

Rammeverk for tverrsektoriell tjenesteutvikling

Metoder for utvikling, styring, prioritering og finansering av tverrsektorielle sluttbrukertjenester.

Versjon 1.0

22.09.2017

DRAFT

INNHold:

1	INNLEDNING	3
2	UTVIKLING AV TVERRSEKTORIELLE SLUTTBRUKERTJENESTER	6
2.1	Kartlegge behov	7
2.2	Konsept	8
2.3	Planlegge	13
2.4	Gjennomføre	15
2.5	Avslutte	16
2.6	Realisere	17
3	STYRING VED UTVIKLING AV TVERRSEKTORIELLE SLUTTBRUKERTJENESTER	18
3.1	Tverrsektoriell porteføljestyring	18
3.2	Kartlegge behov	19
3.3	Konsept	19
3.4	Planlegge	20
3.5	Gjennomføre	21
3.6	Avslutte	22
3.7	Realisere	23
4	FINANSERING OG PRIORITERING AV TVERRSEKTORIELLE TILTAK	24
4.1	Strategisk styring av tverrsektorielle tiltak	24
4.2	Finansiering av tverrsektorielle tiltak	25
4.3	Prioritering av tverrsektorielle tiltak	27
5	FORSLAG TIL TILTAK	30
5.1	Utpøving	30
5.2	Detaljering	30
5.3	Etablering av forvaltningsmodell	31
5.4	Publisering	31
5.5	Arbeid med videre tiltak	31

1 INNLEDNING

Digital Agenda for Norge (Meld.St. 27)¹ fremhever at brukerens behov skal settes i sentrum, og at virksomhetene bør jobbe for å skape sammenhengende tjenestekjeder. «Når det gjelder tjenester med nær sammenheng til tjenester fra andre virksomheter, sektorer eller forvaltningsnivå, må berørte parter samarbeide.»

I Digitaliseringsrundskrivet nr. H-7/17, som innebærer en sammenstilling av pålegg og anbefalinger i offentlig sektor, og som blant annet omfatter departementene og statlige forvaltningsoppgaver, fremgår det av pkt. 1.1 at "brukeren skal settes i sentrum». Brukere kan være innbyggere, egne ansatte, andre offentlige og private virksomheter etc. Virksomhetene anbefales å bruke tjenstedesign og andre metoder for brukerinvolvering og brukertesting for å sikre at tjenestene oppfyller brukernes behov.

For å sikre sammenhengende tjenester, fremhever rapporten fra DIFI «Samen om felles mål?»² at utviklingen må foregå tverrsektorielt. Mange offentlige etater opplever i dag at det er krevende med tverrsektoriell utvikling fordi:

- Prosjektene krever bred forankring og felles forståelse av behov.
- Det er krevende å få etablert en velfungerende styringsmodell.
- Roller og ansvar oppleves ofte som uklare.
- Det finnes ingen klar finansieringsmodell for tverrgående tjenesteutvikling.
- Det finnes ingen klar modell for gevinstrealisering på tvers av etater.
- Det forsinker ofte at lov og forskrift må oppdateres for å sikre lovlig informasjonsflyt.
- Det mangler felles semantikk på tvers av sektorer³.

Behovet for et felles rammeverk for enhetlig tjenesteutvikling tar utgangspunkt i mange analyser og rapporter⁴ de senere år hvor innbyggere og næringsliv ønsker offentlige tjenester som er enkle å forholde seg til. Innbyggere og næringsliv opplever ofte offentlige tjenester som tungvinne, og usammenhengende tjenester er også et hinder for en effektiv forvaltning. Brukerne av tjenestene får ikke dekket behovene sine uten at det tar unødvendig lang tid. Offentlig sektor overlater til innbyggeren å forstå offentlig sektors organisatoriske kompleksitet, og innbyggeren må selv være budbringer mellom de ulike tverrsektorielle grensesnittene mellom offentlige virksomheter. Innbyggere kan både gå glipp av rettigheter og unngå at de ivareta plikter. «Forvaltingspolitikken og behovene hjå brukarane tilseier at offentlege verksemdar samordnar seg meir på tvers av organisatoriske skilje». ⁵

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/prinsipper-for-digitaliseringsprosjekter/id2484486/>

² Difi (2010): Samen om felles mål? Erfaringer med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver? Rapport ISSN 1890-6583

³ Listen er fremkommet gjennom workshops i prosjektet. Den er ikke uttømmende, men et forsøk på kategorisering av opplevde hindre.

⁴ <https://www.ikt-norge.no/nyheter/norges-digitale-status-2017/> et av flere eksempler

⁵ Difi (2010): Samen om felles mål? Erfaringer med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver? Rapport ISSN 1890-6583

Dette dokumentet beskriver et felles rammeverk for tverrsektoriell tjenesteutvikling. Rammeverket består av flere metoder og gjenbraker eksisterende verktøy tilgjengelig for offentlig sektor.

Felleskomponentene og -løsningene gjør det enkelt for offentlige virksomheter å bygge brukervennlige tjenester som bidrar til å effektivisere og forbedre virksomhetene og samfunnet totalt sett. Skate er et samarbeidende organ der deltagelsen rullerer annethvert år. Etater som forvalter faste felleskomponenter er faste medlemmer. Tiltakene i handlingsplanen for nasjonale felleskomponenter og -løsninger i offentlig sektor av 17.11.2015 er ikke begrenset til virksomhetene som inngår i Skatesamarbeidet. Tiltaket om å etablere omforente tilnærminger og metoder for enhetlig tverrsektoriell tilnærming ved utvikling av sluttbrukertjenester, samt felleskomponenter og -løsninger, må derfor også ivareta hvordan virksomheter som per i dag ikke deltar i Skate skal involveres i utviklingsarbeidet.

Prosjektgruppen for arbeidet med ST 1.1 og ST 1.2 «Utrede enhetlig tverrsektoriell tilnærming» har ved hjelp av de to brukerreisene Ny bedrift og Ny i Norge problematisert utfordringene gjennom praktiske øvelser. Rammeverket for tverrsektoriell tjenesteutvikling er med basis i denne erfaringen delt inn i tre hovedbolker som i dette dokumentet er sortert i kapitler:

1. Tjenesteutvikling av tverrsektorielle tiltak
2. Styring av tverrsektorielle tiltak
3. Finansiering og prioritering av tverrsektorielle tiltak

Hvert kapittel beskriver prosesser med henvisning til metode, verktøy og erfaringer. Når en offentlig virksomhet skal utvikle en ny sluttbrukertjeneste er det stor sannsynlighet for at tjenesten berører flere sektorer. Ved å benytte rammeverket vil en oppnå nytteverdier knyttet til å effektivisere prosesser knyttet til tverrsektorielle grensesnitt og effektivisere tjenesteutviklingsprosesser. Dette vil føre til bedre tjenester for sluttbrukeren og en mer effektiv forvaltning.

For å sikre det horisontale perspektivet og innbyggerperspektivet, (innbyggeren bor i en kommune) har kommunesektoren vært prosjekteier.

Utvikling av tverrsektorielle sluttbrukertjenester må ses i sammenheng med utvikling av arkitektur for samhandling. Arbeid med arkitektur har ofte et internt perspektiv. Metodene som beskrives i dette dokumentet kobler brukerperspektivet og arkitektur, og det vil gjøre at arkitektur for samhandling går fra å være internfokuset til å understøtte brukernes behov.

Statlige aktører er organisert vertikalt, og kommunen forsøker å ta imot vertikalt. Innbyggeren og næringslivet møter offentlig sektor horisontalt. Det er i dette møtet mellom organisasjon med styring og innbyggernes og næringslivets forventninger til digitale tjenester utfordringen oppstår. Vi lykkes når ledere i sektoren ser dette, og ønsker å gjøre noe med det.

Rammeverket må av den grunn eies, forvaltes og videreutvikles av en sentral enhet, med Skate som sentralt beslutnings- og prioriteringsorgan. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.

Rapporten forenkler en kompleks problemstilling i et forsøk på å gjøre den kommuniserbar for å øke eierskapet til rammeverket hos alle.



Figur 1: Overordnet beskrivelse av leveranser i ST 1.1. sammen med andre verktøy for digitalisering i offentlig sektor og andre Skatetiltak

- Dokumentet gir innsikt i et rammeverk for tverrsektoriell tjenesteutvikling med sluttbruker i sentrum. Dokumentet beskriver metoder for tjenesteutvikling, styring, og finansiering.
- Rammeverket kan offentliggjøres på difi.no.
- Rammeverket bør ses i sammenheng med allerede eksisterende metoder. Prosjektveiviseren er et kjent prosjektstyringsverktøy på tvers av offentlig sektor. Veikart for tjenesteinnovasjon (www.samveis.no) er utarbeidet av KS, og består av metoder og verktøy for design av tjenester i offentlig sektor.
- Brukerreisene Ny i Norge og Ny Bedrift er eksempler på brukerreiser som gir innsikt i tverrsektoriell tjenesteutvikling. Brukerreisene er utarbeidet i samarbeid med berørte offentlige etater, og inneholder også forslag til målbilder og tiltak. Arbeidet med brukerreisene er beskrevet i detalj i egne presentasjoner.
- Det utarbeides en erfaringsrapport fra arbeidet med brukerreisene og rammeverket.
- Rammeverket som beskrives i dette dokumentet bør ses i sammenheng med ST 2.2 vedrørende arkitektur.

2 UTVIKLING AV TVERRSEKTORIELLE SLUTTBRUKERTJENESTER

Kapitlet beskriver anbefalt tilnærming til utvikling av tverrsektorielle sluttbrukertjenester.

Tverrsektoriell tjenesteutvikling krever at statlige og kommunale aktører jobber sammen med å få innsikt i brukerbehovene på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og tjenester. Aktørene må etablere et felles målbilde for brukerreisen, sette inn tverrgående tiltak og realisere gevinster på tvers av de offentlige etatene.

Tverrsektoriell tjenesteutvikling må ta utgangspunkt i brukernes behov i brukerreisen for innbyggere og næringsliv. Gjennom brukerreisen får offentlige aktører et helhetlig perspektiv på brukernes behov og avdekker sammenhenger på tvers. De offentlige aktørene må så vurdere egen oppgaveløsning i lys av disse brukerbehovene.

Rammeverket beskriver hvordan tjenesteutviklingen kan gjennomføres i praksis.

Rammeverkets første versjon er ikke komplett. En vil først etter erfaring med pilotprosjekter, bygge kunnskapsgrunnlag om hvordan eksisterende verktøy som Prosjektveiviseren, etablerte metoder for tjenesteutvikling som Veikart for tjenesteinnovasjon⁶ samt supplerende aktiviteter som allerede utføres i tverrsektorielle prosjekter (f.eks. forvaltning av nasjonale felleskomponenter) må tilpasses.

Kompleksiteten i det tverrsektorielle kan løses i en kombinasjon av smidig utvikling og en tilnærming som følger årshjulet i offentlig sektor. Brukerinvolvering hele veien er sentralt.

Ulempen med tradisjonell utviklingsmetodikk (ofte referert til som fossefall), er at det utvikles lenge før brukerne av tjenestene gir tilbakemelding på funksjonalitet. Dette kan medføre dårlige løsninger og økte kostnader til utvikling.

Smidig utvikling⁷ er anbefalt utviklingsmetode for å lage brukerorienterte tjenester i prosjekter med kompleksitet. Fordelen med smidig utvikling er hurtig leveranse av verdi gjennom hyppige produksjonssettinger, løpende tilbakemeldinger fra brukere på ny funksjonalitet, løpende prioriteringer med bakgrunn i brukernes tilbakemeldinger, samt høyere grad av fleksibilitet for endringer av løsning.

Selvorganiserte team er sentralt i smidig utvikling. Teamene skal bestå av ressurser med tverrfaglig kompetanse som kan løse oppgaven selvstendig. Produkteieren eier det helhetlige produktet som utvikles, og gir den overordnede prioriteringen for teamene. Teamene gjør selv den detaljerte prioriteringen.

Rammeverket tar utgangspunkt i oppdaterte internasjonale rammeverk⁸ for utvikling, men er satt inn i den norske virkeligheten for offentlig sektor. Rammeverket må være i kontinuerlig utvikling basert på erfaringene man gjør seg etter å ha arbeidet etter anbefalte metoder over tid, og ta til seg alt fra IT-politiske styringer til nye digitale muligheter. Gjennom arbeidet med de to brukerreisene har en kommet frem til de viktigste metoder og verktøy som må inngå i et rammeverk i versjon 1.

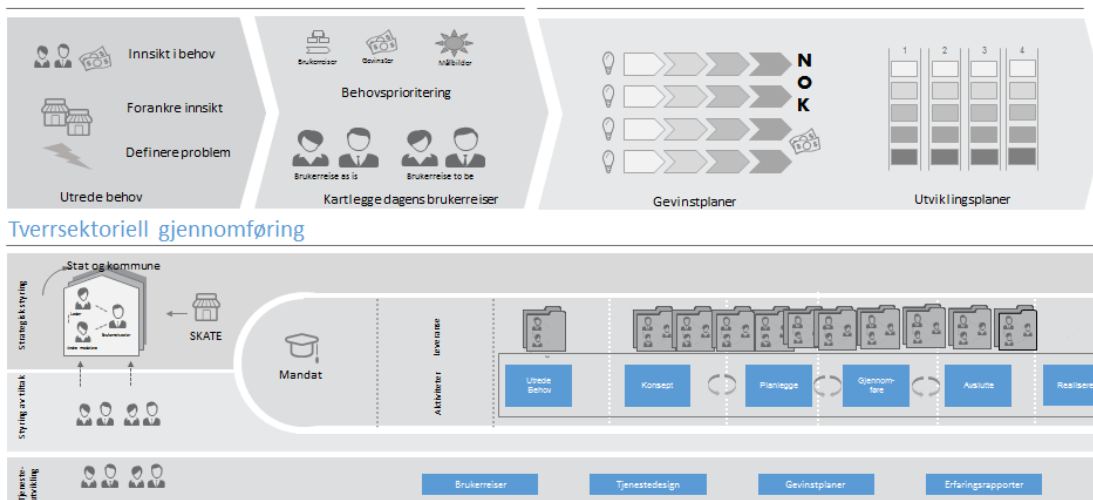
⁶ www.samveis.no

⁷ <https://no.wikipedia.org/wiki/Scrum>

⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Scaled_Agile_Framework

Fase 1: Fra behov til brukerreiser

Fase 2: Fra brukerreiser til digitale tjenester



Figur 2: Rammeverk for tverrsektoriell tjenesteutvikling

Figuren over illustrerer hvordan arbeidet må foregå i faser som følger årshjulet i offentlig sektor. Først utredes behov, og det utarbeides målbilder for sluttbrukertjenester ved hjelp av brukerreiser. Brukerreiser prioriteres, og det lages utviklingstiltak. Porteføljen av brukerreiser styres av Skate, og eiere av brukerreisen eier og prioriterer utviklingen i brukerreisen. Etatenes oppgaveløsning tilpasses der dette kreves for å oppnå vesentlige gevinster og forbedringer av brukerreisene. Brukerreisene utvikles ved bruk av smidige metoder som gjør at nye tjenester releases hurtig og avleveres forvaltning løpende. Rammeverket viser at det er overordnede utviklingsplaner og styring, men likevel smidig tjenesteutvikling med tverrfaglige team på tvers av forvaltningsnivåer. Brukerens behov er gjennomgående for utviklingen.

2.1 Kartlegge behov



Kartlegging av brukernes behov må gjennomføres før beslutning om videre arbeid (konseptfasen) fattes. Behovskartleggingen må resultere i en sammenstilling av overordnet innsikt i brukernes behov, inkludert en høynivå brukerreise som synliggjør brukernes steg på tvers av tjenesteforløpet inkludert kontaktpunkter. Behovskartleggingen må synliggjøre problemstillinger fra et brukerperspektiv.

Kartlegge aktørbildet

Tjenester som går på tvers av sektorer og virksomheter berører ofte et komplekst aktørlandskap. Før behovskartleggingen starter, må aktørbildet kartlegges, inkludert de mål og behov som skal ivaretas i relevante deler av aktørenes oppgaveløsning, og dette må holdes oppdatert underveis i arbeidet.

Sett sammen et tverrfaglig team

Aktørbildet viser hvem som bør inngå i et tverrfaglig team. Teamet må bestå av ressurser fra involverte aktører, på tvers av forvaltningsnivåer, nivåer i organisasjonene og faglig bakgrunn. Teamet må inneha ressurser med kompetanse innen områder som jus, arkitektur, tjenstedesign, saksbehandlingsprosesser som berøres med mer.

Kartlegge overordnet innsikt i brukerbehov

Aktørene som berøres av brukerreisen må starte med å oppnå en felles forståelse for utfordringsbildet og brukerbehov.

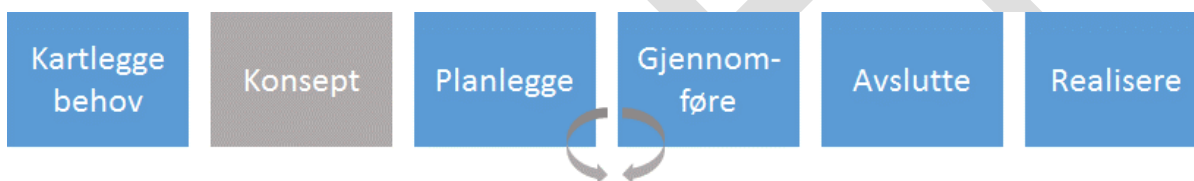
Eksisterende innsikt i brukerbehov må visualiseres, deles på tvers av involverte aktører, og det må planlegges og gjennomføres supplerende innsiktsarbeid der det er behov og vurdere muligheter for å forenkle og forbedre egen oppgaveløsning relatert til disse behovene. Ulike verktøy for tjenstedesign gir veiledning og tips til innhenting av overordnet innsikt om dagens situasjon fra brukere, ansatte og tall. Metoden angir også metoder og maler for kartlegging og dokumentasjon av brukerreiser.

Definere problem og sette felles mål

Belysning av problemområder og mål om forbedringer må sammenstilles basert på brukernes behov. Målene bør ikke fokusere på konkrete tjenester, men på overgripende innsatsområder.

Definerte problemer og mål inngår i mandatet for behovsfasen.

2.2 Konsept



Innhente og bearbeide dybdeinnsikt

Arbeidet med dybdeinnsikt må avdekke faktiske behov hos brukerne, ansatte og berørte virksomheter. Innsiktsarbeidet baseres på etablerte metoder og verktøy innen tjenstedesign⁹.

Arbeidet med dybdeinnsikt detaljerer innsikten fra behovskartleggingen ytterligere, og knyttes til steg i den tverrsektorielle brukerreisen (ikke til konkrete tjenester og løsninger).

Brukerreisen bør kartlegges i flere «lag». Brukernes opplevelse må danne ryggraden i brukerreisen, og brukeropplevelsen må kartlegges i detalj gjennom steg og kontaktpunkter, involverte aktørers prosesser og systemer, samt underliggende lovverk, registre og fellesløsninger. Brukerreisen må visualisere og beskrive overgangene mellom steg for brukeren og mellom etater og systemer. De involverte aktørene må bli enige om scope for brukerreisen som skal kartlegges før arbeidet iverksettes, herunder hvilke tilpasninger som må gjøres i etatenes oppgaveløsning og eventuelle regelendringer som kreves.

Det må først utarbeides en brukerreise som beskriver AS-IS.

Figuren under viser eksempel på brukerreise utarbeidet i ST 1.1. «Utrede enhetlig tverrsektoriell tilnærming» for brukerreisen «Ny bedrift». Brukerreisen visualiserer brukeropplevelsen før, under og etter tjenestene er tatt i bruk.

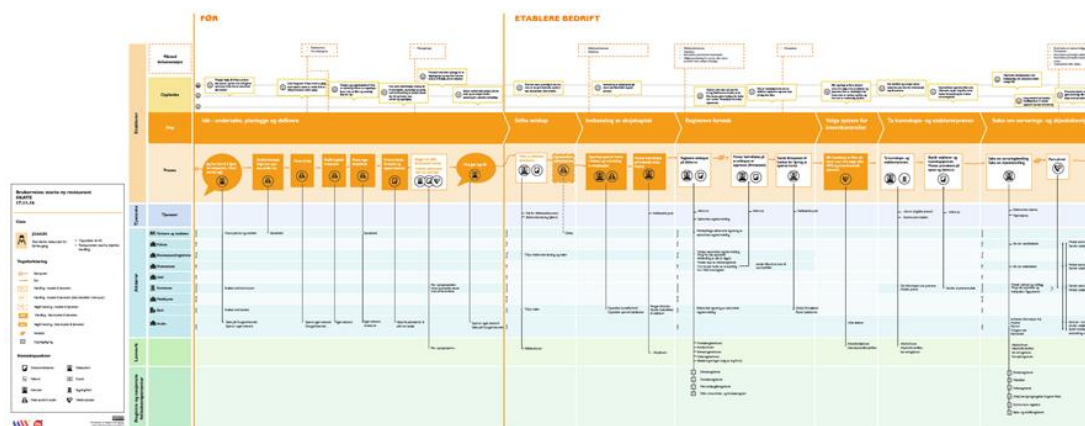
Under dybdeinnsiktsarbeidet med brukerreisen «Ny bedrift», ble det avdekket at etablerere av nye restauranter gjentatte ganger blir bedt om å oppgi informasjon de allerede har oppgitt tidligere i etableringsprosessen. I løpet av etableringsprosessen kan nyetablerere risikere å fylle inn opptil 20 ulike skjemaer, hvorav fem er fysiske (to statlige og tre kommunale), og 15 skjemaer er elektroniske (11 statlige, to kommunale og to private). Til tross for at etablereren

⁹ Se www-samveis.no for metoder og verktøy for brukerreiser og tjenstedesign. På samme nettsted finnes også lenker til ytterligere kilder for tjenstedesign.

kan fylle ut alle skjemaer elektronisk, er det veldig få opplysninger som hentes inn automatisk.

Mange av stegene i etableringsprosessen innebærer at etablererne blir bedt om å oppgi informasjon de allerede har registrert tidligere i prosessen.

Dette gjelder i stor grad enkel og standardisert informasjon som person- og virksomhetsnavn, fødsels- og organisasjonsnummer og adresse, og eksempelvis informasjon som konseptbeskrivelse. Gjentatte registreringer av enkel og standardisert informasjon skyldes i stor grad at etatene ikke henter informasjon fra offentlige registre. Mer komplisert informasjon som f.eks. konseptbeskrivelse av restauranter, er ofte ikke tilstrekkelig oppdatert og presis nok. I løpet av etableringsprosessen, registrerer etablereren personnavn 11 ganger, virksomhetsnavn ni ganger og personadresse åtte ganger.



Figur 3: Eksempel på brukerreise i flere lag, utarbeidet for brukerreisen «Ny bedrift». Se zoom av brukerreisen lenger ned i dokumentet.

Brukerreiser som vist i figurene over og under, skaper en forståelse for brukerens opplevelse av tjenesten og behov. Brukerreiser er godt egnet til forankring på tvers av involverte aktører fordi det gir et helhetlig bilde av kompleksiteten brukeren står ovenfor, og hvordan det offentliges prosesser og systemer skaper problemer fra et brukerperspektiv. Ved å benytte brukerreiser, heves diskusjonen over hver enkelt etats problemstillinger, og deltakerne fokuserer heller på brukeropplevelsen, flyten i tjenesten, og hvordan etatene sammen leverer tjenesteproduksjon inn i den helhetlige tjenesten. Samtidig gir dette et godt grunnlag for å vurdere hvordan etatene kan oppnå forbedringer i sin oppgaveløsning gjennom enklere brukerreiser.

På bakgrunn av arbeidet med dybdeinnsikt, oppsummeres brukerbehov, og en må huske å benytte de tverrsektorielle designprinsipper for ny tjeneste.

ST 1.1. «Utrede enhetlig tverrsektoriell tilnærming» har utviklet et sett med designprinsipper som bør være førende for ethvert arbeid med tverrsektorielle brukerreiser:

1. Menneskers behov skal settes i sentrum.
2. Brukere skal oppleve tjenester som helhetlige.
3. Brukeren skal oppleve en sikker og åpen tjeneste med god informasjonsflyt.
4. Brukeren skal kunne forstå sine rettigheter og plikter.
5. Brukeren skal raskt få løst og avklart sine behov.
6. Oppgaveløsningen i og mellom etatene tilpasses der dette er nødvendig for å realisere vesentlige forenklinger for brukeren.

Se nærmere utdyping av designprinsippene i presentasjonene med brukerreisene «Ny bedrift» og «Ny i Norge».

Det kan i tillegg utarbeides spissede designprinsipper for hver enkelt brukerreise.

Designprinsippene vil fungere som omforente føringer for det videre arbeidet med målbilde, tiltak og tjenesteutvikling.

Utarbeide målbilde og tiltak

Dybdeinnsikt i brukerens behov og designprinsippene må danne grunnlaget for et felles målbilde for brukerreisen. Målbildet må dokumenteres i form av fremtidens brukerreise (TO-BE). Brukerreisen kan suppleres med historier og illustrasjoner som beskriver fremtidige konsepter i mer detalj. Her kan en med fordel lage enkle konsepter og skisser som kan demonstreres, testes ut og forankres blant berørte aktører tidlig i arbeidet med målbildet. I denne fasen er prototyper en god ting. Det tverrsektorielle målbildet bør legge vekt på muligheter for å skape bedre brukeropplevelser gjennom økt samhandling og gjenbruk på tvers av involverte aktører.

Tverrsektoriell utvikling bør ikke begrenses av dagens regelverk, fordi lover og forskrifter ofte er utviklet på bakgrunn av sektorvise behov. Offentlige aktører bør definere hvilke regelendringer som kreves for å realisere en god brukeropplevelse, og ta initiativ til å få gjennomført regelverksendringer der dette samlet sett gir gevinster for samfunnet. Det vises til Digitaliseringsrundskrivets pkt. 1.2 hvor det fremgår at «regelverk skal være teknologinøytralt. Det skal ikke lages nye regelverkshindringer og eksisterende, utilsiktede hindringer skal fjernes. Det enkelte departement er ansvarlig for å gjennomføre de regelverksendringene som er nødvendige for å kunne oppnå gevinster ved digitalisering på eget område».

Når målbildet er definert, kan det utarbeides forslag til tverrgående tiltak for å nå målbildet. Tiltakene bør kategoriseres etter

- tiltak på kort sikt (innen 1 år)
- tiltak på mellomlang sikt (innen 2 år)
- langsiktige tiltak (mer enn 2 år).

Tiltakene bør inneholde en beskrivelse av ønsket målbilde, mulige gevinster og involverte aktører.

Det bør utføres en forenklet gevinstanalyse som underlag for prioritering av videre tiltak etter behovsfasen. Ifølge Digitaliseringsrundskrivet pkt 2.2, skal virksomheten arbeide målrettet og systematisk fra prosjektets oppstart for å sikre at man tar ut de ønskede gevinstene av et IKT-prosjekt. Gevinstene, og forutsetninger for realisering av gevinstene, skal synliggjøres i

beslutningsgrunnlaget for prosjektet. Dette skal benyttes i den løpende styringen og oppfølgingen av prosjektet. Det bør lages en plan for realisering og måling av gevinstene. Figurene under illustrerer målbildet for brukerreisen «Ny i Norge» utviklet i ST 1.1 «Utrede enhetlig tverrsektoriell tilnærming».

Målbildet tar utgangspunkt i Pawels situasjon

For å kommunisere et konkret og forståelig målbilde er det tatt utgangspunkt i én persona som er utviklet i dette prosjektet. Se Vedlegg 1 for utfyllende informasjon om Pawel.



Pawel

Hjemland: Polen

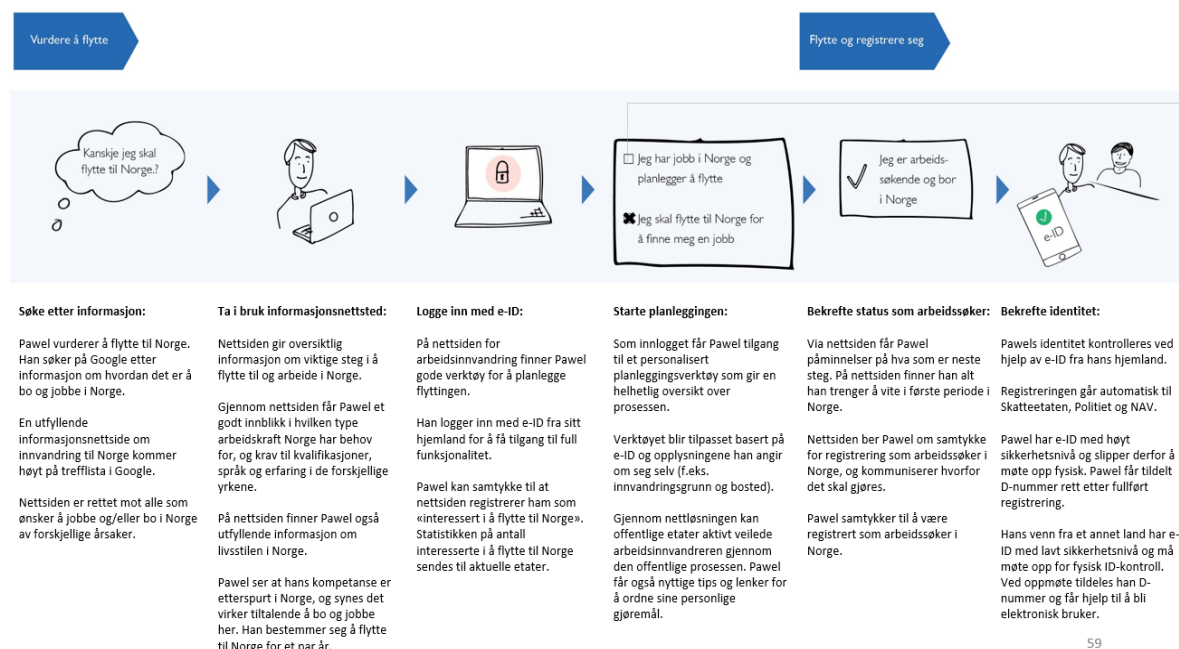
Alder: 24 år

Pawel flytter til Oslo sammen med kjæresten. De har ikke jobbtilbud i Norge, men håper å raskt få en jobb som ikke krever norskkunnskaper. Før de finner jobb skal de bo hos en venn for å spare penger.

MOTIVASJON FOR Å FLYTTE TIL NORGE:

«Jeg vil jobbe ett til to år i Norge for å spare nok penger til å starte pizza-restaurant hjemme»

Figur 5: Eksempel fra arbeid med målbilde for brukerreisen «Ny i Norge».



Figur 6: Eksempel fra målbildet for brukerreisen «Ny i Norge».

2.3 Planlegge



I planleggingsfasen involveres ressurspersoner med dybdekompetanse og beslutningsmyndighet fra involverte aktører. Det utarbeides en overordnet utviklingsplan for å nå målbildet. Tiltakene brytes ned i brukerhistorier (se mer om dette lenger ned i teksten), avhengigheter identifiseres, og det etableres planer for ulike realiseringer av løsninger som bidrar til oppnådd målbilde.

Den tverrsektorielle prioriteringen av tiltak og brukerhistorier gjøres på bakgrunn av hvor gevinsten er størst for sluttbrukerne.

Utarbeide utviklingsplan

Utarbeidelse av overordnet utviklingsplan for å nå målbildet, bør skje med utgangspunkt i gevinstanalysen utarbeidet i behovsfasen for hvert enkelt tiltak, og med henblikk på avhengigheter. Viktige avhengigheter er:

- Avhengigheter internt i brukerreisen mellom ulike tiltak.
- Avhengigheter til utviklingsplaner for nasjonale fellesløsninger.
- Avhengigheter til det nasjonale veikartet for arkitektur¹⁰.
- Avhengigheter til interne tiltak blant de berørte aktørene.
- Andre eksterne avhengigheter som eksempelvis behov for endringer i regelverk.

Arbeidet med utviklingsplanen er altså en kombinasjon av prioriteringer og avhengigheter for de enkelte tiltakene.

Under utarbeidelse av utviklingsplanen og i videre planleggingsarbeid, er det kritisk at målbildet for brukerreisen kommuniseres grundig til alle involverte aktører, slik at hver aktør har en god forståelse for viktigheten av sitt bidrag, hvilke endringer som eventuelt må gjøres i egen oppgaveløsning, og hvordan dette vil påvirke egne planer og prioriteringer.

Bryte tiltak ned i brukerhistorier

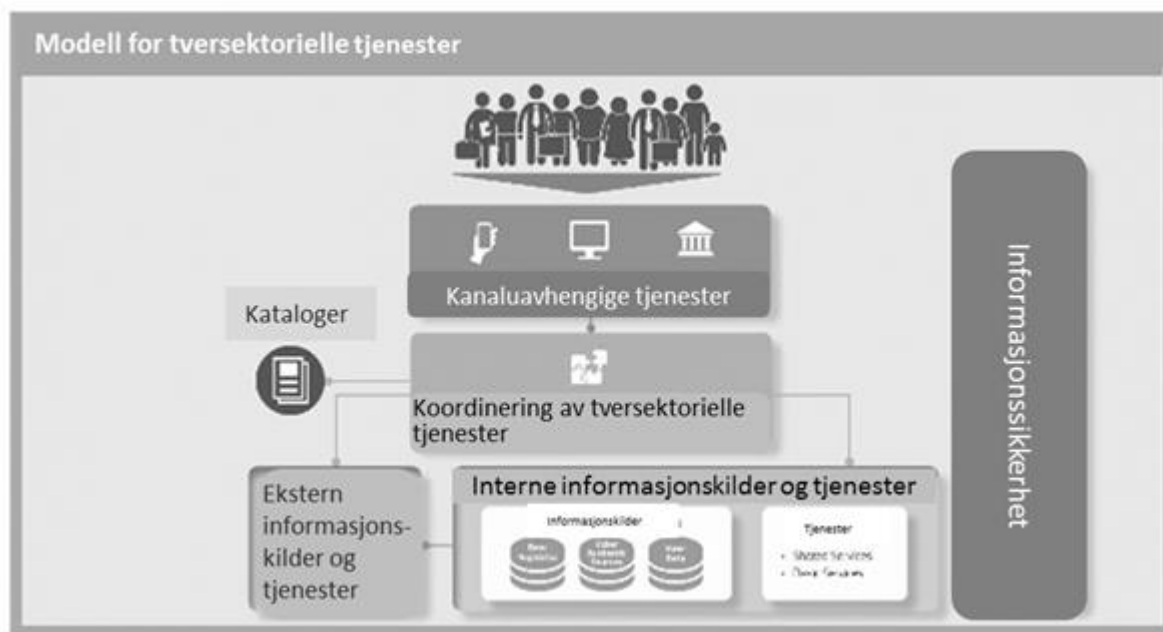
Tiltakene brytes ned i brukerhistorier (epics). I planleggingen av tverrsektorielle tiltak, kan en nedbryting i brukerhistorier innebære en beskrivelse av hvem de ulike digitale tjenestene er ment for, løsningen på et overordnet nivå og hvilken verdi løsningen gir for brukeren. Det bør også defineres suksesskriterier, omfangsbegrensning, og eventuelle ikke-funksjonelle krav knyttet til brukerhistorien.

Berørte aktører må delta i arbeidet med å bryte tiltak ned i brukerhistorier.

¹⁰ ST 2.2.

Identifisere avhengigheter

Etter at tiltak er brutt ned i brukerhistorier, identifiseres avhengigheter mellom brukerhistoriene. Identifisering av avhengigheter må skje med alle berørte aktører tilstede. Aktørene må i denne fasen ta hensyn til teknologi. Dette kan en gjøre ved å sette brukerhistorien inn i enkle arkitekturmodeller som vist i figuren under.



Figur 7 - Modell for design av tversektorielle tjenester (norsk versjon) kilde: ST 2.2 Rammeverk og metode for arkitektur

Formålet med en slik modell er å øke forståelsen av hvordan samhandlingsløsninger bør designes utfra et teknologisk perspektiv.

Modellen legger vekt på gjenbruk som en driver for samhandling. Offentlige tjenester bør gjenbruke informasjon og tjenester som allerede eksisterer. For at dette skal være mulig, må en ha felles begreper og definisjoner av informasjon og tjenester og disse må være tilgjengelige i samhandlingsformater. Utvekslingen av informasjon må skje innenfor rammen av gjeldende regelverk, eventuelt må regelverket tilpasses for å muliggjøre en ny og enklere brukerreise, jfr. Skates tiltak ST 4.1 og 4.2.

Modellen beskriver:

- **Brukere** som konsumenter av integrerte tjenester. Brukere kan være innbygger, virksomheter eller andre offentlige etater.
- Integrerte tjenester tilbys brukere. Dette er sammensatte tjenester fra ulike deler av den offentlig administrasjonen.
- **Koordineringsfunksjonen** sikrer at riktige underliggende tjenester blir orkestret og tatt i bruk og tilbys i integrerte tjenester.
- **Interne informasjonskilder og tjenester** oppstår som et resultat av aktiviteter i egen offentlig administrasjon. Administrasjonen bør arbeide for at disse kan deles med andre offentlige administrasjoner. Delingen skjer mot koordineringsfunksjonen.

- **Eksterne informasjonskilder og tjenester** oppstår som et resultat av aktiviteter i andre offentlige administrasjoner. Administrasjonene bør arbeide for at disse kan deles med andre offentlige administrasjoner. Delingen skjer mot koordineringsfunksjonen.
- **Kataloger er ressurser** som f.eks. tjenestekatalog, datakatalog, applikasjoner, datamodeller). EIC (European Interoperability Cartography) er et eksempel på en slik katalog til bruk i EU for identifisering av løsninger for gjenbruk og deling.
- **Informasjonssikkerhet** er en primær bekymring knyttet til tilgjengeliggjøring av offentlige tjenester. Dette må håndteres i design av løsningen.
- Utvekslingen må skje innenfor gjeldende **lovhjemler**.

Lage plan

Nedbrutte tiltak og avhengigheter legges inn i plan med mellomlang horisont. Denne planen må forankres på tvers av alle berørte aktører. Aktørenes interne planer bør oppdateres i henhold til plan for den tverrsektorielle tjenesteutviklingen. Ved konflikt om innhold i og prioritering av arbeidet, tar brukerreiseeier ansvar for å løse prioriteringskonflikten, og ved behov løftes dette til styringsgruppen hvor alle berørte aktører deltar.

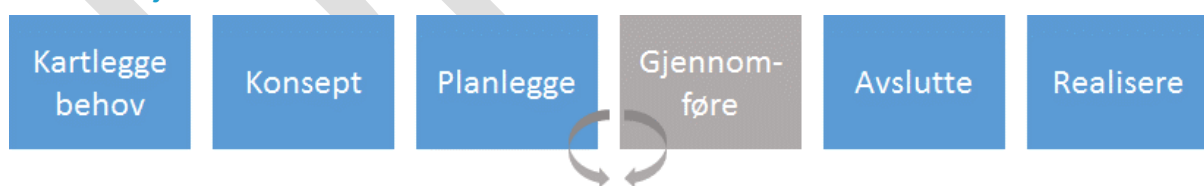
Detaljert planlegging for gjennomføring av leveranser på kort sikt, er beskrevet i kapittel 2.4.

Utarbeide gevinstplan

Før gjennomføring iverksettes, bør det etableres en tverrsektoriell gevinstplan, jfr. DFØs veiledningsmateriell om gevinstrealisering.. En slik gevinstplan bør synliggjøre og detaljere kostnader, tilpasninger i oppgaveløsning og gevinster for hver enkelt aktør. Det vil være en fordel å vurdere mekanismer for omfordeling av kostnader og gevinster der tiltakene i en sektor medfører gevinster i en annen sektor.

Gevinstplanen bør definere gevinstansvarlige i linjen på tvers av involverte aktører. Det er viktig at gevinstansvarlige involveres i utarbeidelse av gevinstplanen og tar eierskap til den.

2.4 Gjennomføre



I gjennomføringsfasen jobber brukerreiseeier og involverte aktører med å levere tiltakene fra veikart og planer gjennom definerte brukerhistorier.

Gjennomføringsfasen bør utføres etter iterativ modell, slik at den bygger oppunder prinsipper om brukerfokus, tidlig testing, tilbakemeldinger og hyppige releaser av tjenester som inngår i brukerreisen og tidlig realisering av gevinster. En iterativ modell kan opp- og nedskaleres etter tilgang til finansering, avhengigheter ivaretas løpende, og det helhetlige målbildet utvikles over tid.

Tjenester utvikles, det gjennomføres demonstrasjoner og testing av den tverrgående brukerreisen, og underveis leveres faktiske leveranser i brukerreisen. Leveransene består av digitale tjenester for sluttbrukeren, nye arbeidsprosesser, roller og ansvar hos berørte aktører, oppdaterte regelverk og nye løsninger som muliggjør sluttbrukertjenestene

(arkitekturkomponenter og infrastruktur). Det gjennomføres regelmessig planlegging på tvers av aktørene etter samme prinsipper som beskrevet i kapittel 2.3.

Sikre felles forståelse

Under gjennomføringsfasen er det viktig at alle involverte aktører, og alle som deltar i arbeidet, har en god og felles forståelse av brukerreisen, tiltakene det til enhver tid jobbes med, og verdien den enkelte aktør tilfører til sluttbrukertjenesten.

Koordinere gjennomføring på tvers

Koordinering utføres i hovedsak gjennom regelmessige, tverrsektorielle planleggingssesjoner med kort tidshorisont.

Tverrsektoriell prioritering av brukerhistorier ligger til grunn for planlegging av sprinter. Avhengigheter må identifiseres, og planer må hensynta disse.

Brukere involveres i testing av tverrgående tjenester. Demonstrasjoner og testing gjøres som en del av arbeidet i sprintene, også på tvers av sektorene i størst mulig grad.

Gjennomføre regelverksendringer

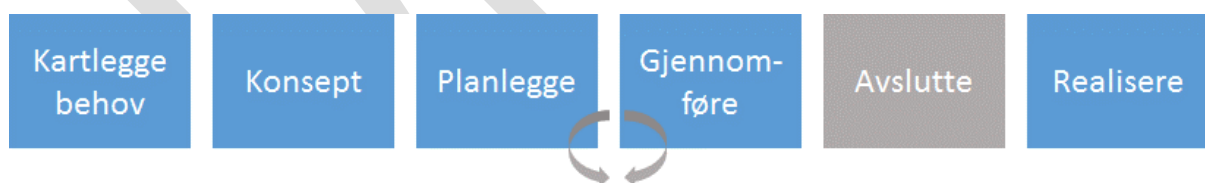
Regelverksendringer kan være avgjørende for realisering av forbedringer av brukerreisen og for oppfyllelse av målbildet for den tverrsektorielle tjenesten. Der slike endringer er vesentlige for gjennomføringen, må en på et tidlig stadium av arbeidet utarbeide analyser og underlag som begrunner regelendringen, og så langt som mulig ha avklart muligheten for å få gjennomført slike endringer før utviklingsarbeidet iverksettes.

Sikre en koordinert modell for drift og forvaltning

Iterativ tilnærming krever at viktige prinsipper om modell for drift og forvaltning avklares tidlig, ettersom tjenester driftsettes fortløpende.

En omforent modell for drift og forvaltning omfatter hvem som skal betale for hva, hvem som skal forvalte, enighet om tjenestenivåer, hvordan brukerforum skal organiseres osv. Det bør etableres en samarbeidsmodell for drift og forvaltning som inkluderer et tverrsektorielt forvaltningsforum som ivaretar den totale driften og forvaltningen på tvers. Dokumentasjon av løsninger bør tilgjengeliggjøres på tvers av de involverte aktørene, og det bør etableres prinsipper for forvaltning og rutiner for oppdatering av dokumentasjonen.¹¹

2.5 Avslutte



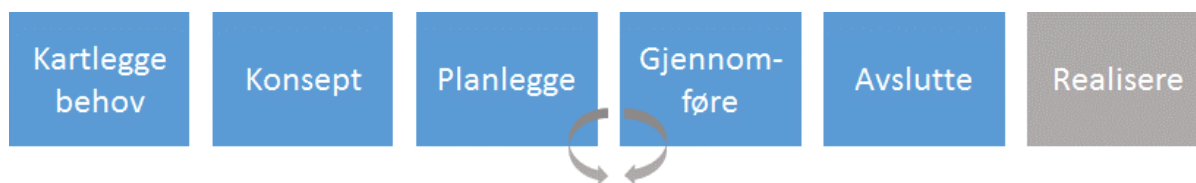
Når tjenesteutviklingen legger opp til en iterativ modell, gjøres avslutning og overlevering til drift og forvaltning fortløpende.

Når målbildet er utviklet, og tiltakene er levert, er det viktig å påse at rest (backlog) overføres til linjeorganisasjoner som skal ivareta drift av løsningen. Det tverrsektorielle forvaltningsforumet bør påse at rest ivaretas, og brukerreiseeier og forvaltningsforumet bør sørge for at designprinsippene ivaretas ved videreutvikling og forvaltning av tjenestene i brukerreisen.

Det bør sikres at erfaringer og evaluering av arbeid med tiltak dokumenteres på tvers av brukerreisen og involverte aktører.

¹¹ Finansieringsmodeller for forvaltning er et annet Skattearbeid

2.6 Realisere



Ved en iterativ tilnærming, starter realisering av gevinster så snart tjenester er satt i drift.

Det bør sikres kontinuerlig innsiktsarbeid i brukerbehov og deling av innsikt på tvers av det etablerte forvaltningsforumet.

Brukerreiseeier bør samordne gevinstoppfølging på tvers, og sikre at det gjennomføres samordnede tiltak for økt gevinstrealisering. Det bør vurderes om en nærmere bestemt andel av en virksomhets gevinst skal øremerkes utvikling av nye tverrsektorielle tiltak. Dette vil på sikt kunne redusere behovet for finansiering fra politisk nivå, og skape incentiver for økt satsing på tverrsektoriell utvikling.

3 STYRING VED UTVIKLING AV TVERRSEKTORIELLE SLUTTBRUKERTJENESTER

Etter beslutning om å gjennomføre et tverrsektorielt tiltak med utgangspunkt i en brukerreise, må prosjektet styres. Styring av tverrsektorielle tiltak krever organisering og planlegging av tiltak på tvers. Det anbefales at Skate oppnevnes til porteføljeforvalter av alle innmeldte behov og pågående brukerreiser til de er overlevert til forvaltning.

Kapitlet beskriver anbefalt tilnærming til styring av behovskartleggingen, konseptfasen, planlegging, gjennomføring, avslutning og gevinstrealisering. Styring av tverrsektorielle tiltak må ses i sammenheng med kapittel 2 som beskriver tjenesteutvikling i tverrsektorielle tiltak.

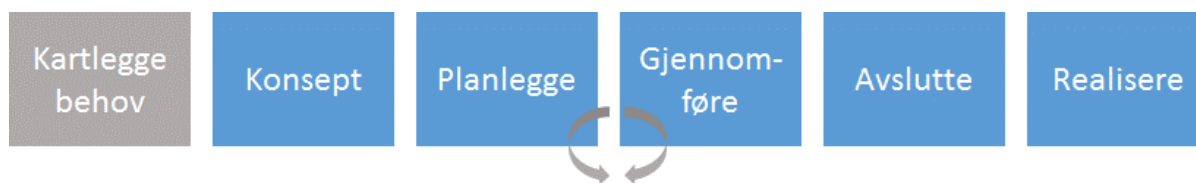
3.1 Tverrsektoriell porteføljestyring

Porteføljen vil til enhver tid bestå av de vedtatte brukerreiser, og porteføljeeier er Skate. Gjennom den oppsatte årsplanen vil Skate ta rollen med å oppdatere ledere i sektorene på tvers av stat og kommuner.



Figur 8: Illustrativ beskrivelse av hvordan prosjektveiviseren kan utvikles til et verktøy for porteføljestyring av tverrsektorielle tiltak

3.2 Kartlegge behov



Mål for fasen

Utarbeide overordnet innsikt i brukernes behov, definere problemer og mål for videre arbeid, samt sammenstille mandat for konseptfasen.

Roller og ansvar i styringen

Brukerreiseeier: Brukerreiseeier tar ansvar for å koordinere behovskartleggingen, identifisere berørte aktører, forankre behov og sammenstille mandat for konseptfasen.

Kritiske faktorer for god styring

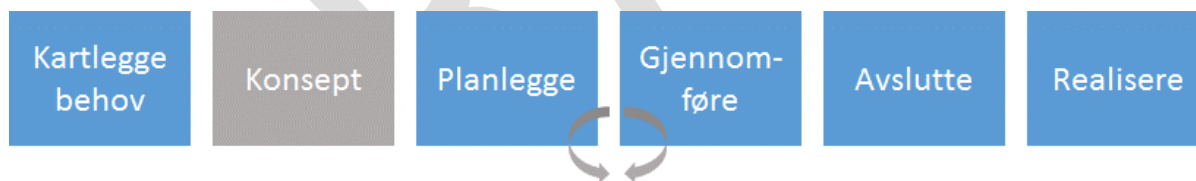
Identifisere berørte aktører: Brukerreiseeier tar ansvar for å identifisere alle aktører som berøres av brukerreisen. Aktører kan være statlige etater, kommunal sektor, forvaltere av fellesløsninger, interesseorganisasjoner m.fl.

Involvering og forankring: Brukerreiseeier tar ansvar for bred forankring av behov på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer som er berørt av brukerreisen.

Samhandling med IT-politiske føringer: Brukerreiseeier tar ansvar for å sikre at IT-politiske føringer er ivarettatt.

Etablere arena for samhandling: Brukerreiseeier tar ansvar for etablering av felles arena for samhandling i forkant av behovskartleggingen.

3.3 Konsept



Mål for fasen

Skaffe dybdeinnsikt i brukerbehov, etablere målbildet for den tverrsektorielle brukerreisen, utarbeide forslag til tiltak og utarbeide en gevinstplan. Avklare hvilke hindre for tverrsektorielt samarbeid som krever ledelsesbeslutning og hvilke som krever tilleggsfinansiering utover vedtatte budsjetter og rammer.

Konseptutredningen skal skissere eventuelle alternative ambisjonsnivåer for realisering av en bedre brukerreise, og hva disse nivåene vil kreve av investeringer og tilpasninger i oppgaveløsning hos berørte aktører, samt hvilke gevinster de forventes å gi.

En tverrsektoriell tilnærming er kommunikasjons- og koordineringskrevende, og det er viktig å ha en ambisiøs, men til en viss grad realistisk tidsplan for når ett godt målbilde skal presenteres for beslutningstakerne. Det vil ofte være flere kritiske risikofaktorer og suksessfaktorer som må adresseres for å realisere en brukerreise. Utredningen må identifisere disse, og vurdere hvordan de bør håndteres.

Roller og ansvar i styringen

Brukerreiseeier: Tar ansvar for koordinering av aktiviteter i konseptfasen og involvering av og forankring med berørte aktører. Brukerreiseeier har også et fagansvar for brukerreisen.

Styringsgruppe: Beslutter målbildet, anbefaler konseptvalg og prioriterer tiltak i brukerreisen.

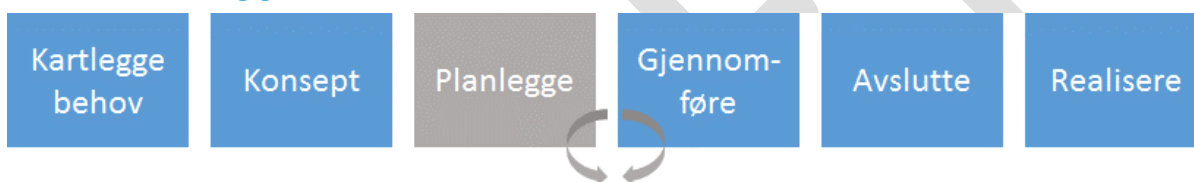
Kritiske faktorer for god styring

Involvering og forankring: Brukerreiseeier tar ansvar for bred forankring av behov og involvering av berørte aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er berørt av brukerreisen.

Koordinering: Brukerreiseeier tar ansvar for koordinering av arbeid med innsikt, målbilde og tiltak på tvers av berørte aktører.

Sørge for at designprinsipper følges: Brukerreiseeier tar ansvar for at designprinsipper følges i arbeid med målbildet for brukerreisen.

3.4 Planlegge



Mål for fasen

Valgt konsept for realisering av ny brukerreise legges inn i et overordnet veikart/plan for tjenesteutviklingen mot målbildet.

Det lages deretter en plan med mellomlang horisont, basert på prinsipper for skalert smidig tilnærming. I denne planen brytes tiltakene ned i brukerhistorier, tiltakene prioriteres og avhengigheter identifiseres for tiltakene som skal gjennomføres først. Planen inkluderer de tilpasninger i regelverk, oppgaveløsning og grensesnitt som må gjøres hos den enkelte aktør, og når disse må være avklart og realisert.

Det etableres en tverrsektoriell prosjektorganisasjon med mandat og finansiering. Berørte aktører deltar i denne organisasjonen, og forplikter seg til å gjennomføre egne tilpasninger i samsvar med planen.

Det etableres en tverrsektoriell gevinstrealiseringsplan som synliggjør kostnader, tiltak som må gjennomføres hos den enkelte aktør og gevinster, og denne legges til grunn for prioritering av tiltak og brukerhistorier.

En god planlegging har sterk korrelasjon med en god realisering. Med utgangspunkt i den tverrsektorielle målbeskrivelsen, må nå prosjektets leveranser beskrives med behov for organisasjonsendringer og tekniske rammer.

Roller og ansvar i styringen

Brukerreiseeier: Tar ansvar for koordinering av nedbryting av tiltak, prioritering av brukerhistorier, etablering av overordnede planer med mellomlang horisont, løsning av prioriteringskonflikter mellom tverrsektorielle tiltak og involverte aktørers interne tiltak, samt utarbeidelse av gevinstplan.

Styringsgruppe: Prioriterer tiltak, godkjenner overordnede planer, og beslutter iverksettelse av gjennomføringsfasen. Styringsgruppen vedtar endelig løsning av eventuelle prioriteringskonflikter.

Involverte aktører: Tar ansvar for å utvikle planer for tilpasninger i egen oppgaveløsning og egne systemer. Deltar i nedbryting av tiltak, utarbeidelse av brukerhistorier og identifisering av avhengigheter til allerede iverksatte tiltak, innordner besluttede planer i iverksatte tiltak i egen virksomhet, og oppretter eventuelle nye team/prosjekter for arbeid i gjennomføringsfasen. Bistår i utarbeidelse av gevinstplanen.

Det bør også nedsettes et produktråd for å sikre faglige råd fra alle berørte virksomheter. Produktrådet bør være involvert i hele utviklingsprosessen, eksempelvis i demonstrasjoner og tester.

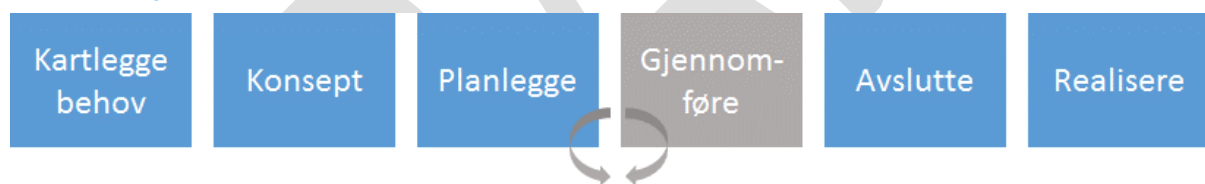
Kritiske faktorer for god styring

Kartlegging av avhengigheter til eksisterende tiltak: Brukerreiseeier sikrer at kartlegging av avhengigheter til eksisterende tiltak gjøres i samarbeid med involverte aktører.

Koordinering og involvering av berørte parter: Brukerreiseeier tar ansvar for å koordinere berørte parter gjennom en arena for samhandling, slik at nedbryting av tiltak, planer og avhengigheter henger sammen med eksisterende tiltak.

Jobbe sammen om planer: Brukerreiseeier tar ansvar for at arbeid med planer gjennomføres på arena for samhandling i fysiske møter.

3.5 Gjennomføre



Mål for fasen

Tiltakene fra planer leveres som faktiske leveranser.

I denne fasen er styringsgruppens viktigste rolle er å etterspørre og justere fremdrift, samt ta ansvar for nødvendige avgjørelser og avklaringer.

Roller og ansvar i styringen

Brukerreiseeier: Tar ansvar for detaljplanlegging og re-planlegging, eventuelle oppdateringer av målbildet og planer, testing av tjenesten på tvers av berørte aktører, involvering av brukere for tverrgående testing, arbeid med regelverksendringer, tverrgående gevinstrealisering og forankring på tvers av de berørte aktørene.

Videre tar brukerreiseeier ansvar for å avklare og sikre felles forståelse av fremtidig drifts- og forvaltningsmodell.

Styringsgruppe: Godkjenner endring i målbildet, planer, fremskaffer nødvendige ressurser for å sikre framdrift, samt beslutter fremtidig forvaltningsmodell.

Involverte aktører: Tar ansvar for å utvikle leveranser innenfor sine ansvarsområder, og sikrer mottaksapparat for nye løsninger.

Kritiske faktorer for god styring

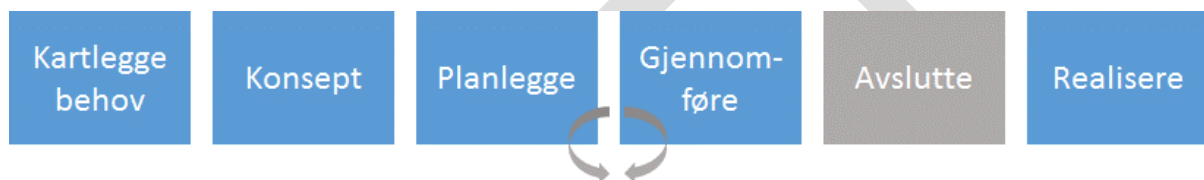
Involvering av personer med rett kompetanse og beslutningsmyndighet: Involverte aktører er ansvarlige for at personer med rett kompetanse og beslutningsmyndighet på rett nivå involveres i arbeidet.

Jobbe sammen om planer: Brukerreiseeier tar ansvar for at arbeid med planer gjennomføres på arena for samhandling i fysiske møter.

Felles og enhetlig måling og oppfølging av fremdrift: Brukerreiseeier tar ansvar for at rapportering av fremdrift og måling av gevinster er enhetlig på tvers av de involverte aktørene.

Tilgjengeliggjøring av dokumentasjon: Brukerreiseeier tar ansvar for at dokumentasjon som er relevant på tvers av de ulike aktørene, må tilgjengeliggjøres på en strukturert og standardisert måte, slik at alle som har behov har tilgang.

3.6 Avslutte



Mål for fasen

Arbeidet med utviklingen av målbildet for brukerreisen og tilhørende tiltak, avsluttes på et tidspunkt, arbeid med tiltaket som helhet evalueres, og overleveres til drift og forvaltning.

Roller og ansvar i styringen

Brukerreiseeier: Tar ansvar for arkivering av endelig dokumentasjon, og sørger for at denne er komplett og tilgjengelig for fremtiden. Brukerreiseeier har ansvar for å dokumentere evalueringen i en sluttrapport, og koordinerer overlevering av utviklede løsninger til drift og forvaltning.

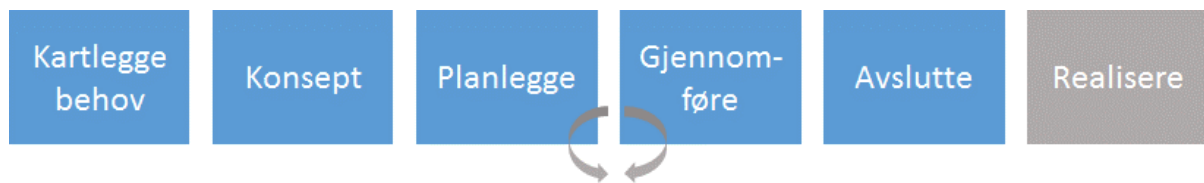
Styringsgruppe: Godkjenner avslutning av arbeidet med målbildet og tilhørende tiltak.

Involverte aktører: Bidrar i arbeidet med dokumentasjon, evaluering og mottak av løsninger til drift og forvaltning.

Kritiske faktorer for god styring

Etablere retningslinjer for arbeidet med restanser: Brukerreiseeier tar ansvar for å utvikle prinsipper for koordinering av arbeidet med restanser.

3.7 Realisere



Mål for fasen

Realisering av mål og gevinster fra tverrsektorielle tiltak gjennom kontinuerlig forbedring.

Roller og ansvar i styringen

Brukerreiseeier: Tar ansvar for samordning av gevinstrealiseringsprosess på tvers av involverte aktører, inkludert måling og oppfølging av tiltak på tvers av brukerreisen.

Styringsgruppe: Vedtar samordnede tiltak for økt gevinstrealisering ved behov.

Involverte aktører: Tar ansvar for gevinstrealisering gjennom kontinuerlig forbedring i sine virksomheter.

Kritiske faktorer for god styring

Etablere prosess for prioritering: Brukerreiseeier tar ansvar for å etablere en prosess for rapportering av gevinster på tvers av brukerreisen og at resultater fra målingen inngår i prioriteringsprosessen for tiltak og brukerhistorier. Målinger av gevinster bør også benyttes som grunnlag for å etablere nye tiltak i brukerreisen.

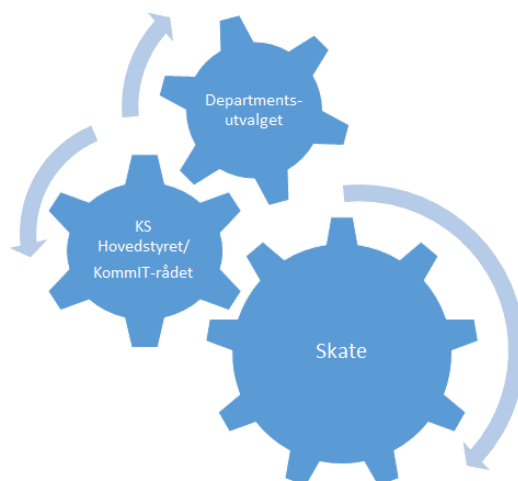
4 FINANSERING OG PRIORITERING AV TVERRSEKTORIELLE TILTAK

Tverrsektorielle tiltak krever finansieringsmodeller som stimulerer til å lage helhetlige tjenester og en modell for prioritering basert på sluttbrukerbehov.

Kapitlet beskriver strategisk styring, aktuell finansiering og prioriteringsmodell for tverrsektorielle sluttbrukertjenester.¹²

4.1 Strategisk styring av tverrsektorielle tiltak

Tverrsektorielle tiltak krever beslutning på toppledernivå hos de berørte etater og kommuner. Det anbefales å etablere en strategisk styringsmodell for prioritering av tverrsektorielle tiltak som samhandler med årshjulet i Skate, departementsutvalget og KS Hovedstyre/KommiT-rådet.



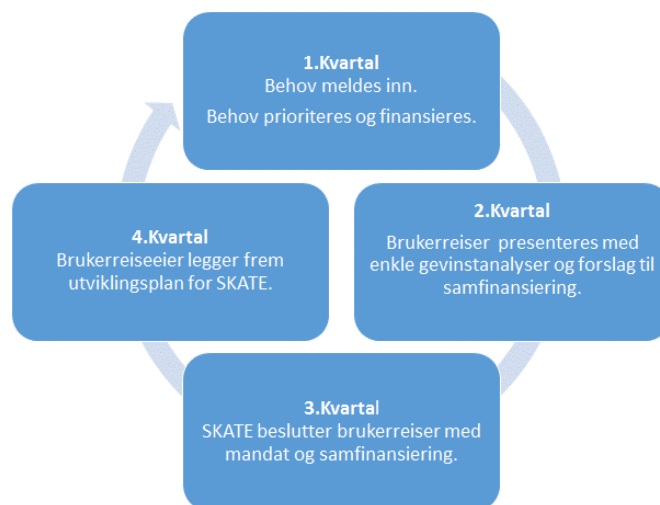
Figur 9: Illustrasjon på hvordan Skate er tannhjulet i beslutningsprosessen på toppledernivå i offentlig sektor

Den strategiske styringen av tverrsektorielle tjenester bør i en oppstartsfase følge den årlige budsjettprosessen i offentlig sektor, men det må utvikles en mer dynamisk modell på sikt. Den årlige budsjettprosessen i offentlig sektor er krevende å kombinere med smidig utvikling.

Offentlige sektor er sterkt regelstyrt, og i mange tilfeller kan realisering av bedre brukerreiser kreve endringer eller tilpasninger av gjeldene lover og/eller forskrifter. Behovet for regelendringer, samt utarbeidelse av nødvendige underlag for slike endringer, må inn i arbeidet slik at avklaring av hjemmelsgrunnlag er synkronisert med budsjettprosessen.

¹² <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/prosjekt-program-og-portefoljestyling>

Figuren under viser den overordnede styringsmodellen:



Figur 10: Strategisk styring av tverrsektorielle tiltak

I første halvår anbefaler Skate hvilke behov det skal gis finansiering til, og basert på brukerreisene, bestemmes en rekkefølge på prioritering for samfinansiering.

I andre halvår nedsetter Skate med tilbakemelding fra departementsutvalg og KS, tiltakenes brukerreiseeier, styringsgruppe og deres mandat. Planlegging av utvikling kan starte.

Den skisserte modellen kan bli et for rigid regime på sikt. Modellen for styring må effektiviseres basert på praktiske erfaringer. Det må åpnes for fortløpende innmelding og vurdering av behov.

4.2 Finansiering av tverrsektorielle tiltak

Avklaring av finansiering er grunnleggende og helt avgjørende for å sikre levedyktige tverrsektorielle tiltak. Finansieringen må inkludere både behovskartlegging, utvikling og forvaltning.

Finansiering av tverrsektorielle tjenester finansieres på ulike måter i dag¹³:

- Gjennom øremerkede budsjettbevilgninger.
- Samfinansiering mellom aktører som deltar.
- Gjennom brukerfinansiering.

I tillegg til ovenstående alternativer, har KMD avsatt et fond for finansiering av digitaliseringsprosjekter som eies og styres av kommunene¹⁴. Denne mekanismen skal brukes til å dekke utviklingsprosjekter for kommunale IKT-prosjekter med nasjonal betydning, og KS er ansvarlig for prioritering av prosjekter, og forvaltning av mekanismen.

Etater som har deltatt i tverrsektoriell tjenesteutvikling opplever ulike utfordringer med dagens finansieringsformer, eksempelvis:

- Kostnader og gevinster følger ikke hverandre, og skaper utfordringer ved at etater som belastes med utviklingskostnader, ikke opplever nytteeffekt i egen virksomhet.

¹³ Difi rapport 2010 Nasjonale Felleskomponenter i offentlig sektor

¹⁴ <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/digitalisering/finansieringsmekanisme-for-felles-kommunale-digitaliseringsprosjekter/>

- Interne tiltak prioriteres fremfor samfinansiering av tverrsektorielle initiativer.

Sektor- og etatsvise investeringer kan skape sub-optimalisering, hvor silotiltak prioriteres på grunn av påvist nytte innenfor én virksomhet, fremfor tverrsektorielle tiltak som til sammen kan gi en høyere samfunnsøkonomisk effekt, inkludert større nytte fra et brukerperspektiv.

Valg av finansieringsform og mekanismer i tverrsektorielle tiltak må være basert på prinsipper om åpenhet¹⁵ rundt allokering av midler til digitaliseringstiltak i den enkelte etat eller kommune. Dette kan legge til rette for økt forutsigbarhet for involverte virksomheter og sikre gjennomføringen av tiltaket.

Skate har tidligere anbefalt fortsatt bruk av samfinansiering som finansieringsform for utvikling av nye fellesløsninger.¹⁶ Samfinansieringen kan skje etter fire ulike fordelingsnøkler:

- Frivillig
- Flat modell
- Antatt nytte
- Størrelse på IT-budsjett
- Innbetaling til felles pott – «medlemskontingent»¹⁷

Erfaring fra arbeidet med ST 1.1 og ST 1.2, er at samfinansiering tar lang tid. Dette er fordi de involverte aktørene ofte har svært lite frie midler som ikke allerede er planlagt i virksomhetens utviklingsportefølje. Selv små summer fra hver aktør blir dermed krevende å samfinansiere.

Samfinansiering av tverrsektorielle tjenester kan gjennomføres på to måter:

- 1) **Kartlegging av brukerbehov, identifisering av nødvendige tiltak og deretter etablering av samfinansiering av tiltak basert på brukernes behov og andre relevante prioriteringskriterier.** Modellens fordel er at tiltak finansieres med utgangspunkt i faktiske behov. Ulempen er at det kan bli krevende å finansiere behovskartlegging, før tiltak er identifisert, samt at det vil ta tid å etablere en forutsigbar finansiering. Modellen kan benyttes i tilfeller med bred forankring av brukerbehov som krever tverrsektorielle tiltak, og hvor det ikke foreligger strategiske satsinger og øremerkede bevilgninger allerede. Bruk av denne modellen forutsetter av partene forplikter seg til en forutsigbarhet, som gjør det mulig å gjennomføre tiltaket.
- 2) **Kartlegging av eksisterende strategiske satsinger som allerede er sikret finansiering, valg av brukerreiser som understøtter de strategiske satsingene, og dermed vil kunne finansieres.** Modellens fordel er at denne formen for samfinansiering understøtter politiske prioriteringer, den har forutsigbarhet, og tiltak kan komme raskere i gang. En klar ulempe er at prioriteringer ikke vil skje med like sterk forankring i faktiske brukerbehov som alternativ 1).

Finansieringsbehovet kan reduseres ved gjenbruk av nasjonale felleskomponenter som er satt i forvaltning. Modellens fordel er at tiltak finansieres ved gjenbruk av utviklede løsninger. Dette kan også med stor sannsynlighet redusere omfanget av kartleggingen og redusere tiden det tar fra beslutning til gjennomført test og produksjonssetting.

¹⁵ F.eks kunne en tenke seg at 3. møte i Skate sammenstilte alle budsjettposter til digitalisering fra alle etater, og med et fokus på hvilke poster som inneholdt oppgaver som involverte andre sektorer

¹⁶ https://www.difi.no/sites/difino/files/20160622_skate-mote_sak_11-16_finansieringsmodeller_for_okt_digitalisering_i_offentlig_sektor.pdf

Begge former for samfinansiering forutsetter departementene i samarbeid med kommunesektoren (kommunalt digitaliseringsfond) som finansieringskilder.

Modell 1 forutsetter nye midler, mens modell 2 benytter i stor grad allerede planlagte budsjettmidler.

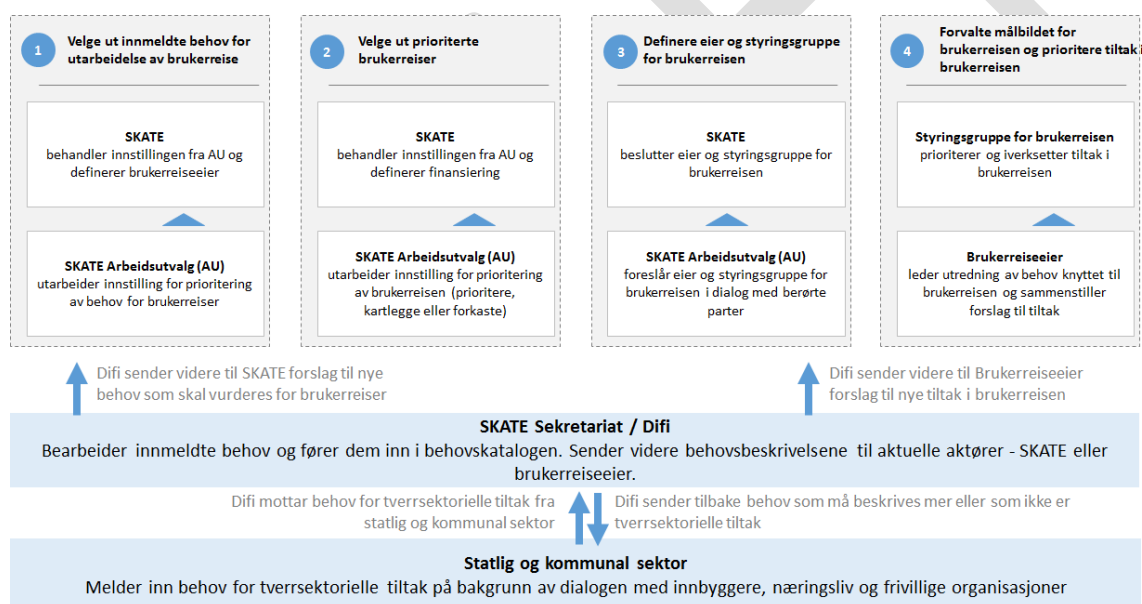
Ingen av formene for samfinansiering sikrer en finansiering av behovskartlegginger av brukerreiser, før brukerreiser er prioritert, og tiltak er definert. Det bør derfor opprettes en pott hvor Skate tildeler midler til å gjennomføre kartlegging av behov i tverrsektorielle brukerreiser.

Samfinansiering er ønskelig, men ikke en forutsetning for tverrsektoriell tjenesteutvikling. Det er viktig at offentlige etater tar ansvar for å gjennomføre tverrsektorielle utviklingsprosjekter også innenfor etatsvise budsjettildelinger.

4.3 Prioritering av tverrsektorielle tiltak

Prioritering av tverrsektorielle tiltak bør skje med utgangspunkt i brukernes behov, for å sikre sammenhengende tjenester på tvers av offentlige etater.

Figuren og kapitlet under beskriver prioriteringsprosessen.



Figur 11: Modell for behovsprioritering

4.3.1 Organisering av behovsprioriteringen

Roller og ansvar i behovsprioriteringen

Behovsstillere: Statlig og kommunal sektor melder inn behov for tverrsektorielle tiltak.

Difi: Fører behov inn i behovskatalogen og sammenstiller forslag til kartlegging av behov.

Forvaltere: Tar ansvar for behov og tiltak som ikke er tverrsektorielle.

Skate AU: Fremlegger forslag til Skate om hvilke behov som bør utredes nærmere og forslag til brukerreiseeier, utarbeider forslag til innstilling om videre arbeid og finansiering etter behovskartlegging.

Skate: Prioriterer behovskartlegging, beslutter finansiering av behovskartlegging, beslutter videre arbeid og finansiering etter behovskartlegging.

Brukerreiseeier: Koordinerer behovskartlegging, involverer berørte aktører i forstudiet, sammenstiller mandat for konseptfasen samt koordinerer arbeid med videre tiltak.

Styringsgruppe: Inkluderer representanter fra stat og kommune som inngår i brukerreisen, prioriterer tiltak i brukerreisen fra og med konseptfasen, og foretar beslutninger om videreutvikling av brukerreisens målbilde.

Prosess for behovsprioritering

Organisering av behovsprioriteringen består av behovsinnmelding, behovskartlegging og prioritering av brukerreiser for videre arbeid.

Behovsinnmelding

Innmelding av behov skjer ved at behovsstillere i statlig og kommunal sektor melder inn behov for tverrsektorielle tiltak til Difi. Difi bearbeider behovene, og fører dem inn i behovskatalogen.

Behovene som ikke er tverrsektorielle tiltak (f.eks. forslag til enkle forbedringer i Folkeregisteret som har begrenset tverrsektoriell betydning) sendes tilbake eller sendes videre til den aktuelle forvalteren.

Behov som er knyttet til en prioritert brukerreise Skate allerede har iverksatt tiltak på, sendes videre til brukerreiseeier. Brukerreiseeier kan da ta behovene inn i prioriteringsprosessen for tiltakene i brukerreisen.

Difi kan motta behovsinnmeldinger som tyder på at brukerbehovene bør kartlegges nærmere. Ved slike tilfeller sammenstiller Difi et forslag til kartlegging som sendes videre til Skate Arbeidsutvalget.

Behovskartlegging

Skate Arbeidsutvalget (AU) mottar forslag til nye behov som bør prioriteres. AU utarbeider og legger frem en innstilling til Skate om at behovene bør utredes eller forkastes. Prioritering av behovskartlegging baseres på følgende kriterier:

- Et høyt antall brukere berøres av behovet.
- Brukerne møter tverrsektorielle grensesnitt for å få utført behov.
- Behovet er strategisk viktig for involverte sektorer.
- Forbedringer kan medføre stor samfunnsøkonomisk nytte.

Kartlegginger finansieres av potten beskrevet i kapittel 4.2.

Før kartlegging av behov, definerer AU en brukerreiseeier for denne fasen.

Brukerreiseeieren må være en aktør som har en stor rolle og interesse i brukerreisen.

Eksempel: Skatteetaten ble utnevnt som eier av brukerreisen «Ny bedrift», mens UDI tok eierskapet for brukerreisen «Ny i Norge».

Brukerreiseeieren koordinerer behovskartleggingen, og involverer aktører som berøres av forstudiet. Behovskartleggingen sammenstiller overordnet innsikt i brukernes behov og utfordringer i brukerreisen. Behovsstillerne bistår med kartlegging og forankring av utfordringer og behov.

Forstudiet v/brukerreiseeier sammenstiller et mandat for konseptfasen¹⁸.

¹⁸ Se www.prosjektveiviseren.no

Se kapittel 2 for nærmere beskrivelse av behovskartlegging.

Prioritering

Etter ferdigstilt behovskartlegging, utarbeider AU innstilling om brukerreisen skal prioriteres med forslag til finansiering av det videre arbeidet. Innstillingen behandles av Skate.

Prioritering baseres på de samme kriteriene som nevnt over.

Etter at brukerreisen er prioritert for videre arbeid, defineres eier og styringsgruppe for brukerreisen. Styringsgruppen inkluderer representanter fra alle organisasjoner som deltar i brukerreisen, inkludert representant fra KS når kommunal sektor deltar i brukerreisen.

Roller og ansvar knyttet til styringen av utviklingen er beskrevet i kapittel 3.

DRAFT

5 FORSLAG TIL TILTAK

Prosjektgruppen for arbeidet med ST 1.1 og ST 1.2 har utarbeidet følgende forslag til tiltak for videre arbeid med enhetlig tverrsektoriell tilnærming.

5.1 Utprøving

Gjennomføre pilot av enhetlig tverrsektoriell tilnærming:

Formålet med piloten er å vinne erfaringer med samarbeid særlig ved konseptutvikling, konseptvalg og realisering av brukerreiser. Piloten bør gjennomføres innenfor et område der en god brukerreise har potensiale til å gi vesentlig bedre brukeropplevelser, og der det foreligger klare samfunnsmessige gevinster.

Realisering av en pilot vil gi et godt grunnlag for å videreutvikle og forbedre det foreliggende rammeverket.

Piloten skal gi erfaring med bruk av en tverretattlig konseptutredning av nye brukerreiser som grunnlag for en faktisk forandring av og beslutninger om et utviklingsarbeid både hos den ansvarlige for brukerreisen og hos de berørte aktørene.

Som pilot kan en velge enten en av de brukerreisene som er utredet i dette arbeidet «Ny i Norge» og «Ny bedrift», eller en kan velge et helt nytt område. I det første tilfellet kan en dra nytte av materiale som allerede er utarbeidet. Velges et nytt område vil en kunne utprøve rammeverket som helhet fra starten av, og utvide perspektivet fra detaljnivå til forretningsutvikling, jfr formålet med piloten.

Et forslag til nytt område er tildeling og inndragning av fullmakter, hvor det er påvist et stort behov hos svært mange offentlig etater, men hvor det per i dag ikke foreligger noen helhetlig løsning.

Finansering av pilot kan skje etter prinsipp om samfinansiering.

Dersom det ikke gjennomføres en pilot med brukerreisene «Ny bedrift» og «Ny i Norge», bør identifiserte tiltak fra dette arbeidet likevel gå inn i en prioriteringsprosess, fordi deltakende virksomheter har et stort ønske om å forbedre brukeropplevelsen i tråd med etablerte målbilder.

5.2 Detaljering

Ved gjennomføring av pilot forbedres rammeverket for tverrsektoriell tjenesteutvikling ytterligere. Innholdet i konseptvurderingen og konseptvalget som fundament for videre arbeid bør gis stor oppmerksomhet i piloten – uavhengig av hvorvidt en går inn på tidligere vurderte brukerreiser eller velger et nytt område. Konseptvurderingen skal inneholde en forenklet samfunnsøkonomisk analyse/gevinstanalyse for å gi et praktisk eksempel på slike analyser ved realisering av nye brukerreiser. Konseptvurderingen skal gi et godt grunnlag for videre planlegging og gjennomføring av utviklingsarbeid både hos eier av brukerreisen og hos de berørte aktører.

5.3 Etablering av forvaltningsmodell

Det anbefales at Difi tar eierskap for det endelige rammeverket for enhetlig tverrsektoriell tilnærming, leder forvaltningsarbeidet, og at det opprettes en redaksjonskomité med deltakere fra virksomhetene som har redaksjonelt ansvar.

5.4 Publisering

Rammeverk for enhetlig tverrsektoriell tilnærming bør publiseres på Difis hjemmesider, og lenkes opp mot Prosjektveiviseren og Veikart for tjenesteinnovasjon.

5.5 Arbeid med videre tiltak

Tiltakene beskrevet over bør samordnes med andre, relevante Skatetiltak, som ST 6.1.

Det anbefales at arbeidsgruppen for ST 1.1 og ST 1.2 bistår i arbeidet med videre tiltak, men at arbeidsgruppens sammensetning evalueres og suppleres ved behov.