat på enkelt punkter er i utakt med rådets faktiske arbeid. Det kan være hensiktsmessig med tanke på kommunikasjon av rådets funksjon og rolle at mandatet justeres på enkelte punkter.

- ✓ Gjøre mandatet mindre prosjektfokusert. Det kan vurderes å beskrive rådets formål og rolle ved å tydeliggjøre at også programmer, strategiarbeider, mm, kan bli behandlet i rådet. Dette i tråd men at virksomheter i større grad jobber med digitalisering i et kontinuerlig forbedringsperspektiv, og at potensielle brukere dermed kan oppfatte at Digitaliseringsrådet ikke er for dem.
- ✓ Det kan vurderes å tydeliggjøre at Digitaliseringsrådet er en rådgivningsordning, og ikke en kvalitetssikringsordning, slik det står avslutningsvis i mandatet. I så henseende bidrar beløpsgrensen og referansen til Finansdepartementets kvalitetssikringsregime til at flere samtalepartnere KPMG har snakket med hadde en opplevelse av at Digitaliseringsrådets formål var kvalitetssikring av prosjekter som faller under terskelverdien til KS-ordningen. Det er KPMGs oppfatning at rådet så langt har behandlet alle prosjekter som er kommet inn, uavhengig av størrelse. Det kan derfor vurderes om det er nødvendig å ha en nedre og øvre beløpsgrense.
- ✓ Det kan også vurderes å tydeliggjøre at Digitaliseringsrådet har toppledere i fokus, som et ledd i forventningsavklaring for virksomheter og for å kommunisere at formålet er å bidra med råd til virksomhetsleder.
- ✓ Vurdere å justere mandatet slik at grensesnitt mot andre aktører blir inkludert som en del av oppdraget til Digitaliseringsrådet, i den hensikt å sikre at perspektivet til relevante tredjeparter ivaretas (for eksempel innbyggere, næringsliv, frivillig sektor, og andre statlige virksomheter). Dette er spesielt aktuelt i prosjekter hvor kostnads- og gevinstfordeling går på tvers av enheter.

Det er både fordeler og ulemper ved å justere mandatet. Et "åpent" mandat gir Digitaliseringsrådet mulighetsrom for å kontinuerlig tilpasse seg endrede rammebetingelser på en pragmatisk måte. Derimot mener vi at justeringene foreslått over ikke fører til for stor innskrenking i rådets mulighetsrom.

Bevar frivilligheten og uavhengigheten i rådet

Dette er det nærmeste vi kommer en klar anbefaling. I den grad det vurderes å gjøre Digitaliseringsrådet obligatorisk, må man være oppmerksom på at et hvert innslag av tvang mest sannsynlig vil ha påvirkning på rådets egenart, deriblant brukeropplevelsen av at det er et lavterskeltilbud med velmenende kompetente rådsmedlemmer i en konstruktiv og hyggelig atmosfære.

Vurder tiltak for å øke forvaltningens kjennskap til Digitaliseringsrådet

Som det fremkommer av rapporten var det hos flere av våre informanter uklarhet rundt hva som var rådets formål og rolle. Noe av det som fremkom var at mulighetene til behandling i Digitaliseringsrådet var avgrenset gjennom kriterier, og at prosjektene måtte ha kommet til gjennomføringsfasen før det var mulig å ta det til rådet. Videre var det en utbredt oppfatning om at Digitaliseringsrådet har en rolle som går langt utover den funksjonen rådet faktisk har. Det kan derfor vurderes å sette av noe tid og ressurser til å finne tiltak som kan gjennomføres for på en strukturert måte å kommunisere bredt til statens virksomheter hva Digitaliseringsrådet er og hva det kan bistå med.

Vurder å i større grad systematisere tverrgående læring og kunnskapsutveksling i staten

KPMG vurderer at det er et behov for læring og erfaringsutveksling på tvers i staten. Behovet går over mange forvaltningsnivåer og vil være ressurskrevende å dekke, og således er dette et behov i forvaltningen som går langt utover den kapasiteten og rollen rådet har. Likevel anser vi det riktig å adressere at det på nivået over Digitaliseringsrådet (Difi/KMD) kan vurderes hva som kan være mulig å få til av møtearenaer på tvers av forvaltningen, samt hvilken, om noen, rolle Digitaliseringsrådet skal ha i det. Dette arbeidet må eventuelt se en slik arena i sammenheng med andre tilgjengelige virkemidler for digitalisering, som nevnt i punkt 5.1.4.

Eksperimenter litt med møteform og hvordan anbefalinger skrives/anbefalingsbrevet utformes

Rådet kan med utgangspunkt i et brukerfokus vurdere å eksperimentere med møteform og utforming av anbefalingsbrevene. Dette for å adressere tilbakemeldingen om at anbefalingsbrev oppleves som for generelle og overordnede, samt at diskusjonene i selve rådsmøtet kunne vært raskere spisset inn mot innmeldte problemstillinger, som kan sees i sammenheng med å bruke noe tid i formøtene på forventningsstyring (se punkt 5.1.1.).

Digitaliseringsrådet har vist til at de har planer om å se på alternative måter å gjøre ting på. KPMG mener det virker hensiktsmessig, men vil samtidig understreke at brukerne synes at Digitaliseringsrådet fungerer bra. Det er derfor viktig at en eventuell eksperimentering ikke er til skade for det som per i dag fungerer tilfredsstillende.

Videre kan det ligge et potensial for f.eks. Difi i å større grad bruke innsikt og læring fra rådets arbeid inn i operativ rådgivning.

7. Vedlegg

7.1 Metodologisk utdypning

I dette vedlegget utdyper vi metodene vi har tatt i bruk i følgende rekkefølge:

- ✓ Dokumentanalyse
- ✓ Spørreundersøkelse
- ✓ Intervjuer
- ✓ Workshop
- ✓ Deltakende observasjon

7.1.1 Dokumentanalyse

Tidlig i prosjektet ble vi gitt tilgang til samtlige dokumenter som Digitaliseringsrådet har ført inn i sin mappestruktur på deres Sharepoint-område. Sekretariatet i Digitaliseringsrådet forklarte oss i et møte hvordan dokumentene er strukturert og hvordan vi kunne finne frem i mappestrukturen. Innledningsvis ble dokumentene brukt for å opparbeide en forståelse for hvordan Digitaliseringsrådet arbeider, hva slags anbefalinger som gis og hvilke virksomheter og prosjekter som har vært inne, og på hvilket tidspunkt.

I neste omgang benyttet vi informasjon fra dokumentanalysen i utformingen av spørreundersøkelsen, samt tilrettelegging av intervjuguider. Dokumentene har ellers blitt benyttet inn i forberedelsene til rådsmøtet der vi var deltakende observatører og til forberedelse før intervjuene (lese sakspapirer og gjennomgå hvilke virksomheter som har hatt prosjekter til behandling i ulike departementsområder, mv.).

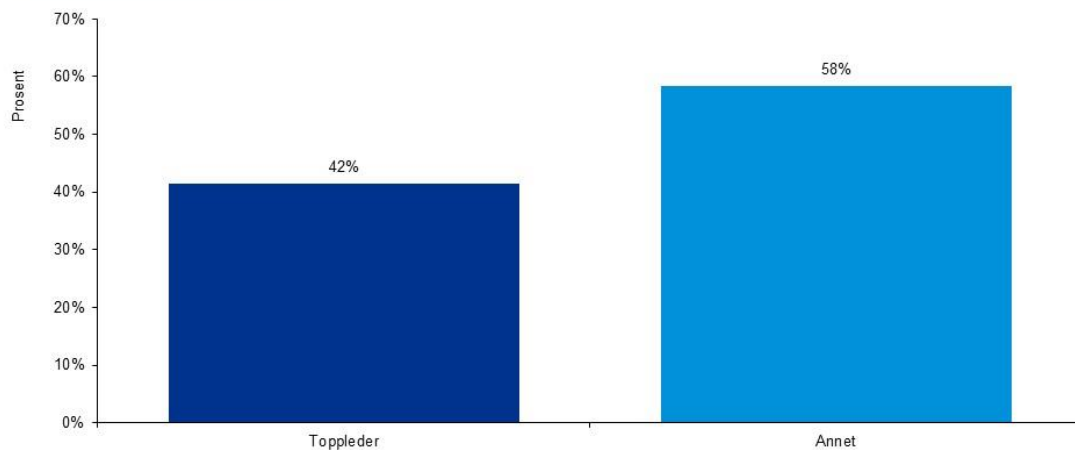
Vi har ellers også benyttet oss av erfaringsrapportene fra Digitaliseringsrådet, mandatet til Digitaliseringsrådet, samt tildelingsbrev gitt Difi og utvalgte virksomheter som har hatt prosjekter til behandling i rådet.

7.1.2 Spørreundersøkelse

Kartleggingen av brukernes erfaringer med Digitaliseringsrådet bygger blant annet på en spørreundersøkelse som ble gjennomført ved bruk av Questback. Bakgrunnen for spørreundersøkelsen var oppnå en bred forståelse for hvordan Digitaliseringsrådets brukere har opplevd rådets innsats.

Undersøkelsesopplegget ble utarbeidet på bakgrunn av den innledende dokumentgjennomgangen. Den ble distribuert til registrerte kontaktpersoner for samtlige prosjekter som hadde vært til behandling hos rådet til og med mai 2019, tilsvarende 52 prosjekter. Totalt ble den distribuert til 87 mottakere. Spørreundersøkelsen ble distribuert 12. juni og var tilgjengelig frem til og med 28. juni. I perioden ble det sendt ut tre påminnelser, henholdsvis den 18., 21. og 27. juni.

Spørreundersøkelsen er besvart av



Figur 9 Hvem som har besvart spørreundersøkelsen

Det hefter noe usikkerhet ved hvor stor populasjonen faktisk var da enkelte virksomhets- og prosjektledere valgte å besvare undersøkelsen sammen. Da KPMG ved utsendelse av første påminnelse ble gjort oppmerksom på dette ba vi om å få informasjon om fellesbesvarelser, men det er mulig at noen har svart sammen uten å ha informert om det. Det er uvisst hvilken rolle fellesbesvarelsene har valgt blant henholdsvis: "toppleder, prosjektleder eller prosjekteier/ansvarlig linjeleder". Det er dermed utfordrende å analysere besvarelsene på bakgrunn av hvem som har besvart den. I modellen over har vi skilt på mellom toppleder og øvrige roller.

KPMG ble informert om 5 fellesbesvarelser. Populasjon justert for dette tilsvarer 82 mulige respondenter. De 53 besvarelsene vi mottok utgjør dermed en svarprosent på ~65%.

Undersøkelsen inneholdt en kombinasjon av spørsmål med lukkede svaralternativer (avkryssingsspørsmål) og spørsmål med åpne svaralternativer. Lukkede svaralternativer ga grunnlag for enkle, kvantitative analyser. De åpne svaralternativene ga respondentene anledning til fritt å gi uttrykk for sine synspunkt. Samtlige avkryssingsspørsmål var obligatoriske, mens de åpne svaralternativene var frivillige. Følgelig var vi avhengig av at respondentene tok seg tid til å skrive i fritestfeltene. Om lag 50% av respondentene besvarte de åpne spørsmålene samlet sett.

Det ble valgt å gjennomføre surveyen anonymt. Dette innebar at vi ikke fikk informasjon om eksempelvis respondentenes departementstilhørighet fordi populasjonsstørrelsen ikke var stor nok (52 prosjekter per tid undersøkelsen ble sendt ut). Beste praksis for tilsvarende spørreundersøkelser tilsier at for å opprettholde anonymiteten bør det tilstrebes å ikke filtrere besvarelser ned til mindre enn 10 respondenter i hver gruppe. Analyser, for eksempel basert på departementsområde, var derfor ikke mulig. Samtidig har anonymitet den fordel at sannsynligheten for at respondentene svarer oppriktig kan antas å øke.

7.1.3 Intervjuer

Intervjuene ble foretatt i to bolker. Den første bolken bestod av informanter som var brukere av rådet, mens den andre bolken var med informanter fra departementer og andre interessenter i rådets omgivelser. I tillegg har vi gjennomført flere samtaler med sekretariatet og rådets leder.

Intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide som ble kvalitetssikret av ekspertpanelet før gjennomføringen av intervjuene. Dette sikret at vi fikk besvart de spørsmålene vi ønsket og at vi innhentet sammenlignbar informasjon fra intervjuobjekter. Begge deler var en forutsetning for å bygge en dybdeforståelse for hvordan effektene av Digitaliseringsrådets arbeid oppleves av brukerne.

Evalueringen bygger på intervjuer med følgende grupper informanter:

- ✓ Ansatte i Digitaliseringsrådets sekretariat
- ✓ Leder av Digitaliseringsrådet
- ✓ Virksomhetsdirektører eller andre som har mottatt anbefalinger fra Digitaliseringsrådet
- ✓ Interessenter i departementene og forvaltningen for øvrig
- ✓ Potensielle brukere av rådet
- ✓ Medlemmer i digitaliseringsrådet

I intervjuene med brukere har vi snakket med åtte personer gjennom syv intervjuer. Når vi valgte ut informanter var det et mål å gjøre et utvalg som sikret stor variasjon mellom virksomhetene, samt å gjøre et effektivt utvalg som dekker erfaringer fra så mange prosjekter som mulig. Vi har også vektlagt å fange opp brukere av rådet som har så mye erfaring med rådet som mulig. Denne utvalgsstrategien har nok medført at "positive" brukere med sannsynlighet er overrepresenterte gjennom at gjentakende brukere er såpass godt representert. Under lister vi opp noen trekk ved vår utvalgte populasjon:

Vi har intervjuet informanter fra syv forskjellige virksomheter

- ✓ Virksomhetene rapporterer til syv departementsområder og er av ulik størrelse (i antall ansatte)
- ✓ Seks av virksomhetene er ordinære forvaltningsorganer, mens én virksomhet er et statlig aksjeselskap
- ✓ Fire av informantene er toppledere for virksomheten, mens de øvrige fire er/var prosjektledere for prosjektet de ble intervjuet om
- ✓ Informantene kommer fra virksomheter som til sammen har vært i digitaliseringsrådet med 15 prosjekter, som utgjør 27 % av alle prosjektene rådet har behandlet i perioden fram til intervjurunden med brukerne ble sluttført 28. juni 2019)
- ✓ Variasjon i prosjektene virksomhetene har hatt til behandling; ordinære prosjekter, satsningsforslag og "annet" – herunder input til organisering av virksomhet

Under har vi tilrettelagt en tabell som synliggjør hvilke informanter vi har snakket med og hvorfor.

Informant	Virksomhet (Departementsområde)	Prosjekt
Christine Bergland (direktør)	Dir. for e-helse (HOD)	Flere prosjekter ⁷
Marianne Thoresen (prosjektleder)	Skatteetaten (FIN)	Kunstig intelligens
Inga Bolstad (direktør)	Arkivverket (KUD)	Flere prosjekter ⁸
Johnny Welle (direktør)	Entur AS (SD)	Digitale tjenester
Anders Jørgensen (prosjektleder)	Husbanken (KMD)	Sikt-programmet
Per Foss (direktør)	Patentstyret (medfin, NFD)	Min IPR-side
Asbjørn Seim og Nina Waaler (prosjektledere)	Høgskolen i Oslo Akershus (KD)	Digitalt universitet 1.0, Arbeidslivsportalen

⁷ Helsekort for gravide, helsedataprogrammet, Pasientens legemiddelliste (PLL), Felles digital grunnmur for helse og omsorg, Helsedataprogrammet.

⁸ e-Arkiv, Innebygget dokumentasjon, Digital langtidsbevaring, Digitalarkivet for alle

Vi har ellers gjennomført intervjuer med viktige interessenter i departementene, KS, mv. Under følger en tabell med en oversikt over informantene.

Informant	Rolle (Departementsområde)
Lars Bjørgan Schrøder	Ekspedisjonssjef i HOD
Espen Opjordsmoen og Terese Olstad Bjerke	Avdelingsdirektør og Seniorrådgiver i ASD
Anders Buttedal	Ekspedisjonssjef i SD
Wenche Stenberg	Ekspedisjonssjef i NFD
Ragnhild Margit Arnesen	Seniorrådgiver i Mattilsynet
Marianne Andreassen	Stortingets direktør (tidl. Skate, Statens lånekasse og SSØ)
Kristin Weidemann Wieland	Områdedirektør FID I KS
Svein Kristensen	Leder av Digitaliseringsrådet
Elin Kristine Fjørtoft	Sekretariatsleder for Digitaliseringsrådet
Raif Elsayed Aaker	Digitaliseringskoordinator, JD

7.1.4 Workshop

Vi har gjennomført en workshop med medlemmene i digitaliseringsrådet. Formålet med workshopen var å som følger:

- ✓ Innhente digitaliseringsrådets innspill og kommentarer til observasjoner og funn gjort underveis i prosjektets løp
- ✓ Innhente digitaliseringsrådets innspill til hvordan nytten av rådsbehandling eventuelt kan ytterligere økes
- ✓ Innhente digitaliseringsrådets innspill til hvordan digitaliseringsrådets funksjon mht. læring kan styrkes
- ✓ Innhente digitaliseringsrådets syn på rådets organisering, herunder sekretariat i Difi og KMD som overordnet departement

Ettersom workshopen ble avholdt helt mot slutten av prosjektet, hadde vi allerede identifisert ønsker og behov blant brukere og øvrige interessenter. Det ble derfor naturlig å konsentrere diskusjonen om de tydeligste ønskene og behovene. I tabellen under følger en oversikt over rådsmedlemmene som var tilstede⁹.

Rådsmedlem	Rolle
Svein Ragnar Kristensen	Rådets leder
Jan-Olav Styrvold	Direktør Økonomi og IT i AS Vinmonopolet
Øivind Christoffersen	Tidligere spesialrådgiver i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, sitter i dag i diverse styre.
Nina Aulie	Divisjonsdirektør, stab for virksomhetsstyring, Helsedirektoratet
Magne Jørgensen	Sjefsforskar ved Simula Research Laboratory og professor ved Universitetet i Oslo
Eli Stokke Rondeel	Assisterende programleder for Program for Regional klinisk løsning i Helse Sør-Øst
Kjetil Århus	Direktør - Digitalisering og innovasjon konsern, Bergen kommune
Ann Merethe Lysø Sommersest	Leder for Digitale Tjenester og Produkt, TrønderEnergi

7.1.5 Deltakende observasjon

Prosjektgruppen var til stede i rådets møte den 13. juni 2019. I dette møtet ble det behandlet prosjekter i Domstolsadministrasjonen, Kartverket og Direktoratet for e-helse. Prosjektgruppene som hadde prosjekter til behandling ble orientert om vår deltakelse. Vår deltakelse var begrenset til observasjon (herunder rådets innledende diskusjoner, samt møtet med virksomhetene som hadde prosjekter til behandling). Det er imidlertid ikke til å komme unna at pauser mv. bød på engasjerte diskusjoner mellom observatørene og digitaliseringsrådets medlemmer, noe som medførte en bedre forståelse for materien som ble tatt opp i den enkelte bolck, i tillegg til at det ga evalueringsteamet viktig innsikt i hvordan Digitaliseringsrådet fungerer i praksis.

7.1.6 Metodiske begrensinger

Det finnes et stort utvalg av mulige kilder for informasjon til prosjektet. Informasjonen vi har mottatt under arbeidet henger sammen med de kilder vi har benyttet oss av. Det kan være flere potensielt interessante kilder vi ikke har oppsøkt, enten i form av dokumentasjon eller personer vi burde ha intervjuet. Datagrunnlaget kan derfor være noe skjevt, eksempelvis ved at noen aspekter er blitt mer fremhevet enn andre. Videre kan informasjon fra dokumentasjon, intervjuer eller spørreundersøkelse ha blitt misoppfattet og informanter kan ha blitt påvirket av intervjuet. Dette er metodiske begrensninger som er hensyntatt i vurderinger gjort underveis i arbeidet, samt i utarbeidelsen av rapporten. Det er underveis i prosjektet kontinuerlig blitt vurdert hvilken dokumentasjon det ville være relevant å innhente og hvilke informanter som ville være hensiktsmessig å oppsøke.

I spørreundersøkelsen har vi spurt brukere av rådet om å vurdere nytteverdien knyttet til forskjellige aspekter ved rådets arbeid. Spørreundersøkelsen fanger imidlertid ikke opp årsaker til hvorfor respondentene i større eller mindre grad knytter nytte til rådene fra Digitaliseringsrådet. Videre kan det tenkes at enkelte respondenter har misforstått noen av spørsmålene og dermed svart uriktig. Eksempelvis oppdaget evalueringsteamet at en respondent som har krysset av som "toppleder", mest sannsynlig er/var prosjektleder for prosjektet, da dette fremgår av besvarelsen på ett av fritekstspørsmålene.

⁹ For oppdatert fullstendig oversikt over medlemmene, se <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/digitaliseringsradet/medlemmene-i-radet>, besøksdato 20.09.2019.

7.2 Rammeverk for evalueringen til videre bruk

Dette er den første evalueringen av Digitaliseringsrådet. Som følge av dette har oppdragsgiver (KMD) gitt klart uttrykk for at det er svært ønskelig at et utkast til rammeverk for senere evalueringer følger denne evalueringen. Vi har derfor vært utførlige i beskrivelsen av vårt metodologiske rammeverk samt lagt ved alle spørsmål og svaralternativer som inngikk i spørreundersøkelsen og i tillegg våre intervjuguiden.

Dette kapitlet inneholder også noen betraktninger rundt gjennomføringen av evalueringen – herunder ytterligere problemstillinger som ikke er besvart i denne evalueringen. Når det gjelder styrker og svakheter ved det metodiske opplegget som ligger til grunn for denne evalueringen viser vi til kapittel 2 der metodevalget vårt, samt betraktninger rundt styrker og svakheter, inngår. Hva gjelder problemstillingene vi har svart ut viser vi til kapittel 1. der oppdragsgivers bestilling gjennomgås.

7.2.1 Mulige problemstillinger til senere evalueringer

Vi har gjennom evalueringen opplevd at siktemålet i en del henseende kan oppleves som noe snevert. Mange av de vi har snakket med – herunder også medlemmer av rådet – har gitt uttrykk for at en evaluering av det samlede virkemiddelapparatet for å fremme og styrke digitaliseringen av staten ville ha vært mer nyttig enn å se isolert på Digitaliseringsrådet. Flere har dessuten ment at timingen, med tanke på hvor mye som skjer i digitaliseringsfeltet i staten per tid, er god for en slik evaluering nå heller enn når en ny fireårsperiode med rådet skal evalueres.

Rådet har behandlet 58 prosjekter så langt. Svært få av prosjektene er kommet dit at de kan vise til realiserte gevinster eller på annen måte synliggjøre kvantifiserbare og målbare effekter av rådsbehandlingen. Vi har ikke hatt et datagrunnlag som har vært egnet for å svare ut de følgende punkter, men det er vår klare oppfatning at en senere evaluering av digitaliseringsrådet bør ha som siktemål å kunne gjennomføre en vurdering av samfunnsmessige konsekvenser av Digitaliseringsrådet, herunder blant annet:

- ✓ Økonomiske virkninger av rådsbehandling, inkludert beregning av innfridde gevinster
- ✓ Administrative virkninger av rådsbehandling
- ✓ Effekter for brukerne (for eksempel mindre opplevd plunder og heft i den digitale dialog med det offentlige)
- ✓ Når antallet prosjekter som nærmer seg ferdigstillelse og/eller er ferdigstilt vil mulighetene for å ha en mer kvantitativ/effektorientert tilnærming til Digitaliseringsrådets måloppnåelse styrkes betraktelig. Det vil være en klar styrke for senere evalueringer.

7.2.2 Spørreundersøkelse

Under følger spørsmålene som utgjorde spørreundersøkelsen. Vi opplevde at en stor andel av respondentene (~50%) svarte på de fritekstspørsmålene uten definerte svaralternativer og som ikke var obligatoriske. Slike spørsmål ga mer innsikt enn hva spørsmål med faste svaralternativer ga, da respondenten fikk anledning til å forklare med egne ord hvordan de hadde opplevd forskjellige deler ved rådsbehandlingen.

Spørreundersøkelsen og påminnelsene ble distribuert per mail gjennom systemet Questback og så slik ut:

1. Spørreundersøkelsen er besvart av ...
 - Toppleder
 - Prosjektleder
 - Prosjekteier/ansvarlig linjeleder
 - Administrativ ressurs

2. Hvor mange ganger har du hatt prosjekt(er) til behandling hos digitaliseringsrådet?

- 1
- 2
- Flere enn 2

Til de som har svart for flere enn 2: Dersom det har vært flere enn ett prosjekt til behandling i rådet, ber vi om at erfaringene fra det prosjektet som nyligst var til behandling.

3. Når ble prosjektet behandlet av digitaliseringsrådet?

- 2016
- 2017
- 2018
- 2019

4. Hva var bakgrunnen for at ditt prosjekt ble behandlet i digitaliseringsrådet?

- Prosjektets initiativ
- Stedlig ledelses initiativ
- Føringer fra overordnet departement/eierdepartement
- Annet [felt for utfylling og beskrivelse av rolle]

5. Hvor stort er prosjektet?

- Lite (<25 MNOK)
- Middels (26 – 200 MNOK)
- Stort (>200 MNOK)

6. Hvilken fase oppfatter du at prosjektet befant seg i da det ble behandlet av rådet?

[Forklarende tekst: Med faser mener vi her faser slik de er beskrevet i Difis prosjektveiviser. Om noe er uklart kan du lese mer om fasene her: <https://www.prosjektveiviseren.no/>]

- Konseptfase
- Planleggingsfase
- Gjennomføringsfase

7. Hvilke fase oppfatter du at prosjektet befinner seg i nå?

- Konseptfase
- Planleggingsfase
- Gjennomføringsfase
- Avslutningsfase
- Realiseringsfase/ferdigstilt

Vi har nå noen spørsmål om nytten rådets behandling hadde for ditt prosjekt. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om nytten av rådsbehandlingen:

8. Behandlingen av prosjektet vårt i digitaliseringsrådet medførte at styringen og/eller organiseringen av prosjektet gjennomgikk endringer/tydeliggjøringer

Enig – Verken/eller – Uenig – Ikke relevant/Vet ikke

9. Behandlingen av prosjektet vårt i digitaliseringsrådet medførte at prosjektet tok i bruk andre arbeidsformer/metodikker

Enig – Verken/eller – Uenig – Ikke relevant/Vet ikke

10. Behandlingen av prosjektet vårt i digitaliseringsrådet medførte at prosjektet tok kontakt med brukergruppen?

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

11. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet bidrog til å holde planlagt tidsramme

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

12. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet bidrog til å holde planlagt kostnadsramme

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

13. Behandlingen av prosjektet i digitaliseringsrådet bidrog til å oppnå ønsket kvalitet i gjennomføringen

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

14. Vi vil gjerne at du utdyper din opplevelse av digitaliseringsrådets behandling av ditt prosjekt og eventuelle forslag til forbedringer.

Vi har så noen spørsmål om og eventuelt hvordan digitaliseringsrådet har bidratt til erfaringsdeling på tvers. Vi ber deg ta stilling til påstander om digitaliseringsrådets arbeid med erfaringsdeling.

15. Digitaliseringsrådet har satt andre prosjekter i kontakt med vår virksomhet

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

16. Digitaliseringsrådet ga nyttig informasjon om andre prosjekter som har jobbet med lignende problemstillinger i andre statlige virksomheter

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

17. Digitaliseringsrådet ga nyttig informasjon om andre prosjekter som har jobbet med lignende problemstillinger i andre deler av offentlig sektor (herunder kommuner, fylkeskommuner, mv.)

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

18. Digitaliseringsrådet ga nyttig informasjon om andre prosjekter som har jobbet med lignende problemstillinger i privat sektor

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

19. Vi vil gjerne at du utdyper din opplevelse av digitaliseringsrådets erfaringsdelingsarbeid, og eventuelle forslag til forbedringer.

Vi har også noen spørsmål om ditt inntrykk av digitaliseringsrådets kompetanse og sammensetning

20. Vi opplevde at digitaliseringsrådet hadde den kompetansen som var nødvendig for oss

Enig – Verken/eller – Uenig – Vet ikke

21. Vi vil gjerne at du utdyper ditt inntrykk av digitaliseringsrådets kompetanse og sammensetning, og eventuelle forslag til forbedringer.

-
22. Vi vil gjerne at du skriver litt om hvordan du opplevde erfaringsamtalen og annen oppfølging/dialog med digitaliseringsrådet i tiden etter at prosjektet ditt ble behandlet.

-
23. Helt til slutt: Har du noen forslag til forbedringer slik at digitaliseringsrådet kunne være enda mer nyttig for ditt prosjekt? Andre kommentarer og innspill?

7.2.3 Intervjuguider

Under følger intervjuguidene brukt i intervjuer med brukere, interessenter og til rådets leder/sekretariatsleder. Intervjuguidene ble brukt veiledende. Både rekkefølgen på spørsmålene og spørsmålsformuleringen ble tilpasset samtalepartneren.

Intervjuguide til brukere av Digitaliseringsrådet

Bakgrunn og kontekst for å ta prosjekt til rådet

- Hva var bakgrunnen for at dere valgte å kontakte Digitaliseringsrådet?
- Hvilken kjennskap hadde dere til Digitaliseringsrådet fra før?
- Hvordan jobber virksomheten din med digitalisering?
- Hvor mange prosjekter har de seneste årene vært knyttet til digitalisering?

Kontakt og arbeid opp mot rådsmøtet

- Hvordan oppleve dere den første kontakten med digitaliseringsrådet?
- Hvordan og når fikk dere forståelse for hva digitaliseringsrådet er og hva de kan bistå med og ikke?
- Hadde dere et formøte med sekretariatet og rådets leder?
- Hvordan opplevdes møtet?
- Hvordan var arbeidsbelastningen for virksomheten din i forkant av rådsmøtet?

Rådsmøtet og anbefalingsbrev

- Hvordan opplevdes rådsmøtet?
- Ble det brukt tid på de problemstillinger dere ønsket tilbakemeldinger på?
- Hvordan opplevdes kunnskapsnivået til rådsmedlemmene?
- Hvordan opplevdes sammensetningen av rådsmedlemmer?
- Ble det trukket inn erfaringer fra andre virksomheter eller eksempler på rådsmedlemmenes eget arbeid?
- Hvordan var anbefalingsbrevet?
- Når ble det sendt ut?
- Var det formulert på en måte som var forståelig og i tråd med det som ble sagt under rådsmøtet?
- Opplevdes anbefalingene som verdifulle?
- Ble anbefalingene fulgt opp videre/resulterte i konkrete tiltak som ble besluttet gjennomført?
 - Hvis nei, hvorfor ikke?

Etter rådsmøtet og oppfølging

- Hvordan var oppfølgingssamtale etter rådsmøtet?
- Hvordan opplevde du erfaringssamtale etter rådsmøtet (6-12 måneder etter)?
- Er det tenkelig at du eller virksomheten din vil ha flere prosjekter til behandling i Digitaliseringsrådet?

Intervjuguide til interessenter

Intro

- Innledningsvis ønsker vi gjerne at du forteller kort om:
 - Avdelingen du arbeider ved
 - Din funksjon og dine arbeidsoppgaver
- Har etater eller virksomheter under ditt departement hatt prosjekter til behandling i rådet?

Hvis prosjekter har vært til behandling i digitaliseringsrådet

- Hva konkret kom ut av rådsbehandlingen sett fra departementets side?
- Hvilke tanker (om noen) gjorde du deg eventuelt av de anbefalingene som Digitaliseringsrådet ga din underordnede virksomhet?
- Var det noe du savnet i anbefalingene fra rådet?

Digitalisering i offentlig sektor

- Hva synes du om måten det jobbes med digitalisering i din sektor i dag?
- Hva er de største mulighetene og utfordringene i din sektor knyttet til digitalisering, slik du ser det?
- Hvordan få til flere gode digitale tjenester til innbyggere og næringsliv?
- I lys av det du akkurat fortalte oss, hva skal til for å realisere mulighetene og løse utfordringene?
- I lys av det du akkurat fortalte oss, hvordan kan Digitaliseringsrådet bidra til å realisere mulighetene og løse utfordringene?
- Hva skal til for å få til mer læring og erfaringsutveksling fra privat til offentlig sektor og på tvers i staten?

Innretning av digitaliseringsrådet

- Som departement med tilhørende etater og virksomheter som har/kan søke bistand i rådet, hvilken funksjon eller rolle tenker du at digitaliseringsrådet bør fylle?
- Ordningen er i dag for statlig virksomhet, hva tenker du om det?

- Bør man åpne for kommuner og/eller andre type organer som statsforetak, forvaltningsbedrifter etc.?
- Hva tenker du om hvorvidt en slik ordning er frivillig?
- Er det noen eksempler på virksomheter i din sektor eller andre virksomheter du er godt kjent med i andre sektorer som du tenker kunne ha særlig nytte av rådsbehandling?

Avslutning

- Noen siste innspill til tematikken?

Rådets leder/sekretariatsleder

Lederrollen

- Kan du innledningsvis si litt om rollen din som leder av digitaliseringsrådet/sekretariatet?

Mandat og rammer

- Synes du mandatet i nåværende form reflekterer dagens praksis? Er det elementer som burde legges til, endres eller fjernes?
- I hvilken grad opplever du at dere klarer å ivareta den faglige uavhengigheten som er forutsatt i mandatet? Si gjerne litt om det.

Frivillig ordning

- Hva har det å si for Digitaliseringsrådet at ordningen er frivillig?
- I hvilken grad og på hvilken måte ville det innebære en forskjell om ordningen ble obligatorisk?

Kompetanse og kapasitet

Svein: I hvilken grad er rådets sammensetning hensiktsmessig?

- Opplever dere god match mellom kompetanse i sekretariatet og de prosjektene som meldes inn i rådet?
- Hvordan henter sekretariatet evt. inn supplerende kompetanse/ekstra kapasitet i arbeidsintensive perioder?

Elin: I hvilken grad er rådets sammensetning hensiktsmessig?

- Opplever dere god match mellom kompetanse og de sakene som dere forbereder?
- Hvordan får dere evt. inn supplerende kompetanse/ekstra kapasitet i arbeidsintensive perioder?

Kan du si litt om kapasiteten hos rådsmedlemmene og reflektere litt rundt det? Og det samme for sekretariatet?

Utvikling og fremtidsblikk

- Kan du si litt om utviklingen fra da dere startet i 2016 til i dag?
- Hvis du skulle ha foreslått noen endringer som gjorde det enda mer interessant å jobbe med digitaliseringsrådet, med helt fire tøyler, hva ville det ha vært?

Avslutning

- Noen siste innspill til tematikken?



Kontakt oss

Lars Torgersen

Executive director

T: +47 406 39 271

E: lars.torgersen@kpmg.no

kpmg.no

© 2019 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.