



Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Evaluering av Difi

Rapport

31. desember 2014

Oppdragsgiver: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Rapportnr.: R8563
Rapportens tittel: Evaluering av Difi
Ansvarlig konsulent: Gitte Haugnæss
Kvalitetssikret av: Dag Stokland
Dato: 31. desember 2014

Innhold

1	SAMMENDRAG	9
1.1	MANDAT OG METODE	9
1.1.1	Mandat	9
1.1.2	Metode	9
1.2	KORT OM DIFIS FORMÅL, STYRING, ORGANISERING OG OPPGAVER	9
1.2.1	Formål	9
1.2.2	Styring og organisering	10
1.2.3	Difis innsatsområder, roller og målgrupper	10
1.3	HAR DIFI LEVERT SOM FORVENTET – HVILKE RESULTATER ER OPPNÅDD?	11
1.4	HVA ER ENDRINGS- OG FORBEDRINGSBEHOVET?	12
1.4.1	Konsentrere Difis kjernevirksomhet til den strategiske pådriver- og samordningsrollen	13
1.4.2	Styrke faglig relevans og innflytelse	14
1.4.3	Gi Difi sterkere virkemidler	14
1.5	DIFI HAR UKLARE GRENSEFLATER MOT DFØ, ALTINN OG NSM	14
1.6	LESERVEILEDNING	14
2	BAKGRUNN OG METODE	16
2.1	BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER	16
2.2	KORT OM DIFI	16
2.3	TILNÆRMING OG METODE	17
2.4	GJENNOMFØRING	19
2.4.1	Intervjuer	19
2.4.2	Dokumentstudier	20
2.4.3	Redegjørelser fra Difi	21
2.4.4	Spørreundersøkelse til departementene	21
2.4.5	Endringer i det metodiske opplegget	21
2.4.6	Bruk av ekstern og intern referansegruppe	22
2.4.7	Metodiske begrensninger og utfordringer	22
3	ETATSSTYRINGEN AV DIFI	24
3.1	VÅR OPPSUMMERING OG KOMMENTAR	24
3.2	ETATSSTYRING OG STYRINGSDIALOG	25
3.3	OVERORDNEDE MÅLSETTINGER OG FORVENTNINGER TIL DIREKTORATET	26
3.4	MÅLSTRUKTUR, RAPPORTERING OG STYRINGSPARAMETERE	27
3.5	HOVEDINNTRYKK FRA INTERVJUER OM STYRINGSDIALOG OG SAMARBEID	29
3.5.1	Styringsdialog/tildelingsprosess	29
3.5.2	Målstyring	31
3.5.3	Rapportering	32
3.5.4	Fagdialog og samarbeid	33
3.5.5	Oppgavefordeling	33
4	DIFIS OPPGAVEPORTEFØLJE	35
4.1	VÅR OPPSUMMERING OG KOMMENTAR	35
4.2	FAGLIG PREMISSGIVER FOR POLITIKKUTVIKLING	37
4.3	KUNNSKAPSUTVIKLER	38
4.3.1	Rapporter, utredninger og databaser	38
4.3.2	Utviklingsoppgaver på innsatsområdene	39

4.4	KUNNSKAPSFORMIDLER	39
4.4.1	Nettverk, møteplasser og samarbeidsfora	40
4.4.2	Kurs, opplæring, konferanser og seminarer	41
4.5	RÅDGIVER	43
4.6	UTVIKLER, FORVALTER OG DRIFTER AV FELLESKOMPONENTER	43
4.7	TILSYN UNIVERSELL UTFORMING	44
4.8	MÅLGRUPPENE	44
4.9	INFORMANTENES SYNSPUNKTER PÅ DIFIS OPPGAVEPORTEFØLJE, MÅLGRUPPER OG VIRKEMIDLER	45
5	DIFIS ORGANISERING, STYRING OG ARBEIDSFORM	46
5.1	VÅR OPPSUMMERING OG KOMMENTAR	46
5.1.1	Intern styring	46
5.1.2	Kompetanse	46
5.1.3	Synergier	47
5.2	ORGANISERING ETTER FAGOMRÅDE	47
5.3	RESSURSBRUK	48
5.3.1	Nær halvparten av Difis ressurser er knyttet til digital forvaltning og IT-drift og utvikling	48
5.3.2	Betydelig vekst i oppgaver og antall ansatte	49
5.4	INTERN STYRING I DIFI	50
5.4.1	Synspunkter fra informanter i Difi på den interne styringen	50
5.5	HØY OG BRED KOMPETANSE	51
5.5.1	Kompetanseutvikling	52
5.5.2	Ekstern vurdering av fagkompetanse	52
5.5.3	Informantenes synspunkter på Difis kompetanse	52
5.6	SYNERGIER PÅ TVERS AV AVDELINGSGRENSENE	53
5.6.1	Informantenes opplevelse av barrierer mot synergier	54
5.6.2	Hvordan fremme mer samarbeid på tvers?	54
5.6.3	Eksternes syn på synergier	55
6	DIFIS RESULTATER	56
6.1	VÅR OPPSUMMERING OG KOMMENTAR	56
6.1.1	Faglig premissgiver for politikkutvikling	56
6.1.2	Kunnskapsutvikler	57
6.1.3	Kunnskapsformidler	58
6.1.4	Rådgiver	58
6.1.5	Utvikler, forvalter og drifter av tekniske fellesløsninger	59
6.1.6	Tilsyn	59
6.2	LEDELSE OG ORGANISERING	59
6.2.1	Effekt- og resultatmål	59
6.2.2	Resultater	60
6.3	DIGITALE TJENESTER	65
6.3.1	Effekt- og resultatmål	65
6.3.2	Resultater	67
6.4	OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	72
6.4.1	Effekt og resultatmål	72
6.4.2	Resultater	72
7	GRENSEFLATER MOT ANDRE UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER	76
7.1	GRENSEFLATEN MOT DFØ	76

7.1.1	Vår oppsummering og kommentar	76
7.1.2	Grenseflater og samarbeid	77
7.1.3	DFØs synspunkter på grenseflaten	79
7.1.4	Difis synspunkter på grenseflaten	79
7.1.5	Eksterne synspunkter på grenseflaten	79
7.2	GRENSEFLATEN MOT BRØNNØYSUNDREGISTRENE/ALTINN	80
7.2.1	Vår oppsummering og kommentar	80
7.2.2	Om grenseflaten	80
7.2.3	Synspunkter på grenseflaten	81
7.3	GRENSEFLATER MOT NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET	83
7.3.1	Vår oppsummering og kommentar	83
7.3.2	Om grenseflaten	83
7.3.3	Synspunkter på grenseflaten	84
7.4	GRENSEFLATEN MOT KOMMUNENE OG KS	85
7.4.1	Vår oppsummering og kommentar	85
7.4.2	Forvaltningsutvikling – ledelse og organisering	87
7.4.3	Digitalisering	89
7.4.4	Anskaffelser	90
8	UTFORDRINGER FOR OFFENTLIG SEKTOR OG KONSEKVENSER FOR DIFI I ET 3–5 ÅRS PERSPEKTIV	91
8.1	VÅR OPPSUMMERING OG KOMMENTAR	91
8.2	OVERORDNEDE UTVIKLINGSTREKK, MÅL OG UTFORDRINGER I FORVALTNINGSPOLITIKKEN	92
8.3	DIGITALISERING AV OFFENTLIG SEKTOR	93
8.4	OFFENTLIGE INNKJØP	94
8.5	REGJERINGENS POLITISKE PLATTFORM	95
8.6	PROGRAM FOR BEDRE LEDELSE OG STYRING I FORVALTNINGEN 2014–2017	95
8.7	INNSPILL FRA INTERVJUENE	96
9	ORGANISERING AV TILSVARENDE OPPGAVER I ANDRE LAND	97
9.1	VÅR OPPSUMMERING OG KOMMENTAR	97
9.2	GENERELT	97
9.3	FORVALTNINGSUTVIKLING – LEDELSE OG ORGANISERING	98
9.4	IKT OG DIGITALISERING	98
9.5	OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	98
10	SAMMENSTILLING OG DRØFTING AV FUNN	100
10.1	DIFI HAR BREDT MANDAT OG EN SAMMENSATT OPPGAVEPORTEFØLJE	100
10.2	HAR DIFI LEVERT SOM FORVENTET – HVILKE RESULTATER ER OPPNÅDD?	102
10.2.1	Positive bidrag på konkrete oppdrag og leveranser	102
10.2.2	Men som strategisk pådriver og kunnskapsutvikler sliter Difi	103
10.3	HVORDAN HAR DIFI SELV BIDRATT TIL RESULTATENE?	103
10.3.1	Positive bidrag	103
10.3.2	Interne faktorer som kan ha hemmet utviklingen av et strategisk direktorat	104
10.4	HAR DIFI HATT DE NØDVENDIGE RAMMEBETINGELSENE FOR Å LYKKES?	105
10.4.1	Positive bidrag	105
10.4.2	Eksterne forhold som kan ha hemmet utviklingen av et strategisk direktorat	105
10.5	SAMLET VURDERING	106
11	HVA ER ENDRINGS- OG FORBEDRINGSBEHOVET?	108

11.1	UTFORDRINGSBILDET FOR OFFENTLIG SEKTOR FORSTERKER BEHOVET FOR Å STYRKE DEN STRATEGISKE PÅDRIVERROLLE I FORVALTNINGSUTVIKLINGEN	108
11.2	FLERE TILNÆRMINGER	108
11.3	GREP 1: KONSENTRERE DIFIS KJERNEVIRKSOMHET	110
11.3.1	Potensial for synergier er størst mellom forvaltningsutvikling og digitalisering, noe mindre mot anskaffelser	110
11.3.2	Utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter og -løsninger	111
11.3.3	Gjennomgang av andre «mindre» oppgaver i Difi	112
11.3.4	Staten bør fortsatt være Difis primærmålgruppe, men med utvikling av hele offentlig sektor som perspektiv	112
11.4	GREP 2: STYRKE FAGLIG RELEVANS OG INNFLYTELSE	113
11.4.1	Etatsstyringen må ha fokus på å utvikle Difis strategiske pådriver- og samordningsrolle	113
11.4.2	Samle kompetanse og oppgaver på ledelse og virksomhetsstyring i Difi	113
11.4.3	Behov for å endre og styrke kompetansen	114
11.4.4	Endret strategi, tydeligere strategisk ledelse og organisering i Difi	114
11.5	GREP 3: GI DIFI STERKERE VIRKEMIDLER	115
11.6	DIFIS GRENSESNIITT MOT DFØ, ALTINN OG NSM	116
11.6.1	DFØ	116
11.6.2	Brønnøysundregistrene/Altinn	116
11.6.3	NSM	116
11.7	ANBEFALINGER	117
11.7.1	Konsentrasjon om Difis kjernevirksomhet	117
11.7.2	Styrke faglig relevans og innflytelse	118
11.7.3	Vurdere å gi Difi sterkere virkemidler	119
11.7.4	Forholdet mellom Difi og Brønnøysundregistrene/Altinn	119

Forord

Difi ble etablert i 2008, og Agenda Kaupang har i samarbeid med A-2 foretatt en evaluering av Difis oppdrag, oppgaveløsning og om formålet med etableringen av Difi er nådd. Evalueringen har vært konsentrert om seks problemstillinger, definert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Basert på gjennomgang og vurderinger av de seks problemstillingene gjør vi en samlet vurdering og drøfting av om Difi har levert i henhold til forventninger, samt vurderer endrings- og forbedringsbehovet. Til slutt gir vi våre anbefalinger for videre utvikling av Difi.

Arbeidet har pågått i perioden april–desember 2014, og det kan ha skjedd endringer i omgivelsene og i Difi som ikke er fanget opp, og som kan se litt annerledes ut i dag. Det må en ta høyde for når en leser rapporten, men det påvirker ikke hovedbildet og våre hovedkonklusjoner.

Evalueringen er gjennomført av Gitte Haugnæss (ansvarlig konsulent), Morten Stenstadvold og Per-Trygve Hoff fra Agenda Kaupang. Gjermund Lanestedt har deltatt fra A-2. I tillegg har Dag Stokland vært kvalitetssikrer fra Agenda Kaupang og ekstern kvalitetssikrer har vært professor Lars Groth, Universitetet i Oslo.

Vi har blitt møtt med åpenhet i Difi og departementet, og en intern og en ekstern referansegruppe har gitt viktige innspill og synspunkter underveis i arbeidet.

Stabekk, 31. desember 2014

Agenda Kaupang AS

1 Sammendrag

Evalueringen viser at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomgående har levert i henhold til konkrete bestillinger og oppgaver i tildelingsbrev og styringsdialog. Difi har imidlertid ikke levert i henhold til departementets mål og omgivelsenes forventninger om at Difi skal være en strategisk pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen, og samordning når det gjelder digitalisering i offentlig sektor. At Difi ikke har lyktes med å være en strategisk pådriver skyldes først og fremst at Difi har manglet de nødvendige rammebetingelsene, KMDs tendens til detaljstyring av Difi, at oppgaver og kompetanse på viktige områder er fragmentert og ligger henholdsvis i KMD, DFØ og Difi, men også forhold i Difi. For å utvikle Difi i en mer strategisk retning foreslår vi at det tas tre hovedgrep med tilhørende tiltak; 1) Konsentrere Difis kjernevirksomhet til den strategiske pådriver- og samordningsrollen for forvaltningsutvikling og IKT, 2) Styrke Difis faglige relevans og nytte, og 3) Gi Difi sterkere virkemidler. Det er i tillegg behov for å rydde i uklare grensesnitt mellom Difi og Brønnøysundregistrene/Altinn og mellom Difi og DFØ.

1.1 Mandat og metode

1.1.1 Mandat

Difi ble etablert i 2008, og Agenda Kaupang har i samarbeid med A-2 foretatt en evaluering av Difis oppdrag og oppgaveløsning. Hensikten har vært å vurdere om formålet med etableringen av Difi er nådd, samt foreslå forbedringer og eventuelle endringer som støtter opp om regjeringens mål om forenkling, effektivisering og modernisering av offentlig sektor.

Evalueringen har vært konsentrert om seks problemstillinger, definert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Basert på gjennomgang og vurderinger av de seks problemstillingene gjør vi en samlet vurdering og drøfting av om Difi har levert i henhold til forventninger, samt vurderer endrings- og forbedringsbehovet. Til slutt gir vi våre anbefalinger for videre utvikling av Difi.

1.1.2 Metode

På grunn av begrenset resultatstatistikk som kan belyse måloppnåelse på sentrale områder for Difi, er evalueringen metodisk sett av kvalitativ karakter basert på intervjuer og redegjørelser fra Difi, dokumentstudier og statistikk. Vi har intervjuet over 80 informanter fra departementer, statlige etater, direktorater, Kommunesektorens organisasjon (KS) og NHO, samt ledere og nøkkelpersoner i Difi. I tillegg har vi gjennomført en enkel spørreundersøkelse mot et begrenset antall bestillere av rapporter/utredninger og rådgivning fra Difi. En intern og en ekstern referansegruppe har vært brukt aktivt til å drøfte problemstillinger og fortløpende beskrivelser og funn i arbeidet.

1.2 Kort om Difis formål, styring, organisering og oppgaver

1.2.1 Formål

Difi skal være en aktiv pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen. Begrunnelsen for å etablere Difi som direktorat i 2008 var todelt: 1) Styrke regjeringens gjennomføringskraft, 2) Behovet for et felles støtteapparat for forvaltningen. Difi skulle ha et særlig ansvar for å ha:

- Helhetsperspektiv på forvaltningen
- Systematisere og analysere sentrale utviklingstrekk
- Være en formidler av tverrgående problemstillinger

I 2012 vedtok Difi en ny strategi, der hovedhensikten var å få et spissere og mer tydelig Difi, mer robuste fagmiljøer og å styrke kvaliteten i arbeidet. Det ble formulert tre innsatsområder:

- *Kunnskapsbasert forvaltningsutvikling: Difi skal ha solid kunnskap om forvaltningens organisering, ledelse og virkemåte, som grunnlag for å bidra til forenkling, effektivisering og fornyelse for innbyggere og næringsliv. Dette er en kjernekompetanse som er helt sentral for at Difi skal lykkes på de to andre satsingsområdene.*
- *Digitale tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Difi skal bidra til realisering av – og en samordnet utvikling og tilrettelegging av – digitale tjenester i staten, og er avhengig av å samarbeide nært med departementene og deres underliggende virksomheter. Kommunene er også viktige samarbeidspartnere.*
- *Gode innkjøp: Offentlige anskaffelser har et stort omfang, og Difi skal bidra til effektivisering, god etterlevelse av regelverket og innovasjon og nytenkning av offentlige anskaffelser. Dette skal skje i nært samarbeid med forvaltningen, NHO og kommunesektoren.*

Difis strategi er fulgt opp i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev. Difi har for 2014 tre hovedmål:

1. *Forvaltningen skal være godt organisert, ledet og ha riktig kompetanse*
2. *Offentlig sektor skal tilby sikre, effektive og brukerrettede digitale tjenester*
3. *Offentlig sektor skal gjennomføre samfunnsnyttige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede anskaffelser*

Ved etableringen ble det forutsatt at Difi ikke skulle konkurrere i markedet og at Difi og DFØ ikke skulle bygge opp overlappende kompetanse.

1.2.2 Styring og organisering

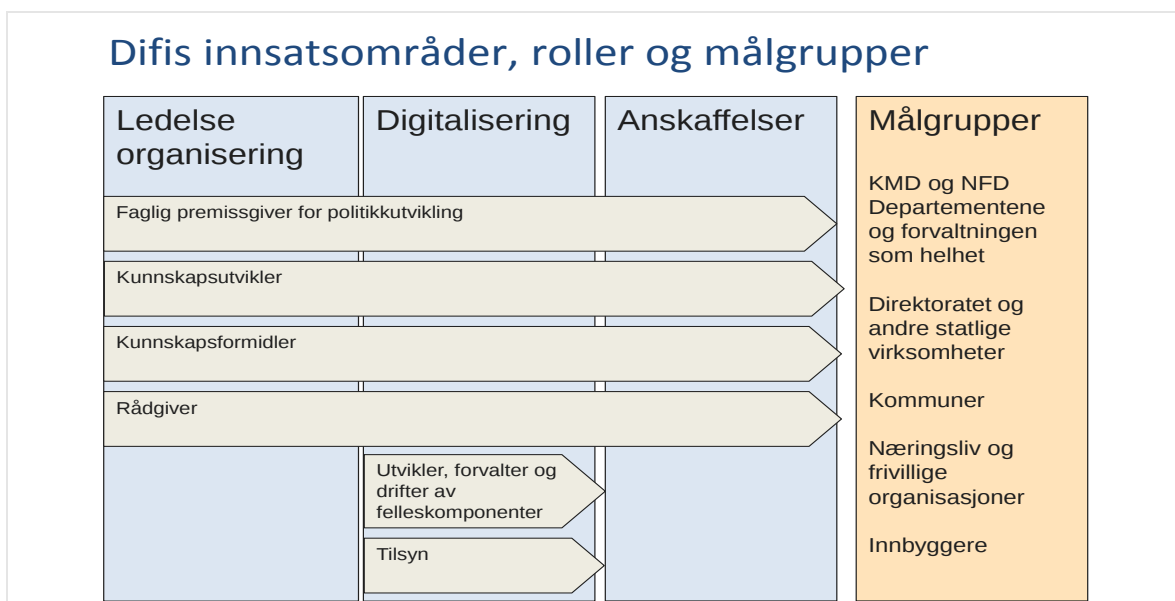
Difi var ved etableringen i 2008 underlagt Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). KMD ved Avdeling for IKT og fornying (AIF) har siden 1.1.2014 hatt etatsstyringsansvaret for Difi. Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) har det faglige styringsansvaret i KMD for Difis oppdrag på områdene ledelse og kompetanse. Konkurransopolitisk avdeling i NFD har fagstyringsansvaret for Difis oppdrag innen området offentlige anskaffelser.

Difi har vokst betydelig etter etableringen i 2008. Ved etableringen hadde Difi ca. 100 medarbeidere fra Statskonsult, Ehandelssekretariatet, Norge.no og FAD. I dag har Difi 269 medarbeidere, fordelt på 171 i Oslo og 94 i Leikanger. Det er særlig oppgaver på områdene digitalisering og anskaffelser som har vokst, mens området ledelse og organisering har vært stabilt under hele perioden.

Direktoratet ble som følge av ny strategi i 2012, omorganisert i tråd med satsingsområdene og består i dag av fem avdelinger: Digital forvaltning, Offentlige anskaffelser, Ledelse og organisering, IT drift og utvikling og Administrasjon samt stab til direktør. Tre av avdelingene har medarbeidere i både Oslo og Leikanger.

1.2.3 Difis innsatsområder, roller og målgrupper

Vår gjennomgang viser at Difis oppgaveportefølje spenner bredt og dypt og har et stort spenn i målgruppene det arbeides mot. Difi har hovedsakelig kun pedagogiske virkemidler som grunnlag for å øve innflytelse i forvaltningen. Unntaket er at Difi fra i år er tillagt tilsynsfunksjonen på universell utforming.



Figur 1-1 Difis innsatsområder, roller og målgrupper

Modellen illustrerer at Difi har tre innsatsområder; Ledelse og organisering (forvaltningsutvikling), Digitalisering og Anskaffelser. Følgende roller er relevante for alle tre områdene: faglig premissgiver for politikkutvikling, rollen som kunnskapsutvikler, kunnskapsformidler og rådgiver. Tilsynsrollen og rollen som utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter¹ berører først og fremst området digitalisering. Statsforvaltningen er Difis primærmålgruppe. Kommuner, næringsliv og innbyggere er også viktige samarbeidspartnere, og brukere av løsninger, verktøy og veiledningsmateriell som utvikles.

1.3 Har Difi levert som forventet – hvilke resultater er oppnådd?

Difi har lyktes med de konkrete oppdragene og utviklingsoppgavene, ikke med den strategiske pådriver- og samordningsrollen

Som vist spenner Difis oppgaver vidt – fra å skulle være en strategisk sparringspartner og pådriver for forvaltningsutvikling på tvers av sektorene, til konkrete, utførende direktoratsoppgaver for departementet på områdene forvaltningsutvikling (ledelse og organisering), digitalisering og anskaffelser. I tillegg har Difi utviklet og forvaltet felleskomponenter og tekniske løsninger som kan betraktes som viktige elementer i den digitale grunnmuren i forvaltningen.

Vår vurdering er at Difi gjennomgående har levert i henhold til konkrete bestillinger og oppgaver i tildelingsbrev og styringsdialog. Difi har imidlertid ikke levert i henhold til departementets og omgivelsenes forventninger om at Difi skal være en strategisk premissgiver for departementet og en aktiv strategisk pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen, og for samordning når det gjelder digitaliseringen i statsforvaltningen. Litt tabloid kan man si at Difi så langt har lyktes i det «små», men ikke i det «store».

Difi har ikke hatt de nødvendige rammebetingelsene for å lykkes med den strategiske pådriver- og samordningsrollen.

¹ Begrepet felleskomponenter og -løsninger er knyttet til ting som er til nytte for andre (felles) i deres digitalisering. Rene informasjonsportaler og verktøy (for å utføre konkrete oppgaver), som ikke bygges inn i andres digitale løsninger er noe annet. Det hører mer inn under rådgivning og kunnskapsformidling

Når det gjelder mulige forklaringer på hvorfor Difi ikke har lyktes med det «store», strategiske oppdraget, er vår vurdering at dette først og fremst skyldes at Difi ikke har hatt de nødvendige rammebetingelsene, men også forhold i Difi.

Når det gjelder Difi selv, er vår vurdering at verken Difis ledelse, strategi, styring, organisering og kompetanse i tilstrekkelig grad har vært innrettet på å utvikle en slik strategisk pådriver og samordningsrolle. Fokus har gjennomgående vært på å gjennomføre konkrete oppdrag og avgrensede utviklingsoppgaver innenfor innsatsområdene i tråd med styringsdialogen.

Selv om KMD har etterlyst en mer strategisk utviklingsrolle i styringsdialogen med Difi, har ikke departements styring av Difi, eller Difis egen styring, de facto, bidratt til fokus på å utvikle en slik rolle. Stor grad av detaljstyring på enkeltoppdrag fra departementets side har dessuten bidratt til å innsnevre Difis handlingsrom.

Et annet forhold er at statens kompetanse og oppgaver på områdene ledelse, organisering og styring framstår som fragmentert. Noe er lagt til Difi, noe til KMD og noe til DFØ. Dette gjør det krevende å ta ut synergier mellom fagmiljøene og å få tilstrekkelig samlet «trøkk» i den generelle forvaltningsutviklingen. At FIN og KMD ikke har koordinert sine styringssignaler mot Difi og DFØ, og KMD og NFD heller ikke har gjort dette i tilstrekkelig grad mot Brønnøysundregistrene/Altinn, legger heller ikke godt til rette for utvikling av en mer strategisk utviklingsrolle for Difi. Vi er imidlertid gjort kjent med at det er tatt grep i forbindelse med tildelingsbrevene i 2015 og som ledd i *Program for bedre ledelse og styring 2014–2017* vil DFØ og Difi bli engasjert i flere felles prosjekter etter avtale mellom KMD og FIN.

Norsk forvaltning ledes etter sektorprinsippet med betydelig ansvar tillagt det enkelte departement. Å forvente at Difi på egenhånd skal kunne fylle forventningen om å være aktiv pådriver for samordning, endring og fornyelse i forvaltningen, framstår nokså urealistisk. De siste tiårs erfaringer med samordning på tvers av departementene peker i samme retning. Difis nåværende mandat, oppgaveportefølje og ulike roller legger ikke godt nok til rette for å kunne ta en slik rolle.

1.4 Hva er endrings- og forbedringsbehovet?

Både utviklingstrekk i offentlig sektor, politiske ambisjoner (uavhengig av politisk tilhørighet), og denne evalueringen peker i retning av at det er behov for et sterkt statlig forankret faglig miljø som kan være pådriver for en mer samordnet forvaltningsutvikling og digitalisering av offentlig sektor. Evalueringen har vist at det også er behov for å tydeliggjøre Difis mandat og oppgaveportefølje. Dette kan i prinsippet gjøres på to måter:

- Alternativ 1: Mandatet spisses ved å bygge ned Difis strategiske rolle som premissgiver og pådriver i forvaltningsutviklingen og digitaliseringen
- Alternativ 2: Difi konsentrerer seg om å fylle rollen som strategisk premissgiver og pådriver, ved at mandat og oppgaveportefølje reduseres når det gjelder mindre strategiske oppgaver

Alternativ 1 innebærer at det ikke lengre vil være forventninger til Difi som premissleverandør og strategisk pådriver for forvaltningsutviklingen og digitalisering. Denne rollen vil kunne ivaretas av KMD selv (eller et annet departement, f.eks. Finansdepartementet), på linje med den danske modellen der man har en Moderniseringsstyrelse som i større grad har denne type oppgaver. Difi videreutvikles og rendyrkes da heller som et standardiserings- og iverksettelsesdirektorat.

I rapporten redegjør vi for noen overordnede betraktninger knyttet til alternativ 1, men har lagt til grunn at evalueringen synliggjør at det i realiteten er stor etterspørsel etter Difi som et mer strategisk direktorat. Det stilles samtidig spørsmål om Difi vil klare å fylle en sterkt strategisk rolle, og om Difi vil «få lov» til å fylle den. Dersom Difi skal lykkes i å fylle en slik rolle, framstår alternativ 2 som veien å gå. Alternativ 2 innebærer at KMD må spisse og tydeliggjøre Difis mandat og

oppgaveportefølje, og gi direktoratet nødvendig handlingsrom og virkemidler til å kunne forfølge strategiske oppgaver.

Gitt utfordringene knyttet til sektoransvarsprinsippet i forvaltningen, blir spørsmålet hvilke forutsetninger som da må være på plass for at Difi skal kunne gi vesentlige bidrag til en mer samordnet forvaltningsutvikling og digitalisering av offentlig sektor.

Vår vurdering er at det er tre hovedgrep som må tas: 1) Konsentrere Difis kjernevirksomhet til den strategiske pådriver- og samordningsrollen, 2) Styrke Difis faglige relevans og nytte og 3) Gi Difi sterkere virkemidler. Vi utdyper de tre hovedgrepene.

1.4.1 Konsentrere Difis kjernevirksomhet til den strategiske pådriver- og samordningsrollen

Difis oppgaveportefølje bør i større grad være konsistent med en mer strategisk forvaltningsutviklingsrolle. Det er fire funn i evalueringen som særlig adresserer Difis oppgaveportefølje.

Synergier er størst mellom forvaltningsutvikling og digitalisering, minst mot anskaffelser

Det første er spørsmålet om potensial for synergier mellom områdene: forvaltningsutvikling, digitalisering og anskaffelser, og om synergier forutsetter at områdene er samlet under felles ledelse. Evalueringen har vist at det har vært krevende å ta ut synergier, men det har samtidig vært en positiv utvikling de siste par årene. Det er trolig et stort potensial for synergier mellom området forvaltningsutvikling og digitalisering og disse miljøene bør derfor være samlet. Evalueringen viser at Difi har lyktes godt på anskaffelsesområdet, men anskaffelser oppfattes å være et mer avgrenset område og synergiene synes å være noe mindre mot de to andre områdene. En organisasjonsmessig plassering av anskaffelser utenfor Difi, kan bidra til et tydeligere og mer spisset Difi. Forutsetningen må være at man også finner en alternativ organisering som sikrer en god videreutvikling av anskaffelsesmiljøet, og der synergiene mot andre miljøer eventuelt vurderes som større. Utfordringer for anskaffelsesområdet framover er bl.a. knyttet til digitalisering av området, stadig mer komplekse innkjøp og implementering av nye EU-direktiv i 2016.

Vurdere en annen organisering av oppgaver knyttet til utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter

Det andre spørsmålet er om oppgavene knyttet til utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter virker «forstyrrende» og lite konsistent med en slik strategisk rolle. Vår anbefaling er at det bør vurderes å skille ut disse oppgavene, enten innenfor rammen av Difi eller utenfor Difi i et større miljø. Vi legger vekt på at erfaringene har vist at det er krevende å utvikle Difis rolle som faglig premissleverandør for digitalisering av forvaltningen, når Difi samtidig selv skal ha fokus på utvikling, forvaltning og drift av egne felleskomponenter. En klarere adskillelse vil også bidra til å skape større ryddighet i relasjonen mot de Difi er premissgiver for. I tillegg er dette to vesentlig forskjellige typer oppgave, som hver på sin måte krever ledelsesoppmerksomhet.

Gjennomgang av «mindre» oppgaver i Difi

Et tredje forhold er at vi har sett at KMDs tendens til detaljstyring av Difi gjennom mange enkeltoppdrag har ført til at Difi til en viss grad har fått karakter av å være en «landhandel» på forvaltningsutvikling og IT. Vi foreslår en grundigere gjennomgang av «mindre» oppgaver som er lagt til Difi. Dette for å vurdere om hver enkelt av oppgavene i tilstrekkelig grad bygger opp under rollen som et strategisk direktorat eller hører mer naturlig hjemme i andre deler av forvaltningen, herunder vurdere om det er oppgaver som bør avvikles.

Tydeliggjøre Difis mandat som strategisk pådriver for en helhetlig utvikling av offentlig sektor, ikke bare for staten.

Det fjerde spørsmålet er hva som bør være Difis primærmålgruppe; staten eller hele offentlig sektor. Vår vurdering er at staten fortsatt bør være Difis primærmålgruppe. Men Difis mandat som strategisk pådriver for en helhetlig utvikling av offentlig sektor, inkludert kommunenes behov, bør tydeliggjøres og forsterkes. Difis mandat bør spisses på fag og roller, ikke på sektorer.

1.4.2 Styrke faglig relevans og innflytelse

Difi må få innflytelse i forvaltningen for å kunne være en strategisk pådriver. Det kan Difi oppnå på to måter: Enten ved at direktoratet gis *sterkere virkemidler (myndighet)* eller bygger tilstrekkelig *faglig legitimitet*. Faglig legitimitet er avhengig av at Difi oppfattes som relevant og nyttig for sentrale beslutningstakere i forvaltningen, basert på kunnskapen de besitter, utvikler og evner å formidle. Evalueringen har vist at Difi har behov for å styrke sin faglige legitimitet for å fylle en slik rolle. Dette innebærer at Difi må styrkes, først og fremst med hensyn til kompetanse, men antagelig også med ressurser for å få tyngde nok. Statens spisskompetanse på ledelse og styring er fragmentert ved at oppgaver og kompetanse ligger henholdsvis hos KMD, DFØ og Difi. Fagkompetanse og oppgaver bør derfor samles for å få tilstrekkelig «trøkk» på en ledelsesstyrt forvaltningsutvikling og for i større grad å kunne ta ut effektiviseringspotensialer i forvaltningen. Det foreslås følgende tiltak som det redegjøres nærmere for i rapporten:

- Etatsstyring med fokus på å utvikle Difis strategiske rolle som pådriver for en samordnet forvaltningsutvikling og digitalisering av offentlig sektor
- Overføre oppgaver, og klargjøre arbeidsdelingen mellom KMD og Difi knyttet til enkelte oppgaver innenfor området forvaltningsutvikling (ledelse) og digitalisering
- Overføre oppgaver og kompetanse fra DFØ til Difi for å få til en mer samordnet utvikling på områdene ledelse og styring, samt styrke Difi med analyse- og samfunnsøkonomisk kompetanse
- Styrke og endre Difis kompetanse slik at den innrettes for å kunne fylle en mer strategisk rolle som direktorat
- Endre Difis strategi, interne styring og organisering i tråd med ambisjonene om et mer strategisk direktorat. I første omgang vil det være behov for å ansette direktør i Difi med en kompetanseprofil og et tydelig mandat for å utvikle Difi i ønsket retning.

1.4.3 Gi Difi sterkere virkemidler

Evalueringen viser at det etterspørres et tydeligere mandat for Difi, først og fremst knyttet til samordning av digitalisering av offentlig sektor, men også for å gi større tyngde til forvaltningsutvikling generelt og anskaffelsesområdet. Myndighet kan gis på ulike måter, f.eks. gjennom regjeringsmandat, samordningsfullmakter, lov og forskrift, koordinerte budsjett- og tildelingsbrev.

Vår vurdering er at Difi først og fremst må gjøre seg relevant og nyttig gjennom faglig legitimitet, men det bør like fullt vurderes nærmere hvordan en slik faglig rolle kan styrkes gjennom å gi Difi tydeligere virkemidler på noen områder. Rapporten gir noen eksempler på mulige tiltak.

1.5 Difi har uklare grenseflater mot DFØ, Altinn og NSM

Evalueringen viser at Difi har noen uklare grensesnitt mot Brønnøysundregistrene/Altinn, DFØ og NSM, men som bør kunne la seg løse. Dette er uklarheter som må håndteres uavhengig av i hvilken retning Difi skal utvikles. Uklarhetene bidrar til å svekke aktørenes faglige legitimitet. Dette gjelder først og fremst forholdet mellom Difi og Altinn, men også forholdet mellom Difi og DFØ.

1.6 Leserveiledning

Rapporten er strukturert etter hovedproblemstillingene i mandatet. Dette gjør at det blir en del gjentakelser i kapitlene, da flere av dataene og synspunktene fra informantene er relevante for flere

av problemstillingene, og fordi det er overlapp mellom problemstillingene. Vi starter derfor hvert kapittel med «vår oppsummering og kommentar» slik at leseren får presentert hovedpoengene i kapitlet. Deretter redegjør vi for mer detaljerte beskrivelser og funn basert på de dataene vi har hatt tilgjengelig og som danner grunnlaget for vår oppsummering. Følgende temaer behandles:

- Etatsstyringen av Difi (kapittel 3)
- Bredden og dybden i Difis oppgaveportefølje (kapittel 4)
- Difis interne organisering, styring og arbeidsform (kapittel 5)
- Difis resultater (kapittel 6)
- Grensesnitt mot Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Brønnøysundregistrene/Altinn, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), samt Difis rolle mot kommunene og KS (kapittel 7.4)
- utfordringer for offentlig sektor og mulige konsekvenser for Difi i et 3–5 års perspektiv (kapittel 8)

I kapittel 9 gir vi i tillegg en kort oppsummering av organiseringen i andre nordiske land av tilsvarende oppgaver som Difi har.

I kapittel 10 presenterer vi vår samlede analyse basert på funn og oppsummeringer i de foregående kapitlene. Vi gir vår vurdering av om Difi har levert som forventet, herunder hvilke resultater som er oppnådd, hvordan Difi selv har bidratt til resultatene og om Difi har hatt de nødvendige rammebetingelsene for å lykkes. I kapittel 11 gir vi våre anbefalinger basert på en drøfting av endrings- og forbedringsbehov.

2 Bakgrunn og metode

I dette kapitlet presenterer vi bakgrunn og problemstillinger for evalueringen (2.1), gir en kort beskrivelse av Difi (2.2) og tilnærming og metode (2.3). I 2.4 redegjør vi nærmere for hvordan evalueringen er gjennomført.

2.1 Bakgrunn og problemstillinger

Difi ble etablert i 2008, og det skal nå foretas en evaluering av Difis oppdrag og oppgaveløsning. Hensikten er å vurdere om formålet med etableringen av Difi er nådd, samt foreslå forbedringer og eventuelle endringer som støtter opp om regjeringens mål om forenkling, effektivisering og modernisering av offentlig sektor.

Evalueringen skal belyse seks problemstillinger, definert av KMD og gjengitt mer utfyllende i konkurransegrunnlaget. Kort oppsummert er problemstillingene disse:

- 1) Hvordan har Difis måloppnåelse, oppgaveløsning og virkemiddelbruk vært innenfor Difis ansvarsområder sett i forhold til roller og rammebetingelser, jf. også strategien 2012–2015?
- 2) Med utgangspunkt i Difis rolle og ansvar: Kan Difi i større grad bistå i utviklingen av kommunal forvaltning, ev. på hvilken måte?
- 3) I hvilken grad er grenseflatene, oppgavefordelingen, samarbeidet og kompetansen mot andre departementers underliggende etater hensiktsmessig og utnyttet på en god måte? Det er først og fremst fagområdene virksomhetsstyring og e-handel i DFØ, operative oppgaver i Brønnøysundregistrene/Altinn og informasjonssikkerhet i NSM som skal gjennomgås.
- 4) I hvilken grad er rolle- og oppgavefordelingen mellom KMD og Difi hensiktsmessig? Dette omfatter oppgavefordelingen mellom Difi og Avdeling for IKT og fornying, Arbeidsgiverpolitisk avdeling og Kommunalavdelingen. I tillegg skal oppgavefordelingen mellom Difi og Konkurransopolitisk avdeling i Nærings- og handelsdepartementet vurderes.
- 5) I hvilken grad er det forbedringspunkter i KMDs etatsstyring av Difi?
- 6) Hvilke langsiktige utfordringer og utviklingsbehov står offentlig sektor overfor, og hvilke konsekvenser kan dette få for Difi de nærmeste 3–5 årene?

KMDs tildelingsbrev til Difi for 2014 skisserer to hovedutfordringer for Difi, som det vil være naturlig å ta med seg inn i evalueringen:

- 1) Den ene utfordringen er at Difi har en bred oppgaveportefølje, som spenner fra analyse og policyrådgivning på alle sine ansvarsområder til samfunnskritiske driftsoppgaver på IT-området.
- 2) Den andre utfordringen er om Difi evner å utnytte sin kompetanse godt på tvers av fagområder og leverer gode nok analyser, råd og anbefalinger.

2.2 Kort om Difi

Difis visjon er å utvikle offentlig sektor. Det betyr at Difi skal være aktiv pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen. Kjerneoppgavene har siden 2008 vært relativt stabile, selv om noen oppgaver har kommet og gått, og målformuleringene er noe justert.

Difi har en bred portefølje av oppgaver. Difi skal være en aktiv pådriver med innspill til politikkutforming og sørge for at det oppnås gode resultater ved at vedtatt politikk iverksettes på områdene organisering, ledelse, styring, kompetanseutvikling, IKT og anskaffelser. Difi er også tillagt driftsoppgaver innen IT, rettet mot forvaltningen og innbyggerne, og fra 2014 er Difi tilsynsmyndighet på universell utforming av IKT.

Begrunnelsen for å etablere Difi som direktorat i 2008 var todelt: 1) styrke regjeringens gjennomføringskraft, 2) behovet for et felles støtteapparat for forvaltningen. Difi har et særlig ansvar for:

- å ha et helhetsperspektiv på forvaltningen
- å systematisere og analysere sentrale utviklingstrekk
- å være en formidler av tverrgående problemstillinger

I 2012 vedtok Difi en ny strategi, der hovedhensikten var å få et spissere og mer tydelig Difi, mer robuste fagmiljøer og å styrke kvaliteten i arbeidet. Det ble formulert tre satsingsområder:

- Kunnskapsbasert forvaltningsutvikling: Difi skal ha solid kunnskap om forvaltningens organisering, ledelse og virkemåte, som grunnlag for å bidra til forenkling, effektivisering og fornyelse for innbyggere og næringsliv. Dette er en kjernekompetanse som er helt sentral for at Difi skal lykkes på de to andre satsingsområdene.
- Digitale tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Difi skal bidra til realisering av – og en samordnet utvikling og tilrettelegging av – digitale tjenester i staten, og skal samarbeide nært med departementene og deres underliggende virksomheter. I tillegg skal kommunene være viktige samarbeidspartnere.
- Gode innkjøp: Offentlige anskaffelser har et stort omfang, og Difi skal bidra til effektivisering, god etterlevelse av regelverket og innovasjon og nytenkning av offentlige anskaffelser. Dette skal skje i nært samarbeid med forvaltningen, NHO og kommunesektoren.

Difis strategi er fulgt opp i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev. Difi har for 2014 tre hovedmål:

1. Forvaltningen skal være godt organisert, ledet og ha riktig kompetanse
2. Offentlig sektor skal tilby sikre, effektive og brukerrettede digitale tjenester
3. Offentlig sektor skal gjennomføre samfunnsnyttige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede anskaffelser

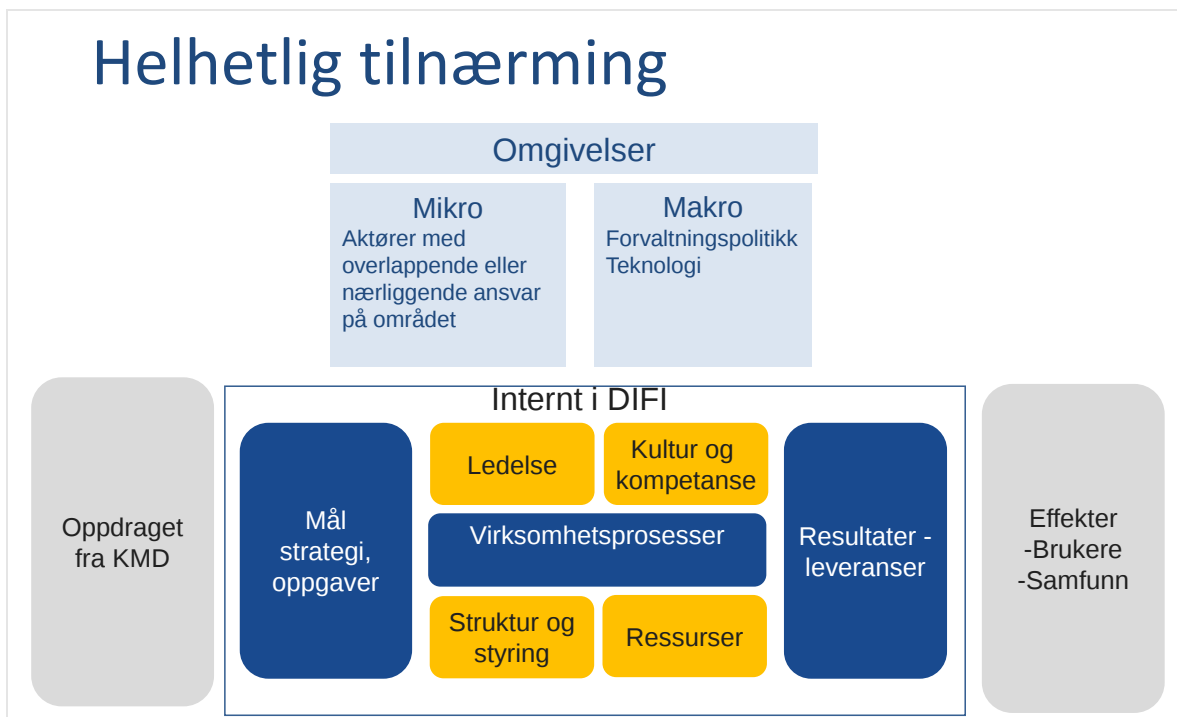
I gjeldende strategi er Difis primære målgruppe statsforvaltningen, men kommuner er viktige samarbeidspartnere, fordi de løsningene Difi utvikler på ulike områder, skal kunne brukes av kommunene. I 2014 har Difi fått et eksplisitt oppdrag om en satsing på innovasjon mot kommunene. Difi har definert næringsliv, innbyggere og frivillige organisasjoner som sin sekundære målgruppe.

Difi var ved etableringen i 2008 underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) og besto av ca. 100 personer fra Statskonsult, Ehandelssekretariatet, Norge.no og FAD. I dag er Difi underlagt KMD og har pr. 30.11.14 i alt 265 medarbeidere, fordelt på 171 i Oslo og 94 i Leikanger. Direktoratet ble som en følge av ny strategi i 2012, omorganisert i tråd med satsingsområdene og består i dag av fem avdelinger: Digital forvaltning, Offentlige anskaffelser, Ledelse og organisering, IT drift og utvikling og Administrasjon samt stab til direktør. Tre av avdelingene har medarbeidere i både Oslo og Leikanger. Ved etableringen ble det forutsatt at Difi ikke skulle konkurrere i markedet og at Difi og DFØ ikke skulle bygge opp overlappende kompetanse.

2.3 Tilnærming og metode

Agenda Kaupang benytter et helhetlig rammeverk for analyser av hvordan organisasjoner fungerer, der vi vurderer sentrale virksomhetsprosesser og resultater i lys av interne, variable forhold og eksterne føringer og rammebetingelser.

Modellen er relevant også for Difi, og danner rammen for å evaluere de seks hovedproblemstillingene og for å kunne se ev. sammenhenger mellom disse i den samlede analysen.



Figur 2-1 Agenda Kaupangs rammeverk for organisasjonsevalueringer

Difi opererer i spennet mellom samfunnsoppdrag og forventninger i departementet på den ene siden, og behov, krav og forventninger hos ulike målgrupper og samarbeidsparter på den andre.

Som i andre organisasjoner er direktoratets leveranser avhengige av hvordan virksomhetsprosessene er rigget, gjennom interne strukturer, ledelsesprosesser og systemer, men også av hvordan ledelse utøves og medarbeidere fungerer som kolleger og kilder til kunnskap. Ulike virksomhetsområder stiller ofte ulike krav til ledelse, kompetanse, systemer og strukturer – og et stort oppgavespenn kan derfor være en utfordring både for ledelse og organisasjon.

Difis samfunnsoppdrag forutsetter at direktoratet i stor grad må jobbe gjennom, og i samarbeid med, andre samfunnsaktører i statlig og kommunal sektor. Dette stiller helt andre krav til virksomhetsprosessene, og derfor også til organisasjonen for øvrig, enn når man har "full" kontroll over verdikjeden selv.

Evalueringen har en strategisk dimensjon og en operasjonell dimensjon, med fokus på Difis primære verdikjede. Interne prosesser knyttet til ledelse og styring, kompetanse og kulturutvikling m.m. skal i liten grad fokuseres. Dette betyr ikke at disse dimensjonene ikke er relevante for evalueringen, men Difis indre organisatoriske liv skal som sådan ikke evalueres.

Sammenhengen mellom vårt faglige rammeverk, hovedproblemstillinger og strukturen i rapporten er som følger:

- Kapittel 3 omfatter departements styring av og forventninger til Difi, samt arbeidsdeling mellom departement og Difi, jf. pkt. «oppdraget fra KMD» i modellen
- Kapittel 4 omfatter Difis oppgaveportefølje, jf. pkt. om «mål, strategi, oppgaver» i modellen
- Kapittel 5 omfatter Difis interne organisering, styring og ressurser, med fokus på pkt. om «struktur og styring», «virksomhetsprosesser» og «ressurser» i modellen, men vi berører også pkt. «kultur og kompetanse» og «ledelse»

- Kapittel 6 omfatter Difis resultater, jf. pkt. om «leveranser og resultater» og noen grad også «effekter for brukere og samfunn» i modellen
- Kapitlene 7, 8 og 9 relaterer seg til pkt. om «omgivelsene» i modellen. Det omfatter grenseflatene mot Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Brønnøysundregistrene/Altinn, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og forholdet til kommune og Kommunesektorens organisasjon KS. I tillegg handler kapitlene om utfordringer i offentlig sektor og mulige konsekvenser for Difi i 3–5 års perspektiv og en beskrivelse av hvordan tilsvarende forvaltningsoppgaver som Difi har er organisert i de andre nordiske land
- Kapittel 10 omfatter vår samlede analyse av om formålet med etableringen av Difi er nådd, sett i forhold rammebetingelser og funn og vurderinger i de foregående kapitlene
- Kapittel 11 omfatter vår samlede analyse av endringsbehov og forbedringsområder samt våre anbefalinger

2.4 Gjennomføring

Evalueringen har i hovedsak vært basert på en kvalitativ tilnærming, der informasjon er samlet inn gjennom dokumentstudier og skriftlige redegjørelser fra Difi samt en rekke intervjuer med eksterne brukere av Difi og ledere og nøkkelpersoner i Difi.

2.4.1 Intervjuer

Sett i lys av Difis brede og dype oppgaveportefølje er det et begrenset antall intervjuer evalueringen gir rom for. Evaluator har derfor, i samarbeid med oppdragsgiver, identifisert informanter som både hadde erfaring med bruk av Difi og som kunne ha kvalifiserte synspunkter på helheten, samt bredden og dybden i Difis oppgaver.

Innledningsvis hadde vi oppstartsmøter med Difis ledelse og KMD for å gjennomgå hovedproblemstillinger i oppdraget og få innspill på relevant dokumentasjon, statistikk og aktuelle informanter/intervjuobjekter, som forberedelse til den øvrige datainnsamlingen.

Vi har gjennomført 43 intervjuer som har omfattet over 80 personer, enten som gruppeintervjuer eller enkeltintervjuer. For noen av virksomhetene har det vært behov for oppfølgingsintervjuer på enkelte temaer der det var behov for å gå mer i dybden på, og som det innledende intervjuet ikke ga rom for. Følgende virksomheter har vært intervjuet:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (14 personer)
- Nærings- og fiskeridepartementet (5 personer)
- Arbeids- og sosialdepartementet (2 personer)
- Finansdepartementet (2 personer)
- Samferdselsdepartementet (2 personer)
- Helse- og omsorgsdepartementet (2 personer)
- Justis- og beredskapsdepartementet (1 person)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (1)
- Utenriksdepartementet (1 person)
- Forsvarsdepartementet (1 person)
- Klima- og miljødepartementet (1)
- Brønnøysundregistrene/Altinn (3 personer)
- Direktoratet for økonomistyring (3 personer)
- Kartverket (5 personer)
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (1 person)
- Nav (3 personer)

- Skattedirektoratet (2 personer)
- Statens vegvesen (1 person)
- Fylkesmannen i Vestfold (2 personer)
- Politidirektoratet (1 person)
- Tidligere stortingsrepresentant (1 person)
- Kommunesektorens organisasjon, KS (9 personer)
- NHO (3 personer)

I tillegg har ledergruppen i Difi vært intervjuet, tidligere administrerende direktør og ledere og nøkkelpersoner med erfaringer knyttet til grensesnittene mot DFØ, Altinn og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), totalt 19 personer. Det er avholdt 2 møter i ledergruppen i Difi og 2 møter med utvidet ledergruppe (alle ledere) der problemstillinger og foreløpige resultater er drøftet.

Intervjuene har vært bredt anlagte og har dekket alle evalueringstemaene på en overordnet måte:

- Difis mandat (målgrupper, fagområder, bredde, dybde, virkemidler)
- Difis resultater og roller: kunnskapsutvikling, digitalisering og anskaffelser (ref. hovedmål)
- Synergier mellom innsatsområdene
- Grensesnitt: DFØ, Altinn, NSM
- Styringsdialog og fagdialog
- Arbeidsdeling mellom departement og Difi
- Forholdet til kommunene
- Utfordringer 3–5 år

Informantene har i varierende grad hatt erfaringer med bruk av Difi på bredden av oppgaver, dvs. ledelse og organisering, digitalisering og anskaffelser. De fleste har derfor primært hatt synspunkter på ett eller to av Difis innsatsområder, og resultater på disse. Mange av informantene har likevel hatt synspunkter på Difis mandat og samlede oppgaveportefølje. *I noen grad refererer vi til hva informanter fra navngitte virksomheter har ment. Dette gjelder bl.a. KMD, NFD, Difi, DFØ, Altinn og NSM. Vi presiserer at dette ikke er disse virksomhetenes offisielle standpunkter, men representerer oppfatninger blant dem vi har intervjuet.*

2.4.2 Dokumentstudier

Gjennomgangen har omfattet bl.a. følgende dokumenter (listen er ikke utfyllende):

- Relevante stortingsproposisjoner og -meldinger
- Tildelingsbrev og årsrapporter i perioden 2008–2014
- Referater fra etatsstyringsmøter
- Difis strategier, virksomhetsplaner og budsjetter
- Referater fra ledermøter
- Referater fra møter med departementene
- Gjennomførte brukerundersøkelser
- Sentrale samarbeidsfora som Difi leder/deltar i
- Oversikt over retningslinjer eller beskrevne virksomhetsprosesser, som f.eks. gjennomføring av prosjekter, budsjettprosess, m.m.
- Diverse rapporter

2.4.3 Redegjørelser fra Difi

Difi har bistått med evalueringsstøtte til evaluator bl.a. med ulike kartlegginger og faktaframstilling. Difi har levert notater på bestilling fra evaluator på følgende temaer:

- Oppgave- og leveranseportefølje
- Utvikling i ressursbruk
- Større utviklingsprosjekter i perioden
- Oppsummering av brukerundersøkelser
- Prioritering av oppgaver og intern styring
- Faglig samarbeid nasjonalt og internasjonalt
- Grensesnitt mot DFØ, Altinn og NSM
- Fra seksjon Styring og samordning (SST) 08.09.14, om grensesnitt mot DFØ
- Fra seksjon SUU om universell utforming
- Innspill på Difis roller fra DIG/SST
- Organisering av tilsvarende oppgaver i de nordiske land

Difi har i tillegg gjennomført tre workshops med til sammen ca. 50 ansatte. Temaene var:

1) Sentrale utviklingstrekk som vil ha innvirkning på forvaltningen og som også vil ha stor betydning for Difi de nærmeste årene. 2) Hvilke konsekvenser og behov for endringer bør de prioriterte utviklingstrekkene ha for Difi de neste årene. Vi har fått tilsendt et notat med oppsummering av innspillene.

2.4.4 Spørreundersøkelse til departementene

Difi har en lang rekke brukere og gjennomfører selv brukerundersøkelser som har gitt nyttig informasjon til evalueringen. Det ble likevel vurdert om relevant å gjennomføre en målrettet spørreundersøkelse mot et begrenset antall bestillere av tjenester fra Difi fra departementene og andre mottakere av Difis rapporter/utredninger og rådgivning innenfor innsatsområdene; ledelse og organisering, digitalisering og anskaffelser. Det ble sendt ut spørreskjema til 97 respondenter, og vi fikk svar fra 51 (svarprosent på 54). Det ble spurt om synspunkter på

- utredning av et saksområde
- evaluering av et tiltak/ordning/organisasjon
- rådgivning innen ledelse/organisering
- rådgivning innen IKT
- rådgivning innen anskaffelser

Vi fikk for få svar i noen svarkategorier til at det var tilrådelig å splitte svargivingen. Det var 18 respondenter for området *rådgivning innen ledelse/organisering*. Dette er så pass få at resultatene må vurderes med store feilmarginer. Innen øvrige rådgivningsområder var antall respondenter for få til at vi gjengir resultatene. Vi gjengir imidlertid snittscore for hele undersøkelsen og for området rådgivning innen ledelse og organisering. Vi vurderer svarprosenten på 54 prosent som akseptabel. Noen av oppdragene lå flere år tilbake og det kan være vanskelig for respondentene å huske hvilke oppdrag de hadde bestilt og relevans for disse med mindre de var oppsiktsvekkende gode eller ev. dårlige. Vi er også kjent med at ansatte i forvaltningen mottar mange spørreundersøkelser og følgelig både er «lei» av slike undersøkelser og ikke prioriterer å svare i en travel hverdag.

2.4.5 Endringer i det metodiske opplegget

Basert på hovedinntrykk fra intervjuene var det evaluators vurdering at det var behov for å gjøre mindre justeringer av ressursbruken i evalueringen.

Det var opprinnelig lagt opp til at Difi skulle gjennomføre egnevalueringer knyttet til hvordan samarbeidet internt fungerer på bakgrunn av case/prosjekter eller virksomhetsprosesser. Tilsvarende egnevalueringer skulle gjøres for å innhente synspunkter fra særlig berørte ansatte på hvordan grensesnittene og samarbeidet mot Brønnøysundregistrene/Altinn, DFØ og NSM fungerer. Basert på hovedinntrykk fra intervjuene var det behov for å gå dypere inn i disse temaene ved å gjennomføre egne workshops med ledergruppen og nøkkelpersoner.

Det var også lagt opp til en workshop med primært eksterne bidragsytere for å få innspill på utviklingstrekk i offentlige sektor og mulige konsekvenser for Difi i 3–5 års perspektiv. Det var planlagt å invitere deltakere fra brukere i statlig og kommunal forvaltning, næringsorganisasjoner, sentrale samarbeidspartnere og ev. akademia og den eksterne referansegruppe. Vår vurdering var at vi basert på relevante stortingsmeldinger, interne og eksterne intervjuer samt skriftlig innspill fra 50 av Difis ansatte, hadde tilstrekkelig data på dette for vårt formål. Ressurser som var planlagt til ekstern workshop ble derfor omprioritert til de ovennevnte workshops.

2.4.6 Bruk av ekstern og intern referansegruppe

Difi har etablert to referansegrupper: en intern referansegruppe og en med ekstern representasjon. Deltakere i den eksterne referansegruppen har vært:

- direktør Ingelin Killengreen
- fagdirektør Janne Corneliussen, KMD
- dep.råd Erik Lund-Isaksen, Forsvarsdepartementet
- spesialrådgiver Anne Kari Lande Hasle, tidligere dep.råd i Helse- og omsorgsdepartementet
- direktør Petter Skarheim, Utdanningsdirektoratet
- ekspedisjonssjef Tale Teisberg, Finansdepartementet
- avdelingsdirektør Lise Løwe, Statens pensjonskasse
- professor Rune Sørensen, BI
- ass.dir. Vivi Lassen

Gruppen har hatt tre møter med følgende tema: 1) Gjennomgang av mandat, problemstillinger og metoder. 2) Foreløpig oppsummering av inntrykk fra eksterne intervjuer. 3) Gjennomgang og drøfting førsteutkast til rapport om beskrivelser og funn. Deltakere i den interne referansegruppen har vært:

- 1) direktør Ingelin Killengreen
- 2) ass.dir. Vivi Lassen
- 3) NTL: Jon Håkon Odd DIG, Dag Solumsmoen LEO
- 4) Akademikerne: Kristian Bergem DIG, Vibeke Engesæth ANS (til november 2014) og Frank Fardal (fra november 2014)
- 5) seksjonsleder Frode Danielsen, IDU
- 6) seksjonsleder Bente Hagelien, ANS

Gruppen har hatt fire møter med følgende temaer: 1) Gjennomgang av mandat, problemstillinger og metoder, 2) Foreløpig oppsummering av inntrykk fra eksterne intervjuer, 3) Gjennomgang og drøfting av førsteutkast til rapport om beskrivelser og funn, 4) Gjennomgang og tilbakemelding på andreutkast av rapport med analyse og anbefalinger.

2.4.7 Metodiske begrensninger og utfordringer

Den kvalitative tilnærmingen med bruk av mange intervjuer innebærer visse metodiske utfordringer. For å få en god oversikt over informantenes synspunkter har vi systematisert svarene i

henhold til evalueringstemaene. En utfordring har vært at selv om mange av informantene har en overordnet oppfatning av Difis mandat og hvilke forventninger de har sett fra sin organisasjons ståsted, så var det betydelig færre som hadde erfaringer med alle innsatsområdene. De fleste hadde erfaringer og synspunkter først og fremst på ett av områdene; enten ledelse og organisering, digitalisering eller anskaffelser. I ettertid ser vi at utvalget har vært noe skjevt ved av informanter som hadde god innsikt i anskaffelsesområdet var noe mindre representert enn for de to øvrige områdene. Dette preger i noen grad oppsummeringen og vurderingene av dette området. Vi mener likevel det samlede bilde som presenteres underbygges og bekreftes gjennom de skriftlige kildene fra styringsdialogen, undersøkelser og tilgjengelig statistikk.

Normalt må en ta høyde for at informantene kan oppfatte virkeligheten ulikt, formidle sine oppfatninger ulikt eller kan ha interesser i problemstillingen som kan påvirke deres uttalelser. Dette har nok i noen grad også vært tilfelle for våre informanter, selv om hovedinntrykket er at de har vært åpne, tydelige og lagt vekt på og ikke være påvirket av egne interesser. Selv om informantenes beskrivelse av Difi varierer innenfor de ulike områdene, mener vi at det likevel tegnes et ganske entydig bilde av hva Difi har lyktes godt med og mindre godt med, og mulige forklaringer på dette.

Den metodiske utfordringen har like fullt vært å identifisere sammenhengen mellom utviklingen i Difi og Difis «store» mål: Å skape endring og fornyelse i forvaltningen. Her har vi i stor grad måttet basere oss på kvalitative vurderinger fra informantene. Datagrunnlaget er bedre når det gjelder de mindre og mer konkrete oppgavene. Det er også krevende å vurdere hvilke sammenhenger det er mellom Difis resultater, Difis brede mandat og oppgaveportefølje og rammebetingelser. Her har vi måttet ty til en kombinasjon av å sannsynliggjøre sammenhenger mellom faktiske forhold og resultater gjennom logiske resonnementer.

3 Etatsstyringen av Difi

I dette kapitlet presenterer vi først vår oppsummering og kommentar knyttet til etatsstyringen av Difi (3.1). Deretter gir vi en nærmere beskrivelse av etatsstyring og styringsdialog (3.2), overordnede målsettinger og forventninger til direktoratet (3.3) samt målstruktur, rapportering og styringsparametere (3.4). Tilslutt presenterer vi hovedinntrykk fra intervjuer med hensyn til styringsdialogen, målstyring, fagdialog og samarbeid, rapportering, oppgavefordeling mellom KMD og Difi (3.5).

3.1 Vår oppsummering og kommentar

KMD ved Avdeling for IKT og fornying (AIF) har siden 1.1.2014 hatt etatsstyringsansvaret for Difi. Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) har det faglige styringsansvaret i KMD for Difis oppdrag på områdene ledelse og kompetanse. Konkurransopolitisk avdeling i NFD har fagstyringsansvaret for Difis oppdrag innen området offentlige anskaffelser.

KMD/AIF får god omtale av øvrige departementer og enheter i KMD for sitt arbeid med å samordne bestillinger og ønsker til Difi og for sin håndtering av styringsdialogen.

Difi ble etablert for å være en strategisk pådriver for utvikling av forvaltningen, jf. avsnitt 2. Samtidig har direktoratet konkrete og operative oppgaver som kunnskapsformidler, utredning og anbefaling av standarder, utvikling av veiledere og forvaltning og drift av teknologiske felleskomponenter. Dette store spennet i oppgaver styres og følges opp gjennom styringsdialogen, der tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev, styringsmøter og -referater, sammen med årsrapport og halvårsrapport er viktige elementer.

Siden etableringen i 2008 har det vært betydelig oppmerksomhet knyttet til utformingen av gode styringsindikatorer for Difi. Departement og direktorat har strevd med å finne rett nivå og gode, målbare indikatorer for å styre både det langsiktige strategiske arbeidet og de løpende oppgavene. Styringsdialogen synes fortsatt preget av mye detaljstyring. Den strategiske dimensjonen i styringsdialogen kan få større oppmerksomhet. Her har både departementet og Difi et ansvar.

Antall styringsmål og -indikatorer har vært stort, men antallet er søkt redusert i perioden. Det har vært satt mål som ligger så langt ut i effektkjeden at det har vært vanskelig å definere resultatmål og styringsindikatorer som Difi kan holdes ansvarlige for. Samtidig har det vært definert en rekke kortsiktige og mer operative aktivitetsmål, som kan ha krevd oppmerksomhet på bekostning av det langsiktige arbeidet. Vi ser at både departementet og direktoratet er oppmerksom på dette og at det har vært en positiv utvikling.

Parallelt skjer det en løpende fagdialog mellom Difi og KMD, NFD og øvrige oppdragsgivere. Det synes i dag å være etablert klare, aksepterte og stort sett fulgte rutiner rundt dette. Også Difi synes dialogen nå er ryddig og er sjelden i tvil om man står overfor en ytring i fagdialogen eller signaler med hensyn til styringsdialogen. Difi er også blitt flinkere til å reise spørsmål dersom man likevel er i tvil.

Et mulig forbedringsområde er koordineringen av ønsker og bestillinger knyttet til det arbeidsgiverpolitiske området i forhold til styringsdialogen, og arbeidsdelingen og fagdialogen på dette området mellom departementet og Difi.

Vi registrerer at det av historiske grunner eksisterer noe ulike grensesnitt mellom Difis ulike fagområder med hensyn til oppgave- og rolledeling overfor departementene. Dette preger dels departementenes bestillinger med hensyn til Difis ulike roller (ref. kapitell 4 om roller), dels graden av detaljstyring og dels gjelder det den faglige dialogen.

Fordi fagområdene opererer så pass sektorisert i forhold til hverandre, synes grensesnittene likevel klare for de berørte medarbeiderne. Eksternt bidrar dette imidlertid til et uryddig og uklart bilde av direktoratet og hvilke tjenester man kan forvente å få.

Vi mener likevel det kan være grunn til å se nærmere på arbeidsdelingen og organiseringen av fagområdet ledelses- og organisasjonsutvikling, som har fagmiljøer både i APA og i Difi (LEO). Begge arbeider med utviklingsoppgaver, begge skal bidra til politikkutfordring og begge utfordres på det strategiske området av departementets ledelse og den øvrige forvaltningen. Her kan det være mer å tjene på å samle og styrke fagmiljøet. Det er også behov for en gjennomgang av arbeidsdelingen mellom KMD og Difi på digitaliseringsområdet.

3.2 Etatsstyring og styringsdialog

Difi er et ordinært forvaltningsorgan under KMD som følger prinsippet om bruttobudsjettering. KMD har det overordnede, administrative og budsjettmessige ansvaret (etatsstyringsansvaret) for Difi.

Direktoratets virksomhets- og økonomiinstruks definerer virksomhetens myndighet og ansvar, prinsippene for departementets styring av virksomheten og kravene til virksomhetens interne styring. Styringsdialogen mellom KMD og Difi skal ha oppmerksomhet på virksomhetens resultater i forhold til fastsatte mål, og på risikoer som kan hindre måloppnåelse.

I tildelingsbrevene for 2009–2012 beskrives styringsdialogen som følger:

I tillegg til faste møter vil følgende hoveddokumenter utgjøre styringsdialogen mellom departementet og direktoratet:

- *Tildelingsbrevet*
- *Difis halvårsrapport*
- *Difis årsrapport*
- *Departementets referater fra etatsstyringsmøtene*
- *Departementets resultatvurdering av Difi*

Departementet legger stor vekt på et nært og godt faglig samarbeid mellom direktoratet og fagavdelingene i departementet. Alle instrukser til direktoratet og pålegg om å utføre oppdrag skal skje skriftlig og være underskrevet av departementets ekspedisjonssjef i Avdeling for IKT og fornying, som har ansvaret for etatsstyringen av Difi.

Tildelingsbrevet er styrende for direktoratet. Endringer i politiske prioriteringer eller andre forhold gjennom året kan føre til at det kommer saker i tillegg til dem som følger av dette tildelingsbrevet. Direktoratet må derfor ha tilstrekkelig fleksibilitet til, på relativt kort varsel, innenfor budsjett og personalmessige rammer, å prioritere nye eller endrede oppgaver.

Slike endringer bør som hovedregel være et resultat av en dialog mellom Difi og FAD, føyes det til i tildelingsbrevet i 2012.

Fra og med 2013 er krav til innhold i og gjennomføringen av styringsdialogen omtalt i virksomhetsinstruksen. Etatsstyringen skjer i samsvar med denne, i hovedsak gjennom tildelingsbrevet og gjennom oppfølgingen og rapporteringen av dette. Departementet har som hovedregel to etatsstyringsmøter med Difi i løpet av året.

Utover den ordinære styringen vil det i tillegg holdes både formelle og planlagte informasjons- og kontaktmøter av faglig karakter (fagdialogen) mellom departementet og Difi, på ad hoc basis. Disse møtene er ikke styringsmøter. Dersom det avdekkes behov for styringssignaler i møtene, skal disse gis skriftlig i etterkant av møtet. I tillegg består styringsdialogen av en årlig lederlønnskontrakt

og -samtale, en årsrapport og to halvårsrapporteringer med hhv. avviksrapportering og oppfølging og en økonomi- og regnskapsrapportering.

I årsrapporten skal Difi vektlegge rapportering av måloppnåelse, resultater og effekter, framfor rene aktivitets- og tiltaksbeskrivelser. Difi skal bl.a. synliggjøre ressursbruken og gi en vurdering av de prioriteringene som ligger til grunn for den valgte fordeling av ressursene.

Avdeling for IKT og fornying² (AIF) ved Forvaltningspolitisk enhet, har ansvaret for den løpende etatsstyringen og avklaringer relatert til Statsbudsjettet. Oppgaven består bl.a. av koordinering av arbeidet med tildelingsbrevet og styringsmøtene med innspill og deltagelse fra enhetene i egen avdeling; Arbeidsgiverpolitisk avdeling³ (APA) og Kommunalavdelingen⁴ i KMD. I tillegg koordinerer etatsstyringsenheten ønsker og styringssignaler fra øvrige departementer.

Direktoratet får oppdrag og bevilgninger innen anskaffelsesområdet gjennom tildelingsbrevet fra KMD. I NFD følges Difis arbeid innen anskaffelser opp av Konkurransopolitisk avdeling, der Seksjon for offentlige anskaffelser⁵ har hovedansvaret for policyutvikling og tilpasning til internasjonalt regelverk innen området.

Difi har også enkelte oppdrag finansiert av andre departementer. I 2014 fikk Difi bevilgning fra ASD, KD, NFD, BLD samt overførte midler fra 2013 fra KLD.

Den departementale strukturen har endret seg siden Difi ble etablert. Inntil 1.1.2014 lå etatsstyringen i det tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Etatsstyringsenhetens oppgaver i forbindelse med samordning av styringsdialogen har likevel vært noenlunde de samme i perioden.

3.3 Overordnede målsettinger og forventninger til direktoratet

Difis overordnede mål og innsatsområder er i store trekk uendret siden etableringen. Når det gjelder forventningene til Difis roller, og utøvelsen av dem, ser vi en utvikling:

I Difis tildelingsbrev for 2008 finner vi igjen innsatsområdene Ledelse og organisering, digitalisering og anskaffelser, og rollene som kunnskapsutvikler, kunnskapsformidler og rådgiver for forvaltningen. Den teknologiske forvalterrollen er også forankret i det første tildelingsbrevet. Difi omtales først og fremst som *tilrettelegger*, mens rollen som policyutvikler og premissgiver er uttrykt

² Avdeling for IKT og fornying har ansvaret for koordinering av regjeringens fornyingsarbeid i offentlig sektor, og har det overordnende ansvar for forvaltningspolitikken. Avdelingen har også ansvar for strategi og politikkutforming for bruk av IKT i samfunnet, et arbeid som omfatter samordning av regjeringens IKT-politikk. Avdelingen utfører også samfunnsøkonomiske og andre faktabaserte analyser av offentlig forvaltning og offentlig ressursbruk.

Avdelingen ble opprettet 1. oktober 2008 og består av fire enheter: Digitaliseringsenheten, Forvaltningspolitisk enhet, Seksjon for IKT i samfunnet og Økonomisk analyseenhet.

³ Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) i KMD har ansvaret for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten og har det faglige ansvaret i KMD på områdene ledelse og kompetanse. Avdelingen er oppdragsgiver overfor Difi i arbeidet med program for ledelsesutvikling og Topplederprogram og følger opp tiltak og kompetanseprogram som drives av Difi på ledelsesområdet. Avdelingen er oppdragsgiver for Difi i arbeidet med felles satsing på digital opplæring i staten og ansvarlig for gjennomføring av traineeprogram for personer med nedsatt funksjonsevne og høyere utdanning, der Difi er praktisk tilrettelegger. Andre oppgaver er bl.a. oppfølging av IA og oppfølging kompetansemidler.

⁴ Kommunalavdelingen i KMD har ansvaret for å følge opp regjeringens politikk overfor kommunene og samordner statens arbeid med fornyelse i kommunesektoren.

⁵ Konkurransopolitisk avdeling i NFD ivaretar departementets overordnede ansvar for gjennomføringen av konkurransepolitikken. Seksjonen for offentlige anskaffelser har ansvaret for utforming og fortolkning av regelverket nasjonalt og internasjonalt i tilknytning til offentlige anskaffelser.

som en oppgave: "Direktoratet skal etter tinging frå departementet ... greie ut tiltak for å videreutvikle forvaltningspolitikken og delta i departementet sine arbeidsgrupper".

I tildelingsbrevet i 2009 kommer en tydeligere forventning om proaktivitet og en spissing av Difis prioritering av oppgaver, som går igjen i senere tildelingsbrev: Direktoratet skal "på eige initiativ" ta opp problemstillinger som er tverrgående eller har stor overføringsverdi til andre i forvaltninga." Direktoratet skal bidra med *spisskompetanse* snarere enn avlastende kapasitet for forvaltningen: "I hovudsak skal Difi berre ta på seg oppgåver frå andre statlege aktørar der direktoratet har betre kompetanse og føresetnader for å løyse oppgåva enn andre".

I 2010 uttrykkes departementets forventninger til Difis rolle som *premissgiver/policyutvikler* på denne måten: "Departementet ønskjer eit offensivt Difi som både gir innspill til politikktutforming og som bidrar til gode resultater når vedteken politikk vert sett i verk". "Direktoratet skal drive aktiv formidling av eigne analyser, undersøkingar og kunnskap for slik å stimulere til det offentlege ordsiftet om fornying og omstilling."

I 2011 forsterkes kravet om et offensivt Difi som gir innspill til politikktutforming. "Difi skal kunne utfordre etablert praksis i statsforvaltningen og vise eksempler på nye arbeidsformer, organisasjonsformer og metoder."

I 2013 presiseres det at Difi skal være "et strategisk organ som ser helhetlig på det som skjer i forvaltningen. Forvaltningen står overfor viktig endrings- og utviklingsarbeid de nærmeste årene, bl.a. knyttet til krav om effektivitet, forventninger om leveranser av gode tjenester til brukerne og tilpasninger til og anvendelse av informasjonsteknologi." Tildelingsbrevet signaliserer at det er viktig at Difi konsentrerer sin innsats for å ivareta denne funksjonen.

Difis viktige funksjon i sammenhengene mellom digitalisering og forvaltningsutvikling i offentlig sektor understrekes ytterligere i tildelingsbrevet for 2014.

I 2014 fikk Difi tilsynsrollen for oppfølging av plikten til universell utforming av IKT.

3.4 Målstruktur, rapportering og styringsparametere

I tildelingsbrevene til Difi gis det overordnede formål eller målsettinger, hovedmål og fra og med 2011 delmål til hvert hovedmål. I tillegg har departementet gitt direktoratet en rekke konkrete oppgaver/oppdrag og prioriteringer gjennom tildelingsbrevene, referer tabellen 3.1 til slutt i avsnittet.

I tildelingsbrevet for 2008 het det:

Direktoratet skal rapportere på måla og krava i tildelingsbrevet gjennom:

- å skildre direktoratets aktivitetar og aktivitetsnivå
- vurderingar av korleis direktoratet sine aktivitetar kvalitativt og kvantitativt har medverka til å oppfylle delmåla og direktoratets hovudmål.

Vurderingane skal mellom anna gjerast med basis i brukarundersøkingar for direktoratet si verksemd.

Tildelingsbrevene har siden oppstart i stor grad operert med aktivitetsbaserte styringsparametere. Fra 2009 ble det også lagt vekt på å identifisere kvantifiserbare indikatorer. Måltall (nivå) har ikke vært kvantifisert i tildelingsbrevene og gir derfor heller ikke grunnlag for å kvantifisere grad av måloppnåelse.

Tildelingsbrevet for 2008 påla Difi å utarbeide forslag til resultatindikatorer.

Tildelingsbrevet for 2009 ga kvantifiserbare styringsparametere for hovedmålene (som tall på forespørsler, antall prosjekter, ventetid, antall pålogginger, antall og størrelser på tiltak, antall virksomheter som følger relevante pålegg og retningslinjer, etc.), med krav om rapportering på disse og på avvik fra måloppnåelse. Fra 2009 ble direktoratet også pålagt å rapportere tidsserier for brukertilfredshet, evalueringer av kurs, kjennskap og bruk av Difis tilbud mv., og intern effektivitet i tillegg til økonomitallene. Fra 2009 år ble direktoratet også pålagt å rapportere risikovurderinger og -tiltak.

I tildelingsbrevet for 2010 purret departementet på ferdigstilling av Difis styringssystem og ønsket å diskutere hvordan styringsparameterne kunne utvikles videre:

Departementet er oppteke av å utvikle styringsparametrar for Difi som er godt egna til å måle resultata til direktoratet og om måla er nådde.

Tildelingsbrevet for 2011 definerte på noen områder kvantifiserbare styringsparametere, men overlot i større grad enn tidligere til Difi selv å vurdere tiltak for å nå mål og synliggjøre resultater:

De predefinerte styringsparameterne er altså ikke på noen måte ment å dekke rapporteringsforventningene.

Tildelingsbrevet for 2011 anga fremdeles ikke måltall (nivå) for styringsparametere, men stilte for noen parametere krav til vekst (vekst i antall transaksjoner i ID-porten, vekst i unike brukere, tjenesteeiere, statlige virksomheter, omgang, deltagere, etc.

Difi ble pålagt å rapportere progresjon, formodentlig også i forhold til egne målsettinger:

Gi en beskrivelse av hvilke tiltak som er planlagt, iverksatt og ev. gjennomført. Videre bør bakgrunn, mål, målgruppe, forankring, ansvarlig for gjennomføringen og resultater angis for hvert enkelt tiltak.

I tildelingsbrevet for 2012 ble Difi igjen bedt om å videreutvikle styrings parameterne, denne gang med eksplisitt vekt på *oppnådde effekter* av Difis arbeid, som kvalitet og effektivitet i forvaltningen, brukerretting, åpenhet og medvirkning, en godt og målrettet organisert og ledet forvaltning.

Difis prioriteringer og tiltakenes formålseffektivitet skulle gå frem av Difis årsrapportering som skulle inneholde

- hvilke tiltak som er valgt for å nå målene, og grunnlaget for disse valgene
- hvilket omfang og hvilken innretning tiltakene har hatt (f.eks. antall brukere i ulike målgrupper)
- hvilke resultater tiltakene har hatt på målene som er fastsatt
- hvordan sammenhengen mellom ressursbruk og resultater vurderes, og om andre virkemidler vil vurderes for å bidra til økt formålseffektivitet

Tildelingsbrevet for 2013 definerte 3 hovedmål (se under), 7 delmål og 18 resultatmål. Til disse ble det gitt prioriteringer og 10 oppdrag, i tillegg til departementale fellesføringer og styringskrav fra FAD. I tillegg fikk Difi i løpet av året supplerende tildelingsbrev.

Resultatmålene peker i mange tilfelle på kvantifiserbare indikatorer, men tildelingsbrevet kvantifiserer ikke måltall (nivå), utover eventuelt å kreve økning i disse. Angitte resultatmål omfatter dels Difi-aktiviteter, dels vurderinger blant målgruppene og dels effekter for forvaltningen.

Tildelingsbrevet for 2014 definerte 3 hovedmål (som over), 5 delmål, 21 resultatmål og 8 oppdrag, i tillegg til fellesføringer og styringskrav. Også dette året ga departementet Difi supplerende tildelingsbrev. I tildelingsbrevet heter det:

Departementet legger særlig vekt på statlige virksomheters tilfredshet med Difis arbeid. Der Difi skal ha bedre kompetanse og forutsetninger for å løse oppgaven enn andre, legger departementet også vekt på i hvor stor grad tilbudet benyttes, herunder bredden av brukere (få eller mange sektorer som benytter seg av tilbudet).

Arbeidet med å videreutvikle gode resultatmål og styringsparametere for Difis virksomhet vil skje i nær dialog mellom departement og direktorat. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ber Difi prioritere dette arbeidet i 2014.

Tabellen under gjengir målstrukturen i tildelingsbrevene⁶ til Difi siden oppstart.

Tabell 3-1 Utvikling i antall styringsparametere og oppgaver fra 2008–2014

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hovedmål	5	6	5	6	6	3	3
Delmål				22	23	7	5
Resultatmål						18	21
Oppgaver til delmålene ⁷ ekskl. fellesføringer	28	47	45	35	34	19	8

Fra 2013 har man redusert antall hovedmål og formulert disse mer gjeldende på tvers av fagområder og avdelinger. Mens styringsindikatorer etter hvert ble forsøkt konkretisert, har departementet fra 2013 søkt tydeligere resultatmål, som skal rapporteres og om mulig kvantifiseres.

Å finne slike måltall oppfattes generelt som vanskelig i den sentrale forvaltningen, og er som påpekt over, en oppgave departementet i alle år har utfordret Difi på. Her er man ennå ikke i mål.

Se ytterligere omtale av resultatmålene i gjennomgangen av resultater i avsnitt 6.

3.5 Hovedinntrykk fra intervjuer om styringsdialog og samarbeid

3.5.1 Styringsdialog/tildelingsprosess

Oppfatninger i KMD

Avdeling for IKT og fornying (AIF), som har ansvaret for etatsstyringen og koordinering av bestillingene til Difi, mener at styringsdialogen med tildelings- og budsjettprosesser nå fungerer godt. Man har en god, overordnet samhandling om utkast til tildelingsbrevet, har fått færre og mer tverrgående mål og mindre detaljstyring. I tildelingsbrevet for 2015 ønsker departementet å tydeliggjøre en ønsket rolledeling mellom departement og direktorat, der KMD setter målene og Difi velger virkemidlene.

AIF ser en utfordring i bredden og ulikheten i Difis portefølje, som dels omfatter konkrete operative oppgaver og dels strategiske oppgaver. Den operative driften og utviklingen av f.eks. ID-porten

⁶ Supplerende tildelingsbrev i perioden er her ikke medregnet.

⁷ I 2013 angis dette som "prioriterte områder" og "oppdrag" i tildelingsbrevet, i 2014 "oppdrag".

trenger mye ressurser og kan kreve uforholdsmessig oppmerksomhet i styringsdialogen. Samtidig ser AIF at den strategiske dimensjonen i styringsdialogen kan få større oppmerksomhet.

AIF registrerer at det er forskjeller i styring og løpende faglig kontakt mellom departementet og direktorat på de ulike fagområdene. Det jobbes med å få en større grad av felles rutiner og grensesnitt.

AIF ønsker å se Difi høyere på banen når det gjelder strategiske initiativ og tverrgående problemstillinger i dialogen med departementet. I tillegg ønsker man å se at Difi i enda større grad integrerer ledelsesutvikling, organisasjonsutvikling og digitalisering i sitt arbeid som pådriver og kunnskapsutvikler i forvaltningen. Difi kan også bli bedre til å fange og følge opp politiske signaler i styringsdialogen, med raskere forslag til tiltak. I KMD oppleves Difis arbeid med tidstyver å ha hatt en tung start, med mange diskusjoner om innretningen på arbeidet.

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at det kan være mer å gå på når det gjelder intern koordinering i departementet knyttet til styringsdialogen.

Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) ønsker å bli bragt tidligere inn i fagdialogen og ser gjerne at avdelingen kunne få mere ressurser å trekke på i Difi knyttet til ledelsesområdet, mangfold og IA.

Oppfatninger i Difi

Difi mener at styringsdialogen har blitt bedre, men at det fortsatt er mye detaljstyring, særlig på digitaliseringsområdet. Dialogen har en god tone og departement og direktorat er stort sett omforente. Utformingen av tildelingsbrevet har foregått for mye i fagsiloene – det mangler en helhet.

For området ledelse og organisering er tildelingsprosessen viktigere enn budsjettprosessen; å få kabalen oppgaver/mennesker til å gå opp, er det vanskeligste. Det kommer en del supplerende oppdrag i løpet av året, også med penger. Dette gjør prioriteringer vanskelig og det kan være vanskelig å få brukt pengene på en god måte. Det er mennesker med rett kompetanse som er den begrensende faktoren, ikke penger.

Difi har mange kortsiktige oppgaver på det digitale området som går ut over det strategiske arbeidet. Forventningene fra departementet er i for stor grad på det kortsiktige, samtidig som Difi har vært for dårlige til å legge premisser for departementet. Spissingen er for svak i dialogen mellom departementet og Difi, begge kan være tydeligere, mener Difi.

Difi skulle gjerne sett mer samordning mellom Seksjonen IKT og samfunn i KMD og øvrige fagområder. Når dette er vanskelig i KMD, blir det også vanskelig å lykkes i Difi. Dette kunne eksempelvis gitt større synergier mellom tiltakene i forbindelse med program for bedre ledelse og styring 2014–2017.

Ut fra et kommunikasjonsperspektiv er Difi utfordrende å profilere, blir det påpekt. I dag fremstår Difi dels som en landhandel, samtidig er mange i tvil om hva Difi egentlig tilbyr av tjenester. Det begynner med mandatet, hvor alt fremstår like viktig. Porteføljen er bred, det strategiske nivået på oppgavene er høyst varierende. Avdelingenes roller og oppgaver er ulike. Ad hoc-oppdrag for departementet reduserer spissingen og svekker inntrykket av et direktorat med et overordnet strategisk oppdrag. Skal Difi profileres skarpere, bør departementet kommunisere tydeligere hva som er det overordnede mandatet og hvordan ulike deloppdrag henger sammen med dette.

Andre departement og oppdragsgivere/samarbeidsparter om styringsdialogen

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) utformer den delen av tildelingsbrevet som gjelder Difis arbeid med offentlige anskaffelser. NFD oppfatter samarbeidet med KMD og Avdeling for IKT og fornying (AIF) som god og at departementene fremstår enhetlig i dialogen med Difi. KMD har

formalisert og tydeliggjort roller og ansvar i styringsdialogen. Denne koordineres godt av AIF. Særskilte oppdrag til Difi tas alltid opp med KMD først. Eventuell divergens om prioriteringer skal eskaleres opp på departementsrådsnivå, ev. statssekretærnivå. Dette har ikke skjedd siden området ble reorganisert etter regjeringsskiftet.

NFD oppfatter at KMD gjennomfører en typisk etatsstyringsdialog, men at dialogen er tettere og hyppigere enn de f.eks. har vs. Konkurransetilsynet. Ledere i NFD oppfatter at de gir Difi friere tøyler enn KMD, som de oppfatter som mer detaljstyrende i etatsstyringsmøter og i gjennomgang av måloppnåelse.

Når det gjelder grensegangen styringsdialog/fagdialog, mener NFD at denne håndteres profesjonelt av KMD. NFD oppfatter Difi som relativt selvstendig sammenliknet med andre direktorater og at Difi iblant kan synes å mangle litt politisk fingertuppfølelse og evne/vilje til å følge politiske signaler.

Inntrykket av et detaljstyrt direktorat blir påpekt av flere departementer og etater med oppgaver til og samarbeid med Difi.

3.5.2 Målstyring

Oppfatninger i KMD og NFD

KMD har arbeidet med å gjøre målstrukturen mer generell og tverrgående med hensyn til fagområdene, og mener man tar dette et godt stykke videre i tildelingsbrevet for 2015, også når det gjelder å tydeliggjøre og konkretisere resultatmål/ styringsindikatorer.

Tverrgående målformuleringer skal gjøre det lettere for direktoratet å se målene i sammenheng og bryte ned fagsiloene. Det skal bli viktigere for Difi å finne virkemidler og roller på tvers av avdelingene. Dette er bl.a. et resultat av et strategimøte mellom departementene tidligere i sommer.

Det erkjennes i KMD at man kan ha vært for detaljfokuserte i dialogen med direktoratet, og ikke gode nok til å skille de langsiktige mål og resultater fra løpende, konkrete oppdrag. Men Difi har også et ansvar her, og oppfordres til å formulere bedre resultatmål, med mindre fokus på aktiviteter.

Vi har fått opplyst at departementet fra og med etatsstyringsmøtet høsten 2013 har lagt økt vekt på langsiktige perspektiv og at det i 2014 er innført årlige strategimøter for å styrke dialogen i retning av strategi og langsiktighet.

Difi har vokst betydelig siden 2008, men veksten er avtagende og etatsstyringsavdelingen AIF oppfatter ikke at det er mye slakk i organisasjonen.

I NFD påpekes det at KMD synes å ha tradisjon for mer detaljstyring enn NFD.

Oppfatninger i Difi

Departementet og Difi har fremdeles en vei å gå når det gjelder målformuleringer og hvordan rapportere. For 2015 ser det fortsatt ut til å bli meget detaljert på området ledelse og organisering, mener Difi. Dette gir fortsatt lite handlingsrom for å utøve de overordnede rollene og vurdere hvilke tiltak som skal til for å oppnå målene.

Styringen har vært preget av avdelingsbaserte mål, ikke tverrgående, dette har gjort det vanskeligere å bryte ned avdelingssiloene i Difi.

Det har vært krevende å finne formen på å rapportere på avvik, gitt hovedmålene. Difi mener de har fokusert på tiltak som har betydning for måloppnåelsen og funnet en brukbar form med fargekoder for å rapportere på dette.

Effektmålene som tradisjonelt har vært satt for området ledelse og organisering, oppleves lite meningsfulle å styre etter og måles på. Dette gjør også rapportering vanskelig. Prosessen oppleves som frustrerende. Avdelingen har mer tro på aktivitetsmål knyttet til tiltak de faktisk kontrollerer selv og kan holdes ansvarlige for. De ønsker aktivitetsbaserte, men færre mål i den årlige styringen, eventuelt supplert av en grundigere vurdering hvert 3–5 år av eksterne effekter av tiltakene.

APA og AIF koordinerer seg ikke godt nok, mener Difi. Direktoratet har slått sammen sine tilsvarende områder, ledelse og organisering, og fått bedre koordinering. Program for bedre styring og ledelse for 2014–2017 kan bidra til mer enhet.

3.5.3 Rapportering

Oppfatninger i KMD og NFD

AIF er oppmerksom på at det på mange områder er vanskelig å dokumentere effekter av tiltakene. Det etterspørres effekter som ligger langt utenfor verdikjedene. Som nevnt over har avdelingen derfor i mange år hatt dialog med Difi om å finne mer treffsikre styringsparametere og resultatmål, og om hvordan man skal evaluere resultater.

I rapporteringen for 2015 ønsker departementet å fokusere på styringsparameteres resultatmål som Difi selv har kontroll på og stille sterkere krav til sannsynliggjøring av overordnede effekter. Fra og med 2014 stilles krav om leders beretning i årsrapporten (som i alle statlige enheter) med en mer overordnet og helhetlig vurdering av portefølje, utfordringer og resultater. Difi har ikke gitt dette tidligere.

I følge medarbeidere i departementet har også Difis egne rapporteringsrutiner et utviklingspotensial. Eksempelvis rapporteres og drøftes det ikke avvik i halvårsrapporteringene. Helårsrapporteringen trenger fremdeles forbedring: her er til dels detaljrapportering og den er for lite oppsummerende på de tre hovedmålene og virksomheten generelt.

Både i KMD og NFD ønskes det at Difi jobber videre med å dokumentere sine resultater. Rapporteringen oppfattes å være for kvalitativ. Difi bør vurdere å bruke mer ekstern kompetanse til å evaluere sine resultater, mener respondenter.

Oppfatninger i Difi

Vi må bli flinkere til å synliggjøre effekter og bør antagelig gjennomføre flere evalueringer på utvalgte områder, erkjenner Difi.

Rapporteringen og styringsindikatorene preges av siloene, kravene til resultatmål ligger på ulike nivåer og det hele blir for fragmentert, ifølge Difi. Her er det betydelig forbedringspotensial.

Halvårig avviksrapportering på overordnede mål er utfordrende og kanskje ikke så meningsfullt. Difi mener det er vanskelig å rapportere på annet enn aktiviteter innenfor området ledelse og organisering, som har så overordnede målsettinger. Det kan være enklere i anskaffelser og digital forvaltning, blir det sagt.

Difi ønsker mer generelle mål på kategorier som kompetansebygging, samordning og sammen-setning av virkemiddelbruk. Målformuleringene burde i mindre grad være knyttet til fagområdene og mer på hva Difi faktisk skal levere på tvers av fagområdene.

3.5.4 Fagdialog og samarbeid

Oppfatninger i KMD og NFD

Det er utarbeidet klare retningslinjer for den uformelle fagdialogen, og i departementene mener man at disse nå i stor grad respekteres.

APA har et spesielt behov for samarbeid med Difi når det gjelder faglig utviklingsarbeid. Dette forutsetter en tett fagdialog. APA ønsker også å bli bragt tidligere inn i prosesser.

Oppfatninger i Difi

Fagdialogen varierer fra område til område og er personavhengig. I noen tilfelle kan den oppfattes som styringsdialog og oppdrag. Fagdialogen oppleves likevel å ha blitt bedre.

Det kan være en utfordring når saksbehandlere i KMD henvender seg til saksbehandlere i Difi med oppdrag. Vi har blitt flinkere til å reagere på slikt, forteller Difi, men i det store og hele oppleves samarbeidet som godt.

Difi opplever å ha en åpen dialog med gode forventningsavklaringer overfor AIF på området ledelse og organisering, men at kontakten med APA er mindre åpen. Avklaringer oppleves å komme for sent, eller at de ikke får svar. Difi opplever APA som vel kritisk, og med forventninger som ikke er forankret i styringsdialogen. APA kan være flinkere til å forankre fagdialogen på ledernivå og i tildelingsbrevet.

I fagdialogen om digitalisering forholder Difi seg både til Digitaliseringsenheten i KMD og til departementets Seksjon for IKT i samfunnet. Sistnevnte oppfattes meget operativ og med en langt tettere oppfølging av direktoratet enn Digitaliseringsenheten, tross en mye mindre portefølje.

KMD drar Difi lite inn i utvalgsarbeid, mens NHD er flinke til å bruke anskaffelsesmiljøet, blir vi fortalt.

3.5.5 Oppgavefordeling

Oppfatninger i KMD og NFD

Innen anskaffelsesområdet er det en klar grensegang mellom NFD og Difi når det gjelder politikkutviklingen. Regelverksutviklingen ligger helt og holdent i NFD og i departementet forventes Difi kun å bidra til politikkutformingen med datainnsamling/styrking av beslutningsgrunnlaget. Her har Difi en viktig oppgave og kan gjerne bidra med mer.

Når det gjelder spørsmålet om fordeling av oppgaver mellom KMD og Difi på det arbeidsgiverpolitiske ansvarsområdet, ser APA at grenselinjen kan være noe utydelig mellom det strategiske og det utførende nivå og mellom fagdialog og styring, men man er usikker på om det egentlig er så viktig. Pålegg med ressurskonsekvenser skal dog alltid komme skriftlig.

Forsøk på å trekke et strengere skille mellom fagmiljøene i direktoratet og departementet kan svekke Difis mulighet for å delta i prosessen, f.eks. om et strategisk program for ledelsesutvikling, blir det hevdet. Det pekes også på oppgaver i departementet som kan trenge departementets tyngde for ikke å bli nedprioritert av den øvrige forvaltningen, f.eks. traineeprogram for personer med nedsatt funksjonsevne.

I APA ser man at det kan være et alternativ å legge noen flere oppgaver fremover til Difi og overføre andre oppgaver fra APA til Forvaltningspolitisk enhet (FPE), som har etatsstyringsansvaret i AIF. Et alternativ er å gå i retning av en mer dansk modell, der departementet har en del oppgaver som i Norge ligger i Difi.

Enkelte i APA skulle gjerne sett at Difi kunne ta mer av henvendelsene knyttet til lov og avtaleverk, hvor etterspørselen fra forvaltningen er stor. Difi kunne da i større grad bli en innspiller/premiss-leverandør på hele arbeidsgiverfeltet. Samtidig mener man at Difi ikke har kompetanse på dette i dag og heller ikke synes interessert i å gripe fatt i dette.

Det er også informanter i KMD som mener at det kan være behov for å samle fagkompetansen ett sted og lage et tydeligere skille mellom strategiske departmentsoppgaver og direktoratsoppgaver innen området ledelse og organisasjon. Det er uheldig å ha et delt fagmiljø, når det egentlig er knapt med ressurser begge steder. Spørsmålet reises om de fleste oppgavene i utviklingsseksjonen i APA bør gå til Difi, herunder IA/sykefravær, ledelse, læringer/opplæringskontoret mv.

Oppfatninger i Difi

Difi mener at oppgavefordeling mellom direktoratet og departementet kan bli bedre, spesielt for APA, hvor mange oppgaver burde ligge i Difi. Eksempler er topplederkonferansene og involveringen i lederutvikling og lederplakat: Dette er ikke departmentsoppgaver, her har Difi kompetanse og burde ha et større mandat, mener Difi. Området var samlet da det lå i Statskonsult og er ikke kommet tilbake fra departementet etter opprettelsen av Difi.

KMD sitter også med operative oppgaver innen digitaliseringsområdet, som med fordel kan ligge i Difi. Herunder nevnes Offentlig Elektronisk Postjournal, Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017 (som også omfatter digitalisering) og Digital agenda-utvikling av indikatorer.

Difi mener at det kan være vanskelig å få forankring for egeninitierte prosjekter knyttet til rollen som *Premissgiver for politikkutvikling*. Difi oppfatter at de generelt har et utviklingspotensial for å fylle denne rollen, kanskje mest på det digitale området. Samtidig kan Difi utnyttes bedre av NFD når det gjelder politikkutforming innen anskaffelsesområdet. Man oppfatter seg dog som en viktig premissgiver når det gjelder digitalisering av anskaffelsesprosessen. Departementet kan ta en sterkere rolle når det gjelder effektivisering og forenkling av anskaffelsesprosessene, blir det sagt. Mye av fokuset i departementet ligger i dag på å implementere det europeiske regelverket.

Difi oppfatter at det også kan være vanskelig å få gjennomslag i departementet for egeninitierte prosjekter i rollen som *Kunnskapsutvikler*.

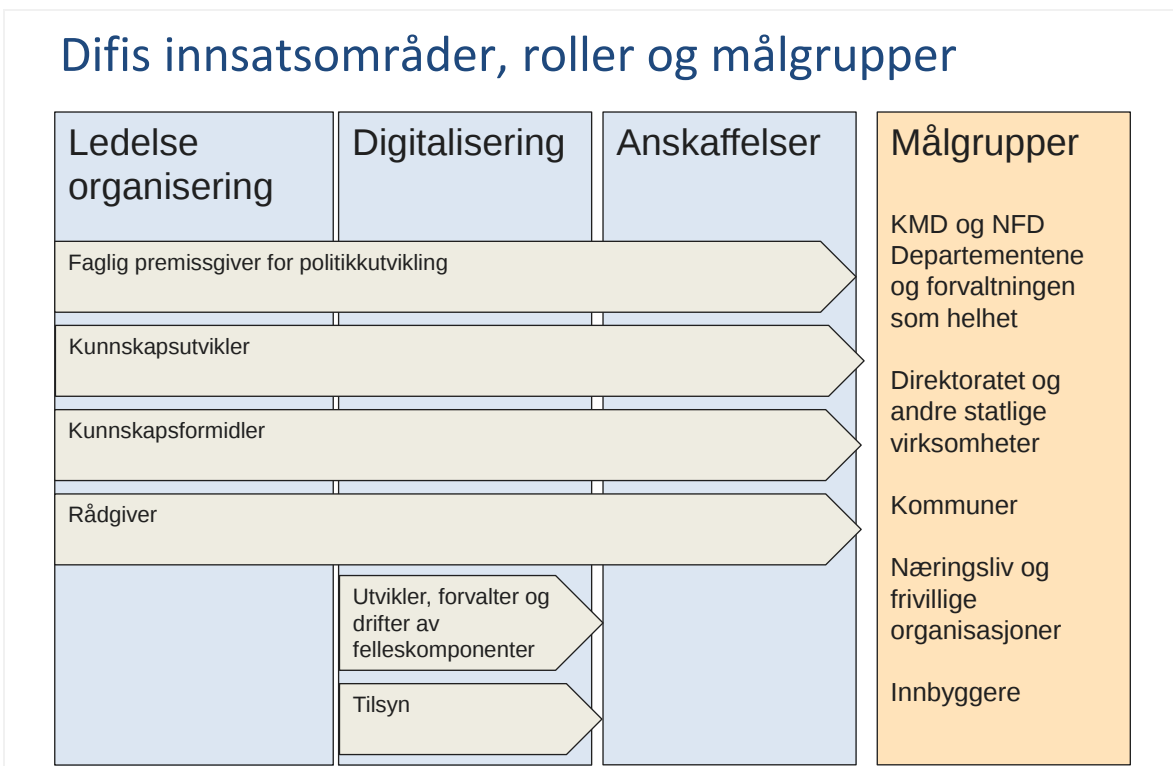
Andre departement og oppdragsgivere/samarbeidsparter

Enkelte informanter i andre etater stiller spørsmål ved om Difi slipper nok til som utfordrer/pådriver på politikkutformingsområdet innen ledelses- og personalområdet, hvor KMD hevdes å ha vel mye "tariff- fokus". Satsingen på forvaltningsutvikling kan ha nytte av bedre kobling mellom fagområdene ledelse- og personalutvikling, blir det hevdet.

Representanter for kommunesektoren gir uttrykk for at KMD må kunne utfordres sterkere. Difi må i større grad kunne utfordre departementet og ta kontroversielle løsninger opp til debatt, for å kunne bli en strategisk pådriver i forvaltningsutviklingen.

4 Difis oppgaveportefølje

For å kunne beskrive bredden og dybden i Difis oppgaveportefølje har vi i dette kapitlet tatt utgangspunkt i hvilke roller og målgrupper Difi har innenfor prioriterte innsatsområder, jf. figuren under. Vi starter med vår oppsummering og kommentar (4.1), og redegjør nærmere for beskrivelser og funn knyttet til rollen som faglig premissgiver for politikkutvikling (4.2), som Kunnskapsutvikler (4.3), Kunnskapsformidler (4.4), Rådgiver (4.5) Utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter (4.6) og Tilsynsrollen (4.7).



Figur 4-1 Difis innsatsområder, roller og målgrupper

Modellen illustrerer at Difi har tre innsatsområder; Ledelse og organisering, Digitalisering og Anskaffelser. Følgende roller er relevante for alle tre områdene: faglig premissgiver for politikkutvikling, rollen som kunnskapsutvikler, kunnskapsformidler og rådgiver. Tilsynsrollen og rollen som utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter⁸ berører først og fremst området digitalisering. Difi forholder seg til mange målgrupper, enten som oppdragsgivere, brukere eller samarbeidspartnere.

4.1 Vår oppsummering og kommentar

Gjennomgangen viser at Difis oppgaveportefølje spenner både bredt og dypt. Porteføljen har også et stort spenn i målgruppene det arbeides mot, til tross for at statsforvaltningen er Difis primærmålgruppe. Difi har eksempelvis en betydelig aktivitet mot kommunene og KS på digitaliserings- og anskaffelsesområdet, og mot næringslivet på anskaffelsesområdet. Vi redegjør nærmere for Difis oppgaver mot KS og kommunesektoren i kapittel 7.4.

⁸ Begrepet felleskomponenter og -løsninger er knyttet til ting som er til nytte for andre (felles) i deres digitalisering. Rene informasjonsportaler og verktøy (for å utføre konkrete oppgaver), som ikke bygges inn i andres digitale løsninger er noe annet. Det hører mer inn under rådgivning og kunnskapsformidling

Difi har gitt bidrag i rollen som *faglig premissleverandør* på alle innsatsområdene, men dette synes likevel ikke å være en oppgave som har hatt høy prioritet (jf. kapittel 3 om etatsstyring og kapittel 6 om Difis resultater). Det virker heller ikke som Difis kunnskapsutvikling i tilstrekkelig grad har vært innrettet for å understøtte en slik rolle.

Som *kunnskapsutvikler* produserer Difi rapporter og utredninger primært for departementene. Utredninger med fokus på tverrgående problemstillinger prioriteres. Tematisk spenner imidlertid rapportene over en stor bredde. Om dette er en styrke eller svakhet har vi ikke vurdert. En refleksjon er imidlertid at stor bredde i temaer kan bidra til en fragmentert kunnskapsutvikling som gjør det vanskelig å akkumulere kunnskap på prioriterte områder. Fokus på Difis egeninitierte utredninger synes å ha vært på temaer som digitalisering, brukerretting og forvaltningens organisering. Dette kan ha sammenheng med etterspørselen fra departementet, da bl.a. brukerorientering var høyt oppe på regjeringens dagsorden i perioden 2008–2013. Utredninger og analyser knyttet til effektivisering av forvaltningen synes ikke å ha vært prioritert.

Gjennomgangen viser også at Difi har gjennomført en rekke utviklingsoppgaver innenfor innsatsområdene. Mens anskaffelsesområdet i hovedsak har arbeidet med de samme utviklingsoppgavene over tid, er det på området forvaltningsutvikling et relativt fragmentert bilde med stor variasjon i temaer. Digitaliseringsområdet har vært preget av store utviklingsoppgaver knyttet til utvikling av felleskomponenter, i tillegg til flere mindre omfattende utviklingsoppgaver. Det er rimelig å anta at fokus på gjennomføring av mange og krevende utviklingsoppgaver gjør det krevende å prioritere oppgaver og lederfokus knyttet til rollen som faglig premissleverandør og samordner av IKT-utviklingen. Dette gjelder eks. utvikling av ID-porten, Når løsningen er i drift, tar det mindre ledelsesfokus på strategisk nivå.

I rollene som både *kunnskapsutvikler* og *kunnskapsformidler* har Difi etablert og deltar i en rekke nettverk, møteplasser og samarbeidsfora. På anskaffelsesområdet virker det som om dette har vært en sentral strategi for å bidra til implementering av anskaffelsesregelverket. På digitaliseringsområdet synes også aktiviteten å være relativt høy, men både på dette området og området ledelse og organisering framstår ikke bruk av nettverk som en like tydelig strategi. Basert på tilbakemeldinger fra informantene synes dette å være en vellykket og etterspurt strategi, og en aktivitet Difi bør forfølge og utvikle videre.

Når det gjelder kurs, seminarer og konferanseaktiviteten har det vært en betydelig økning i antall deltakere siden etableringen av Difi. Tilbudet og aktiviteten er størst innenfor området *Kunnskapsbasert forvaltning*, deretter følger *Anskaffelser*. *Digital forvaltning* har færrest tilbud. Det satses nå i større grad på e-læring, og strategien skal vris fra medarbeiderperspektiv til virksomhetsperspektiv. Gitt begrensede ressurser hos Difi og et stort behov i forvaltningen, bør Difis rolle være å sørge for at det blir utviklet relevante opplæringstilbud i tråd med forvaltningens behov. Selve gjennomføringen bør i stor grad kunne håndteres av andre aktører. Ifølge Difi er det dette som i stor grad allerede skjer. Innholdet leveres av andre på ordinær opplæring og når det gjelder produksjon av e-læringskurs.

Difi har ikke prioritert *rådgivning* mot virksomheter og enkeltdepartementer og har vært lite involvert i implementering av større reformer i forvaltningen. Difi utfører likevel rådgivning på forespørsel, men dette er ad hoc-preget, og ikke en tydelig del av strategien. Dette skyldes dels kapasitet, dels synes dette ikke å være definert som en viktig målsetting i Difis tildelingsbrev, og dels er dette en bevisst avgrensning i Difis mandat overfor det private konsulentmarkedet. Særlig mindre virksomheter i forvaltningen etterspør likevel økt aktivitet fra Difi som rådgiver. Vi tolker likevel Difis "marked" slik at behovet og potensialet for Difi ligger mindre i de operative oppgavene, hvor det finnes flere andre aktuelle aktører, enn i rollen som kompetent pådriver for kunnskapsutvikling, møteplass/kunnskapsformidler og «tenketank» for offentlig sektor. Vi deler derfor vurderingen at Difi ikke bør prioritere rådgivning og aktiviteter mot enkeltvirksomheter. Spørsmålet er likevel om

Difi gjennom å videreutvikle rollen møteplass- og nettverksfasilitator kan møte mindre virksomheters behov for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling bedre.

Difis begrensede involvering i større reformer i forvaltningen ser vi som en utfordring. Difi kan ikke forventes å ha dyp og oppdatert sektorkompetanse, men bør kunne ha kompetanse på overordnede, sektorspesifikke utfordringer på forvaltningsutviklingsområdet. Difis rolle bør her primært være å bidra til at løsninger ivaretar samordningsbehov på tvers av sektorene og forvaltningsnivåene – men også å bidra til å analysere, akkumulere og spre kunnskap om erfaringer og gode råd fra slike prosesser, som et ledd i rollen som kunnskapsutvikler og premissleverandør. Hvilke prosesser og reformer Difi skal delta i og på hvilken måte, må være gjenstand for en strategisk prioritering fra KMD og Difi selv.

Difi har lagt stor vekt på å konseptualisere, utvikle og sette i drift løsninger som kan være byggesteiner for digitaliseringen i det offentlige. Dette har ført til at en betydelig del av Difis samlede ressurser de siste årene har vært knyttet opp i arbeidet med å utvikle og forvalte felleskomponenter. Dette ser ut til å ha vært en ønsket strategi, selv om den på digitaliseringsområdet kan ha fortrenget fokuset på de øvrige rollene. Brukerne i forvaltningen har isolert sett vært fornøyd med Difis innsats med å få på plass felleskomponentene, samtidig som mange av våre respondenter også savner et Difi som er mer til stede i de øvrige rollene. En større vektlegging av kunnskapsutviklings- og premissgiverrollene ville bl.a. omfatte det å utvikle en sterkere faglighet i grenselandet mellom forvaltningsutvikling (organisasjon og ledelse) og digitalisering.

Et viktig spørsmål er også om det å selv utvikle og forvalte de løsningene og komponentene det er behov for i digitaliseringsarbeidet, er den beste strategien – eller om Difi i større grad kunne overlatt dette til andre aktører, eventuelt til markedet. Samtidig må en ta i betraktning at det å sette ut denne type oppgaver ikke vil være trivielt. Det er ikke ordinære IT-driftsoppgaver det her er snakk om. De potensielle monopolsituasjoner som kan oppstå må vurderes, bl.a. i lys av statsstøttereguleringen. For e-identitetsforvaltningen vil det være nødvendig å vurdere sikkerhets- og sårbarhetsaspekter ved hvordan løsningene forvaltes. Det kan også være reguleringer i lov og forskrift som er med på å sette rammer for dette.

Tilsynsfunksjonen på universell utforming er under etablering, og flere informanter uttrykker bekymring for potensielle rollekonflikter, og at det er behov for å gå opp grenselinjene internt organisatorisk og funksjonelt og kommunisere en tydelighet rundt dette eksternt. Vi er kjent med at Difi planlegger å gjøre en ny vurdering av organisering internt når etableringsfasen er over i 2015.

Det kan også oppstå uheldige rollekombinasjoner gjennom bredden i oppgaver fra rollen som faglig premissleverandør til det utførende operative, først og fremst knyttet til rollen som utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter. Dette er en potensiell rollekonflikt som i hovedsak ser ut til å hemme Difis arbeid som premissgiver for forvaltningen på digitaliseringsområdet. Likevel ser det vertikale spennet i oppgaver først og fremst å begrense Difis kapasitet og ledelsesfokus på mer strategiske oppgaver.

Det er argumenter både for og i mot at Difi innehar rollen som premissleverandør for digitalisering av offentlig sektor, og rollen som utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter. Vi drøfter dette nærmere i kapittel 11.6.

4.2 Faglig premissgiver for politikkutvikling

Med rollen som faglig premissleverandør for ny politikk har vi lagt til grunn at Difi forventes å bistå KMD som etatstyrer, men også NFD som faglig ansvarlig på anskaffelsesområdet med faglig innspill og råd for policyutvikling. Dette omfatter faglige innspill dels på oppdrag fra departementet og dels på eget initiativ. Innspill til stortingsmeldinger, politiske handlingsplaner og programmer, og til regelverksprosesser både nasjonalt og internasjonalt (bl.a. knyttet til digitaliseringens økende

betydning for regelverksutviklingen) er eksempler. Rollen er nært knyttet til Difis rolle som kunnskapsutvikler som vi definerte i forrige avsnitt. Rollen som kunnskapsutvikler underbygger rollen som faglig premissgiver.

KMD har forventninger til at Difi utøver en rolle som premissleverandør overfor departementet. NFD har imidlertid ikke hatt de samme forventningene på anskaffelsesområdet. NFD ivaretar denne rollen selv. Difi har likevel bidratt noe med faglig rådgivning knyttet til regelverksutvikling og deltar i forenklingsutvalget⁹.

På området ledelse og organisering bidrar Difi med innspill til KMD i politikkutvikling når det gjelder den generelle forvaltningsutviklingen. Eksempler på bidrag er innspill til lederutviklingsprogram, utredning om utvikling av uavhengige forvaltningsorganer, utredning av arbeidet med identifisering av tidstyver og innspill til forvaltningsutviklingsprogrammet.

På digitaliseringsområdet har Difi bidratt i utformingen av den strategiske tilnærmingen til digitaliseringen av forvaltningen, og har som en del av dette vært sentrale i utviklingen av konseptene rundt statlige felleskomponenter, IKT-standarder, arkitekturprinsipper, Prosjektveiviseren og arbeidet knyttet til digitaliseringsfakta. Difi bidrar også med utredninger og beslutningsunderlag knyttet til f.eks. digital postkasse, finansieringsmodeller for felleskomponenter, nye standardiseringsbehov, kravspesifikasjoner for viktig offentlig IKT-infrastruktur og rammeverk for sikkerhetsnivåer innen informasjonssikkerhetsområdet.

4.3 Kunnskapsutvikler

Rollen som kunnskapsutvikler innebærer å utvikle, forvalte og gjøre kunnskap tilgjengelig. Dette innebærer å være en kunnskapsbank gjennom å innhente og systematisere relevant data/statistikk, gjennomføre analyser og utredninger om tilstanden i forvaltningen på alle fagområdene, enten egeninitierte eller på oppdrag. Det omfatter også å overvåke nasjonale og internasjonale trender på relevante områder for forvaltningsutviklingen. Rollen innbefatter videre metodeutvikling, og utarbeidelse av *det faglige innholdet* i de veiledere, verktøy og portaler som gjør kunnskapen tilgjengelig for brukerne, herunder også det konseptuelle arbeidet knyttet til digitale felleskomponenter og fellesløsninger for offentlig sektor. Difis bruk av nettverk, møteplasser og ulike samarbeidsfora inngår både i rollen som kunnskapsutvikler og kunnskapsformidler. Disse foraene omtales nærmere under rollen som kunnskapsformidler, se 4.3.

Rollen som kunnskapsutvikler danner fundamentet for å kunne utøve rollene som premissleverandør, kunnskapsformidler og rådgiver.

Vi gir en overordnet beskrivelse av hva rapporter, utredninger, databaser og viktige utviklingsoppgaver Difi har hatt i perioden.

4.3.1 Rapporter, utredninger og databaser

En gjennomgang av årsrapportene i perioden 2008–2014 viser følgende produksjon av rapporter og notater i perioden:

Totalt 99 rapporter, hvorav 26 var initiert av Difi og 20 gitt gjennom tildelingsbrevet. De øvrige 53 er utført på oppdrag fra 12 departementer og 6 etater/virksomheter. De største brukerne har vært Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Justisdepartementet.

⁹ Forenklingsutvalget ble nedsatt av regjeringen 14.12.2012 og hadde som mandat å gjennomgå den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser. Utvalget har levert NOU 2014:4 "Enklere regler-bedre anskaffelser"

Difi har begrensede ressurser til utrednings- og analysevirksomhet og det blir følgelig desto viktigere hvilke hvordan Difi prioriterer oppdrag. Ifølge Difis strategi skal oppdrag med fokus på tverrgående problemstillinger i forvaltningen prioriteres.

Som ledd i evalueringen av Difi har det ikke vært rom for å gjennomføre en grundig analyse av hvilke temaer og problemstillinger Difis rapporter og utredninger har omhandlet. Titlene på rapportene gir likevel en pekepinn:

- Mange av temaene som departementer og etater har bestilt kan sies å være problemstillinger som er relevant på tvers av virksomheter i staten.
- Difis egeninitierte oppdrag synes i hovedsak å berøre tverrgående problemstillinger knyttet til digitalisering, brukerrosettning eller forvaltningens organisering
- Et flertall av oppdragene gitt i tildelingsbrevet har fokus på utredninger knyttet til digitalisering. I tillegg kommer Innbyggerundersøkelsen, medarbeiderundersøkelsen og enkelte organisatoriske problemstillinger.

Medarbeiderundersøkelsen og Innbyggerundersøkelsen (hvert 3. år) samt kvalitet på nettundersøkelsen representerer databaser som Difi forvalter og som kan brukes av alle.

4.3.2 Utviklingsoppgaver på innsatsområdene

I tillegg til utredninger og analyser i form av rapporter og notater gjennomfører Difi en rekke utviklingsoppgaver. Difi har utarbeidet en oversikt over noen sentrale utviklingsoppgaver innenfor innsatsområdene¹⁰.

Viktige utviklingsoppgaver innen innsatsområdet ledelse og organisering viser at det har vært en satsing på «Klart språk» og Innbyggerundersøkelsen omtrent fra etableringen av Difi. Fra 2010 kom satsingen på e-læring, og fra 2014 er tidstyver og Difi som kompetansemiljø for innovasjon i stat og kommune i en utviklingsfase. I tillegg har det vært fokus på utvikling av medarbeiderundersøkelsen og arbeidet med Forvaltningsutviklingsprogrammet de siste par årene.

Når det gjelder offentlige anskaffelser, viser oversikten at det i hovedsak har vært fokus på de samme satsingsområdene siden 2009–2010, dvs. anskaffelser.no, e-handelssatsing, e-faktura og Peppol-programmet. Nye Doffin har vært under utvikling siden 2012.

På digitaliseringsområdet viser oversikten utviklingsoppgaver på standardisering, åpne data og utvikling av datahotell samt utvikling av arkitekturrolle i EU-prosjektet e-Sens (www.esens.eu), veikartet for felleskomponenter og utvikling av kriterier for kvalitet på nett. Fra 2013 satses det solid på informasjonssikkerhet gjennom etablering av et kompetansesenter. Utarbeidelse av beslutningsunderlag til nytt Offentlig elektronisk postkasse (OEP) er en viktig utviklingsoppgave fra 2014.

Hovedtyngden av utviklingsoppgaver på digitaliseringsområdet omfatter imidlertid ressursene til utvikling av ID-porten, Sikker digital postkasse, kontakt – og reservasjonsregister samt digital meldingsutveksling internt i forvaltningen, jf. avsnitt 4.5 om rollen som «Utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter».

4.4 Kunnskapsformidler

Roller som kunnskapsformidler handler om at det ikke er tilstrekkelig å gjøre kunnskapen tilgjengelig for at brukerne skal ta kunnskapen i bruk, den må aktivt formidles og deles. Difis rolle

¹⁰ Se vedlegg 1 Oversikt over utviklingsoppgaver i perioden 2008-2014

som kunnskapsformidler omfatter aktiv bruk av ulike strategiske og faglige nettverk, samarbeidsfora og møteplasser, opplærings-/kurstilbud, konferanser og seminarer.

4.4.1 Nettverk, møteplasser og samarbeidsfora¹¹

Bruk av nettverk, møteplasser og ulike samarbeidsfora kan ha ulike formål: både utvikling og formidling av kunnskap, men også styring- og koordineringsformål. Bruk av nettverk er således relevant både for Difis rolle som kunnskapsutvikler, rollen som faglig premissleverandør og kunnskapsformidler.

Difi gjennomfører brukerundersøkelser og evalueringer hvor tilbakemeldinger fra brukerne inngår for følgende tjenester og aktiviteter:

1. Innbyggerundersøkelsen – både mot virksomhetene og brukertesting mot innbyggerne
2. Anskaffelser.no
3. Kvalitet på nett
4. Åpne data
5. EU/EØS-opplæringen
6. Kursporteføljen
7. Klart språk i staten
8. Møter med departementene 2007–2013

Difi har også etablert faste brukerråd som gir tilbakemeldinger på områdene ID-porten og OEP.

Ledelse og organisering

Innen ledelse og organisering drifter Difi noen nettverk som er sentrale, og Difi har bistått bl.a. inn i departementskollegiet. I tillegg er det etablert nettverk som er sentrale for fagområdene innen f.eks. evaluering og kompetanseutvikling både av Difis egne behov og fellesbehov for forvaltningen. På alle områdene er det kontakter inn mot relevante akademiske miljø. Difi er bl.a. sekretariat for *Direktørnettverket*, et forum for toppledere i velferdsdirektoratene og *Nettverk for kompetansestyring* der flere av de store etatene deltar, samt *Nettverk for administrasjonssjefer i direktoratene* der et trettittalls direktorater deltar. *Klart språk* har fora der man møter representanter fra noen departementer, de store etatene, samt Språkrådet og Akademia. Det er etablert *Innovasjonsnettverk for offentlig sektor* med representanter fra de store etatene og KS, og målet er å utvide dette til også å omfatte representanter fra kommunesektoren.

Digitalisering

På Digitaliseringsområdet er Skate det helt sentrale som koordineringsorgan. I tillegg deltar Difi i nettverk og grupper som er sentrale for gjennomføring av politikken. Her er det også deltakelse internasjonalt. Eksempler på samarbeidsfora og nettverk i tillegg til Skate er:

- Standardiseringsrådet
- Styringsrådet for Difis felleskomponenter
- Styringsrådet for Altinn
- Styringsgruppen for eDag
- Styringsrådet for ID-porten
- Styringsgruppen for E-helse

¹¹ Basert på tilsendte oversikter fra Difi

Det er videre eksempelvis nettverk for Informasjonssikkerhet og forum for offentlige nettsteder, forum for brukskvalitet, samt flere samarbeidsfora og brukerforum knyttet til Offentlig elektronisk Postkasse, Prosjektveiviseren og ID-porten, og en referansegruppe for Sikker digital post programmet. Internasjonalt deltar Difi i e-SENS WP2 – Communication and Marketing som er et forum for å promotere EUs e-SENS-prosjekt med rundt 100 partnere fra ca. 20 land, og i EUs Multi Stakeholder Platform for ICT standardisation.

Med få unntak er det gjennomgående de store statsetatene som deltar i disse foraene, men man finner også representanter fra enkelte departementer, akademia og KS.

Anskaffelser

På anskaffelsesområdet er det en bevisst strategi og praksis knyttet til bruken av nettverk både for å nå ut til brukerne med budskapet og for å bidra til kompetanseheving og erfaringsdeling mellom brukerne. Noen nettverk deltar Difi i og holder foredrag om temaer det er behov for å øke kompetansen på. Andre har Difi selv tatt initiativ til og fasiliterer. Anskaffelser deltar i 10–12 ulike nettverk. Ca. halvparten er etablert og driftet av Difi. Det er også samarbeid internasjonalt.

Leverandørutviklingsprogrammet ble startet etter initiativ fra NHO og KS og har en rekke partnere fra departementene, statlige etater og kommuner. Målet til programmet er at offentlige anskaffelser i større grad bidrar til innovasjon ved utvikling av metodikk, gjennomføring av pilotprosjekter osv. Difi har lenge vært partner i programmet, men er nå en av eierne av programmet på lik linje med KS og NHO.

4.4.2 Kurs, opplæring, konferanser og seminarer

Difi har etablert et målbilde for opplæringsvirksomheten¹² der det heter at opplæringsvirksomheten skal:

1. Fremme Difis mål og strategi
2. Tilbudet skal gi høy verdi for virksomhetene
3. Utvikling skal skje gjennom samarbeid med interne og eksterne aktører,
4. Være tidsaktuell og i forkant

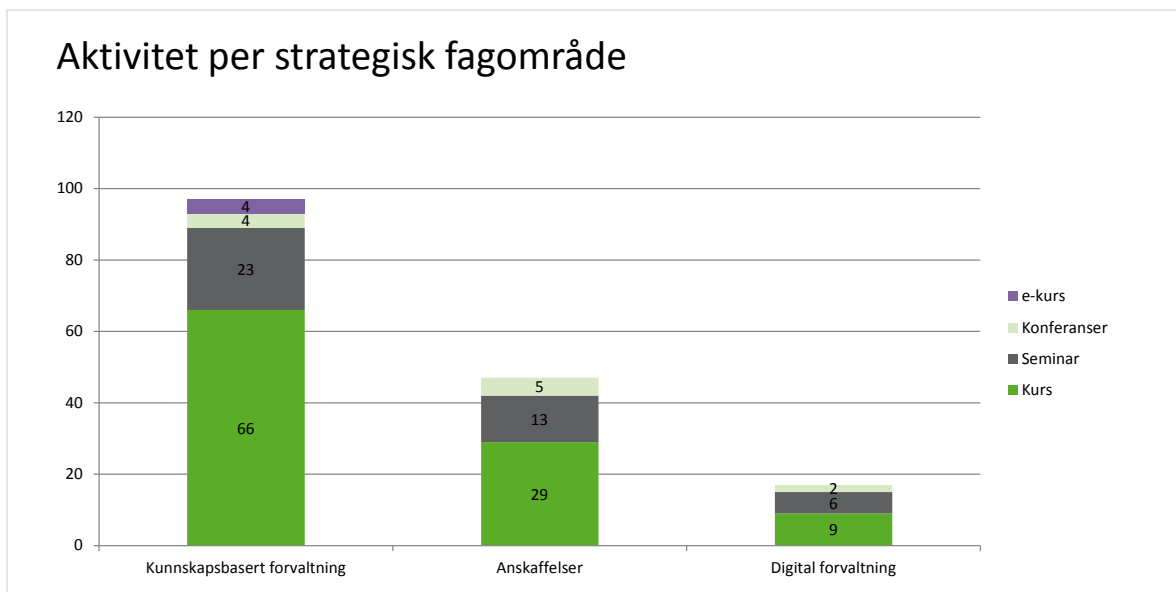
Difis læringssyn er at: helhetlig læring skjer gjennom blandede læringsformer, læring fører til mestring i jobben, kompetanse utvikles gjennom samhandling og at Difi skal bidra til at opplærings-tiltakene samspiller med virksomhetsinterne læringsprosesser.

Difi tilbyr grunnopplæring for nyansatte i staten, fagopplæring for ledere på utvalgte områder og lederopplæring. Ifølge strategien skal opplæringstilbudet vris fra et medarbeiderperspektiv til et virksomhetsperspektiv. Dette innebærer bl.a. digitalisering av hele eller deler av porteføljen, gjøre digitale læringsenheter tilgjengelig, etablere ulike arenaer for behovskartlegging, erfaring- og kunnskapsdeling og etablere partnerskap med statlige virksomheter. Flere kurs avsluttes og nye er under utvikling, bl.a. nye høykvalitets e-kurs. Alle kurs og arrangementer Difi gjennomfører, blir evaluert.

Ifølge Difi har det i perioden 2008–2013 vært en økning i antall deltakere på kurs, e-kurs, seminarer og konferanser fra 3000 til nærmere 14 000. Deltakere på e-kurs har hatt en økning fra ca. 30 til over 6000 ved utgangen av 3. kvartal 2014.

I 2013 gjennomførte Difi 161 opplæringsaktiviteter fordelt på 104 kurs, 42 seminarer, 11 konferanser og 4 e-kurs. Totalt har 13 710 deltakere benyttet seg av tilbudet, de fleste deltakere¹³

på e-kurs. Difis vurdering er at effekten er størst med e-kurs og konferanser da man treffer flere med færre aktiviteter.



Figur 4-2 Difis opplæringsaktivitet 2013 fordelt på fagområdene

Figuren viser at av Difis totalt 161 opplæringsaktiviteter i 2013 så har Difi flest tilbud innen kunnskapsbasert forvaltning, hvorav 66 av kursene er innen forvaltningspolitiske temaer. Deretter følger Anskaffelser. Digital forvaltning har færrest tilbud. Fordeling på antall deltakere er som følger:

- Kunnskapsbasert forvaltning 9740 deltakere
- Anskaffelser 2472 deltakere
- Digital forvaltning 1498 deltakere

Difi gjennomfører årlige profilkonferanser, en på hver av innsatsområdene: Digitaliseringskonferansen, Anskaffelseskonferansen og Forvaltningskonferansen. Antall deltakere på Digitaliseringskonferansen har mer enn fordoblet seg de siste par årene, med en økning fra 423 til 969 deltakere. Antall deltakere på de øvrige konferansene har vært mer stabilt: Anskaffelseskonferansen har hatt rundt 600 deltakere og Forvaltningskonferansen rundt 300.

Når det gjelder i hvilken grad ledere deltar på konferansene, har vi fått opplyst følgende for 2014: På Forvaltningskonferansen var 107 ledere av 308 deltakere, på Digitaliseringskonferansen var 287 ledere av 830 deltakere, og på Anskaffelseskonferansen var 95 ledere av 625 deltakere.

Difi har kartlagt hvilke departementer, direktorater og statlige etater som deltok på Difis arrangementer. Resultatet viste at Difi treffer bredt i forvaltningen. Fordelingen var som følger:

- Alle departementene har deltatt (100 %)
- Av totalt 62 direktorater og tilsyn har 59 deltatt (95 %)
- Av totalt 130 statlige etater og virksomheter har 98 deltatt (75 %)

¹³ Registrerte nye brukere 2013

4.5 Rådgiver

Med rollen som rådgiver mener vi først og fremst oppdrag fra departementer og statlige etater/virksomheter som primært gjøres for å dekke virksomhetens egne behov, selv om erfaringene kan være generaliserbare for andre virksomheter. Her vil imidlertid også inngå rådgivning knyttet til strategiske utviklingsoppdrag, f.eks. knyttet til større reformer.

Vi har mottatt en oversikt over rådgivningsoppdrag av et visst omfang¹⁴ som er gjennomført i perioden 2008–2014. Dette er ingen totaloversikt, men gir likevel et bilde på hva slags type rådgivning Difi gir. Ifølge oversikten har Difi vært involvert i 91 oppdrag. Profilen er som følger med hensyn til innsatsområdene og målgrupper:

- 30 oppdrag innenfor ledelse og organisering, med en tilnærmet lik fordeling på departementer og statlige etater/virksomheter. De fleste handler om rådgivning knyttet til organisering, oppgavefordeling og ressursbruk samt sekretariatsbistand i noen prosesser
- 12 av oppdragene knytter seg til «Klart Språk», primært rettet mot statlige etater/virksomheter
- 11 av oppdragene er relatert til digitalisering, primært rettet mot statlige etater/virksomheter
- 2 oppdrag på offentlige anskaffelser knyttet til anskaffelsesstrategi mot statlige etater/virksomheter
- 36 av oppdragene er relatert til e-handels-satsingen der hovedtyngden er mot kommuner (dvs. 22), mens de resterende er mot statlige etater/virksomheter og andre

Når det gjelder satsingen på *Klart språk* og e-handelsløsninger, kan dette indikere at rådgivning som strategi har vært bevisst i implementeringen av løsningene.

4.6 Utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter

Utvikling og forvaltning av felleskomponenter og fellesløsninger i forvaltningen er i dag en viktig rolle og utgjør en betydelig del av Difis virksomhet, slik det fremgår av avsnitt 5.1.

Dette er en operativ rolle, hvor Difi selv gjennomfører noen av de forslag og konsepter de har satt på dagsorden i rollene som kunnskapsutvikler og premissgiver. Selv om rollen som systemeier også innebærer oppgaver av mer strategisk karakter, innebærer rollen i denne sammenheng de mer operative oppgavene å utvikle, sette i drift og forvalte/videreutvikle IKT-komponenter som forvaltningen eller samfunnet trenger. Selve driften av disse felleskomponentene er satt ut eksternt (til Difis driftspartner Evry), mens Difi (ved IDU) har ansvar for forvaltningen.

De komponenter Difi i dag forvalter er ID-porten og Kontakt- og reservasjonsregisteret. Driften er underlagt strenge tilgjengelighets- og sikkerhetskrav. Når det gjelder tjenesten Sikker digital post til innbyggerne, kjøper Difi tjenester i markedet. Difis forvaltningsoppgaver vil her først og fremst bestå i å være en krevende bestiller inn mot tjenesteleverandørene Posten, Digipost og e-Boks.

Difi har i dag avtaler med 400 kunder som benytter seg av felleskomponent-relaterte tjenester. For Difi er det en betydelig oppgave å følge opp kunder, leverandører og driftspartner.

Typiske oppgaver er:

- Følge opp og rapportere på bruk og trafikkbelastning
- Håndtere bestillinger fra eksisterende (utvidete tjenester) og nye kunder

¹⁴ Med et visst omfang menes rådgivning som har gått noe over tid. I tillegg deltar Difi i på enkeltstående møter og samlinger ved behov. Omfanget av dette er ikke dokumentert

- Delta i og følge opp ulike samarbeidsfora for kundene (brukerråd, styringsråd for komponentene, etc.)
- Være en kompetent kravstiller og bestiller ved videreutvikling av felleskomponentene, herunder sikre vedlikehold av teknisk integrasjon mot kundenes løsninger og dokumentasjon av arkitektur
- Følge opp leverandører og kundenes leverandører, i saker som dreier seg om felleskomponentene
- Bidra til økt utbredelse av løsningene, gjennom markedsførings- og pådriveraktiviteter
- Forvalte avtaler
- Sluttbrukersupport til innbyggere/brukere av tjenestene.

I Difi er 40–50 årsverk knyttet til disse oppgavene. I tillegg kommer at rollen som forvalter av felleskomponentene fører med seg en del «interne» oppgaver som er nødvendige for å utføre oppgavene, men som ikke direkte kan knyttes til dem. Dette dreier seg f.eks. om prosess- og rutineutvikling i IDU, og sikkerhetsrelatert arbeid.

I prinsippet har alle avdelinger i Difi utviklingsoppgaver som ender opp i konkrete tekniske løsninger. På LEOs områder er det f.eks. oppgaver i forbindelse med e-læringstilbud, og på ANS' områder er det oppgaver i tilknytning til e-faktura og e-handel. Mange av veiledningstiltakene til Difi tar form som portaler og nettsider (slik som Anskaffelser.no, Prosjektveiviseren.no), som IDU eller andre interne kompetanseressurser bistår i å få utviklet (og driftet). Disse oppgavene hører imidlertid ikke med under den rollen vi her beskriver, men er mer «interne utviklingstjenester» som leveres mellom avdelingene. Det å benytte den interne kompetansen som likevel er der forekommer både effektivt og økonomisk fornuftig, men alternativt kunne disse tjenestene vært kjøpt i markedet.

4.7 Tilsyn universell utforming

Difi har fra 2014 fått i oppgave å ha tilsyn med universell utforming.

Fra 1. juli 2014 må alle nye nettsider og automater følge forskrift om universell utforming av IKT. Kravene gjelder både for private og offentlige virksomheter. Formålet er at alle skal ha lik tilgang på informasjon og tjenester. Difi har gitt, og gir råd og veiledning om universell utforming. Difi skal fra 2014 også føre tilsyn, og selve tilsynsfunksjonen er en oppgave som skiller seg vesentlig ut fra andre oppgaver Difi har.

4.8 Målgruppene

Statsforvaltningen er definert som Difis primærmålgruppe¹⁵ ved at det er statsforvaltningen som er oppdragsgiver og den man primært skal påvirke og endre. Kommuner, næringsliv og innbyggere er sekundærmålgrupper ved at de er brukere av løsningene, verktøyene og veiledningsmateriellet som utvikles. De samme gruppene er også viktige samarbeidspartnere for å kunne utvikle relevante og gode løsninger.

De viktigste målgruppene varierer innenfor innsatsområdene¹⁶. På området ledelse og organisering er KMD, departementene, direktoratene, etater med ytre apparat og fylkesmannsetaten viktige målgrupper. På områdene digitalisering og anskaffelser er også KS og kommunene viktige. I tillegg er NHO, leverandører og bransjeorganisasjoner sentrale målgrupper for anskaffelsesområdet.

¹⁵ Jf. Difis strategi 2012-2015

¹⁶ Jf. Notat fra Difi 1.7.14

4.9 Informantenes synspunkter på Difis oppgaveportefølje, målgrupper og virkemidler

Det er enighet blant våre intervjuobjekter at det trengs et direktorat med god kompetanse på forvaltningsutvikling og digitalisering av det offentlige. Felles policys på disse områdene er viktig for hele offentlig sektor – ikke bare for statsforvaltningen. Særlig er nasjonal koordinering viktig innen IT-politikken og digitaliseringen av det offentlige. Mange tar av disse grunnene til orde for at Difis mandat også må omfatte kommunene.

Samtidig er det mange av informantene som oppfatter at Difis mandat er bredt, sammensatt og litt sprikende. Det samme gjør også de fleste av Difis informanter. Selv om de enkelte delene av mandatet oppfattes som relevante, er Difis mandat som helhet likevel utydelig og ukjent for flere. Det er også de som påpeker at bredden generelt går på bekostning av effekten av det Difi jobber med.

Særlig er det flere som mener at de mer operative oppgavene knyttet til eksempelvis utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter, men også kursvirksomheten, tar fokus fra den strategiske rollen som faglig premissleverandør og kunnskapsutvikler. Et annet «problemområde» er den dobbeltrolle Difi får som både premissleverandør og utvikler, forvalter og drifter av egne felleskomponenter og løsninger – og den egeninteresse som følger med disse. Dobbeltrollen går mest ut over rollen som faglig premissleverandør og kunnskapsutvikler. Det å gi Difi en tilsynsrolle på universell utforming forsterker disse mulige «habilitetsutfordringene» ytterligere.

Mandatet oppfattes av mange som utydelig på forvaltningspolitikkområdet, og grenseoppgangen mellom Difi og DFØ er vanskelig å forstå. Det å skille styring (DFØ) og ledelse (Difi) oppleves av mange som kunstig, og bidrar til å svekke begge områdene, jf. avsnitt 7.1 for nærmere omtale. Flere mener at Difi i for liten grad er til stede som rådgivere for forvaltningen.

Anskaffelsesområdet oppfattes av de aller fleste som mer avklart og tydelig enn de øvrige av Difis ansvarsområder. Samtidig er det også de som tar til orde for at dette området like godt kunne organiseres til en annen virksomhet.

Det er litt ulike synspunkter på om Difi bør ha sterkere virkemidler. Noen påpeker at Difi har virkemidler og rammebetingelser, herunder ressurser, som er gode nok, det er mest et spørsmål om å utnytte mulighetene bedre. Enkelte påpeker imidlertid at Difi bør ha en mer uavhengig og fri rolle, som forvaltningskritikere. Mange mener også at Difi bør få et tydeligere mandat for å kunne bidra bedre til en samordning av digitaliseringen av offentlig sektor.

5 Difis organisering, styring og arbeidsform

I dette kapitlet presenterer vi først vår oppsummering og kommentar knyttet til Difis organisering, styring og arbeidsform (5.1). Deretter redegjør vi nærmere for beskrivelser og funn knyttet til Difis organisering (5.2), Ressursbruk (5.3), Difis interne styring (5.4) og Difis kompetanse (5.5) samt Synergier på tvers av avdelingsgrenser (5.6).

5.1 Vår oppsummering og kommentar

Difi har vokst betydelig etter etableringen. Det er særlig områdene digitalisering og anskaffelser som har vokst, mens området ledelse og organisering har holdt seg nokså stabil. Organiseringen i fire fagavdelinger skaper klarhet og tydelighet ift. oppgaver og ansvarsdeling. Grensesnittet mellom DIG og IDU på utviklingsoppgaver har også vært krevende, men er blitt klarere. Avdelingsstrukturen ser imidlertid ut til være en barriere mot realisering av synergier mellom avdelingene. Dette samtidig som trendene og temaene som dominerer i forvaltningsutviklingen i økende grad signaliserer et behov for å se de respektive avdelingenes ansvarsområder i sammenheng.

5.1.1 Intern styring

Difis interne styring er knyttet opp mot avdelingsstrukturen. Det styres etter en virksomhetsplan som spesifiserer aktiviteter, prosjekter og ansvar, samt i noen grad budsjetter. Etableringen av en felles virksomhetsplan for hele Difi er av relativt ny dato. Selv om svært mye av Difis virksomhet gjennomføres som prosjekter har en ikke et system for registrering av tiden medarbeiderne bruker på oppgavene. Dette oppfatter vi som en svakhet. Difi mangler da viktig styringsinformasjon om forholdet mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser. I en situasjon hvor etterspørselen etter Difis tjenester oppfattes å være økende og Difi pålegges stadig nye oppgaver, er det viktig å ha relevant styringsinformasjon som gir grunnlag for å planlegge og prioritere mellom oppgaver. Slik styringsinformasjon kan også brukes i sammenheng med diskusjoner med KMD ift. omfanget av bestillinger fra departementet.

5.1.2 Kompetanse

Det samlede bilde er at Difis ansatte er godt utdannet, har høy alder og har lang fartstid. Fordelingen mellom tradisjonelle akademiske fagområder er ganske bred, uten at noen faggruppe dominerer. IDU er den yngste avdelingen med lavest ansiennitet, og LEO og ADM er de eldste og med lengst ansiennitet.

Basert på tilbakemeldinger fra informanter er det vårt inntrykk at Difi bør vurdere å styrke kompetansen på følgende områder:

- Økonomi og bruk av kvantitative metoder i analyse- og utredningsarbeid
- Strategisk forvaltningsutvikling på digitaliseringsområdet
- Kommunesektorens behov
- Sektorens spesifikke utfordringer for forvaltningsutviklingsområdet
- Tung praktisk ledererfaring som grunnlag for arbeid med ledelsesutvikling for toppledere i forvaltningen

Om dette er kompetanse Difi skal besitte selv eller få tilgang på gjennom et tettere samarbeid med forvaltningen, bruk av akademia og konsulentmiljøer må vurderes nærmere. Vårt forslag er at Difi bør lage en kompetansestrategi som nettopp klargjøre hva som skal være Difis kjernekompetanse og hvordan man skal samarbeide med eksterne miljøer for å sikre seg tilgang på den nødvendige samlede kompetansen og kapasiteten.

5.1.3 Synergier

Det har vært krevende for Difi å ta ut synergier mellom avdelingene, men utviklingen er positiv. Slik vi ser det, ligger de største synergiene mellom DIG og LEO, mens de er noe mindre når det gjelder ANS. Fagsiloene er lansert som en forklaring på at synergier ikke er tatt ut, og stor bredde i faglig bakgrunn kan også være en medvirkende årsak. Vi ser også at den raske veksten Difi har vært gjennom, nok også kan bidra til et fokus på konsolidering internt i avdelingene, mer enn mellom dem. Samtidig ser vi at Difi nå har økt oppmerksomhet mot å utvikle aktiviteter og prosjekter på tvers av avdelingsgrensene. Det er viktig at ledelsen sikrer at oppmerksomheten opprettholdes. Slik vi ser det burde Difi se nærmere på om det er behov for å gjøre justeringer i dagens organisering for å kunne ta ut potensialet for å ta ut ytterligere synergier.

5.2 Organisering etter fagområde

Difi var ved etableringen i 2008 underlagt FAD og besto av ca. 100 personer fra Statskonsult, Ehandelssekretariatet, Norge.no og FAD. Begrunnelsen for å etablere Difi som direktorat i 2008 var todelt: 1) styrke regjeringens gjennomføringskraft, 2) behovet for et felles støtteapparat for forvaltningen.

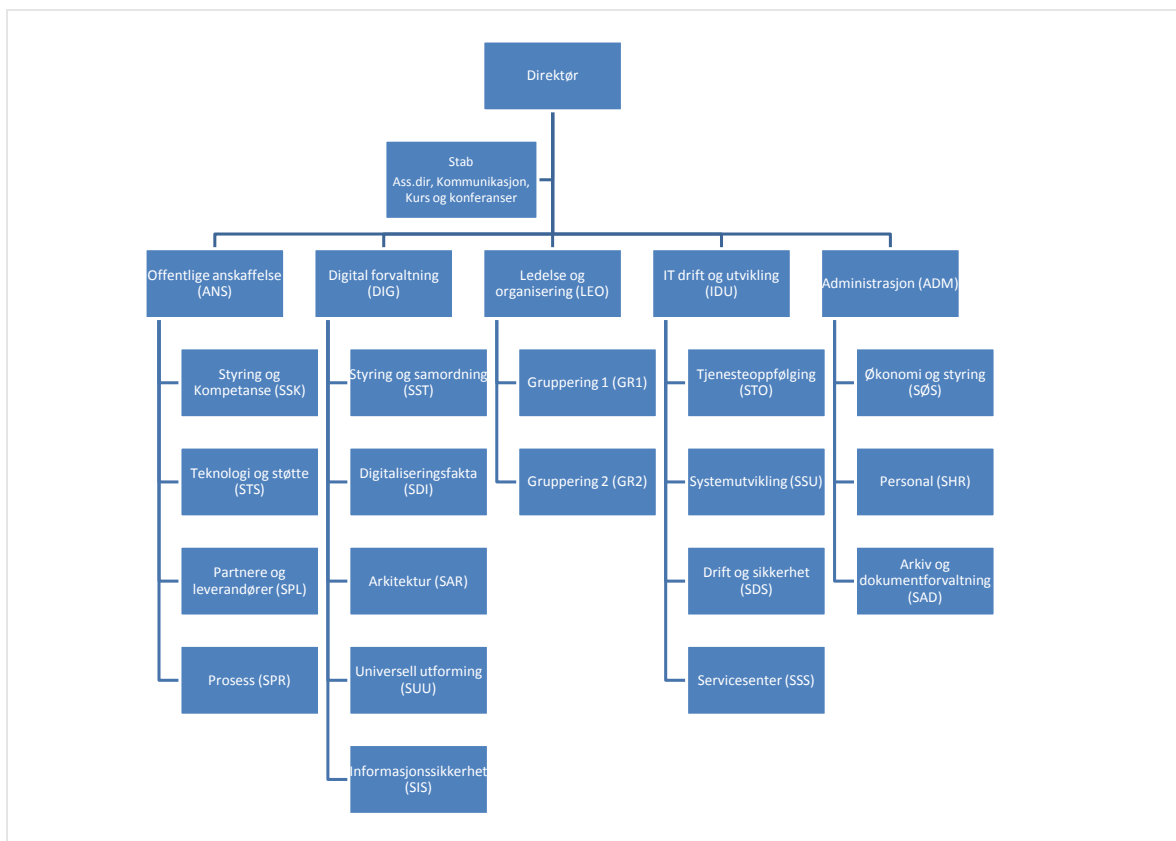
Difi utarbeidet i løpet av det første året en strategi for perioden 2009–2012 som også definerte Difis verdier: nyttig, faglig sterk, nyskapende og lyttende.

En revidert strategi ble utarbeidet for perioden 2012–2015. Hovedhensikten med strategiprosessen var å få et spissere og mer tydelig Difi. Strategien formulerte tre satsingsområder:

- Kunnskapsbasert forvaltningsutvikling: Difi skal ha solid kunnskap om forvaltningens organisering, ledelse og virkemåte, som grunnlag for å bidra til forenkling, effektivisering og fornyelse for innbyggere og næringsliv. Dette er en kjernekompetanse som er helt sentral for at Difi skal lykkes på de to andre satsingsområdene.
- Digitale tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Difi skal bidra til realisering av – og en samordnet utvikling og tilrettelegging av – digitale tjenester i staten, og skal samarbeide nært med departement, de store IKT-virksomhetene i staten og KS.
- Gode innkjøp: Offentlige anskaffelser har et stort omfang, og Difi skal bidra til effektivisering, god etterlevelse av regelverket og innovasjon og nytenkning av offentlige anskaffelser. Dette skal skje i nært samarbeid med forvaltningen, leverandørsiden og kommunesektoren.

Som et resultat av denne strategien ble Difi omorganisert i tråd med satsingsområdene i strategien. Den viktigste endringen var at det ble etablert fire fagavdelinger og en administrasjonsavdeling: Avdeling for ledelse og organisering (LEO), Avdeling for Anskaffelser (ANS), Avdeling for Digital forvaltning (DIG) og avdeling for IT-drift og utvikling (IDU). Endringen innebar en sammenslåing av fagmiljøene innen ledelse, kompetanse og forvaltningsutvikling, sammenslåing av fagmiljøer innen IKT og kommunikasjon mot brukerne, og det ble gjort justeringer i grensesnittet mellom DIG og IDU. Kurs- og konferanseenheten ble lagt i stab.

Hver avdeling er delt inn i seksjoner, i hovedsak basert på hvilke funksjoner og oppgaver de har ansvaret for. Figuren under viser organisasjonsstrukturen:



Figur 5-1 Difis organisering

LEO og ANS er lokalisert i Oslo. DIG, IDU og ADM har medarbeidere både i Oslo og Leikanger.

Difi ledes av en ledergruppe bestående av 8 personer¹⁷.¹⁸

IDU er ikke bare ansvarlig for utvikling og forvaltning av felleskomponenter, men har også interne roller. For det første er IDU Difis interne IT-avdeling, og bistår organisasjonen med tradisjonell IT-drift, brukerstøtte og bestillerkompetanse. For det annet er IDU også en in-house «leverandør» av både utviklings- og driftstjenester til de øvrige avdelingene – og utviklet og drifter mange av portalene og verktøyene som de øvrige avdelingene bygger sine veiledningsoppgaver på. IDU har med andre ord både eksterne (ca. 70 %) og interne (ca. 30 %) oppgaver.

5.3 Ressursbruk

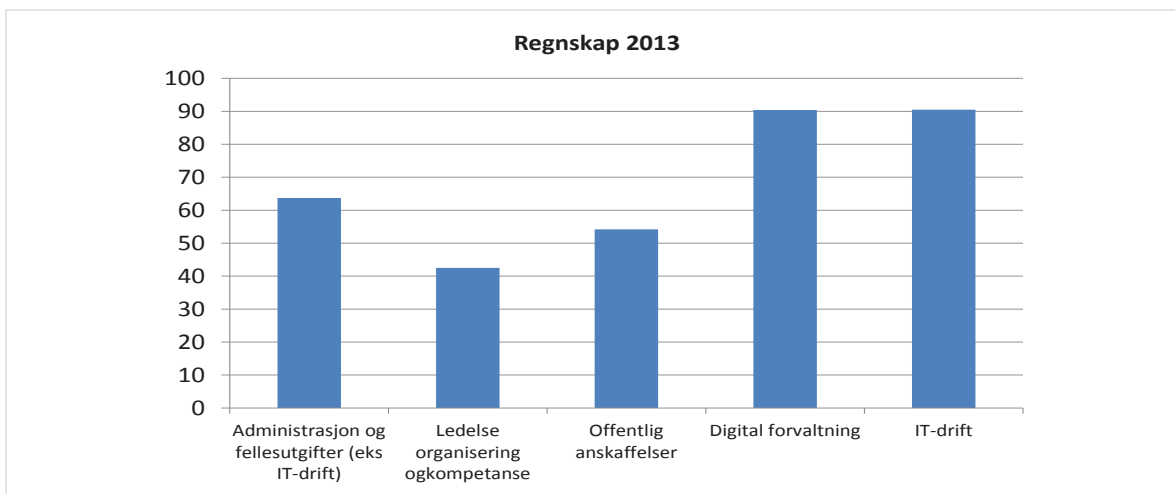
5.3.1 Nær halvparten av Difis ressurser er knyttet til digital forvaltning og IT-drift og utvikling

Regnskap og stillingsoversikter viser at nær halvparten av Difis ressurser knytter seg til Digital forvaltning og IT-drift med totalt 180,9 mill. kr av totalt 341,3 mill. kr. Deretter følger Offentlige anskaffelser med 55,2 mill. kr. Færrest ressurser har Ledelse, organisering og kompetanse med

¹⁷ Direktør, Assisterende direktør, Avdelingsdirektør offentlige anskaffelser, Avdelingsdirektør digital forvaltning, Avdelingsdirektør IT drift og utvikling, Avdelingsdirektør ledelse og organisering, Avdelingsdirektør Administrasjon, Kommunikationsdirektør

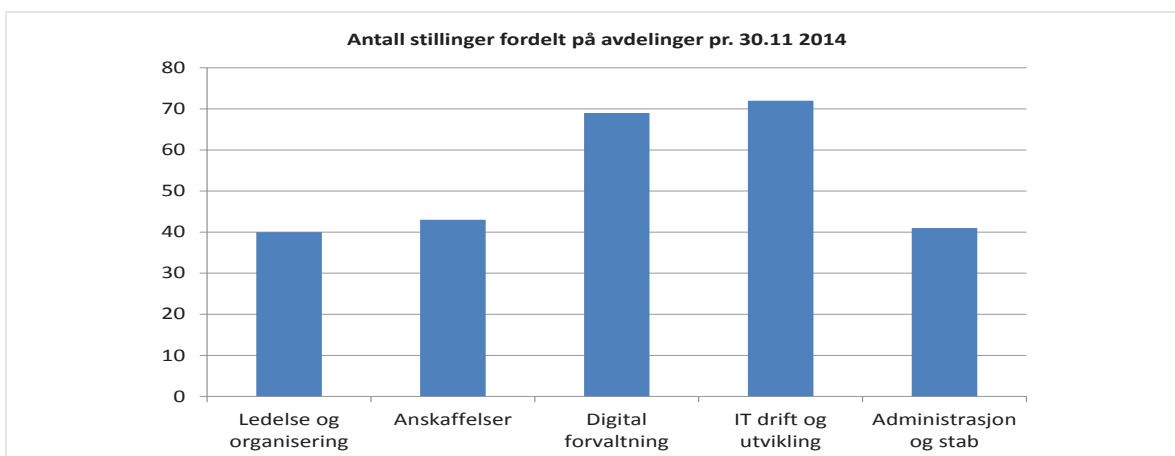
¹⁸ Lars-Henrik Myrmel-Johansen var direktør i forbindelse med etableringen 1.1.2008 og fungerte fram til Hans Christian Holte ble direktør 1.2.2008. Holte var direktør fram til august 2013. Deretter fungerte Vivi Lassen fram til 1.12.2013 da Ingelin Killengreen overtok som fungerende direktør.

42,5 mill. kr. Administrasjonskostnadenes andel av de samlede driftskostnadene er 63,7 mill. kr, dvs. ca. 16 %.



Figur 5.2 Regnskap 2013

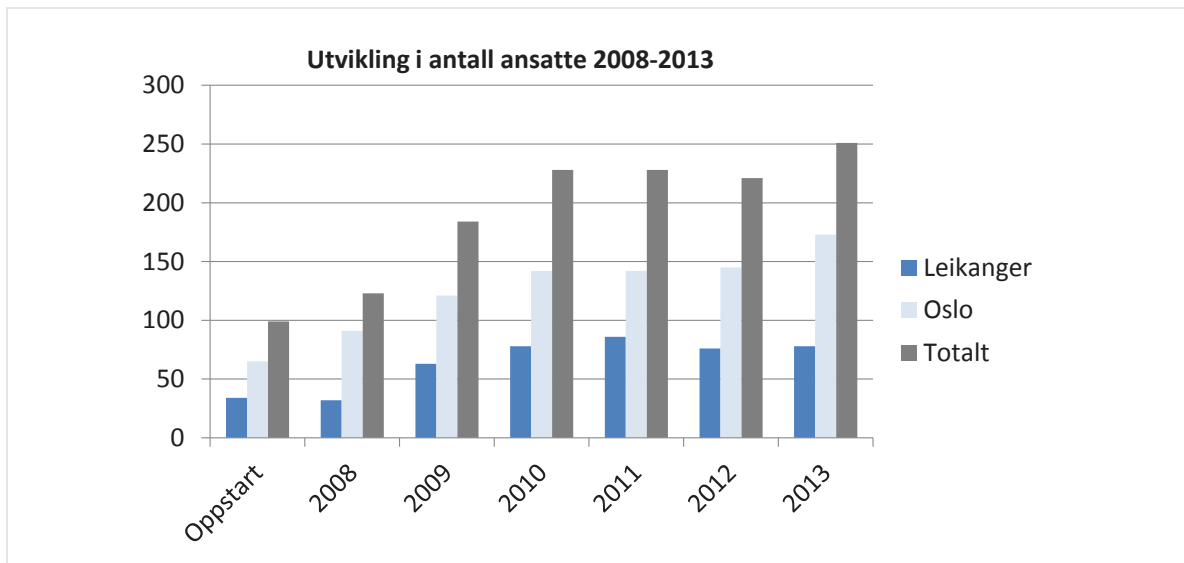
Antall stillinger fordelt på avdelingene viser i hovedsak det samme bilde som ressursbruk. Digital forvaltning har 69 stillinger, IT-drift og utvikling 72 stillinger, mens Offentlig anskaffelser og Ledelse og organisering har 43 stillinger hver.



Figur 5.3 Antall stillinger fordeling på avdelinger i Difi 30.11.2014

5.3.2 Betydelig vekst i oppgaver og antall ansatte

Det har vært en betydelig økning i antall ansatte siden oppstarten; fra 99 ansatte til 251 ansatte pr. 31.12.2013, og 265 medarbeidere pr. 30.11.14. Veksten har kommet på fagområdene digital forvaltning, IT-drift og utvikling, offentlige anskaffelser og administrasjon. Administrasjon har økt som følge av økningen av antall ansatte totalt. Innen Ledelse og organisering har antall ansatte holdt seg stabilt.



Figur 5.4 Utvikling av antall ansatte i Difi i perioden 2008–2013

Økningen skyldes først og fremst nye oppgaver som i løpet av disse årene er lagt til Difi jf. kapittel 4 og vedlegg 1.

5.4 Intern styring i Difi

I den interne virksomhetsstyringen i Difi oppgir våre informanter at budsjett og virksomhetsplanen er de viktigste styringsdokumentene. Budsjett og virksomhetsplan blir utarbeidet på grunnlag av styringsdialogen med departementet, tildelingsbrevet og interne prosesser i avdelingene. Den interne planprosessen starter tidlig på høsten før forslag og endelig vedtak til statsbudsjett foreligger. Det er utarbeidet en egen styringskalender for denne prosessen.

Budsjettrammer og hovedprofil behandles i ledergruppen i slutten av oktober. Foreløpige rammer diskuteres internt, også med tjenestemannsorganisasjonene. Deretter fastsetter direktøren de overordnede rammene som danner grunnlaget for forslag fra avdelingene. I slutten av januar ferdigstilles og godkjennes budsjett og virksomhetsplan av direktøren.

Alle oppgaver fastsettes og beskrives i virksomhetsplanen. Planen med tilhørende budsjett behandles av ledermøtet og bestemmes av direktøren. I ledergruppens behandling diskuteres også de tverrgående satsingene.

Mye av arbeidet i Difi er organisert i prosjekter knyttet til målsettingene for Difis virksomhet slik disse defineres i strategien. Noen av disse går på tvers av fagavdelingene mens andre er avdelingsspesifikke. Virksomhetsplanen gir oversikt over enkeltprosjektene, ansvar og budsjett m.m. Det skilles mellom om prosjektene er utvikling, drift eller forvaltning.

Organiseringen etter innsatsområder skulle gi prioritet til disse og områdene oppfattes også å være ganske forskjellige rent faglig. Samtidig er det grenseflater mellom dem som har vist seg krevende å håndtere. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om synergier.

5.4.1 Synspunkter fra informanter i Difi på den interne styringen

I tråd med de fleste offentlige virksomheter styres Difi etter en virksomhetsplan, men utviklingen av en felles virksomhetsplan for hele Difi er et ganske nytt fenomen. Før var det separate planer innen hvert fagområde. Innføring av en felles virksomhetsplan trekkes fram av informantene som den vesentligste forbedringen i styringen de siste årene. Dette har ført til at en tydeligere sammenheng

mellem oppgavene som defineres i tildelingsbrevet, innholdet i virksomhetsplanen og hva det rapporteres på. Det er dermed en bedre kobling mellom oppgaver, ansvar og ressurser.

Flere påpeker at mange av bestillingene Difi får gjennom tildelingsbrevet er detaljerte og finansiert med øremerkede midler. De mener dette reduserer mulighetene for en fleksibel tilnærming til den interne ressursdisponeringen. Det kan også fungere som en barriere mot å utforske synergier på tvers av avdelingene, med mindre dette er en del av bestillingen. Difi har heller ikke et system for å måle reell ressursbruk på oppgaver, (det føres f.eks. ikke timer). Flere mener dette skaper utfordringer når det gjelder å avstemme oppgaveomfanget med de tilgjengelige ressursene.

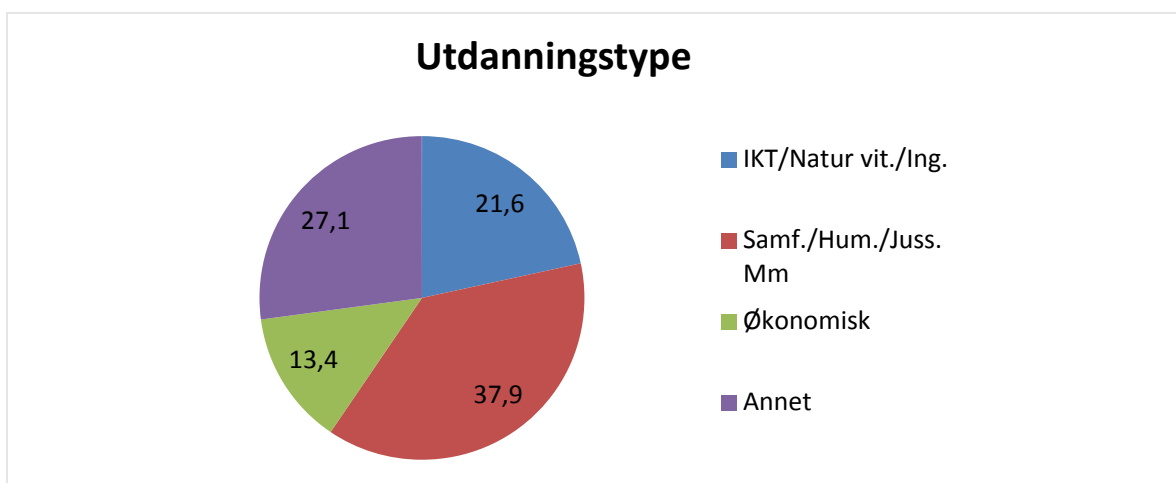
Produksjonen i Difi er i hovedsak delt mellom driftsoppgaver og utviklingsoppgaver. Driftsoppgaver er oppgaver som må gjøres. Dette omfatter drift av felleskomponenter som er kritiske for mange statlige virksomheter. I tillegg er det også detaljerte bestillinger fra departementene. Dermed er det andre aktiviteter som må velges bort ved ressursknapphet. Egeninitierte prosjekter oppfattes å være særlig utsatt i slike situasjoner.

For tiden pågår det et arbeid med å utforme virksomhetsplanen med utgangspunkt i produktene.¹⁹ Hensikten er å legge til rette for bedre å kunne ta ut synergier på tvers av innsatsområdene.

5.5 Høy og bred kompetanse

Difis medarbeidere har gjennomgående høy utdanning. Over 90 % har universitets- eller høyskoleutdanning.

Figuren under viser en grov fordeling av medarbeiderens utdanningsbakgrunn fordelt på om utdanningene er fundert i naturvitenskap, samfunnsvitenskap og juss, økonomi og annet.



Figur 5.7 Difis medarbeideres utdanninger fordelt på type utdanning. Fordeling i prosent av medarbeiderne. Annet omfatter et bredt spenn av utdanninger fra uspesifiserte universitetsutdanninger til medarbeider som ikke har høyere utdanning (totalt 269 medarbeidere)

Aldersfordelingen varierer noe mellom avdelingene, med LEO som den avdelingen med høyeste gjennomsnittsalder (51 år), mens IDU har lavest (40 år). Den gjennomsnittlige tjenesteansienniteten i Difi er ca. 20 år. Stabsavdelingen har høyeste ansiennitet, mens IDU har lavest.

¹⁹ Med produkter menes Analyse, Kurs og arrangementer (opplæring), Veiledning, Rådgivning/bistand, Tilsyn, Samarbeidsfora/nettverk, Fellesløsninger - drift og forvaltning, Fellesløsninger – utvikling – ref. notat fra Difi 1.7.14

Det samlede bilde er at Difis ansatte er godt utdannet, har høy alder og har lang fartstid. Fordelingen mellom fag er ganske bred, uten at noen faggrupper er dominerende.

5.5.1 Kompetanseutvikling

Kompetanseplanlegging i Difi utarbeides som oppfølging av medarbeidersamtaler med hver enkelt. Disse følges opp seksjonsvis og avdelingsvis. Det meldes fra til Administrasjonen om behov for felles opplæringstiltak som primært gis som tilbud gjennom Difi-skolen. Det er en rekke tiltak i løpet av året rettet mot nytilsatte, alle tilsatte og ledere.

Difi har i dag en hospiteringsordning, hvor folk fra Difi kan plasseres ut i forvaltningen og vice versa. Dette gir en mulighet til utveksling av kompetanse, men er ikke en omfattende ordning. Pr. i dag er det tre hospitanter i Difi.

Difi deltar også på en rekke møteplasser og har kontakt med ulike kunnskapsmiljøer gjennom fagnettverk og profesjonelle organisasjoner.

5.5.2 Ekstern vurdering av fagkompetanse

NIFU har gjennomført en vurdering av kvaliteten på ti av Difis rapporter publisert i perioden 2012–2014²⁰. Rapportene som er relativt brede i temavalg, med vurderinger og anbefalinger, og de er av nyere dato. En undersøkte hvorvidt publikasjonene etterlevede allmenne faglige krav, dvs. om forholdet mandat – metode – analyse – konklusjon ble ivarettatt. Det ble benyttet vurderingskriterier som brukes i forbindelse med fagfellelvurderinger av vitenskapelige artikler.

Selv om rapportene i hovedsak holdt tilfredsstillende kvalitet, var det også klare forbedringsområder:

- Sterkere faglig/teoretisk forankring
- Bedre utnyttelse av faglitteratur og/eller eksisterende kunnskap i analysene
- Utfyllende refleksjoner om metodevalg
- Bedre språklig og ortografisk kvalitetssikring

Vi gjennomførte også en spørreundersøkelse rettet mot bestillere av tjenester fra Difi. I denne ble bl.a. respondentene konfrontert med påstanden: "Difi har den kompetansen vi etterspør". Snittscoren ble 4,1 på en skala fra 1–6, hvor 1 er Helt uenig, mens 6 er Helt enig. Difi scorer dermed ganske greit på dette utvalgets vurdering av dette spørsmålet.

5.5.3 Informantenes synspunkter på Difis kompetanse

Det er ganske få innspill fra Difi internt ift. egenvurdering av kompetansen. Dette ble det heller ikke spurt spesifikt om i intervjuene. Innretningen av evalueringen var mer fokusert mot vurderinger av Difis resultater, og dermed implisitt kompetansen.

Når det gjelder området ledelse og organisering, oppfatter respondentene Difis styrke å være generell kompetanse på forvaltningen og at Difi har et godt utredningsmiljø. Difi oppfattes å mangle kompetanse på sektorspesifikke problemstillinger, dette er i tråd med synspunkter fra informanter i Difi også. Det stilles også spørsmål ved om Difi har medarbeidere med tilstrekkelig ledelseserfaring for å kunne bli relevante nok på ledelsesutvikling for toppledere i forvaltningen. Det er også spørsmål om ikke forvaltningsutviklingsmiljøet i Difi burde styrkes på økonomisiden, da økonomiske forhold og økonomistyring er viktige dimensjoner ved forvaltningsutviklingen.

²⁰ NIFU rapport 37/2014

Når det gjelder anskaffelsesområdet ANS, mener flere respondenter og Difi selv at kompetansen er god.

Når det gjelder digitalisering, oppfatter mange respondenter at Difis kompetanse er fokusert mot drift og utvikling av felleskomponenter. Noen opplever også Difi som sterke på informasjonsarkitektur og informasjonssikkerhet. Det reises spørsmål om Difi har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta en strategisk forvaltningsutviklingsrolle på digitaliseringsområdet.

Både innenfor ANS-området og i sammenheng med de nye oppgavene om innovasjon retter Difi seg mot kommunal virksomhet. Samtidig oppfattes ikke Difi å ha velutviklet kompetanse om kommunene.

For å styrke den operative kompetansen mener flere at Difi kunne vært flinkere til å supplere og styrke kompetansen f.eks. ved mer omfattende bruk av hospiteringsordninger enn dagens ordning.

5.6 Synergier på tvers av avdelingsgrensene

Svar fra respondenter og materiale fra Difi tegner et bilde av tre fagavdelinger, dvs. LEO, ANS og DIG med ganske tette skott i mellom. Difis fagavdelinger har i stor grad vært fokusert mot de respektive fagavdelingene i FAD/KMD og NFD, mer enn mot samarbeid internt. Disse karakteriseres ofte som fagsiloer. Denne utfordringen er en i økende grad blitt klar over. Difi har søkt å anlegge et mer tverrfaglig perspektiv og få i stand aktiviteter som engasjerer på tvers av avdelingene. Dette synliggjøres f.eks. tydeligere gjennom Difis virksomhetsplan.

Ifølge Difi er det stor oppmerksomhet i organisasjonen på å få et mer helhetlig Difi og vurdere hvor det er samarbeidsmuligheter og potensial for synergier. De siste årene har dette vært tatt opp i virksomhetsplanprosessen og i ledelsen. Etter den siste omorganiseringen i 2012 er ledelse og organisering knyttet tettere sammen, og synergier mellom digitaliseringsområdet og ledelsesområdet er nå høyt på dagsordenen. Det er gjennomført en rekke prosjekter som er organisert på tvers i Difi, i hovedsak utviklingsprosjekter. Dette omfatter bl.a.:

- Profilkonferansene
- eID-programmet
- Sikker digital post
- Kontakt- og reservasjonsregisteret
- ELMA
- Strategisk IKT-kompetanse for ledere
- Innovasjonsprogrammene (ett internt i Difi og ett rettet mot Difi som senter for innovasjon i offentlig sektor)
- Rapport 2010:18 Saman om felles mål
- Rapport 2011:3 Digitalt førstevalg – kartlegging av hindringer og muligheter
- Rapport 2012:15 Styringssystem for informasjonssikkerhet
- Opp med kunnskapen

De mest tverrgående prosjektene som Difi har satt i gang er knyttet til formidling og profilering. «Opp med kunnskapen» og «Profilkonferansene» er eksempler på slike. «Innovasjonsprogrammet» er også et utviklingsprosjekt som involverer alle avdelinger.

Et område hvor Difi mener det er et sterkt behov for å utløse ytterligere synergier er mellom LEO og DIG. Utgangspunktet er at offentlige ledere i økende grad må forholde seg til en digital hverdag. Bruk av digitale løsninger og leveranser av digitale tjenester er i økende grad en viktig del av

normal tjenesteproduksjon i staten. Dermed er det også viktig at lederne har forståelse for hva dette innebærer. Det pågår også en rekke samarbeidsprosjekter mellom LEO og DIG. Dette omfatter bl.a. prosjekter om digital kompetanse blant ledere.

I alle oppgaver som krever IT-løsninger vil IDU ha en rolle sammen med fagavdelingene. Selv om IDU først og fremst er et kompetansemiljø for å utvikle, forvalte og drifte felleskomponentene på vegne av staten, har avdelingen også funksjonen som Difi's interne IT-miljø. I den rollen er de f.eks. ansvarlig for å utvikle alle informasjonsportalene som de ulike satsingene i Difi baserer seg på. Utviklingsprosjektene i LEO og DIG vil definere behov for løsninger som IDU kan bidra med.

Anskaffelsesområdet oppfattes av de fleste i Difi å være «litt for seg selv». ANS er bare i begrenset grad involvert i tverrgående prosjekter, men har hatt felles prosjekter med DIG (Prosjektveiviseren, arkitektur, e-Sens). ANS forvaltet tidligere egne digitale løsninger, som IDU nå har overtatt ansvaret for. Samarbeidet mellom LEO og ANS er begrenset, men det er et potensial for mer synergier og samarbeid knyttet til forenkling og effektivisering av anskaffelsesprosesser. Videre er det et potensiale for mer samarbeid for å få ledelsen i virksomhetene til å forstå sammenhengen mellom virksomhetens mål og anskaffelser, og for å få bedre styring og organisering av offentlige anskaffelser.

5.6.1 Informantenes opplevelse av barrierer mot synergier

Respondentene nevner flere forhold som sammen fungerer som barrierer mot å ta ut synergier:

- Selv om det tilsynelatende er betydelig overlapp på målgrupper på overordnet nivå er det ikke alltid de samme funksjonene hos målgruppene en samhandler med.
- Fagsiloene i Difi oppfattes som sterke og blir ytterligere forsterket ved at de gjenspeiler inndelingen i departementet.
- Flere av avdelingene, særlig DIG og LEO, får et stort antall detaljerte bestillinger fra KMD som fyller opp kapasiteten.

En opplever dermed at det er lite tid til utforske mulighetene for synergier, med mindre bestillingene fra KMD legger opp til det. Difi opplever også selv at en har en for spredt oppgaveportefølje og som gjør det vanskelig å kunne anlegge et tverrfaglig perspektiv.

5.6.2 Hvordan fremme mer samarbeid på tvers?

Informantene trekker frem flere tiltak for å stimulere til mer arbeid på tvers. Det pågående arbeidet med å organisere virksomhetsplanen etter rollene og produkter, istedenfor dagens avdelingsbaserte inndeling, vil kunne bidra positivt.

Avdelingene har også delvis overlappende målgrupper, da særlig LEO og DIG. Dette gjelder f.eks. departementene, direktoratene og etatene i det ytre statsapparatet. ANS skiller seg ut med mindre grad av overlapp med de to andre avdelingene.

På det mer praktiske planet mener en at det å definere og utvikle prosjekter sammen, er en viktig forutsetning for å få til bedre samarbeid på tvers. Da sikres forankring og eierskap på tvers.

I sammenheng med en ledersamling i Difi, gjennomført 2.6.2014 ble potensial for ytterligere synergier mellom avdelingene vurdert. Potensial mellom LEO og DIG synes å være betydelig da digital forvaltning og utvikling virker inn på andre deler av den klassiske forvaltningsutviklingen; både innen samhandling, arbeidsprosesser og organisering av forvaltningen. Et område som det nå arbeides med er strategisk IKT-kompetanse for ledere. Potensial for synergier mellom ANS og DIG er knyttet til E-handel på IKT-anskaffelser. Mellom ANS og LEO er det knyttet til effektivisering. Det har vist seg utfordrende å få innpasset anskaffelser i styring- og ledelsesbudskapene fra LEO.

5.6.3 Eksterne syn på synergier

Mange eksterne avstår fra å kommentere på spørsmål om interne synergier da de ikke kjenner Difi godt nok til å uttale seg. Blant de som har en oppfatning er synet delt. På den ene siden er flere av den oppfatning av det er begrenset med potensial for synergier fordi oppgavene til de fire avdelingene er så vidt forskjellige. Flere mener det er viktigere at avdelingene spisser og fokuserer virksomheten innen sine respektive fagområder, heller enn å legge for mye vekt på lete etter potensielle synergier.

Andre eksterne etterlyser bedre samarbeid mellom avdelingene i Difi. Flere trekker fram behov for et bedre samarbeid mellom LEO og DIG om lederutfordringer knyttet til digitalisering. Et bedre samarbeid mellom LEO og ANS om rådgivning og kompetansetilbud på strategisk ledelse av anskaffelser, nevnes også.

6 Difis resultater

I dette kapitlet presenterer vi først vår oppsummering og kommentar til resultater Difi har oppnådd knyttet til Difis roller på innsatsområdene (6.1). Deretter redegjør vi nærmere for beskrivelser og funn på hvert av områdene: Ledelse og organisering (6.2), Digitale tjenester (6.3) og Offentlige anskaffelser (6.4).

Vi gir i avsnittene 6.2, 6.3 og 6.4 først en kort beskrivelse av hvordan målene har endret seg i perioden og slik de er formulert i tildelingsbrevet for 2013 som bakteppe for gjennomgang av resultatene. Så langt vi mener dataene gir grunnlag for det, presenterer vi Difis resultater innenfor innsatsområdene iht. Difis ulike roller (jf. kapittel 4). Noen av resultatene vil også ha nær tilknytning til de andre rollene. Utgangspunktet er Difis egen rapportering, men vi gjengir også oppfatninger hos oppdragsgiver gitt i referatene fra styringsmøtene og i intervjuer med departementene og andre interessenter.

I avsnitt 10 vurderer vi resultatene i forhold til Difis forutsetninger og rammebetingelser.

6.1 Vår oppsummering og kommentar

Difis oppgaver har et spenn fra å være en strategisk sparringspartner og pådriver for forvaltningsutvikling på tvers av sektorene, til konkrete, utførende direktoratsoppgaver for departementet.

Hoved- og delmålene er ambisjoner for forvaltningen (effektmål) som Difi knapt kan holdes ansvarlige for. Gjennom årene har derfor departementet søkt å sette resultatmål for Difi som direktoratet i større grad kan holdes ansvarlige for – og som i større grad kan måles. Her er man ennå ikke i mål.

Dette preger også Difis rapportering og vår mulighet til å gi en metodisk nøytral og etterprøvbar vurdering av resultatene av Difis virksomhet. Spesielt er dette en utfordring når det kommer til Difis "store" mål: Å skape endring og fornyelse i forvaltningen. Her har vi i stor grad måttet basere oss på kvalitative vurderinger fra eierdepartement, brukere og andre interessenter, samt Difi selv. Datagrunnlaget er bedre når det gjelder de mindre og mer konkrete oppgavene.

Generelt synes det som om Difi har levert på sine avgrensede oppdrag, og oppdrag der det har vært mulig å definere konkrete og ofte aktivitetsbaserte indikatorer og målsettinger. Når det gjelder Difis overordnede, strategiske oppdrag som utvikler av en bedre organisert, ledet og digitalisert stat, er vårt inntrykk at Difi i liten grad har levert. Resultatene og årsakene til disse drøftes nærmere i avsnitt 10.

Vi oppsummerer våre hovedinntrykk av hva Difi har levert iht. rollene innenfor innsatsområdene.

6.1.1 Faglig premissgiver for politikktutvikling

I rollen som premissgiver for politikktutvikling har Difi levert bidrag på både ledelse, organisering og digitalisering, men i mindre omfang enn det som er forventet fra departement og omgivelser. Det etterlyses et mer fremoverlent direktorat med flere forslag til politikktutvikling. Digitaliserings-, ledelses-, og organisasjonsperspektivet bør i større grad integreres i Difis tenking og initiativ knyttet til utvikling av forvaltningen. Som premissgiver for større digitale utviklings- og samordningsprosjekter i forvaltningen, synes Difi å være lite tilstedeværende, som f.eks. innen justissektoren og velferdssektoren. Her virker det som om verken Difi eller KMD har høy troverdighet i dag.

Gjennom utviklingen av regimet med felleskomponenter og -løsninger har Difi bidratt tungt i å utvikle strategiene for samordning på digitaliseringsområdet. Innsatsen her har lagt grunnlaget for større grad av interoperabilitet på tvers av virksomheter og sektorer, og muliggjort en mer rasjonell utvikling av nye digitale tjenester i det offentlige.

Det er forventninger til at Difi skal spille en enda sterkere rolle som faglig premissleverandør og samordner av digitaliseringen av offentlig sektor. Dette innebærer først og fremst at Difi inntar en sentral rolle i styringen og samordningen av den statlige IT-arkitekturen, IKT-standarder og de nasjonale felleskomponentene og fellesløsningene.

Difi må kunne ta regi, ta initiativ til og utvikle nasjonale standarder og arkitekturprinsipper, tjenester og felleskomponenter på vegne av hele forvaltningen. Difi må også være pådriver for at det etableres gode modeller for organisering, styring, samarbeid om, finansiering og gevinstrealisering av digitaliseringsarbeidet, og for forvaltningen av digitale tjenester i offentlig sektor. Premissgiver- og samordningsrollen på dette området er krevende, all den tid mye av utviklingen av IT-arkitektur, potensielle fellesløsninger og digitale enkelttjenester i utgangspunktet initieres fra ulike hold, finansieres over mange ulike kilder, og utviklingsarbeidet foregår fragmentert og ofte i regi av store, ressurssterke statsetater og enkeltsektorer.

Rollen som premissgiver på IKT-området forutsetter at Difi har virkemidlene som er tilpasset styringsbehovet, men først og fremst må Difi ha en sterk kompetanse og faglig modellmakt. En del av dette er å utvikle en sterkere kompetanse i grenseflaten mellom organisering, ledelse og digitalisering – som nettopp vil være å utnytte synergien mellom Difis ulike fagmiljøer. En annen del av dette er å delta, på vegne av Norge, i relevante EU-prosjekter og sørge for at Norge utnytter de internasjonale tiltak Norge har sluttet seg til. Videre må Difi bidra med faglige innspill til regelverksprosesser både nasjonalt og internasjonalt, knyttet bl.a. til at digitaliseringen har en økende betydning for regelverksutviklingen på mange områder.

NFD synes å ha begrensede forventninger til Difis rolle som premissgiver for policyutviklingen innen anskaffelsesområdet. Området er i stor grad regelverkstyrt og kompetansen på regelverksutvikling sitter i departementet. Difi har imidlertid god kompetanse på organisering av gode anskaffelsesprosesser og tilrettelegging av disse som pådriver for andre forvaltningspolitiske målsettinger, f.eks. knyttet til innovative anskaffelser, grønne eller etiske innkjøp, og har levert gode bidrag på utviklingen av disse områdene, ifølge eksterne brukere. I øyeblikket synes etterspørselen etter bidrag fra Difi som premissgiver på dette området større fra andre sektorer enn fra NFD, som for øvrig har redusert årets budsjett til Difi på akkurat dette området.

6.1.2 Kunnskapsutvikler

Kunnskapsutviklerrollen og -oppgavene er fundamentale både for Difis rolle som premissgiver og kunnskapsformidler. Her bygger Difi på sin kompetanse som utreder- og analysemiljø innen den samfunnsfaglige tradisjonen, og har i perioden levert en lang rekke utredninger knyttet til forvaltningsutvikling og organisering. Av de 44 rapportene som ble lagt ut mellom 1. juli 2011 og 1. juli 2014 var det likevel veilederen for sosiale medier for forvaltningen og en rapport om digitale arkitekturprinsipper som hadde flest nedlastninger. Kvaliteten og relevansen på rapportene virker imidlertid noe varierende.

Ifølge Difis mandat (jf. tildelingsbrev og Difis egen strategi), skal Difi ha fokus på å gjennomføre utredninger av problemstillinger av tverrgående natur, med relevans for større deler av forvaltningen. Antall nedlastninger på ovennevnte rapporter varierer fra 3 til 2241. Gitt rapportenes ulike natur er det vanskelig å bruke antall nedlastninger som et generelt uttrykk for suksess, men det er likevel et uttrykk for at Difi bygger opp et kunnskapsgrunnlag som er tilgjengelig og kan være anvendbart for flere brukere i forvaltningen.

Innen anskaffelsesområdet er det først og fremst utviklingen av veiledere, standarder og verktøy i portalløsninger i og utenfor Difi som peker seg ut som viktige bidrag til statsforvaltningens "institusjonaliserte" kunnskapsgrunnlag.

Vi registrerer likevel et generelt behov og en generell etterlysning etter større innsats fra Difi når det gjelder "hard facts": statistikk, kvantitativ dokumentasjon og samfunnsøkonomiske analyser som grunnlag for Difis anbefalinger, for KMD og NFDs politikkutvikling og for den øvrige forvaltningens strategiske beslutninger knyttet til større satsinger. Dette er nødvendig for å gi Difis anbefalinger større tyngde, men også for å kunne følge effektene av anbefalingene bedre.

6.1.3 Kunnskapsformidler

Forvaltningsutviklingen stiller store krav til statlige ledere, og Difis lederutviklingskurs og -programmer skal være et bidrag til dette. Vårt inntrykk er at Difi leverer gode bidrag, først og fremst på mellomledernivå og innen fagområdene anskaffelser og IKT-ledelse. Difi synes å ha en mer begrenset rolle og mindre etterspørsel og troverdighet som bidragsyter til topplederutvikling.

Vi registrerer at det etterspørres en bedre kobling av Difis kunnskap om digital ledelse og ledelse av offentlige anskaffelser opp mot Difis lederutviklingsprogrammer. I virksomheter som lykkes på disse områdene er områdene forankret på strategisk nivå. Her synes det som om Difis lederutviklingsprogrammer kan utvikles for å gi ledere en bedre forståelse av sammenhengene enn i dag.

Difi har gjort en god jobb med flere av sine portaler og får gode tilbakemeldinger på disse, eksempelvis Innbyggerundersøkelsen og «Kvalitet på nett». Flere ser gjerne at Prosjektveiviseren får noe mer substansielt innhold (konkrete case, eksempler på prosjektplaner, mv.).

Difis kanskje viktigste bidrag er at de har skapt gode møteplasser for ledere og fagpersoner i forvaltningen og det etterspørres mer av dette, både i rollen som kunnskapsutvikler og formidler.

Det stilles spørsmål ved Difis handlingsrom og arbeidsform og om Difi kan oppnå enda bedre resultater gjennom en mer proaktiv, oppsøkende arbeidsform, der det tas kontakt og tilbys rådgivning om "best practice", kurs og verktøy, basert på målinger og rapporteringer fra forvaltningen.

6.1.4 Rådgiver

Difi har i perioden 2008–2014 hatt vel 90 rådgivningsoppdrag fra departementer og statlige og kommunale etater, jf. avsnitt 4.4. De fleste oppdragene var knyttet til ledelse og organisering og området anskaffelser/e-handel.

Flere mindre virksomheter i forvaltningen etterspør økt aktivitet fra Difi som rådgiver. Rådgivning til enkeltvirksomheter er ikke en tydelig del av strategien, verken fra KMD eller iht. Difis strategi. KMD ønsker at Difi skal prioritere tiltak og ressursbruk oppgaver som berører større deler av forvaltningen, fremfor å yte rådgivning til enkeltstående virksomheter. Det er særlig på digitaliseringsområdet at Difi etterspørres som rådgiver; både overfor de mindre statsetatene som strever i sitt digitaliseringsarbeid, men også som rådgiver til enkelte sektorer.

En spørreundersøkelse Agenda Kaupang gjennomførte høsten 2014 mot et utvalg brukere av Difis tjenester, viste at brukerne i snitt var godt fornøyd med Difis rådgivningstjenester. Antall respondenter var imidlertid få og resultatene må vurderes med forsiktighet. Respondentene ble spurt om hvor de ville søkt denne type bistand hvis ikke Difi eksisterte. For rådgivning innen ledelse og organisering oppga 13 % at aktiviteten da ikke ville blitt gjennomført, 47 % at de ville gjennomført aktiviteten selv, mens 40 % oppgir at de ville kjøpt det i markedet (44 % i snitt for alle tjenestedområder). Dette kan indikere at forvaltningen først og fremst ser Difi som en avlastning til egen virksomhet, og at tjenestene ikke nødvendigvis oppfattes som unike.

Difis begrensede involvering i større reformer i forvaltningen ser vi som en utfordring. Difi kan ikke forventes å ha dyp og oppdatert sektorkompetanse, men bør kunne ha kompetanse på overordnet

sektorspesifikke utfordringer på forvaltningsutviklingsområdet. Difis rolle bør her primært være å bidra til at løsninger ivaretar samordningsbehov på tvers av sektorene og forvaltningsnivåene – men også å bidra til å analysere, akkumulere og spre kunnskap om erfaringer og gode råd fra slike prosesser, som et ledd i rollen som kunnskapsutvikler og premissleverandør. Hvilke prosesser og reformer Difi skal delta i og på hvilken måte, må være gjenstand for en strategisk prioritering fra KMD og Difi selv.

6.1.5 Utvikler, forvalter og drifter av tekniske fellesløsninger

Hovedtyngden i Difis arbeidet på digitaliseringsområdet de siste årene har vært å sikre en robust plattform for digitaliseringsarbeidet i staten. Arbeidet med eID og etter hvert felleskomponenten ID-porten, har hatt en svært sentral plass i dette.

Arbeidet med felleskomponentene/fellesløsningene har tatt sin tid og ressurser, men området ses i dag på som en suksess. Målt i volum på bruken av ID-porten, har økningen vært formidabel – med 40 mill. transaksjoner i 2013 (mot 27 mill. i 2012). Brukerne er gjennomgående tilfredse med den hjelpen brukerstøtten gir, viser Difis undersøkelser.

Blant intervjuobjektene er det en utbredt oppfatning at Difi har lyktes i arbeidet med felleskomponenter. Digital postkasse er i avslutningsfasen og har hatt en kronglete start er blant tilbakemeldingene. Digital postkasse ventes klar i 2014, mens et felles register over digital kontaktinfo og reservasjoner er tatt i bruk fra februar 2014.

6.1.6 Tilsyn

Tilsynsrollen er ny og det er i tidligste laget å vurdere resultater av arbeidet som tilsyn her. Tilsynsområdet gjelder universell utforming, som har vært et prioritert område i Difi fra 2012 og hvor man har oppnådd resultater som kunnskapsformidler med bl.a. en veiledningstjeneste.

6.2 Ledelse og organisering²¹

6.2.1 Effekt- og resultatmål

I Difis første årsberetningen (2008) het det at Difi skulle bidra til en godt organisert offentlig sektor som ledes på en målrettet måte, med nødvendig samordning på tvers av sektorer. Måkravene i tildelingsbrevet for 2008 innen området Ledelse og organisering (kunnskapsutvikling) var å

- legge til rette for formålstjenlig og effektiv organisering og gode omstillingsprosesser for statlig virksomhet
- medvirke til utvikling av de menneskelige ressursene i staten gjennom godt lederskap og personal- og kompetanseutvikling.

Målsettingene har i store trekk vært de samme siden. I tildelingsbrevet for 2013 var hovedmål nr. 1 for Difi: *Forvaltningen skal være godt organisert, ledet og ha rett kompetanse*. Til hovedmålet ble det gitt to delmål og flere resultatmål:

- Delmål 1: Statsforvaltningen skal ha et godt kunnskapsgrunnlag for reformer og utviklingstiltak
 - o Resultatmål 1: Prioriterer tema for arbeidet sitt der potensialet for forbedring av forvaltningen er stort og Difi har særskilte forutsetninger for å delta

²¹ Noen av de resultatene som beskrives i dette avsnittet relaterer seg ikke bare til området ledelse og organisering, men også anskaffelser og digitalisering. Dette skyldes de dataene som har vært tilgjengelig da disse ikke skiller mellom områdene. Dette gjelder først og fremst evalueringer knyttet til opplæringsvirksomheten og Difis omdømmeundersøkelse

- o Resultatmål 2: Leverer produkter som har høy faglig kvalitet
- o Resultatmål 3: Formidler kompetansen sin på en måte som når en stor del av den relevante målgruppen og blir oppfattet relevant av disse
- Delmål 2: Statsforvaltningen skal ha kompetente ledere og medarbeidere
 - o Resultatmål 1: Har utviklet et kompetansemiljø for ledelse i staten, som i samarbeid med andre fagmiljøer i og utenfor staten bidrar til å utvikle ledelse og lederskap på statens egne premisser
 - o Resultatmål 2: Formidler kompetansen sin på en måte som når en stor del av den relevante målgruppen og blir oppfattet relevant og godt av disse
 - o Resultatmål 3: Støtter kompetanseutvikling i virksomhetene på en effektiv måte, bl.a. ved bruk av digitale verktøy

Hoved- og delmålene er ambisjoner for forvaltningen (effektmål) som Difi knapt kan holdes ansvarlige for. Gjennom årene har derfor departementet søkt å sette resultatmål for Difi som direktoratet i større grad kan holdes ansvarlige for, og som i større grad kan måles. Å finne slike måltall oppfattes som vanskelig i den sentrale forvaltningen og er som påpekt over, en utfordring departementet i alle år har utfordret Difi på. Her er man ennå ikke i mål, referer kapittel 3 Etatsstyring.

6.2.2 Resultater

Difi har et bredt spekter av oppgaver innen området ledelse og organisering. En sentral del har vært knyttet til utredninger og analyser av forvaltningsutviklingen. Ca. 15 av 43 personer har arbeidet med utredninger. I tilknytning til dette arbeidet har det også blitt arrangert konferanser og seminarer (f.eks. den årlige Forvaltningskonferansen og møterekke for ledere i departementene). Difi har også lagt vekt på å være en lett tilgjengelig samtalepartner for departementer og direktorater, og har holdt en rekke enkeltstående rådgivningsmøter. Difi har utviklet verktøy som statlige virksomheter kan ta i bruk i sin ledelsesutvikling – som f.eks. e-læringskursene SATS (for nye ledere), Helt Sjef (et digitalt verktøy for ledergrupper) og Snakk om utvikling (e-læring om medarbeidersamtaler). Difi driver også mentorprogrammet for statsforvaltningen. Arbeid med ledelse og strategisk kompetanseutvikling har fått en vitalisering i 2014 ved at KMD har gitt Difi i oppdrag å etablere en digital læringsplattform for staten og forberede et program for strategisk utvikling av ledelse for staten. Andre viktige oppgaver i perioden har vært forvaltningens bruk av sosiale medier, klart språk i staten, Innbyggerundersøkelsen og medarbeiderundersøkelsen. Det siste året har også arbeid med tidstyver og innovasjon i stat og kommune vært prioriterte oppgaver.

Det overordnede inntrykket er at KMD mener at Difi stort sett leverer iht. bestillinger og krav i tildelingsbrevene. En gjennomgang av *referatene fra etatsstyringsmøtene* viser at eierdepartementet (FAD, nå KMD og NFD) stort sett har vært fornøyd med Difis rapportering og innsats innen området, men har savnet en sterkere sannsynliggjøring av sammenhengen mellom rapporterte aktiviteter og ønskede effekter i forvaltningen. I forhold til sitt opprinnelige mandat, mener noen informanter at satsingen på ledelse og kompetanseutvikling kan ha kommet litt i skyggen av digitaliseringsområdet. Enkelte ganger pures det på fremdrift på pålagte oppgaver.

Premissleverandør

KMD mener at premissleverandørrollen kan fylles bedre. Departementet etterlyser et mer foroverlent Difi og ønsker flere forslag til politikkutvikling. Difi kan få større gjennomslagskraft gjennom mer metodeutvikling, et sterkere og mer systematisk datagrunnlag og ved kvalitetssikring ved bruk av eksterne. Departementet ønsker at Difi kunne ha en mer overordnet, generell tilnærming til forvaltningsutviklingen og et direktorat innrettet for dette, men opplever at Difi kan gå for mye i dybden på enkelte områder.

Fagavdelingen i departementet savner råd for hvordan man kan utvikle gode arbeidsgiverholdninger i forvaltningen og skulle gjerne sett mer oppfølging av IA og mangfoldsområdene, som FAD overførte til Difi i 2008. På sin side mener Difi at det direktoratet gjør på IA og mangfold er i tråd med det som er avklart i styringsdialogen.

Kunnskapsutvikling

Blant våre informanter har Difi generelt høy anseelse som kompetent utredermiljø og flere av rapportene får god omtale. Gode eksempler er: *Innbyggerundersøkelsen*, som er et samarbeid med academia og som gir Difi mye kontakt med virksomhetene. Den brukes aktivt av andre som grunnlag for deres arbeid. *Klart språk*, brukes mye i forvaltningen. Egen initierte utredninger: *Hva skjer i departementene* har skapt konstruktiv diskusjon, bl.a. i konferanser med dette som tema. Det samme gjelder *Direktoratenes faglige rolle* og *Uavhengige forvaltningsorganer*, der Difi foreslo at problemstillingene ble fulgt opp og av departementet på egnet måte. Difi mener at ingen andre enn Difi ville satt disse spørsmålene på dagsorden. *Evaluering av POD* og *Evaluering av Datatilsynet* var viktige bestilte bidrag til overordnede politiske prosesser.

Andre rapporter omtales av informantene som svakere, særlig med hensyn til faktaisnsamling og dokumentasjon, og Difi oppfattes for ofte å være utydelige i råd og anbefalinger. At kvaliteten på rapportene varierer noe, synes å være en vanlig oppfatning. Få av de vi møtte har lest flere rapporter.

Det har i perioder vært sendt ut *evalueringsskjema i etterkant av utredningsoppdrag for andre departementer/direktorater*. I stor grad har Difi fått positive tilbakemeldinger. Den enkelte prosjektleder har også et ansvar for å følge med på hvordan utredninger blir brukt og fulgt opp. Denne informasjonen samles og bearbeides i forbindelse med arbeidet med årsrapporten, men det foreligger ingen samlede skriftlige oversikter over dette. Ved å følge hva som skjer med de oppdragsbaserte utredningene, registrerer Difi at flere av disse brukes aktivt i beslutningsdokumenter o.l.

Når det gjelder den faglige kvaliteten på rapportene har NIFU, på oppdrag fra Difi, gjennomført en vurdering av kvaliteten på ti av Difis rapporter publisert i perioden 2012–2014. Evalueringen konkluderte med at rapportene i hovedsak holdt tilfredsstillende kvalitet, men at det også var klare forbedringsområder. Det ble etterlyst sterkere faglig/teoretisk forankring, bedre utnyttelse av faglitteratur og eller eksisterende kunnskap i analysene, utfyllende refleksjoner om metodevalg og bedre språklig og orografisk kvalitetssikring.

Difis forvaltningskompetanse oppfattes å være mest nyttig og relevant, og minst substituerbar med hensyn på private utredermiljøer. Flere mener at Difi vil styrke sin troverdighet og gjennomslagskraft om de i større grad supplerer sin samfunnsvitenskapelige kompetanse med økonomi-kompetanse og bruk av mer kvantitative metoder.

Både KMD og NFD etterspør større synergier mellom fagområdene i direktoratets leveranser, også når det gjelder kunnskapsutvikling. KMD oppfatter at Difi har størst tyngde innen området generell forvaltningsutvikling, mens det er behov for en styrking på ledelsesområdet, spesielt i skjæringspunktet digitalisering og forvaltningsutvikling. Departementet mener at Difi i større grad kan trekke på kompetanse i academia og på virksomheter i forvaltningen som gjennom mange år har jobbet godt med sine lederutviklingsprogrammer. Samarbeidsordninger og partnerskapsavtaler, videre utvekslingsordninger, professor II-stillinger mv. kan være verdt å vurdere. Dette kan bidra til å holde direktoratet faglig i front, og gi forvaltningen et mer robust tilbud i en situasjon der også Difi vil kunne møte økte krav om effektivitet og innsparinger, blir det sagt.

Når det gjelder tilgjengeliggjøring av *Difi-rapporter og veiledere*, kan disse lastes ned fra nett. *Antall nedlastninger kan være en indikator* for interesse og kanskje oppfattet nytte på tvers av

forvaltningen, men her er mange feilkilder. Rapporter eller sammendrag av rapporter kan mangfoldiggjøres og spres lokalt, noen rapporter henvender seg primært til funksjonsledere i forvaltningen (IT, HR, Innkjøp, Kommunikasjon), mens f.eks. en veileder om f.eks. sosiale medier, har en langt bredere målgruppe.

Av 44 rapporter som ble lagt ut mellom 1. juli 2011 og 1. juli 2014 varierer antall unike nedlastninger fra 3 til 2241. 25 % av rapportene hadde færre enn 30 nedlastninger, 50 % flere enn 300 nedlastninger. 25 % hadde 567 nedlastninger eller flere. Flest nedlastninger hadde veilederen for sosiale medier for forvaltningen og en rapport om digitale arkitekturprinsipper.

Kunnskapsformidling

Difi er først og fremst verdsatt som møteplass og nettverksbygger for kompetanse i forvaltningen blant våre informanter.

Difi gjennomførte en *omdømmeundersøkelse i 2011*. Undersøkelsen ble utført av TNS-Gallup. Undersøkelsen hadde en forholdsvis lav svarprosent (35 %). De som svarte hadde ofte bare kjennskap til deler av Difis virksomhet. Difi mener at noen av funnene kan forklares med at respondentene til en viss grad forholdt seg til tilbud som ble avvirket da Statskonsult AS ble etablert. Hovedfunnene gjengis likevel her.

- Ekspedisjonssjefer, toppledere i fagavdelinger og direktorater har sterkere relasjon til Difi enn øvrige respondenter
- Kommunikasjonsdirektører, toppledere i stab og hos fylkesmenn har lavest relasjon og er minst tilfreds med Difi
- Opplæring, kurs og konferanser er de største forbedringsområdene sammen med statens kommunikasjonspolitikk
- Difis viktigste styrker er å være pådriver for fornyelse av offentlig forvaltning, evne til å tilby produkter og tjenester brukerne har bruk for, samt fremstår som en virksomhet med dyktige medarbeidere
- Difi fremstår også troverdig i media, holder det de lover, oppleves å ha dyktig ledelse, tenker og handler langsiktig, samt har styrke på IKT-styring og samordning
- Difis portaler og nettsteder er mest brukt
- Rådgivningstjenestene er minst brukt
- Av de som ikke har brukt Difis tjenester svarer 83 % at det er fordi det ikke har vært aktuelt, mens 39 % er usikre på hva Difi kan tilby

Det ble gjennomført *brukerundersøkelser knyttet til alle kurs, konferanser og de fleste seminarer*.

Opplæringsvirksomheten har systematiske brukerevalueringer. Under gjengis summen av respondenter som mener de har hatt stor eller svært stor faglig nytte av tilbudet. Dette er evalueringer som omfatter opplæring på alle tre innsatsområdene til Difi.

Faglig nytte: i stor eller svært stor grad			
	2012	2013	1.halvår 2014
Kurs	77 %	74 %	90 %
Seminarer	58 %	46 %	53 %
Konferanser	61 %	57 %	87 %
Total score 5 og 6			

Kurs	81 %	75 %	76 %
Seminarer	65 %	76 %	70 %
Profilkonferanser	62 %	63 %	76 %

Tabell 6-1 Brukerevaluering 2012–2014 på opplevd nytte av Difis opplæringstilbud

Generelt oppfatter Difi tilbakemeldingene fra brukerne som meget gode, hvilket gjengitte resultater bekrefter. De gir også Difi konkrete innspill til stadige forbedringer av tilbudene. Det er økt oppslutning om Difis ulike opplæringstilbud og ulike arrangementer, jf. også avsnitt 4.3.

Difi har hatt stor suksess med sine store profilkonferanser som bidrag til kunnskapsutvikling i forvaltningen, og Difi har utviklet gode produkter innen lederutviklingsområdet, som *Frokostmøter*, *Ny som leder* og *Mentorutvikling*, men departementet ønsker innspill på mer ambisiøse tiltak.

Våre informanter gir også Difis opplæringstilbud gode tilbakemeldinger. Eksempelvis nevnes lederkursene, men enkelte stiller spørsmål ved om Difi utnytter bredden av sin kompetanse inn i opplæringen. Det stilles spørsmål om Difi har den rette kompetansen som utvikler og sparring-partner for toppledere. I flere av referatene fra etatsstyringsmøtene etterlyser departementet at Difi i større grad kommuniserer sine generelle anbefalinger og råd og benytter sine lederutviklingsprogrammer og samlinger til å formidle anbefalinger og policys utviklet i andre deler av direktoratet²².

Difi opplever at det er utfordrende å gjøre tilbudene godt nok kjent til en bredere målgruppe.

Rådgiving

Departementene har de siste årene fått et mer avklart bilde på hva Difi kan levere, selv om forventningene fortsatt er sprikende departementene imellom. I årene 2007–2012 gjennomførte Difi møter med departementene. De første møtene var ledd i å definere Difis innretning og oppgaver i forbindelse med etableringen, senere har de vært kilde til tilbakemeldinger og formidling av ønsker om oppgaver Difi skulle prioritere. Til tross for at flere departementer så sent som i siste referat (2012) signaliserte ønsker om at møtene skulle fortsette, har møtene ikke fortsatt i samme form. En gjennomgang av referatene fra møtene gir følgende hovedinntrykk: Direktoratet har blitt tydeligere for departementene, og det synes å være stor enighet om at forvaltningen trenger et sentralt miljø med rådgivende forvaltningskompetanse innen områdene ledelse, organisering og digitalisering av forvaltningen. De som har benyttet Difis tjenester synes å være fornøyd og det er ønsker om bistand innen et ganske bredt spekter av tjenester; fra bistand til konkrete prosjekter og sektorspesifikke utredninger til mer sektorovergripende, kompetansehevende tiltak. Difi opplyser at de har stor etterspørsel som foredragsholdere, faglig diskusjonspartner, deltakere i referanse-grupper o.l.

Flere av informantene påpeker at operativ sektorkompetanse forvitrer raskt og er usikre eller tvilende til at Difi har relevant kompetanse for dem. Noen viser til Difis begrensning for å kunne gå inn i implementeringen av spesifikke prosjekter som en medvirkende årsak til dette. Noen mener Difi bør gjøre noe med sin rekrutteringsstrategi ved å legge til rette for rekruttering fra, og rotering av rådgivere til og fra forvaltningen mer enn det som gjøres i dag.

Departementet peker på de utfordringer og begrensninger Difis rådgivende rolle og sektor-inndelingen i forvaltningen har på Difis- og KMDs handlingsrom og mulighet til å være i inngrep med andre sektorer.

²² For eksempel prinsippene i kommunikasjonspolitikken (2011)

Departementet mener at Difi i større grad kan prioritere tiltak og ressursbruk på utredninger og samlinger som berører større deler av forvaltningen, fremfor å yte rådgivning til enkeltstående virksomheter. Difi mener i hovedsak å følge departementets ønsker her.

Agenda Kaupang har supplert bildet av brukernes oppfatninger av Difis leveranser og kompetanse med en spørreundersøkelse rettet mot ulike brukere, gjennomført i 3. kvartal 2014. Undersøkelsen ble rettet mot et begrenset antall bestillere av tjenester fra Difi, basert på oversikter over slike bestillinger fra Difi. Det ble sendt ut spørreskjema til 97 respondenter og vi fikk svar fra 51 (svarprosent på 54). Det ble spurt om synspunkter på:

- Utredning av et saksområde
- Evaluering av et tiltak/ordning/organisasjon
- Rådgivning innen ledelse/organisering
- Rådgivning innen IKT
- Rådgivning innen anskaffelser

Innen disse kategoriene var det 18 respondenter for området *rådgivning innen ledelse/-organisering*. Dette er såpass få at resultatene må vurderes med store feilmarginer. Innen øvrige rådgivningsområder var antall respondenter for få til at vi ønsker å gjengi resultatene. Vi gjengir imidlertid snittscore for hele undersøkelsen i parentes (alle 51 respondenter, inklusive vurdering av øvrige tjenesteområder).

Respondentene ble bedt om å gi uttrykk for om leveransen på området ledelse og organisering ble oppfatte som nyttig for virksomheten på en skala fra 1 til 6, hvor 1 var lite nyttig mens 6 var svært nyttig. Snittscoren som ble gitt var 4,6.

Respondenten ble også spurt om på hvilken måte rådgivningen var nyttig, hvor respondentene fikk følgende alternativer:

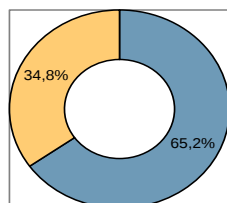
- Rådgivningen ga nyttige innspill ift. problemstillinger og vinklinger; score 4,5 (mot et snittscore på 4,61 for alle tjenesteområdene)
- Rådgivningen bidro til at vi så muligheter og løsninger vi ikke ellers hadde sett; score 3,9 (mot snittscore 4,12 for alle områder)
- Rådgivningen gjorde at prosessene ble bedre; score 3,9 (mot snittscore 4,31 for alle områder)
- Rådgivningen tilførte oss kompetanse og kunnskap vi manglet; score 4,3 (mot snittscore 4,16 for alle områder)

Respondentene ble også spurt om inntrykket av Difis faglige kompetanse på området. De ga her en score på 4,6.

Videre ble respondentene spurt om hvor de ville søkt denne type bistand hvis ikke Difi eksisterte. Innenfor rådgivning innen ledelse og organisering oppgir da 13 % at aktiviteten ikke ville blitt gjennomført, 47 % at de ville gjennomført aktiviteten selv (mot 42 % som snitt for alle tjenesteområdene), mens 40 % oppgir at de ville kjøpt det i markedet (44 % i snitt for alle tjenesteområder). Dette kan indikere at forvaltningen først og fremst ser Difi som en avlastning til egen virksomhet, og at tjenestene ikke nødvendigvis oppfattes som unike. Vi spurte også om synspunkter på porteføljen:

Produkter Difi burde levert som de bør gjøre mer av og mindre av

Er det produkter eller tjenester som Difi burde levert, som de ikke leverer?



■ Ja – hvis ja vennligst oppgi ønsker nedenfor.

■ Nei

Gjøre mer av

- Ledergruppe/ledernetverks-rådgivning
- IKT-rådgiving (Organisering/forvaltningsutvikling)
- Rådgivning i konkrete anskaffelser
- EU og int'l forvaltningsutvikling

Gjøre mindre av

- Ikke jobbe på DFØs områder
- Mindre kartlegginger
- Ikke ha innovasjon
- Burde IKT skilles ut?

Tabell 6-2 Brukernes innspill på hva Difi burde levert som de bør gjøre mer av og mindre av

Difi har siden etableringen hatt *to større undersøkelser som gjelder omdømme blant publikum og omdømme i forvaltningen*. Generelt kan sies at denne type undersøkelser er krevende, både med hensyn til hvem som svarer på slike undersøkelser og bredden i Difis oppgaver. Ifølge Difi var deres erfaring fra disse to undersøkelsene at de i liten grad gir meningsfulle svar på de utfordringene Difi har, selv om også disse undersøkelsene ga innspill til videre arbeid. Beslutningen i ledergruppen var at det er mer hensiktsmessig med mer målrettede undersøkelser innenfor de ulike fagområdene eller leveransene. Difis mål er å gjennomføre to–tre evalueringer/undersøkelser pr. år.

Planlagte evalueringer/brukerundersøkelser i 2014 er den pågående Evalueringen av Difi, Kvalitet på rapporter (ferdig oktober 2014), Difis tjenester innen anskaffelser – ferdig (januar 2015) og Brukerundersøkelse ID-porten.

6.3 Digitale tjenester

6.3.1 Effekt- og resultatmål

Difi skal bidra til at offentlig sektor utnytter digitalisering til å tilby bedre tjenester og understøtte oppgaveløsningen. Gjennom de syv årene har det vært en viss dynamikk i målstrukturen for arbeidet på digitaliseringsområdet. I 2008 hadde Difi ett hovedmål for arbeidet på området digitale tjenester, nemlig det å legge til rette for en koordinert IKT-utvikling og effektive og brukerrettede tjenester i offentlig sektor. Under dette målet var det definert 8 større oppgaveområder:

- Etablering av felles løsninger for eID og e-signatur
- Forvaltningsstandarder, metoder og felleskomponenter etc.
- Forvaltning av Norge.no og Minside
- Kvalitet på offentlige nettsteder og universell utforming
- Koordinering og effektivisering av IT-utviklingen i forvaltningen

- Å medvirke til IT-utvikling i kommunesektoren
- Nasjonal koordinering av viktige internasjonale samarbeidsprogrammer på IT-området
- Videreutvikling av OEP/EPJ, Norsk lysingsblad, Doffin.no og ehandel.no

I 2009 og 2010 ble det skilt ut et eget hovedmål for etableringen av en felles infrastruktur for eID i offentlig sektor, og det ble gjort en viss reformulering av de øvrige oppgaveområdene ovenfor, bl.a. ble forvaltning av OEP i 2010 flyttet til et annet hovedmål. Under hovedmålet ble de tidligere oppgaveområdene definert som delmål. Difis digitaliserings-hovedmål ble etter dette at *Difi skal legge til rette for koordinert og kostnadseffektiv IKT-bruk i offentlig sektor*, med 6 underliggende delmål eller oppgaveområder. I tillegg ble det altså et eget hovedmål at *Difi skal etablere en felles infrastruktur for eID i offentlig sektor*, med hele 9 underliggende delmål.

Denne nokså kompliserte målstrukturen ble så fra 2011 ytterligere utvidet og stokket om, med enda et hovedmål som også delvis omfattet delmål fra de tidligere hovedmålene, men også noen nye eller omformulerte delmål. Et nytt hovedmål ble hetende *Forvaltningen er åpen og kommuniserer godt med innbyggerne*, med delmål bl.a. om Norge.no, Minside og kvalitet på nett, samt om sektorenes bruk av elektroniske løsninger for samhandling og kommunikasjon med innbyggerne. Hovedmålet om en *koordinert og effektiv IKT-bruk i offentlig sektor* ble i store trekk videreført, men med det gamle hovedmålet om eID-infrastruktur som et nytt delmål.

Målstrukturen i 2011, som også ble videreført i 2012, synes å være unødig komplisert på digitaliseringsområdet. Fra 2013 er målstrukturen vesentlig omarbeidet og forenklet, og er nå samlet tilbake til utgangspunktet – med ett hovedmål om at *Offentlig sektor skal utnytte digitalisering til å tilby bedre tjenester og støtte opp om oppgaveløsningen*. Difis arbeid under dette hovedmålet er i stor grad gitt av regjeringens Digitaliseringsprogram, hvor hovedlinjene for politikken for digitalisering av forvaltningen er gitt. Digitale tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv, og digitale verktøy skal utnyttes mer gjennomgående for å effektivisere måten forvaltningen løser sine oppgaver på. Difi spiller, sammen med grupperingen av de viktigste eierne av fellesløsninger, en sentral rolle i realiseringen av programmets målsettinger.

Målstrukturen i 2013 var:

- *Delmål 1: Forvaltningen skal ha tilgang til nasjonale felleskomponenter*
 - o Resultatmål 1.1: ID-porten er robust og sikker, og har en positiv utvikling i antall tjenesteeiere, antall tjenester og bruksvolum
 - o Resultatmål 1.2: Nasjonale felleskomponenter fungerer i sammenheng
- *Delmål 2: Statlige virksomheter skal tilby sikre digitale tjenester med høy bruksverdi for innbyggere*
 - o Resultatmål 2.1: Flere av de viktigste brukertjenestene fra forvaltningen er digitalisert
 - o Resultatmål 2.2: Andelen brukere av de offentlige digitale tjenestene øker, og tilfredsheten med offentlige digitale tjenester øker
 - o Resultatmål 2.3: Difis rolle i styring og samordning av IKT i offentlig sektor vurderes positivt i relevante miljøer med hensyn til at den er virkningsfull og utøves på en god måte
 - o Resultatmål 2.4: IKT-sikkerheten i statsforvaltningen blir styrket gjennom økt risikoforståelse og økt anvendelse av styringssystem
- *Delmål 3: Statsforvaltningen skal legge til rette for innovasjon og inkludering i samfunnet*
 - o Resultatmål 3.1: Viderebruksarbeidet har effekt i form av flere data er tilgjengelige for viderebruk, bruken øker og det er tilfredshet med Difis tilrettelegging for viderebrukere

- o Resultatmål 3.2: Difi oppnår høy tilfredshet med veiledningsfunksjon for universell utforming av IKT hos brukere, leverandører og fremtidige pliktsubjekter

I 2014 er målstrukturen var forholdsvis uendret, men ordlyden i målformuleringer er noe omarbeidet.

Det store bildet er at målformuleringene på dette området har vært gjenstand for en god del endringer og eksperimentering gjennom de syv årene Difi har eksistert. Overordnet har målene blitt færre og enklere igjen, etter å ha vært mange og detaljerte, særlig i årene 2011 og 2012. Noen mål synes også å være aggregert på en litt konstruert måte; man kan f.eks. spørre seg om rasjonale ved å se innovasjon (åpne data) og inkludering (universell utforming) i delmål 3 under ett, slik det er gjort i 2013 og 2014.

6.3.2 Resultater

Premissleverandør

Resultater basert på styringsdialogen viser hovedtyngden i Difis arbeidet på digitaliseringsområdet de siste årene, har vært å sikre en robust plattform (for digitaliseringsarbeidet i staten). Arbeidet med eID og etter hvert felleskomponenten ID-porten har hatt en svært sentral plass i dette. Det siste året har kontakt- og reservasjonsregisteret og konseptet for Sikker digital post til innbyggerne kommet til som nye deler av denne plattformen eller infrastrukturen. Det å utvikle felleskomponenter, og koordinere utviklingen av disse med andre felleskomponenteiere i staten, har vært et viktig «strategisk» grep for Difi. Slik sett har Difi her vært en viktig premissleverandør, samtidig som det også er utviklet (kunnskapsutviklerrollen) mye god kunnskap rundt standardisering, arkitektur og fellesløsninger – og som kommer hele statsforvaltningen til del. Arbeidet med felleskomponenter har også bidratt til å styrke Difis rolle som kunnskapsformidler og rådgiver i statsforvaltningen. Utviklingen og forvaltningen av de ulike løsningene har selvsagt også vært en sentral rolle for Difi, og har krevd betydelige ressurser av Difi i disse årene.

Blant innspillene fra våre informanter er det en utbredt oppfatning at Difi har lyktes i arbeidet med felleskomponenter, men at Difi burde hatt en tydeligere (og sterkere) rolle som samordner og premissleverandør. Utviklingen av arkitekturprinsippene og Difis innsats på standardiseringsområdet får godt skussmål. Arbeidet med felleskomponenter, standardisering og arkitektur er viktig, og må fortsette, påpeker flere. I dette legger respondentene også at Difi kan og bør holde oversikt over internasjonale standarder og føringer, bedre enn alle enkeltvirksomheter kan. «Vi trenger et Difi som skjønner hvilke offentlige felleskomponenter og standarder vi trenger; en motor i fellesløpene», er en kommentar. Men det pekes også på at Difis rolle i IKT-utviklingen er blitt litt vel «tynn», og at det veldig ofte blir snakk om (kun) ID-porten.

Skate ble etablert i 2009, som et organ for de viktigste felleskomponenteierne i offentlig sektor. Skate omfatter i dag Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet, Kartverket, NAV, Helse-direktoratet, Politidirektoratet, Lånekassen, Statistisk sentralbyrå og KS/KommIT. Et felles veikart for de nasjonale felleskomponentene har vært prioritert av Difi og av Skate, selv om Skates mandat i og for seg har vært videre enn dette. Difi hevder at arbeidet med felleskomponentene har medvirket til å utvikle en sammenhengende arkitektur i offentlig sektor. Skate-deltakerne har dokumentert de betydelige utfordringer som styringen av felleskomponentene står overfor, all den tid komponentene springer ut av etats- og sektorvise, og innbyrdes ukoordinerte lowverk, finansieringsmekanismer og utviklingsregimer. En generell utfordring på systemnivå er å sikre en koordinert videreutvikling av komponenter som eies av ulike etater/sektorer, men hvor det foreligger innbyrdes avhengigheter. En særlig krevende oppgave i dette arbeidet er å finne egnede og harmoniserte finansieringsmekanismer for videreutviklingen av felleskomponentene i staten. Her må det forventes at Difis rolle er sentral i arbeidet.

Flere respondenter peker imidlertid på at Difi kunne ha brukt Skate mer, og at Difi er anonyme i Skate-sammenheng. Det ligger ikke i Skates mandat at det kun er felleskomponenter som skal diskuteres. Noen påpeker også at Skate heller ikke er noen løsning – mer et symptom på at det ikke foreligger noe godt og helhetlig grep på digitaliseringen i norsk forvaltning. I denne sammenheng reiser flere også spørsmålet om hvor godt Difi er koblet på det arbeidet KS og KommIT gjør på digitalisering i kommunesektoren.

I diskusjonen om Difis oppgavebredde er det en overveiende tilbakemelding fra respondentene at Difi bør ha «helhetsblikket» og se på IKT, ledelse og organisering under ett, og ikke drive for mye med alle mulige småting. Det å jobbe strategisk vil være en naturlig rolle for Difi, men det strategiske prioriteres ned slik Difi jobber i dag. Det er også et spørsmål mange stiller seg om Difi vil klare å fylle en sterkt strategisk rolle, og om de vil få lov til å fylle den. Det pekes også på at Difi må stikke hodet nok fram, selv om det ikke er noen enkel jobb, og flere IKT-relaterte beslutninger må helt opp på regjeringsnivå. Det at det er stor politisk usikkerhet rundt en del av de temaene som berører samordning og felles løsninger, gjør at Difi trår varsomt.

Departementet mener Difi vil styrke seg som premissleverandør generelt om de i større grad koblet egen kunnskap på tvers av sine fagområder – særlig gjelder dette mellom områdene digitalisering og ledelse/organisering, slik at direktoratet i sitt arbeid i større grad ser sammenhengene mellom IKT og forvaltningsutvikling. Og at man klarer å koble strategisk IKT-kompetanse inn i lederutviklingen på en god nok måte – all den tid en hovedproblemstilling på IT-området er hvordan man kan få styrket den strategiske IKT-forståelsen hos ledere i offentlig sektor, og deres oppmerksomhet mot viktigheten av arkitektur, samordning og helhet. Slike koblinger mellom fagområder ser det ut til at Difi generelt har hatt problemer med å imøtekomme gjennom årene, og temaet har vært en gjenganger i etatsstyringsdialogen. F.eks. ble det i et etatsstyringsmøte våren 2011 presisert fra FADs side hvor viktig det var at Difi har oppmerksomhet på hvordan teknologi-anvendelse og andre utviklingstrekk påvirker forvaltningens organisering og virkemåte. To år etterpå, våren 2013, understreker departementet igjen at Difi har et forbedringspotensial når det gjelder gjennomslagskraft; bl.a. etterspørres en bedre kobling mellom digitalisering og organisering – mens Difi på dette tidspunktet responderer med at dette «...vil ta tid å bygge opp». I tildelingsbrevet for 2014 presiseres igjen at Difi må se sammenhenger mellom digitalisering og forvaltningsutvikling.

Flere informanter understreker det samme som KMD gjør i styringsdialogen, at Difi må se forvaltningsutvikling og IT-utvikling mer samlet. Det ville eksempelvis være viktig å se på informasjonssikkerhet, informasjonsarkitektur og forvaltningsutvikling under ett i flere av de reformene som pågår. Flere peker på at man kunne forventet mer resultater fra Difi på området forvaltningsutvikling med IKT, i tillegg til å gjennomføre den årlige Digitaliseringskonferansen. Difi har riktignok foreslått for departementet et kompetanseutviklingstiltak innen strategisk IKT, rettet mot ledergrupper i departementer og underliggende virksomheter. Difi kunne imidlertid i enda større grad være et tilgjengelig kompetansesenter for toppledere i etater som bedriver mye fagstyrt digitaliseringsarbeid. Lederne trenger kompetente sparring- og samtalepartnere (utenfor konsulentfirmaene); IKT-utvikling i staten er ikke noe for amatører, hevder en respondent.

Det er flere som er opptatt av den rollekonflikten som ligger i at Difi både er premissleverandør og gir anbefaler om fellesløsninger, og samtidig eier og forvalter fellesløsninger. Dobbeltrollen gjør, hevder flere, at man må mistenke Difi for å ha en egen agenda, noe som gir dem liten troverdighet som rådgiver.

Dokumentene indikerer også at departementets forventer at Difi er mer proaktive på området. Det er ved flere anledninger signalisert forventninger om flere ideer og egeninitierte tiltak, enn det som har kommet. I noen av årene synes det meste av Difis virksomhet å ha vært initiert av FAD. I dialogen mellom FAD og Difi i 2012 kommer dette spesielt tydelig fram, ved at det avdekkes en

meningsutveksling rundt Difis ressursituasjon og detaljeringen i FADs styring. Det blir her bl.a. vist til at tiltakene under hovedmålet «IKT-bruken i offentlig sektor er koordinert og underbygger målet om en effektiv og brukerrettet offentlig sektor» i all hovedsak er initiert av FAD og ikke Difi.

Tilsvarende etterlyser departementet også under hovedmålet «IKT-politikken skal gi gode rammevilkår for næringsliv, innbyggere og samfunnsliv», flere egeninitierte tiltak fra Difi. FAD synes i det hele tatt å være passe fornøyd med innsatsen på området. Det vises bl.a. til at det ikke foreligger informasjon om Difis innsats når det gjelder EU-programmet CIP ICT PSP. Difi påpeker på sin side at de ikke har ressurser og handlingsrom til å prioritere egne tiltak.

Underveis ser vi av dokumentasjonen at Difi ved flere anledninger har antydnet et behov for bedre prioritering av oppgaver, og har bedt om aksept for å prioritere ned bestemte områder. Selv om FAD åpenbart har vært enig i at det er viktig å prioritere, tyder detaljeringsnivået i flere av tildelingsbrevene på at dette har vært vanskelig for departementet. Vi ser imidlertid tegn til at Difi de siste par årene har prioritert ned flere områder, slik som internasjonalt samarbeid, standardisering og konkret rådgivning til sektorer og enkeltvirksomheter.

Samtidig har andre områder fått økt oppmerksomhet, slik som informasjonssikkerhet og universell utforming av IKT-løsninger. En av grunnene til den fokusering som har funnet sted, er lanseringen av regjeringens Digitaliseringsprogram høsten 2012.

Kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling

Når det gjelder rollen som kunnskapsutvikler, er Difis primære tilnærming at hoveddelen av det konkrete digitaliseringsarbeidet må skje i sektorene og virksomhetene selv; det er her tjenestene og prosessene må fornyes, forenkles og forbedres gjennom digitalisering. Difis rolle er i hovedsak å være understøttende og som pådriver, gjennom verktøy som Prosjektveiviseren, kvalitetsmålinger (for nettsider), arkitekturprinsipper, standardisering, ulike typer brukerundersøkelser og målinger.

Samordningen av ulike *nasjonale felleskomponenter*, både hva angår nye komponenter og videreutviklingen av de eksisterende, som en del av en nasjonal digital infrastruktur har stått høyt på Difis agenda de siste årene, og har vært Difis mest framtrædende satsing på digitaliseringen av forvaltningen. På dette området har det vært en betydelig utvikling av kunnskap og en omfattende formidlingsvirksomhet.

Vårt inntrykk fra respondentene er at Difi på dette området gjør en god jobb, tatt i betraktning de virkemidler de rår over.

Skate som organ får blandende vurderinger fra våre respondenter. Flere synes Difi ikke benytter Skate til å trekke opp det brede lerretet av spørsmål som vedrører digitalisering og effektivisering av offentlig sektor. Mye av fokus blir viet felleskomponentene, som jo strengt tatt kun er en – riktignok viktig – mindre del av det samlede digitaliseringsarbeidet.

Universell utforming er et område som har hatt mye fokus de siste årene. Arbeidet på dette området ser ut til å ha tatt mye tid og krefter fra Difi fra og med 2012, og man har åpenbart nådd resultater. Også i 2013 ser arbeidet ut til å være prioritert og godt ivaretatt. Bl.a. er veiledningstjenesten <http://uu.difi.no> etablert.

Viderebruk av offentlige data er et område som Difi, ifølge sin egen rapportering, har gjort en god jobb på. I styringsdialogen har imidlertid departementet ved flere anledninger tilkjennegjort bekymringer for at data.norge.no og viderebruksarbeidet ikke er offensivt nok. Området er likevel ikke viet mye plass i styringsdialogen, og KMDs forventninger på området (i 2014) begrenser seg i hovedsak til en tilvekst på 10 % av nye virksomheter som deler data. Selv om Difi i 2013 erkjenner at områdets åpne data er viktig, begrenser Difis rapportering seg for 2013 til anekdotisk omtale av økt viderebruk, i stedet for å komme inn på hva de selv har bidratt med for å få dette til. Det er

vanskelig å se av rapporteringen at Difis innsats på området legger «til rette for innovasjon» i samfunnet, slik det er formulert i tildelingsbrevene.

Informasjonssikkerhet: dette er et område som Difi har prioritert høyt, og hvor man har bygget opp et nytt fagmiljø i Seksjon for informasjonssikkerhet. Dette representerer også en grenseflate til andre virksomheter (bl.a. NSM) som fortsatt må gå seg til. Difi forventes å være en pådriver på etater/staten når det gjelder å bedre informasjonssikkerheten generelt. Dette består bl.a. i å bidra til økt bruk av styringssystemer for informasjonssikkerhet, sikkerhet i nye IT-systemer og en økt risikoforståelse. Det kan være noe tidlig å si noe entydig om hvordan Difi lykkes med dette arbeidet.

EPJ/OEP: dette er en oppgave som figurerer som oppgave og mål (en bedre løsning) allerede fra 2009, og som går igjen i alle årsrapportene i perioden 2009–2013, selv om oppgaven er flyttet rundt i Difis målhierarki. Rapporteringen kan altså tyde på at Difi har slitt med denne oppgaven.

Difi har vært kontaktpunkt for Norges deltakelse i EUs innovasjonsprogram CIP ICT PSP. Gjennom styringsdialogen er det åpenbart at departementet har vært misfornøyd med (rapporteringen fra) arbeidet med kontaktpunkt-funksjonen.

Prosjektveiviseren har hatt en sentral plass i Difis arbeid med å bidra til bedre styring av offentlige digitaliseringsprosjekter. Difi er selv gjennomgående svært fornøyd med Prosjektveiviseren som veiledningsmateriale, og rapporterer om gode tilbakemeldinger fra brukervirksomhetene. Samtidig erkjennes det (i 2013) at både Prosjektveiviseren og andre verktøy som statusrapporter og kvalitetsmålinger (for digitale tjenester) først og fremst når fagpersoner, og at man sliter med å nå fram til ledere i det offentlige.

Tilbakemeldingen fra våre informanter er at Prosjektveiviseren blir mye brukt, selv om noen viser til at den kan bli enda bedre (ikke bare metode, men også konkrete prosjekterfaringer, case, gode praksiseksempler). Det har tatt tid å bygge opp tilsynet for universell utforming, men flere synes at Difi har kommet godt i gang med veilederfunksjonen. Tilsvarende peker flere på at Difis arbeid med informasjonssikkerhet tegner meget godt, selv om noen peker på utfordringene i grenseflaten mot NSM. Viderebruk av offentlige data og driften av Data.norge.no er gode tiltak, og omfatter nyttig veiledningsmaterie, selv om det fortsatt er mye ugjort på å utnytte mulighetene for forvaltningsutvikling som ligger i datasettene på data.norge.no. Digitaliseringskonferansen får også godt skussmål av flere.

Difis veiledningsportaler generelt god besøksstatistikk. Difi gjorde en brukerundersøkelse om kvalitet på nett hos nettrektører i 700 virksomheter (Kvalitet på nett i 2013²³). Denne undersøkelsen viste at 75 % av nettrektørene som deltok i spørreundersøkelsen mente at Difi sine kvalitetsvurderinger har stor innvirkning på kvaliteten på offentlige nettsteder. Evalueringen viste også at kriteriesettet blir vurdert som et nyttig verktøy i virksomhetenes arbeid.

Digitaliseringskonferansen har blitt en stadig viktigere arena for Difi, som arena for diskusjon rundt digitaliseringsutfordringene og for å synliggjøre Difis bidrag på området. Konferansen får gode tilbakemeldinger av våre informanter.

Rådgiving

Difi har nylig fremsatt et forslag om kvalitetssikring av og rådgiving i digitaliseringsprosjekter i staten og opprettelsen av et digitaliseringsråd. Fram til nå har imidlertid Difi i liten grad vært ute i sektorene og ytt konkret rådgiving i digitaliseringsprosjekter. I henhold til Difis prioriteringer har man ikke gått inn i enkelte sektors og virksomheters utfordringer, så fremt de ikke har stor overføringsverdi til resten av forvaltningen.

²³ http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013_4-kvalitet-paa-nett-2007-2011_1.pdf

Mange av våre respondenter peker på at digitaliseringsutfordringene i det offentlige er betydelige, men at Difi neppe har et tydelig nok mandat eller virkemidler til å gjøre en stor forskjell. Flere respondenter peker på at Difi dessverre ikke spiller noen rolle ift. de store etatenes digitaliseringsarbeid; disse gjør som de vil uansett. Flere påpeker at Difi også er fraværende fra de store og viktige satsingene, f.eks. samhandlingsreformen, det nasjonale beredskapsarbeidet og oppfølgingen etter 22. juli, og reformer som Politireformen og NAVs moderniseringsprogram. Difi er generelt svært opptatt av innbyggerne – og i mindre grad opptatt av effektivitet i forvaltningen, hevder noen. Dette gjør at Difi i liten grad er lydhøre for forvaltningens behov – noe som gjør at bl.a. standardiseringsarbeidet og rådgivning til enkeltsektorer nedprioriteres. Det pekes samtidig på at Difi heller ikke prioriterer de mindre statsetatene som i dag strever, og som kunne trenge råd i sitt digitaliseringsarbeid. Difi kunne bidratt til å etablere «hyllevare» og standardoppsett for disse.

Utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter

Difi har, i samsvar med de politiske strategier og handlingsplaner, hatt som hovedstrategi å samordne forvaltningens bruk av IKT gjennom et sett med felleskomponenter – som sikrer interoperabilitet, reduserer de samlede utviklingskostnadene og muliggjør gjenbruk og ytterligere digitalisering. ID-porten har satt Difi «på kartet» som eier av digital infrastruktur. Difi har en viktig rolle i det å forvalte og drifte disse felleskomponentene som digitaliseringen av offentlig sektor er avhengig av. Vårt inntrykk fra driftssiden er også at Difi her har lagt lista høyt hva gjelder profesjonell drift og statlig kontroll med tjenestekvaliteten.

Framdriften i arbeidet med felleskomponentene/fellesløsningene har vært et sentralt punkt i departementets oppfølging av Difi i alle år. De første årene var det en viss misnøye å spore i at mål ikke ble nådd, mens dette området i dag på mange måter ses på som en suksess. Målt i volum på bruken av ID-porten, har økningen vært formidabel – med 40 mill. transaksjoner i 2013 (mot 27 mill. i 2012). Imidlertid er det fortsatt i hovedsak enkle, skjemabaserte tjenester som benytter ID-porten som autentiseringsmekanisme, selv om det også kommer til nye tjenester på høyeste sikkerhetsnivå (f.eks. e-resept). Digital postkasse til befolkningen ventes klar i 2014, mens et felles register over digital kontaktinfo og reservasjoner er tatt i bruk fra februar 2014.

I etatsstyringsdialogen i 2013 kan det spores en viss misnøye fra departementets side med kvaliteten og den innbyrdes konsistensen i de utredninger som ble gjort for digital postkasse og reservasjonskontaktregister. KMD har senere fulgt opp dette med å be om særskilt rapportering på oppdraget vedrørende digital post til brukerne. Når det gjelder Sikker digital posttjeneste til bedrifter, er det nå avklart at Brønnøysundregistrene/Altinn tar seg av dette, men dette var lenge uavklart.

Våre informanter peker også på at Difi har gjort en god jobb på ID-porten som etter hvert betegnes som en suksesshistorie. Digital post til innbyggerne er ennå ikke avsluttet, og har fått en kronglete start pga. kompetansestrid mellom aktørene, men dette får de til, er blant tilbakemeldingene.

Brukerstøtten for i ID-porten som IDU organiserer, har årlige undersøkelser om tilfredshet. Brukerne er gjennomgående godt tilfredse med den hjelpen brukerstøtten gir.

I årsrapporten for 2013 redegjøres det for at Difis rolle i styring og samordning av IKT i offentlig sektor blir vurdert positivt i relevante miljø og at den er virkningsfull og blir utøvd på en god måte (ref. resultatmålet med samme ordlyd). Difi peker imidlertid på at måloppnåelsen avhenger av de «relevante miljøenes» forventninger, og derfor er vanskelig å måle. Når det gjelder deltakerne i styringsrådet for ID-porten og digital post, opplyser Difi at de får svært positive tilbakemeldinger. Tilbakemeldinger er gitt via Questback og i møtene, hvor evaluering er fast post på agendaen. Videre vises det til at Standardiseringsrådet vurderer Difis koordinering og tilrettelegging for standardisering i offentlig sektor som god innenfor rådende rammer – selv om de gir uttrykk for ønsket om at Difi burde prioritere flere ressurser til dette.

6.4 Offentlige anskaffelser

6.4.1 Effekt og resultatmål

I Difis første årsberetningen (2008) het det at Difi skulle bidra til en godt organisert offentlig sektor som ledes på en målrettet måte, med nødvendig samordning på tvers av sektorer. Måkravene i tildelingsbrevet for 2008 innen området Offentlige anskaffelser var:

- Legge til rette for samfunnstjenlige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede offentlige innkjøp. Overordnede målsettinger har i store trekk vært de samme siden. I tildelingsbrevet for 2013 var hovedmål nr. 3 for Difi: *Offentlig sektor skal gjennomføre samfunnsnyttige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede anskaffelser*. Til hovedmålet ble det gitt to delmål og flere resultatmål:

- Delmål 1: Offentlige oppdragsgiveres kompetanse og evne til å sikre god organisering og styring samt effektive og kvalitetsrettede anskaffelser er styrket

Resultatmål:

- o For å vurdere om delmålet er nådd, vil departementet særlig vektlegge i hvilken grad omfang, kvalitet og brukertilfredsheten av veilednings- og opplæringstilbudet er godt og hvorvidt statistikkgrunnlaget for offentlige anskaffelser er styrket.

- Delmål 2: Det er økt utbredelse av elektroniske verktøy i anskaffelsesprosessene.

Resultatmål:

For å vurdere om delmålet er nådd, vil departementet særlig vektlegge:

- o Omfang av støtte, veiledning og tilrettelegging for elektronisk handel
- o Økt bruk av elektronisk handel som følger satsningen på sentralfinansiering og støtteaktiviteter, herunder flere abonnenter og økt volum på E-handelsplattformen
- o Økt utbredelse av elektronisk faktura, i form av økt andel innkommende elektroniske fakturaer til stat og kommune og økt antall mottakere av EHF-dokumenter.

6.4.2 Resultater

Viktige aktiviteter og tiltak innen området Offentlige anskaffelser har vært arbeidet med PEPPOL (E-handelssamarbeid i EU) og tiltak for økning av e-handelen i Norge og EU-området, profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen, bl.a. gjennom kurs/seminarer, anbefalinger om etablering av og innhold i anskaffelsesstrategier hos oppdragsgivere og om styrket internkontroll, samt bidrag til at offentlige innkjøp også kan være virkemiddel for offentlige målsettinger innen miljø, etisk handel og innovasjon.

Også innen dette fagområdet i Difi blir enkelte informanter stilt spørsmål om direktoratet har for svake virkemidler og om målformuleringene kan bli sterkere og tydeligere. Et ferskt eksempel er en målsetting om økt bruk av elektroniske fakturaer i forvaltningen. Bruken av elektroniske fakturaer øker, men øker sakte. Med bedre datagrunnlag er det mulig å stille sterkere og mer konkrete målkrav og følge opp disse. Men igjen er spørsmålet om Difi bør holdes ansvarlig for resultater som i stor grad avgjøres av andre beslutningstagere i forvaltningen.

Premissleverandør

Avdeling for offentlige anskaffelser har to roller. Den ene er knyttet til å sikre at regelverks-etterlevelse finner sted i offentlige anskaffelser knyttet til konkurransegjennomføring. Den andre rollen er knyttet til å utnytte handlingsrommet i regelverket og ha en pådriverfunksjon knyttet til digitalisering, innovasjon, motvirke sosial dumping, sikre miljø og samfunnsansvar. Dessuten har Difi en viktig rolle i å løfte fagområdet gjennom å bidra til at anskaffelsesstrategier utvikles,

internkontrollen forbedres etc. I denne andre rollen har en ANS en viktig premissgiverfunksjon som brukes aktivt av departementet.

Anskaffelsesområdet jobber internasjonalt som premissleverandør særlig på digitaliseringsområdet, utvikling av statistikk, statens standardavtaler og bidrag på strategier innen innovasjon.

NFD synes å ha begrensede forventninger til Difis rolle som premissgiver for policyutviklingen innen anskaffelsesområdet. Området er i stor grad regelverkstyrt og kompetansen på regelverksutvikling sitter i departementet.

Departementet trekker på Difis kunnskapsgrunnlag innen området i forbindelse med utarbeiding av stortingsmeldinger og til f.eks. forenklingsutvalget, og ønsker at Difi fortsetter arbeidet med å bygge opp dokumentasjon om forvaltningens praksis og utvikling innen dette området.

Difi har mye kompetanse på organisering av gode anskaffelsesprosesser og med tilrettelegging av disse som pådriver for andre forvaltningspolitiske målsettinger, f.eks. knyttet til innovative anskaffelser, grønne eller etiske innkjøp, og har levert gode bidrag på utviklingen av disse områdene, ifølge eksterne brukere. I øyeblikket synes etterspørselen etter bidrag fra Difi på dette området større fra andre sektorer enn fra NFD, som for øvrig har redusert årets budsjett til Difi når det gjelder miljøanskaffelser.

Kunnskapsutvikling

En gjennomgang av *referatene fra etatsstyringsmøtene* viser at departementet har vært godt fornøyd med Difis rapportering og innsats innen området, men også etterlyst bedre statistikk og datagrunnlag for området, og raskere progresjon i enkelte pålagte tiltak.

Difi gjennomførte høsten 2012 en *brugerundersøkelse* av tilfredshet med tjenestetilbudet på anskaffelsesfeltet. Undersøkelsen hadde en lav svarprosent (ca. 33 %). Det er derfor vanskelig å fastslå holdbarheten i funnene. Tjenestene som ble evaluert var maler, veiledere, Statens standardavtaler (SSA), portalen www.anskaffelser.no og arrangementer avholdt av avdeling for offentlige anskaffelser (ANS). Hovedfunn er som følger:

- Mange virksomheter gjør bruk av ulike fagveiledere, men for flere av de relevante veilederne opplyser nær halvparten av respondentene at de har liten eller ingen erfaring. Av de som bruker de ulike veilederne, erfarer over 70 % økt kunnskap og kompetanse og nesten 70 % mener Difis maler forenkler og styrker anskaffelsesprosessen.
- Brukerne er også gjennomgående svært fornøyd med Difis generelle veiledningstilbud.
- Brukerne er også svært fornøyd med Statens standardavtaler (SSA), og nesten 80 % mener de gir økt faglig trygghet.
- Portalen www.anskaffelser.no oppleves som relevant og nyttig, og brukes av nær 90 % av respondentene.
- For arrangementene (kurs, seminarer, konferanser) opplyser over 80 % av respondentene at deltagelse gir økt kompetanse, og nesten 60 % opplyser at de styrker sitt innkjøpsnettverk.

I våre intervjuer med eksterne aktører fikk Difis arbeid innen offentlige anskaffelser mye god omtale. De fleste fremholdt at Difis utvikling av lett tilgjengelige verktøy, maler og veiledere er både viktig og nyttig for de mange mindre aktørene i stats- og kommuneforvaltningen, mens de større aktørene selv har, og må ha, den nødvendige kompetansen på området. Det pekes også på overlappende kunnskapsmiljøer i den sentrale forvaltningen innen anskaffelsesområdet. Departementene pekte på DSS som deres naturlige samarbeidspart og rådgiver innen innkjøp. Andre pekte på Finansdepartementets (FIN) rådgivningskompetanse som mer nærliggende,

spesielt fordi departementets KS I/II-regime ved større innkjøpsprosjekter er førende for deres anskaffelsesarbeid.

NHO mener at Difi har vært en suksess innen anskaffelsesområdet og vært avgjørende for den utviklingen som har vært innen offentlige anskaffelser. Difi har forenklet hverdagen for leverandører og offentlige innkjøpere, og NHO peker på Difis standardiseringsarbeid gjennom standardavtaler, maler, veiledere, opplæring og anskaffelsesportalen anskaffelser.no som spesielt nyttig for leverandørsiden og for offentlige innkjøpere i stat og kommune. NHO mener at Difi har bidratt positivt til grønne innkjøp og sosiale anskaffelser, og at de har en god forståelse både for etikk-aspektet ved innkjøp og for leverandørenes behov.

Kommunesektoren bør være en del av Difis ansvarsområde når det gjelder offentlige innkjøp, mener NHO. Faglig fokus blir ikke bredere av det, for det er de samme mål og ambisjoner som må forankres i kommunesektoren som i statlig sektor. Kommunesektoren er allerede med i det felles samarbeidsprosjektet om offentlige innkjøp/innovasjon, der også Innovasjon Norge m.fl. deltar/har deltatt.

Både KS og NHO ser det gode samarbeidet i «Nasjonalt program for leverandørutvikling» som en suksessfaktor for arbeidet med å styrke offentlige innkjøp. NHO og KS har hovedansvaret for leverandørutviklingsprogrammet, men Difi har tatt rollen i å utvikle og forvalte metodene på dette området. Dette samarbeidet har fungert utmerket. KS og NHO satser på at programmet blir videreført, og regner med at Difi fortsatt tar en rolle.

KS mener at Difi allerede har oppnådd mye bra innen innovasjonsområdet. Anskaffelsesportalen og andre Difi-tjenester er mye brukt i kommunene, selv om disse ikke er utviklet særskilt for de kommunale styringssystemene. Kommunene bruker Difis modenhetsanalyse og anskaffelses-strategier.

KS' Innkjøpsforum spiller en viktig rolle på områder Difis leveranser ikke strekker til, mener KS. Samarbeidet har senket terskelen mellom KS og Difi. KS opplever positive holdninger og åpenheten i Difi og et ønske om samarbeid.

NHO mener at Difi kan bli tydeligere med hensyn til hvordan anskaffelsesreglementet skal følges. Difi kan også bli tydeligere med hensyn til hvilke tilbud/tjenester de har.

Difi bør også kunne overlate mer opplæring og veiledning til eksterne rådgivere. Difi bør bruke mer krefter på å samarbeide med høyskolemiljøer og lære opp lærerne innen offentlige anskaffelser, mener NHO.

NHO savner også en tilsynsmyndighet – som de av hensyn til Difis habilitet som rådgivere mener bør ligge et annet sted, f.eks. i Konkurransetilsynet.

Flere offentlige ledere vi intervjuet pekte på at suksess innen dette fagområdet forutsetter at anskaffelser forankres sterkere i ledelsen i forvaltningen. Difi bør integrere anskaffelser bedre i sin lederutvikling. Dette gjelder også kunnskap om strategisk IKT-ledelse.

Flere ledere tok også opp Difis handlingsrom og arbeidsform. Kanskje kan Difi oppnå enda bedre resultater gjennom en mer proaktiv, oppsøkende arbeidsform, der det tas kontakt og tilbys rådgivning basert på målinger og rapporteringer fra forvaltningen? Difi må gjerne misjonere mer, sa en etatsleder.

DFØ ser gjerne at Difi tar en sterkere rolle innen anskaffelser, med flere standardiserte ramme-avtaler for ulike formål (f.eks. rengjøringsavtaler) og rådgivningsvirksomhet. Gode innkjøpsavtaler er viktig: viktigere enn e-handel, mente en departementsråd.

Enkelte informanter stilte spørsmål ved om anskaffelsesområdet burde legges utenfor Difi. Resonnementet er at offentlige anskaffelser primært må fokusere på effektive anskaffelser. For mange parallelle hensyn forstyrrer hovedmålet, eksempelvis politiske hensyn ved inngåelse av forsvarskontrakter. Også i eierdepartementene KMD og NFD ble det uttrykt bekymring for at det kan bli en samfunnsøkonomisk kostbar affære å legge for mange gode formål inn i anskaffelsesregimet; det være seg grønne innkjøp, etiske innkjøp, innovative innkjøp eller annet. Dette gjør oppgaven mer uoversiktlig og det blir vanskeligere å prioritere riktig.

I forbindelse med denne evalueringen gjennomførte Agenda Kaupang også en *spørreundersøkelse høsten 2014* rettet mot 99 bestillere av tjenester fra Difi siden 2009.

Kun 3 av 51 mottatte svar oppga at de hadde bestilt rådgivning innen anskaffelser, hvilket er for lite til å generalisere tilbakemeldingene.

Vi noterte likevel følgende ønsker fra de tre respondentene om støtte fra Difi utover dagens tjenestetilbud og mandat: Støtte til sentrale anskaffelser og avtaler, støtte til virksomhetenes konkrete anskaffelser, f.eks. renhold, arkivsystemer etc., og ønske om at Difi tar ansvar også i forbindelse med oppdatering av lover og regelverk knyttet til økonomi og anskaffelsesområdet.

7 Grenseflater mot andre underliggende virksomheter

Difi har grenseflater mot en rekke aktører. I mandatet for evalueringen er det ønsket et særskilt fokus på grenseflatene mot:

- Fagområdene virksomhetsstyring og e-handel i DFØ
- Fagområdet informasjonssikkerhet i grenseflaten mellom Difi og NSM
- Operative oppgaver i Brønnøysundregistrene/Altinn
- Forholdet til kommunene og KS

Difi har også grensesnitt mot en rekke andre aktører. Innenfor anskaffelsesområdet omfatter dette særlig DSS. FINs økonomireglement og retningslinjer for kvalitetssikring av større prosjekter gir også sterke føringer for innkjøpsfunksjonen i offentlige virksomheter. Innenfor digitaliseringsområdet er virksomheter som Helsedirektoratet, Senter for IKT i utdanningen, Direktoratet for nødkommunikasjon, Post- og teletilsynet eksempler på aktører som er med å sette agenda på området. Når det gjelder forvaltningsutvikling, har Difis virksomhet faglige grensesnitt mot forskningsprogrammer under Norges forskningsråd.

I avsnitt 7.1 gjennomgår vi grenseflaten mot DFØ, i avsnitt 7.2 grenseflaten mot Brønnøysundregistrene/Altinn, i avsnitt 7.3 Grenseflaten mot NSM og i avsnitt 7.4 forholdet til kommunene og KS.

7.1 Grenseflaten mot DFØ

7.1.1 Vår oppsummering og kommentar

Grenseflaten mellom DFØ og Difi oppfattes i dag som uklar på enkelte områder. Vi registrerer at ambisjonen om god samordning på fagområdene ledelse og styring var en forutsetning for den ansvarsdelingen som ble valgt i 2006. Denne ambisjonen er ikke realisert. At fagmiljøene på ledelse og styring er splittet, gjør det krevende å ta ut potensiale for synergier mellom kompetanseområdene.

For de fleste grensesnittene oppfatter vi at uklarhetene først og fremst skyldes forskjeller i tilnærming og vinklinger, som relativt enkelt bør la seg løse. DFØ har primært et forvaltnings- og driftsansvar, mens Difi har et utviklingsansvar. Dette er to forskjellige roller, selv om det er åpenbare gråsoner mellom dem. DFØ har organisert oppgaver som er relatert til grenseflateområdene i egne funksjoner. Difi arbeider med disse mer spredt i organisasjonen, ofte relatert til større fagområder. Mye av det DFØ gjør ift. gevinstrealisering og samfunnsøkonomisk analyse, internkontroll og prosjektstyring er av generisk karakter, mens mye av det Difi har gjort på disse områdene har sin opprinnelse innenfor IKT-området. Det er gevinster å hente ved bedre samordning på områdene, f.eks. ved å sikre mer felles begrepsbruk i veiledere og utvikling av en felles kursportefølje.

Uklarhetene på de nevnte områdene bør løses ved at DFØ og Difi gjennomgår og tydeliggjør ansvarsfordelingen.

Når det gjelder den mer overordnede forvaltningsutviklingen på områdene styring (som DFØ har et særlig ansvar for) og ledelse (som Difi har et særlig ansvar for), mener vi det er behov for et betydeligere tettere samarbeid, ev. en sammenslåing av miljøene for å oppnå nødvendige synergier. Vi utdyper dette resonnementet i kapittel 11.

7.1.2 Grenseflater og samarbeid

Grenseflaten mellom Difi og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (daværende Senter for statlig økonomistyring) er basert på funksjonsinndelingen som ble gjort ved omorganiseringen av det forvaltningspolitiske virkemiddelapparatet i 2006²⁴. Flere alternative modeller ble vurdert, men den som ble valgt, innebærer at Difi fikk ansvaret for rådgivning, utredning og dokumentasjon av forvaltningsutviklingen i staten, mens DFØ forvalter økonomireglementet og driver rådgivning, opplæring og utredning knyttet til dette. Det ble videre lagt til grunn at Difi og DFØ ikke skulle bygge opp overlappende kompetanse eller ha tilbud på de samme fagområdene²⁵.

Avledet av ansvaret for økonomireglementet er DFØ gitt oppgaven med å legge til rette for at statlige virksomheter kan ivareta sitt ansvar for god styring på best mulig måte. Det er særlig på dette området hvor grenseflaten mot Difi er uklar. Ved opprettelsen ble det påpekt et behov for, og forutsatt, en god kommunikasjon og samarbeid mellom de to direktoratene. Behov for tett samarbeid med SSØ/DFØ ble også poengtert i Difis første årsrapport i 2008. FAD formidlet videre i årlige tildelingsbrev frem til 2012 forventninger om at Difi skulle samarbeide med DFØ slik at arbeidsdelingen skulle være tydelig for andre virksomheter og slik at det ikke ble utviklet parallelle tilbud. Da tildelingsbrevet for 2013, i tråd med DFØs tenkning, ble spisset til å tydeligere omhandle styrings- og resultatkrav for det enkelte budsjettår, ble omtalen tatt ut. Ifølge departementet betyr det ikke at departementet gikk bort fra kravet om godt samarbeid.

DFØ benytter i dag felleskomponenter og løsninger som driftes av Difi. Difi drifter e-handelsplattformen som DFØ leverer systemtjenester på e-faktura til. Samarbeidet på dette området er av mer praktisk art og oppleves ikke problematisk.

Det har vært samarbeid om flere prosjekter mellom DFØ og Difi. Eksempler på det er:

- Felles veileder i beregning av kostnader og gevinster ved omorganiseringer
- Evalueringsdatabasen
- Deltakelse i referansegrupper for veiledere hhv. i DFØ og Difi
- Innføring av elektronisk faktura
- Utvikling av Prosjektveiviseren
- Forsøk på utvikling av felles læringsplattform ved bruk av SAP (ikke videreført)
- Møter om begrepsbruk i forbindelse med oppfølging av rapport om styringssystem for informasjonssikkerhet
- Deltakelse i nettverk for virksomhetsstyring

Som det framgår er samarbeidet i stor grad preget av å være knyttet til enkeltprosjekter. Det har i perioden ikke vært en systematisk samordningsdialog på ledernivå. Det ble holdt faste møter mellom DFØ og Difi i perioden 2008–2010, men disse var av uformell karakter. Det er nå tatt initiativ til en ny samordningsdialog på toppledernivå, men hvilken betydning denne vil få er ennå usikkert.

Forutsetningene om samarbeid er i begrenset grad fulgt opp i eierdepartementenes styringsdialog med etatene i etterkant. Det ble i starten gjennomført noen koordineringsmøter mellom departementene, og i forbindelse med tildelingsbrev for 2015 har departementene samarbeidet om tildelingsbrevet.

²⁴ Rapport fra arbeidsgruppen mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet. Gjennomgang og forslag til ny organisering av regjeringens forvaltningspolitiske virkemiddelapparat. 1. desember 2006

²⁵ St.prp. 69 (2006-2008), St.prp. 1 (2007-2008)

Fagområder hvor DFØ og Difi har grenseflater er:

Styringsprosesser (mål og resultatstyring)

DFØs rolle når det gjelder virksomhetsstyring er forankret i økonomireglementet, DFØ har således en forvaltningsrolle ift. regelverket. DFØ opplever at Difi i noen sammenhenger problematiserer mål- og resultatstyring på en måte som kan skape forvirring i forvaltningen. DFØ forvalter økonomiregelverket og gir råd ift. generell praksis. I sammenheng med evalueringer Difi gjør, kan det også framkomme kommentarer til enkeltvirksomheters praktisering av regelverket. Det kan da framstå som om to offentlige etater uttaler seg ulikt om praktiseringen. Dette oppfatter DFØ som uheldig. Difi på sin side mener fokus på styringspraksis er en naturlig del av enhver organisasjons-evaluering, som Difi gjør flere av som ledd i sin rolle som forvaltningsutvikler. Difis utviklingsperspektiv innebærer at en bør, og skal, stille spørsmål ved praktiseringen av eksempelvis mål- og resultatstyring, og gjennom dette synliggjøre eventuelle dysfunksjoner av praktiseringen. Samtidig ser en at det i grenseflaten mellom forvaltning og utvikling av økonomireglementet er viktig med god kommunikasjon mellom miljøene, noe som ikke er godt nok ivare tatt pr. i dag.

Internkontroll

DFØ har utarbeidet en generell veileder om internkontroll i Staten, basert på COSO. Difi har utarbeidet veiledere for internkontroll bl.a. når det gjelder informasjonssikkerhet. Difi har i denne lagt litt grunn en noe annerledes vinkling på internkontroll enn DFØ, med utgangspunkt i Difis fokus på internkontroll relatert til informasjonssikkerhet.

Difis syn er at COSO er et generelt rammeverk for internkontroll. Difis tilnærming er mer spesifikt rettet mot informasjonssikkerhet. Forskjellene ligger særlig i begrepsbruken. Det er gjort forsøk på avklaring av begrepsbruk, uten at en har lyktes. Difi mener at en full harmonisering av begrepsbruken trolig ikke vil være hensiktsmessig da anvendelsesområdene er ganske forskjellige. Difi ser at det behov for en klargjøring her, men i en slik dialog er det også andre deltagende aktører (DSB, Skatteetaten m.m.).

Samfunnsøkonomisk analyse

Innenfor området samfunnsøkonomisk analyse har DFØ etablert den generelle standarden. Difi bruker samfunnsøkonomiske analyser som et element i sin rådgivning knyttet til bl.a. omstillinger i staten (ref. veileder omstilling i staten), og i sammenheng med rådgivning knyttet til IKT-prosjekter. DFØs rammeverk oppfattes av Difi til å være for stort og komplekst for mindre prosjekter. Det er nå kommet en ny veileder for samfunnsøkonomisk analyse som ifølge DFØ tar høyde for skalering av prosjekter. Difi mener at DFØs standard ennå kan virke for kompleks.

Gevinstrealisering

Innenfor området gevinstrealisering, har DFØ etablert standarden. Difi har også gjort arbeid på dette området, men primært knyttet til gevinstrealisering av IKT-prosjekter. Her har DFØ vært en viktig bidragsyter.

Evaluering

DFØ har bl.a. utarbeidet veilederen «Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen» (oktober 2011). Difi på sin side har promotert selvevalueringsverktøyet CAF, som er et verktøy for helhetlig evaluering av en organisasjons virkemåte, prosesser og produkter/resultater. Difi ser ikke dette som konkurrerende tilnærminger. Oppfattelsen er heller at det er litt forskjellige perspektiver mellom DFØ og Difi på dette området. Difis fokus er på utvikling i den enkelte virksomhet, mens DFØs perspektiv er mer overordnet rettet mot evaluering som verktøy i styringen.

Prosjektstyring

DFØ har så langt ikke engasjert seg når det gjelder praktisk prosjektstyring, men har fokusert på prosjektstyringens rolle innen virksomhetsstyring. Difi har, med noe støtte fra DFØ, utarbeidet Prosjektveiviseren basert på Prince2. Denne oppfattes av DFØ å være vinklet mot IKT-prosjekter, men er også blitt adoptert av andre typer prosjekter. Dette anser DFØ som positivt. Det må avklares om DFØ skal ta eierskap til en mer generisk/generell versjon av Prosjektveiviseren, spesielt knyttet til områdene program- og porteføljestyling.

Anskaffelsesdata

Det pågår også et samarbeid mellom DFØ og Difi på utvikling av en statistikkbase for anskaffelsesdata. DFØ har i denne sammenheng en rolle som innsamler av data til denne basen. Det er ikke endelig avgjort hvem som skal drifte basen. Det oppfattes ikke å være særlige utfordringer på dette området.

7.1.3 DFØs synspunkter på grenseflaten

DFØ erkjenner at samarbeidet mellom DFØ og Difi kan forbedres, og at utfordringene i første rekke er i grensesnittet mellom ledelse/organisering og styring. Hovedutfordringen er at DFØ og Difi har jobbet for lite sammen for å utvikle fagområdene ledelse og styring i sammenheng. Et bedre samarbeid er nå i startgroppen med faste koordineringsmøter på ledernivå fire ganger i året. Fra DFØs perspektiv kunne en også utforske muligheter for samlokalisering og etablering av felles kurslokaler.

DFØ ser at arbeidsdelingen mellom FIN/DFØ og KMD/Difi bidrar til oppsplittede fagmiljøer og at det kan være argumenter for å samle ledelse, organisering og styring, men det må også vurderes opp mot hvilken rolle (forvalter, rådgiver etc.) direktoratene har, og hvor mange direktorater (inkl. størrelse) man bør ha, og hvilke kriterier som skal legges til grunn for å samle oppgaver.

7.1.4 Difis synspunkter på grenseflaten

Informanter fra Difi gir uttrykk for mange av samme synspunktene med hensyn til uklarhet i rolledeling. Grenseflatene mellom de to virksomhetene er ikke like intuitive for brukerne av tjenestene.

Difi mener det er en utfordring at utviklingen av staten er så splittet. Det finnes ulikt regelverk og mange veiledere med grenseflater til hverandre. Samtidig er de ofte skrevet ut fra ansvarsområdet for den enkelte virksomhet. De nasjonale føringer for hvordan man skal styre og gjennomføre gode prosjekter kan dermed oppleves som uoversiktlige, fragmenterte og inkonsistente. Etter Difis oppfatning bør det foretas en helhetlig gjennomgang av regelverk/veiledere knyttet til beslutningsunderlag og gjennomføring for digitaliseringsprosjekter.

For å illustrere de forskjellige rollene henvises det bl.a. til mål- og resultatstyring, der DFØ eier og forvalter mål- og resultatstyringssystemet og veiledere til bruk av dette i staten. Fra Difi savnes fokus på reelle effekter og erfaring med praktiseringen av mål- og resultatstyring. DFØ oppleves først og fremst å ha et operativt driftsfokusert perspektiv på forvaltning av mål- og resultatstyringssystemet.

Flere representanter fra Difi påpeker at selv om en har hatt flere vellykkede samarbeidsprosjekter med DFØ, mangler det en god koordinering på overordnet/strategisk nivå. Også de ser at det blir kunstig å se ledelse og styring hver for seg. Difi mener det dermed er en viss dublering av kompetanse mellom organisasjonene og at dette ikke er optimalt.

7.1.5 Eksterne synspunkter på grenseflaten

I de eksterne intervjuene fremhever mange at grenseflatene mellom Difi og DFØ oppleves som en utfordring. Dette knytter seg særlig til Difis fokus på ledelse i et utviklingsperspektiv, versus DFØs

fokus på styring basert på forvaltning av regelverket. Å plassere ansvaret for så tett sammenvevde områder som ledelse og styring i forskjellige organisasjoner, oppleves som lite hensiktsmessig. Enkelte mener det er behov for en sammenslåing av miljøene knyttet til ledelse og styring mellom Difi og DFØ slik at dette sees bedre i sammenheng og at kompetansen samles på et sted.

Synspunkter fra eierdepartementene (KMD og FIN) er begge fokusert på betydningen av å jobbe tettere sammen, men begge er også skeptiske til ev. en sammenslåing av miljøene.

7.2 Grenseflaten mot Brønnøysundregistrene/Altinn

7.2.1 Vår oppsummering og kommentar

Grenseflaten mellom Difi og Altinn er i prinsippet enkel: dette er to statlige virksomheter som eier og forvalter hver sine felleskomponenter, og som burde klare å jobbe sammen på en konstruktiv måte – mot felles mål om forenkling og digitalisering av forvaltningen. Imidlertid har de to et overlappende ansvar og delvis overlappende målgrupper. Det at to aktører i ulike styringslinjer oppfatter å ha ansvar på det samme området, har over tid gitt seg utslag på flere områder. Når de overordnede avklaringene og grenseoppgangen har vært for utydelig, har det gitt grobunn for noe som kan ligne maktkamp mellom to statlige etater. Det er vårt inntrykk at dette dessverre også kan ha vært hemmende for det samlede digitaliseringsarbeidet i staten.

Selv om både Altinn og de fleste av våre respondenter i det hele har vært svært fornøyde med Difis tjenester rundt ID-porten, har det åpenbart vært spesielt krevende for Altinn – og for samarbeidet mellom de Altinn og Difi – at Difi ikke bare har et operativt ansvar for sine felleskomponenter, men også har rollen som pådriver og premissleverandør for digitaliseringen i offentlig sektor, og for utviklingen og forvaltningen av felleskomponenter.

Vår vurdering er at grenseoppgangen mellom de to, i sak, ikke burde være veldig krevende. Konflikten mellom de to har imidlertid hatt en form som har vært svært uheldig. Den uklarhet som fortsatt måtte herske vedrørende Difis og Altinns respektive ansvarsområder for digitalisering av forvaltningen, og dermed samordningen av arbeidet med felleskomponenter, må derfor snarest avklares av de to departementene. Det vil i den forbindelse sannsynligvis være nødvendig å foreta en mer detaljert beskrivelse av enkeltoppgavene til henholdsvis Difi og Brønnøysundregistrene.

Difi bør også selv i større grad enn til nå forankre sin rolle som samordner i Skate, slik at også de andre felleskomponenteierne støtter opp om rasjonale i de avklaringer som gjøres. Dette er bl.a. nødvendig for at Difi skal lykkes med å etablere Sikker digital post til innbyggerne som en felles-løsning, og i samordningen av felleskomponentene – til beste for hele staten. Av samme grunn bør det utarbeides en tydelig strategi for Altinn; hva skal Altinn være for hvem.

7.2.2 Om grenseflaten

Difi og Brønnøysundregistrene er sammen med de andre felleskomponenteierne, begge ansvarlige for å forvalte viktige byggesteiner i digitaliseringen av offentlige tjenester. Difi har samtidig rollen som samordner i forvaltningen av felleskomponentene. Difis tjeneste ID-porten er autentiserings-kanal for innlogging til statlige digitale tjenester, herunder også Altinn. Med den nye tjenesten Sikker digital post, får Difi ansvar for digital kommunikasjon mellom offentlige tjenesteeiere og innbyggerne.

Brønnøysundregistrene har en lang historie som registerfører for næringslivsrettet informasjon. Brønnøysundregistrene har siden 2003 hatt ansvar for Altinn, som er et samarbeid om infrastruktur og tjenesteplattform for offentlige tjenester til næringsliv, innbyggere og andre virksomheter. Mange statlige etater, kommuner og fylkeskommuner bruker Altinn som plattform for sine skjemaer. Også

Altinn er i løpende videreutvikling som kommunikasjonsplattform, og et økende antall offentlige tjenesteeiere benytter Altinn som plattform for sine tjenester.

Altinn er en integrert del av Brønnøysundregistrene, og er et teknologimiljø som benytter eksterne underleverandører. Til sammenligning er tilsvarende miljø i Difi (i Leikanger) et mer «in-house» teknologimiljø.

Det er et åpenbart overlapp mellom Difis og Altinns strategier og planer med hensyn til tjenstedigitaliseringen i det offentlige. Det ligger her en grunnleggende kilde til interessekonflikter mellom de to virksomhetene.

Sikker digital post og Altinn representerer i praksis to alternative kanaler for kommunikasjon mellom det offentlige og innbyggere. Dette er to alternative tekniske infrastrukturer for sending av meldinger/post til innbyggere. Det har på dette grunnlag vært en langvarig disputt om hvem som bør ha ansvar for digital meldingsformidling mellom myndighetene og innbyggerne. Begge virksomhetene har velbegrunnede argumenter for hvorfor de best kan ta ansvar for oppgaven. I diskusjonen rundt dette, dukker det opp både IKT-faglig relevante spørsmål som hvem som har den beste driftsmodellen og helpdesken, avhengigheten til eksterne leverandører og hvorvidt sikkerheten er god nok.

Det pågår en vurdering av hvordan Difis løsning for Sikker digital post kan samvirke med innbyggertjenestene i Altinn slik at det samlet blir best mulige tjenester til brukerne.

7.2.3 Synspunkter på grenseflaten

Synspunkter fra Brønnøysundregistrene og Altinn

Sett fra Brønnøysundregistrene og Altinn har det på generelt grunnlag virket samfunnsøkonomisk ufornuftig at det gjennom Difis satsinger bygges opp en ny, parallell infrastruktur for informasjonsformidling til innbyggerne. Altinn er en etablert og velfungerende infrastruktur – hvorfor ikke satse på det som allerede finnes?

Det at Altinn har meldingsboksen for kommunikasjon mot virksomheter, mens Difi skal ha ansvar for meldingsformidlingen mot innbyggerne, baserer seg på et kunstig skille mellom innbyggere og virksomheter, er et av de synspunktene som har fremkommet fra Brønnøysundregistrene.

Altinn er fornøyd med ID-porten og måten Difi har forvaltet denne oppgaven.

Den viktigste kilden til disputer er den rollekonflikten Altinn opplever ligger i Difis samtidige roller som felleskomponenteier og samordner/premissleverandør for forvaltningen og utviklingen av felleskomponenter. Brønnøysundregistrene mener det er viktig å skille klart mellom direktoratrollen som forvalter av premisser og rammeverk, og rollen som utøvende aktør. Det er uheldig at disse rollene kombineres i en etat. Når Difi utreder og deretter velger å løse oppgaver selv, kan det bli stilt spørsmål om habilitet. Dette har utfordret samarbeidsklimaet mellom de to som i utgangspunktet er jevnbyrdige felleskomponentforvaltere.

Synspunkter fra Difi

Difi har en pådriver- og samordningsrolle i digitaliseringen av offentlig sektor. Som ledd i dette har Difi utredet og utviklet enkelte nasjonale felleskomponenter, og forvalter disse videre. Særlig sentralt står ID-porten, med MinID, et felles nasjonalt kontakt- og reservasjonsregisteret (som skal understøtte forvaltningens digitale kommunikasjon med innbyggerne) og en løsning for sikker post til innbyggere. Funksjonen disse komponentene og løsningene tilbyr, ble prioritert fordi det var en klar forventning om at de i betydelig grad vil bidra til digitalisering og en mer samordnet IKT-

utvikling i det offentlige. De utredninger som ligger forut for løsningsetableringene, er blitt forankret i regjeringen.

Under arbeidet med løsningene, og særlig i tilknytning til Sikker digital post til innbyggerne, har Brønnøysundregistrene tydelig tatt til orde for at den ønskede funksjonen heller burde dekkes av Altinn. Dette var også ett av alternativene som ble utredet, men dette nådde ikke opp som det mest samfunnsøkonomisk gunstige. Konseptet som ble fortrunket innebar at selve postkasse-funksjonaliteten tilbys av flere aktører i markedet, for på den måte å oppnå rask utbredelse. Difi antydte at en medvirkende begrunnelse for konklusjonen var at Altinn på det tidspunktet også hadde utfordringer med ytelse og stabilitet.

Difi påpeker at Altinn og Brønnøysundregistrene også etter at beslutning er tatt, står på sin opprinnelige konklusjon og både videreutvikler og markedsfører meldingsboksen i Altinn til å håndtere innbyggerpost. Dette har ifølge Difi vært utfordrende for samarbeidsklimaet mellom de to virksomhetene.

Difis inntrykk er for øvrig at uenigheten går videre enn det konkrete løsningsvalget for digital postkasse. Difi peker på at det kan være utydelig, og kanskje også uenighet om hvor koordineringsansvaret for digitaliseringen av offentlig sektor ligger. Difi oppfatter i denne sammenheng Altinns samfunnsrolle som mer uklar enn Difis rolle. Det foreligger bl.a. ikke en klar og tydelig strategi for hva Altinn skal være for hvem. Så lenge dette ikke er avklart, kan det være legitimt å argumentere for at Altinn kan være «alt for alle». Diskusjonen om løsningsvalg og utforming av felleskomponenter har også en rent faglig komponent, som vedrører kompleksitet. Difis vurdering er at nasjonale felleskomponenter bør avgrenses slik at de ikke blir for komplekse og lite fleksible.

Difi har tydelig påpekt at nasjonale felleskomponenter, og særlig løsningskomponenter som Altinn, ID-porten og Sikker post, må fungere sammen. Det er i utgangspunktet utfordrende at de eies og forvaltes i svært ulike kontekster, med ulike rammebetingelser og dertil prioritering. Dette utfordrer også grenseflaten mellom Difi og Altinn. Difi opplever at NFD som eierdepartement har vært lite styrende overfor Brønnøysundregistrene på dette området.

Difi er nøye med å presisere at det ikke er noen konflikt med Brønnøysundregistrene som etat. Det har vært og er fortsatt et omfattende samarbeid, og det er ikke konflikt på alle områder. Bl.a. har man hatt et betydelig og godt samarbeid på området informasjonsforvaltning.

Den utfordrende grenseflaten og samarbeidsklimaet mellom Altinn og Difi har pågått i 5–6 år og er problematisk siden det tar mye energi og er en tidstyv. Det kan også medføre at aktuelle offentlige virksomheter blir avventende til hvordan de skal bruke løsningene. Konflikten kan også brukes som begrunnelse for ikke å digitalisere; slik sett er dette svært uheldig. Samtidig er det riktig å si at den «konkurransen» som ligger i dette også har ført til bedre resultater – kanskje hos begge parter.

Synspunkter fra eksterne

Det er av flere påpekt at det har vært til dels åpne disputer mellom Difi og Altinn om strategier og veivalg, særlig knyttet til arbeidet rundt digital post.

Selv om ting er besluttet, har det framstått som gjentatte forsøk på omkamper. Dette har gått begge veier. For mange av de andre aktørene i forvaltningen har denne konflikten framstått som lite konstruktiv, og har vært vanskelig å være vitne til. Det er indikasjoner på at konflikten har ført til at enkelte etater har valgt andre og kanskje suboptimale løsninger, for ikke å bli trukket inn i konflikten.

Flere av respondentene påpeker at konflikten burde vært bedre avklart av de to ansvarlige departementene, eventuelt i regjeringen. Dessuten må avklaringene følges opp bedre gjennom etatsstyringen.

Samtidig er det også flere innspill som tar opp spørsmålet om det er hensiktsmessig at staten bygger opp så vidt likeartede og parallelle driftsmiljøer.

7.3 Grenseflater mot Nasjonal sikkerhetsmyndighet

7.3.1 Vår oppsummering og kommentar

Det er grunn til å anta at det pågående arbeidet med Handlingsplanen for informasjonssikkerhet vil kunne bidra til å rydde opp i ansvarsforhold og relasjoner mellom aktørene. Arbeidet med å revidere sikkerhetsloven vil sannsynligvis også bidra til å klargjøre NSMs rolle og ansvar, selv om det i forbindelse med framleggelsen av lovutkastet kan oppstå nye utfordringer og avklaringsbehov.

Det er likevel ikke å forvente at arbeidene med sikkerhetsloven og handlingsplanen vil gi en tilstrekkelig avklaring til at denne grenseflaten for framtiden vil være uproblematisk. NSM og Difi vil sannsynligvis alltid ha litt forskjellige perspektiver, og en løsning bør ta utgangspunkt i dette. Det er nok også slik at det uavhengig av hensyn og faglig ståsted er viktig at ikke all informasjonssikkerhetskompetanse ligger i en etat, men at den er distribuert og til stede i de kontekster hvor denne kompetansen er viktig. En faglig diskurs mellom aktører med ulike utgangspunkt vil sannsynligvis være mer til gagn enn ulempe for samfunnet.

IT-sikkerhets- og informasjonssikkerhetsfeltet er et fagfelt hvor innhold, utfordringer og problemstillinger er i kontinuerlig utvikling og endring. Grenseflateproblematikken mellom NSM og andre aktører vil derfor sannsynligvis være en del av virkeligheten framover. Dynamikken på området vil gjøre at det hele tiden vil måtte tas nye avveininger mellom hensyn. Det er viktig med god samordning, slik at en unngår oppbygging av parallelle systemer på sikkerhetsområdet.

Det er like fullt behov for å sikre en god dialog mellom NSM og Difi, og mellom andre aktører på området med utgangspunkt i aksept og forståelse av hverandres roller. NSM er overordnet Difi i konteksten sikkerhetsloven og NSMs samordnings- og tilsynsansvar. Siden NSM selv er en del av staten har imidlertid også Difi strengt tatt, i kraft av sin rolle i informasjonssikkerhetsarbeidet i statsforvaltning, på en måte en overordnet stilling i relasjonen til NSM. Samtidig som de to virksomhetene må kunne opptre som jevnbyrdige fagmiljøer og håndtere de hensyn som må møtes i utførelsen av regjeringens politikk, har de altså samtidig andre «hatter» som utfordrer relasjonen.

7.3.2 Om grenseflaten

Difi og NSM har en grenseflate som tar utgangspunkt i den ansvarsdeling som gjelder på sikkerhetsområdet.

NSM er Norges ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet, og er det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet. NSM er nasjonal varslings- og koordineringsinstans for alvorlige dataangrep og andre IKT-sikkerhetshendelser. NSMs oppgaver er å beskytte informasjon, informasjonssystemer og andre objekter mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger gjennom tilsyn iht. sikkerhetsloven, utvikling av sikkerhetstiltak, gi råd og veiledning og varsle og håndtere alvorlige dataangrep mot aktører i Norge. NSM er formelt underlagt Forsvarsdepartementet, men har også en faglig rapporteringslinje til Justis- og beredskapsdepartementet (JD), som er tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap i hele den sivile sektoren. KMD har imidlertid det overordnede ansvaret for koordinering av regjeringens politikk på informasjonssikkerhet i statlig sektor, og har Difi som utførende etat på området.

NSMs overordnede ansvar er ivaretagelse av rikets sikkerhet. Virkemidlene er å redusere sårbarhet gjennom forebygging (f.eks. ved å sette standarder), beredskap (gjennom håndtering av konkrete hendelser) og tilsyn/kontroll overfor aktører med sikringsbehov. Dette omfatter IKT-produkter, systemer og infrastruktur og konkrete fysiske objekter. NSMs praktiske ansvar er over tid blitt utvidet. NSMs ansvar er ikke veldig klart definert, men avhenger av tema og område (beredskap, hendelseshåndtering, tilsyn). NSMs ansvar for å skulle koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden iht. Sikkerhetsloven, omfatter også Difi.

Difis ansvar er koordinering av arbeidet med informasjonssikkerheten i staten. Det er pr. i dag ikke noe enhetlig og felles kravsett for sikkerhetsarbeidet i statlig sektor, men dette arbeidet er igangsatt. Etablering av et kompetansemiljø for informasjonssikkerhet i statsforvaltningen i Difi ble vedtatt i 2012, og må sees i denne sammenheng. Miljøet skal være pådriver når det gjelder bedre styring av informasjonssikkerhet i statsforvaltningen. Kompetansemiljøet er også tiltenkt en sentral rolle når det gjelder informasjons- og opplysningsvirksomhet knyttet til informasjonssikkerhet i statlige etater, særlig gjennom veiledninger. I tillegg til informasjonssikkerhet kan dette omfatte mer forretningsmessige krav, sikkerhetskrav i samhandling og krav om taushetsplikt etc.

Difis utgangspunkt er forvaltningsutvikling og tilrettelegging for flere sikre, trygge og brukervennlige digitale løsninger i statlig sektor. Utgangspunktet er derfor et helt annet enn NSMs, som springer ut av de mer tradisjonelle beskyttelses- og skjermingshensynene. Difis arbeid er forankret i eForvaltningsforskriften og i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet.

7.3.3 Synspunkter på grenseflaten

Synspunkter fra NSM

NSMs grensesnitt mot Difi knytter seg i stor grad til at NSM stiller krav til de løsninger og felleskomponenter Difi forvalter. Dette er en rolle NSM har overfor alle statlige tjenesteleverandører.

NSM syn er at Difis ansvar på området er avgrenset til forvaltningen. NSM, som har et nasjonalt ansvar, står dermed over Difi når det gjelder arbeidet med IKT- og informasjonssikkerhet. Difi som tjenesteleverandør har leveransekrav til seg, samtidig som de selv stiller krav til sikkerhet. Her kan det være motsetninger. Høy grad av sikkerhet kan redusere brukervennlighet og medføre økte kostnader. Siden Difi også skal levere tjenester, kan disse hensynene settes mot hverandre i Difis avveininger og disposisjoner.

NSM sin erfaring er at hensynet til sikkerheten ofte nedprioriteres i digitaliseringsarbeidet og i Difis avveininger. NSM viser til et pågående arbeid knyttet til revidering av sikkerhetsloven, og påpeker at det ligger en forventning om at dette arbeidet vil bidra til å klargjøre rollene mellom NSM og Difi.

Etter at Difi fikk et større ansvar for informasjonssikkerhet i 2012, har en fått en mer omfattende diskusjon om digitale løsninger og sikkerhetskrav mellom virksomhetene. Difi og NSM har forskjellige syn på balansen mellom sikkerhet og hensynene til brukervennlighet og kostnader.

NSM stiller også spørsmål om hvilken kompetanse Difi trenger innenfor dette området. Etter NSMs syn, har Difi først og fremst ansvar for å implementere sikkerhetsløsninger i staten og å yte støtte til prosjekter de har ansvaret for. Kompetansemiljøet i Difi bør primært være fokusert mot dette.

Synspunkter fra Difi

Difi opplever å ha et annet utgangspunkt når det gjelder spørsmålet om informasjonssikkerhet enn NSM. NSM jobber etter Difis oppfatning ikke med sikkerhet, men med beskyttelse. Sikkerhetsbegrepet er bredere og omfatter også spørsmål om tilgjengelighet til tjenester, ivaretagelse av personvern m.m. De to virksomhetenes arbeid er forankret i ulike regelverk og formål, hvilket gir forskjellige tilnærminger. Difis tilnærming er at flere hensyn (brukervennlighet, tilgjengelighet,

konfidensialitet, integritet etc.) må avveies mot sikkerhetskravene. Difi bestrider ikke at NSM har det overordnede styringsansvaret, og er tilsynsmyndighet på sikkerhetsområdet. Samtidig er det åpenbart at NSM ikke kan løse alle oppgaver på sikkerhetsområdet, og at andre etater må ta ansvar for sine «deler» av dette området.

Sikkerhetsbetraktninger må ses i lys av hensikten med en løsning eller en tjeneste, ikke bare ha fokus på beskyttelse. Difi opplever også at NSM ikke er helt konsekvent i sin rolleforventning overfor Difi. Bl.a. har NSM innenfor rammen av NorCERT-systemet gitt Difi et tydelig sektoransvar for offentlig sektor. NorCERT har et klart beskyttelsesperspektiv. Det oppfattes å være behov for en ytterligere avklaring av rollene mellom virksomhetene.

Gitt de forskjellige rollene, stiller Difi spørsmål ved om dette er roller som kan avklares 100 prosent. Det vil alltid kunne være ulike syn på avveiningen mellom beskyttelseshensyn og hensynet til formålet for en løsning eller tjeneste.

Ved overføringen av ansvaret for informasjonssikkerhet fra FAD til JD, er det blitt behov for en tettere kontakt mellom Difi og NSM. Det har i 2014 vært avholdt flere møter på ledelsesnivå med slike rolle- og ansvarsavklaringer som mål.

Et spørsmål som kan reises er likevel om de ulike hensynene i større grad burde møtes på et høyere nivå. Det er antagelig riktig at hensynene møtes på direktoratsnivå, siden det bidrar til en nødvendig og løpende faglig diskusjon og årvåkenhet rundt disse temaene. Føringerne fra regjeringens digitaliseringsstrategi og med den nasjonale handlingsplanen for informasjonssikkerhet, må ligge til grunn for en slik diskusjon.

Difi er kjent med at NSM selv håper på en bedre avklaring av sin rolle, i og med arbeidet med revidert sikkerhetslov. Difi er ikke nærmere involvert i dette lovarbeidet, men vil være høringsinstans.

Synspunkter fra eksterne

Fra eksterne respondenter side er det få synspunkter på ansvarsdelingen mellom NSM og Difi. Det som fremkommer av kommentarer knytter seg til forskjeller i NSM og Difis ulike roller, som er i tråd med det som er omtalt ovenfor. NSM oppfattes å ha et rendyrket fokus på sikkerhet i et beskyttelsesperspektiv, mens Difi i større grad oppfattes å ha videre perspektiv hvor tilgjengelighet og brukerorientering er viktig. Disse to hensynene kan komme i konflikt.

7.4 Grenseflaten mot kommunene og KS

Difis roller, ansvar og oppgaver skal i evalueringen også vurderes opp mot behovet for i større grad å se statlig og kommunal sektor i sammenheng. Vi presenterer først vår oppsummering og kommentar (7.4.1). Deretter redegjør vi for beskrivelser og funn på de respektive innsatsområdene: Forvaltningsutvikling – ledelse og organisering (7.2), Digitalisering (7.3) og Anskaffelser (7.4).

7.4.1 Vår oppsummering og kommentar

Difis rolle er i dag først og fremst rettet mot statsadministrasjonen. Dette omfatter departementene, direktoratene, Fylkesmannen og annen statlig virksomhet. Gjennomgangen viser likevel at hovedtyngden av Difis oppgaver og ressurser også i stor grad retter seg mot kommunene. Dette gjelder i første rekke innenfor områdene digitalisering og anskaffelser, og i mindre grad innenfor område ledelse og organisering²⁶. Kommunene og KS er både viktige brukere og samarbeidspartnere av løsninger, veiledere m.m.

²⁶ Beskrivelsen av oppgaver mot kommunene er basert på notat fra Difi av 16.06.14 og 01.07.14

Ved etableringen av Difi var det på et tidlig tidspunkt et møte mellom KS på administrativt nivå og Difis ledelse hvor det var enighet om å ha møter på høyt nivå ved behov. Det er med jevne mellomrom møter mellom Difi og KS om konkrete problemstillinger eller for gjensidig informasjon.

Det er på anskaffelsesområdet Difi har den største grenseflaten mot kommunesektoren, og inntrykket er at Difi har utviklet en rolleforståelse og samarbeidsformer med KS og kommunene som i hovedsak fungerer godt.

Når det gjelder utvikling av den generelle forvaltningspolitikken og digitaliseringen av offentlig sektor, er det imidlertid behov for en tydeliggjøring av Difis roller og ansvar overfor kommunesektoren, og vi utdyper dette under.

Den generelle forvaltningsutviklingen

Vår vurdering er at det er behov for at forvaltningspolitikken bør ha et helhetlig perspektiv på utvikling av offentlig sektor. Difi som regjeringens redskap i utvikling og gjennomføring av forvaltningspolitikken bør bære dette samfunnsmandatet.

For å kunne øke gjennomføringskraften i offentlig sektor er det vår vurdering at Difi bør ha et særlig ansvar for å identifisere og fasilitere prosesser knyttet til samordningsutfordringer og «samfunnsfloker» som relaterer seg til en sektorisert stat og forholdet mellom forvaltningsnivåene. Difis mandat bør tydeliggjøres i en slik retning. Som Difis eier og oppdragsgiver vil statsforvaltningen fortsatt være Difis primærmålgruppe, men Difis ansvar for at det utvikles løsninger som også ivaretar kommunenes behov, bør forsterkes. En slik dreining vil ha konsekvenser for videreutviklingen av Difis ulike roller som kunnskapsutvikler, premissleverandør og kunnskapsformidler. Det vil bl.a. være behov for å utvikle effektive strategier for hvordan man kan bruke nettverk, møteplasser og partnerskap som grunnlag for en effektiv dialog mot kommunene og KS. En tydeliggjøring av Difis ansvar for å ivareta et helhetlig perspektiv på utviklingen av offentlig sektor vil ha konsekvenser for Difis allerede brede portefølje. Dette drøftes i avsnitt 11.3.

Digitalisering

Difis rolle overfor kommunesektoren er utfordrende. Difi må bidra til samordning i hele offentlig sektor, gjennom et samspill med mange aktører – bl.a. med KS og KommIT. Når det gjelder felleskomponenter og -løsninger, er kommunesektoren både målgruppe og bidragsyter. Gjennom KommIT utvikles kommunale felleskomponenter, og KommIT blir en av mange felleskomponenteiere. Samarbeidet mellom Difi og KommIT foregår gjennom de virkemidler som er etablert for dette (bl.a. Skate, veikartet for felleskomponenter). Øvrig samordning på digitaliseringsområdet må skje gjennom arbeidet med nasjonale standarder og overordnede arkitekturprinsipper, og hvor kommunesektorens behov uttrykkes gjennom KS' og KommITs initiativer og bidrag i arbeidet. Det er uansett åpenbart at Difis arbeid mot kommunesektoren må være godt koordinert med KS og KommIT, også utover det som skjer av samordning innenfor rammen av Skate-samarbeidet. Ser vi bredt på det, synes det å være et stykke vei før det kan sies at dette grensesnittet helt har funnet sin form.

Det er riktig å oppsummere med at grensesnittet mellom Difi og KS på digitaliseringsområdet er todelt. Som faglig premissleverandør er det viktig at Difi er en kompetent bestiller og samordner av statlige digitaliseringsinitiativer, og derved bidrar til forutsigbarhet for kommunesektoren. I utviklingen av nasjonal politikk, nasjonale komponenter og konsepter er det også viktig at Difi i tilstrekkelig grad lytter til KS og kommunesektorens behov. Som eiere og forvaltere av felleskomponenter og fellesløsninger, er det viktig at Difi og KommIT – som KS' gjennomførende organ – er godt koordinerte.

Det at Difi, i og med 2014-tildelingsbrevet, har fått en rolle som «Senter for innovasjon både i stat og kommune» og forventes å bygge opp en satsing på innovasjon mot kommunesektoren, utfordrer ikke i noen særlig grad samarbeidet mellom Difi og KommIT på IKT-området – all den tid de innovasjonsfaglige tilnærmingene så langt i beskjeden grad omhandler digitaliseringsarbeidet direkte.

Det synes å være enighet om at Difi ikke vil kunne bli et direktorat for kommunesektoren, hverken på IKT-området eller andre områder. Dersom Difi eksempelvis skal gi faglige råd til enkeltkommuner eller til grupper av kommuner, fordrer dette at KS i større grad er med på styringen av Difi. Dette fordrer i sin tur en annen organisasjonsform for Difi enn direktoratsformen. Hovedspørsmålet, sett fra KS' side, er om Difi kan gjøres mer relevant for kommunesektoren på digitaliseringsområdet, og på hvilken måte dette eventuelt kan skje. Med bakgrunn i informantenes utsagn synes de viktigste forbedringspunktene for Difis vedkommende å være at:

- Difi i enda større grad bidrar til å koordinere statlige sektorinitiativer
- KS i enda større grad involveres i de nasjonale initiativene og utviklingen av felleskomponenter og -løsninger
- Difi i forvaltningen og videreutviklingen av felleskomponenter samordner seg enda bedre med KommIT og tar enda bedre hensyn til kommunesektorens behov

I avsnitt 11.6 foretar vi en nærmere drøfting av om Difi fortsatt bør kombinere rollen som på den ene siden premissleverandør og utreder av behov, konsepter og løsningsstrategier, og på den annen side utvikler, forvalter og drifter av felleskomponenter.

Offentlige anskaffelser

På anskaffelsesområdet er inntrykket at Difi har utviklet en rolleforståelse og samarbeidsformer med KS og kommunene som i hovedsak fungerer godt. Når det gjelder utvikling av den generelle forvaltningspolitikken og digitaliseringen av offentlig sektor, er det imidlertid behov for en tydeliggjøring av Difis roller og ansvar overfor kommunesektoren.

7.4.2 Forvaltningsutvikling – ledelse og organisering

Difis leveranser på området forvaltningsutvikling – ledelse og organisering, er av begrenset omfang. Difi har imidlertid gjennomført utredninger som omhandler temaer knyttet til statens styring av kommunesektoren. Innbyggerundersøkelsen som Difi er ansvarlig for, gir også kommunene kunnskap som de kan bruke i planlegging og prioritering av eget kvalitets- og utviklingsarbeid. Fra 2014 har som tidligere nevnt Difi fått i oppdrag å etablere et kompetansemiljø for innovasjon i stat og kommune. Difi har i den forbindelse etablert et nettverk for statlige virksomheter som jobber med, eller planlegger å jobbe med, innovasjon. Nettverket er i en pilot/forsøksfase og består av 8 statlige virksomheter i tillegg til KS og Deloitte. Målet er å trekke inn flere virksomheter, og spesielt få med representanter fra kommunesektoren.

Informantenes syn på Difis rolle mot kommunene på området generell forvaltningsutvikling

De fleste av våre informanter etterlyser en forsterket og tydeligere innsats fra Difi med relevans for kommunene. Det er noe ulike oppfatninger om dette krever endringer i mandatet eller ikke. Det argumenteres med at forvaltningspolitikken bør ha et helhetlig perspektiv på utvikling av offentlig sektor og at Difi som regjeringens redskap i utvikling og gjennomføring av forvaltningspolitikken bør ha det samme perspektivet. Dette i motsetning til KS som er en interesseorganisasjon og har et annet mandat enn å iverksette regjeringens politikk. Difi må bære samfunnsmandatet, og samarbeide med KS, konsulentbransjen og academia der det er formålstjenlig.

Det andre perspektivet er at Difis målgruppe fortsatt bør være statsforvaltningen, men med fokus på statlige løsninger som vil komme kommunene til gode og sikre sømløshet mellom forvaltningsnivåene og sektorer.

Uavhengig av ulike synspunkter på Difis mandat, er mange av informantene opptatt av at Difi i større grad enn i dag bør vie forvaltningen som helhet større oppmerksomhet. Bl.a. vil dette omfatte utfordringene knyttet til gjennomføringskraft, der kommunene er den viktigste oppgaveløseren (jf. også Difi-rapporter som har påpekt dette). En barriere for dette er de to styrings-/samtalestrømmene som konkurrerer i forvaltningen: på den ene siden Stortinget v/ kommunalkomiteen, via KMD, KS og kommunene med fokus på kommunalt selvstyre; på den andre siden sektorene fra Storting, via fagdepartement og ut til kommunene (dels gjennom Fylkesmannen og dels direkte) som skal ha gjennomført sin sektorpolitikk. Fylkesmannen vil i sin rolle møte dette spennet, og påpeker at de trenger et organ som Difi som kan bidra til bedre samordning. Helhet, samfunnsfloker og offentlig sektors gjennomføringskraft bør derfor være kriterier som styrer prioriteringene i Difi. Flere informanter sier at jakten på tidstyver er et greit enkeltstående prosjekt, men Difi bør ikke ha for mange slike. Man trenger et Difi som kan være en katalysator for å identifisere samfunnsfloker på tvers av nivåene og sektorene.

Som ledd i en mer helhetlig forvaltningsutvikling nevner flere informanter at det bør vurderes om Difis lederutviklingsprogrammer bør utvikles og tilbys, i enda større grad, også kommunene²⁷. Dette kan eksempelvis være programmer som adresserer sentrale utfordringer i offentlig forvaltning: digitalisering, samfunnsfloker, gjennomføringskraft, men også programmer med fokus på hvordan det er å lede politisk styrte organisasjoner, gjerne med egne moduler for statlige og kommunale ledere²⁸.

Difi oppfattes å ha god statlig forvaltningskompetanse. En sterkere satsing mot kommunesektoren krever at Difis kompetanse økes vesentlig. Det fremheves som positivt, og helt nødvendig, at Difi involverer kommuner og andre med kompetanse i referansegrupper etc. i prosjekter.

Ingen av informantene ser det som naturlig at Difi tar oppdrag for enkeltkommuner. Eksempelvis vil mange kommuner etterspørre bistand til å vurdere økonomiske konsekvenser og effekter for lokaldemokratiet ved ulike tiltak. Dette bistår KS og kommunalavdelingen i KMD med. Difis rolle vil kunne være å utføre analyser av forvaltningspolitiske konsekvenser, f.eks. med hensyn til hva det betyr å få større kommuner, endring i statlige styringsformer, organisering og finansiering for å oppnå ønskede effekter.

Vårt inntrykk er at informantene fra KS er kritiske til en eventuell utvidelse av Difis mandat mot kommunene. De er også ambivalente til en del av det Difi gjør i dag. Det anerkjennes på den ene siden at Difi gjør «smarte ting» som kommunene bruker og etterspør, men på den annen side er KS bekymret for at det blir for mye statlig tekning og for lite kommuneperspektiv i løsninger og tilnærminger. KS har vært skeptiske til at Difi har fått ansvar for *Senter for innovasjon for kommune og stat*, men velger å samarbeide når det første er blitt slik. De reiser også spørsmålet om hvorfor Difi skal ha dette når Difi har staten som hovedmålgruppe. Dersom Difi får et utvidet mandat, mener man at styringsformen bør endres fra styring gjennom tildelingsbrev til reell samstyring med kommunene/KS.

²⁷ Ifølge Difi tilbys de fleste e-læringsprogrammene kommunene allerede

²⁸ I de øvrige nordiske landene er det i ulik grad etablert felles tilbud til statlige og kommunale ledere. I Danmark har Moderniseringsstyrelsen en del tiltak (bl.a. tilbudene på e-læringsplattformen Campus) som retter seg mot hele forvaltningen (staten, regioner, kommuner). I Sverige og Finland er imidlertid tilsvarende tilbud i hovedsak utviklet for og forbeholdt ledere og medarbeidere i staten

7.4.3 Digitalisering

Hovedtyngden av Difis oppgaver på digitalisering gjelder utvikling og forvaltning av tekniske komponenter og løsninger som også kommuner kan ta i bruk, jf. ID-porten, Sikker digital post-kasse, kontakt- og reservasjonsregister, åpne data, standarder, samt veiledning og formidlingsaktiviteter i den forbindelse, herunder Prosjektveiviseren, undersøkelsen «Kvalitet på nett» og Digitaliseringskonferansen. KS/KommIT kom inn som ny deltaker da Skate ble reorganisert i 2012 og deltar på vegne av kommunesektoren. Tilsynsfunksjonen for universell utforming for IKT som Difi har fått, omfatter også kommunene.

Nærmere om grenseflaten mot KommIT

KS etablerte i 2012 Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT) som skal pågå ut 2015. Det er ikke avklart hvordan programmet eventuelt skal videreføres og organiseres etter 2015. KommIT er etablert for at kommunenes forvaltnings- og utviklingsoppgaver skal samordnes. KS selv skal ha det overordnede interessepolitiske ansvaret på vegne av kommunesektoren og for å samordne IKT-utviklingen i sektoren. I forhold til KommIT skal KS ha en pådriverrolle og være premissgiver og bestiller for en koordinert IKT-utvikling, mens KommIT altså er gjennomfører og forestår utviklingsoppgaver på vegne av landets kommuner og fylkeskommuner.

KommIT operasjonaliserer således digitaliseringsstrategien for kommunesektoren, samtidig som programmet bidrar til at kommunesektoren står styrket sammen mot en, sett fra kommunenes side, lite samordnet stat. Blant KommITs oppgaver er å sørge for en videre forvaltning og utvikling av standarder og felleskomponenter, arkitektur, kravspesifikasjoner, veiledninger, sjekklister osv. – med andre ord oppgaver som på mange måter har likhetstrekk med Difis oppgaver, men altså med kommunenes oppgaveløsning og behov som fokus. At disse behovene i stor grad er overlappende med statsforvaltningens behov gjør at samarbeidet mellom Difi og KommIT må fungere godt.

Et utgangspunkt for KommITs arbeid er at samhandlingen mellom staten og kommunal sektor på IKT-området ikke har fungert optimalt. I KommITs styringsdokument påpekes det at:

- Nasjonale felleskomponenter ikke blir lagt godt nok til rette for kommunal bruk
- Statsetatene involverer kommunal sektor i for liten grad i satsinger og strategier
- Det er utfordrende for statlige virksomheter å forholde seg til mangfoldet i kommunal sektor
- Kommunal sektor har ikke klart å etablere tilstrekkelig effektive mekanismer for å ivareta egne interesser overfor staten

Informantenes syn på Difis rolle på digitaliseringsområdet

For kommunene er det en gjennomgående utfordring at statlig sektor ikke er mer samordnet, men at det tas atskilte og sektorspesifikke initiativer som på ulike måter påvirker digitaliseringen i kommunene. Både KSs interessepolitiske side og KommIT har en klar oppfatning av at Difi trengs, særlig på IKT-området, som et samlende organ, men mener at Difi må styrkes i samordningsrollen. Difi kunne være enda mer til stede i de statlige initiativene som påvirker kommunene.

Det er samtidig en utbredt oppfatning at kommunenes innspill ikke blir tatt nok hensyn til av Difi, og at Difi i sitt arbeid involverer kommunesektoren i for liten grad og at nye tjenester og løsninger dermed blir for dårlig forankret. Difi synes heller ikke å ta nødvendig hensyn til at KommIT har andre rammebetingelser enn Difi og trenger å forankre beslutninger hos KS sine medlemmer. Difis kompetanse på kommunesektoren, er ifølge KS og KommIT, forholdsvis begrenset. Difis arbeid med standardisering og arkitektur har ifølge KS og KommIT fungert greit, men økte krav om leveranser har ført til dårligere involvering av kommunene, er oppfatningen.

Sett fra kommunenes side har Difi flere roller; de er både premissgivere, oppsøkende rådgivere, utviklere av løsninger og konsepter, og eier/forvalter/drifter dessuten egne løsninger. KS og

KommIT er veldig opptatt av disse dobbeltrollene, som de mener er uheldige. Det hadde vært bedre om Difi ikke selv forvaltet noen løsninger. Generelt mener KS og KommIT at det er en utfordring for de som eier felleskomponenter å diskutere f.eks. nye behov på en ryddig måte. Et annet aspekt som blir trukket fram i denne sammenheng, er at staten i dag har mange etablerte driftsorganisasjoner, noe som ikke er optimalt. For å håndtere eier- og driftsoppgavene knyttet til statlige felleskomponenter bør man starte en egen prosess med å utrede en fellesstatlig driftsorganisasjon²⁹, er et synspunkt som fremkommer. En slik organisasjon kunne være underlagt felles krav til sikkerhet, tilgjengelighet og samlet sett gi lavere kostnader.

7.4.4 Anskaffelser

Det er på anskaffelsesområdet Difi i dag har den tyngste grenseflaten mot kommunesektoren. Særlig arbeidet med e-handel og utvikling av innovative innkjøp, og arbeidet knyttet til bygg, anlegg og eiendomssektoren, er tungt forankret i kommunene og de nettverkene som er etablert. Anskaffelsesportalen, veiledning, konferanser og kurs tilbys kommunesektoren. Det foregår et omfattende samarbeid med KS, Kommunenes Innkjøpsforum og Fylkeskommunalt Innkjøpsforum. Difi deltar også i Nasjonalt program for leverandørutvikling sammen med NHO og KS.

Informantenes syn på Difis rolle på anskaffelsesområdet

Det er etablert et godt samarbeid mellom Difi og KS knyttet til offentlige innkjøp, innovasjon og leverandørutvikling, der også NHO er en viktig aktør. NHO og KS har hovedansvaret for leverandørutviklingsprogrammet, men Difi har tatt rollen i å utvikle og forvalte metodene på området.

Anskaffelsesportalen og andre Difi-tjenester innen anskaffelsesområdet er mye brukt i kommunene, selv om disse ifølge KS ikke er skreddersydd for kommunene. KS' Innkjøpsforum fyller et tomrom hvor Difis leveranser ikke strekker til, mener informantene i KS. Samarbeidet har senket terskelen mellom KS og Difi. Informantene opplever også positive holdninger og åpenhet i Difi, og et ønske om samarbeid.

²⁹ Eksempelvis nevnes Norsk Helsenett som en sammenlikning. De drifter en rekke fellesløsninger for hele helsesektoren på tvers av forvaltningsnivåer

8 Utfordringer for offentlig sektor og konsekvenser for Difi i et 3–5 års perspektiv

For å sikre at evalueringen ikke bare blir tilbakeskuende, ønskes det belyst hvilke utfordringer og utviklingsbehov offentlig sektor står overfor i et mer langsiktig perspektiv, og hvilke konsekvenser disse får for Difi de nærmeste 3–5 år.

Offentlig sektor i Norge er påvirket av en rekke forhold innenlands og utenlands. Perspektivmeldingen 2013 redegjør nærmere for sentrale utfordringer knyttet til utvikling i internasjonal og norsk økonomi og en bærekraftig utvikling med hensyn til klimautfordringen. Norsk økonomi er i ferd med å endres bl.a. ved at vi må tilpasse oss lavere oljeinntekter og høyere kostnader på import av forbruksartikler. Produktivitetsveksten og innovasjonstakten har i tillegg gått ned de siste årene, og en aldrende befolkning stiller økte krav til velferdstjenestene. Endringer i arbeidsmarkedet innebærer samtidig at den produktive arbeidskraften relativt sett blir mindre.

Dette er forhold som legger økt press på offentlig sektor og som vil ha konsekvenser for forvaltningspolitikken og Difis rolle framover.

Vi presenterer først vår oppsummering og kommentar (8.1) knyttet til hovedutfordringer for forvaltningen og som forventes å få konsekvenser for Difi de neste 3–5 år. Redegjørelsen er basert på relevante stortingsmeldinger³⁰ og politiske dokumenter de siste årene, samt intervjuer og skriftlige innspill vi har fått i arbeidet med evalueringen. I 8.2 redegjør vi kort for overordnede utviklingstrekk, mål og utfordringer i forvaltningspolitikken, deretter går vi nærmere inn på digitalisering av offentlig sektor (8.3), Offentlige innkjøp (8.4), Regjeringens plattform (8.5), Program for bedre ledelse og styring i forvaltningen 2014–2017 (8.6) og innspill fra intervjuene (8.7).

8.1 Vår oppsummering og kommentar

Gjennomgangen viser at stortingsmeldinger og programmer de siste årene i hovedsak beskriver det samme utfordringsbildet med vekt på at presset på offentlig sektor vil øke. Tilbakemeldingene fra våre informanter peker også i samme retning. Noen stikkord er: fokus på effektivisering, forenkling, løse samordningsutfordringer mellom sektorer og forvaltningsnivåer, digitalisering, brukerinvolvering, kvalitet, innovasjon, gjennomføringskraft.

Forvaltningens utfordringer er sammensatte og krever en samordnet bruk av de forvaltningspolitiske virkemidlene; digitalisering, organisering, styring, ledelse og kompetanseutvikling (i tillegg til bruk av juridiske og økonomiske virkemidler).

De politiske ambisjonene, uttrykt gjennom stortingsmeldinger, har vært lite konkrete og handlingsrettede innenfor området generell forvaltningsutvikling (ledelse, organisering, kompetanseutvikling), og har slik sett gitt få føringer for både departement og Difi. På den ene siden kan man hevde at dette har gitt Difi et handlingsrom som faglig premissgiver som Difi kunne ha utnyttet bedre. På den andre siden har det begrenset Difis handlingsrom ved at ressurser har vært kanalisert til mer prioriterte områder som digitalisering og anskaffelser.

I det nylig framlagte programmet for bedre ledelse og styring for 2014–2017, er imidlertid ambisjonene langt tydeligere. Difi er tillagt en sentral rolle (sammen med DFØ) for å iverksette og

³⁰ St.meld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle, St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp, St. meld 23 (2012-2013) Digital Agenda for Norge. IKT for vekst og verdiskaping.

følge opp en rekke konkrete tiltak. Vi registrerer også at mens tidligere stortingsmelding om generell forvaltningspolitikk kun har hatt statlig forvaltning som målgruppe, så åpner dette programmet for at noen av tiltakene etter hvert bør vurderes å omfatte hele offentlig sektor.

På digitaliseringsområdet har stortingsmeldingene de siste årene vært langt mer konkrete både med hensyn til ambisjoner og konkrete tiltak som skal gjennomføres, noe som også har gitt og fortsatt vil gi føringer for Difis rolle framover. Det ligger også konkrete forventninger til Difi på dette området i programmet for bedre ledelse og styring.

På anskaffelsesområdet har det vært en stortingsmelding som har redegjort for omfanget og utfordringer knyttet til offentlig anskaffelser og behovet for å forbedre offentlig innkjøpsvirksomhet. Meldingen peker på konkrete tiltak som skal følges opp med direkte relevans for Difis virksomhet. I tillegg har Forenklingsutvalget lagt fram forslag til nye bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser og EU har vedtatt nye direktiver som skal gjennomføres.

Vår vurdering er at Difis rolle først og fremst bør være å gi solide kunnskapsbasert bidrag på problemstillinger som kan bidra til en mer sømløs offentlig sektor, med særlig fokus på å løse samordnings- og samhandlingsutfordringer mellom forvaltningsnivåene.

8.2 Overordnede utviklingstrekk, mål og utfordringer i forvaltningspolitikken

Statsforvaltningen har mange formål og oppgaver og er tuftet på de fire grunnleggende verdiene om demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Mangfoldige formål, oppgaver og målgrupper stiller store krav til å håndtere kompleksitet i beslutningsprosessene og oppgaveløsning, og avveie ulike hensyn. Forvaltningen skal bl.a. tjene et politisk system og støtte opp under demokratiske prosesser, fremme sammensatte og komplekse mål, balansere mellom resultatorientering og regelstyring, sørge for helhetstenkning og samordning og finne en balanse mellom sentralstyring og lokal styring.

Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009): Ei forvaltning for demokrati og felleskap, beskriver sentrale utviklingstrekk for forvaltningen de siste 20 årene, utfordringene framover, samt overordne mål og prinsipper som skal gjelde framover. Det er få konkrete tiltak i meldingen.

Når det gjelder utfordringene framover, framhever meldingen følgende hovedpunkter (ref. pkt. 2.6):

- *Det vert auka press på offentlege utgifter, mellom anna ved at vi vert færre i yrkesaktiv alder som skal løyse ressurskrevjande velferdsoppgåver.*
- *Folk har større forventninger til kvalitet, effektivitet og service. Det er en utfordring for forvaltningen å arbeide med brukeretting, særleg på tvers av etablerte organisasjonsgrenser.*
- *Den teknologiske utviklinga går fort, ikkje minst på IKT-området. Staten må ta i bruk ny teknologi på ein slik måte at forvaltninga kan verte enklare for brukarane og gjere seg nytte av effektiviseringsvinsten.*
- *Det at staten er så stor og mangfaldig, har òg ført til at mange oppgåver er delegerte til underliggjande organ. Dermed kan dei sentrale styresmaktene samle merksemd og ressursar om overordna prioriteringar og politiske avgjerder. Dette set store krav til den politiske styringa, som må sikre at vurderingar og avgjerder på lågare nivå i forvaltninga har klar politisk forankring og legitimitet.*
- *Det er ofte komplekse og usikre samanhengar mellom offentleg innsats og resultata av innsatsen. Staten har òg mange ambisiøse og stundom motstridande mål. Dette skil offentleg sektor frå privat marknadsstyrt verksemd. Treffsikker verkemiddelbruk og betre kunnskap om mål og verkemiddel er ei stor utfordring for forvaltninga.»*

Dette er utfordringer som i hovedsak må løses innenfor den enkelte sektor fordi utfordringene arter seg ulikt fra område til område. Forvaltningspolitikken skal støtte opp om arbeidet og sette noen normative rammer for utviklingen av sektorene, og legge til rette for at ulike deler av forvaltningen skal kunne lære av hverandre. Eksempler på normative rammer er økonomireglementet, herunder rammer for mål og resultatstyring, etiske retningslinjer, prinsipper for organisering av statlige virksomheter og plattform for ledelse i staten.

Mål for forvaltningspolitikken er ifølge meldingen:

- 1) Legge et godt grunnlag for *politisk styring* gjennom å bygge på demokratiske verdier, sikre god styring og samordning og samordnet virkemiddelbruk
- 2) Sikre *bred deltaking* ved å legge til rette for en åpen forvaltning, lett å finne fram i, ha et klart og tydelig språk og brukerne skal ha innvirkning på hvordan oppgavene løses
- 3) *Miljøbevissthet* ved at statsforvaltningen må gå foran ved å etterspørre varer som er miljøvennlige og ved at forvaltningen bruker ressursvennlige arbeidsformer
- 4) Være *effektiv* ved at oppgavene skal løses med minst mulig ressursbruk for å nå politiske mål, bl.a. ved å ta i bruk elektroniske kanaler i samhandlingen med innbyggere og næringsliv og ved at regler skal være lette å følge
- 5) *Høy kompetanse* og godt *medarbeiderskap* ved å evne og rekruttere, utvikle og holde på kompetanse. Forvaltningen skal ha gode og inkluderende arbeidsplasser og stille høye krav til ledere og ansatte. Det skal legges vekt på at ansatte og organisasjonene deres skal ha medbestemmelsesrett og medvirkning i omstillings- og fornyingsprosesser
- 6) *Ledere* som gir retning og motiverer til innsats. Forvaltningen skal ha dyktige ledere som spiller på lag med ansatte og løser oppgaver på en god og effektiv måte, bl.a. basert på plattform for ledelse i staten. Viktigheten av gode og profesjonelle ledere har blitt enda større ved at de er delegert større beslutningsmyndighet og må håndtere økende kompleksitet i oppgaver og utfordringer

8.3 Digitalisering av offentlig sektor

Digitaliseringen av arbeidsprosesser og tjenester i offentlig sektor er en viktig forutsetning for effektivitet, mer brukerrettede tjenester og bedre samhandling på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser.

To stortingsmeldinger de siste årene har adressert mål og utfordringer knyttet til digitaliseringen av offentlig sektor. I Forvaltningsmeldingen pekes det på at selv om en rekke offentlige funksjoner og tjenester er digitalisert, er det fortsatt en vei å gå³¹. En rapport fra Difi i 2011 viser at bare rundt 30 prosent av de 100 mest brukte digitale tjenestene er fulldigitalisert.

Den forrige regjeringens ambisjon var at Norge skal ligge i front internasjonalt, med hensyn til å utnytte de mulighetene IKT og internett gir for verdiskaping og innovasjon. I Digital agenda for Norge³² har digitaliseringen av offentlig sektor en sentral plass. I tillegg er den pågående digitale revolusjonen innen helsesektoren viet spesiell oppmerksomhet.

Digitalisering skal effektivisere, brukerorientere, forenkle og forbedre forvaltningen. Den offentlige IT-politikken slår fast at en forutsetning for å lykkes, er at det i tillegg til å ta i bruk relevante standarder utvikles en felles digital infrastruktur av løsninger som hele forvaltningen kan benytte. Dette gir både bedre muligheter for elektronisk samhandling mellom ulike deler av forvaltningen, mer integrerte og sammenhengende tjenester – og innebærer ikke minst en fornuftig ressursbruk i

³¹ St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

³² Meld. St. 23 (2012-2013) Digital Agenda for Norge

digitaliseringsarbeidet. For å få til en slik felles digital infrastruktur av løsninger må digitaliseringsarbeidet styres og koordineres på tvers av sektor- og virksomhetsgrenser. Forvalterne av de nasjonale felleskomponentene vil i denne sammenheng måtte ta ansvar for hele offentlig sektors samlede behov, noe som bl.a. krever at man finner egnede mekanismer for å finansiere arbeidet med å utvikle og videreutvikle komponentene og fellesløsningene.

Behovet for samordning inkluderer også at fellesløsninger legges til rette slik at kommunene enkelt skal kunne ta dem i bruk, selv om det er kommunenes ansvar selv å finne fram til gode digitale løsninger på sine områder. For at staten skal legge til rette for kommunene, er det viktig at kommunene på sin side samordner sine behov. Et viktig steg i denne retningen ble tatt i 2012 da KS etablerte KommiT – i første omgang som en tidsavgrenset programsatsing – for å samordne kommunenes behov gjennom å utvikle en felles IT-arkitektur for kommunesektoren.

Økt gjenbruk og deling på tvers av forvaltningen er et mål som krever at personvernet ivaretas på en god måte. Digital agenda beskriver en rekke konkrete tiltak for å styrke personvernet.

De siste årene har også trusselbildet i samfunnet endret seg. Den digitale sårbarheten har økt med økende digitalisering. Alle aktører blir stadig mer avhengig av en velfungerende og robust digital infrastruktur, og sikre og tilgjengelige tjenester – hele tiden. Spionasje, avlytting og andre former for cyberkriminalitet og sårbarheter har oppstått. Klimainduserte og fysiske trusler (flom, ras, brann etc.) mot tekniske installasjoner som datatransmisjon, mobilmaster og strømforsyning er en del av bildet.

Det offentlig må mot denne bakgrunnen i økende grad ha fokus på informasjonssikkerhet og teknisk sikring av IT-systemene. Det må i økende grad gjøres risikovurderinger når nye digitale løsninger planlegges. Avhengigheten til kompetanse om og god oversikt over behov, muligheter og trusler blir således stadig viktigere for en digitalisert statsforvaltning. For mange mindre virksomheter vil dette innebære et større behov for rådgivning, tilgang til god praksis fra de større virksomhetene og relevante kompetansetiltak på området.

8.4 Offentlige innkjøp

Bakgrunn for Stortingsmelding 36 (2008–2009) Det gode innkjøp, var behovet for å forbedre offentlig innkjøpsvirksomhet. Det offentlige konsumerer utgjør om lag en tredjedel av det samlede konsumet i Norge, og de offentlige virksomhetene kjøper varer og tjenester for en verdi av 398 milliarder³³. Meldingen viser til at offentlig sektor står overfor store utfordringer framover og at oppgavene må løses med begrensede midler, samtidig som kravene til kvalitet øker. Effektive innkjøp skal derfor bidra til å frigjøre ressurser til fornyelse og økt velferd. Offentlige innkjøp skal også ivareta samfunnshensyn som miljø, etikk og innovasjon.

Meldingen viser til at det er behov for å styrke datagrunnlaget om offentlige innkjøp, utvikle et sterkere lederfokus og forankring av innkjøp i virksomhetene, økt fokus på internkontroll, en mer formålstjenlig organisering og styrket kompetanse. Bruken av elektroniske løsninger skal økes. Meldingen redegjør for konkrete tiltak.

Forenklingsutvalget ble nedsatt av regjeringen 14.12.2012 og hadde som mandat å gjennomgå den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser. Utvalget har levert NOU 2014:4 «Enklere regler – bedre anskaffelser», og legger i utredningen fram forslag til nye bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

³³ Pressemelding fra NHD 14.2.2014 <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/nhd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2013/mer-innovasjon-og-smartere-innkjop-i-sta.html?id=714460>

EU har vedtatt nye direktiver om offentlige anskaffelser som skal gjennomføres innen 1. april 2016. De nye reglene stiller bl.a. krav til digitalisering av anskaffelser. Det er også innført nye måter å gjennomføre forsknings- og utviklingskontrakter på. Det er nye regler for å stimulere til mer innovasjon, samt sikre at miljø og sosiale hensyn er integrert i anskaffelsene.

8.5 Regjeringens politiske plattform

De nevnte stortingsmeldingene om digitalisering, offentlige innkjøp og om den generelle forvaltningspolitikken legger alle vekt på at utfordringen knyttet til at ressursene skal brukes på en effektiv og målrettet måte. I regjeringens politiske plattform er ord som *forenkling*, *redusert byråkrati* og *gjennomføringskraft* viktige stikkord. Regjeringen ønsker bl.a. en enklere hverdag for folk flest, at sløsing på offentlig midler må motarbeides og gjennomføringskraften skal økes. Nedsettelse av produktivitetskommisjonen må sees i lys av dette. Kommisjonenes hovedoppgave er å fremme forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi, både i konkurranseutsatt, skjermet og offentlig sektor³⁴. Nylig ble det også nedsatt et utvalg som skal vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investering og drift i budsjettet³⁵. Hensikten er at utvalget skal komme med anbefalinger som skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlig prioritering og fremme effektiv bruk av offentlige midler. Regjeringens fokus på «tidstyver» er uttrykk for det samme. Gjennom en kommunereform ønsker regjeringen å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner, en reform som vil føre til betydelige endringer i samspill, rolle og styring mellom stat og kommune.

I regjeringens plattformen står også satsing på IKT sentralt. Det legges vekt på at IKT gir store muligheter for et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor, høyere kvalitet i tjenestene, økt verdiskaping, bedre beslutninger og mulighetene for effektivisering av både privat og offentlig sektor. Det skal videre legges vekt på universell utforming av IKT og hensynet til personvern skal tas på alvor. NAV, helsevesenet og politi er tre sektorer som nevnes med hensyn til potensialet for å realisere store samfunnsgevinster gjennom planmessig og koordinert innføring av IKT. Disse sektorene er også spesielt nevnt i den siste stortingsmeldingen om digitalisering³⁶.

Videre legger regjeringen vekt på at offentlig sektor kan spille en viktig rolle som pådriver for innovasjon. Det heter at stor innkjøpsmakt, og en betydelig evne til å bære risiko, betyr at staten aktivt kan benytte sin bestillerrolle til å legge grunnlaget for innovasjon i mange næringer. Regjeringen ønsker å forenkle loven om offentlige anskaffelser for å gjøre det enklere for mindre, innovative aktører å legge inn anbud. Regjeringen ønsker også å effektivisere offentlig sektor ved å øke bruken av private og ideelle ressurser i offentlig velferdsproduksjon. Regjeringen har varslet en større reform av jernbanesektoren, der Jernbaneverket og NSB omorganiseres for å oppnå en hensiktsmessig styringsstruktur, en forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål.

8.6 Program for bedre ledelse og styring i forvaltningen 2014–2017

Regjeringen la nylig fram program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017, som er en konkretisering av regjeringens plattform på området ledelse og styring. Difi gis en helt sentral rolle i gjennomføring av programmet, sammen med bl.a. DFØ.

Basert på en kort presentasjon av utfordringsbildet for offentlig sektor beskriver programmet fem tiltaksområder med en rekke konkrete tiltak innenfor følgende områdene:

- Bedre ledelse gjennom tydeligere krav og forventninger

³⁴ Mandat produktivitetskommisjonen regjeringen.no

³⁵ www.regjeringen.no/nn/dep/fin/pressemeldingar/2014/To-ekspertutvalg-om-praktisering-av-handlingsregelen-og-flerarige-budsjetter.html?id=770976

³⁶ Regjeringens politiske plattform

- Bedre styring og resultatorientering ved å videreutvikle mål og rapportering i etatsstyringen, samt utvikle forskningsbasert kunnskap om etatsstyring
- Bedre samordning og mer samhandling gjennom å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag for samordning
- Strategisk anvendelse av IKT ved å utvikle kompetansetilbud og rådgivning til toppledere i styring og gjennomføring av store IKT-prosjekter
- Økt gjennomføringskraft ved bedre beslutningsgrunnlag

Programmet sier at primærmålgruppen i første fase er ledere i departementene og underliggende statlige virksomheter, men at det for senere faser i programmet vil kunne være aktuelt å inkludere hele offentlig sektor for deler av programmet.

8.7 Innspill fra intervjuene

Vi har bedt om informantenes synspunkter på hva som vil være sentrale utfordringer for offentlig sektor og forvaltningen framover. Rammen for intervjuene ga ikke mulighet for å gå i dybden på et så stort tema. Stikkordsmessig er det likevel noen problemstillinger som peker seg ut: økt fokus på effektivisering, forenkling, produktivitet, gjennomføringskraft og evne til å løse samordningsutfordringer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å få en mer «sømløs» offentlig sektor, tillegg til problemstillinger knyttet til økt fokus på innovasjon og brukerretting og mer bruk av private aktører og frivillige organisasjoner for å løse offentlige oppgaver. Difi har som ledd i evalueringen gjennomført tre workshops med til sammen ca. 50 ansatte. Temaet var: 1) Hvilke utviklingstrekk vil ha innvirkning på forvaltningen og som også vil ha stor betydning for Difi de neste årene? 2) Hvilke konsekvenser/behov for endringer bør de prioriterte utviklingstrekkene ha for Difi de neste årene?

Følgende overordnede oppsummering fra workshopene er gjort³⁷:

1. Offentlig sektor vil i enda større grad enn nå få krav til effektivitet og produktivitet. Kravene vil komme både fra politisk hold og fra brukerne. Det vil være krav om mer effektiv ressursbruk og samtidig flere og bedre offentlige tjenester. Virkemidlene vil være mange, men digitalisering vil være en driver for både å få mer effektive arbeidsprosesser og bidra til flere elektroniske tjenester. Det blir også et krav om at tjenestene er bedre samordnet bl.a. fordi brukerne bedre får dekket sine behov. Krav til effektivitet og produktivitet vil kreve mer samhandling mellom ulike offentlige virksomheter uavhengig av forvaltningsnivå.
2. Brukerne og borgerne vil bli stadig mer krevende. De blir delaktige i utviklingen av nye tjenester og de blir også medprodusenter – de vil med andre ord utføre mer av tjenestene selv, 24/7. Brukernes behov for tjenester og vurdering av hvordan de offentlige tjenestene er, blir viktig for hvordan tjenestene utvikles. Det vil kreve mer av offentlig sektor for å ta brukerne på alvor, hvordan vi går i dialog med brukerne og hvordan vi samhandler med dem.
3. Offentlig sektor vil ta markedsløsninger eller kvasimarkeder mer i bruk. Selv om det fortsatt vil være offentlig styring, vil det bli en avveining mellom hva det offentlige skal løse selv og hva som skal anskaffes i markedet. På flere områder vil markedet kunne løse oppgaver mer fleksibelt og flere standardiserte løsninger vil velges. Offentlig sektor vil ikke på sikt være i stand til å utvikle løsninger for alle behov, men får i stedet en sterkere rolle som premissgiver, bestiller og få en klar rolle for å sikre at tjenestene blir levert. Det vil kreve endring både i forvaltningens rolleforståelse, kompetanse og virkemiddelbruk.
4. Fordi utviklingstrekkene 1–3 blir tydeligere, vil det stille nye krav til ledelse og medarbeiderskap i offentlig sektor.

³⁷ Internt notat fra Difi 20.10.14

9 Organisering av tilsvarende oppgaver i andre land

Dette kapitlet er i det vesentligste basert på Difis notat «Kartlegging av forvaltningsorganisering i nordiske land», datert 20140807. Vi presenterer først vår oppsummering og kommentar (9.1), før vi gir noen generelle betraktninger på forvaltningsorganiseringen i de nordiske land (9.2). Deretter redegjør vi kort for organiseringen av Difis respektive innsatsområder i de andre landene: Forvaltningsutvikling – ledelse og organisering (9.3), IKT og digitalisering (9.4) og Offentlige anskaffelser (9.5).

9.1 Vår oppsummering og kommentar

På overordnet nivå er det riktig å si at Difis saksområder ikke er samlet på tilsvarende måte i noen av de landene vi her har sett på. Det kan synes som om det er krevende å finne «riktig» organisering av disse områdene, og at det ikke finnes ett svar som er riktig.

Det er av samme grunn også vanskelig å se at det i noen av de andre landene ligger til rette for store synergier mellom de tre «søylene» i Difi. Sverige skiller seg ut ved at det ikke er noen enkeltmyndighet som har ansvar for IKT og digitalisering – derfor er det også irrelevant å se etter synergier mellom dette og andre politikkområder, som f.eks. statlig ledelse og organisering. Det at ingen svensk etat jobber dedikert med dette området, som er så vidt omfattende og viktig for Difi, kan reflektere at IKT-politikken er bedre integrert i øvrige politikkområder gjennom en sterkere samordning mellom departementene. Sannsynligvis reflekterer ulikhetene også at IKT-politikken er bedre forankret og mer integrert i andre politikkområder.

Sverige synes også å ha en større vektlegging av næringsutviklingsaspektene, ved at Næringsdepartementet direkte eller gjennom sine underliggende virksomheter har en sentral rolle både i IKT-politikken og hva gjelder offentlige anskaffelser.

Den kanskje viktigste ulikheten på departementsnivå er imidlertid at Finansministeriet i både Danmark og Finland har en så fremtredende rolle i alle de områder som i Norge tilsvarende ligger under KMD og Difi. Særlig i Finland synes arbeidet på de aktuelle områdene å være mer sentralstyrt og knyttet til finansministerens ansvarsområder. Et inntrykk er ellers at alle de tre landene vi har sett på har gått lenger i å organisere opp statlige innkjøpsordninger, felles rammeavtaler og rådgivning på innkjøpsområdet, enn det vi så langt har gjort i Norge.

9.2 Generelt

Det er ikke uten videre enkelt å sammenligne land når det gjelder organiseringen av de «fellesoppgaver» som Difi i Norge har ansvar for. Sektorinndelingen av forvaltningen, antall forvaltningsnivåer, juridiske og konstitusjonelle forhold, grad av lokalpolitisk selvstyre, ulike fagtradisjoner og økonomiske forhold: det er mange ting som påvirker de valg som er gjort i organiseringen av Difis saksområder i andre sammenlignbare land, i tillegg til mer tilfeldige forhold. Vi har her likevel dristet oss til å se litt på hvordan forvaltningsutvikling, digitalisering og offentlige anskaffelser, slik disse områdene er definert i Difi-kontekst, er organisert i henholdsvis Danmark, Sverige og Finland. Hovedbegrunnelsen for dette er at vi vil vise at det er mulig å se for seg en annen tilknytning for disse ansvarsområdene i forvaltningen.

Når arbeidsområdene til Difi er organisert på forskjellige måter i de nordiske landene, skyldes dette etter vårt syn til en viss grad ulikheter i departementsstrukturene, men også at det åpenbart er ulike syn på de innbyrdes sammenhengene mellom ulike statlige oppgaver og politikkområder. For å holde sammenligningen på et oversiktlig nivå sammenligner vi de tre områdene forvaltningsutvikling, IKT og digitalisering og anskaffelser hver for seg, selv om også denne inndelingen i oppgaver ikke nødvendigvis er helt likeartet i alle landene. Vi har heller ikke tatt med samtlige programorganiserte satsinger, kommisjoner og mindre institutter i gjennomgangen, men sett på det

store bildet. I alle tre land er det, som i Norge, en flora av mindre og tematisk eller tidsmessig avgrensede initiativ innenfor de aktuelle politikkområdene.

9.3 Forvaltningsutvikling – ledelse og organisering

Arbeidet med forvaltningsutvikling er underlagt Finansministeriet i både Danmark (*Moderniseringsstyrelsen*) og Finland (*Statskontoret*).

I Danmark er Moderniseringsstyrelsen flankert av Økonomi- og indenrigsministeriet med underliggende organer, som har visse typiske Difi-oppgaver, herunder et institutt som gjennomfører analyser og et senter for offentlig innovasjon.

I Finland er Statskontoret supplert med et eget statlig selskap (eid av Finansministeriet) som har ansvar for kursvirksomhet.

I Sverige er ansvaret for arbeidet med forvaltningsutvikling lagt til *Statskontoret* som er underlagt Sosialdepartementet, men er supplert av noen andre organer, f.eks. er arbeidet med klarspråk lagt til et organ tilsvarende vårt Språkrådet (under Kulturdepartementet).

Både det danske Moderniseringsstyrelsen og det finske Statskontoret samler også ansvarsområdene til vårt hjemlige DFØ. I Sverige hvor forvaltningsutvikling som område ikke ligger under Finansdepartementet, har man samme skille som i Norge – med «LEO-oppgavene» lagt til Statskontoret under Sosialdepartementet og «DFØ-oppgavene» lagt til Ekonomistyrningsverket underlagt Finansdepartementet.

9.4 IKT og digitalisering

Arbeidet med IKT og digitalisering er som forvaltningsutvikling underlagt Finansministeriet i både Danmark og Finland, men til andre organer enn de som har ansvar for forvaltningsutvikling (henholdsvis *Digitaliseringsstyrelsen* og *Finansministeriet/JulkICT*).

Særlig i Finland synes digitaliseringen å være høyt prioritert og forankret i Finansministeriet, med en egen statens IKT-direktør. I både Finland og Danmark er det dessuten opprettet flere programmer og mindre organer for å håndtere enkeltområder (f.eks. informasjonssikkerhet).

Sverige har ikke ett enkelt forvaltningsorgan med ansvar for digitalisering og IKT-samordning, men området koordineres fra *Næringsdepartementet* som har ansvar for den nasjonale IKT-politikken. Det er opprettet en tidsavgrenset E-delegasjon som skal overlevere sin sluttrapport i 2014 og som samler de 16 mest IT-intensive statsetatene, i tillegg til kommunesektoren. E-delegasjonen kan sammenlignes med et utvidet Skate. Det er også etablert en egen Digitaliseringskommission, også den med tidsavgrenset mandat – som pådriver i gjennomføringen av Sveriges Digital agenda.

I alle de tre landene synes arbeidet med IKT og digitalisering i stor grad å favne både staten og kommunesektoren.

9.5 Offentlige anskaffelser

Når det gjelder offentlige anskaffelser, er også dette området underlagt Finansministeriet i både Danmark (*Moderniseringsstyrelsen*) og Finland (*Hansel Oy*).

I Danmark blir Moderniseringsstyrelsen og deres enhet «Statens Indkøb» supplert av Økonomi- og indenrigsministeriet som også bidrar i arbeidet med å forenkle og effektivisere offentlige innkjøp, og av Konkurrence- og forbrukerstyrelsen (underlagt Erhvervs- og vekstministeriet) som har ansvar for regelverksutviklingen på området. Det er også etablert et statlig og kommunalt eid selskap

«Statens og kommunernes indkøbsservice» som tilbyr rammeavtaler på ulike områder for offentlig og halvoffentlig sektor.

I Finland har Finansministeriet selv en viktig rolle i å forvalte prinsipper og regler på området, mens det er etablert en statlig eid (Hansel Oy) og en kommunal (KL-Kuntahankinnat Oy) innkjøpssentral, som i tråd med den nasjonale strategien for offentlige anskaffelser lyser ut rammeavtaler og enkeltanbud, forhandler og inngår kontrakter, gir rådgivning etc.

I Sverige ligger ansvaret for mange av Difis oppgaver på området til *Konkurrensverket* underlagt Næringsdepartementet. I tillegg har man under Kammarkollegiet (en fellesfunksjon for statsforvaltningen) etablert *Statens inköpscentral* som forhandler og forvalter rammeavtaler for staten, og til dels også for lokalforvaltningen. Når det gjelder administrative støttetjenester i staten, har også Ekonomistyrningsverket (tilsvarende DFØ i Norge) under Finansdepartementet et ansvar for å utvikle, anskaffe og forhandle gode rammeavtaler. Regjeringen har vedtatt å etablere en egen anskaffelsesvirksomhet fra 2015.

10 Sammenstilling og drøfting av funn

I foregående kapitler har vi gått gjennom viktige funn og vurderinger relatert til hovedproblemstillingene i evalueringsmandatet og elementene i vår analysemodell, jf. avsnitt 2.3. I dette kapitlet gir vi en samlet vurdering og drøfting av våre funn. Vi oppsummerer først hva som er Difis mandat, oppgaveportefølje, ulike roller og målgrupper, avsnitt 10.1. Deretter vurderer vi om Difi har levert som forventet iht. hva som var formålet med etableringen av Difi i 2008 (10.2). I avsnitt 10.3 gir vi vår vurdering av hvordan Difi selv har bidratt til resultatene, og i avsnitt 10.4 vurderer vi om Difi har hatt de nødvendige rammebetingelsene for å lykkes. Vi gir vår samlede vurdering i avsnitt 10.5.

10.1 Difi har bredt mandat og en sammensatt oppgaveportefølje

Difi skal være en aktiv pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen. Begrunnelsen for å etablere Difi som direktorat i 2008 var todelt: 1) styrke regjeringens gjennomføringskraft, 2) behovet for et felles støtteapparat for forvaltningen. Difi skulle ha et særlig ansvar for å ha:

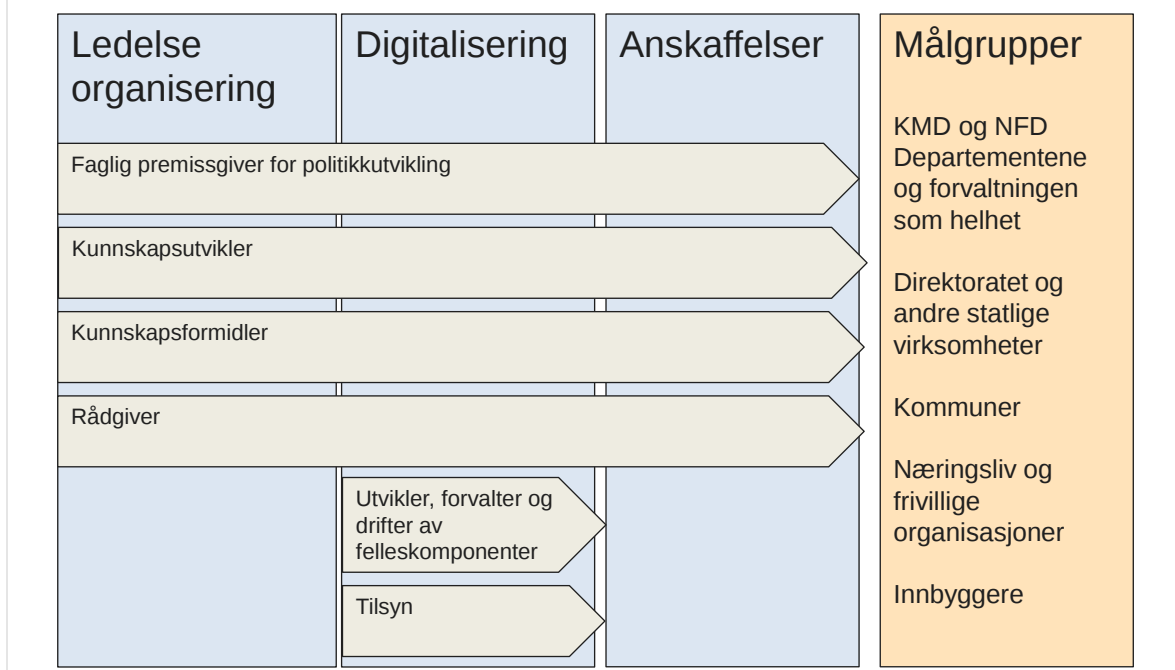
- Helhetsperspektiv på forvaltningen
- Systematisere og analysere sentrale utviklingstrekk
- Være en formidler av tverrgående problemstillinger

I 2012 vedtok Difi en ny strategi, der hovedhensikten var å få et spissere og mer tydelig Difi, mer robuste fagmiljøer og å styrke kvaliteten i arbeidet. Det ble formulert tre satsingsområder:

- Kunnskapsbasert forvaltningsutvikling: Difi skal ha solid kunnskap om forvaltningens organisering, ledelse og virkemåte, som grunnlag for å bidra til forenkling, effektivisering og fornyelse for innbyggere og næringsliv. Dette er en kjernekompetanse som er helt sentral for at Difi skal lykkes på de to andre satsingsområdene.
- Digitale tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Difi skal bidra til realisering av – og en samordnet utvikling og tilrettelegging av – digitale tjenester i staten, og skal samarbeide nært med departement, de store IKT-virksomhetene i staten og KS.
- Gode innkjøp: Offentlige anskaffelser har et stort omfang, og Difi skal bidra til effektivisering, god etterlevelse av regelverket og innovasjon og nytenkning av offentlige anskaffelser. Dette skal skje i nært samarbeid med forvaltningen, NHO og kommunesektoren.

Vår gjennomgang viser at Difis oppgaveportefølje spenner bredt og dypt og har et stort spenn i målgruppene det arbeides mot. Difi har hovedsakelig kun pedagogiske virkemidler som grunnlag for å øve innflytelse i forvaltningen. Unntaket er at Difi fra i år er tillagt tilsynsfunksjonen på universell utforming.

Difis innsatsområder, roller og målgrupper



Figur 10-1 Difis innsatsområder, roller og målgrupper

Difi har levert bidrag i rollen som *faglig premissleverandør* på alle innsatsområdene, men dette synes likevel ikke å være en oppgave som har hatt høy prioritet. Det virker heller ikke som Difis kunnskapsutvikling i tilstrekkelig grad har vært innrettet for å understøtte en slik rolle.

Som *kunnskapsutvikler* produserer Difi rapporter og utredninger av stor bredde, primært for departementene. Mens anskaffelsesområdet i hovedsak har arbeidet med de samme utviklingsoppgavene over tid, er det på området forvaltningsutvikling et relativt fragmentert bilde med stor variasjon i temaer. Digitaliseringsområdet har vært preget av store utviklingsoppgaver knyttet til utvikling av felleskomponenter, i tillegg til en rekke andre utviklingsoppgaver. Det er rimelig å anta at fokus på gjennomføring av mange og krevende utviklingsoppgaver gjør det krevende samtidig å prioritere oppgaver og lederfokus knyttet til rollen som faglig premissleverandør og samordner av IKT-utviklingen.

I rollene som både *kunnskapsutvikler* og *kunnskapsformidler* har Difi etablert og deltar i en rekke nettverk, møteplasser og samarbeidsfora. På anskaffelsesområdet virker det som om dette har vært en sentral strategi for å bidra til bedre og mer effektive anskaffelser. På digitaliseringsområdet synes også aktiviteten å være relativt høy, men både på dette området og området ledelse og organisering, framstår ikke bruk av nettverk som en like tydelig strategi. Basert på tilbakemeldinger fra informantene synes tilnærmingen på anskaffelsesområdet å være en vellykket og etterspurt strategi, og en aktivitet Difi bør forfølge og utvikle videre. Tilbudet og aktiviteten knyttet til kurs, seminarer og konferanseaktiviteter er størst innenfor området *Kunnskapsbasert forvaltning*, deretter følger *Anskaffelser*. *Digital forvaltning* har færrest tilbud. Det satses nå i større grad på e-læring, og strategien skal vris fra medarbeiderperspektiv til virksomhetsperspektiv.

Difi har ikke prioritert *rådgivning* mot virksomheter og enkeltdepartementer og har vært lite involvert i implementering av større reformer i forvaltningen. Difi utfører rådgivning på forespørsel, men dette er ad hoc-preget, og ikke en tydelig del av strategien. Særlig mindre virksomheter i forvaltningen etterspør økt aktivitet fra Difi som rådgiver. Vi tolker likevel Difis "marked" slik at behovet etter, og

potensialet for Difi, ligger mindre i de operative oppgavene, hvor det finnes flere andre aktuelle aktører, enn i rollen som kompetent pådriver for kunnskapsutvikling, møteplass/kunnskapsformidler og «tenketank» for offentlig sektor.

En betydelig del av Difis samlede ressurser de siste årene har vært knyttet opp i arbeidet med å *utvikle og forvalte felleskomponenter*. Dette ser ut til å ha vært en ønsket strategi, selv om de mer operative oppgavene på dette området kan ha fortrenget fokuset på de øvrige rollene. Brukerne i forvaltningen har isolert sett vært fornøyd med Difis innsats med å få på plass felleskomponentene, samtidig som mange av våre respondenter også savner et Difi som er mer til stede i de øvrige rollene.

Tilsynsfunksjonen på universell utforming er under etablering, og flere informanter uttrykker bekymring for uheldige rollekombinasjoner, og at det er behov for å gå opp grenselinjene internt, organisatorisk og funksjonelt, og å kommunisere en tydelighet rundt dette eksternt.

Spennet i oppgaver innebærer også et stort spenn i *målgruppene* det arbeides mot, til tross for at statsforvaltningen er Difis primære målgruppe. Difi har eksempelvis en betydelig aktivitet mot kommunene og KS på digitaliserings- og anskaffelsesområdet, og på anskaffelsesområdet også mot næringslivet.

10.2 Har Difi levert som forventet – hvilke resultater er oppnådd?

10.2.1 Positive bidrag på konkrete oppdrag og leveranser

Difi har levert en rekke relevante utredninger, rapporter og veiledere på spesifikke tema. Tilbakemeldingene er gjennomgående gode, men kvaliteten, relevansen og spredningen av rapportene varierer.

Difi har gjennomført konkrete oppdrag som oppfattes som meget nyttige i forvaltningen og som brukes bredt. Klart språk, Innbyggerundersøkelsen og medarbeiderundersøkelser er eksempler på slike. Noen egeninitierte prosjekter har truffet godt, andre synes å ha nådd en begrenset målgruppe. I noen sammenhenger oppfattes Difi å ha levert for sent.

Difi gjennomfører en rekke gode og etterspurte opplæringstilbud på mellomledernivå, og konferanser og andre nettverksaktiviteter på alle nivå, som oppleves meget nyttige.

Difi leverer gode bidrag til implementering av anskaffelsesregelverket i forvaltningen, herunder maler, veiledere, portalverktøy og e-handelsløsning. Difi har også bidratt til utvikling av prosesser og rammeverk for innovative innkjøp, grønne innkjøp og etiske innkjøp, og spredd kunnskap om dette.

Hovedtyngden i Difis arbeid på digitaliseringsområdet har vært å sikre en robust plattform for digitaliseringsarbeidet i staten, og å utløse stordriftsfordeler gjennom felles løsninger på en del basale områder. Arbeidet med eID, og etter hvert felleskomponenten ID-porten, har hatt en svært sentral plass i dette. Arbeidet med felleskomponentene/fellesløsningene har tatt sin tid og ressurser, men området ses i dag på som en suksess. Målt i volum på bruken av ID-porten, har økningen vært formidabel.

Difis viktigste bidrag til utviklingen av en bedre og mer effektiv offentlig forvaltning har etter vår vurdering vært der Difi har skapt gode møteplasser for utveksling av erfaring og ideer. Difi har også bidratt til standardisering og forenkling gjennom gode veiledere, maler, portaler og tekniske fellesløsninger.

10.2.2 Men som strategisk pådriver og kunnskapsutvikler sliter Difi

Det er store forventninger til Difi som en sentral og strategisk pådriver og utvikler av en bedre organisert, ledet og digitalisert stat. Her er det vanskeligere å se at Difi har levert.

Få, om noen, oppfatter Difi i dag som forvaltningens kompetansesenter og faglige premiss-leverandør for digitalisering og forvaltningsutvikling i staten. Difi er knapt til stede i de store og vidt gripende utviklingsprosjektene i tunge sektorer som velferds- og justissektoren. Etater som har kommet lengst når det gjelder digitalisering og digital kommunikasjon på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, som Skatteetaten, har kommet dit uten Difis hjelp. Difi oppfattes ikke som tilstrekkelig relevant som rådgiver og kunnskapskilde, verken for de store etatene eller de små, særlig gjelder det digitaliseringsområdet. Selv om Difi ikke kan forventes å ha dyp og oppdatert sektor-kompetanse, der det viktig at Difi får konkrete og tidsaktuelle erfaringer med, forvaltningens utfordringer og utviklingsarbeid, ved å ha adgang til tunge reform- og utviklingsprosessene i offentlig sektor. Difi må i større grad være nærværende i planleggingen, oppfølgingen av og kompetanseoppbyggingen i de store statlige programmene, slik at de i større grad kan bidra til at prosessene blir bedre og lærer av hverandre, og slik at Difi samtidig gis viktig input til sin egen rolle som kunnskapsutvikler og kunnskapsformidler.

I kommunesektoren er Difi i dag kun til stede som tilsyn for universell digital utforming og som kunnskapsutvikler og -formidler innen offentlige anskaffelser. Dette henger sammen med Difis mandat, men det er et begrenset utgangspunkt for å kunne bidra til en av de største digitale utfordringene i forvaltningen: sømløse offentlige tjenester på tvers av statlige og kommunale sektorer.

Difi har levert for lite på KMDs forventninger om å skape synergier mellom sine kompetanse-områder: statlig ledelse, organisering og digitalisering, selv om det har vært en positiv utvikling de siste par årene.

Som kunnskapsutvikler, formidler og rådgiver har Difi begrenset gjennomslagskraft og nedlagsflate og synes å ha en for uklar strategi og lite systematikk med hensyn til hvordan direktoratet skal kunne bruke pedagogiske og kommunikative virkemidler for å få gjennomslag og drive utviklingen.

10.3 Hvordan har Difi selv bidratt til resultatene?

10.3.1 Positive bidrag

Difi har lyktes med oppgaver der forventninger fra eierdepartementet har vært stabile over tid og der målsettingene har vært satt i fellesskap slik at Difi har hatt handlingsrom, eksempelvis anskaffelsesområdet.

Difi har lyktes med oppgaver som har vært klart definert, eller i alle fall en klar ambisjon og tilstrekkelig finansiering for Difi til å utvikle området. Difi har i de senere årene begynt å si nei til enkelte oppgaver for å få en tydeligere profil, og i økende grad prioritert utredninger og rapporter med fokus på tverrgående temaer for forvaltningen.

Difi har også i økende grad de senere årene sagt nei til rådgivningsoppdrag for virksomheter dersom disse ikke har vært antatt å ha stor overføringsverdi til andre.

Difis strategiprosess i 2011–2012 bidro til å tydeliggjøre innsatsområdene i tråd med Difis tre hovedmål. Organisering etter innsatsområdene har gitt prioritet til disse oppgavene, og bidratt til synergier mellom de tidligere separate fagområdene organisering og ledelse, og grensesnittene på utviklingsoppgaver innen digitalisering ble tydeligere.

Som en følge av strategiprosessen har Difi også styrket samarbeidet på tvers av innsatsområdene mellom Oslo og Leikanger. Blant annet har man gjort organisatoriske grep, primært ved at to avdelinger i hhv. Leikanger og Oslo ble slått sammen til en avdeling; Digital forvaltning (DIG), som innebærer ett tettere samarbeid mellom medarbeidere på de to stedene.

Difi har lagt vekt på å utvikle innbyggerperspektivet/brukerorientering i flere av sine oppgaver og løsninger.

10.3.2 Interne faktorer som kan ha hemmet utviklingen av et strategisk direktorat

Difi og KMD har i for liten grad lyktes med å etablere relevante og stabile styringsparametere for Difi. Dette gjelder både viktige, langsiktige og målbare mål og indikatorer å rapportere på, og som synliggjør måloppnåelse og eventuelle vesentlige avvik.

Difi har en historisk ballast. Direktoratet er et konglomerat av oppgaver satt sammen av etater og avdelinger som ble ansett å passe inn der: Statskonsult, Ehandelssekretariatet, Norge.no og FAD. De kom inn med sine eksisterende oppgaver, som de i stor grad har fortsatt å ivareta, i tillegg til nye oppgaver.

Difi har i for liten grad evnet å utvikle felles strategiske prioriteringer på tvers av innsatsområdene. Difi mangler gode nok systemer for egen ressursstyring, noe som har gjort det krevende å planlegge og allokere ressurser til oppgaver i tildelingsbrev, tilleggsoppdrag og egen initerte prosjekter og initiativ.

Ledelsen synes å ha hatt mye fokus på å gjennomføre enkeltoppgaver (herunder flere store og tunge utviklingsoppgaver) og kortsiktige milepæler, på bekostning av utviklingstid og lederkapasitet til utvikling av Difi som strategisk kunnskapsutvikler og faglig premissleverandør. Mange tilleggsoppdrag og ad hoc oppgaver er endel av forklaringen.

Difi synes ikke å ha utviklet strategi og verktøy for å kunne være pådriver i rollene som premisssetter, kunnskapsutvikler og kunnskapsformidler overfor KMD og andre departementer/etater. Difi ligger langt etter i arbeidet med å etablere en empirisk kunnskapsbase som potensiell "brekkstang" og veiviser (benchmarking/best practice) i dialogen med andre etater.

Overordnet synes Difi å mangle en strategisk analyse og felles forståelse av hva som bør være prioriterte målgrupper, og hvordan organisasjonen skal jobbe for å nå disse gruppene.

I forlengelsen av dette peker flere på at Difi i større grad bør spre kunnskap ved å trene trenere fremfor sluttbrukere, og trolig vil nå langt flere ved en mer systematisk strategi for bruk av nettverk og ekstern kompetanse i forvaltningen og i akademien.

Difi synes ikke å ha tilstrekkelig kompetanse for å lykkes i rollen som kunnskapsutvikler og faglig premissleverandør. Basert på tilbakemeldinger fra informanter er det vårt inntrykk at Difi har behov for å styrke kompetansen på følgende områder:

- Økonomi og bruk av kvantitative metoder i analyse og utredningsarbeid
- Strategisk forvaltningskompetanse på digitaliseringsområdet (ledelse og organisering av arbeidsprosesser, tjenester og brukerdialog)
- Kommunesektorens behov
- Sektorenes spesifikke utfordringer på forvaltningsområdet

Difi har ikke utnyttet potensialet for samarbeid med DFØ om utvikling og integrering av kunnskap om god forvaltningsledelse, forvaltningsutvikling og målstyring.

Difi har en krevende relasjon til Altinn som vi oppfatter har vært energitappende (også for Altinn) og har et sterkt behov for en klargjøring av ansvarsfordeling fra overordnede departementer.

Difi har ikke lyktes i å kommunisere godt nok hva direktoratet kan tilby forvaltningen, hvordan direktoratet utøver sine ulike roller og ikke minst hvordan man håndterer potensielle konflikter mellom rollene. Potensielle brukere har et til dels uklart bilde av Difi, mange vet ikke hva Difi kan tilby dem, eller om man må være forsiktig med å bruke Difi som rådgiver og kunnskapskilde, når Difi samtidig leverer løsninger og utøver tilsyn. Dette henger også sammen med Difis mandat og roller, jf. avsnitt 4.

10.4 Har Difi hatt de nødvendige rammebetingelsene for å lykkes?

10.4.1 Positive bidrag

Hoved- og delmålene for Difi er ambisjoner for forvaltningen (effektmål) som Difi knapt kan holdes ansvarlig for. Gjennom årene har derfor departementet søkt å sette resultatmål for Difi som direktoratet i større grad kan holdes ansvarlige for og som i større grad kan måles og rapporteres på.

Departementet synes i de seneste årene å ha blitt mer opptatt av å redusere antall mål og kortsiktige oppgaver for Difi og gi mer rom for langsiktige og strategiske utviklingstiltak i styringsdialogen. Her er man ennå ikke i helt i mål.

Fagdialogen har også blitt mer ryddig i den forstand at roller og ansvar mellom departementets saksbehandlere og direktoratet har blitt tydeligere og rutineene innskjerpet knyttet til bestillinger til direktoratet.

Difi har i løpet av perioden blitt styrket ressursmessig på områdene anskaffelser og digitalisering, og har fått tilført ressurser til konkrete prosjekter.

10.4.2 Eksterne forhold som kan ha hemmet utviklingen av et strategisk direktorat

Ambisjonene for Difi er store, men målstyringen mangler fremdeles strategiske milepæler og gode styringsparametere. Her må ansvaret for manglene deles mellom KMD og Difi.

Styringsdialogen bærer fremdeles preg av detaljstyring med mange enkeltoppdrag og ad hoc-oppdrag i løpet av året. Dialogen følger i stor grad organiseringen i fagområder i departementet og departementene. Dette bidrar til å opprettholde fagsiloene også i Difi, og hemmer tverrfaglig utvikling og synergier.

Enkeltoppdrag, tilførte ressurser og rapporteringskrav styrer *de facto* prioriteringene i Difi; dette gir prioritet til konkrete oppgaver, men bidrar ikke til å bygge opp under Difis rolle som kunnskapsutvikler og rollen som faglig premissleverandør.

Difis brede portefølje og de ulike forventninger og krav i styringsdialogen til hvordan Difis roller skal utøves innen de ulike satsingsområdene/fagområdene, innebærer en uklar og sammensatt styring av Difi, og bidrar til å skape et utydelig direktorat som er vanskelig å profilere eksternt. En uklar, og i noen grad inkonsistent profil på direktoratet, skaper usikkerhet hos brukerne.

En medvirkende årsak kan være at tidligere FAD ble betraktet som et "svakt" departement med hensyn til virkemidler og oppmerksomhet i departementsfellesskapet. Difi sliter med å finne sin rolle, det samme gjorde FAD, og det ble til dels konkurranse mellom FAD og Difi, og mellom disse og den øvrige forvaltningen. Selv om etableringen av KMD legger bedre til rette for en mer helhetlig forvaltningsutvikling mellom stat og kommune, gjenstår det å se om dette vil ha effekt. En utfordring har også vært, og vil nok fortsatt være, at den politiske oppmerksomheten mot forvaltningspolitiske

satsinger kommer og går. De politiske ambisjonene innenfor digitalisering og anskaffelser har vært tydeligere enn på den generelle forvaltningsutviklingen knyttet til ledelse, organisering og styring. Gjennom *Program for bedre ledelse og styring 2014–2017* ser oppmerksomheten rundt denne type spørsmål ut til å få et visst oppsving.

FIN og KMD har ikke koordinert sine styringssignaler mot Difi og DFØ, og KMD og NFD har heller ikke gjort dette i tilstrekkelig grad mot Brønnøysundregistrene og Altinn.

Difi har såkalte "hårete mål" om samordning og utvikling i forvaltningen, men mangler et tydeligere omforent mandat fra departementsfellesskapet som strategisk aktør når det gjelder samordningen av IKT-utviklingen. Difi har kun pedagogiske virkemidler for å oppnå dette og intet mandat som sikrer tilgang, ikke engang som observatør, kunnskapssvamp og kunnskapsformidler, til større, tverrgående utviklingsprosjekter av strategisk betydning i forvaltningen.

Det er heller ingen tradisjon for å benytte budsjett- og tildelingsprosessene på tvers av departementene til å gi føringer på områder der Difi er gitt prioriterte oppgaver for samordnede eller tverrgående prosesser og prosjekter.

10.5 Samlet vurdering

Difis oppgaver i dag spenner vidt – fra å skulle være en strategisk sparringspartner og pådriver for forvaltningsutvikling på tvers av sektorene, til konkrete, utførende direktoratsoppgaver for departementet på områdene forvaltningsutvikling (ledelse og organisering), digitalisering og anskaffelser. I tillegg har Difi utviklet og forvaltet felleskomponenter og tekniske løsninger som kan betraktes som viktige elementer i den digitale grunnmuren i forvaltningen.

Vår vurdering er at Difi gjennomgående har levert i henhold til konkrete bestillinger og oppgaver i tildelingsbrev og styringsdialog. Difi har imidlertid ikke levert i henhold til departementets og omgivelsenes forventninger om at Difi skal være en strategisk premissgiver for departementet og en strategisk aktiv pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen, og for samordning når det gjelder digitaliseringen i statsforvaltningen. Litt tabloid kan man si at Difi så langt har lyktes i det «små», men ikke i det «store».

Når det gjelder mulige forklaringer på hvorfor Difi ikke har lyktes med det «store» oppdraget, er vår vurdering at dette først og fremst skyldes at Difi ikke har hatt de nødvendige rammebetingelsene, men også forhold innad i Difi.

Når det gjelder Difi selv, er vår vurdering at verken Difis ledelse, strategi, styring, organisering og kompetanse i tilstrekkelig grad har vært innrettet på å utvikle en strategisk pådriver og samordnerrolle. Fokus har gjennomgående vært på å gjennomføre konkrete oppdrag og avgrensede utviklingsoppgaver innenfor innsatsområdene i tråd med styringsdialogen.

Selv om KMD har etterlyst en mer strategisk utviklingsrolle i styringsdialogen med Difi, har ikke departements styring av Difi, eller Difis egen styring, de facto bidratt til fokus på å utvikle en slik rolle. Stor grad av detaljstyring på enkeltoppdrag fra departementets side har dessuten bidratt til å innsnevre Difis handlingsrom.

Et annet forhold er at statens kompetanse og oppgaver på områdene ledelse, organisering og styring framstår som fragmentert. Noe er lagt til Difi, noe til KMD og noe til DFØ. Dette kan gjøre det krevende å ta ut synergier mellom fagmiljøene og å få tilstrekkelig samlet «trøkk» i den generelle forvaltningsutviklingen. At FIN og KMD ikke har koordinert sine styringssignaler mot Difi og DFØ, og at KMD og NFD heller ikke har gjort dette i tilstrekkelig grad mot Altinn, legger heller ikke godt til rette for utvikling av en mer strategisk utviklingsrolle for Difi. Vi har fått opplyst at det er tatt grep i forbindelse med tildelingsbrevene i 2015 og som ledd i *Program for bedre ledelse og*

styring 2014–2017 der DFØ og Difi vil bli engasjert i flere felles prosjekter etter avtale mellom KMD og FIN.

Norsk forvaltning ledes etter sektorprinsippet med betydelig ansvar tillagt det enkelte departement. Å forvente at Difi på egenhånd skal kunne fylle forventningen om å være aktiv pådriver for samordning, endring og fornyelse i forvaltningen, fremstår nokså urealistisk. De siste tiårs erfaringer med samordning på tvers av departementene peker i samme retning. Difis nåværende mandat, oppgaveportefølje og ulike roller legger ikke godt nok til rette for å kunne ta en slik rolle.

11 Hva er endrings- og forbedringsbehovet?

Vi oppsummerer først kort utfordringsbildet framover for offentlig sektor (avsnitt 11.1) med særlig relevans for Difi, fordi Difis endrings- og forbedringsbehov også må vurderes i lys av utfordringsbildet for offentlig sektor og forvaltningsutviklingen. Deretter (avsnitt 11.2) presenterer vi noen overordnede tilnærminger for hvordan endringsbehovet kan møtes. I avsnittene 11.3, 11.4 og 11.5 presenterer vi tre overordnede strategiske grep som vi mener er forutsetninger for at Difi kan utvikles som et mer strategisk direktorat. I avsnitt 11.6 omtaler vi kort Difis grensesnitt mot DFØ, Altinn og NSM. I avsnitt 11.7 oppsummerer vi våre anbefalinger.

11.1 Utfordringsbildet for offentlig sektor forsterker behovet for å styrke den strategiske pådriverrolle i forvaltningsutviklingen

En av offentlig sektors hovedutfordringer i årene som kommer, vil med stor sannsynlighet være å levere tjenester til befolkning, næringsliv, andre offentlige etater og samfunnsliv som både er bedre, billigere og mer tilpasset brukernes behov enn i dag. Dette vil kreve en mer «sømløs» offentlig sektor som må evne å håndtere samordningsutfordringer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å lykkes.

Som vist i kapittel 9 har stortingsmeldinger de siste årene hatt til dels konkrete ambisjoner og tiltak når det gjelder digitalisering og offentlige anskaffelser, noe som også har hatt og vil ha konsekvenser for Difis oppgaver framover. Den generelle forvaltningspolitikken har i stort ligget fast og vært lite konkret med hensyn til nye mål og tiltak. Regjeringens nylig vedtatte *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017* har imidlertid konkrete tiltak med direkte relevans særlig for Difi og DFØ, knyttet til bedre ledelse, styring og resultatorientering, samordning og samhandling samt strategisk anvendelse av IKT og økt gjennomføringskraft ved bedre beslutningsgrunnlag.

Både utviklingstrekk i offentlig sektor og politiske ambisjoner, uavhengig av politisk tilhørighet, peker i retning av at det er behov for et sterkt statlig forankret faglig miljø som kan være en sentral premissleverandør og pådriver i forvaltningsutviklingen og digitaliseringen av offentlig sektor.

11.2 Flere tilnærminger

Som vist i kapittel 9 er Difis saksområder ikke samlet på tilsvarende måte verken i Sverige, Danmark eller Finland. Dette er antagelig uttrykk for at det neppe finnes en «riktig» organisering av disse områdene. Av samme grunn er det også vanskelig å se at det i de andre landene er lagt mer til rette for store synergier mellom Difis tre innsatsområder.

Sverige synes å ha en større vektlegging av næringsaspektene ved at Næringsdepartementet direkte eller gjennom sine underliggende virksomheter, har en sentral rolle både i IKT-politikken og offentlige anskaffelser. Den kanskje viktigste forskjellen på departementsnivå er at Finansministeriet i både Danmark og Finland har en så fremtredende rolle på alle de områder som i Norge ligger under KMD og Difi. Et inntrykk er også at alle de tre landene har gått lenger i å organisere opp statlige innkjøpsordninger, felles rammeavtaler og rådgivning på anskaffelsesområdet enn det vi så langt har gjort i Norge.

Vi legger til grunn vår hovedkonklusjon i kapittel 10.5 om at det er et endrings- og forbedringsbehov knyttet til å utvikle den strategiske rollen som premissleverandør og aktiv pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen, og for større grad av samordning når det gjelder digitaliseringen i offentlig forvaltning. Evalueringen har vist at det også er behov for å tydeliggjøre Difis mandat og oppgaveportefølje. Dette kan i prinsippet gjøres på to måter:

- Alternativ 1: Mandatet spisses ved å bygge ned Difis strategiske rolle som premissgiver og pådriver i forvaltningsutviklingen og digitaliseringen

- Alternativ 2: Eller at Difi konsentrerer seg om å fylle rollen som strategisk premissgiver og pådriver, ved at mandat og oppgaveportefølje reduseres i forhold til mindre strategiske oppgaver

Alternativ 1 innebærer at det ikke lengre vil være forventninger til Difi som strategisk pådriver for forvaltningsutvikling og digitalisering. Difi videreutvikles og rendyrkes da heller som et standardiserings- og iverksettingsdirektorat. Fokus ville være standardisering av brukergrensesnitt og digitale løsninger i forvaltningen, stordrift (operative fellesløsninger) samt utvikling av veiledere, maler, portaler, kunnskapsformidling mv. på fagområdene. Difis mandat ville bli spisset ved at det ikke lengre er forventninger/mål for Difi som kunnskapsutvikler for å ivareta premissleverandørrollen for forvaltningsutvikling. Denne rollen vil kunne ivaretas av KMD selv (eller et annet departement, f.eks. FIN) mer på linje med den danske modellen, der man har en Moderniseringsstyrelse som i større grad har denne typen oppgaver. Eierdepartementets styring av Difi kunne da ha fokus på kvalitet, effektivitet og framdrift på utviklings-, forvaltnings- og driftsoppgaver og enkeltoppdrag på de fagområder som legges til Difi. Dette ville kunne innebære en avgrensning av dagens mandat og dermed en spissing i retning av mer utførende og operative direktoratsoppgaver. Endringen vil trolig redusere «konkurranseflatene» mellom departementet og Difi. En innvending mot en slik løsning kan være at den bryter med norske forvaltningsprinsipper og praksis om at departementet primært skal fylle rollen som politisk sekretariat og etatsstyrer av underliggende virksomheter. Og at direktoratenes rolle er å være faglig premissleverandør (og fagorgan) for politikkutvikling og iverksetter av vedtatt politikk.

For den videre drøftingen har vi imidlertid lagt til grunn at det i realiteten er stor etterspørsel etter Difi som et mer strategisk direktorat, slik evalueringen viser. Det stilles samtidig spørsmål om Difi vil klare å fylle en sterkt strategisk rolle, og om det vil «få lov» til å fylle den. Dersom Difi skal lykkes i å fylle en slik rolle, synes alternativ 2 å foretrekke.

Alternativ 2 innebærer at KMD må spisse og tydeliggjøre Difis mandat og oppgaveportefølje, og gi direktoratet nødvendig handlingsrom og virkemidler til å kunne forfølge strategiske oppgaver. Gitt utfordringene knyttet til sektoransvarsprinsippet i forvaltningen, blir spørsmålet hvilke forutsetninger som da må være på plass for at Difi skal kunne gi vesentlige bidrag til en mer samordnet og fremtidsrettet forvaltningsutvikling.

Vår vurdering er at det er tre hovedgrep som må tas for at Difi skal kunne fylle en slik rolle:

- 1) *Avgrensning og konsentrasjon*: Evalueringen viser at Difi trolig har en for bred og dyp oppgaveportefølje. Dette bidrar til at Difi framstår som utydelig og ikke evner å gi rollen som faglig premissleverandør og kunnskapsutvikler nok oppmerksomhet, og derfor heller ikke etterspørres i tilstrekkelig grad i en slik rolle. Vi mener det bør vurderes om det er oppgaver som kan ivaretas og videreutvikles like godt eller bedre utenfor rammen av Difi, slik at Difi kan spisse og tydeliggjøre sin profil.
- 2) *Faglig relevans og innflytelse*: Difi må få innflytelse i forvaltningen. Det kan Difi oppnå på to måter: enten ved at direktoratet gis *sterkere virkemidler (myndighet)* eller bygger tilstrekkelig *faglig legitimitet*. Faglig legitimitet er avhengig av at Difi oppfattes som relevant og nyttig for sentrale beslutningstakere i forvaltningen, basert på kunnskapen det besitter, utvikler og evner å formidle. Evalueringen har vist at Difi har behov for å styrke sin faglige legitimitet for å fylle en slik rolle. Dette innebærer at Difi må styrkes, først og fremst med hensyn til kompetanse – antagelig også med ressurser, for å få tyngde nok.
- 3) *Sterkere virkemidler*: Difi har ingen myndighet på fagområdene forvaltningsutvikling, digitalisering og anskaffelser, med unntak av tilsynsrollen på universell utforming. Myndighet kan gis på ulike måter, f.eks. gjennom regjeringsmandat, samordningsfullmakter, lov og forskrift, koordinerte budsjett- og tildelingsbrev. Departementstilknytning kan også ha betydning. Evalueringen viser at det etterspørres et tydeligere mandat for Difi, først og fremst

knyttet til samordning av digitalisering av offentlig sektor, men også for å gi større tyngde til forvaltningsutvikling generelt og anskaffelsesområdet.

I de etterfølgende avsnittene drøfter vi de tre hovedgrepene nærmere.

11.3 Grep 1: Konsentrere Difis kjernevirksomhet

Vårt utgangspunkt er at Difis oppgaveportefølje i større grad bør være konsistent med en mer strategisk forvaltningsutviklingsrolle. Det er tre funn i evalueringen som særlig adresserer Difis oppgaveportefølje. Det første er spørsmålet om potensial for synergier mellom områdene forvaltningsutvikling, digitalisering og anskaffelser, og om synergier forutsetter at områdene er samlet under felles ledelse. Det andre er om oppgavene knyttet til utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter virker «forstyrrende» og lite konsistent med en slik strategisk rolle. Det tredje er om det er behov for å rydde i Difis «landhandlervirksomhet» innenfor de respektive fagområdene.

11.3.1 Potensial for synergier er størst mellom forvaltningsutvikling og digitalisering, noe mindre mot anskaffelser

Et sentralt tema i evalueringen har vært ønsket om å realisere synergier mellom Difis fagområder. Evalueringen har vist at det har vært krevende å ta ut synergier, men det har samtidig vært en positiv utvikling. Dette må også sees i lys av at Difi er en ung organisasjon som i hovedsak har vært i en etableringsfase, og at det vil ta tid å ta ut synergier på tvers av etablerte fag- og kompetanseområder. Utfordringen ligger for øvrig ikke kun i Difi, vi har sett at fagsiloene fortsetter på departementalt nivå.

Digitalisering av forvaltningen er en åpenbar driver for forvaltningsutvikling, siden digitaliseringen stiller andre krav og åpner nye muligheter for både organisering og utforming av arbeidsprosesser, med nye samhandlingsmønstre, ledelses- og kontrollmekanismer. Digitalisering gir mulighet for nye og bedre tjenester og kan bidra til å forenkle grenseflater mot brukere og andre deler av omgivelsene.

De fleste informantene mener derfor at områdene forvaltningsutvikling og digitalisering bør være samlet i Difi.

Anskaffelser oppfattes å være et mer avgrenset og oversiktlig område, dominert av regler som delvis kommer utenfra (EU). Organisatorisk nærhet er ikke like viktig verken for anskaffelsesmiljøets utvikling eller for de øvrige fagområdene. Det betyr ikke at det kan være både realiserte og ikke-realiserte synergier mellom fagområdene. Det betyr kun at potensialet for synergier vurderes som større mellom fagområdene forvaltningsutvikling og digitalisering, og at synergier fortsatt kan realiseres, uten å være organisatorisk under samme tak.

Når det gjelder rollen som faglig premissleverandør, er det først og fremst på områdene forvaltningsutvikling og digitalisering en tydeligere rolle etterlyses, selv om det også er behov for å utvikle premissleverandørrollen på anskaffelsesområdet. Fagområdene har til dels overlappende målgrupper. En felles målgruppe er sentrale beslutningstakere og toppledere i forvaltningen. Når det gjelder øvrige nøkkelpersoner, er målgruppene noe forskjellige, eksempelvis IT-sjefer, HR-sjefer og innkjøpssjefer. Særlig for anskaffelsesområdet er også kommuner og til dels næringslivet viktige målgrupper.

Siden synergiene synes å være noe mindre på anskaffelsesområdet enn mellom ledelse/-organisering og digitalisering, kan en organisasjonsmessig plassering av anskaffelser utenfor Difi, bidra til et tydeligere og mer spisset Difi. Forutsetningen må være at man også finner en alternativ organisering som sikrer en god videreutvikling av anskaffelsesmiljøet og der synergiene mot andre miljøer eventuelt vurderes som større.

På den andre siden profilerer anskaffelsesmiljøet Difi i dag på en god måte, en effekt Difi ville miste dersom anskaffelsesmiljøet ble plassert utenfor Difi.

Videreutvikling av anskaffelsesområdet

Evalueringen viser at Difi har lyktes godt på anskaffelsesområdet, men også dette området står overfor utfordringer framover. Det antas fortsatt å være behov for å styrke digitaliseringen av anskaffelsesområdet framover. Stadig mer komplekse innkjøp, gitt de generelle utfordringene for offentlig sektor og implementeringen av nye EU-direktiver for 2016, tilsier også behov for en videreutvikling av miljøet. Fra informantene er det etterlyst en enda mer sektorovergripende engasjement for å kunne nå bredere ut i hele forvaltningen.

11.3.2 Utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter og -løsninger

Et annet sentralt spørsmål evalueringen reiser er om det vil være hensiktsmessig at utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter og andre tekniske løsninger (f.eks. OEP, e-handel) bør organiseres på en annen måte, enten innenfor Difi eller utenfor Difi.

Utgangspunktet er at konseptutvikling/spesifikasjon, løsningsutvikling, drift og forvaltning av felleskomponenter og -løsninger på IKT-området er en betydelig del av Difis samlede innsats i dag. Difi forvalter flere felleskomponenter, og har en viktig oppgave som premissgiver for øvrige felleskomponenter og -løsninger i det offentlige. De viktigste felleskomponenteierne i offentlig sektor er organisert i SKATE, hvor Difi har en nøkkelrolle.

Behovsvurderinger (på vegne av fellesskapet), konseptutvikling/spesifikasjon og valg av utviklingsstrategier må fortsatt ligge i en strategisk rolle som faglig premissleverandør, men spørsmålet er om både det å utvikle løsningene, og forvalte og drifte dem hører hjemme i Difi. Det å samordne felleskomponenter har blitt en betydelig del av det viktige samordningsarbeidet som Difi utfører på IKT-området. Samordningen møter imidlertid mange utfordringer (ulike eierdepartementer, fagtradisjoner, finansieringsmekanismer, «forretningsmodeller», tidsforløp, målgrupper, omfang av avhengigheter etc.). Arbeidet med felleskomponenter har gitt gode resultater, men det tar mye ressurser og krever stor oppmerksomhet, også på styrings- og ledelsessiden.

Difis rolle på området er ikke uten kontrovers. Flere oppfatter Difis roller som premissgiver og forvalter (av egne løsninger) som uryddig. Det ligger en antagelse at Difi vil anbefale løsninger som gir dem selv større ansvar – ikke løsninger som nødvendigvis er de beste for samfunnet.

Det er argumenter både for og imot at utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter skilles tydeligere ut fra premissgiverrollen på digitalisering av offentlig sektor.

Argumenter *mot* å skille tydeligere mellom en premissgiverrolle og utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter, er:

- Felleskomponentene/-løsningene er et av de områder Difi har lyktes godt på
- Ansvar for utvikling, drift og forvaltning gir Difi en faglighet som er til nytte i den mer strategiske rollen som kunnskapsutvikler, premissleverandør og rådgiver
- Faglig sett henger oppgavene sammen. Det gir legitimitet, kompetanse, gjennomføringsevne og effektivitet (i gjennomføringen) å ha hele «produksjonslinjen» tett i samme organisasjon
- Den generelle kompetansemangelen på dette området gir sårbarhet som blir større ved å splitte opp helheten i deler. På den annen side kan det bli et annet miljø som da blir større, litt avhengig av hvordan man organiserer
- Det kan ta tid og er i seg selv komplekst å finne fram til en ny, egnet modell for å håndtere oppgavene utenfor Difi, f.eks. i et nytt felleskomponentsenter e.l. Det vil også oppstå nye og potensielt kompliserende grenseflater

- Det å ha et internt IKT-kompetansemiljø kommer også de øvrige fagområdene i Difi til operativ nytte

Argumenter for å skille tydeligere mellom en premissgiverrolle og utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter:

- Driftsoppgaver (og operative hendelser som driftsavbrudd) tar kapasitet og oppmerksomhet fra både organisasjon og ledelse (og departement)
- Det operative driftsmiljøet blir et «stebarn» i Difi – og hadde fortjent en enda mer dedikert ledelse
- De mer strategiske oppgavene på digitaliseringsområdet vil få større oppmerksomhet i Difis ledelse hvis de operative oppgavene organiseres på en annen måte
- Mulighetene for synergier med forvaltningsutviklingsområdet blir antagelig bedre med en mer strategisk orientert IKT-faglighet
- Det å skille rollene som premissgiver (som beholdes i Difi) og forvalter skaper større ryddighet i relasjonen mot de Difi skal være premissgiver for
- Kanskje vil en annen organisatorisk plassering av disse oppgavene legge bedre til rette for et godt samarbeid med andre statlige miljøer som også drifter sentrale felleskomponenter:

Innbyrdes relaterte utviklings-, drifts- og forvaltningsoppgaver kan samles til et felles og større (statlig) miljø, og utløse betydelige stordriftsfordeler. Vår konklusjon er at utviklings-, forvaltnings- og driftsoppgavene bør organiseres mer adskilt; enten innenfor Difi, eller utenfor Difi i et større driftsorientert miljø. Vi har lagt vekt på at erfaringene har vist at det er krevende å utvikle Difis rolle som faglig premissleverandør for digitalisering av forvaltningen, når Difi samtidig selv skal ha fokus på utvikling, forvaltning og drift av egne felleskomponenter. En klarere adskillelse vil også bidra til å skape større ryddighet i relasjonen mot de Difi er premissgiver for. I tillegg er dette to vesentlig forskjellige typer oppgave, som hver på sin måte krever ledelsesoppmerksomhet.

11.3.3 Gjennomgang av andre «mindre» oppgaver i Difi

Vi har sett at KMDs tendens til detaljstyring av Difi gjennom mange enkeltoppdrag har ført til at Difi til en viss grad har fått karakter av å være en «landhandel» på forvaltningsutvikling og IT.

Vi anbefaler derfor at det også gjøres en grundig gjennomgang av de mange «mindre» oppgavene som er lagt til Difi. Dette for å vurdere om hver enkelt av dem i tilstrekkelig grad bygger opp under en rolle som et mer strategisk direktorat, eller hører mer naturlig hjemme i andre deler av forvaltningen. Det kan også være oppgaver man av historiske grunner har utført, som Difi bør avvike.

11.3.4 Staten bør fortsatt være Difis primærmålgruppe, men med utvikling av hele offentlig sektor som perspektiv

Difis primærmålgruppe er staten, men Difis virksomhet på digitaliseringsområdet og særlig på anskaffelsesområdet innbefatter også kommunene, og til dels også næringslivet. Difis engasjement mot kommunesektoren på fagområdet ledelse og organisering er begrenset, men Difi har bl.a. gjennomført utredninger relatert til forholdet mellom stat og kommune. Difi har nylig fått ansvar for å utvikle et senter for innovasjon som skal omfatte både stat og kommune. Mange av våre informanter er opptatt av at Difi bør få et mandat som også innbefatter et kommuneperspektiv, uten at dette skal utfordre det kommunale selvstyret.

Vår vurdering er at staten (i hvert fall de nærmeste årene) fortsatt bør være Difis primærmålgruppe, dvs. beslutningstakere og nøkkelpersoner i statsforvaltningen. Difi bør samtidig ha et helhetlig perspektiv på utviklingen av offentlig sektor, inklusive kommunenes behov, og legge til rette for

løsninger som styrker samhandling og tverrgående prosesser. Vår vurdering er at Difis mandat bør tydeliggjøres og forsterkes i en slik retning. Et argument mot dette kan være at det innebærer en utvidelse av Difis mandat, og ikke en spissing. Vårt resonnement er at dersom Difi skal ha en rolle som strategisk premissleverandør og pådriver for fornyelse og endring i forvaltningen, så er løsninger som fremmer samordning og samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer en nødvendighet. Spissing på fag og prosesser, ikke på sektorer.

11.4 Grep 2: Styrke faglig relevans og innflytelse

Evalueringen har vist at Difi har behov for å styrke sin faglige legitimitet for å fylle en mer strategisk rolle for digitalisering og utvikling av forvaltningen. For å oppnå dette må Difi gjøre seg relevant og nyttig for sentrale beslutningstakere i forvaltningen. Dette forutsetter at Difi har kompetanse og ressurser til å fylle en slik rolle.

Etter vår vurdering er at det behov for å gjøre flere endringer og forbedringer for å styrke den faglige legitimiteten.

11.4.1 Etatsstyringen må ha fokus på å utvikle Difis strategiske pådriver- og samordningsrolle

Dersom Difis rolle som kunnskapsutvikler og faglig premissleverandør skal styrkes, må dette legges til grunn i styringsdialogen: i tildelingsbrev, med noen få tilhørende styringsområder og styringsinformasjon/ styringsparametere og rapportering som er relevante for å kunne måle og analysere utviklingen av et mer strategisk direktorat innen forvaltningsutvikling, digitalisering og anskaffelser (forutsatt at anskaffelser fortsatt blir liggende i Difi). Det må gis ressurser og handlingsrom til å utvikle en slik rolle, bl.a. ved at det styres på færre enkeltoppdrag, og disse må innrettes mot den strategiske pådriverrollen. KMD må også i større grad koordinere sin styring, både mellom enheter og i eget departement og mellom departement, i tråd med en slik ambisjon.

11.4.2 Samle kompetanse og oppgaver på ledelse og virksomhetsstyring i Difi

Som nevnt er statens spisskompetanse fragmentert på styrings- og ledelsesområdet. Vår vurdering er at relevante oppgaver og kompetanse som i dag ligger i KMD og DFØ bør samles i Difi for å få tilstrekkelig samlet «trøkk» på en ledelsesstyrt forvaltningsutvikling og for å kunne ta ut effektiviseringspotensialer i forvaltningen.

Overføre oppgaver fra KMD til Difi

Evalueringen har vist at oppgave- og rollefordelingen knyttet til digitalisering og forvaltningsutvikling på noen områder er uklar mellom Difi og KMD. KMD utfører i dag oppgaver som naturlig hører hjemme i et direktorat. Disse bør overføres til Difi. Dette gjelder oppgaver bl.a. i utviklingsseksjonen i Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) og enkelte oppgaver på digitaliseringsområdet.

Overføre oppgaver fra DFØ til Difi

Evalueringen har vist at samarbeidet mellom DFØ og Difi på områdene ledelse og styring har vært for svak, og i perioder tilnærmet fraværende. FIN og KMD har heller ikke gjennom tildelingsbrev og styringsdialog lagt vekt på en samlet utvikling av disse fagområdene.

Difis rolle som faglig premissleverandør vil etter vår mening kunne styrkes ved en overføring av kompetanse og ressurser knyttet til virksomhetsstyring og samfunnsøkonomiske analyser fra DFØ til Difi. En styrking av økonomi- og analysekompetanse i Difi synes nødvendig for at Difi skal kunne ta en tydeligere rolle når det gjelder utvikling av effektiviseringstiltak i forvaltningen.

En sammenslåing av nevnte fagmiljøer vil på sitt beste kunne gi en mer samordnet utvikling av fagområdene ledelse og styring i forvaltningen, og bli en viktigere sparringpartner for ledere som er

pålagt å øke resultatfokus og gjennomføringskraft i forvaltningen. Det kan også argumenteres for en samling av fagmiljøene i DFØ. Gitt at man skal ha ett strategisk organ for forvaltningsutvikling og digitalisering, og Difi skal være dette miljøet, så er styring og ledelse en nødvendig del av et sånt miljø. Dersom denne ambisjonen oppgis for Difi, så mener vi at disse miljøene fortsatt bør være samlet, og da kan DFØ også være et alternativ.

Legges de relevante miljøene til Difi, vil FIN fremdeles måtte beholde en faglig rapporteringslinje til fagområdet virksomhetsstyring/mål- og resultatstyring pga. forankringen i økonomiregelverket, samtidig som KMD ivaretar etatsstyringsansvaret av Difi, som forvaltningsansvarlig departement³⁸. Vi tror dette ville kunne bidra til økt samhandling og et bedre partnerskap mellom KMD og FIN knyttet til økonomi og forvaltningsutvikling, og bidra til en mer samordnet forvaltningsutvikling. Uavhengig av om det blir en sammenslåing av disse miljøene i Difi og DFØ eller ikke, må KMD og FIN tydeligere koordinere sine forventninger gjennom tildelingsbrev og styringsdialog. En innvending mot fagstyring er at dette i en etatsstyringsfaglig sammenheng er krevende, da det kan gi opphav for uklarheter og fortløpende avklaringsbehov. Erfaringene med NFDs fagstyring og KMDs etatsstyring på anskaffelsesområdet, ser imidlertid ut til å ha fungert bra.

11.4.3 Behov for å endre og styrke kompetansen

En nødvendig betingelse for å levere bedre i rollen som strategisk premissgiver og pådriver, er at Difi må supplere sin fagkompetanse og styrke sitt kunnskapsgrunnlag både om forvaltningen og om pågående større og viktige forvaltningsutviklingsprosjekter/prosesser.

Vårt inntrykk er at Difis kompetanseprofil ikke har vært tilstrekkelig innrettet eller utnyttet med hensyn til å fylle den strategiske premiss- og pådriverrollen. Det er mulig at en tydeligere eierstyring ville kunne utnytte eksisterende kompetanse bedre, men vi antar likevel at det vil være behov for å styrke Difi både kompetansemessig og ressursmessig for å kunne utvikle Difi i ønsket retning.

Basert på synspunkter fra våre informanter vil Difi kunne ha behov for å styrke kompetansen innenfor områdene økonomi og på bruk av kvantitative metoder i analyse og utredningsarbeid, strategisk forvaltningsutvikling på digitaliseringsområdet, når det gjelder kommunesektorens behov og overordnet sektorbasert forvaltningskompetanse. I tillegg har vi registrert at toppledere i forvaltningen i begrenset grad oppfatter Difi som relevant sparringpartner for ledere i topplederrollen.

Det er derfor behov for å identifisere ønsket kompetanseprofil og -gap i henhold til et mer strategisk orientert direktorat, og utvikle en relevant kompetansestrategi. Herunder må det vurderes nærmere hvilken kompetanse Difi selv skal besitte, og hvilken kompetanse som skal kjøpes eller utvikles i samarbeide med andre forskningsinstitusjoner, utrednings- og konsulentmiljøer og andre offentlige virksomheter. Mekanismer for å i større grad utveksle kompetanse mellom Difi og departementer og etatene er et kritisk viktig element i dette, eksempelvis gjennom økt bruk av hospiteringer, ressursgrupper, fagpaneler m.m.

11.4.4 Endret strategi, tydeligere strategisk ledelse og organisering i Difi

Evalueringen viser at Difi ikke har fylt omgivelsenes forventninger til et mer proaktivt strategisk direktorat. Verken Difis interne styring, ledelse, strategi og organisering har i tilstrekkelig grad vært innrettet mot en slik rolle. Gitt at Difi skal utvikles i en mer strategisk retning så forutsetter dette:

³⁸ Jf. slik løsningen er på Anskaffelser i dag der det rapporteres faglig til NFD og KMD har etatsstyringsansvaret

- En tydeligere strategi for hvordan Difi kan styrke rollen som premissleverandør og kunnskapsutvikler, men samtidig videreutvikle rollene som formidler og rådgiver knyttet til å bli et mer strategisk direktorat for forvaltningsutvikling og digitalisering
- En ledelse som skal ha som hovedoppdrag å utvikle Difi i en slik retning. Kravene til direktør og ledergruppe må derfor gjenspeile en slik ambisjon.
- Vurdere interne organisatoriske tilpasninger, som kan bidra til å spisse og utvikle en slik rolle. Fortsette å ta ut synergier mellom forvaltningsutvikling og digitalisering i rollen som premissleverandør og kunnskapsutvikler
- Utvikle bedre systemer for ressursbruk for bedre å kunne styre og prioritere ressurser til å utvikle rollen som kunnskapsutvikler og faglig premissleverandør

I tillegg bør det, som nevnt over, vurderes andre organisatoriske løsninger for arbeidet med utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter og for anskaffelsesområdet.

11.5 Grep 3: Gi Difi sterkere virkemidler

Det er stor etterspørsel etter Difi som et mer strategisk direktorat, først og fremst knyttet til samordning av digitalisering av offentlig sektor, men også for å gi større tyngde til områdene forvaltningsutvikling og anskaffelser. Det stilles samtidig spørsmål om Difi vil klare å fylle en sterkt strategisk rolle, og om de vil «få lov» til å fylle den.

Vår vurdering er som nevnt at det er urealistisk at et direktorat skal kunne fylle en reell samordningsrolle på egenhånd. Det er ikke mulig å øve avgjørende innflytelse på tvers av forvaltningen, spesielt ikke overfor etater som er underlagt andre departementer. En slik samordning av eksempelvis digitaliseringen i offentlig sektor kan kun skje i regjeringen, og utøves enten av SMK eller av et av de to–tre tyngste departementene.

Et mulig grep er å gi Difi flere virkemidler, og KMD må aktivt legge til rette for at Difi skal kunne få og utvikle en slik rolle. Sterkere virkemidler kan gis på ulike måter, f.eks. gjennom regjeringsmandat, samordningsfullmakter, lov og forskrift og koordinerte budsjett- og tildelingsbrev. Departementstilknytning kan også ha betydning. Difi har ikke en myndighetsrolle i dag, med unntak av tilsynsrollen for universell utforming, som er et meget avgrenset felt sammenlignet med de samlede strategiske utfordringene på digitaliseringsområdet.

Fra informanter har vi registrert følgende forslag til områder der Difi kan gis et styrket mandat. Difi kan eksempelvis få en tydeligere rolle

- knyttet til rådgiving og kvalitetssikring av IT-prosjekter av et visst omfang, (men under verdien for KS1- og KS2-regimene)
- i et utvidet mandat for Skate (jf. oppfølging av veikartarbeidet) og/eller etablering av et Digitaliseringsråd for forvaltningen
- ved å følge opp og rapportere om forvaltningspolitiske prioriteringer og hvorvidt tiltak gjennomføres i sektorene
- gjennom et regjeringsmandat for å utrede og fasilitere tverrgående problemstillinger i sektorene og forvaltningsnivåene (eksempelvis etter modell av såkalte «områdegjennomganger» som var i bruk på 80–90-tallet)
- som observatør i større utviklingsprosjekter av strategisk betydning for forvaltningen, for å dokumentere erfaringer og gi råd underveis
- gjennom fast deltakelse i offentlige utredninger på relevante fagområder

Vår vurdering er at Difi først og fremst må gjøre seg relevant og nyttig gjennom faglig legitimitet, men det bør like fullt vurderes nærmere hvordan en slik faglig rolle kan styrkes gjennom å gi Difi tydeligere virkemidler på noen områder.

11.6 Difis grensesnitt mot DFØ, Altinn og NSM

Evalueringen viser at det er noen uklare grensesnitt mot Brønnøysundregistrene/Altinn, DFØ, og NSM, og som bør kunne la seg løse. Dette er uklarheter som må håndteres uavhengig av i hvilken retning Difi skal utvikles. Uklarhetene bidrar til å svekke aktørenes faglig legitimitet. Dette gjelder først og fremst forholdet mellom Difi og Brønnøysundregistrene/Altinn, men også forholdet mellom Difi og DFØ.

11.6.1 DFØ

Grenseflaten mellom DFØ og Difi oppfattes i dag som noe uklar på enkelte områder som internkontroll, samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering, evalueringer og prosjektstyring. Uklarhetene skyldes først og fremst forskjeller i tilnærming og vinklinger, som bør la seg løse ved at DFØ og Difi gjennomgår og tydeliggjør ansvarsfordelingen.

Når det gjelder den mer overordnede forvaltningsutviklingen på områdene styring (som DFØ har et særlig ansvar for) og ledelse og organisering (som Difi har et særlig ansvar for), mener vi det er behov for et betydeligere tettere samarbeid. Vi er gjort kjent med at det nå er etablert faste kontaktmøter mellom direktørene for de to virksomhetene.

Som nevnt i avsnitt 11.4.2, bør det vurderes å overføre kompetanse og ressurser knyttet til virksomhetsstyring og samfunnsøkonomiske analyser fra DFØ til Difi for å legge til rette for at Difi kan utvikles til et mer strategisk direktorat.

11.6.2 Brønnøysundregistrene/Altinn

Grenseflaten mellom Difi og Altinn er i prinsippet enkel: dette er to statlige virksomheter som eier og forvalter hver sine felleskomponenter, og som burde klare å jobbe sammen på en konstruktiv måte – mot felles mål om forenkling og digitalisering av forvaltningen. Imidlertid har de to et overlappende ansvar og delvis overlappende målgrupper. Det at to aktører i ulike styringslinjer oppfatter å ha ansvar på det samme området, har over tid gitt seg utslag på flere områder. Det at de overordnede avklaringene og grenseoppgangen så langt har vært for utydelig, har gitt grobunn for noe som kan ligne maktkamp mellom to statlige etater. Det er vårt inntrykk at dette dessverre også kan ha vært hemmende for det samlede digitaliseringsarbeidet i staten.

Vår vurdering er at grenseoppgangen mellom de to, i sak, ikke burde være veldig krevende. Konflikten mellom de to har imidlertid hatt en form som har vært svært uheldig. Den uklarhet som fortsatt måtte herske vedrørende Difis og Altinns respektive ansvarsområder for digitalisering av forvaltningen – og dermed samordningen av arbeidet med felleskomponenter – må derfor snarest avklares av de to departementene. Det vil i den forbindelse sannsynligvis være nødvendig å foreta en mer detaljert gjennomgang av enkeltoppgavene til henholdsvis Difi og Brønnøysundregistrene/Altinn.

11.6.3 NSM

Difi og NSM har en grenseflate som tar utgangspunkt i den ansvarsdeling som gjelder på sikkerhetsområdet. Det er grunn til å anta at det pågående arbeidet med Handlingsplanen for informasjonssikkerhet vil kunne bidra til å rydde opp i ansvarsforhold og relasjoner mellom aktørene. Arbeidet med å revidere sikkerhetsloven vil sannsynligvis også bidra til å klargjøre NSMs rolle og ansvar, selv om det i forbindelse med framleggelsen av lovutkastet kan oppstå nye utfordringer og avklaringsbehov. Det er likevel ikke å forvente at arbeidene med sikkerhetsloven og

handlingsplanen vil gi en tilstrekkelig avklaring til at denne grenseflaten for framtiden vil være uproblematisk. NSM og Difi vil sannsynligvis alltid ha litt forskjellige perspektiver og en løsning bør ta utgangspunkt i dette. Vår vurdering er at en faglig diskurs mellom aktører med ulike utgangspunkt sannsynligvis vil være mer til gagn enn ulempe for samfunnet. Det vil derfor være behov for å sikre en god dialog mellom NSM og Difi, og mellom andre aktører på området med utgangspunkt i aksept og forståelse av hverandres roller.

11.7 Anbefalinger

Vi foreslår at Difi utvikles som et mer strategisk direktorat for forvaltningsutvikling og digitalisering. Dette innebærer et endrings- og forbedringsbehov knyttet til å utvikle den strategiske rollen som aktiv premissgiver og pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen, og for større grad av samordning når det gjelder digitaliseringen i offentlig forvaltning.

Evalueringen har vist at det også er behov for å tydeliggjøre Difis mandat og oppgaveportefølje. Vi foreslår tre hovedgrep for at Difi skal kunne utvikles i en slik retning.

11.7.1 Konsentrasjon om Difis kjernevirksomhet

Difis oppgaveportefølje bør i større grad være konsistent med en mer strategisk utviklingsrolle. Det foreslås følgende tiltak for dette:

Vurdere en annen organisering av oppgaver knyttet til utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter

Vurdere en utskilling av oppgaver knyttet til utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter, enten innenfor rammen av Difi eller utenfor Difi i et større miljø. Vi har lagt vekt på at erfaringene har vist at det er krevende å utvikle Difis rolle som faglig premissleverandør for digitalisering av forvaltningen når Difi samtidig selv skal ha fokus på utvikling, forvaltning og drift av egne felleskomponenter. En klarere adskillelse vil bidra til å skape større ryddighet i relasjonen mot de Difi er premissgiver for. I tillegg er dette to vesentlig forskjellige typer oppgave, som hver på sin måte krever ledelsesoppmerksomhet.

Forslag til oppfølging: KMD

Vurdere en annen organisering av anskaffelsesområdet

Vurdere om området anskaffelser fortsatt skal være en del av Difis portefølje. Siden synergiene synes å være noe mindre på anskaffelsesområdet enn mot de to andre områdene, vil en annen organisering av anskaffelser, utenfor Difi, kunne bidra til et tydeligere og mer spisset Difi. Forutsetningen må være at man også finner en alternativ organisering som sikrer en god videreutvikling av anskaffelsesmiljøet og der synergiene mot andre miljøer eventuelt vurderes som større.

Forslag til oppfølging: KMD og NFD

Gjennomgang av «mindre» oppgaver i Difi

En grundigere gjennomgang av «mindre» oppgaver som er lagt til Difi for å vurdere om hver enkelt av dem i tilstrekkelig grad bygger opp under rollen som et strategisk direktorat eller hører mer naturlig hjemme i andre deler av forvaltningen, herunder vurdere om det er oppgaver som bør avvikles.

Forslag til oppfølging: Difi

Tydeliggjøre Difis mandat med hensyn til at Difi skal ha et helhetlig perspektiv på utvikling av offentlig sektor, ikke bare staten

Statsforvaltningen vil fortsatt være Difis primære målgruppe, men Difis ansvar for å ha et helhetlig perspektiv på utviklingen av offentlig forvaltning, på tvers av sektorer og forvaltningsområder bør presiseres og tydeliggjøres.

Forslag til oppfølging: KMD

11.7.2 Styrke faglig relevans og innflytelse

Det er behov for å styrke Difis faglige legitimitet for å fylle en mer strategisk rolle for digitalisering og utvikling av forvaltningen. Dette krever endringer og forbedringer både i rammebetingelser og internt i Difi. Det foreslås følgende tiltak:

Etatsstyring med fokus på å utvikle Difis strategiske rolle

Dersom Difis rolle som strategisk pådriver skal styrkes, må dette legges til grunn i styringsdialogen; i tildelingsbrev med noen få mål og tilhørende styringsområder og styringsinformasjon/-styringsparametere og rapportering som er relevante for å kunne måle og analysere utviklingen av et mer strategisk direktorat innen forvaltningsutvikling og digitalisering. Det må gis ressurser og handlingsrom til å utvikle en slik rolle, bl.a. ved at det styres på færre enkeltoppdrag, og disse må innrettes mot den strategiske pådriverrollen. KMD må i større grad koordinere sin styring, både mellom enheter i eget departement og mellom departementene i tråd med en slik ambisjon.

Forslag til oppfølging: KMD

Overføring av oppgaver fra KMD til Difi

Oppgavefordelingen mellom KMD og Difi knyttet til oppgaver i APA og forvaltningsutviklings- og digitaliseringsoppgaver i AIF bør gjennomgås for å tydeliggjøre hva som er henholdsvis departementsoppgaver og direktoratsoppgaver.

Forslag til oppfølging: KMD

Forholdet mellom Difi og DFØ

Uklarhetene i ansvarsfordelingene mellom DFØ og Difi bør gjennomgås og tydeliggjøres.

Det bør i tillegg vurderes å overføre oppgaver og kompetanse fra DFØ til Difi på området virksomhetsstyring og samfunnsøkonomiske analyser. Dette vil kunne bidra til en mer samordnet forvaltningsutvikling på området ledelse og styring, samt tilføre Difi viktig samfunnsøkonomisk kompetanse og utrednings- og analysekompetanse.

Forslag til oppfølging: KMD og FIN

Kompetansestrategi for Difi

Difis kompetanseprofil er ikke tilstrekkelig innrettet på å fylle en strategisk rolle som direktorat. Det bør derfor utarbeides en kompetansestrategi som klargjør hvilken kompetanseprofil en dreining vil innebære, inkludert gapanalyse med tiltak. Herunder å vurdere hvilken kompetanse Difi skal besitte selv og hvilken kompetanse som skal kjøpes og utvikles i samarbeide med andre forskningsinstitusjoner, utrednings- og konsulentmiljøer og andre offentlige virksomheter.

Forslag til oppfølging: Difi

Endret strategi, tydeligere ledelse og organisering i Difi

Det er behov for å justere Difis strategi, interne styring og organisering i tråd med ambisjonene om et mer strategisk direktorat. I første omgang vil det være behov for å ansette direktør i Difi med en

kompetanseprofil som kan løfte Difi i ønsket retning. Direktøren må få et tydelig mandat på å utvikle Difi i ønsket retning.

Forslag til oppfølging: KMD

11.7.3 Vurdere å gi Difi sterkere virkemidler

Det bør vurderes om Difi kan gis sterkere virkemidler for å få økt tilgang til sentrale utviklingsprosesser/prosjekter i forvaltningen. Dette som grunnlag for både å kunne fylle rollene som premissleverandør, kunnskapsutvikler, formidler og rådgiver på et strategisk nivå, og for å kunne øve direkte innflytelse på tverrgående temaer for forvaltningen.

Forslag til oppfølging: KMD

11.7.4 Forholdet mellom Difi og Brønnøysundregistrene/Altinn

Evalueringen har vist at det har vært en krevende relasjon mellom Difi og Altinn. Den uklarhet som måtte være med hensyn til Difis og Altinns respektive ansvarsområder for digitalisering av forvaltningen – og dermed samordningen av arbeidet med felleskomponenter – må derfor snarest avklares av de to departementene. I denne sammenheng bør oppgavene og ansvarsområdene for henholdsvis Difi og Brønnøysundregistrene beskrives og vurderes på et konkret og detaljert nivå.

Forslag til oppfølging: KMD og NFD

Vedlegg 1

Oversikt over utviklingsoppgaver perioden 2008-2014

Difi har utarbeidet en oversikt over noen sentrale utviklingsoppgaver innenfor innsatsområdene. Ressursbruken som angis relaterer seg til total ressursbruk i perioden for satsingen og ikke bare rollen som «kunnskapsutvikler» slik vi har definert den. Det betyr at det kan være ressurser knyttet til andre roller som kunnskapsformidler (opplæring m.m.), rådgivning og forvaltning drift av løsninger.

Tabell 1 Utviklingsoppgaver innen ledelse og organisering i perioden 2008-2014

Tema	Tidsperiode	Ressursbruk
Klart språk	2008-14	14 mill. kr 6 årsverk
Klart lovspråk	2012-2014	0,5 mill. kr 1,5 årsverk
Innbyggerundersøkelsen	2009-2015	13 mill. kr Ca. 1,5 årsverk i 2014 7,5 årsverk totalt for perioden 2009-2013
E-læringskurs	2010-2014	6,5 mill. kr 5 årsverk
Program for satsing på digital læring	2014-2017	10 mill. kr pr. år 7,5 årsverk (2014)
Medarbeiderundersøkelsen	Juni 2012-juni 2013	1 mill. kr 2 årsverk
Tidstyver	2014-2017	2,5 mill. kr (2014) 2 årsverk (2014)
Forvaltningsutviklingsprogrammet - Etablering av programmet - Topplederprogram - Strategisk kompetanse-utvikling for ledere - Samordning (inkl. eget-initiert utviklingsprosjekt)	2013-2015	1,6 mill. kr (2014) 7 årsverk (2014)
Etablere Difi som kompetansemiljø for innovasjon i kommune og stat.	2014	2, 5 mill. kr 2 årsverk

Tabell 2 Utviklingsoppgaver offentlige anskaffelser 2009-2014

Tema	Tidsperiode	Ressursbruk
Anskaffelser.no	2009-2014	Ca.10 mill. kr Ca.10 årsverk i perioden
E-handelssatsing	2010-2014	Totalt ca. 95 mill. kr inkl. personalressurser
E-faktura	2009-2014	5 mill. kr pr. år inkl. personalressurser
Peppol	2009-2013	Ca. 30 mill. kr inkl. personalressurser (halvparten av kostnadene refundert av EU)
Nye Doffin	2012-2014	Ca. 3,8 mill. kr eks. personalressurser

Tabell 3 Utviklingsoppgaver digitalisering 2009-2014

Tema	Tidsperiode	Ressursbruk
23-posten dekker utviklingskostnader for flere aktiviteter: - ID-porten - Sikker digital post - Kontakt- og reservasjonsregister - Digital samhandling med private virksomheter	2009-2014	372 mill. kr – drift og forvaltning trukket ut (inklusive eksterne konsulenter) Programorganisert i utviklingsfasen. Interne ressurser tilsvarende til sammen om lag 45 årsverk har vært tilknyttet utviklingsarbeidet i perioden
Standardiseringsportalen	2009-2010	2 årsverk
Åpne data og utvikling av data.norge.no og datahotellet	2011-2014	3 mill. kr 2 årsverk
Arkitekturrolle i eSens (large scale pilot under CIP) og koordinering og deltakelse i Connecting Europe Facilities (CEF)	2013-2014	1 mill. kr 2 årsverk
Informasjonssikkerhet – etablering av kompetansesenter	2013-2014	24 mill. kr (over 2 år) 10 årsverk (2014)
Veikart for felleskomponenter	2013-2014	2,5 årsverk (samt betydelig bidrag fra Skatevirksomhetene)
Kvalitet på nett – etablering av nytt kriteriesett	2014	2 årsverk
Beslutningsunderlag ny plattform for OEP	2014	4 mill. kr og 1,5 årsverk
Videreutvikling (og forvaltning) av OEP etter at denne ble overført fra departementet til Difi i 2010	2010 – 2014	15 mill. kr og 3 årsverk pr. år
Prosjektveiviseren - videreutvikling	2008 - 2014	2 mill. kr og 1 årsverk pr. år
eLæring Prosjektveiviseren	2014	1,5 mill. kr og 1 årsverk
Videreutvikling Norge.no	2014	2 årsverk