

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår dato
07.09.2012

Vår referanse
2012/597-2

NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen – høringsvar fra Direktoratet for forvaltning og IKT

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 17.08.2012. Vedlagt følger høringsvar fra Direktoratet for forvaltning og IKT.

Med hilsen,



Hans Christian Holte
direktør

Vedlegg: 1

NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen – høringsvar fra Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

Innledning

Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) vil berømme 22. juli-kommisjonen for en god og grundig rapport med klare konklusjoner og anbefalinger. Vårt inntrykk er at kommisjonen har greid å kombinere et høyt detaljnivå med helhetlige og mer overordnede vurderinger på en svært god måte.

Difis mandat er å bidra til å utvikle og fornye offentlig sektor. Organisering, ledelse, kompetanse, digitale tjenester og offentlige anskaffelser er sentrale virksomhetsområder. Slik vi leser og forstår kommisjonens konklusjoner og anbefalinger, omhandler og/eller berører den mange av disse områdene. Mye av kommisjonens kritikk er rettet mot justissektoren. Vi legger til grunn at JD vil følge opp kommisjonens anbefalinger og sette i verk nødvendige forbedringstiltak. Vi mener imidlertid at flere av kommisjonens observasjoner ikke bare gjelder justissektoren spesielt, men kan ha gyldighet også i andre deler av statsforvaltningen. Rapporten vil derfor være et svært viktig og relevant grunnlag for innsatsen vår framover. Grunnet kort høringsfrist ber Justis- og beredskapsdepartementet spesielt om synspunkter på kommisjonens avsluttende konklusjoner og anbefalinger slik de fremgår av kapittel 19 i NOU 2012:14. Det har Difi forholdt seg til.

Kommisjonen anbefaler en rekke konkrete tiltak for å styrke beredskapen og sikkerheten. Vi vil ikke kommentere disse anbefalingene, men legger til grunn at disse vil bli fulgt opp av regjeringen.

Kommisjonens viktigste anbefalinger krever ytterligere utdyping. Etter vår vurdering er det særlig viktig å konkretisere hva som hemmer og fremmer risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap i staten.

Risikoerkjennelse

Difi vil understreke at risikoerkjennelse og gode gjennomførings- og samhandlingsevner er avgjørende for å forbedre og fornye forvaltningens beredskapsarbeid. Erfaringsmessig er imidlertid dette ikke bare en utfordring på sikkerhets- og beredskapsområdet. Etter vår vurdering er det derfor svært viktig at tiltak og aktiviteter som settes inn for å styrke risikoerkjennelsen og gjennomføringsevnen på dette området i forvaltningen utformes på en slik måte at de også kommer andre beslutnings- og gjennomføringsprosesser til gode. Det gjelder både i beredskapsstatene og i andre statlige virksomheter.

Difi vil også vise til at det er viktig at innsatsen og tiltakene som nå settes inn på beredskaps- og sikkerhetsområdet ikke fortrenger andre viktige oppgaver. Hvis ikke kan resultatet bli en «fra-grøft-til-grøft-effekt» i styringen. Det er viktig med en balansert tilnærming slik at en styrking av sikkerhets- og beredskapsområdet ikke går på bekostning av andre samfunnskritiske og prioriterte områder uten at det ligger en helhetlig risikovurdering bak.

Offentlig sektor må utvikle styringssystem og prioriteringer som er tydelige og henger sammen.

Gjennomføringsevne

Gjennomføringsevne avhenger erfaringsvis av klare mål, gode planer, systematisk risikostyring, avklarte rammer, god ledelse, tilgang til kompetanse, definert ansvar, tydelig definerte milepæler, samt etterspørsel etter og grundig oppfølging av resultater.

Når det gjelder gjennomføringsevne vil Difi rette søkelyset mot noen av rammebetingelsene som sentrale virksomheter og aktører i forvaltningen er underlagt. Etter Difis vurdering kunne rammebetingelser knyttet til bl.a. finansiering, tverrgående utfordringer, medias rolle mv. og deres betydning for de ulike aktørenes gjennomføringsevne, vært drøftet og problematisert mer i kommisjonens rapport.

Begrensninger i lov-, regel- og avtaleverk og/eller målkonflikter bidrar til redusert gjennomføringsevne. Det kunne derfor vært ønskelig at kommisjonen hadde drøftet eventuelle begrensninger som statlige virksomheter, inklusive politiet, står overfor. Det gjelder lokalisering av enheter, der politiet også må forholde seg til mål om spredt bosetting mv. Det gjelder også krav til rutiner, prosesser, organisering av funksjoner mv. som er nedfelt i lov-, regel og avtaleverk. Dette kan være mål, rutiner og krav som hver for seg er ønskelige og fornuftige, men som til sammen bidrar til å begrense politiets handlingsrom og gjennomføringsevne f.eks. når det gjelder organisering av stedsuavhengige funksjoner og tjenester på tvers av politidistrikter.

Vi vil også vise til Difis rapport *Hva skjer i departementene?*¹. Der stiller vi bl.a. spørsmål om stort mediepress på statsråder bidrar til mer detalj- og oppgavestyring fra departementenes side. Dette gjelder særlig på områder som er gjenstand for stor politisk interesse, som bl.a. justissektoren og politiet. ”Alt” i departementene blir da lett politisk. Resultatet kan bli svært detaljert styring av underliggende virksomheter, noe som igjen kan bidra til å redusere handlingsrommet og frihetsgradene på operativt nivå. I denne sammenheng er det etter Difis vurdering viktig å understreke at tiltak 7 og 11 under pkt. 19.9 må ses i sammenheng slik at roller og arbeidsdeling mellom JD og POD utformes som en helhet.

Difi vil foreslå at det utredes tiltak for å løse noen av utfordringene knyttet til ulike typer rammebetingelser. Bl.a. bør en mer tydelig og samlet plassering av ansvar for sikkerhet og beredskap vurderes. I oppfølgingen av kommisjonens anbefalinger er det avgjørende at kortsiktige tiltak/løsninger ses i sammenheng med og vurderes opp mot tiltak som bør utredes bedre og/eller som det vil ta tid å effektivere.

Kommisjonen konkluderer med at helsevesenets innsats 22/7 er preget av god risikoforståelse og gjennomføringsevne. Det bør vurderes om politiet kan lære noe av helse når det gjelder organisering av sikkerhet- og beredskapsarbeid.

¹ Difi-rapport 2011:11

Samhandling og tverrsektorielle satsinger

Sikkerhet- og beredskapsområdet er ett tverrsektorielt område, IKT-infrastruktur og - felleskomponenter på IKT-området et annet. Sektorisering og delt eierskap har dessverre bidratt til at tverrgående prosesser og satsinger ofte preges av manglende helhetstenkning, mangelfull finansiering og dårlig gjennomføringsevne og -vilje. Det kunne med fordel vært drøftet noe mer om dette har vært en medvirkende årsak til bl.a. manglende gjennomføringsevne.

Det er sannsynlig at sikkerhet og beredskap i forvaltningen vil vektlegges langt sterkere i styringen av statlige virksomheter i tiden framover. Den forsterkede styringen vil trolig merkes på ulike måter. Den viktigste styringen vil likevel fortsatt være styringlinjen via Prop 1 S, tildelingsbrev, eventuelle disponeringsbrev og den tilhørende kontrollen og tilbakerapporteringen. Med utgangspunkt i utfordringene knyttet til tverrsektorielle satsinger og prosesser, vil vi understreke behovet for samordning av styring og ledelse på tvers av sektorer, jf. også vektleggingen av et «samvirkeprinsipp» i NOU 2012:12 og Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet (juni 2012).

IKT-utnyttelse

Strategisk planlegging av IKT krever et tett samspill mellom brukere, utviklere og ansvarlige styringsnivåer i sektoren. Dette er i seg selv utfordrende, og blir ytterligere mer komplisert når det må skje tilpasninger på tvers av forvaltningssektorer. En riktig balansering av sentraliserte og desentraliserte funksjoner og oppgaver vil være avgjørende for god IKT-utnyttelse internt i politi/justissektoren. Samtidig må valgene som gjøres åpne for et robust IKT-samarbeid med omkringliggende sektorer. Grunnleggende IKT-valg blir styrende for arbeidsform og samarbeidsmuligheter i lang tid fremover.

En rammebetingelse som etter vår vurdering kunne vært problematisert noe mer, er begrensninger for enkeltvirksomheter og sektorer som følge av at det statlige budsjettssystemet har et ettårsperspektiv og derfor reduserer mulighetene for livssyklusperspektiv bl.a. på IKT-investeringer. Det er også ofte en manglende erkjennelse av at det er behov for å bytte ut eksisterende IKT-systemer jevnlig. Dette kan gi gamle IKT-løsninger som ikke er tilpasset virksomhetens nåværende behov og hvor virksomheten ikke har nok midler til å erstatte systemene. Det er i tillegg ofte vanskelig å få gjennomslag for at IKT-satsninger medfører behov for å finansiere vedlikehold, oppgraderinger, kostnader i forbindelse med ny/endret organisering mv. Resultatet blir ofte lavere uttak av gevinster enn forventet – fordi det ikke er nok midler til nødvendig kompetansebygging og omstilling. Her må offentlig sektor bli bedre.

Resultatorientert lederskap

Vi er positive til kommisjonens vektlegging av målstyringssystem i politiet, jf. pkt. 19.9, tiltak 11. Et velfungerende målstyringssystem forutsetter imidlertid at både overordnet departement, i dette tilfellet JD, og etatsstyrende direktorat, i dette tilfellet POD, evner å styre på resultater («hva-styring») mer enn på tiltak og aktiviteter («hvordan-styring»). Det forutsetter også at styringen er basert på en reell vurdering av risiko og vesentlighet, ikke på hvor det er mulig å finne fram til målbare styringsparametere.

Etter kommisjonens mening handler lærdommene etter terroraksjonene 22. juli i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser. Kommisjonen viser til at endringer i holdninger og lederskap og kultur er grunnleggende endringer som krever tid og derfor fortjener oppmerksomhet først. Dette er en oppfatning Difi deler. Det må skapes en grunnleggende forståelse for samfunnsoppdraget og betydningen av god ledelse for å nå resultater.

Statlig lederskap skiller seg fra annet lederskap fordi staten har en spesiell forankring og et eget mandat i samfunnet. Ledelse dreier seg om å arbeide sammen med ansatte, deres organisasjoner og andre involverte for å skape resultater og nå sammensatte mål. I krisesituasjoner, større omstillinger eller krevende enkeltsaker vil god ledelse ofte være avgjørende for resultatet. Da er det ekstra viktig med kompetente ledere som er trygge i rollen sin, fatter beslutninger og utnytter mulighetsrommet sitt både når det gjelder faglig ledelse og personalledelse.

Digitalisering, nye arbeidsformer og ny/økt kompetanse hos medarbeidere medfører også flere og nye krav til ledelse. Det er derfor behov for kontinuerlig oppdatering og kompetanseheving både når det gjelder fagledelse, strategisk ledelse og medarbeiderledelse.

Etter Difis vurdering viser konklusjonene i rapporten at det er behov for innsats i statsforvaltningen rettet mot både rekruttering, utvikling og avvikling av ledere. Krav til resultater bør inngå i lederavtaler og resultatoppnåelse bør være gjenstand for reelle vurderinger i ledersamtaler og lederevalueringer. Til dette hører også en gjennomgang av hvordan insentivsystemene i staten kan støtte bedre opp under kravene til resultatorientert ledelse. Helt konkret vil vi foreslå en ny vurdering av hvordan statens lederlønnsordning fungerer.