

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Vår saksbehandler/tlf.

IT-avdelingen

Vår ref. 20080447-/WFB

Oslo,
25.09.2008

Deres ref. 200701034-/HES

Høringsuttalelse om Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor - FAOS-rapporten om felles IKT-arkitektur

Vedlagte høringsuttalelse besvarer spørsmålene i høringsbrevet fra FAD og rapportens forslag.

Norges forskningsråd ønsker rapporten velkommen, og mener den representerer et meget viktig skritt mot en forvaltning for fremtiden som er innrettet mot behovene til innbyggere, virksomheter og frivillig sektor ved å utvikle seg mot større kvalitet, effektivitet og koordinering.

Forskningssrådet framhever særskilt behovet for at arbeidet med felles elektroniske tjenester baserer seg på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Dette kunnskapsgrunnlaget må utvikles underveis gjennom analyse og forskning samt nyttiggjøre seg relevant internasjonal forskning.

Forskningssrådet som IKT-aktør har lagt tilsvarende prinsipper og behov for samhandling til grunn for egen IKT-arkitektur og slutter seg til forslagene, men med synspunkter på *prioritering* av tjenestemoduler.

Videre uttaler Forskningssrådet seg om finansiering og styring av utvikling, bruk og vedlikehold av felles tjenester og komponenter.

Avslutningsvis gir Forskningssrådet anbefalinger vedrørende forskning på samfunnsøkonomiske konsekvenser av endring og fornying i offentlig sektor.

Med vennlig hilsen

Norges forskningsråd



Arvid Hallen

Aministrerende direktør



Wilhelm Friis-Baastad

Avdelingsdirektør IT

Notat

Emne:	Høringsuttalelse om "Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor"
Til:	Fornyelses- og administrasjonsdepartementet
Fra:	Forskningsrådet, Administrasjonsdivisjonen ved IT-avdelingen
Dato:	25.09.2008

Generelle kommentarer

Forskningsrådet ønsker rapporten velkommen, og mener den representerer et meget viktig skritt mot en forvaltning for fremtiden som er innrettet mot behovene til innbyggere, virksomheter og frivillig sektor ved å utvikle seg mot større kvalitet, effektivitet og koordinering.

På bakgrunn av Forskningsrådets aktiviteter og roller, gir Forskningsrådet en *todelt* uttalelse til arbeidsrapporten "Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor" (FAOS). Uttalelsen vil først ta for seg kommentarer relatert til Forskningsrådets rolle knyttet til det å fremme forskning og som rådgiver innen forskningspolitikk – del A. Deretter vil vi kommentere kapitlene 3 – 6 i kraft av å være aktør og forvalter innen IKT i en offentlig virksomhet og som formidler og aktør i et krevende nasjonalt og internasjonalt nettverk av klienter, leverandører og kunder – del B. Til sist blir kapittel 7 kommentert i lys av Forskningsrådets rolle som rådgivende organ innen forskningspolitikk.

A. Kunnskapsgrunnlag, analyse og forskning

Vi vil framheve at det er viktig å sikre at arbeidet med felles elektroniske tjenester baserer seg på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Dette kunnskapsgrunnlaget må utvikles underveis for å evne og gjøre kunnskap som finnes internasjonalt relevant, og bygge opp ny kunnskap i åpent samarbeid der det er behov. Det vil derfor være nødvendig å utvikle en strategi for forskning og kunnskapsoppbygging som grunnlag for utvikling og innføring av nye elektroniske tjenester. Kunnskapsoppbyggingen bør også bidra til å framskaffe kunnskap og erfaringer om hvordan tjenestene blir tatt i bruk, hvordan dette påvirker den generelle norske forvaltningspolitikken og hvordan en best kan sikre at forvaltningspolitikken fremmer realisering av dette. Det vil også være nødvendig med kontinuerlig kunnskapsoppbygging om hvilke effekter og resultater vi ser av de nye tjenestene og deres anvendelse.

Organiseringen av nødvendig oppbygging og utvikling av kunnskap bør skje i interaksjon med forsknings- og utdanningspolitikken og være koordinert med strategier for internasjonalt samarbeid på de relevante feltene. Her vil vi foreslå et tettere samarbeid med de departementer som har ansvar for langsiktig utvikling på tvers av og innenfor sektorene, DIFI og Forskningsrådet. Partene i samarbeidet bør ta høyde for en bredere internasjonal kontaktflate som kan sikre mer effektiv kunnskapsoppbygging og bedre muligheter for å dra nytte av internasjonal arbeidsfordeling på disse krevende områdene.

Den norske regjeringen har ambisiøse mål for sin satsing innen e-forvaltning. Realisering av disse innebærer store utfordringer vedrørende omstilling og innovasjoner, både tenkning, organisatorisk og styringsmessig. En viktig forutsetning for å nå disse målene er en betydelig FoU-innsats for å sikre nødvendig erfaringsinnsamling, kunnskapsutvikling og formidling av dette til involverte aktører på ulike nivåer i og utenfor forvaltningen. Norske utviklings- og forskningsmiljøer både i universitets- og høgskolesystemet, i anvendermiljø i offentlig og privat sektor og hos leverandører har betydelig kompetanse på mange av disse områdene, og deltar også i internasjonale forsknings- og utviklingsprosjekter. Det vil i fremtiden være viktig å stimulere til kunnskapsoppbygging gjennom samarbeid og erfaringsoverføring mellom aktørene på dette feltet, både for å sikre bedre nytte av offentlige investeringer i IKT, og for å stimulere utviklingen i den norske IKT-bransjen. Forskning og kunnskapsspredning er av stor betydning for utvikling av en konkurransedyktige IKT-bransje. Dette er derfor viktig for å bidra til at erfaringer med nyskapende bruk av IKT blir tilgjengelig for alle aktører innen dette feltet.

Det er på samme måten nødvendig at Norge og norske miljøer deltar aktivt i relevant standardiseringsarbeid, ikke minst som bidragsytere. Det er også nødvendig å se til at det benyttes en kunnskapsbasert basis for vurdering av implementering av formålstjenlige standarder.

Den norske kunnskapsoppbyggingen om forvaltningen, og spesielt om IKT-utviklingen i forvaltningen må i dag sies å være noe fragmentert, både faglig og institusjonelt. Det er nødvendig med en mer helhetlig og ikke minst tverrfaglig og flerfaglig tilnærming, hvor sammenheng mellom teknologiutviklingen, organisatoriske og institusjonelle reformer og ikke minst endringer i lover og regler fokuseres.

Vi vil anbefale at det i større grad gis rom for ulike typer forskning, blant annet i) *beskrivende*, som gir en faktabasert og analytisk basert innsikt i tilstanden vedrørende IKT-bruk i norsk forvaltning ii) *framtidsskuende forskning*, (med basis i ønskede visjoner) som trekker opp ulike scenarier sammen med så vel forutsetninger for som konsekvenser av de scenarier, iii) *aksjonsforskning* hvor forskere er deltagere i utviklings- og omstillingsprosesser i forvaltning, iv) *følgforskning*, som særlig knyttes til de større prosjektene, og v) *forskningsbaserte evalueringer* av prosjekter/programmer. For de siste 3 typene vil læring gjennom systematisk erfarings og kompetanseoverføring være et svært sentralt resultat.

Den potensielle nytten av følgeforskningsprosjekter som basis for erfaringsutveksling og formidling er betydelig. Det er gjennomført en rekke større e-forvaltningsprosjekter innen etater som blant annet Skatteetaten, NAV, helse-, utdanningssektoren og kommunesektoren. Det synes imidlertid å være få systematiske analyser av prosjektene, og derved begrenset erfaringsoverføring mellom dem. Det vil derfor være svært nyttig å få bedre innsikt i hvordan prosjektene har forløpt, og hva effektene har blitt.

Forskning og analyse kan i større grad tas i bruk i forkant av store forventede investeringer og innkjøp ved å samle relevant kompetanse uavhengig av kilder for felles kunnskapsoppbygging. Dette grunnlaget vil være nyttig og besparelsene kan være store når slik kunnskap tas i bruk gjennom investerings- og kunnskapsprosessen. Det bør etableres en større gjensidighet mellom behovene for slik kunnskapsoppbygging og forsknings- og utviklingsstrategier på de relevante områdene.

I arbeidet med forskning innen eForvaltning er det viktig å ha både *kortsiktige og langsiktige perspektiver*. Det kortsiktige perspektivet vil ha vekt på erfaringsinnhenting og -utveksling og en anvenderorientering hvor en søker å finne praktiske og kanskje pragmatiske løsninger. Samtidig bør det langsiktige perspektivet ivaretas. Her bør målsetningen være mer grunnleggende og systematisk kunnskapsoppbygging. Dette må basere seg på generell grunnlagsforskning, som har forankring i internasjonalt samarbeid, ikke minst for å dra nytte av den internasjonale forskningen og forvaltningserfaringen på dette feltet, inkludert den omfattende forskningsaktiviteten i regi av EU.

Forskningsrådet deltar gjerne i et samarbeid med DIFI og departementene knyttet til disse problemstillingene og har gode erfaringer med lignende problemstillinger i forbindelse med forskningsprogrammene FIFOS – *Forskning for innovasjon og fornying i offentlig sektor* og HØYKOM – *Program for bredbåndsbaserte tjenester*.

B. Forskningsrådet som IKT-aktør

Forskningsrådet har gjennom sin behandling av IKT-strategien høsten 2007 nedfelt følgende policypunkter for å realisere en helhetlig IKT-løsning som sikrer effektive arbeidsprosesser, elektronisk samhandling, proaktiv rådgivning og kunnskapsspredning i samfunnet. IKT-arkitektur og plattform skal kjennetegnes av interoperabilitet, robusthet og fleksibilitet. For å oppnå dette legges følgende policy til grunn for videre arbeid:

1. *Forskningsrådet vil etablere en IKT-arkitektur i samsvar med retningslinjene fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.*
2. *Forskningsrådet vil innføre en tjenesteorientert IKT-arkitektur på lengre sikt.*
3. *Forskningsrådet vil prioritere arbeidet med å identifisere, utvikle og implementere programvaremoduler som kan være Forskningsrådsspesifikke felleskomponenter.*
4. *Fellesstatlige IKT-standarder skal tas i bruk så fremt de er relevante for Forskningsrådet. Åpen kildekode tas i bruk i samsvar med fellesstatlige retningslinjer.*
5. *Forskningsrådet skal tilfredsstillere fellesstatlige krav til åpenhet og universell utforming i all elektronisk datautveksling og samhandling med interessenter.*
6. *Forskningsrådet vil begrense egen systemutvikling til områder der våre arbeidsformer eller behov er spesielle, for øvrige nyttes åpne løsninger uten spesialsøm.*
7. *Forskningsrådet vil innføre tjenesteavtaler for alle typer IKT-relaterte tjenester.*
8. *Forskningsrådet vil redusere reiseomfanget ved økende bruk av eSamarbeid.*

Staten ved Fornyelses- og administrasjonsdepartementet (FAD) har i juni 2008 sendt ut et høringsdokument om "Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor – høring av arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur". Rapporten foreslår et antall obligatoriske arkitekturprinsipper og felleskomponenter og -tjenester til bruk for offentlig sektor. I tillegg til dette framlegger og anbefaler rapporten bestemte styringsprinsipper for organisering og forvaltning av arkitekturprinsippene, felleskomponentene og -tjenestene. Kort fortalt består rapporten av forslag og vurderinger på fem hovedområder:

- a. Felles arkitekturprinsipper for hvordan IKT-utviklingen i offentlig sektor skal skje (kap.3).

- b. Tversgående virksomhetsprosesser i offentlig sektor som identifiserer behovet for felles arkitekturprinsipper, standardisering og felles IKT-løsninger (kap.4).
- c. Felles IKT-løsninger (komponenter og tjenester) for offentlig sektor (kap.5).
- d. Nye styrings- og finansieringsmekanismer for utviklingen av felles arkitekturprinsipper og realisering av felles IKT-løsninger (kap.6).
- e. En samfunnsøkonomisk analyse av konsekvenser av forslagene på de nevnte områdene (kap.7).

Toppledere og IT – ledere i offentlig virksomhet inviteres til å kommentere *hele* rapporten og Forskningsrådet ønsker som nevnt å gi en *totalt* uttalelse til arbeidsrapporten. På den ene siden ønsker Forskningsrådet å kommentere kapitlene 3-6 (område a-d) i kraft av rollen som en *offentlig forvalter* med de behov for elektronisk kommunikasjon dette medfører / innebærer. På den andre siden ønsker Forskningsrådet å kommentere kapittel 7 (område e) og kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med innføring av felles offentlig IKT-arkitektur, i kraft av rollen som *regjeringens rådgiver* angående *forskningspolitikk*.

I det følgende blir hovedinnholdet i FAOS-rapporten beskrevet sammen med en redegjørelse for Forskningsrådets holdning til innholdet. Hovedavsnittene i dokumentet har samme navn som kapitteloverskriftene til rapporten fra FAD.

Prinsipper og retningslinjer for IKT-arkitektur (kap.3)

I FAOS-rapporten foreslås det som nevnt et antall arkitekturprinsipper for IKT i den offentlige sektor. Prinsippene er kort beskrevet nedenfor.

Forskningsrådet støtter de foreslåtte arkitekturprinsipper og går inn for at prinsippene gjøres obligatoriske for alle nivå i statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Tjenesteorientering: Tjenesteorientert utvikling skal være grunnprinsipp for all IKT-utvikling. Det innebærer at tjenester, tekniske komponenter og data gjøres gjenbrukbart og deles på tvers av virksomhetene i offentlig sektor gjennom et spesifisert grensesnitt.

Interoperabilitet: Interoperabilitet er den evnen IKT-løsninger har til å samspille og samhandle teknisk, semantisk ("forstå" hverandres data) og organisatorisk (arbeidsprosesser, regelverk m.m. er samordnet/tilpasset). Enhver elektronisk tjeneste som etableres skal designes for interoperabilitet.

Tilgjengelighet: Prinsippet innebærer at enhver elektronisk tjeneste som etableres skal være tilgjengelig for alle som har bruk for den, til den tid de har bruk for den, og på en måte som gjør det mulig for dem å ta tjenesten i bruk.

Sikkerhet: Prinsippet innebærer at enhver elektronisk tjeneste som etableres skal defineres til et gitt sikkerhetsnivå basert på en risikanalyse (klassifisering), og være konstruert på en slik måte at sikkerhetsnivået kan endres.

Åpenhet: Prinsippet innebærer at enhver tjeneste som etableres skal være basert på åpne eller godkjente standarder i offentlig sektor, og løsningene skal være transparente.

Fleksibilitet: Prinsippet innebærer at enhver elektronisk løsning som etableres skal være utviklet på en slik måte at gjenbruk i andre sammenhenger og med andre rammevilkår er mulig.

Skalerbarhet: Prinsippet innebærer at enhver løsning som etableres skal tåle endret bruksmønster i form av bruksvolum, utnyttelse av løsning, tidsaspekt på bruken og økt/reduert datamengde

Enhetlig brukerfront: Prinsippet innebærer at enhver løsning etableres på en slik måte og med en slik utforming at den gir gjenkjenningsnytte for bruker og gjør bruk av nye løsninger enkel.

Virksomhetsprosesser (kap. 4)

Kapittelet belyser forskjellige typer virksomhetsprosesser i offentlig sektor hvor felles IKT-tjenester og komponenter kan ha særlig betydning. Gjennom noen scenarier synliggjøres aktiviteter og handlinger som igangsettes ved borgeres ulike behov. De forskjellige prosessene er valgt ut fra kriterier om at de skal være tversgående mellom sektorer og områder og / eller vertikalt mellom flere forvaltningsnivå. De skal også ha et høyt volum og kunne beskrive effekten av felleskomponenter og elementer i regjeringens overordnede IKT-arkitektur. Endelig skal de kunne synliggjøre samfunnsøkonomiske gevinster av en felles IKT-arkitektur.

Forskningsrådet slutter seg til at de beskrevne virksomhetsprosessene er tilstrekkelige for å illustrere omfanget og nødvendigheten av felleskomponenter og fellestjenester i offentlige sektor.

Felleskomponenter og fellestjenester (kap.5)

Med utgangspunkt i de belyste virksomhetsprosessene foreslår utredningen at det utvikles et antall fellestjenester og felleskomponenter. I Stortingsmelding nr. 17 defineres felleskomponenter og -tjenester på følgende måte:

”Felleskomponenter er IKT-løsninger som ivaretar offentlig sektors behov innenfor spesifikke områder. Felleskomponenter kan enten realiseres gjennom at offentlig sektor standardiserer et område/funksjon eller at det etableres en totalløsning eller anskaffes en konkret teknisk komponent som inngår i en IKT-løsning som skal ivareta behovene til offentlig sektor.”

Utredningsrapporten uttaler videre dette om felleskomponenter og -tjenester:

”I St.meld. nr 17 (2006-2007) er det pekt på at det er behov for å etablere felles offentlige komponenter for å få en mer effektiv elektronisk samhandling og for å unngå å utvikle løsninger i parallell. Denne rapporten viderefører Stortingsmeldingens resonnement, og

utleder noen grunnleggende målsettinger for etablering av felleskomponenter og fellestjenester. Disse målsettingene er kort angitt nedenfor:

1. Løsninger, komponenter og tjenester skal gjenbrukes hvis dette er mulig.
2. Gjenbruk og flerbruk skal redusere kostnader til utvikling av løsninger, komponenter og tjenester.
3. Kvaliteten på IKT-løsningene skal heves gjennom gjenbruk og flerbruk
4. Større grad av sentralisert drift gjennom flerbruk skal redusere de samlede driftskostnadene.
5. Større gjenbruk av data og høyere endrings- og oppdateringstakt skal gi økt kvalitet på data.
6. Gjenbruk og flerbruk skal redusere utviklingstid for nye løsninger, komponenter og tjenester.

Forvaltning av felles grunndata i et samhandlingsperspektiv, og utvikling og vedlikehold av komponenter som understøtter tversgående anvendelser bør styres og forvaltes innenfor enhetlige rammer, som sikrer likebehandling og utviklingsevne.”

Nedenfor følger en liste med en kort beskrivelse av nasjonale komponenter og tjenester som foreslås av arbeidsgruppen:

Autentisering (eID) og autorisering (tjeneste): En felles tjeneste for håndtering av elektronisk identifikasjon. Brukere er både borgere og virksomheter, inkludert roller som personer innehar i virksomheter. Autorisering knytter seg nettopp opp mot de ulike rollene samme person kan ha.

Samtrafikknnav (komponent): En meldingssentral for utveksling av data mellom flere parter (B2B).

Skjemamotor (komponent): Gir støtte til utforming og vedlikehold av skjema og registrering og kontroll av data over internett. Brukergrensesnittet er webbasert.

Offentlig elektronisk postjournal (tjeneste): Publisering av offentlig journal som alle etater med elektroniske arkiver er forpliktet til å gjøre.

Meldingsboks (komponent): Men en generisk meldingsboks, kunne alle etater som sender vedtak og andre meldinger til enkeltpersoner, sende dette til én meldingsboks.

Felles registerdataforvaltning (tjeneste og komponent): Dette omfatter blant annet gjenbruk av registerinformasjon og samspill om kvalitetskontroll.

Felles metadata (tjeneste): Et register for definisjoner av begreper, standarder, klassifikasjoner, eiere av løsninger mv som er tilgjengelig for virksomheter. Synliggjøring av hva begrepene betyr er nødvendig for å sikre rett anvendelse.

Innkrevning av mindre avgifter og gebyr (tjeneste): Ved en samordning av flere typer lignende løsninger i dag vil flere kunne bruke samme løsning ved forskjellige typer innkrevinger.

Tjenestekatalog (tjeneste): Inneholder tekniske beskrivelser og grensesnittdefinisjoner for elektroniske tjenester. Kommer til anvendelse i prosesser som er felles.

Rammeverk for eDialog (komponent): Sikter på å kunne gi borger og næringsliv mulighet for å gjennomføre en strukturert elektronisk arbeidsprosess igjennom veiledning. Rammeverket er verktøy for utvikling av eDialoger.

Kjernejournal: Forsøker å anvende informasjonsteknologi til å finne, sammenstille og formidle pasientinformasjon mer effektivt enn det som har vært mulig med papirjournal.

Forskningsrådet støtter utviklingen av de nevnte felleskomponentene og –tjenestene og har ikke behov for andre typer komponenter eller tjenester. Vi vil foreslå at staten spesielt prioriterer *autentisering (eID) og autorisering, felles registerdataforvaltning og felles metadata*.

”Autentisering (eID) og autorisering” er tjenester som vil gi store nyttevirksomheter for Forskningsrådet og som har vært etterspurt. Etablering av ”felles registerdataforvaltning” vil ha stor betydning for Forskningsrådets prosess med å ajourføre og kvalitetssikre data. ”Felles metadata” vil i stor grad kunne lette Forskningsrådets elektroniske kommunikasjon med andre offentlige virksomheter.

En forutsetning for at komponentene og tjenestene skal være aktuelle for Forskningsrådet og for at de generelt skal kunne bli gjort obligatoriske, er at de tilbys *kostnadsfritt* for offentlige virksomheter. I tillegg er det nødvendig at de er *tilgjengelige* og at de kontinuerlig *ajourføres* og *vedlikeholdes*. Samtidig vil Forskningsrådet understreke viktigheten av at utvikling, ajourføring og vedlikehold av komponenter og tjenester ikke skjer i retning av *primær oppgavene* til den offentlige virksomheten som har fått i oppdrag å utføre dette.

Styringsprinsipper (kap.6)

I dette kapittelet så arbeidsgruppen nærmere på styring av og ansvar for forvaltning av arkitekturprinsipper og felleskomponenter.

Det pekes på at en utfordring ved dagens budsjetteringspraksis er at de er siloorienterte og vil derfor utgjøre en utfordring for utvikling av felleskomponenter og -tjenester som jo i sakens natur er tverrsektorielle. Rapporten nevner fem mulige budsjetteringsmodeller fra ren silobudsjettering i den ene enden til øremerkede midler kombinert med silobudsjettering i den andre enden.

Som forslag til styringsmodell foreslås det sentral styring og forvaltning av arkitekturprinsipper og felleskomponenter og -tjenester ved at det opprettes en tverrdepartemental styringsfunksjon. Det foreslås videre at styringsfunksjonen er forankret enten i Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), i Finansdepartementet (FIN) eller med delt forankring mellom FAD og FIN, hvor sistnevnte er ansvarlig for budsjettering og hvor FAD er ansvarlig for oppfølging av regler.

Forskningsrådet slutter seg til forslaget om en tverrdepartemental sentral styring av arkitekturprinsipper og felleskomponenter og -tjenester. Videre understreker Forskningsrådet viktigheten av en tydelig forankring av denne tverrdepartementale styringsfunksjonen.

Forskningsrådet vil dessuten understreke viktigheten av at et styringsråd har *reell* makt til å styre og forvalte utviklingen og bruk av felles arkitekturprinsipper, komponenter og tjenester.

Forskningsrådet vil anbefale at felleskomponenter og -tjenester tilbys kostnadsfritt for offentlige virksomheter og mener derfor at tildeling og budsjettering av midler primært bør skje gjennom øremerkede midler, eventuelt kombinert med silobudsjettering.

Samfunnsøkonomisk analyse av felles IKT-arkitektur (kap. 7)

Arbeidsgruppen har sett på hvilke grupper i samfunnet som vil bli berørt av en felles IKT-arkitektur og hvilke konsekvenser den kan komme til å ha for de berørte partene. Det har både vært sett på de nyttevirkinger og kostnader felles arkitekturprinsipper og felleskomponenter kan komme til å ha. Nyttevirkningene har vært gruppert i *direkte finansiell nytte*, *direkte ikke-finansiell nytte*, og *indirekte nytte* i henhold til OECDs fremstilling. Kostnadsberegningene er vurdert ved *investeringskostnader*, *driftskostnader* og *endrings- og omstillingskostnader*.

Nyttevirkinger av en felles IKT-arkitektur er blant annet forventet å være meget reduserte investeringskostnader i offentlige virksomheter, reduserte driftskostnader, redusert byrde for næringslivet, redusert byrde for privatpersoner, bedre informasjon og økt kvalitet i tjeneste. Kostnadsvirkninger er vurdert til å være noe økte investeringskostnader ved innføring av felles arkitekturprinsipper sammenlignet med dagens situasjon. Arbeidsgruppen mener selv at denne vurderingen er gjort på meget usikkert grunnlag.

Til sist er det nevnt visse faktorer som kan være med til å begrense nyttevirkningene eller få disse til å utebli. Av disse faktorene er det sannsynligvis følgende fire der det blir viktigst å innarbeide ordninger for å motvirke uønskete virkninger fra:

- Den enkelte statsråd er ansvarlig for sitt departement og underliggende enheter. Suksess måles på tilhørende områder og ikke på felles tjenester og komponenter. Dette kan gi motstand mot fellestjenester.
- Kommunalt selvstyre kan hindre etablering av fellestjenester på tvers av sektorer.
- Juridiske forhold kan være barrierer mot interoperabilitet.
- Sikkerhetsforhold angående personopplysninger, større angrepsfare med store enheter, større konsekvenser ved tyveri av ID.

Forskningsrådets kommentarer:

I flere land arbeides det med manualer eller indikatorsett for å måle produktivitet og kvalitet i offentlig virksomhet. Dette arbeidet er viktig ikke minst for Norge som er langt fremme i utviklingen av forvaltning og tjenester for innbyggere og næringsliv. Det er viktig at det utvikles rammer for bedre å forstå hvordan politikk kan iverksettes på en

effektiv og god måte på alle forvaltningsnivå. Dette inkluderer når og hvordan administrasjon og tjenesteyting bør koordineres og utvikles.

Det kreves forskning for å tilpasse metoder som utvikles internasjonalt til norske forhold, og til å utvikle metodikk på områder der man ikke kan lære internasjonalt. Det vil forventes i større grad enn tidligere at ledere på alle nivå i offentlig sektor kan vise til at deres forvaltningsområde og tjenestene som ytes ikke bruker mer ressurser enn nødvendig. Med økende kompleksitet vil det også bli et større behov for langsiktig planlegging. Denne utfordringen må løses gjennom langsiktige samfunnsøkonomiske analyser for å understøtte beregning av effektivitet gjennom endring og fornying.

Forskningsrådet vil anbefale økt forskning på langsiktig samfunnsøkonomisk analyse, og økt forskning på gevinstrealisering ved innovasjon, fornying og endring i offentlig sektor. Slik forskning bør inkludere forskningsbasert evaluering av dagens offentlige forvaltning og tjenesteyting og dagens koordineringstiltak med sikte på både nytte for målgruppene og for samfunnet som helhet.

Forskningsrådet vil også anbefale støtte til det arbeidet som nå pågår med å etablere en ny "København-manual" for måling av innovasjon i offentlig sektor som sammen med "Oslo-manualen" (brukt av blant andre OECD for måling av innovasjon i privat sektor) kan gi bedre forståelse av betydningen av offentlig sektors rolle for nasjoners evne til fornyelse, innovasjon og verdiskaping. Arbeidet med "København-manualen" akselereres nå spesielt med hensyn til den omfattende IKT-baserte endring som finner sted i vestlige lands offentlige sektorer.