

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

| | |
|---------------|-------------|
| Vår dato | 9.12.2021 |
| Vår referanse | 20/01231-16 |

| | |
|-----------------|--|
| Deres dato | |
| Deres referanse | |

Saksbehandler: Cathrine Silju Warnes

Skates råd om tverrsektoriell styring

Innledning

[Skate](#) takker for møtet med statsråden den 8.12.2021, og Digitaliseringsdirektoratet oversender som avtalt Skates råd om tverrsektoriell styring. Skate oppfordrer KMD til å dele dette brevet med de andre departementene.

I Hurdalsplattformen er regjeringen tydelig på at man vil gjennomføre et taktskifte i digitaliseringen. Målet er inspirerende for oss og vi ønsker å bidra til dette. Å sette brukeren i sentrum og lage gode sammenhengende tjenester er en innovasjonsutfordring for offentlig sektor. For å lykkes i arbeidet med slike tjenester ser vi muligheter til å videreutvikle samhandlingen slik at den i større grad kan understøtte arbeidet på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Hurdalsplattformen, Digitaliseringsstrategien, Innovasjonsmeldingen og departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen» viser en ønsket utviklingsretning. Samfunnet blir mer komplekst, og flere politikkområder favner flere departementer og både stat og kommune. Innbyggernes forventninger til sammenhengende tjenester øker. Forvaltningen må levere enda bedre tjenester til innbyggerne, næringsliv og frivillige organisasjoner og skape en mer effektiv offentlig sektor. Dette kan ikke løses i den enkelte statlige virksomhet eller kommune. Vi må samarbeide på tvers for å skape tjenester som løser brukernes behov – uavhengig av hvem som leverer tjenesten.

Formålet med våre anbefalinger er at vi sammen lykkes bedre med tverrsektoriell samordning og styring. Våre anbefalinger berører flere viktige tema som er kjent fra før: regelverk, finansiering, samarbeid, styring, innovasjon og brukerorientering.

Sørg for bedre styring av tverrsektoriell oppgaveløsning

Etabler finansieringsmekanismer som bidrar til trinnvis utvikling og samarbeid på tvers

Dagens finansieringssystem stimulerer ikke til tverrsektorielle satsninger. Vi opplever også at statens prosjektmodell for store investeringsprosjekt kolliderer med smidig utvikling og innovasjon.

Vi anbefaler at det etableres en felles pott for trinnvis finansiering av tverrsektorielle tiltak, herunder realisering av livshendelsene. Finansieringen bør inkludere utvikling, drift og forvaltning. Skate involveres i innretningen av en felles pott. Det viktige er at potten benyttes til tverrsektorielle tiltak, og at man har styringsmodeller for bruk av midlene som har tillitt blant samarbeidspartnerne. I tillegg til å støtte utvikling og drift, kan en slik pott innrettes for å støtte innovasjon og risikotaking i en tidlig fase.

Den kan ses i sammenheng med uttesting av ordning med frie innovasjonsmidler for fornyelse av offentlig sektor, som fremgår av Hurdalsplattformen.

Behovsdrevet og smidig tjenesteutvikling innebærer ofte å bruke pengene på en annen måte enn før – ikke nødvendigvis å bruke mer penger. Vi mener at det er behov for å vurdere nytte og kostnader helhetlig, på tvers av sektorer. I dag er det krevende å håndtere tiltak der gevinstene ved tiltaket kommer et annet sted enn der man tar kostnadene.

Vi kan også lære av at flere land tar nå i bruk trinnvise finansieringsmodeller, som f.eks. 10x Investments i USA og «Utmaningsdriven innovation» i Sverige. I disse finansieringsmodellene deles forløpet inn i fire faser: undersøkelse, oppdagelse, utvikling og skalering hvor man tar stilling til finansiering i overgangene mellom fasene.

Sørg for samordning av tildelingsbrev - gi felles oppdrag og still krav om resultater for brukeren

Våre erfaringer er at vi mangler incentiver for å samarbeide om tjenesteutvikling med andre sektorer og forvaltningsnivåer. Det peker også strategien «Én digital offentlig sektor» på.

Vi anbefaler at departementene tar rollen som aktiv pådriver for samarbeidsprosjekter, både innenfor sin egen sektor, på tvers av sektorene og mellom stat og kommune. Vurder også hvordan dere kan være en pådriver for samarbeid med privat sektor og hvordan arbeidet kan bidra til å utvikle ny næring. Dette bør også gjenspeiles i departementenes forventninger til lederne i de underliggende etatene, der lederne i større grad blir målt på samarbeid. Tildelingsbrevet er den viktigste føringen for prioritering på virksomhetsnivå i staten. Sørg for at forventninger til samarbeid blir tydelig i tildelingsbrevet og legg i rapporteringen større vekt på resultater og effekt av felles innsats.

Departementene kan også legge til rette for godt gevinstarbeid når finansieringen skjer ett sted, mens nytten kommer et annet sted. Etterspør nytte for brukeren som følge av samlet innsats, på tvers av virksomheter som bidrar til resultatene.

Vi anbefaler at mulighetsrommet i dagens styringssystem brukes, som felles budsjettposter, felles mål og resultater for satsninger, samt samordnede tildelingsbrev.

Jobb sammen på tvers av sektorer og forvaltningsnivå

I forarbeidene til strategien «Gode hver for oss. Best sammen» pekes det på at svak samordning og samarbeid på tvers i arbeidet med sektorovergrepene samfunnsproblemer reduserer evnen til å løse dem. Dette medvirker også til at samordning på virksomhetsnivå blir tilsvarende krevende, selv om viljen er til stede. På virksomhetsnivå ser vi at samarbeidene noen ganger organiseres i nettverk eller økosystem hvor tillit, frivillighet og åpenhet mellom aktørene er viktige premisser for samarbeidet.

Vår erfaring er at felles problemforståelse og en balansert vurdering på hvem som får nytte er viktig for å bygge godt samarbeid. Vi mener at dette er viktige tema også for god samordning på departementsnivå. Vi anbefaler at administrativ og politisk ledelse i departementene og kommunesektoren involveres tidlig i utredningsarbeidet for å sikre samordning av styringssignaler på tvers av departementer og sektorer. Aktørene på dette nivået bør arbeide mer på tvers om både prioritering og finansiering. Departementene må være aktive og se helheten. Et departement bør ta føringen og trekke andre departementer inn tidlig.

Virkemidler kan være å etablere en ekspedisjonssjefsgruppe (møter), tverrdepartementale arbeidsgrupper med klart mandat, tydeliggjøre roller og ansvar mellom departementer og virksomheter, koordinere budskap i etatsstyringsmøter og tildelingsbrev samt koordinere rapportering. De prioriterte livshendelsene i Digitaliseringsstrategien eller et utvalg av disse kan brukes til å prøve ut nye styringsformer i 2022. Dette vil bidra til kunnskap om tverrgående styring. Et eksempel på slik

utprøving er at en kjernegruppepilot for samordning av arbeidet for utsatte barn og unge er under etablering. (Ref. strategien Gode hver for oss. Best sammen).

Prioriter regelverk som et område som løses sammen

Moderniser rammene for regelverksutvikling

Regjeringen har en ambisjon om å gjennomgå det norske lovverket grundig med mål om å identifisere og fjerne hindringer for innovasjon og digitalisering. For å sikre en varig endring for hvordan vi jobber må også rammene for regelverksarbeid moderniseres.

De ansvarlige departement bør oppdatere utredningsinstruks, lovteknikkhefte og ny forvaltningslov i tråd med krav knyttet til digitaliseringspolitikk, GDPR og klart språk. Den nye veilederen for digitaliseringsvennlig regelverk bør innlemmes i de etablerte rammene for regelverksutvikling. Utredningsinstruksen bør sikre at regelverkets konsekvens for brukervennlighet, digitalisering og effektivitet fremkommer i utredningsarbeidet.

Regelverksarbeidet bør vektlegge at lovtekstene blir teknologinøytrale rammer, mens detaljer fastsettes i forskrift. Dette gir mulighet for en mer smidig regelverksutvikling. Skatteforvaltningsloven er et eksempel på en slik tilnærming.

Jobb mer tverrfaglig – og start tidlig

Våre erfaringer er at lovarbeid tar lang tid og at lovarbeid ofte gjøres adskilt fra tjenesteutvikling og digitalisering. Vi utvikler tjenester basert på smidige prinsipper med brukeren i sentrum. Vi ser at potensialet til forenkling og forbedring ligger i å vurdere brukerbehov, regelverket, tilgang til data og teknologi sammen. Samtidig finnes eksempel på at man får det til når behovet er åpenbart og viljen er sterk hos berørte parter. Lovarbeid i koronaperioden og regelverksarbeidet i a-krimssamarbeidet er eksempel på dette.

Vi har god erfaring av tidlig samarbeid mellom virksomheter og departement på regelverksområdet der vi unngår sekvensielle prosesser. Vi anbefaler derfor å legge opp til samarbeid - ikke stafett. Tjenesteutvikling/digitalisering og konkretisering av regelverk bør gjøres samtidig og tverrfaglig. Det er nødvendig å ha bred kompetanse og bevissthet om bruk av data, prosessregler og detaljregler ved utviklingen av regelverk.

Tidlig deltakelse fra jurister med riktig kompetanse, både på departements- og etatsnivå, er viktig for å oppnå gode resultater. Et eksempel på dette er arbeidet med livshendelsen Dødsfall og arv, der jurister (KMD og JD), teknologer og fagpersoner med særlig kompetanse på digitaliseringsprosesser har vært med i arbeidet fra starten. Dette har bidratt til at behov for regelverksutvikling på arveområdet har blitt tidlig identifisert. Det ble etablert en lovhjemmel som overordnet skal regulere prosessen for oppgjør etter dødsfall. Detaljene i eventuelle forskrifter vil man jobbe med ved utvikling av nye tjenester for etterlatte.

Ett departement bør ta et koordineringsansvar for utvikling som omfatter flere departementer

Hurdalsplattformen er tydelig på at Regjeringen vil «legge til rette for forenkling, opprydding i regelverk og bedre samarbeid mellom myndighetene og næringen for å sikre mer helhetlig forvaltning».

Vi anbefaler at ett departement får koordineringsansvar for lovarbeid som krever involvering av flere departement. Hensikten vil være å ivareta behov for rettidige avklaringer, felles styringssignaler, koordinerte tildelingsbrev og nødvendig avklaring ved motstrid mellom departement og etater. Selv med et koordinerende departement er det viktig at samarbeidende departementer setter av riktig kompetanse til for å ivareta den del av samarbeidet de inngår i. Et godt eksempel på dette er at finansdepartementet har tatt en koordinerende rolle for lovarbeid i sammenheng med satsingen på fremtidens innkreving.

Still krav om innovasjon og brukerorientering

Etterspør nye løsninger på store problemer

Tjenesteutvikling med brukeren i sentrum og livshendelsene kan være drivere for innovasjon og omstilling. Skate har sett hvordan man i arbeidet med flere av livshendelsene har brukt innovative metoder for å komme til kjernen av brukerbehovene. Innovasjonsmeldingen sier at «politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere». Politiske bestillinger er en viktig innovasjonsdriver og disse bestillingene er ofte formulert på tvers av sektorer og virksomheter.

Vi anbefaler at departementene etterspør innovative løsninger for å løse store problemer. Gi virksomhetene handlingsrom til å komme opp med radikale løsninger som løser tverrgående utfordringer en gang. Sørg for at arbeidet gjøres med et utenfra og inn perspektiv, se samfunnsoppdraget utenfra, men også se utover egen samtid - ta høyde for fremtiden og usikkerhet. Etterspør hvordan teknologi og data kan brukes/utnyttes til samfunnets beste.

Etabler felles problemforståelse og sett brukeren i sentrum

Fornyelse og utvikling skal bidra til forenkling og forbedring for brukerne og effektivisering av forvaltningen. For å få dette til må departementer og statlige og kommunale virksomheter samarbeide med brukerens behov i sentrum. Departementene har flere av virkemidlene som skal til for å få til samarbeid. Vi anbefaler at departementet får innsikt i brukerbehov, smertepunkter, utfordringer og muligheter, slik at de kan legge til rette for, og prioritere, arbeidet med innovasjon og tjenesteutvikling på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Vi mener at det er avgjørende at berørte virksomheter og departementer har en felles problemforståelse og et omforent bilde av hvilket problem man skal løse sammen. Sørg for å etablere dialog med virksomhetene om brukernes behov, og gjør det sammen med berørte departementer og kommunal sektor. Etterspør konkrete brukererfaringer. Dette vil gi departementene et godt bilde over hvilke sektorer som bør samarbeide om å finne gode løsninger. Vår erfaring er at historier fra ekte brukere engasjerer på tvers av virksomheter og sektorer.

Oppsummering

Vi ønsker å være ambisiøse på vegne av innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Vi håper våre anbefalinger kan være til nytte for departementene og at de bidrar til at vi er best sammen på alle nivå og over forvaltningsnivå. Vi møter gjerne til ytterligere dialog om disse temaene.

Med vennlig hilsen Skate

- Direktør Steffen Sutorius, Digitaliseringsdirektoratet
- Arbeids- og velferdsdirektør Hans Christian Holte, NAV
- Riksarkivar Inga Bolstad, Arkivverket
- Direktør Lars Peder Brekk, Brønnøysundregistrene
- Direktør Mariann Hornnes, Direktoratet for e-helse
- Områdedirektør Kristin Weidemann Wieland, KS
- Kommunaldirektør Sølve Monica Steffensen, Oslo kommune
- Kommunedirektør Roar Vevelstad, Halden kommune
- Skattedirektør Nina Schanke Funnemark, Skatteetaten
- Politidirektør Benedicte Bjørnland, Politidirektoratet
- Kartverksjef Johnny Welle, Statens kartverk
- Administrerende direktør Geir Axelsen, Statistisk sentralbyrå
- Direktør Per-Arne Horne, Direktoratet for byggkvalitet
- Direktør Roar Olsen, Unit

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Kopi til:

Kommunal- og Jan Hjelle
moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep 0032 OSLO

Mottakerliste:

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep

0032 OSLO