



Program for bedre styring
og ledelse i staten 2014–2017



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Innhold

Del 1: Beskrivelse av programmet	3
Bakgrunn for programmet.....	3
Utfordringer og årsaker.....	3
Formål med programmet.....	5
Innretning av programmet.....	5
Del 2: Nærmere om innhold i programmet	7
1. Bedre ledelse	7
Ledelsestiltak 1: Styrket ledelse i staten gjennom tydelige krav og forventinger.....	8
Videre oppfølgingstiltak av tiltak 1.....	8
Måle ledere på gjennomføring.....	8
Ledelsestiltak 2: Nettverk og møteplasser for ledere på ulike nivåer.....	8
Ledelsestiltak 3: Strategisk kompetanseutvikling for ledere.....	8
Videre oppfølgingstiltak av ledelsestiltak 3.....	9
Tilrettelegge for planmessige ordninger for rotasjon og mobilitet.....	9
2. Bedre styring og resultatorientering	10
Styringstiltak 1: Videreutvikle mål og rapportering i etatsstyringen.....	10
Styringstiltak 2: Økt forskningsbasert kunnskap om etatsstyring.....	11
Videre oppfølgingstiltak på styringsområdet.....	12
3. Bedre samordning og mer samhandling	13
Samordningstiltak 1: Kunnskapsgrunnlag om samordning.....	13
Videre oppfølgingstiltak.....	14
4. Strategisk anvendelse av IKT	14
Tiltak 1 strategisk IKT: Kompetansetilbud.....	15
Tiltak 2 strategisk IKT: Rådgivning til toppledere i styring og gjennomføring av store IKT-prosjekter.....	15
Tiltak 3 strategisk IKT: Vurdering av finansierings- og gevinstrealiseringsordninger for IKT-prosjekter.....	17
Videre oppfølgingstiltak.....	17
5. Økt gjennomføringskraft ved bedre beslutningsgrunnlag	18
Tiltak 1 bedre beslutningsgrunnlag: Regelverk for gode beslutningsunderlag.....	19
Tiltak 2 bedre beslutningsgrunnlag: Mekanismer for å sikre gode beslutningsunderlag.....	19
Videre oppfølgingstiltak.....	19

Del 1: Beskrivelse av programmet

Bakgrunn for programmet

Regjeringen har høye ambisjoner for utviklingen av offentlig sektor og det offentlige tjenestetilbudet. Regjeringen ønsker et samfunn som bygger på tillit og som er mindre byråkratisk. Det er et viktig mål å skape en enklere hverdag for folk flest. For å gjøre forvaltningen mer resultatorientert og gjennomføringskraftig, og bedre i stand til å løse sine primæroppgaver setter Regjeringen i gang et program for bedre styring og ledelse i staten som skal gjøre forvaltningen mer resultatorientert og gjennomføringskraftig, og bedre i stand til å løse sine primæroppgaver.

I arbeidet med å forberede et program for bedre styring og ledelse i staten er det systematisk hentet inn vurderinger og synspunkter fra personer og fagmiljø i og utenfor den sentrale forvaltningen og fra viktige akademiske miljøer som beskjeftiger seg med forvaltningspolitiske spørsmål (bl.a. psykologi, jus, økonomi, sosiologi og statsvitenskap).

Norsk forvaltning rangeres på topp i internasjonale sammenliknende undersøkelser, og mye fungerer bra. Innbyggerundersøkelsen 2013 bekrefter inntrykket. Det er likevel mye som kan

bli bedre. Forvaltningen står overfor sentrale utviklings- og endringsbehov, blant annet som følge av at kompleksiteten i samfunnet øker. Men situasjonen er ikke de samme overalt, og utfordringene varierer mellom sektorer og virksomheter.

Utfordringer og årsaker

Utfordringene og de bakenforliggende årsakene er mange:

- Ledere i staten har ikke nødvendigvis det handlingsrommet som trengs (blant annet grunnet detaljstyring og uklare prioritering-er), og de utnytter ikke nødvendigvis det handlingsrommet de faktisk har.
- Forvaltningen har utfordringer med mangel på gjennomføringskraft og resultatorientering, noe som blant annet har sammenheng med holdninger, lederskap og kultur, jf. 22. juli-kommisjonens rapport.
- Stortinget er, slik 22.juli-kommisjonen peker på, mer opptatt av planer, mål og beslutninger enn av resultater.
- Grundighet og faglighet i departementene er under press, blant annet

som følge av større krav til raske leveranser. Et resultat kan være dårligere forberedte reformer og tiltak, og at oppfølgingen og iverksettingen av dem i etterkant blir for svak.

- På enkelte områder er det lagt for mye vekt på prosess og på å involvere interessenter og for lite vekt på handling og resultater.
- Mål og resultatstyring har vridd noe av styringen bort fra detaljer og innsatsfaktorer, men fremdeles er det mye styring på aktiviteter og for uklare overordnede prioriteringer. Det er trolig ikke bare i politietaten (jf. 22-juli-kommisjonen) at målene har vært for detaljerte, dårlig prioritert og der summen av alle mål er større enn det virksomheten har klart å håndtere. Denne situasjonen forsterkes der departementet fortløpende ber virksomheten om å prioritere enkeltspørsmål/problemer som dukker opp i media mv.
- Detaljstyring og økt rapportering og kontroll kan bli oppfattet som uttrykk for mistillit overfor faggrupper og medarbeidere. Økt vekt på kontroll og revisjon kan sammen med endringer i måten media arbeider, skape en overdreven forsiktighetskultur.
- Samordningsutfordringene øker og utfordrer tradisjonelle sektorgrenser. Samtidig utvider IKT og annen teknologi muligheten for samhandling og felles oppgaveløsning. Skal sam-

funnsproblemer knyttet til for eksempel klima, kriminalitet og integrering løses, og gevinstene av IKT-investeringer realiseres, må virksomhetene finne sammen på tvers av grenser og sektorer. I dag kan i praksis alle involverte departementer, og til dels virksomheter, i realiteten stoppe tiltak/løsningsforslag de er berørt av. Regjeringen er den eneste instans som kan skjære igjennom ved uenighet. Det er behov for en bedre avklaring både av det faktiske handlingsrommet til samordning i lys av statsrådsansvar og ministerstyret, og hva som skal til for å realisere dette i form av formålstjenlig samordning og samhandling på alle nivåer i forvaltningen.

- Både departement og underliggende virksomheter kan bli bedre til å se hvilke muligheter IKT åpner for effektivisering og forbedring. Toppledernes ansvar for å ta i bruk IKT i virksomhetsutviklingen er undervurdert i mange departementer og virksomheter.

Formål med programmet

Visjonen for programmet er at statlig virksomhet skal legge til rette for gode offentlige tjenester og ha høy tillit i befolkningen. Sentralforvaltningen skal kjennetegnes ved kompetente ledere og medarbeidere. Departementene og direktoratene skal ha god innsikt i hvordan teknologi anvendes for effektiv virksomhetsutvikling, og de skal ha evne til å nå mål i og på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Programmet skal bidra til høyere resultatorientering og gjennomføringskraft gjennom følgende:

1. Statlige ledere som tar ansvar og utnytter sitt handlingsrom
2. Effektiv etats- og sektorstyring med tydelige mål og prioriteringer og frihet i oppgaveløsningen
3. Tverrsektoriell ressursutnyttelse, slik at mellom sektorhensyn og hensynet til felles oppgaveløsning blir godt balansert
4. Strategisk anvendelse av IKT for god virksomhetsutvikling og høy kvalitet i offentlig tjenesteyting
5. Bedre beslutningsunderlag for utforming av offentlige regelverk og tiltak

I tillegg til programmet, foregår det også andre relevante aktiviteter som vil bidra til bedre gjennomføringssevne og resultatorientering. Dette gjelder for eksempel revisjon av lederlønnssystemet, kompetanseutvikling for andre enn ledere, arbeidsformer i r-kvartalet og kommunereformarbeidet.

Det legges til grunn at forvaltningsutviklingen i stor grad er sektordrevet. Programmet utfordrer sektorene på fem spesifikke områder. Læring på tvers av sektorer er en viktig del av programmet kombinert med utviklingstiltak av tverrgående karakter.

For å lykkes, er god kontakt med akademia, arbeidstakerorganisasjonene og andre aktuelle aktører i programmet sentralt. Det bør også trekkes på kompetanse fra andre nordiske land i arbeidet.

Innretning av programmet

Primærmålgruppe for programmet i første fase er ledere i departementene og underliggende statlige virksomheter. For senere faser i programmet vil det kunne være aktuelt å vurdere å inkludere hele offentlig sektor for enkelte deler av programmet.

Programmet løper fra april 2014 og til april 2017. For hvert av tiltaksområdene er det gjort en vurdering av en lang rekke tiltak for å sikre gjennomføringssevne og resultatorientering, før man har valgt endelig de tiltakene som nå ligger i programmet. Tiltakene forventes i sum å

gi viktige bidrag til bedre styring og ledelse i statsforvaltningen, men effekten av tiltakene har ulikt tidsperspektiv og vil variere. Programmet vil i stor grad ha effekt gjennom endringer i kultur og holdninger. Det er derfor et langsiktig endringsarbeid som peker ut over programperioden. I arbeidet med programmet vil det bli lagt vekt på å gjøre tiltakene mest mulig konkrete.

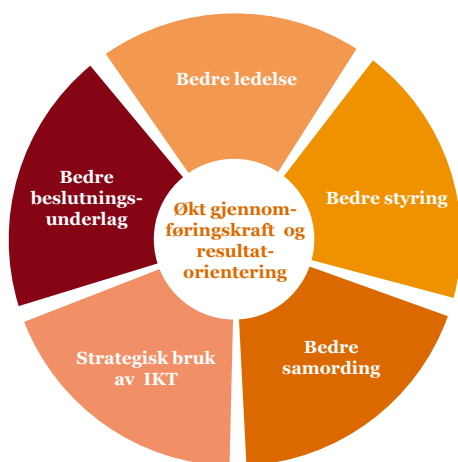
Det er beskrevet en rekke tiltak for hvert tiltaksområde i programmet. Viktige tiltak i oppstarten er:

- En lederplakat for ledere i staten med tydelige krav og forventninger
- Utvikle og iverksette et systematisk og varig program for kompetansebygging og utvikling av ledere i sentralforvaltningen
- Tiltak for bedre styringspraksis i departementenes styring av underliggende virksomheter
- Nytt kunnskapsgrunnlag for hvordan samordningen i sentralforvaltningen fungerer
- Kompetanseutvikling for ledergrupper; IKT-kompetanse og et rådgivningsopplegg for gjennomføring av IKT-investeringer
- Forenkling av utredningsinstruksen og vurdering av mekanismer som kan sikre gode beslutningsgrunnlag for Regjeringen og Stortinget

Det er identifisert en rekke andre tiltak som kan startes opp når de angitte tiltakene er godt i gang. Det blir fortløpende vurdert andre relevante tiltak som er nødvendig for å bidra til å oppfylle målene i programmet om økt gjennomføringskraft og resultatorientering. Senest andre halvår 2015 vil programets tiltaksportefølje bli gjennomgått. Forslag til endringer vil bli gjort til gjenstand for bred drøfting, og viktige endringer vil i den grad det er nødvendig bli forankret i regjeringen.

Del 2: Nærmere om innhold i programmet

Programmet består av fem tiltaksområder, illustrert ved figuren nedenfor.



1. Bedre ledelse

Det er mye god ledelse og mange gode ledere i staten. En forvaltning med gjennomføringskraft forutsetter tydelige ledere, som utvikler virksomhetene, gjennomfører beslutninger og sammen med medarbeiderne oppnår resultater innenfor rammene av demokratisk styring, og de virkemidler ledere i staten har til disposisjon.

Regjeringen vil vise tillit til ledere og styrke handlingsrommet.

Arbeidet med å utvikle en effektiv og resultatorientert forvaltning forutsetter et kompetent lederskap. Endringstakten i samfunnet er høy og stiller nye krav til kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Kravene til å lede endres i takt med dette og forvaltningens ledere må gjøres bedre i stand til å møte nye krav. Dette vil kunne dreie seg om krav innfor fagområder som strategisk teknologibruk/IKT og virksomhetsutvikling, forholdet mellom fag og politikk, samhandling, handlingsrommet for ledere, strategi og prosessarbeid, etatsstyring og god styringspraksis. En leder utvikler sitt lederskap hele tiden.

Målgruppen er ledere i staten, og potensielle ledere i fremtiden.

Ledelsestiltak 1: Styrket ledelse i staten gjennom tydelige krav og forventinger

Departementet skal utvikle en lederplakat som skal klargjøre de viktigste forventningene til ledere på ulike nivå i staten. Disse må forankres i virksomhetene og innarbeides i de lokale lederprinsippene og i lederoppfølgingen. Arbeidet må bygge på tidligere erfaringer med lederplakater og andre normgivende dokumenter for ledelse i staten og det offentlige. Plakaten skal være et utgangspunkt for videre konkretisering og lokal tilpasning i den enkelte virksomhet.

Videre oppfølgingstiltak av tiltak 1

Måle ledere på gjennomføring

Oppfølgingen av ledere skal på sikt styrkes gjennom måling av resultatopptåelse til høyre i effektkjeden, tiltak knyttet til manglende resultatopptåelse og støtte til utvikling i lederrollen. Siden offentlig sektor vil måtte ha en kompleks målstruktur, og siden det er krevende å formulere tydelige mål og gi klare prioriteringer vil det kreve systematisk og langsiktig arbeid. KMD vil som en fase 2 i arbeidet revidere standardkontraktene og veilederen knyttet til lederlønnsordningen, slik at plikten til å evaluere målopptåelse og resultater understreks. Virkemidler ved manglende målopptåelse skal presiseres og tas i bruk, slik at en sterkere konsekvenskultur etableres.

Ledelsestiltak 2: Nettverk og møteplasser for ledere på ulike nivåer

For å styrke lederne kompetanse er det behov for å legge bedre til rette for at ledere på tvers av sektorer og virksomheter kan møtes for å dele kunnskap og erfaringer enn idag. Dette gjelder særlig på områder der det er behov for samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Difi skal videreutvikle sitt tilbud om nettverk og møteplasser, blant annet med en møteserie for ledere, for å støtte og styrke den enkelte leder i utøvelsen av sitt lederskap. I denne sammenheng vurderes det å ta i bruk digitale verktøy for å utvikle samarbeid og kunnskapsdeling. Det skal også vurderes om det skal engasjeres noen eksterne til å følge ulike ledergrupper og bidra til erfaringsutveksling.

Ledelsestiltak 3: Strategisk kompetanseutvikling for ledere

Statens forvaltningshøgskole ble etablert midt på 1970-tallet for å tilby ledertrening for erfarne byråkrater. Gradvis fikk temaet lederskap en mer fremtredende plass i den ordinære utdanningen ved universiteter og høgskoler. Dette bidro trolig til at tilbudet etter hvert kom mer i skyggen og Forvaltningshøgskolen ble avvirket for over 20 år siden.

Det er nå behov for å igangsette et arbeid med å utrede innholdet i og mulige modeller for hvordan staten kan etablere et "institusjonalisert" strategisk lederutviklingsprogram som gjør at ledere bedre kan møte de mange utfordringer forvaltningen står overfor. Dette bør være et tilbud rettet mot dyktige fagpersoner og ledere på ulike nivåer.

Difi skal i 2014 utarbeide et grunnlag for beslutning i form av en rapport som vurderer:

- Kompetansebehovet for fremtiden
- Innhold og omfang
- Ulike moderne læringsformer som kan benyttes
- Ulike modeller for organisering og administrasjon av permanente kompetanseutviklingstiltak

I vurderingene må det også tas hensyn til hva enkeltsektorer gjør i dag og hvordan man kan utnytte det tilbudet som finnes i markedet. Ønsket effekt av en slik satsing vil over tid være en mer handlings- og resultatorientert ledelse i sentralforvaltningen som evner å utnytte IKT i virksomhetsutviklingen og innrette virksomheten til beste for innbyggere og næringsliv.

Det skal iverksettes en eller flere piloter for å teste ut ulike sider ved et slikt opplegg våren 2015.

Videre oppfølgingstiltak av ledelsestiltak 3

Tilrettelegge for planmessige ordninger for rotasjon og mobilitet

Statlige ledere har for ofte hovedtyngden av sin yrkeserfaring fra statlig sektor, ofte avgrenset til enkelte fagsektorer. Mange av utfordringene og oppgavene er i økende grad av tverrgående karakter. Det er derfor behov for en mer helhetlig tilnærming for å sikre breddekompetanse hos ledere. Bred yrkeserfaring bør i større grad kvalifisere til lederstillinger. Forventinger til breddekompetanse må gjøres tydelig, og det må etableres mekanismer og ordninger som fremmer mobilitet og rotasjon, spesielt tidlig i karrieren, slik som gode hospiteringsordninger. For å øke mobiliteten blant ledere skal det også vurderes hvordan det kan jobbes mer systematisk med retrettordninger for toppledere.

Tiltaket skal kartlegge og beskrive dagens situasjon, og dele beste praksis der planmessig eller styrt mobilitet er gjennomført, eksempelvis i ulike departementer eller underliggende virksomheter.

Videre vurderes behov for endringer i lov og avtaleverk samt andre tiltak for mobilitet på tvers av departementsråder, departementer og virksomheter. KMD vil sammen med Difi vurdere et konkret opplegg som kan benyttes av sektorer som ønsker det.

2. Bedre styring og resultatorientering

God styring må være erfaringsbasert, fleksibel og tilpasset det enkelte fagområde og virksomhet. I kjølvannet av 22. julikommisjonenes rapport har departementenes etats- og sektorstyring blitt kritisert for detaljorientering, for mange mål, mangel på prioriteringer og for å gi virksomhetsledere for liten frihet i oppgaveløsningen. Samtidig vet vi at mange styringsdialoger mellom departementer og underliggende virksomheter fungerer godt i dag.

Regjeringen ønsker å legge større vekt på prioriterte områder i etats- og sektorstyringen, redusere detaljstyringen og øke handlingsrom og gjennomføringskraft for virksomhetene. Vi må ha et begrenset antall tydelige mål, kombinert med oppfølging av resultater for brukere og samfunnet. Rollefordelingen mellom departement og underliggende virksomheter må være effektiv.

Både formell og uformell styring står på dagsorden i tiltaksområde 2. Vi vil bruke forskningsbasert kunnskapsutvikling, læring/kompetansetiltak og erfaringsutveksling som virkemidler. Styring henger også sammen med de andre temaene i programmet, som er samordning, ledelse, strategisk IKT og bedre beslutningsgrunnlag.

Tiltak knyttet til bedre etats- og sektorstyring retter seg først og fremst mot toppledere og mellomledere i departementene og etatene. Kompetansetiltak, erfaringsutveksling m.m rettet mot saksbehandlere vil også være viktig for å sikre bedre styring.

Styringstiltak 1: Videreutvikle mål og rapportering i etatsstyringen

Kommunal- og moderniseringsministeren og finansministeren tok høsten 2013 et felles initiativ om færre mål og tydeligere prioriteringer i tildelingsbrevene for statlige virksomheter for 2014. Initiativet er fulgt opp med et felles brev fra de to ministrene til sine statsrådskolleger i juni 2014. I brevet blir statsrådene bedt om å fortsette arbeidet med å utvikle etatsstyringen med vekt på tydelige mål og prioriteringer i Prop 1 og i tildelingsbrevene for 2015. Mål og rapporteringskrav må henge sammen og knyttes til ønskede samfunns effekter.

Som en del av de to statsrådenes initiativ ble det avholdt en konferanse september 2014 om målformulering og resultatrapportering i regi av FIN, KMD og DFØ. Målgruppen var ledere i departementer og underliggende virksomheter med oppgaver knyttet til etatsstyring. Formålet med konferansen var å bidra til økt bevissthet om form og innhold i styringsdialogen, formidle kompetanse og stimulere til videreutvikling av styringen.

Finansdepartementets *nettverk i departementsfelleskapet om etatsstyring skal også brukes for å styrke den erfaringsbaserte videreutviklingen av mål og rapportering i departementenes etatsstyring. Over en to-årsperiode kan det eksempelvis være aktuelt å ta opp følgende tema i dette nettverket:*

- Gjennomføring av effektiv og målrettet etatsstyring med gode eksempler på videreutvikling av mål og resultatfokus
- Bruk av årsrapporten i etatsstyringen i tilknytning til at det er fastsatt nye bestemmelser om felles innholdselementer i årsrapporten
- Den strategiske styringens innretning og plass i styringsdialogen

For å støtte arbeidet vil DFØ i 2014 og 2015:

- Tilby støtte til arbeidet med å utvikle styringsdialogen mellom enkeltdepartement og deres underliggende virksomheter.
- Tilby egne seminarer om mål- og resultatstyring i etats- og virksomhetsstyring, blant annet for å sikre erfaringsutveksling på tvers av departement og virksomheter.

Evalueringsdialogen og innholdet i etatsstyringen er et nyttig verktøy for å vurdere nåsituasjonen i etatsstyringen og identifisere hvordan styringsdialogen kan videreutvikles og forbedres. Departementene har et overordnet ansvar for at evalueringer gjennomføres, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten, kap. 1, punkt 1.5.2. Finansdepartementet vil sørge for at kunnskap fra slike evalueringer blir spredt til øvrige departementer, ref. omtale av nettverk i departementsfelleskapet om etatsstyring.

Styringstiltak 2: Økt forskningsbasert kunnskap om etatsstyring

Finansdepartementet har sammen med Universitetet i Oslo etablert et *tre-årig forskningsprogram om etatsstyring* fra 2015. Økt forskningsaktivitet på dette feltet vil bidra til å etablere og vedlikeholde god kunnskap om status på fagområdet i alle departementene. Det vil også gi et faktagrunnlag for å vurdere eventuelle behov for endringer i rammeverket for etatsstyring, slik det er regulert i økonomiregelverket. Forsknings samarbeidet vil gi mer forskningsbasert kunnskap om departementenes styring av underliggende virksomheter og sammenhengen mellom etatsstyringen og forvaltningsorganets interne styring. Samarbeidet vil også bidra til å sammenlikne styringen på tvers av statens virkeområder. Det vil også få fram forskjeller og likheter i styringen i staten mellom Norge og andre land, som Sverige og Danmark. Komparativ forskning kan dokumente-

re og analysere intenderte og uintenderte likheter og forskjeller i styringen av ulike sakstyper (tjenesteproduksjon, tilsyn, o.a.) og konsistens og variasjon både innenfor og på tvers av departementenes sektorstyring. Slik kunnskap er viktig for å videreutvikle en effektiv gjennomføring av regjeringens politikk.

Programmet vil i tillegg til opplegget ovenfor også samarbeide med UiO og/eller andre forskningsmiljøer som forsker på styring og bruk av styringsdokumenter, blant annet for å måle effekter av programmet.

Videre oppfølgingsiltak på styringsområdet

Rollefordeling departement/direktorat

Difi skal som en del av programmet vurdere tiltak for å sikre god rolle- og funksjonsfordeling mellom departement og direktorat, blant annet i for lengelsen av rapportene om Hva skjer i departementene (Difi 2011:11), og Departementenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk (Difi 2013:11).

En viktig oppgave blir å vurdere tiltak for å styrke direktoratenes rolle som faglig premissleverandør, og hvordan forholdet mellom departement og direktorat påvirkes av at direktoratene involveres i politikkkutvikling i EU som følge av Norges tilknytning til EØS. I tillegg til rollen som iverksetter av offentlig politikk er direktoratene også faglige rådgivere for departementene. Direktoratene bygger ikke bare på vitenskapsbasert kunnskap og profesjo-

nell kompetanse, men trekker også på erfaring fra sin rolle som iverksetter. Deres erfaring med hvordan gjeldende politikk fungerer i praksis gir viktig kunnskap som grunnlag for analyse og innspill til departementet.

Vurdere å utvikle rammeverk og opplegg for systematiske sektoranalyser knyttet til organisering, ledelse, rammebetingelser og styringspraksis for effektiv måloppnåelse
Difi og DFØ skal i 2015 kartlegge tidligere og nåværende bruk av sektoranalyser/evalueringer i Norge og en del andre land. Utgangspunktet for kartleggingsarbeidet vil blant annet være anbefalingene fra Difi om direktoratsgjennomganger og OECDs anbefalinger om systematiske områdegjennomganger.

Kartleggingen skal danne grunnlag for et mulig videre arbeid med opplegg for systematiske sektoranalyser, med drøfting av alternative innretninger og formålet med slike analyser, og hvordan et slikt opplegg eventuelt kan institusjonaliseres/gis et fornuftig rammeverk (med mekanismer for utvalgelse av områder, gjennomføring av analyser og oppfølging av anbefalinger). Slike analyser kan for eksempel vurdere organisering og rammebetingelser, ledelses- og styringsutvikling eller produktivitets- og effektivitetstiltak.

3. Bedre samordning og mer samhandling

Samordning er nødvendig for å håndtere samfunnsproblemer som ikke følger administrative og organisatoriske grenser. Ministerstyre og en sektorinndelt forvaltning tydeliggjør ansvar og er i hovedsak funksjonelt og effektivt, men det gjør samtidig oppgaveløsning på tvers utfordrende, og gjør det nødvendig med gode mekanismer for samordning. Samordningsutfordringene kan være betydelige for komplekse oppgaver som må løses på tvers av sektorer, bl.a. saker knyttet til miljø, kriminalitet og felles ikt-løsninger. Samtidig er det slik at ny teknologi åpner muligheter for informasjonsutveksling, samhandling og felles oppgaveløsning. Problemstillinger knyttet til bedre samordning og samhandling er en felles utfordring for de fleste europeiske stater. Noen ganger kan organisatoriske endringer være et effektivt tiltak for bedre samordning, jf intensjonen med NAV-reformen, men ofte er det verken mulig eller tilstrekkelig på grunn av kompleksiteten i oppgavene. Effektiv samordning krever derfor ledere som får – og tar – medansvar for helheten, ikke bare egen del.

Samordningstiltak 1: Kunnskapsgrunnlag om samordning

Det pågår i dag en utstrakt grad av samordning i forvaltningen, men fungerer mekanismene for samordning godt? Skjer samordningen til riktig tid? Difi kartlegger nå slike spørsmål, og ser på hvordan samordning og samhandling utøves på områder som krever innsats på tvers av virksomheter og sektorer. Arbeidet skal gi et kunnskapsgrunnlag for å gjennomføre tiltak for bedre samordning og samhandling, og for å lære av god samordningspraksis.

I 2014 vil Difi arbeide med å styrke kunnskapen om hvordan samordningen fungerer på ulike nivå, identifisere faktorer som hemmer eller fremmer hensiktsmessig samordning, klarlegge forutsetninger for at samordningsvirkemidler og mekanismer skal ha effekt og foreslå mulige forbedringstiltak. I arbeidet vil det bli lagt vekt på casestudier for å finne eksempler på vellykkede samordningsområder.

Som del av sitt prosjekt gjennomfører Difi to studier:

1. Sentral administrativ samordning

Her skal man beskrive samordning i den sentrale beslutningsprosessen og vurdere styrker og svakheter ved dagens system. Med det menes samordning mellom departementene, både som prosesser inn mot regjeringen og som forutsetninger for samordning på etatsnivå. Tanken er at dette kan gi god beskrivelse av nå-si-

tuasjonen og være en referanseramme for å vurdere egnede virkemidler og tiltak for styrket samordning. Difi vil også vurdere andre lands organisering av beslutningsprosessen.

2. Erfaringscase gjenstridige problemer: Ungdom utenfor opplæring og arbeid og integrering av innvandrere

Denne delen av undersøkelsen går inn på samordning som sentral tilrettelegging for samordnet praksis på operativt nivå. Der tar man blant annet for seg eksempler på departementenes samarbeid når flere departementer eier deler av et problemområde, eksempelvis når flere departementer forvalter tiltak rettet mot å nå de samme målsetningene og målgruppene.

Videre oppfølgingstiltak

Difis rapport presenteres i forbindelse med Forvaltningskonferansen november 2014. Når Difis faktagrunnlag og anbefalinger foreligger vil det bli vurdert hvordan dette området skal følges opp og hvilke tiltak som skal iverksettes. Dette vil kunne påvirke tiltak og innretning av arbeidet også på andre områder i programmet.

4. Strategisk anvendelse av IKT

Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser, med digitale løsninger som et sentralt virkemiddel for å oppnå dette. De overordnede politiske prioriteringene om digitalisering av offentlig sektor framkommer i stortingsmeldingen om Digital agenda Norge (Meld. St. 23 (2012-2013)). Digitale, nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Det skal legges vekt på samordning og bruk av fellesløsninger. Nylige endringer i forvaltningsloven med forskrifter legger til rette for dette. Forvaltningen skal utnytte teknologi for å bli mer effektiv og brukerrettet. På sitt beste kan digitalisering være en katalysator for forenkling av kompliserte regelverk og fornying av gammel og tungvint forvaltningspraksis. Samtidig vil fraværet av slik forenkling og fornying kunne hindre at forvaltningen tar ut de forventede gevinstene som ligger i å etablere digitale løsninger.

For å realisere de fulle gevinstene ved IKT er det nødvendig å tenke nytt rundt hvordan oppgaver løses i offentlige sektor. Automatisert saksbehandling og muligheten for kommunikasjon mellom IT-systemer kan endre hvordan offentlige oppgaver skal organiseres og utformes. Statuskartlegging av digitale tjenester til innbyggere (Difi, 2013)

viser at Norge er langt unna målet om fulldigital forvaltning, og oppfyller ikke ambisjonene om å være i front internasjonalt. Utviklingen av digitale tjenester går for sakte – det har nesten ikke vært økning i antall digitale tjenester fra 2010 til 2013. Regjeringen har etablert et statssekretærutvalg for IKT, som blant annet skal bidra til å øke fremdriften i digitaliseringen av offentlige tjenester.

Det er behov for å utvikle strategisk forståelse på topledernivå av mulighetene IKT åpner for effektivisering og forbedring. Ledere i departementene og underliggende virksomheter må ha kompetansen i hvordan IKT kan understøtte virksomhetenes mål, risiko og sårbarhet knyttet til IKT, hvordan man styrer og gjennomfører digitaliseringsinitiativer, og hvordan man henter ut gevinster av disse.

Tiltak 1 strategisk IKT: Kompetansetilbud

En viktig del av programmet vil være å utvikle et kompetansetilbud til departementenes og underliggende virksomheters ledergrupper knyttet til strategisk bruk av IKT i virksomhetsutviklingen. Difi vil ha ansvaret for dette og opplegget skal blant annet inneholde følgende tema:

- Sammenhengen teknologi – virksomhet – samfunn: Hvordan påvirker teknologien samfunnsutviklingen og offentlige virksomheter – og hvilken teknologisk utvikling ser vi i årene som kommer?

- Hvilken betydning har IKT som innsatsfaktor i statlig virksomhetsutvikling og i utvikling av offentlige tjenester?
- Hva gjør ledere i departementet til en god tilrettelegger for digitalisering av tjenester i egen sektor og mellom virksomheter og sektorer?
- Hvordan utnytte IKT i gode prosesser for tjenesteinnovasjon i det offentlige?
- Hvordan kan og bør IKT-prosjekter styres (enkeltvis og i portefølje), blant annet for å redusere risiko og sikre gevinstrealisering?

Som en del av arbeidet med å vurdere utformingen av tiltaket vil det bli gjennomført en pilot i Arbeids- og sosialdepartementet, høsten 2014. Utrulling av kompetansetilbudet skal etter planen skje høsten 2015. Lederkompetanse på IKT vil også være et tema i strategisk utvikling for ledere, jf. tiltak 2 under ledelsesområdet.

Tiltak 2 strategisk IKT: Rådgivning til toppledere i styring og gjennomføring av store IKT-prosjekter

Det er en stor utfordring for toppledere å håndtere store IKT-prosjekter på en god måte. Utfordringene fremstår på annen måte for IKT-prosjekter enn andre prosjekter og tiltak. Risikoen er høy, budsjettene ofte store, den tekniske innsikten er lav og det er manglende fokus på/innsikt i hvordan gevinstene skal realiseres. Det er også vanskelig

å koble organisasjons-utviklingsbehov og behov for endringer i arbeidsprosessene til innføring av nye IKT-løsninger. Mange toppledere opplever at de er avhengige av eksterne leverandører for å kvalitetssikre egne pågående IKT-prosjekter. I tillegg kan det, som for mange andre reformer/tiltak, være slik at kostnader undervurderes og/eller underbudsjetteres, og at gevinster overvurderes og/eller overbudsjetteres, blant annet ved at beslutningstakerne tror gevinstene kommer tidligere enn de faktisk gjør.

Difi vil som en del av sitt arbeid på IKT-området vurdere å etablere bistand til toppledere/toppledergrupper i departementer og direktorater i forbindelse med krevende IKT-prosjekter. Formålet er gjennom rådgivning å gi toppledelsen en strukturert bistand til å styre IKT-prosjekter på en bedre måte, og å integrere IKT-utviklingen tettere i øvrige strategier. I sin vurdering skal Difi også vurdere om andre relevante målgrupper, slik som prosjekteiere og prosjektledere, bør omfattes av tiltaket.

Påfølgende organisasjonsendringer og gevinstrealiseringer vil kunne planlegges og gjennomføres mer effektivt hvis toppledelsen/toppledergrupper får bistand til å ha en god og helhetlig styring på overordnet nivå.

Den konkrete utformingen av tiltaket skal vurderes i 2014 og være operativt fra 2015. En mulig tilnærming er at utvikles og implementeres en strukturert bistand til toppledere/toppledergrupper i pågående IKT-prosjekter. Dette kan for eksempel gjøres i form av rådgivning/kvalitetssikring av eksterne, eller i form av såkalt peer review (toppledere med bred erfaring og kompetanse i styring av IKT-prosjekter bistår toppledere med mindre erfaring og kompetanse). Denne type virkemidler benyttes i blant annet Danmark og Nederland med stort hell.

For at det skal bli enklere for toppledere å styre og følge opp de pågående IKT-prosjektene som gjennomføres i underliggende virksomheter, kan det vurderes å innføre et krav om at alle virksomheter som ikke allerede har en enhetlig tilnærming til hvordan de styrer og gjennomfører sine IKT-prosjekter, skal benytte Difis anbefalte prosjektmodell, jf Prosjektveiviseren. Slik vil IKT-prosjektene fremstå på en mer enhetlig måte for toppledelsen/ledergruppene som har det overordnede ansvaret for å følge dem opp. Dette kan dels vurderes som en del av tiltaket om målrettet rådgivning, men også vurderes som et selvstendig tiltak på noe lenger sikt.

Tiltak 3 strategisk IKT: Vurdering av finansierings- og gevinstrealiseringsordninger for IKT-prosjekter

IKT-prosjekter vil ofte gi gevinster i form av økt produktivitet og bedre tilpassede tjenester. Samtidig har IKT-investeringene enkelte karakteristika som krever at det må jobbes systematisk med finansiering og gevinstrealisering. Investeringskostnadene pådras ved større IKT-utviklingsprosjekter i begynnelsen av investeringsens levetid, mens gevinstene realiseres over flere år. Videre vil gevinstene kunne komme i andre sektorer enn der investeringene finner sted. Dette reiser problemstillinger knyttet til finansiering av IKT-prosjekter. Gjennom systematisk å jobbe med gevinstrealisering over tid og på tvers av sektorer vil det kunne legges til rette for økt digitalisering av forvaltningen. Formålet med tiltaket vil i første omgang være å vurdere mulige mekanismer som gir virksomhetene incentiver og virkemidler til å igangsette lønnsomme prosjekter, gir bedre grunnlag for utvelgelse og oppfølging av IKT - prosjekter, og samtidig sikrer at samordning med andre virksomheter lønner seg, og at gevinstene realiseres.

Videre oppfølgingstiltak

Nettverk for helhetlig teknologibruk i forvaltningen

Ambisjonsnivået for digitalisering av forvaltningen og tjenestetilbudet er høyt. Et aktivt nettverk med representanter fra samtlige departementer vil kunne legge forholdene bedre til rette for IKT-utvikling som fanger opp behov på tvers av departementer og sektorer. Nettverket, som bør bygge videre på eksisterende interdepartementale samordningsgruppe, bør bestå av personer som har spesielt ansvar i eget departement. Hensikten er å skape en mer samlet forståelse for digitaliseringen av offentlig sektor, få til en bedre koordinering og prioritering av nødvendige tiltak for digitalisering, og være et forum for gjensidig læring og erfaringsutveksling.

5. Økt gjennomføringskraft ved bedre beslutningsgrunnlag

I en tid med økt krav om raske leveranser, en mer kompetent og rettighetsbevisst befolkning, og en mediehverdag i endring er det viktig å utvikle forvaltningens evne til å avveie politiske og faglige hensyn. Sterk faglighet i sentralforvaltningen er et viktig grunnlag for gode politiske beslutninger, resultatorientering og evne til gjennomføring.

Når offentlige tiltak er dårlig utredet blir implementering av beslutninger mer tidkrevende. Det er derfor viktig at tiltak er godt utredet. I dag reguleres arbeidet med beslutningsgrunnlag på flere måter, men det mest allmenne virkemiddelet er utredningsinstruksen. Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Difi har i rapport 2012:8 undersøkt departementenes etterlevelse av instruksen, og konkluderer med at det er mangelfull etterlevelse, og at dette medfører mangelfull kvalitet i beslutningsunderlaget for regjeringen. Riksrevisjonen har i Dok. 3:10 (2012 2013) også konkludert med at kunnskapsgrunnlaget for offentlige tiltak ikke holder tilfredsstillende kvalitet.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med å forbedre beslutningsgrunnlaget i forvaltningen. Dette gjøres gjennom å revidere utredningsinstruksen og utrede tiltak som sørger for bedre etterlevelse av kravene til utarbeiding av beslutningsgrunnlag. Et godt beslutningsgrunnlag legger til rette for effektiv og målrettet gjennomføring etter at vedtaket er fattet.

For å få fram et bedre beslutningsgrunnlag må det i en revidert utredningsinstruks stilles krav til utredningen. Med sikte på å unngå å bruke unødvendig mye ressurser på utredning, må kravene til utredning stå i forhold til hvor viktig tiltaket er. Det må være klart når det skal gjennomføres en analyse av alternativer og konsekvenser, hvordan dette skal gjøres, og hvor omfattende analysen skal være. Det skal videre vurderes tiltak som legger til rette for bedre etterlevelse av kravene i instruksen, herunder ulike konsepter for kvalitetssikring og kontroll med beslutningsunderlaget.

Tiltaksområdet retter seg direkte mot ansatte i forvaltningen som arbeider med å forberede nye tiltak. Indirekte interessenter er aktører som omfattes av tiltaksområdet, herunder næringsliv, innbyggere, kommuner og andre offentlige virksomheter.

Tiltak 1 bedre beslutningsgrunnlag: Regelverk for gode beslutningsunderlag

Gjennomganger foretatt av Difi og Riksrevisjonen viser at Utredningsinstruksen krav om konsekvensvurdering og vurdering av alternative virkemidler etterleves for dårlig. Det skal utarbeides ny utredningsinstruks som skal være enkel og legge vekt på forenkling for innbyggere og næringsliv. Den skal stille klare krav til utredning av alternativer og konsekvenser, og også ha fokus på analyse av forutsetninger for gjennomføring. Samtidig skal den være fleksibel, slik at tiltak med begrensede konsekvenser får enklere utredningskrav enn tiltak med omfattende konsekvenser. I arbeidet bør det også vurderes tiltak for å sikre god samordning, for eksempel ved tidlig involvering av berørte aktører, eller om det for eksempel bør være krav om felles utredning der flere departementer er berørt.

Tiltak 2 bedre beslutningsgrunnlag: Mekanismer for å sikre gode beslutningsunderlag

I tillegg til å utarbeide ny utredningsinstruks skal det vurderes ulike mekanismer for å sikre etterlevelse av utredningsinstruksens krav om gode beslutningsunderlag, herunder mulig etablering av en uavhengig effektivitetssenheter og etablering av et regelråd for å sikre god kvalitet og konsistent praksis når det gjelder beslutningsgrunnlag, konsekvensvurderinger og analyser av alternative virkemidler, og redusere byrdene av nytt regelverk for næringsliv.

En arbeidsgruppe ledet av KMD med deltakelse fra FIN, NFD, Difi og DFØ vil utarbeide forslag til tiltak både når det gjelder instruks og mekanismer, i tillegg til det arbeid NFD har igangsatt med å vurdere innretning og nærmere regulering av et regelråd.

Videre oppfølgingstiltak

Utvikling av offentlig politikk bør i størst mulig grad bygge på kunnskap om effekter av ulike offentlige tiltak og virkemidler. Det vil være aktuelt å vurdere hvordan departementene bedre og mer systematisk kan bruke forskning i sektorstyringen og utviklingen av offentlig politikk, herunder organisatoriske tiltak for å fokusere mer på hvordan forskning nasjonalt og internasjonalt kan gjøres brukervennlig som grunnlag for politikkutvikling for eksempel gjennom etablering av kunnskapssentre.

Utgitt av:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Akersg. 59, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo
Telefon: 22 24 90 90 Faks: 22 24 27 70
E-post: postmottak@kmd.dep.no
www.regjeringen.no/kmd

Twitter: @km_dep
Flickr: kmdep
linkedin.com/company/kommunal-
og-moderniseringsdepartementet
facebook.com/kommunalogmoderniserings-
departementet



www.regjeringen.no/kmd

