



Strategier og planer for innovasjon og fornyelse i offentlig sektor

Rapport til Norges forskningsråd

Mai 2006

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn og formål	6
1.2	Avgrensing og metode	6
2	Viktige trekk i omstillingsarbeidet i offentlig sektor – utfordringer og mål	7
2.1	Sentrale trekk i utvikling av offentlig sektor.....	7
2.2	Mål for forvaltningsutviklingen	8
2.3	Eksempler på viktige fornyelsestiltak i staten.....	9
2.3.1	NAV- Etableringen av ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning”	9
2.3.2	Nødnett	10
2.3.3	Skatteetaten	10
2.3.4	Felles IKT-løsninger (ehandling/MinSide/Altinn)	11
2.3.5	Omstilling og utflytting av forvaltningsorganer med tilsynsfunksjoner	12
2.4	Eksempler på reformer og utviklingsarbeid i kommunal sektor	13
2.4.1	eKommune 2009 - det digitale spranget	13
2.4.2	Forvaltningsreformen	14
2.4.3	Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid.....	14
2.4.4	Organisering og oppgaver i kommunene	14
3	Sentrale utfordringer for omstilling i offentlig sektor	16
3.1	Nye samarbeidsformer, utviklingstrekk og utfordringer.....	16
3.1.1	Mellom statlige organer og mellom statlig sektor og kommunesektoren	16
3.1.2	Mellom offentlig og privat sektor	17
3.1.3	Innovativ bruk av IKT.....	18
3.1.4	Norsk Helsenett (NHN).....	19
3.1.5	Altinn.....	19
3.1.6	Skattedirektoratet	20
3.1.7	Norge digitalt.....	20
3.2	Intern organisering og arbeidsformer	21
3.3	Tilsyn og tilsynsmetodikk	22
3.4	Brukerretting	24
3.5	Desentralisering, regionalisering og utflytting.....	24
3.5.1	Regionalisering av statlige etater	24
3.5.2	Utflytting av virksomheter fra Oslo	25
4	Forskning og innovasjon for omstilling i offentlig sektor – analyse.....	26
4.1	Innovasjon og forskning – generelt inntrykk	26
4.2	Fornyings- og utviklingsbehov.....	28
4.3	Samarbeid og roller	30
4.4	Virkemidler	31

Sammendrag

Bakgrunn

Forskningsmeldingen (St. meld.nr 20 (2004-2005) Vilje til forskning) legger vekt på forskning som virkemiddel for fornyelse av offentlig sektor. Norges forskningsråd er gjennom sine vedtekter tillagt et ansvar for forskning og innovasjon i offentlig sektor. Denne analysen er utarbeidet med sikte på å gi Forskningsrådet et bedre grunnlag for å vurdere behovet for forskning og utvikling i offentlig sektor i årene framover. Analysen er utarbeidet på bakgrunn av en gjennomgang av planer og strategier for omstilling i statlig og kommunal sektor, samt intervjuer med representanter for virksomheter som er inne i eller står overfor større omstillinger. Virksomhetene ble valgt ut blant annet med utgangspunkt i at de har utfordringer som vil være av bred og tverrgående interesse i offentlig sektor.

Forskning i offentlig sektor

Et hovedinntrykk fra arbeidet er at holdningen til å drive mer forsknings- og innovasjonsvirksomhet er positiv, og at det er et generelt ønske om og et klart behov for denne type aktivitet. Mange virksomheter opplever imidlertid at de ikke har noen direkte nytte av den forskningen som i dag kategoriseres som forskning for offentlig sektor. Selv om det er et generelt inntrykk at interessen for og forventningene til forskning og utvikling er relativt lav, betyr ikke dette at det ikke skjer slik aktivitet i virksomhetene. Flere virksomheter kan vise til konkrete utviklingsprosjekter.

Lite forskning, men mange utviklingsprosjekter. Positiv holdning til forskning.

Kompetanse og ressurser vil ofte være kritiske faktorer når det gjelder muligheten for å drive mer forskningsbasert utviklingsarbeid. Mange medarbeidere i offentlige virksomheter har lav formalkompetanse, og er ukjent med forskning og forskningsmiljøer. I tillegg skal omstillingsarbeid i offentlig sektor gjerne gjennomføres i høyt tempo, noe som gjør at muligheten for forskningsarbeid i tradisjonell forstand blir begrenset. Informantene legger stor vekt på at forskningen må være relevant og ha praktisk nytte. Forskning som blir for teoretisk eller der kontakten mellom forskningsmiljøer og de offentlige virksomhetene er liten, er vanskelig for virksomhetene å nyttiggjøre seg. Formidling av forskningsresultater er en utfordring; den må være enkel, oppleves som relevant og være lett tilgjengelig. Det er få som har mulighet til å lese lange forskningsrapporter.

Forskningen må være relevant og ha praktisk nytte.

Områder med utviklingsbehov

Reformiveren i offentlig sektor er gjennomgående stor. En rekke av informantene påpeker at evnen til å lære av reformforsøkene er svak. For å oppnå innovasjon og stimulere til spredning av kunnskap vil det være behov for mer læring underveis i omstillingsarbeidet, og gjennom oppsummeringer i etterkant av at omstillinger er iverksatt og gjennomført. Et område som er blitt nevnt er behovet for mer kunnskap om virkninger av IT-prosjekter; eksempelvis er elektronisk saksbehandling innført i hele regjeringskvartalet, men man vet lite om hvilke effekter dette har hatt og hvilke nye muligheter det kan gi.

Stor reformiver, behov for mer læring og oppsummering

Det er behov for forskning både innenfor virksomhetenes fagområder, og for å styrke evnen til og forutsetningene for utvikling og innovasjon. Dette inkluderer

	bedre kunnskapsgrunnlag for politikk, bedre læring underveis og bedre bruk av evalueringer både før, under og etter at tiltak er gjennomført.
Offentlige anskaffelser og nye samarbeidsformer	Bestillerrollen blir viktigere og viktigere for offentlige virksomheter. Dette er både en følge av at tjenester som tidligere ble utført innenfor offentlig sektor er konkurranseutsatt, og at det offentlige i stadig større grad er avhengig av IKT-utstyr og tjenester. Det trekkes fram fra flere informanter at offentlige anskaffelser er et utfordrende område. Kunnskap om offentlige anskaffelser er for lav og at det er en risiko for at det gjøres feilanskaffelser som blir kostbare i seg selv og ikke bidrar til de resultatene man hadde forventet. I tilknytning til offentlige anskaffelser er det også et rom for innovasjon og utvikling som ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad i dag. Nye samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor (OPS og PPS) blir tatt i bruk og behovet for utvikling og erfaringsoverføring er stort.
Behov for kompetanseutvikling	Flere av informantene trekker fram behovet for kompetanseutvikling. Endret kompetansebehov er i mange tilfeller en direkte konsekvens av omstillinger i virksomhetene. Mange offentlige etater har en høy andel ansatte med lite formell utdanning. Når organisasjonen og arbeidsprosessene endrer seg vil den internutviklede kompetansen ofte bli for smal, og det utløses et behov for ny og annerledes kompetanse.
Nye og bedre metoder for tilsyn	Tilsynsområdet representerer interessante problemstillinger og utfordringer framover. Tilsynene befinner seg i skjæringspunktet mellom offentlig sektors kjerne og privat næringsliv som tilsynsobjekter. Tilsynet må etablere et godt samarbeid med og ha tillit til at bedriftene følger regelverk og utvikle nye metoder som er relevante og aktuelle når teknologien og organiseringen i næringslivet endres. For å samle og systematisere informasjon for å bedre tilsyn, knytter det seg blant annet utfordringer til håndtering og utnyttelse av store datamengder.
Integrasjon og utveksling mellom forskjellige datasystemer	For å utvikle mer sømløse arbeidsprosesser for saksbehandlere og bedre utveksling av offentlig informasjon, er store utfordringer knyttet til integrasjon og utveksling mellom forskjellige datasystemer. Generelle løsninger på dette området krever utvikling av standarder eller avtaler på overordnet nivå mellom virksomheter, samtidig som utvikling av konkrete løsninger krever en detaljert innsikt i de aktuelle systemene.
IKT som katalysator og pådriver for endring	Flere informanter har påpekt utfordringer i å begrunne og forsvare IT-investeringer fordi det er lite dokumentasjon om deres samfunnsnyttige effekt. I offentlig sektor får IKT ofte andre funksjoner enn i næringslivet uten at dette er operasjonalisert og målsatt. Dette omfatter også IKT som pådriver og katalysator for endring. Et annet tema er hvordan inntektsstrømmene i offentlig sektor endres som følge av at informasjon som har vært priset nå skal tilgjengeliggjøres elektronisk mellom offentlige virksomheter. Planer for innføring og bruk av IKT i forvaltningen har ofte begrunnelser som tar lite høyde for risikoen ved utvikling og innføring av ny teknologi, særlig sett i lys av forventninger om at gevinster kommer når teknologien er innført. Et viktig behov vil være å utvikle bedre kunnskapsgrunnlag for IT-politikk og IT-strategier gjennom forskningsbaserte utredninger, evalueringer og analyser.
Bedre kunnskapsgrunnlag for IT-politikk	

Hvordan skal evalueringer legges opp og brukes

Selv om det offentlige gjennomfører og bestiller et stort antall evalueringer hvert år, vil den enkelte virksomhet ofte ha begrenset erfaring med hvordan dette skal gjøres. Det er behov for mer kunnskap om hvordan evalueringer skal legges opp for å få et godt utbytte av disse, dette gjelder både gjennomføringen av selve evalueringene, men også hvordan evalueringer skal følges opp.

Roller og ansvar

Offentlige virksomheter vil ha flere roller i en forsknings- og innovasjonssammenheng:

- som selvstendig virksomhet i eget internt utviklingsarbeid
- som pådriver for andre offentlige virksomheter gjennom ulike samspill-løsninger, dette gjelder blant annet på IKT-siden
- som pådriver for utvikling av norsk næringsliv gjennom rollen som bestiller av løsninger som krever innovasjon

FAD som bestiller av tverrgående forskning og analyser

Departementene har et særskilt ansvar og en viktig oppgave når det gjelder å legge til rette for samarbeid mellom sektorer og virksomheter. Dessuten har de avgjørende innflytelse på budsjettene. Forskningsmeldingen gir Fornyingsdepartementet en rolle som bestiller av forskning og analyser av tverrgående karakter.

Forskningsvirksomhet vil være viktig i flere sammenhenger for offentlige virksomheter som er i omstilling. Det gjelder evalueringer, oppbygging kunnskap som vil være viktig for en dypere forståelse av et område, nye forskningsbaserte løsninger for å bedre effektiviteten etc.

Virkemidler

Hvordan kan Forskningsrådet bidra?

Forskningsrådet vil ha en viktig oppgave i å kople ulike aktører og å etablere fora og møteplasser der prosjektideer kan utvikles og følges opp. I slike fora kan aktører fra ulike offentlige virksomheter, næringsliv og forskning møtes. Det er viktig at Forskningsrådet er ”tett på feltet”. Mange offentlige virksomheter anser seg ikke for å være i målgruppen for Forskningsrådet. Det er imidlertid flere som påpeker at Forskningsrådet bør kunne være et støttende miljø og en veileder i arbeidet med å utvikle prosjektideer i virksomhetene.

Flere ønsker pilotprosjekter.

Flere virksomheter ønsker seg mulighet for å gjennomføre forsøk og pilotprosjekter. Slike prosjekter kan være knyttet til ulike sider ved offentlige virksomheters oppgaver, organisering og arbeidsformer. For å få best mulig nytte av pilotforsøk er det viktig å formidle erfaringene fra disse. Flere etterlyser ”frøpenger” til pilotprosjekter. Det kan gi offentlige virksomheter en mulighet til å komme i gang med prosjekter uavhengig av de ordinære budsjettprosessene.

Prosessutvikling, ikke teknologi-utvikling.

Flere informanter gir uttrykk for at virksomheten baserer seg på bruk av etablert og robust teknologi. Å være i forkant med ny teknologi er for risikabelt. For de offentlige virksomhetene er det bruken som står sentralt. Prosessendring blir målet for prosjektet, ikke primært teknologi- eller produktutvikling. Fokus bør ligge på virksomhetens oppgaveløsning, med for eksempel nye samarbeidsformer internt og eksternt, gjerne muliggjort av bruk av IKT.

Behov for dialog
i møtet mellom
virksomheter og
sektorer.

Mange av informantene trekker fram behovet for samarbeid og dialog i forbindelse med utviklingsarbeid. Det blir pekt på at de mest spennende utviklingsprosjektene skjer i møtet mellom ulike virksomheter og forskjellige profesjoner. KS, staten ved departementene og Forskningsrådet burde derfor ha en bedre dialog om hva som skal etterspørres og om utviklingsbehov. Etablering av møteplasser vil være et viktig virkemiddel i denne sammenheng.

Brukerstyrt eller virksomhetsstyrt forskning er ikke et innarbeidet begrep i offentlige virksomheter i samme grad som i næringslivet. Det er imidlertid grunn til å tro at denne arbeidsformen, der det legges opp til tett samarbeid i planlegging, gjennomføring og finansiering av forskning og utvikling, også vil kunne være nyttig og bidra positivt til utvikling av offentlig sektor. En satsing på dette området i Forskningsrådet vil være avhengig av at man lykkes med å etablere et tett samspill mellom aktører i offentlige virksomheter, forskning, næringsliv og i Norges forskningsråd.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Norges forskningsråd er tillagt et ansvar for å arbeide for innovasjon i offentlig sektor¹. For å ha et bedre grunnlag for å vurdere behovet for forskning og utvikling framover ønsket Forskningsrådet en oversikt og en vurdering av et utvalg særlig viktige planer og strategier for større endringer, fornyelser og moderniseringstiltak i offentlig sektor. Vurderingen skulle i hovedsak være rettet mot hvilke utfordringer og hvilket utviklingsbehov som er knyttet til gjennomføringen av reformene.

Den siste forskningsmeldingen (St. meld. nr 20 (2004-2005)) legger vekt på forskning som virkemiddel for å få til fornyelse av offentlig sektor, og understreker bl.a behovet for et godt kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og en systematisk læring av pågående prosesser.

1.2 Avgrensing og metode

Omstillingsarbeidet i offentlig sektor er omfattende og fornyelsestakten høy. Spennet går fra store reformer som omfatter flere av de største offentlige ansvarsområdene i Norge til mindre endringer som interne omorganiseringer eller innføring av nye IKT-systemer i enkeltvirksomheter. Det er ikke mulig å beskrive alle planlagte omstillinger i denne rapporten. I samarbeid med oppdragsgiver har vi valgt ut noen temaer og reformer for nærmere studier. Utgangspunkt for valg av områder har vært:

- reformer som går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer
- reformer med problemstillinger av generell interesse
- omstillinger/fornyelser som representerer nye samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor.

Med et slikt utvalg mener vi at vi vil kunne gi et godt bilde av de viktigste utfordringene og problemstillingene som mange offentlige virksomheter vil stå overfor i årene fremover.

Analysen bygger på dokumentstudier og intervjuer med representanter for et utvalg virksomheter. Dokumentgjennomgangen har både omfattet overordnede dokumenter og planer og mer sektorspesifikke og virksomhetsinterne planer. Studien av de overordnede dokumentene er gjort både for å få et oppdatert bilde av omstillings- og fornyelsesarbeidet i offentlig sektor og for å få et utgangspunkt for valg av sektorer. En begrensing når det gjelder de mer overordnede planene i fornyelsesarbeidet er at vi har en forholdsvis ny regjering som ikke har ferdig utviklet sine planer på dette området. Intervjuene med virksomhetene har tatt utgangspunkt i en intervjuguide, vår kontaktperson i Forskningsrådet har deltatt på de fleste intervjuene.

¹ jfr. Norges forskningsråds vedtekter, § 2.

2 Viktige trekk i omstillingsarbeidet i offentlig sektor – utfordringer og mål

2.1 Sentrale trekk i utvikling av offentlig sektor

I dette avsnittet gir vi en kort beskrivelse av viktige trekk i forvaltningspolitikken de siste 15 til 20 årene².

Forvaltningens ulike roller og oppgaver og behovet for å skille disse organisatorisk har vært et viktig prinsipp siden slutten av 1980-tallet. Dette har blant annet ført til at tjenesteproduksjon er skilt ut fra stat og kommune og etablert i egne selskaper. Flere av disse selskapene er senere blitt privatisert. Utskilling av offentlig tjenesteproduksjon og kjøp av tjenester fra private har ført til behovet for en styrket tilsynsfunksjonen i offentlig sektor. Utvikling av tilsynsfunksjonen ble satt på dagsorden på slutten av 90-tallet, men de store endringene på dette området ble først gjennomført etter Stortingets behandling av tilsynsmeldingen i 2003³.

Et viktig mål i forvaltningspolitikken har vært å begrense ressursbruken til administrasjon og å øke effektiviteten. IKT er et av de virkemidlene som er tatt i bruk for å øke effektiviteten. Elektronisk selvangivelse, elektronisk innrapportering og elektronisk saksbehandling er eksempler på bruk av IKT. Potensialet er stort også for løsninger på tvers av virksomheter, men det har vært en viss tilbakeholdenhet med å presse fellesløsninger i forvaltningen.

Brukerorientering har vært et gjennomgående mål. På dette området har det vært noe ulike politiske syn på hvilke virkemidler som gir best effekt – konkurranse, blant annet gjennom fritt brukervalg, eller direkte brukerorienterte tiltak. Et trekk som har gått igjen de siste 15 årene uavhengig av regjering, er arbeidet med regelforenkling både overfor næringslivet og kommuner. Til tross for oppmerksomheten som har vært rettet mot området, har omfanget av regelproduksjon økt betraktelig, blant annet som følge av EØS-avtalen. Antall regler er blitt mer enn tredoblet og antall sider i Lovtidend mer enn fem ganger så stort som før 1992. Vi har nå ca 750 lover og ca 11 600 forskrifter.

Et annet viktig trekk er delegering av oppgaver og fullmakter. Dette har blant annet ført til utflytting av oppgaver fra departementene til underliggende virksomheter og videre til regionale ledd. Mål- og resultatstyring med rammestyring som det styrende prinsipp, større muligheter for omdisponering av budsjettet, flere nettobudsjetterte virksomheter og flere fullmakter innenfor personal- og lønnspolitikken og lederpolitikken, har medført at mange fullmakter er delegert og at handlingsrommet for de ulike offentlige virksomhetene er blitt atskillig større.

² Kilde: Utkast til rapport fra Statskonsult om utviklingstrekk i forvaltningspolitikken, mars 2006.

³ St. meld. nr 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.

2.2 Mål for forvaltningsutviklingen

Den rød-grønne regjeringens erklæring uttrykker som mål at det er behov for ”.....fornyelse av offentlig sektor for å oppnå mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring”.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har konkretisert dette nærmere i følgende fem mål:

- Brukerretting: organisere det offentlige tilbudet slik at det møter folkets behov og medvirker til at kontakten med offentlige virksomheter blir enkel for innbyggere og næringsliv
- Åpenhet: arbeide aktivt for å gi folk flest bedre kunnskap om og innsikt i offentlige aktiviteter, ressursbruk, kvalitet og resultater.
- Effektivisering: løse fellesoppgaver mer effektivt for å frigjøre ressurser til prioriterte oppgaver.
- Kvalitet: sikre at offentlige tilbud har høy kvalitet og at det kan måles systematisk.
- Medvirkning: legge opp til bred og konstruktiv medvirkning fra brukere, ansatte og deres organisasjoner.

Når det gjelder virkemidler, har regjeringen lagt vekt på at det ikke settes likhetstegn mellom fornyelse og privatisering. Regjeringen går imot konkurranseutsetting og privatisering innenfor viktige velferdsområder. Dette innebærer et sterkere press på å tilpasse tilbudet til endrete behov, ta i bruk nye effektiviserings muligheter og på å sette søkelyset på egne prestasjoner ved å måle resultater og kvalitet. Elektroniske løsninger fremheves som svært viktig både for å effektivisere oppgaveløsningen, men også for å oppnå mer åpenhet om resultater og bedre tilgjengelighet til både informasjon og til tjenester.

Regjeringen legger vekt på å få med de ansatte på fornyelsesarbeidet både for å se og identifisere nye muligheter, utnytte det engasjementet og den kunnskapen offentlige ansatte har. Regjeringen er kritisk til ensidig bruk av markedslignende modeller, spesielt hvis kostnadene for samfunnet og innbyggere blir større en gevinsten. En side av dette er omorganiseringer for å kunne rendyrke rollene, noe som bl.a. har ført til omdanning av statlige forvaltningsorgan til selskaper. Resultatet er en mer fragmentert stat og en av utfordringene framover blir derfor å få til bedre samordning, bedre koordinering og å sikre demokratisk styring av viktige samfunnsinstitusjoner⁴.

⁴ Kronikk av Fornyingsministeren i Aftenposten 3. april 2006.

2.3 Eksempler på viktige fornyelsestiltak i staten

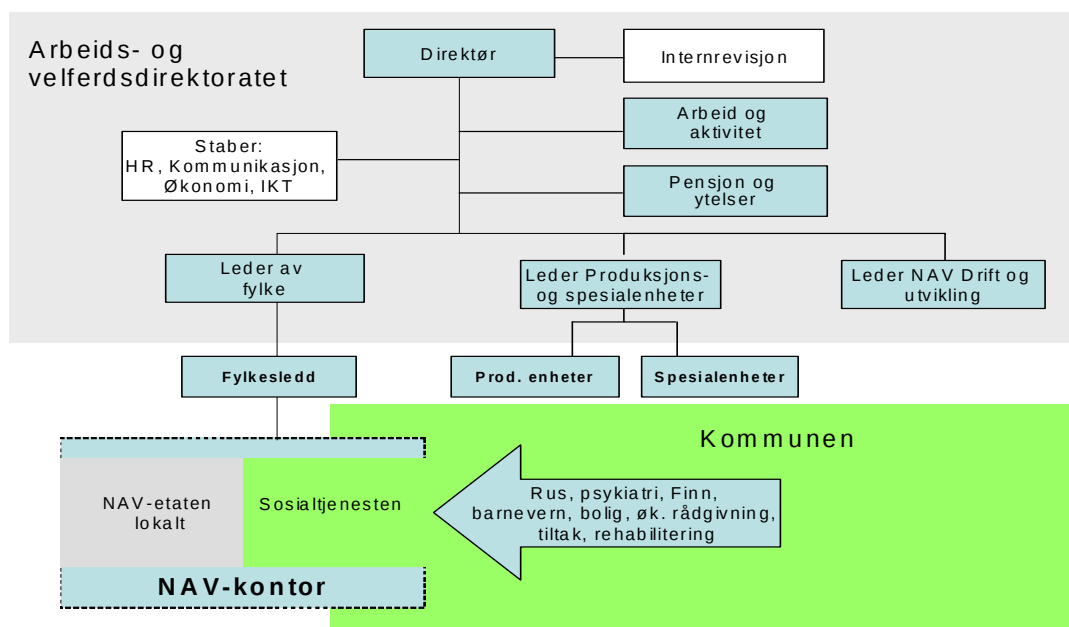
2.3.1 NAV- Etableringen av "Ny arbeids- og velferdsforvaltning"

NAV er en av de største omorganiseringer i Norge i nyere tid⁵. Reformen omfatter tre store etater med viktige samfunnstjenester som berører mange mennesker; Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten i kommunene. Trygdeetaten og Aetat skal fusjoneres i et nytt direktorat for arbeids- og velferdsforvaltning og dagens brukere skal tilbys et samlet tjenestetilbud i kommunen i nye servicekontor. De tre etatene kanaliserer i dag stønader og tjenester på totalt rundt 265 milliarder kroner, og det utføres om lag 16 000 årsverk i de tre etatene.

Formålet med reformen er å:

- få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (direktoratet NAV) skal opprettes fra 1. juli 2006, samtidig som Aetat og trygdeetaten legges ned. I samarbeid med alle landets kommuner skal den nye etaten etablere lokale arbeids- og velferdskontorer over hele landet innen 2010. Pilotene starter opp når basis IKT-løsning er tilgjengelig for alle ansatte ved kontoret. I følge planen skal 19 pilotkontorer være etablert innen 2. oktober 2006. Pilotfasen vil strekke seg inn i 2007. Basert på erfaringer fra pilotene vil statsetaten og kommunesektoren justere konseptene. Figuren nedenfor gir en skisse over organiseringen.



⁵ Regjeringen la fram forslaget til reformen i St. prp. nr. 46 (2004-2005), som ble behandlet i Stortinget 31. mai.

2.3.2 Nødnett

I løpet av høsten 2006 skal den første fasen av det nye landsdekkende nødnettet rulles ut i Østlandsområdet. Nødnettet er i første rekke et felles sambandsnett for nødetatene – brannvesen, politi og helsevesen – som skal erstatte dagens ulike og til dels foreldede radiokommunikasjonsnett som ikke tilfredsstiller dagens nødvendige funksjonalitets- og sikkerhetskrav. Nødetatene møter samtidig strengere krav til tjenesteeffektivitet og presisjon, sikkerhet og kostnadseffektivitet. Målet er at en samling av alle virksomheter med beredskapsmessige oppgaver i et felles nett vil bidra til å effektivisere nødetatenes arbeid. Samfunnet vil kunne stå bedre rustet til å møte større ulykker, terroraksjoner m.v. og gi økt trygghetsfølelse uavhengig av hvor man bor.

Nødnettet har viktig funksjonalitet sammenliknet med dagens situasjon:

- Avlyttingssikkerhet: Nødetatenes operasjoner kan ikke avlyttes, skadested eller åsted for forbrytelser kan sikres før pressen eller andre kommer til og dermed sikre at personopplysninger ikke lekkes ut.
- Felles sambandsgrupper for politi, brann og helse: Øker mulighetene for koordinert innsats på ulykkessteder slik at liv og verdier sikres i større grad.
- Bedret dekning innendørs: Vil lette operasjoner i større bygninger hvor det i dag ikke er radiodekning. Tryggheten for personell øker.
- Bedret talekvalitet, bakgrunnstøy fjernes: Misforståelser og tidstap unngås.
- Mulighet for dataoverføring: Raskere tilgang på relevante opplysninger, overføring av EKG/fjerneovervåking.

Det er foreløpig stipulert at en investering i en landsdekkende infrastruktur vil komme på ca 3,6 milliarder kroner (2004-kroner). Totalkostnaden er avhengig av sikkerhetsnivå og hva utbyggingen skal omfatte.

Nødnettet skal eies og drives av et nytt forvaltningsorgan under Justis- og politidepartementet (JD) som skal være nøytralt for å sikre likeverdighet mellom brukerne av nødnettet. Organisasjonsformen er ikke endelig avklart, men skal i tillegg til nøytraliteten kunne tiltrekke seg ansatte med høy fagkompetanse og ivareta brukerhensyn.

2.3.3 Skatteetaten

Skatteetaten er i dag organisert med tre forvaltningsnivåer og har til sammen 138 formelle enheter: Skattedirektoratet, fylkesskattekontorene og skattefogdkontorer på fylkesnivå, og på tredje nivå er det 98 likningskontorer med underlagte etatskontorer, i tillegg finnes tre særskilte likningskontorer. Skattedirektoratet har etter anmodning fra Finansdepartementet utredet ny organisering av skatteetaten. Skattedirektoratet la fram sin rapport ved årsskiftet 05/06 og rapporten er pr i dag på høring.

Skattedirektoratet foreslår i rapporten at Skatteetaten skal organiseres i to nivåer: Skattedirektoratet og et regionalt nivå. Det regionale nivå organiseres slik at hver region (til sammen fire) omfatter flere av dagens fylker. Hver region skal bestå av mange fysiske kontorsteder (dagens likningskontorer,

fylkesskattekontorer, skattefogdkontorer) som benevnes som "skattekontor" overfor brukerne. Alle kontorene skal ha en førstelinje som gir veiledning og tar i mot henvendelser på alle etatens oppgaveområder. Hver enkelt region vil utgjøre en formell enhet - skattekontoret - med riksdekkende myndighet på samtlige av etatens forvaltningsområder. Riksdekkende myndighet gir mulighet for økt arbeidsdeling mellom kontorer, dvs. spesialisering, samling av oppgaver og etablering av landsdekkende funksjoner. Det åpner også for flytting av oppgaver mellom regioner.

Det legges opp til å flytte oppgaver ut av Oslo og til regionene. Dette gjelder blant annet behandlingen av et betydelig antall selvangivelser og ulike landsdekkende funksjoner.

Det er videre forslag om endringer i klagenemndstrukturen som er begrunnet ut fra hensynet til likebehandling av skattyterne og mer effektiv utnyttelse av etatens ressurser.

2.3.4 Felles IKT-løsninger (ehandel/MinSide/Altinn)

MinSide. Moderniseringsminister Morten Meyer tok initiativet til MinSide, borgerportalen som skulle presentere informasjon fra både stat og kommune for hver enkelt, i en felles tjeneste. Første versjon av tjenesten var lovet ferdig sommeren 2005, men er utsatt flere ganger, og nylig utsatt på ubestemt tid av fornyelsesminister Heidi Grande Røys. Tiltaket har dermed ikke fått noen effekt overfor borgerne ennå, men kan ha en viktig effekt på de offentlige virksomhetene som er tenkt tilknyttet til portalen. Det er imidlertid for tidlig å si noe om dette nå.

Nettbankene som ble introdusert for ca 5-10 år siden tjener som eksempel og modell for konseptet MinSide. Utfordringene er imidlertid større ved at MinSide skal samle sammen og levere informasjon fra mange uavhengige (offentlige) virksomheter, der hvor nettbankene kun trenger å hente og registrere data i moderbankens egne databaser.

Sikkerhetsportal. Etablering av en egen sikkerhetsportal er ansett som en nødvendig forutsetning for at MinSide skal kunne oppfylle målene om sikker og autentisert kommunikasjon med borgerne. Gjennom sikkerhetsportalen skal borgerne tilbys en såkalt "single sign on", dvs at det holder for en bruker å logge på MinSide én gang for å kunne benytte elektroniske tjenester fra flere offentlige virksomheter og etater i en sesjon. De teknologiske sikkerhetsmekanismene som er tenkt brukt er helt i utviklingsfronten, og løsningene er ennå ikke på plass i skrivende stund, etter flere utsettelse.

Sikkerhetsportalen er utviklet gjennom et samarbeid mellom Brønnøysundregistrene og Bankenes Betalingssentral.

Altinn er en felles tjeneste for å forenkle næringslivets innrapportering til myndighetene, etablert av Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå. Initiativet ble tatt av virksomhetene selv. Tjenesten både stimulerer til og forutsetter at de involverte offentlige virksomhetene samarbeider om bruk og gjenbruk av innrapporterte opplysninger. Tjenesten har

vært i bruk i ca 3 år, og kan nå rapportere om at norsk næringsliv i 2005 har brukt 580 færre årsverk i arbeidet med utfylling av statlige skjema enn året før. Dette er det beste forenklingsresultatet noen sinne siden Oppgaveregisteret ble etablert i 1998⁶.

www.ehandel.no er markedsplassportalen og nettstedet som skal bidra til å fremme bruk av elektronisk handel i offentlig sektor. Nettstedet skal informere om mulighetene ved elektronisk handel og tilby tjenester og funksjoner for elektronisk handel. I tillegg skal Ehandel.no gi veiledning om hvordan man som leverandør eller kjøper kan ta tjenestene i bruk og generelt øke forståelsen for elektronisk handel⁷. I dag er det 31 abonnenter tilknyttet, og omsetningen de siste 12 måneder er ca 586 mill kr (pr feb 2006).

2.3.5 Omstilling og utflytting av forvaltningsorganer med tilsynsfunksjoner

Oppmerksomheten rundt tilsynsfunksjonen (metodikk og utøvelse) og organisering av denne (uavhengighet, departementstilknytning, organisatorisk samling) ble sterkere mot slutten av 1990-tallet. Organiseringen av næringsmiddeltilsynet har vært et tilbakevendende problemområde siden midten av 1980-tallet, men fikk ny giv i 1999 med en utredning som Næringsdepartementet initierte⁸.

Organisering av de ca 40 forvaltningsorganene med tilsynsfunksjoner, ble tatt opp i Fornyelsesprogrammet i 2000 med spesiell fokus på sammenslåing, mens det i Moderniseringsprogrammet (2001-2005) ble lagt vekt på å skille tilsynsfunksjonen fra tjenesteyting og forvaltning for å få *”en ryddigere forvaltning”*. At utøvelse og ivaretagelse av tilsyn skulle være mest mulig uavhengig, var et viktig punkt i stortingsmeldingen om tilsyn⁹. Som en følge av dette, sammen med regjeringens mål om *”å trekke på kompetansen i alle deler av landet og i den forbindelse å legge flere statlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området”*, ble lokaliseringsspørsmålet tatt opp. Et argument var også at tilsynsenhetene har mindre behov enn andre deler av sentralforvaltningen for å ligge nær regjeringsapparatet.

Det ble besluttet å flytte Arbeidstilsynet til Trondheim, Konkurransetilsynet til Bergen, Luftfartstilsynet til Bodø, Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet til Tønsberg, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund, Post- og teletilsynet til Lillesand og Medietilsynet til Fredrikstad. Petroleumstilsynet ble værende i Stavanger og Kredittilsynet og Mattilsynets hovedkontorer, ble værende i Oslo. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Medietilsynet er flyttet, mens de andre holder på med flytteprosessen.

Parallelt med omstilling og utflytting av organer med tilsynsfunksjoner har det pågått en stadig utvikling av tilsynsfilosofi og metoder for utførelse av tilsyn. Stortingsmelding 17 fra 2003 tar opp *”spørsmålet om hva tilsynsambisjonen skal*

⁶ Tallene er hentet fra Altinns websider

<https://www.altinn.no/cms/1044/altinn/Nyhetsarkiv/Redusert+skjemabyrde.htm>

⁷ Hentet fra egenomtalen til www.ehandel.no

⁸ Statskonsultrapport 1999:15 Organisering av næringsmiddeltilsyn

⁹ St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

være og hvordan tilsynsfunksjonen skal utøves. Det er viktige og vanskelige avveininger her. På den ene side skal statlige tilsyn være et korrektiv overfor næringslivet og andre aktører. På den annen side må ikke tilsynene utgjøre en hemsko for innovasjoner og utvikling i næringsliv og offentlig tjenesteytelse. Målet må være å utvikle en tilsynsfilosofi som gjør at disse to hensynene i minst mulig grad kommer i konflikt med hverandre.”

HMS-tilsynene (Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens forurensingstilsyn og Petroleumstilsynet) har samarbeidet om utvikling av tilsynsmetodikk, siden begynnelsen av 90-tallet. Dette har etter hvert blitt et utviklingsområde også for andre etater og organer med tilsynsfunksjoner inkl. Fylkesmannen. Det er imidlertid stadige utfordringer og mye som kan gjøres på dette feltet, ikke minst gjennom å utvikle tenkning, tilnærmingmåter og metodikk på tvers av virksomheter og sektorer.

2.4 Eksempler på reformer og utviklingsarbeid i kommunal sektor

2.4.1 eKommune 2009 - det digitale spranget

I planen eNorge 2009 er det formulert en rekke konkrete mål hvorav mange direkte eller indirekte angår kommunene, og kommunenes innsats regnes som avgjørende for måloppnåelse på dette området innenfor offentlig sektor. Knyttet opp til eNorge-planen har KS utviklet en ny strategi- og handlingsplan for IKT i kommunesektoren. eKommunen skal aktivt utnytte moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å skape tilgjengelig og effektiv forvaltning og gode tjenester til innbyggere og næringsliv. Dette innebærer at den moderne eKommunen må:

- gi innbyggerne mulighet til å velge kommunikasjonskanal, men prioritere den digitale kanalen.
- ivareta informasjonsbehovet for ulike brukergrupper på kommunens hjemmeside/portal.
- gi innbyggerne mulighet til å delta i demokratisk dialog på nettet om viktige samfunnsspørsmål.
- gjøre flest mulig tjenester tilgjengelige på nett.
- bruke IKT til å skape tjenester med høy kvalitet
- samhandle elektronisk med andre forvaltningsnivåer og offentlige virksomheter for å skape helhetlige offentlige tjenester.
- ivareta personvernet og sørge for sikker informasjonsbehandling.
- frigjøre ressurser gjennom effektivisering av forvaltningen ved bruk av IKT.

eKommuneplanen omhandler fem hovedområder:

- Digitale tjenester
- Digital forvaltning
- Infrastruktur og standardisering
- IKT og lokaldemokratiet
- Planlegging og styring

Planen legger opp til at alle interaktive tjenester overfor innbyggere og næringsliv skal baseres på det standardiserte grensesnittet som etableres gjennom Min Side, basert på autentisering gjennom sikkerhetsportalen ved Brønnøysundregisteret. Kommuner og fylkeskommuner skal i bruk saksbehandlingsløsninger som sikrer sømløs overføring av data mellom portaler, databaser, sak/arkiv-systemer og fagsystemer. KS arbeider med et prosjekt for å etablere standarder for integrasjon mellom sak/arkiv og sektorspesifikke fagsystemer.

2.4.2 Forvaltningsreformen

I følge Regjeringens politiske plattform skal det gjennomføres en forvaltningsreform i 2010. Målet er å etablere et regionalt forvaltningsnivå som skal være folkestyrt. Planen er at oppgaver og ansvar skal desentraliseres fra staten til de nye regionene. Regjeringen skal legge fram en stortingsmelding om dette høsten 2006. Forvaltningsreformen vil ha et fokus på endringer på mellomnivået – fra fylkeskommuner til nye regioner. I første omgang vil regjeringen ta stilling til hvilke oppgaver som skal overføres til regionene, og parallelt vurdere de deler av regional statsforvaltning som blir mest berørt av forvaltningsreformen. Samtidig vil det være viktig å se på mulighetene til å desentralisere ytterligere oppgaver til det kommunale nivået. Viktige vurderinger i forbindelse med reformen vil også være knyttet til oppgavefordeling mellom regionalt og kommunalt nivå, ansvarsdelingen mellom stat, region og kommune når det gjelder utvikling og planlegging, og fylkesmannens rolle.

2.4.3 Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid

Hvor aktuelt spørsmålet om å slå sammen kommuner er, varierer med skiftende regjeringer. Det er imidlertid en enighet om at det omfattende ansvar og de oppgaver som er tillagt det kommunale nivået vanskelig vil kunne løses innenfor dagens struktur. Spørsmålet blir da hvilke virkemidler som vil benyttes for å styrke kommunesektoren. Et utvalg satt ned av KS og KRD, la høsten 2005 fram en rapport om fremtidens kommunestruktur. En undersøkelse utvalget fikk gjennomført, viste at tre av fire kommuner konkluderte med at mer omfattende interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning må til for å møte fremtidige utfordringer. Koordineringsgruppa for prosjektet oppsummerte sine anbefalinger i tre punkter:

- Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunene skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken.
- Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.
- Frivillighetslinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig.

2.4.4 Organisering og oppgaver i kommunene

Kommunesektoren har på mange måter gjennomført mer omfattende omstillinger enn staten, dette gjelder både intern organisering og arbeidsformer og konkurranseutsetting og samarbeid med private aktører. Økonomiske hensyn og derav følgende krav om effektivisering har vært sterke drivkrefter for

endring. I følge KRD¹⁰ må kommunene selv drive et aktivt moderniseringsarbeid for å kunne gi innbyggerne gode tjenester og samtidig være en sentral aktør i samfunnsutviklingen lokalt. KRD satte i 2003 i gang Stifinnerprogrammet. Gjennom programmet har 8 kommuner forpliktet seg til helhetlig omstilling, programmet skal også bidra til å gi økt innsikt om omstillingsprosesser på kommunalt nivå.

Det er en politisk målsetting om at oppgaver skal løses så nær brukeren som mulig. Stadig flere oppgaver blir derfor tillagt det kommunale nivået. Dette skaper nye utfordringer, et ferskt eksempel er at kommunene nå er tillagt ansvaret for å føre lønnsforhandlinger med undervisningspersonell i grunnskolen.

¹⁰ St.prp.nr 1 (2005-2006) Kommunal- og regionaldepartementet

3 Sentrale utfordringer for omstilling i offentlig sektor

I dette kapitlet beskriver vi en del av de sentrale utfordringer som vi finner i forbindelse med større og mindre omstillingsarbeider i offentlig sektor. Beskrivelsen er ikke heldekkende, men vi har lagt vekt på å trekke fram utfordringer som går igjen i flere virksomheter og som derfor vil ha en tverrgående karakter. Omtalen i kapitlet bygger i stor grad på intervjuer gjennomført våren 2006 i forbindelse med prosjektet.

3.1 Nye samarbeidsformer, utviklingstrekk og utfordringer

3.1.1 Mellom statlige organer og mellom statlig sektor og kommunesektoren

Det er tradisjonelt sterke sektorer innenfor staten. Et tett samarbeid mellom sektorene og mellom forvaltningsnivåene blir imidlertid nødvendig når samfunnet og politikere etterspør effektivitet og brukervennlighet samtidig som oppgavene blir mer komplekse.

NAV

NAV er en av de aller største reformene som pågår innenfor offentlig sektor. Den omfatter statlige etater (Rikstrygdeverket og A-etat) og sosialtjenesten i samtlige av landets kommuner. Det knytter seg en rekke utfordringer til gjennomføring av reformen, dette gjelder både styring, juridiske forhold, IKT-løsninger og arbeidsformer.

Det skal etableres en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune. Dette kontoret skal være brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret i dagens tredelte forvaltning. Det utfordrende i modellen ligger særlig i samarbeidet mellom et ordinært, statlig forvaltningsorgan på den ene siden og kommunene som selvstendige rettssubjekter på den andre siden. Det vil ikke gjøres noe med den grunnleggende arbeidsdelingen mellom stat og kommune og i modellen introduseres *avtaleinstituttet*. Det skal inngås avtaler mellom staten og KS på sentralt nivå og med samtlige av landets kommuner (431) på lokalt nivå. Avtaleinstituttet er en nyskaping i denne sammenheng, og det blir en utfordring å utarbeide, følge opp og fornye avtalene. Dette omfatter blant annet juridiske problemstillinger i utforming og bruk av avtalene.

Det er utarbeidet et målbilde for hva et fullverdig NAV-kontor skal bestå av. Det vil imidlertid måtte være variasjoner mellom kontorene, bl.a. knyttet til kommunestørrelse. Det vil derfor måtte utvikles samarbeidsløsninger, slik at små kontorer kan hente inn kompetanse fra større. Også dette er forhold som vil måtte utvikles over tid med sikte på å komme fram til gode løsninger. NAV er nyskapende når det gjelder samarbeidet mellom stat og kommune. Kritiske faktorer i arbeidet er hvordan få til hensiktsmessig organisering, ledelse og styring av førstelinjefunksjonen.

Fusjonen medfører også store utfordringer på IKT-siden. Det er i dag egne fagsystemer i Rikstrygdeverket og A-etat, og en rekke ulike systemer, også egenutviklete, i kommunene. Fagsystemene blir foreløpig beholdt, og det blir etablert et felles personkortsystem. Dette skal hente informasjon fra de ulike fagsystemene (nøkkelinformasjon om den enkelte bruker). Utviklingskostnader på personkortløsningen er anslått til 1 mrd. kroner. Det vil settes i gang et prosjekt knyttet til de langsiktige løsningene på IKT-siden høsten 2006.

Skatteetaten

Skatteetaten står overfor en rekke utfordringer som krever et tett samarbeid med andre etater og privat sektor. Dette gjelder bl.a svart økonomi og arbeidsinnvandring, og både politiet og tolletaten er viktige samarbeidspartnere. En utfordring her vil være hvordan man skal få til den praktiske flyten for å få saker inn i og gjennom rettsapparatet.

Nødnettet

Det nye nødnettet skal fungere som en felles infrastruktur for nødetatene som består av en sterk statlige etat som politiet, brannvesenet som er en kommunal eller interkommunal tjeneste, og helsetjenesten som både er statlig (spesialisthelsetjenesten) og kommunal (kommunehelsetjenesten). I tillegg er målet at virksomheter med beredskapsmessige oppgaver også skal bli brukere av nødnettet. Det vil være en utfordring å ivareta og balansere disse brukernes behov i forhold til videreutvikling av funksjonalitet og prising av tjenestene. En større utfordring er utnyttelsen av denne felles infrastrukturen til bedre koordinering og ressursutnyttelse både innen og på tvers av etatene og mellom ulike forvaltningsnivåer. Dette må til for å oppnå den overordnede visjonen om at *"et felles digitalt samband for nød- og beredskapssetater skal bidra til et tryggere og mindre sårbart samfunn"*¹¹.

3.1.2 Mellom offentlig og privat sektor

Grenseflaten mellom offentlig og privat sektor er bred og i endring. I denne sammenheng omtaler vi først og fremst problemstillinger knyttet til oppgavedeling mellom offentlig og privat sektor og da spesielt når det gjelder tjenester. Privat sektor utfører i økende grad oppgaver for det offentlige, og det tas i bruk ulike løsninger som spenner fra tradisjonell konkurranseutsetting til ulike samarbeidsmodeller med varierende grad av ansvarsdeling mellom den offentlige og den private parten.

Flere av informantene pekte på utfordringene som ligger i endret oppgavedeling mellom offentlig og privat sektor. En problemstilling knytter seg til spørsmålet om konkurranseutsetting av tjenester innenfor de "klassiske" offentlige sektorene. I forbindelse med etableringen av NAV, har man valgt å beholde alle oppgavene innenfor offentlig sektor, en mulig løsning kunne imidlertid vært å organisere tjenestedelen i selskap og at stat/kommune kjøpte disse tjenestene, mens myndighetsoppgavene ble værende i offentlig sektor. Et område der det er endringer eller kan oppstå uklarheter i ansvarsdelingen mellom privat og offentlig sektor er innenfor politi og fengselsvesen, og gjelder blant annet forholdet mellom politiet og vekterselskapene, og spørsmålet om

¹¹ Styringsdokument nødnettprosjektet v 4.0

konkurranseutsetting av fangetransport og fengselsvesen. Konkurranseutsetting av denne type oppgaver vil kunne gi utfordringer knyttet til styring av sektorene, og vil også være krevende for det offentlige som kjøper av tjenestene.

Det utvikles også nye samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor. Såkalte OPS-kontrakter eller "Private-public partnership" er tatt i bruk både av stat og kommune. Dette kan brukes som en samlebetegnelse på kontrakter der ansvars- og oppgavedeling mellom de offentlige og private samarbeidspartene vil variere. Det er ulike begrunnelser som brukes når denne type kontrakter tas i bruk. Ved at ansvaret for vedlikehold og drift overlates til den private aktøren kan man få mer driftsøkonomiske bygg, videre kan denne type kontrakter bidra til et bedre vedlikehold av offentlige bygninger ved at kostnader til drift og vedlikehold synliggjøres bedre. Kunnskap og erfaring med ulike former for offentlig-privat samarbeid er begrenset, og man vet lite om eventuelle utilsiktede effekter av formen. Det er videre behov for å arbeide mer med videreutvikling av kontraktsformen.

Flere av informantene tok opp de utfordringene som generelt knytter seg til offentlige anskaffelser. En del store etater, som f.eks Statens vegvesen, har mange anskaffelser i løpet av et år og opparbeider stor kunnskap på området, mens andre virksomheter har få anskaffelser og er usikre på hvordan de skal gjennomføres på best mulig måte. I forbindelse med IKT-anskaffelser trekker en av informantene fram følgende problemer knyttet til anskaffelser:

- kundene gjør en grundig kravspesifikasjon på forhånd, uten å ha kontakt med leverandør
- leverandørens kompetanse kommer ikke med i anbudsforsørene
- eventuelle feil må man leve med i hele anskaffelsens levetid.

Gjennomgående ser det ut til å være for lite empirisk kunnskap om temaet og lite overføring av kunnskap mellom virksomheter og forvaltningsnivåer. Det er behov for å bygge opp kompetanse som bestiller og å utvikle kontraktsformer.

I forbindelse med anskaffelser vil det være et potensial både for å utvikle virksomhetene, og – gjennom samarbeid med leverandører – bidra til innovasjon i og utvikling av næringslivet. Et inntrykk fra intervjuene er at det også når det gjelder anskaffelser er et ønske om å være mer aktive i å teste ut nye løsninger og å gjennomføre pilotforsøk. Dette er det ofte vanskelig å få budsjettmessig gjennomslag for, samtidig som virksomhetene selv har problemer med å prioritere utviklingsarbeid i en travel hverdag.

3.1.3 Innovativ bruk av IKT

Utvikling og innføring av elektroniske løsninger vil føre til endringer i en virksomhet og kan føre til endringer i virksomhetens samspill med andre virksomheter eller publikum. Ofte drives omstillinger på virksomhetsnivå fram av nye IKT-løsninger, uten at vi dermed kan si at omstillingen i utgangspunktet er IKT-drevet.

Intervjuene har fanget opp flere virksomheter og prosjekter som legger opp til innovasjon og omstilling med utgangspunkt i etablering av nye tekniske løsninger.

3.1.4 Norsk Helsenett (NHN)

De 5 regionale helseforetakene eier NHN, med 20 % hver. NHN ble etablert høsten 2004 etter en lang prosess. Utviklingen innenfor elektroniske tjenester og IT-drift i helsevesenet stiller store krav til nettverkskapasitet. NHN har enerett på å dekke høyhastighetsbehovene til de regionale helseforetakene. Målet er et lukket bransjenett for aktører i helse- og omsorgssektoren.

NHN skal dekke behovene for elektronisk samhandling mellom aktørene, spesielt mellom helseforetakene og primærhelsesektoren. I Nord-Norge foregår mye av informasjonsutvekslingen mellom primærleger og sykehus elektronisk, i Midt-Norge benyttes det en del, ellers varierer det mye.

Helsesektoren bruker mange eldre løsninger, og det er ikke et mål at sektoren skal ligge i front teknologisk. Løsningene som taes i bruk skal være velprøvde.

NHN er en ren anskaffelsesbedrift og har ikke driftsansvar. De skal anskaffe høyhastighetsnett med høy kapasitet og sikkerhet for de tunge brukerne, samt et lettvektsnett for de mindre miljøene.

Flere temaer gir utfordringer for Norsk helsenett, dette gjelder blant annet anskaffelsesprosessen, jfr. pkt 3.1.2. Andre områder som trekkes fram er:

- Informasjonssikkerhet. Helsepersonell plikt til å gi forsvarlig helsehjelp, men nektes adgang til opplysninger som kan bidra til forsvarlighet fordi personvernbestemmelser hindrer utveksling av sensitive data.
- Forretningsprosesser. Helsenettet muliggjør nye tjenester, men det er for lite bevissthet i hvor gevinstene kommer, hvem aktørene er og hvor betalingsviljen er. Spesielt er det et stort potensial i kommunikasjonen mellom spesialisthelsetjenesten og pleie- og omsorgssektoren.
- Utvikling av ny infrastruktur. Det er en utfordring å sørge for at tjenestene utvikles i takt med at brukerne kommer på nettet. Uten tjenester kan ikke brukerne se behov for infrastrukturen. NHN skal være tjenestefinansiert, men i praksis er dette vanskelig.

3.1.5 Altinn

AltInn er utviklet i et samarbeid mellom Skattedirektoratet, Brønnøysundregisteret og Statistisk sentralbyrå, i utgangspunktet som en felles portal og kanal for næringslivets innrapportering til offentlig sektor. Tjenesten drives i dag av Brønnøysundregisteret. Bak portalen er det integrasjon mot de forskjellige etatenes saksbehandlingssystemer. Flere statlige etater er kommet med i samarbeidet etter hvert.

Den vesentligste innovasjonen ligger i samarbeidet mellom offentlige virksomheter og fokus på forenklet innrapportering. Teknologit utviklingen i Altinn illustrerer godt hvordan IKT kan muliggjøre endring og innovasjon i forvaltningen.

3.1.6 Skattedirektoratet

Skattedirektoratet var en av de første offentlige etater med publikumstjenester på nett. Lenge før disse nettbaserte tjenestene var Skattedirektoratet i gang med å endre prosessene rundt opplysningene som ligger til grunn for selvangivelsen. Forskning ble brukt både for å belyse problemstillingene og til å generere ideer og forslag om fremtidige løsninger.

Midt på 80-tallet måtte banker og andre begynne å sende inn informasjon om kontoforhold til Skattedirektoratet. I dag er de aller fleste av opplysningene som trengs for personlige selvangivelser allerede innrapportert til Skatteetaten fra annet hold. Disse tilgjengeliggjøres for skatteyder gjennom forhåndsutfylt selvangivelse.

Innovasjonen er selve prosesstransformasjonen som er utviklet over mange år, men som er muliggjort ved å ta i bruk ny teknologi. IKT som både muliggjør og driver for endringsprosesser har alltid vært en del av filosofien til den nåværende skattedirektøren.

3.1.7 Norge digitalt

Norge digitalt er et bredt samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å fremskaffe stedfestet informasjon (også kalt geodata) og/eller som er store brukere av slik informasjon. Under Norge digitalt samordnes arbeidet med stedfestet informasjon på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Bakgrunnen for samarbeidet er at hver av virksomhetene har ansvar for ulike typer informasjon som enten danner grunnlag for kart, eller har tilknytning til et geografisk sted og kan knyttes opp mot kart.

Viktige målsettinger for samarbeidet er å legge til rette for bedre produkter og tjenester, økt effektivitet, økt samfunnsnytte og økt verdiskapning. Norge digitalt skal blant annet

- etablere tilgang til alle typer geografisk informasjon
- gjøre det mulig å integrere uensartede geografiske data for felles presentasjon (i kart)
- legge til rette for oppdatering og utveksling av data

Norge ligger helt i spissen når det gjelder samarbeid om geodata og teknologisk utvikling, og har blant annet eksperter som deltar i arbeidet med et nytt EU-direktiv på feltet (INSPIRE).

Utfordringen er å utvikle effektiv bruk av geodata gjennom applikasjoner som kan utnytte den rikdommen som ligger i stedfestet informasjon og som samler forskjellig typer informasjon om geografiske punkt. Eksempler på bruk av stedfestet informasjon er kart med alle typer turistinformasjon innenfor et geografisk område, utvikling av tomteområder som tar hensyn til begrensninger som ligger i kulturminner, reguleringsplaner, servitutter og rettigheter, og andre planer fra kraftselskap, vegvesen, oppdrettsanlegg osv. Dette er informasjon som i utgangspunktet ligger spredt i ulike planverk og systemer og hos kommunale, statlige eller private virksomheter.

3.2 Intern organisering og arbeidsformer

Offentlige virksomheter omorganiserer og utvikler nye arbeidsformer. Dette gjelder en rekke statlige virksomheter og ikke minst innenfor kommunesektoren. Viktige trekk er flatere struktur og mer fleksible organisasjonsformer. De fleste kommuner har innført den såkalte tonivå-modellen, der etatssjefsnivået er avskaffet og det rapporteres direkte til rådmannen. Behovet for prosjektarbeid og fleksible arbeidsformer internt i virksomheter har medført at en rekke virksomheter har valgt en organisering i team, framfor seksjoner eller kontorer som oppfattes som mer rigid. Oljedirektoratet var en av de offentlige virksomhetene som var tidlig ute i denne sammenheng, og som også valgte en forholdsvis radikal løsning. Arendal kommune har valgt en modell som er inspirert av blant andre Oljedirektoratet.

På slutten av 80-tallet var Arendal kommune i krise etter flere år med budsjettunderskudd. Ny rådmann ble ansatt, og han innførte tonivåmodellen og satt også i gang det såkalte "rådhuseksperimentet". Antall ansatte ble redusert med 23 årsverk. De avskaffet faglederne og organiserte virksomheten i ulike kompetansenettverk. Det plukkes folk fra kompetansenettverkene til ulike arbeidslag og det legges vekt på å utvikle selvledende og myndiggjorte medarbeidere. Saksbehandlerne skal selv ta beslutninger som tidligere ble tatt av fagleder. Samtidig ble det etablert en intern utviklingsenhet som fungerer som prosessveiledere i organisasjonen.

Rådmannen opplyser at IKT har en nøkkelrolle for å få til de ønskede endringene. Ingen IKT-investeringer har blitt stoppet fordi det var for dyrt, selv om de har spart på alt annet. IKT gjør det mulig å gi alle saksbehandlere tilgang til all informasjon om kommunale vedtak og om økonomi.

En forsker fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fulgt omstillingen i Arendal kommune. Han trekker fram behovet for at noen stiller kritiske spørsmål i forbindelse med en omstilling av denne typen. Det kan bidra til at man tenker nye løsninger dersom den opprinnelig valgte løsningen ikke fungerer etter intensjonen.

I en artikkel i Kommunal Rapport¹² etterlyser Terje Engevik, rådmann i Trøgstad kommune, mer kunnskap om hvordan organisasjoner fungerer og hva som kjennetegner kommuner som har gode resultater over tid. Han etterlyser et forsknings- og kompetanseutviklingsprosjekt som

- Utfordrer offentlig sektor på lederskap, medarbeiderskap, arbeidsform, organisering med mer
- Dokumenterer hva som kjennetegner organisasjoner som lykkes i et BMS-perspektiv¹³
- Bygger opp, systematiserer og formidler kompetanse og verktøy på området.

¹² Kommunal Rapport 2. mars 2006

¹³ Balansert målstyring: Brukertilfredshet, tjenestekvalitet, rettssikkerhet, økonomi, effektivitet, omstillingsevne og medarbeidertilfredshet.

3.3 Tilsyn og tilsynsmetodikk

Endrede krav fra samfunnet, tilpasning til internasjonale krav og endrede politiske mål medfører at offentlige organisasjoner må omstilles og nye metoder for oppgaveløsning må utvikles. Statlige virksomheter med ansvar for å ivareta tilsynsfunksjoner på ulike samfunnssektorer, har måttet forholde seg til en relativt stor endring knyttet til definisjonen¹⁴ og vektleggingen av tilsyn som myndighetsoppgave. Å sikre at befolkningen har tillit til at de får de tjenester de har krav på og at myndighetene har kontroll med at helsen, miljøet og sikkerheten blir ivaretatt, er blitt viktigere. Drivkreftene for endringene er bla.

- Påtrykk fra næringslivet (NHO) om å få et enklere regelverk og bedre koordinering mellom de ulike tilsynsvirksomhetene som bedrifter må forholde seg til
- Sikre klart ansvar mellom produsenter og tilsynsorgan gjennom utvikling av internkontrollinstituttet; produsenten har ansvaret
- Behovet for internasjonal samordning og standardisering bl.a. ut fra å sikre like konkurransevilkår over landegrensene og stadig økende internasjonal handel
- Synet på tilsynsorganenes uavhengige rolle og behovet for å få flere statlige arbeidsplasser i distriktene (ut av Oslo) har ført til utflytting som medfører større organisatoriske endringer og oppbygging av ny kompetanse og systemer.

Beskrivelsen nedenfor av utviklingstrekk og utfordringer er med eksempler fra tilsynene med et hovedansvar for å ivareta "Helse, miljø og sikkerhet" (HMS-tilsynene). Utfordringene, særlig når det gjelder tilsynsfilosofi og tilsynsmetodikk, er i høy grad de samme for alle de 40 forvaltningsorganene med tilsynsoppgaver.

Koordinering av tilsyn

Da Internkontrollforskriften kom (tidlig på 90-tallet) som en fellesforskrift for alle HMS-tilsynene¹⁵, ble grunnlaget lagt for et mer formalisert samarbeid mellom disse. Tilsynene skulle melde inn planlagte tilsyn til en felles tilsynsgruppe. Dette er en stor og omfattende datamengde og det ble etablert en felles tilsynsdatabase; HMSetatene.no. Felles tilsynsbase gir mulighet for koordinering, men også grunnlag for å kunne målrette tilsynet bedre og prioritere risikoobjekter. Ressurssituasjonen har imidlertid vært en begrensning for å kunne utnytte databasen godt nok til å kunne utforme gode sammenstillinger.

Regionalt har ulike HMS-tilsyn organisert og utviklet en tettere samarbeidsform og går sammen om å utføre tilsyn. Dette er i hovedsak initiert av enkeltpersoner, men grunnlaget er lagt gjennom felles opplæringstiltak og koordinering fra ledelsen i tilsynene.

¹⁴ Definisjonen som flertallet av organer med dette ansvarsområdet nå forholder seg til er å kontrollere og på andre måter følge opp at regelverk etterleves som forutsatt.

¹⁵ Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens forurensingstilsyn og Petroleumsstilsynet

Utvikling av og oversikt over regelverket

Regelverket er basis for tilsynet, og det har skjedd en kontinuerlig endring av dette. Det har skjedd viktige innovasjoner på den juridiske siden når det gjelder utvikling av regelverket; først med innføring av internkontroll-instituttet, dernest med vektleggingen av funksjonelle krav. Kort sagt betyr dette at tilsynsobjektet har ansvaret for å sikre at produksjonen skjer i forhold til regelverket og skal kunne dokumentere at de har systemer for å sikre dette. Reglene angir ikke hvordan sikkerheten skal ivaretas, men stiller krav til at ulykker/feil ikke skal skje.

Det har vært et press fra spesielt næringslivet om å få et enklere regelverk. Forenkling fører imidlertid ikke nødvendigvis til færre regler og mer oversiktlig for brukerne, dersom dette kun rettes mot formen og ikke innholdet. DSB og Arbeidstilsynet måtte restrukturere og slå sammen sine forskrifter. Det ble færre regler, men ikke nødvendigvis et mer oversiktlig regelverk.

Metodene for utøvelse av tilsyn

Det er viktig at det utvikles forståelse og metoder for å

- utøve systemrettet (ikke detaljrettet) og stikkprøvebasert tilsyn.
- vurdere risiko, noe som forutsetter risikoanalyser, felles risikoforståelse og risikoklasser.
- skille mellom kontroll, rådgivning og veiledning.

Det gjøres utvikling og justeringer i metoder for systembasert tilsyn, men noen virksomheter mener at dette blir for tradisjonelt og at det ikke gir så mye nytt lenger. Metodebruk og utvikling varierer mellom tilsynsorganene. Et tema er utvikling av metoder for tilsyn med konserner og ikke enkeltvirksomheter. Utviklingen i næringslivet, både organisatorisk og teknologisk, må følges opp med utvikling av tilsynsmetodikken.

Det skjer noe utviklingsarbeid i de enkelte tilsynsorganene og gjennom samarbeid mellom likeartede tilsyn, bl.a HMS-tilsynene, men generelt drives det relativt lite systematisk arbeid for utvikling av tilsynsmetodikk.

Utsetting av tilsynsfunksjonen til private

EU har høye krav til markedskontroll, dvs tilsyn med produkter i markedet. Ikke alle tilsynsorganene har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp dette så godt de skulle ønske. Det kan være aktuelt å la en tredjepart utføre tilsynene (outsourcing). EU-kontroll for biler er et eksempel på at kontrollen er satt ut til godkjente verksteder. Prinsippet for finansiering i EU er at den som blir kontrollert må betale kostnadene for tilsynet, Dette prinsippet er delvis lagt til grunn i Norge også. Utsetting av tilsynsfunksjoner er i mindre grad brukt i Norge, men spørsmålet om å la private utføre kontroller kan bli aktuelt også hos oss.

3.4 Brukerretting

Brukerretting har vært et viktig element i forvaltningspolitikken i flere år, men har hatt noe ulik vinkling avhengig av politisk farge på regjeringen. De aller fleste offentlige virksomheter har en kontaktflate med brukerne, og temaet ble tatt opp av flere informanter.

NAV-reformen (se omtale i 2.3 og 3.1) er begrunnet ut fra hensynet til brukerne, og hvor godt reformen vil lykkes vil avhenge av hvordan førstelinjetjenesten fungerer overfor brukerne.

I stadig større grad skjer kontakten med brukerne via elektroniske medier. Dette får konsekvenser for de offentlige virksomhetene, men ikke minst for brukerne. Generelt finnes det lite systematiserte erfaringer om ulike former for brukerretting, verken om hvilke effekter det har internt i de offentlige virksomhetene og hvilke oppfatninger og erfaringer brukerne har gjort seg.

Elektronisk innrapportering vil gjøre det enklere for brukerne å få tilgang til skjemaer og å rapportere opplysninger til offentlige myndigheter. Samtidig overføres oppgaven med å registrere informasjonen fra den offentlige virksomheten og over på brukerne. Det ble pekt på at dette vil stille krav til en brukertjeneste (eks. servicetelefon) fra den offentlige virksomhetens side. Hvordan skal offentlig sektor møte brukeren i en 24/7 virkelighet, hvilken type service skal man tilby brukerne og hvilken kompetanse har man bruk for internt for å kunne yte denne servicen, er problemstillinger som er blitt nevnt.

3.5 Desentralisering, regionalisering og utflytting

3.5.1 Regionalisering av statlige etater

Virksomheter som har et regionalt eller lokalt apparat har gjennomgått store forandringer de siste årene, først og fremst ved at regioner (ofte organisert etter fylkesinndeling) slås sammen til større enheter. En rekke etater har de siste årene fått færre regionale enheter, og det er nå bare et fåtall etater som har fylket som sin regionale enhet. Det avtegner seg et mønster med større regioner enn fylkene, men der både geografisk avgrensning og plassering varierer innenfor samme region. Inndelingen kan variere fra fire til seks regioner. En etat som nylig er blitt regionalisert er Statens vegvesen, mens Skattedirektoratet planlegger å gjennomføre en slik reform. Sykehusreformen innebar både en regionalisering og en overføring av ansvar fra fylkeskommune til stat.

En reform der man går fra fylkesvis inndeling til større regionale enheter, blir ofte kombinert med at oppgaver flyttes ut fra direktoratet (i Oslo) og legges til regionale enheter. Regionalisering av statlige etater skaper en rekke utfordringer for virksomhetene i en overgangsfase. Det vil være en utfordring knyttet til å dekke behovet for ny kompetanse og erstatte eventuelt bortfall av kompetanse i forbindelse med flytting av virksomheter og oppgaver. Regionalisering innebærer at en del etablerte strukturer brytes opp og vil kunne gi muligheter til å etablere nye samarbeidsformer og måter å løse oppgaver på.

3.5.2 Utflytting av virksomheter fra Oslo

Flere statlige virksomheter er de siste årene blitt flyttet eller vedtatt flyttet fra Oslo: Lotteritilsynet til Førde, Opplysningstjenesten i staten til Sogndal, Domstolsadministrasjonen til Trondheim, Kystdirektoratet til Ålesund, Arbeids-tilsynet til Trondheim, Konkurransetilsynet til Bergen, Luftfartstilsynet til Bodø, Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet til Tønsberg, Petroleums-tilsynet til Stavanger, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund, Post- og teletilsynet til Lillesand og Medietilsynet til Fredrikstad. Det er den samlede presentasjonen for Stortinget av en pakke med utflyttingsforslag for tilsyn som har betydd mest for utlokalisering av statlige arbeidsplasser fra Oslo.

Beslutningen om å flytte en virksomhet fra en geografisk plass til en annen, stiller den enkelte virksomhet overfor svært store utfordringer. Den mest opplagte er kompetanseutfordringen. Dette har blitt synliggjort i media i forbindelse med flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø, men også andre virksomheter merker dette, eksempelvis opplyser Post- og teletilsynet at ca 80% av de ansatte vil slutte i forbindelse med flyttingen. Det er en stor utfordring å erstatte eksisterende kompetanse gjennom opplæring og rekruttering av nye medarbeidere. Tilsynsarbeid er spesialisert virksomhet og man rekrutterer ikke inn ferdig utlært personell. Tilsynene trekker videre fram den utfordringen det er i å bevare virksomhetskulturen når en så stor andel av de ansatte slutter. Det finnes lite samlet kompetanse som virksomheter som skal flyttes ut kan støtte seg på, dette gjelder både systematiserte og tilgjengelige erfaringer fra tidligere flytteprosesser og kunnskap om hvilke virkemidler som kan benyttes i en flytteprosess.

Når en virksomhet flytter fra et geografisk sted til et annet, åpner det seg muligheter for å introdusere nye arbeidsformer og nye måter å løse oppgaver på. Dersom de praktiske utfordringene knyttet til flyttingen blir altfor omfattende, kan det bli vanskelig å utnytte dette potensialet.

4 Forskning og innovasjon for omstilling i offentlig sektor – analyse

Den siste forskningsmeldingen¹⁶ omtaler forskning som virkemiddel for fornyelse av offentlig sektor. I meldingen trekkes bl.a. følgende temaer fram:

- sammenhengen mellom virkemiddelbruken på ulike departementsområder,
- ressursmessige og organisatoriske «flaskehalser» som vil kunne redusere effektiviteten eller der bruk av ressurser på tverrgående politikkområder antas å gi størst effekt.

Meldingen viser til at innovasjon i offentlig sektor ofte er blitt håndtert av konsulentmarkedet og deler av instituttsektoren og trekker fram at et økt bidrag fra forskning vil kunne bidra til kvalitetsheving og en helhetlig tilnærming til problemstillinger som er aktuelle for de store offentlige sektorene. Meldingen peker videre både på behovet for et godt kunnskapsgrunnlag for politikktutvikling og viser til at reformprosessene i dag i varierende grad blir gjenstand for systematisk evaluering og læring.

Vår studie underbygger og konkretiserer synspunktene som fremmes i meldingen. I dette kapitlet beskriver vi vårt generelle inntrykk av arbeid med og holdninger til forskning og innovasjon i offentlig sektor. Vi trekker videre fram områder og temaer der det vil være viktig å arbeide med systematisk med utviklingsarbeid fremover.

4.1 Innovasjon og forskning – generelt inntrykk

Gjennom det utvalget av intervjuer som vi har gjort, får vi et klart inntrykk av at forskningstenkingen i offentlig sektor er begrenset og at holdningen i mange virksomheter er at man har vansker med å se den direkte nytten av forskning. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er behov for forskning – generelt er informantene opptatt av at forskningsinnsatsen skal økes – men at *”FoU på offentlig sektor er grovt undervurdert”* som en av informantene uttalte. Det blir også trukket fram at de sterke fag- og sektorbindingene innenfor offentlig sektor kan være hemmende for innovasjon, fordi nyskaping ofte skjer i møte mellom fag og sektorer eller mellom offentlig og privat sektor.

Mye innovasjon skjer som følge av endringer i regelverk eller økonomiske forhold. For eksempel begynte tilsynene å samarbeide først etter at forskriften om internkontroll kom som en fellesforskrift tidlig på nittitallet. Arendal kommune så seg nødt til å gjøre drastiske endringer etter flere år med økonomiske underskudd.

Når det gjelder muligheten for å drive mer forskningsbasert utviklingsarbeid, vil kritiske faktorer ofte være kompetanse og ressurser. I tillegg skal

¹⁶ St. meld nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning

omstillingsarbeid i offentlig sektor gjerne gjennomføres i høyt tempo, dette gjør at muligheten for forskningsarbeid i tradisjonell forstand ofte blir begrenset.

De offentlige virksomhetene vi har vært i kontakt med har liten erfaring i å bruke Forskningsrådet. De søker ikke Forskningsrådet om midler og de har generelt liten kunnskap om prosedyrer og kriterier for tildeling av midler i Forskningsrådet. De fleste er i liten grad aktive som pådrivere for nye programmer og initiativer i Forskningsrådet, mens enkelte har gitt innspill til utforming av programmer og også deltatt i programstyrer. En generell oppfatning er at Forskningsrådet og Innovasjon Norge er fjerne og at beslutningslinjene er så lange og omstendelige at de ikke vil være aktuelle av hensyn til tidsløpet i omstillingsarbeidet. De har heller ikke forventninger om å være med i målgruppen for Forskningsrådet eller Innovasjon Norge.

Selv om det er et generelt inntrykk at bevisstheten knyttet til forskning og utvikling er relativt lav, betyr ikke dette at det ikke skjer slik aktivitet i virksomhetene, eksempler på dette er bl.a. følgende:

- NAV skal evalueres i samarbeid med Forskningsrådet.
- Skattedirektoratet har hatt nytte av forskning bl.a. i forbindelse med
 - o utvikling av statistiske metoder.
 - o brukerundersøkelser om svart sektor for å redusere svart omsetning
 - o teknologiforskning, de var tidlig ute med å lage den første selvangivelsen på nett sammen med NR (1997) .
- Statens kartverk/Norge digitalt har samarbeidet med flere ulike forskningsmiljøer.
- Brønnøysundregistrene har hatt forskningsvirksomhet i tilknytning til sitt metadataprojekt.

Det legges stor vekt på at forskningen må være relevant og ha praktisk nytte. Forskning som blir for teoretisk eller der kontakten med de offentlige virksomhetene er liten, blir lett hengende i luften. Formidling av forskningsresultater er en utfordring, denne må være enkel, oppleves som relevant og være lett tilgjengelig, det er få som har mulighet til å lese lange forskningsrapporter.

Et interessant funn er at blant våre informanter i dette arbeidet fremsto virksomhetene som har arbeidet mye med teknologi og brukt dette aktivt i endringsprosesser, som noe mer dynamiske og endringsorienterte enn de som i liten grad var teknologisk interessert. Det ser ut som om det er en korrelasjon, uten at vi kan påstå at det er noe kausalforhold. Det kan være slik at det er de som allerede er endringsvillige som tar i bruk ny teknologi, men det kan også være slik at erfaring med utvikling og bruk av teknologi leder til større endringsvilje. Vi er tilbakeholdne med å tolke dette for langt.

4.2 Fornyings- og utviklingsbehov

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at holdningen til å drive mer forsknings- og innovasjonsvirksomhet er positiv, og at det er et generelt ønske om og et klart behov for denne type aktivitet. I dette avsnittet vil vi oppsummere noen av de områdene der informantene har påpekt behov for økt kunnskap, analyse, utvikling eller lignende som kan indikere et behov for forskning, utviklingsbehov. I denne oppsummeringen har vi lagt vekt på å trekke fram områder som har gått igjen i flere av intervjuene.

- **Gjennomføring av piloter**

Det er flere av informantene som trekker fram behovet for å gjennomføre pilotforsøk. Dette kan være knyttet til en rekke ulike sider ved offentlige virksomheters oppgaver, organisering og arbeidsformer. Et eksempel som er blitt nevnt er muligheten for å prøve ut ulike typer fellesløsninger for flere etater på IKT-siden. Her er det mye nybrottsarbeid og ingen å lære av. Det koster å være de første som tar i bruk nye løsninger og det er viktig at det er rom for å eksperimentere. For å få nytte av å gjennomføre pilotforsøk, er det viktig å formidle erfaringene fra disse.

- **Forretningsmodeller og gevinstrealisering**

Flere informanter har påpekt utfordringer i å begrunne og forsvare IT-investeringer fordi det er lite dokumentasjon om deres samfunnsnyttige effekt. Teknologiske løsninger som fungerer i privat sektor kan ikke uten videre overføres til offentlig sektor fordi forretningsmodellene som ligger til grunn for teknologiutviklingen mangler. I offentlig sektor får IKT ofte funksjoner som kan være av mer symbolsk karakter, som å bedre samhandling, bedre brukertjenester osv, uten at dette er operasjonalisert og målsatt. I denne sammenhengen inngår også etablering av gode og robuste forretningsmodeller der hvor IKT har en rolle som pådriver og katalysator for endring, og ikke kun taes i bruk fordi det er hensiktsmessig der og da. Et tilstøtende tema er hvordan inntektsstrømmene i offentlig sektor endres som følge av at informasjon som har vært priset nå skal tilgjengeliggjøres elektronisk mellom offentlige virksomheter, jfr TOD-direktivet.

- **Kunnskapsgrunnlag for IT-politikk**

Planer for innføring og bruk av IKT i forvaltningen har ofte begrunnelser som tar lite høyde for risikoen ved utvikling og innføring av ny teknologi, særlig sett i lys av de vanligvis deterministiske forventningene til kommende gevinster. Et viktig behov vil være å utvikle bedre kunnskapsgrunnlag for IT-politikk og IT-strategier gjennom forskningsbaserte utredninger, evalueringer og analyser.

- **Integrasjon av IKT-systemer**

Flere informanter gir uttrykk for at de har store utfordringer knyttet til integrasjon og utveksling mellom forskjellige datasystemer for å utvikle mer sømløse arbeidsprosesser for saksbehandlere og bedre utveksling av offentlig informasjon. Generelle løsninger på dette området krever utvikling av standarder eller avtaler på overordnet nivå mellom virksomheter, samtidig som utvikling av konkrete løsninger krever en detaljert innsikt i de aktuelle systemene. For å unngå en situasjon hvor det ene venter på det andre, kan det

være aktuelt å nærme seg problemstillingen skrittvis og i det små, med pilotforsøk og/eller bilaterale avtaler.

- **Læringsprosesser i reformer og omstillinger**

Reformiveren i offentlig sektor er gjennomgående stor. En rekke av informantene påpeker at evnen til å lære av reformforsøkene er svak. Dette gjelder både innenfor egen organisasjon og mellom virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer. Det er behov for mer læring underveis i omstillingsarbeidet, og oppsummeringer i etterkant av at omstillinger er iverksatt og gjennomført. Kunnskapen om hva som går bra og hva som fungerer mindre bra er derfor mangelfull, og det blir videre mindre muligheter for å gjøre viktige korrigeringer underveis. Et område som er blitt nevnt er behovet for mer kunnskap om virkninger av IT-prosjekter; eksempelvis er elektronisk saksbehandling innført i hele regjeringskvartalet, men man vet lite om hvilke effekter dette har hatt og hvilke nye muligheter det kan gi.

- **Evalueringer**

Selv om det offentlige gjennomfører og bestiller et stort antall evalueringer hvert år, vil den enkelte virksomhet ofte ha begrenset erfaring med hvordan dette skal gjøres. Det er behov for mer kunnskap om hvordan evalueringer skal legges opp for å få et godt utbytte av disse, dette gjelder både gjennomføringen av selve evalueringene, men også hvordan evalueringer skal følges opp. I planlegging og gjennomføring av evalueringer vil det være behov for mer kunnskap om evalueringsmetodikk, indikatorer og måleparametere for blant annet effektivitet i offentlig sektor. Også når det gjelder evalueringer, vil kunnskap om offentlige anskaffelser være viktig, jf. punktet nedenfor.

Gjennomførte evalueringer inneholder mye informasjon om tilstand og arbeidsformer i offentlig sektor. De representerer et stort erfaringsmateriale som i større grad burde brukes som kunnskapsgrunnlag for politikkutforming.

- **Konkurranseutsetting og offentlige anskaffelser**

Bestillerrollen blir viktigere og viktigere for offentlige virksomheter. Dette er både en følge av at tjenester som tidligere ble utført innenfor offentlig sektor er konkurranseutsatt, og at det offentlige i stadig større grad er avhengig av IKT-utstyr og tjenester. Det trekkes fram fra flere informanter at offentlige anskaffelser er et krevende område, hvor det er behov for både mer juridisk arbeide og empiri. Kunnskapen, både om anskaffelsesregelverket og saksområdet, er gjerne for lav og det er en risiko for at det gjøres feilanskaffelser som blir kostbare i seg selv og ikke bidrar til de resultatene man hadde forventet. Det er også gjennomgående lite kunnskap om effektene av konkurranseutsetting av tjenester som tidligere ble utført innenfor offentlig sektor. I tilknytning til offentlige anskaffelser er det også et rom for innovasjon og utvikling som ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad i dag. Nye samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor (OPS og PPS) blir tatt i bruk og behovet for utvikling og erfaringsoverføring er stort.

- **Kompetanseutvikling:**

Flere av informantene trekker fram behovet for kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling av ansatte er i mange tilfeller en direkte konsekvens av

omstillinger i virksomhetene. Eksempel på dette er blant annet Skatteetaten og Brønnøysundregistrene der omlegging av virksomheten gir et akutt behov for omskolering av personell fordi oppgavene endres. Mange offentlige etater har en høy andel ansatte med lite formell utdanning. Når organisasjonen og arbeidsprosessene endrer seg vil den internutvikle kompetansen ofte bli for smal og de ansatte har behov for kompetanseutvikling.

Tilsynene som skal flyttes ut står overfor store og krevende utfordringer når det gjelder kompetanse, eksempelvis slutter 80% av de ansatte i Post- og teletilsynet i forbindelse med flyttingen fra Oslo til Lillesand. For sektorer der de rekrutterer mye fra høyskolene (profesjonsutdanninger) er det viktig at utdanningen moderniseres i takt med utvikling på kunnskapssiden (forskningsfronten på sektoren).

- **Utvikling av tilsynsfunksjonen**

Tilsynsområdet representerer interessante problemstillinger og utfordringer framover. Tilsynene befinner seg i skjæringspunktet mellom

- offentlig sektors kjerne – myndighetsutøvelse og ivaretagelse av befolkningens behov for sikkerhet og tillit til produkter, tjenester og vedtak fra andre offentlige virksomheter
- privat næringsliv som ofte er tilsynsobjekter og der tilsynet må etablere et godt samarbeid, veilede uten å rådggi, få og ha tillit til at bedriftene følger regelverk og utvikle nye metoder som er relevante og aktuelle når teknologien og organiseringen i næringslivet endres.

I tillegg er tilsynene avhengige av å utvikle et godt samarbeid med andre forvaltningsorganer med eller uten tilsynsoppgaver og å samarbeide internasjonalt der premissene for regelverk og metodikk ofte fastsettes. Det knytter seg utfordringer til håndteringen og utnyttelse av store datamengder. Standardiseringsarbeid og annet felles utviklingsarbeid er også en utfordring.

4.3 Samarbeid og roller

Offentlige virksomheter (departementer, direktorater/etater, kommuner, KS) vil ha ulike roller i en forsknings- og innovasjonssammenheng:

- som selvstendig virksomhet i eget internt utviklingsarbeid
- som pådriver for andre offentlige virksomheter gjennom ulike samspill-løsninger, dette gjelder blant annet på IKT-siden
- som pådriver for utvikling av norsk næringsliv gjennom rollen som bestiller av løsninger som krever innovasjon

Departementene har et særskilt ansvar og en viktig oppgave når det gjelder å legge til rette for samarbeid mellom sektorer og virksomheter. Dessuten har de avgjørende innflytelse på budsjettene.

Mange av informantene trekker fram behovet for samarbeid og dialog i forbindelse med utviklingsarbeid. Det blir pekt på at de mest spennende utviklingsprosjektene skjer i møtet mellom ulike virksomheter og forskjellige profesjoner. KS, staten ved departementene og Forskningsrådet burde derfor ha

en bedre dialog om hva som skal etterspørres og om utviklingsbehov. Eksempelvis har det (i følge informant fra KS) ikke vært noe prosjekt med samfinansiering mellom Forskningsrådet og KS de siste fem årene.

På spørsmål om hvilken rolle Forskningsrådet vil kunne ha for å få til en økt og mer utviklingsrettet forskningsinnsats i offentlig sektor, trekker svært mange fram oppgaven med å kople aktører og å etablere fora og møteplasser der prosjektideer kan utvikles og følges opp. I slike fora kan aktører fra ulike offentlige virksomheter, næringsliv og forskning møtes.

Videre vil det være viktig at Forskningsrådet er ”tett på feltet”. Forskningsrådet oppfattes av mange som teoretisk og litt fjernt, mange offentlige virksomheter anser seg ikke i målgruppen for Forskningsrådet. Det er imidlertid flere som påpeker at Forskningsrådet bør kunne være et støttende miljø og en veileder i arbeidet med å utvikle prosjektideer i virksomhetene.

4.4 Virkemidler

På bakgrunn av informantenes vurderinger vil vi presentere noen antydninger til mulige krav til innretning av forskningsprosjekter rettet mot å stimulere innovasjon i offentlig sektor.

Offentlige virksomheter kan ha behov for forskning både innen fagfeltet for sitt oppgaveområde og innen mer organisasjons- og ledelsestemaer. For eksempel ser Post- og teletilsynet behov for forskning rundt både samfunnsøkonomi og økonomiske modeller innen sitt fagfelt, og innen ledelse. Skattedirektoratet driver forskning på svart økonomi, og ser store behov for generell kompetanseutvikling blant medarbeiderne generelt.

Flere informanter gir uttrykk for at virksomheten baserer seg på bruk av etablert og robust teknologi. Å være i forkant med ny teknologi er for risikabelt. For de offentlige virksomhetene er det bruken som står sentralt. Prosessendring blir målet for prosjektet, ikke primært teknologi- eller produktutvikling. Fokus bør ligge på virksomhetens oppgaveløsning, med for eksempel nye samarbeidsformer internt og eksternt, gjerne muliggjort av bruk av IKT.

Flere virksomheter ønsker seg mulighet for å gjennomføre forsøk og pilotprosjekter. Flere etterlyser ”frøpenger”. Det kan gi offentlige virksomheter en mulighet til å komme i gang med prosjekter uavhengig av de ordinære budsjettprosessene, som er tunge og går over lang tid. Det er behov for å prøve seg fram i kompliserte sammenhenger, uten å måtte levere resultater.

Innovasjon og læring skjer gjennom flerfaglig samarbeid, gjerne på tvers av sektorer og også i samarbeid mellom offentlige og private virksomheter. Erfaringer fra piloter og forsøk må bearbejdes, dokumenteres og spres for å få en virkning utover et prosjekt. Et forskningsprogram rettet mot innovasjon i offentlig sektor bør på denne bakgrunnen både kunne gi støtte til piloter og forsøk med nye arbeidsformer, men også til aksjonsforskning, følgeforskning, dokumentasjon og evaluering.

En utfordring for Forskningsrådet ligger i å treffe målgruppene i offentlig sektor. Selv om det er en viss enighet om behovet for forskning, oppgir de fleste informantene at de er fokusert på det praktiske og nyttige som kan hjelpe dem i den daglige oppgaveløsning. Forskningsrådets krav til forskningsinnhold kan i denne sammenhengen virke fremmed og skape avstand, og det vil være behov for å arbeide med hvordan forskbare problemstillinger kan fremmes og utvikles i samarbeid mellom offentlige virksomheter og forsknings- og utviklingsmiljøer.

Forskningsrådets rolle som partner og kvalitetssikrer må styrkes og tydeliggjøres. Forskningsrådet må være bevisst virksomhetenes forventninger om merverdi for prosjektet gjennom kontakten med Forskningsrådet. Tempo og prosess for Forskningsrådets saksbehandling må tilpasses virksomhetenes rammebetingelser knyttet til for eksempel budsjettprosesser og politiske behov.

Forskningsmeldingen gir Fornyingsdepartementet en rolle som bestiller av forskning og analyser av tverrgående karakter. For å realisere denne oppgaven bør departementet styrke sin kontakt og engasjement overfor Forskningsrådet.

Vedlegg 1: Informanter

Bjarne Hope, Skattedirektoratet
Kåre Kyrkjeeide, Statens kartverk og Norge digitalt
Erik Fossum, Brønnøysundregistrene
Willy Jensen, Post- og teletilsynet
Jan Graff, Post- og teletilsynet
Fred Arne Ødegaard, Fornyingsdepartementet
Pål Longva, Fornyingsdepartementet
Øistein Gjølberg Karlsen, KS
Øystein Blymke, Justisdepartementet
Marit Wårum, Justisdepartementet
Ragnhild Gjøstein Larsen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Odd Helge Askevold, NAV/Arbeids- og integreringsdepartementet
Lars Klemsdal, Arbeidsforskningsinstituttet
Dag Strømsnes, PWC
Mette Vestli, Norsk Helsenett AS
Harald Danielsen, Arendal kommune

Vedlegg 2: Litteraturliste

St.prp. nr. 1 (2005-2006) for samtlige departementer

St.meld.nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning

St.meld.nr 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

St. prp.nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Brukervalg og konkurranseutsetting – Hvordan sikre best mulig tjenester for innbyggerne? Veileder i konkurranseeksponering, Moderniseringsdepartementet, 2005

Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling. Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet, KRD og KS, 2005

eNorge 2009 – det digitale spranget, Moderniseringsdepartementet, 2005

eKommune 2009 – det digitale spranget, KS, 2005

Modernisering av Skatteetaten, rapport fra Skattedirektoratet, desember 2005

Statskonsult rapport 2006 – Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken (utkast)

Statskonsult rapport 1999:15 Organisering av næringsmiddeltilsyn

Innovation in the Public Sector, Publin Report no. D9, NIFU-Step, 2005

Styringsdokument nødnettprosjektet v 4.0

Kommunal Rapport 2. mars 2006: artikkel av Terje Engevik

Aftenposten 3. april 2006: kronikk av Heidi Grande Røys

Virksomhetsforankret FoU i offentlig sektor- programforslag. Rapport fra utredningsgruppe, Norges forskningsråd, 2003

Nettsidene til virksomheter omtalt i rapporten, samt informasjon under ulike departementer på www.odin.no