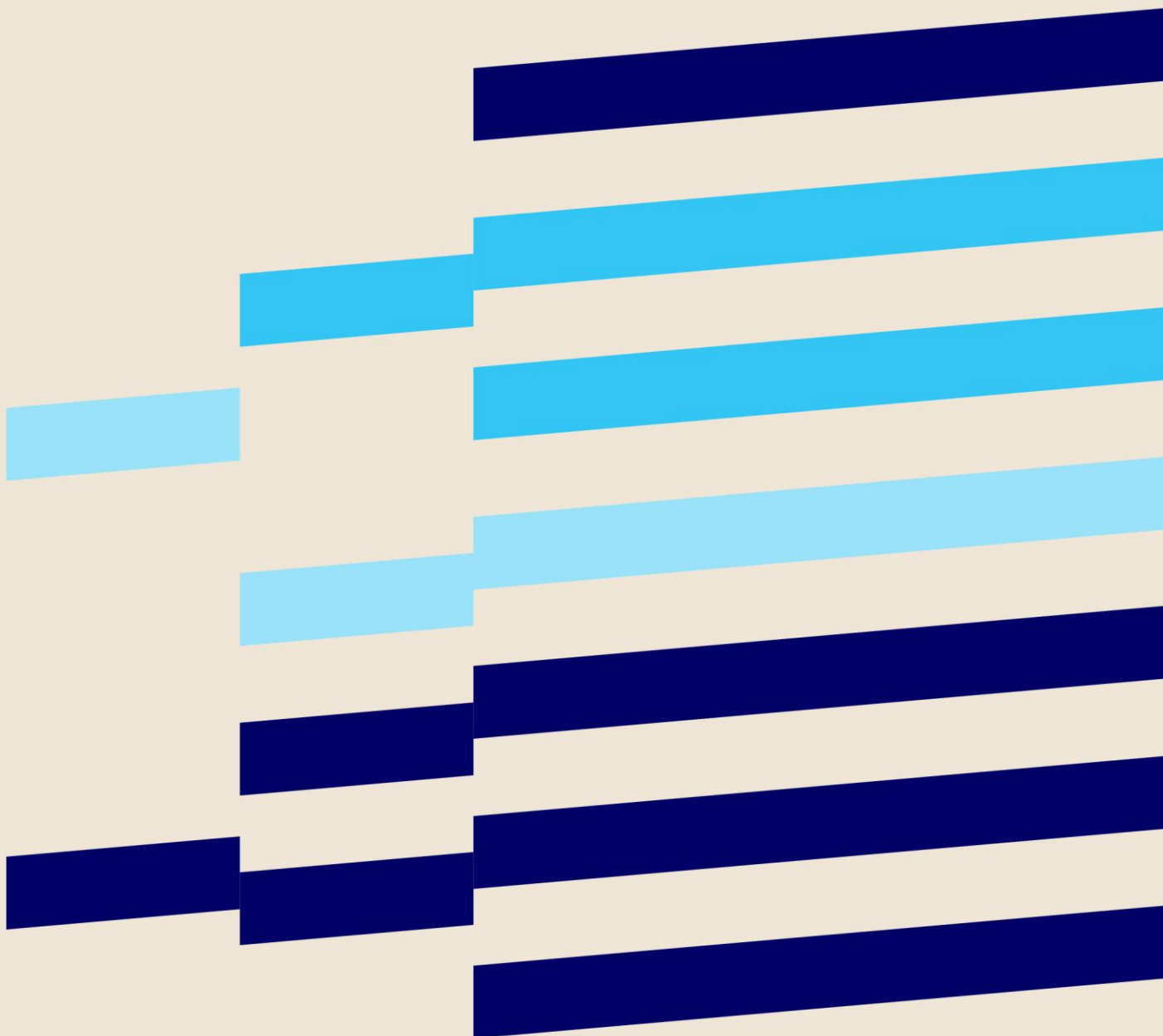


Fremtidens forvaltning kan ikke baseres på gårsdagens løsninger. – Om tillit til offentlig forvaltning



Forord

På Forvaltningskonferansen 2019 ble tillit satt på dagsorden og Difi stilte spørsmålet «Er tillit under press?». Som et viktig ledd i Difis arbeid med kunnskapsgrunnlaget til konferansen ble det gjennomført en workshoprekke hvor vi inviterte ulike målgrupper for å utforske og diskutere forhold som kan sette tilliten til forvaltningen under press i dag, og hva som skal til for å opprettholde og bygge tillit fremover.

Vi ønsker å takke deltakerne på workshopene. Deres innsikt og bidrag har vært til stor inspirasjon og et viktig grunnlag i vårt arbeid med innlegget på konferansen og til dette notatet.

Janicke Weum har vært prosjektleder for arbeidet. Lisbeth Udland Hansen, Kristin Lundtveit og Helle Sekkesæter har bidratt som prosjektmedarbeidere. Takk til gode kollegaer i avdeling Ledelse og avdeling Utredning og analyse som har bidratt med gode faglige innspill og gjennomføring av workshoper.

Vi håper notatet vil være et nyttig innspill for alle som er interesserte i å utvikle offentlig forvaltning.

Oslo, 11.12.2019



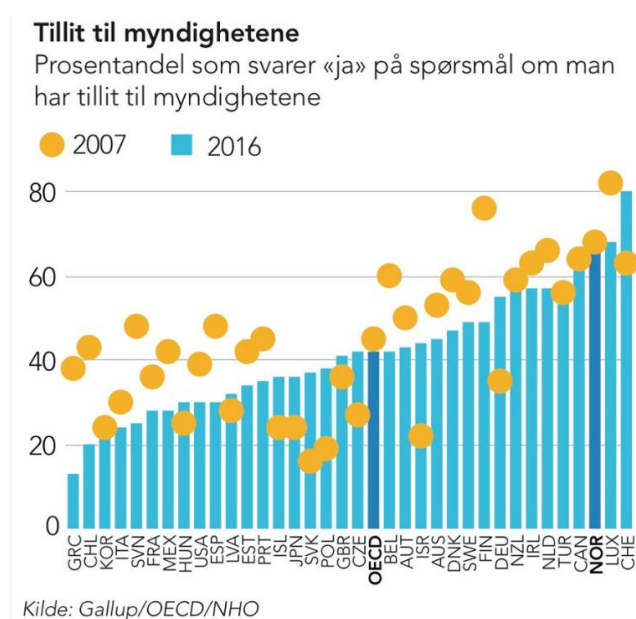
Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	2
2	Tillit er et viktig premiss for en effektiv og brukerrettet forvaltning	4
2.1	Høy tillit bidrar til en mer effektiv forvaltning	4
2.2	Forvaltningsverdiens betydning for tillit	5
3	Forhold som kan sette tilliten under press	8
3.1	Redusert økonomisk handlingsrom og økte krav til effektivitet.....	8
3.2	Økte forventninger til offentlig forvaltning.....	13
4	Anbefalinger til hvordan opprettholde og bygge tillit fremover	18
4.1	Ta brukerne på alvor og bli bedre på forventningsstyring	18
4.2	Utvikle og utnytte kompetansen på nye måter	18
4.3	Ha mot til å handle	19
	Vedlegg: Beskrivelse av metode og prosess anvendt i workshopene.....	20
	Litteraturliste.....	23
	Referanseark for Difi.....	25

1 Innledning

Internasjonale målinger viser at Norden og Norge toppe listen over land med høyest tillit, både i målinger av sosial tillit, altså tillit til andre mennesker, og tillit til offentlige institusjoner, som også kalles institusjonell tillit.¹ I en måling OECD gjør jevnlig om innbyggernes tillit til myndighetene, kommer Norge på en tredjeplass. Denne tilliten har holdt seg stabilt høy siden disse målingene begynte i 2007.² Ifølge Forvaltningslovutvalget (NOU 2019:5) vil høye krav til forvaltningen kombinert med økende press på offentlige utgifter bli en utfordring fremover. Et viktig spørsmål blir da hvordan denne utviklingen vil påvirke tilliten til offentlige myndigheter og politikere.



I OECD-landene har tillit til myndighetene falt med gjennomsnittlig to prosentpoeng, fra 45 prosent i 2015 til 43 prosent i 2017 (jf. Gallup World Poll). Som årsaker peker OECD på manglende økonomisk vekst, reaksjoner på korrupsjon, og myndighetenes manglende evne til å håndtere klimautfordringer, terrorisme og migrasjonsstrømninger. Det er også en utbredt oppfatning og bekymring blant forskere at innbyggernes tillit til politiske partier/politikere, parlamenter og offentlige myndigheter og institusjoner har falt kraftig i Vest-Europa og i USA.³

Ser vi til Sverige og Danmark har tilliten til myndighetene og politikerne fått et fall de senere årene og er nå vedvarende lav.⁴ Noen av forklaringene til tillitsfallet er blant annet svingende økonomiske konjunkturer og «de stigende forventningers misnøye» - dvs. at innbyggernes forventninger er så store at de ikke kan innfris av politikerne. Dette fenomenet – som mange sittende regjeringer møter – kan også vokse seg større i Norge ettersom enhver regjering må prioritere hardere på grunn av lavere inntekter og mindre økonomisk handlingsrom.

¹ OECDs Government at a Glance 2019; OECDs Gallup World Poll; International Civil Service Effectiveness (InCise Index) 2019; Innbyggerundersøkelsen 2019; Den europeiske samfunnsundersøkelsen (2014); Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal: Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år. Universitetsforlaget 2018

² OECD Government at a Glance 2019; OECDs Gallup World Poll

³ TrustGov <https://trustgov.net/aims>

⁴ Jf. Figur i som viser tall fra Gallup/OECD i NHOs Næringslivets perspektivmelding 2018. <https://www.nho.no/publikasjoner/p/naringslivets-perspektivmelding/okende-ulikhhet/>

Innbyggerundersøkelsen for 2019 viser blant annet at innbyggernes tillit til politikere har falt siden forrige måling i 2017. Resultatene viser at den har aldri vært så lav som den er nå.

Bakgrunnen for dette notatet er Difis kunnskapsgrunnlag utarbeidet i forbindelse med Forvaltningskonferansen 2019 der temaet var «Tillit under press?». Høsten 2019 har vi gjennomført tre workshoper med ca. 80 personer fra eksterne miljøer hvor vi diskuterte ulike spørsmål knyttet til tillit. Dette var forskere, folk fra tenketanker, toppledere og ledere, samt innovative tjenesteutviklere i offentlig sektor. Dette har gitt oss økt innsikt om ulike forvaltningspolitiske utviklingstrekk og utfordringer som kan påvirke innbyggernes tillit til offentlig forvaltning. Vi spurte også deltakerne hva de mente blir viktige grep for å bevare og bygge tillit fremover. I dette notatet oppsummerer vi de viktigste budskapene fra workshopene og reiser noen sentrale problemstillinger som vi mener er viktig for forvaltningen å være opptatt av fremover. Vi gir også noen råd og anbefalinger som vi håper kan være nyttige i det videre arbeidet om dette temaet. I tillegg til kunnskapen fra de eksterne bidragsyterne lener vi oss også på en rekke Difi-rapporter om forvaltningens utvikling, utfordringer og virkemåte.

2 Tillit er et viktig premiss for en effektiv og brukerrettet forvaltning

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvorfor tillit er viktig i et forvaltningspolitisk perspektiv. Med andre ord hvilken betydning tillitsnivået har for hvordan vi kan velge å organisere, styre og bruke ressursene i forvaltningen.

2.1 Høy tillit bidrar til en mer effektiv forvaltning

Norsk forvaltning holder høy kvalitet og innbyggerne har tillit til den.⁵ Dersom det er høy grad av sosial tillit i et samfunn, vil det ofte også være høy tillit til samfunnets institusjoner.⁶ Dette understøttes også av funn i årets Innbyggerundersøkelse som gjennomføres av Difi.⁷

«Tillit er Norges viktigste ressurs»

Monica Mæland, kommunal- og moderniseringsminister

I Norge har vi en effektiv offentlig forvaltning blant annet fordi vi har høy tillit. Som Monica Mæland sa på årets Forvaltningskonferanse – «Tillit er Norges viktigste ressurs».⁸ En sterk tillitskultur senker behovet for kontroll og gjør det enklere å få til effektive løsninger mellom

forvaltningsorganer. Forvaltningen kan for eksempel organiseres annerledes enn i land med lav tillit, myndighet kan delegeres og vi kan bruke færre ressurser på noen oppgaver, for eksempel kontrolloppgaver. Motsatt kan påstander om kameraderi, inhabilitet eller avsløringer om korrupsjon svekke forvaltningens legitimitet og styringsevne.

Høy tillit gjør også at offentlig forvaltning kan samarbeide bedre og mer effektivt (prosesseffektivitet), for eksempel mellom stat og kommune, eller mellom offentlig sektor og privat næringsliv. Mens konsultasjonsordningen er et eksempel på godt samarbeid mellom stat og kommune, er det særnorske trepartssamarbeidet mellom staten og hovedorganisasjonene LO og NHO et godt eksempel på offentlig privat-samarbeid. Uten høy tillit mellom partene, ville nok ikke samarbeidet fungert så godt eller over så lang tid som det faktisk har gjort.

⁵ Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal: Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år. Universitetsforlaget 2018; Difi-rapport 2019:8 Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?

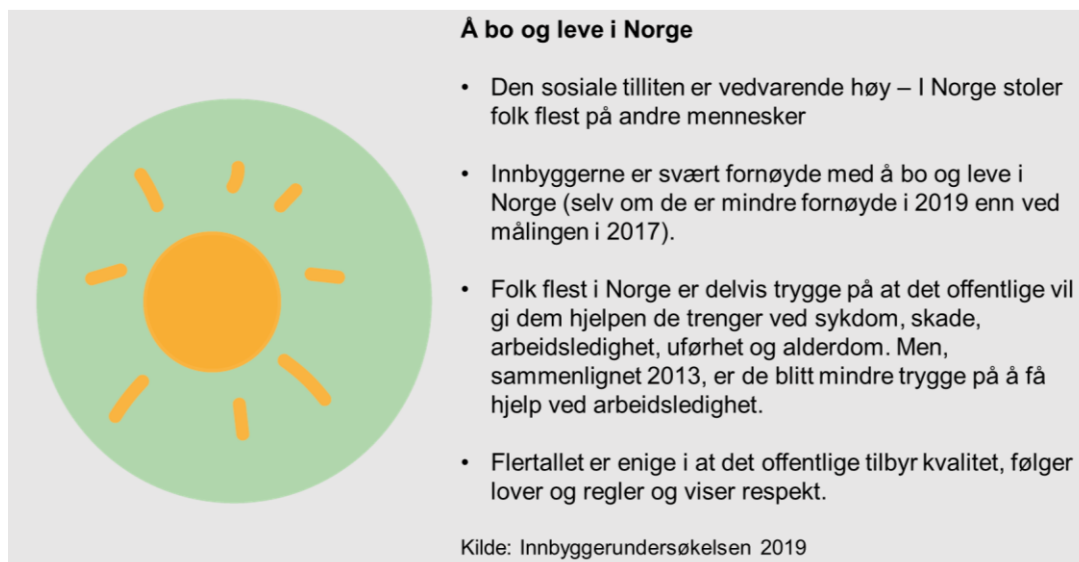
Government at a Glance 2019; International Civil Service Effectiveness (InCise Index) 2019; Innbyggerundersøkelsen 2019; Den europeiske samfunnsundersøkelsen (2014)

⁶ NOU 2019: 5, kapittel 10.

⁷ Difi-rapport 2019:8 Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?

⁸ Videoptak av Mælands innlegg på Forvaltningskonferansen 2019 <https://vimeo.com/374491736>

Høy tillit mellom innbygger og forvaltningen gir større aksept for forvaltningens beslutninger og senker konfliktnivået og kostnadene knyttet til oppfølging og kontroll. Redusert konfliktnivå er viktig både for utvikling og endring av offentlig sektor og for demokratisk stabilitet. For eksempel kan høy tillit øke mulighetene for å gjennomføre langsiktige reformer der innbyggerne må tåle en viss byrde før godene inntreffer.⁹



Å bo og leve i Norge

- Den sosiale tilliten er vedvarende høy – I Norge stoler folk flest på andre mennesker
- Innbyggerne er svært fornøyde med å bo og leve i Norge (selv om de er mindre fornøyde i 2019 enn ved målingen i 2017).
- Folk flest i Norge er delvis trygge på at det offentlige vil gi dem hjelpen de trenger ved sykdom, skade, arbeidsledighet, uførhet og alderdom. Men, sammenlignet 2013, er de blitt mindre trygge på å få hjelp ved arbeidsledighet.
- Flertallet er enige i at det offentlige tilbyr kvalitet, følger lover og regler og viser respekt.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2019

2.2 Forvaltningsverdiens betydning for tillit

Det offentliges oppgave er å gi innbyggerne trygghet og ivareta deres rettssikkerhet. Innenfor juridisk og politisk filosofi omtales dette forholdet mellom staten (statsmakten) og borgerne som samfunnskontrakten. Uten innbyggernes tillit til myndighetene og offentlige institusjoner har ikke det offentlige nødvendig legitimitet.

Norsk forvaltningsskikk bygger på gamle forvaltningsrettslige prinsipper og uttrykte rettssikkerhetsgarantier i Forvaltningsloven, Offentleglova og Arkivloven. Disse lovene er også med på å sikre en åpen og transparent forvaltning - noe som er avgjørende for å opprettholde tillit. De fire forvaltningsverdiene er demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Forvaltningsverdiene er idealer og retningsgivende for forvaltningens valg og beslutninger – de handler om «forvaltningens skikkelighet». For å opprettholde og bygge tillit må forvaltningen utøve og vise god forvaltningsskikk.

Demokrati handler om medborgerskap, muligheten til å påvirke og ha innflytelse gjennom deltakelse, innsyn, ytringsfrihet og åpenhet. I dette ligger også brukerorientering.

Rettssikkerhet handler om å forhindre overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side.

Faglig integritet dreier seg om embetsverket og saksbehandlers faglige uavhengighet og

⁹ NOU 2019: 5, kapittel 10, s. 141

objektivitet når beslutninger skal fattes. Dette er nødvendig for å sikre gode beslutninger og innbyggernes tillit til forvaltningen. Og, det er nødvendig for at politikere fra ulike partier kan ha tillit til forvaltningen. *Effektivitet* handler både om kostnadseffektivitet (å gjøre tingene riktig), formåls effektivitet (å gjøre de riktige tingene) og prioriteringseffektivitet (å prioritere mellom ulike mål, formål eller politikkområder som kan være i konflikt med hverandre) slik at man samlet sett oppnår høyest mulig grad av måloppnåelse.



Det kan være en utfordring både for byråkrater, saksbehandlere og politiske myndigheter å veie de ulike hensynene og verdiene opp mot hverandre, fordi de kan oppleves som motstridende når beslutninger skal fattes. På den ene siden forventes det at saker behandles innenfor en tidsramme, mens det på den andre siden er nødvendig å sette seg godt inn i en sak og ulike parters synspunkter (faglig

integritet) før beslutningen fattes. En sak kan også innebære inngrep i en gruppes eller enkeltindivids rettigheter, men som likevel kan gi en stor samfunnsverdi, som for eksempel ekspropriasjon ved fast eiendom. Det er også ulike oppfatninger om effektivitet fordi det er forskjellige meninger om hva som er et godt resultat.

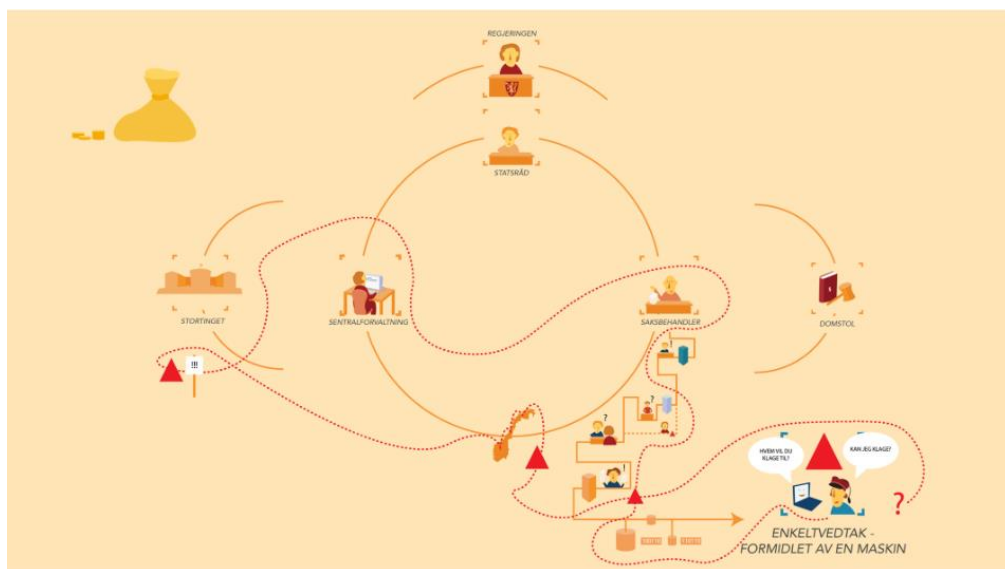
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har i samråd med Statsministerens kontor, og inspirert av Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen i Danmark¹⁰, nylig utarbeidet retningslinjer som inneholder syv sentrale plikter for embetsverket.¹¹ Disse er: 1. Lovlighet 2. Sannhet 3. Lojalitet 4. Faglighet og faglig uavhengighet 5. Partipolitisk nøytralitet 6. Åpenhet og 7. God styring og ledelse. Pliktene må ses i sammenheng, men er likevel ikke likeverdige. For eksempel går plikten til lovlighet foran plikten til lojalitet, ifølge KMD.

Disse syv pliktene skal øke bevisstheten om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk, og bidra til å skape tillit innad i forvaltningen og til systemet. Det er svært viktig at embetsverket er etterrettelig, fremmer fakta og ikke falske nyheter, og at de bidrar til at politiske beslutninger er fattet på et best mulig faglig og korrekt grunnlag og at de tilrettelegger for en åpen og sporbar beslutningsprosess. Ifølge KMD, må de syv pliktene ses i lys av endringer departementenes oppgaver og utviklingstrekk i samfunnet, for eksempel at omfanget av oppgaver knyttet til rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse har økt de siste ti-årene, mens det relative omfanget av tradisjonelle forvaltningsoppgaver er redusert. Et annet eksempel som trekkes frem er det økte trykket fra medier.

¹⁰ Finansministeriet (september 2015) Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII https://modst.dk/media/16963/kodex_vii.pdf

¹¹ KMD (januar 2019) Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/syv-plikter-for-embetsverket/id2627073/>

Vektleggingen av verdiene og hva som legges i verdiene, er ikke konstant, men endres i forhold til normene og verdiene i samfunnet for øvrig. Med andre ord folks forestillinger om hva som er viktig og hvordan noe bør være. Måten disse verdiene forfektes av forvaltningen, fylles med handlinger og innhold, og hvordan de avveies mot hverandre, blir svært viktig fremover dersom innbyggernes tillit til forvaltningen skal opprettholdes i framtida.



Figur: Illustrasjon som viser hvordan beslutnings- og saksbehandlingsprosesser på ulike nivåer påvirker vedtak og kontaktpunkter mellom forvaltning og innbygger/bruker.

Tillit til et system baseres også på langvarige positive opplevelser med formell struktur, regler, roller og arbeidet til institusjoner. For et samfunn er det viktig å opprettholde og øke tillitsnivået. Når tilliten først er brutt ned, kan den være vanskelig å bygge opp. Et ordtak er at tillit kommer til fots og forsvinner til hest. Med andre ord – tillit bygges over tid.

3 Forhold som kan sette tilliten under press

I dette kapittelet beskriver vi noen forhold som kan sette innbyggernes tillit til forvaltningen under press, og som vi mener det er viktig å følge med på fremover. Dette dreier seg blant annet om globale utviklingstrekk slik som økt migrasjon og klimaendringer som påvirker nasjonale forhold, og det dreier seg om at det offentliges økonomiske handlingsrom blir mindre, samtidig som innbyggernes og brukernes forventninger endres når samfunnet endrer seg.

3.1 Redusert økonomisk handlingsrom og økte krav til effektivitet

Mindre økonomisk handlingsrom stiller økte krav til effektivitet. Produktivitetskommisjonens to utredninger understreker at fallende oljeinntekter i tiårene fremover vil gi mindre midler til rådighet for offentlig administrasjon, og at det er behov for å gjøre forvaltningen mer effektiv. Dette kommer også til uttrykk i regjeringens perspektivmelding. Ifølge Produktivitetskommisjonens er det et stort effektiviseringspotensial i deler av den statlige forvaltningen og mange oppgaver kan utføres med betydelig lavere ressursbruk enn i dag.¹²

3.1.1 Lavere offentlige inntekter og krav til kostnadskutt

Den norske velferdsmodellen er i endring. Ifølge SSB vil Norge passere seks millioner innbyggere i 2040.¹³ Demografiske endringer med høy levealder, en økning i antall eldre som andel av befolkningen, lav produktivitsvekst i privat sektor, og fallende inntekter fra petroleumssektoren vil stille offentlig sektor overfor krav om å løse flere oppgaver uten tilgang på flere ressurser.¹⁴

ABE-reformen legger til grunn en årlig produktivitsvekst på 0,5 pst. Det vil si at det årlig overføres 0,5 pst av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet til andre formål. I 2020 frigjør reformen om lag 1,7 mrd. kroner.

Kilde: Prop 1 S Gul bok 2019-2020



I 2015 innførte sittende regjering et krav om økonomisk kutt i statsbudsjettet på 0,5 prosent, kalt avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen). Reformen kan ses på som en forutsigbar forventning til langsiktig og systematisk arbeid for en mer effektiv statlig drift. Se boks for en nærmere forklaring.

¹² Difi-notat 2019:7; Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal: *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget 2018; Produktivitetskommisjonen: NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

¹³ <https://www.ssb.no/folkfram>

¹⁴ Meld. St. 29 (2016-2017) Perspektivmeldingen 2017; Produktivitetskommisjonens andre rapport. NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*

Reformen innebærer at flere statlige virksomheter har fått et styringskrav om å kutte årlige kostnader tilsvarende. Reformen har nå virket i fem år. Ifølge regjeringen er det både en effektiv ordning som krever lite administrasjon og den er ubyråkratisk uten krav til rapportering og kontroll.¹⁵

I Difi-notatet 2019:7 *Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter. Hvor trykker skoen nå?* kommer det frem at ledere erfarer at ABE-reformen gjør mer vondt nå enn for noen år siden. Dette handler om at kuttene oppleves mindre treffsikre og det sies at «vi løper etter småpenger». Noen ledere mener også at reformen begynner å påvirke gjennomføringen av lovpålagte oppgaver, tjenesteproduksjon og kvalitet, og at ytterligere kutt vil påvirke oppgaveløsningen negativt. Det gjelder både for kvalitet og for saksbehandlingstider, produktivitet mv. Virksomheter med stor andel lovpålagte oppgaver, virksomheter i omstilling og små virksomheter er blant de som synes særlig utsatt (Difi-notat 2019:7).

I samme notat uttaler Difi at ettersom vi er inne i en fase hvor det er stor oppmerksomhet på nettopp kostnadseffektivitet, er det viktig at reformer og omstilling ikke undergraver den gode kvaliteten norsk forvaltning er kjennetegnet ved eller den høye tilliten borgerne har til forvaltningen.¹⁶

3.1.2 Krav til effektivisering og behovet for innovasjon og nyskaping

Ny teknologi og digitalisering er en viktig driver for effektivisering og innovasjon

Produktivitetskommissjonen peker på at det må tenkes nytt i tilnærmingen til hvordan offentlige tjenester kan tilbys i lys av at digitalisering kan gi store produktivetsgevinster (NOU 2016:3).

Med krav til kostnadseffektivisering følger også behovet for å gjøre andre og større grep i virksomhetene og i offentlig sektor generelt. Det handler om å endre arbeidsprosesser, digitalisere, kutte ut eksisterende oppgaver, utnytte kompetanse og personell på nye måter, være tydeligere i prioriteringer og gjøre større omorganiseringer. Ifølge Statsansatteundersøkelsen 2018¹⁷ er omorganisering og omstilling den nye normalen for ledere og ansatte i staten.

Spesielt teknologiutvikling og digitalisering fremmer effektivisering i offentlige sektor, viser flere rapporter utarbeidet av Difi de siste årene.¹⁸ I Difi sin årlige undersøkelse av statlige digitaliseringstiltak i staten fremkommer det at flesteparten av statlige tiltak i 2018 handler

¹⁵ Prop 1 S Gul bok (2019-2020).

¹⁶ Difi-notat 2019: 7 Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter. Hvor trykker skoen nå?

¹⁷ <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2018>

¹⁸ Difi-rapport 2016: 6 Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?; Difi-rapport 2019:4 Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utviklingen i lokalisering av statlige arbeidsplasser; Difi-rapport 2017:10 Færre enheter og mer spesialisering i den regionale statsforvaltningen; Difi-rapport 2017:8 Evaluering av organiseringa av kriminalomsorga; mfl.

om å effektivisere og forbedre eksisterende oppgaveløsning og drift.¹⁹ SSBs undersøkelse «*Bruk av IKT i offentlig sektor*» viser også at IKT-investeringer vil redusere bemanningen i staten. Denne effekten forventes særlig innenfor sykehustjenester.²⁰

Det er også en politisk målsetting om å øke innovasjonstakten i offentlig sektor. Ifølge Difis Innovasjonsbarometer for staten og KS' tilsvarende barometer for kommunesektoren, er det høy grad av innovasjon i offentlig sektor. Det er likevel et uutnyttet potensial i dette arbeidet, og i løpet av våren 2020 kommer den første stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor.

«Fremtidens forvaltning kan ikke baseres på gårdsdagens løsninger»

Sitat hentet fra workshop

Også regjeringens og KS sin felles digitaliseringsstrategi *Én digital offentlig sektor 2019-2025*, er tydelig på nødvendigheten av å utnytte mulighetene som ligger i ny teknologi for å få en effektiv og brukerrettet offentlig forvaltning. I løpet av 2019 skal regjeringen ha ferdig en strategi for kunstig intelligens. Dette er en

teknologi som har stor betydning for samfunnsutviklingen og som gir offentlige sektor helt nye verktøy for å løse samfunnsutfordringer, forbedre offentlige tjenester og bidra til økt verdiskaping i næringslivet.

Det er likevel noen hindringer og utfordringer knyttet til få til nødvendig omstilling, digitalisering og innovasjon, som forvaltningen må ta innover seg. Det er en erkjennelse i forvaltningen at teknologien også innebærer utfordringer, særlig knyttet til etikk og personvern. Dette kommer også tydelig frem som en viktig utfordring knyttet til tillit i våre workshopper med forskere, toppledere og tjenesteutviklere.

På workshop med hhv. toppledere og ledere i offentlig sektor og tjenesteutviklerne i stat og kommune ble det blant annet trukket frem at virksomhetene ikke har de nødvendige rammebetingelsene og støtte fra politisk ledelse og eierdepartement til å gjennomføre nødvendige endringer. Mange var også opptatte av at det kortsiktige trumfer det langsiktige i styringen og at fagligheten er under press – noe som kan svekke tilliten til forvaltningen ved at innbyggerne får mindre tiltro til myndighetene.

I Difi-rapporten 2019: 3 *Departementene i førersetet for omstilling?* fremkommer det at departementene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å tenke langsiktig for å få til nødvendig endring og omstilling. Ifølge Digitaliseringsrådet mangler også departementene tilstrekkelig kompetanse til å være en god støtte for underliggende virksomheter i arbeidet med å få til digital transformasjon, altså til å løse oppgavene på en helt ny måte basert på digital

¹⁹ Difi-notat 2019:2 Oversikt over digitaliserings tiltak i staten. Status 2018.; Stat og styring 3/2019 «Forbedring før nyskaping» av Weum, J., Grøtnes E., Sekkesæter H. og Thuestad A.B.

²⁰ SSBs «*Bruk av IKT i offentlig sektor*» <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/ikt-investeringer-vil-reducere-bemanningen-i-staten>

teknologi.²¹ Digitaliseringsrådet ser samtidig tegn til at flere nå ser utover egen virksomhet og forsøker å involvere andre. Dette følger bl.a. av at flere tar utgangspunkt i reelle brukerbehov og ikke lar seg begrense av den tradisjonelle inndelingen i departements og sektorområder.

Endringer i organisasjonsstruktur er et ofte brukt virkemiddel for å effektivisere

Endringer i organisasjonsstruktur er et vanlig virkemiddel for å utvikle og effektivisere offentlig sektor. Difi ser at et sentralt utviklingstrekk på dette området er at forvaltningen sentraliseres i form av færre og større organisatoriske enheter og utvikling av regionale sentra (dvs. en desentralisert sentralisering).²² Økte krav til kvalitet og effektivitet gir regional og nasjonal sentralisering av offentlige oppgaver og arbeidsplasser. Det blir færre statlige kontorer.

Det er også gjennomført og igangsatt flere større strukturreformer de senere årene som har som formål å øke effektiviteten og nettopp å sette forvaltningen i stand til å møte de store samfunnsutfordringene fremover. For eksempel skal kommunereformen og regionreformen tilrettelegge for bedre samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer og for sektorovergrepene initiativer.²³ Større kommuner og fylkeskommuner skal også gi bedre kapasitet og utnytte kompetansen i oppgaveløsningen bedre. Videre skal stordriftsfordeler frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon (jf. forarbeidene til reformene).²⁴

Problemet for innbyggere og brukere kan være at mye skjer på en gang. Offentlige tjenester digitaliseres og behovet for å møte det offentlige fysisk erstattes med selvbetjeningsløsninger, ofte parallelt med at lokale kontorer fjernes sammen med arbeidsplasser. Dette kan oppleves både som et gode og et onde av innbyggere og brukere. På den ene siden opplever brukerne økt fleksibilitet når de skal søke om tjenester og ytelser, på den andre siden kan manglende fysisk tilstedeværelse av statlige og kommunale tjenester i distriktene lede til at avstanden til forvaltningen oppleves større.

«Reformer og omstilling smerter, men er nødvendig å stå i», ifølge statsråd Monica Mæland.²⁵ Ifølge Forvaltningslovutvalgets offentlige utredning (NOU 2019: 5) kan høy tillit øke mulighetene for å gjennomføre langsiktige reformer der innbyggerne må tåle en viss byrde før godene inntreffer.²⁶ Samtidig er det viktig å ikke undervurdere betydningen av at innbyggerne får riktig og god nok informasjon om hva formålet med reformene er. Det er

²¹ Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2018; Digitaliseringsrådets rapport 2019

²² Difi-rapport 2017; Hva skjer med regional statsforvaltning?; Difi-rapport 2019: 4 Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. OM utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser

²³ Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>

²⁵ Videopptak av Mælands innlegg på Forvaltningskonferansen 2019 <https://vimeo.com/374491736>

²⁶ NOU 2019: 5, kapittel 10, s. 141

også essensielt at gevinstene og godene faktisk inntreffer og er tydelig kommunisert, skal tilliten til politikerne og forvaltningen opprettholdes og bygges over tid.

Grenseoverskridende problemer og tverrgående utfordringer må håndteres

På workshopene var mange opptatte av at etablerte strukturer og silotenkning hindrer nødvendig utvikling og endring i forvaltningen. De var også opptatte av at grenseoverskridende utfordringer slik som globalisering, økt immigrasjon og klimautfordringer er sterke drivere for effektivisering av offentlig sektor. Tilliten til offentlige myndigheter fremover vil bero på om forvaltningen og politikerne evner å håndtere de store samfunnsutfordringene vi står overfor og som forsterkes av disse internasjonale utviklingstrekkene.

Forvaltningens vanskeligheter med å håndtere det komplekse har blitt pekt på i forskning: «Wicked problems» krever et nivå av samordning som tradisjonelle byråkratier ikke har.» (Fimreite, Rykkja og Lægreid 2014). Budsjettprosess, mål- og resultatstyring, sektordelte ansvarsområder og fagkulturer, samt lav rotasjon sentralt i embetsverket - kombinert med mediepress og kontrollsystemer - ser ut til å fremme en sektortilnærming til politikken som i verste fall står i motsats til å lykkes med samordning. Dette blir spesielt krevende når man står overfor problemer som krever spesielt høy grad av samordning, over tid, for å lykkes. Et eksempel er frafallsproblematikken i skolene og 0-24 samarbeidet som handler om å løse gjenstridige problemer i forbindelse med denne problematikken. Det er seks departementer og flere direktorater involvert. Prosjektet avsluttes i 2020 og det pågår nå utredninger om hvordan man kan sikre varig samordning på tvers av flere departementsområder og nivåer.

Difi har vært opptatt av gjenstridige problemer og tverrgående utfordringer i lang tid og har ved flere anledninger trukket frem at komplekse samfunnsutfordringer i større grad krever oppgaveløsning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.²⁷ Undersøkelser foretatt av Difi, viser at det i dag finnes mekanismer for forvaltningen som er utformet for å tilrettelegge for samordning på tvers, men at disse ikke utnyttes godt nok. Videre, har Difi uttalt at det er behov for enda sterkere samordningsincentiver skal offentlig forvaltning håndtere samfunnsutfordringene vi står overfor.²⁸

²⁷Difi-rapport 2019:3 Departementene i førersetet for omstilling? Difi-rapport 2014: 7 Mot alle odds? Veien til samordning i norsk forvaltning; Difi-rapport 2018:8 Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging.

²⁸ Difi-rapport 2014:7 Mot alle odds? Veien til samordning i norsk forvaltning; Difi-rapport 2016:6 Nøklene til handlingsrommet; Difi-rapport 2019: 3 Departementene i førersetet for omstilling?; Difi-rapport 2015:19 Statlig styring av kommunene

3.2 Økte forventninger til offentlig forvaltning²⁹

Folks forventninger til forvaltningen endrer seg når samfunnet endrer seg. Det er nettopp dette forvaltningspolitikk handler om, nemlig å finne de beste løsningene som sørger for en forvaltning som til enhver tid er effektiv og brukervennlig, og som ikke minst bygger tillit i befolkningen.

«Forvaltningen mister tillit dersom den ikke ser behovene og løser innbyggernes problemer»

Økte forventninger fra innbyggerne var et viktig tema i alle workshopene vi har gjennomført. Forskerne og deltakerne fra tenketankene var spesielt opptatt av tillitsutfordringer knyttet til forvaltningsverdier som åpenhet, sporbarhet og etterrettelighet. Topplederne/lederne og tjenesteutviklerne var noe mer opptatt av utfordringer knyttet

faglighet, langsiktighet, og det å ha et tilstrekkelig handlingsrom på virksomhetsnivå til å gjennomføre nødvendige endringer. For eksempel til å få plass sammenhengende digitale tjenester – noe som både er et politisk mål og en tydelig forventning fra innbyggere og brukere.

Forvaltningslovutvalget beskriver i *NOU 2019: 5 Ny forvaltning* noen sentrale endringer i innbyggernes forventninger til offentlig forvaltning, da spesielt knyttet til selve saksbehandlingen og behovet for endringer i forvaltningsloven.³⁰ I dette kapittelet baserer vi oss på utvalgets betraktninger, funn fra workshopene og andre relevante kilder som beskriver nærmere hva som legges i «innbyggernes økte og endrede forventninger til offentlig forvaltning» og hva forventningene har å si for tilliten til forvaltningen.

3.2.1 Det offentlig må bli (enda) bedre på brukermedvirkning og involvering

Målet med brukerretting er å gi kortere saksbehandlingstid og bedre tilpassede tjenester.³¹ For forvaltningen er det et mål å få bedre arbeidsprosesser som både gir økt effektivitet og riktige tjenester.

En undersøkelse om brukerretting gjennomført av Difi i 2017³² viser at bevisstheten om verdien av dialogen med brukere er styrket. Det er imidlertid et stort sprik mellom de som har integrert brukerrettingen i hele virksomheten og de som er usikre på om og hvordan de skal innrette arbeidet. Difi mener også at kunnskapen om sammenhengen mellom brukerretting og effektivisering er for svak.

²⁹ Bruke tall fra Innbyggerundersøkelsen i denne delen

³⁰ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kapittel 10 (og delvis kap. 9).

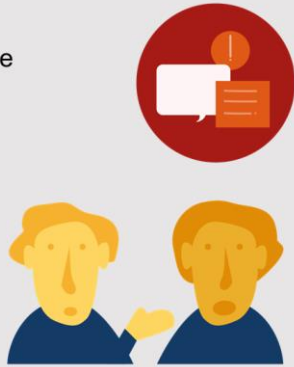
³¹ Difi-rapport 2017: 11 Brukerne i sentrum?

³² Difi-rapport 2017: 11 Brukerne i sentrum?

I dag forventer innbyggerne i større grad å bli inkludert, bli informert om avgjørelsene som tas og å motta forståelig informasjon som de selv kan vurdere (NOU 2019: 5). Ifølge Innbyggerundersøkelsen 2019 kan det offentlige bli bedre til å lytte til innbyggernes meninger og til å ta brukerne med på råd i utvikling av tjenester.

Innbyggernes oppfatninger om brukermedvirkning og involvering

- Flere innbyggere deltar i politiske og administrative saker, og interessen for politikk er økende.
- Ca. halvparten er enige i at det offentlige lytter til innbyggernes meninger.
- Flere er uenige enn enige i at det offentlige tar brukerne med på råd i utviklingen av tjenester og tilbud.



Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2019

Et moment som ble trukket frem i workshopene, er at grupper i samfunnet har ulike forutsetninger for å benytte sine demokratiske rettigheter, og at det er sprik i forventningene i ulike brukergrupper. Norge har i lang tid vært kjennetegnet ved et homogent samfunn uten de store kulturelle og økonomiske forskjellene. Samtidig er dette bildet i endring blant annet på grunn av økt migrasjon og globalisering.³³ Sammenholdt med at det offentlige må gjøre strengere prioriteringer på grunn av lavere inntekter, vil økt politisk polarisering kunne sette tilliten til forvaltningen på prøve fremover.

3.2.2 Offentlige beslutningsprosesser må være mer åpne og sporbare

Et budskap fra workshopene er at forvaltningsverdiene er avgjørende for å bygge tillit mellom forvaltningen og innbyggerne. Utviklingen av falske nyheter³⁴ stiller blant annet økte og endrede krav til åpenhet og sporbarhet i offentlige beslutningsprosesser. Skal tilliten opprettholdes fremover må offentlig forvaltning for eksempel være enda tydeligere og mer aktiv i å spre fakta/riktig informasjon om forvaltningens virksomhet og virkemåte. Offentlige virksomheter må også kommunisere på andre plattformer enn på de mer tradisjonelle måtene som ved bruk av brosjyrer, nettsider o.l. I dag nås for eksempel den yngre generasjonen på sosiale medier slik som Facebook og Snapchat. I disse kanalene florerer det også falske nyheter.³⁵

³³ NOU 2019: 5

³⁴ Begrepet «falske nyheter» er et mye omtalt fenomen som det er vanskelig å gi en presis definisjon på. Det dreier seg om nyhetsliknende opplysninger med uriktig, mangelfullt eller bevisst villedende innhold eller med falsk avsender som lages og spres gjennom ulike (primært digitale) nyhetskanaler og sosiale medier. Det dreier seg om bevisst desinformasjon med hensikt å tjene en interesse, det være seg penger eller innflytelse, jf. www.medietilsynet.no

³⁵ www.medietilsynet.no

«De gamle forvaltningsverdiene er høyaktuelle for tilliten mellom det offentlige og innbyggerne»

Åpenhet er en viktig forutsetning for at innbyggerne og andre aktører slik som media kan sette seg inn i og drive kontroll med forvaltningens virksomhet og beslutninger. Jo mer transparent forvaltningen er, desto mindre kan foregå i det skjulte. Dette kan bidra til både å hindre og å avdekke maktmisbruk, og redusere

sløsing med ressurser. Åpenhet gjør det også mulig å holde politikerne og forvaltningen ansvarlig for sine beslutninger og handlinger. Forvaltningen gjør også feil. Skal tilliten bevares eller bygges opp igjen, spiller nettopp åpenhet og etterprøvbarhet en viktig rolle.

Norske myndigheter utviser komparativt sett en stor grad av åpenhet. Ifølge International Civil Service Effectiveness (InCise Index) for 2019 er Norge det landet som skårer høyest på «åpenhet».³⁶ Norge rangeres også som nr. 7 blant 180 land på Transparency Internationals Corruption Perceptions Index fra 2018.³⁷

Selv om Norge kommer godt ut i internasjonale målinger, er det likevel nødvendig å være bevisst viktigheten av nettopp en åpen forvaltning. Norge (ved KMD), deltar i det internasjonale samarbeidet Open Government Partnership (OGP). Det er 70 medlemsland. Målsettingen med OGP er å styrke samarbeidet mellom innbyggere og forvaltningen, fordi dette samarbeidet er selve fundamentet i et godt samfunn. Gjennom samarbeidet forplikter medlemslandenes myndigheter seg til å gjøre forvaltningen mer ansvarlig overfor innbyggerne, og øke kvaliteten på de offentlige tjenestene.³⁸

3.2.3 Klart språk i kommunikasjonen med innbyggerne bygger tillit

Selv om innbyggerundersøkelsen viser at det offentlig har blitt bedre på klarspråk, er det fortsatt behov for enda bedre og tydeligere/klarere kommunikasjon i møte med innbyggerne. Vi må bli enda bedre på kommunikasjon. Vi må nå bedre frem til de yngste og de eldste. Stadig flere eldre «blir digitale», mens ungdommen er digital på en annen måte. IT i praksis 2019 viser at de yngste er mer skeptisk til bruk av elektronisk selvbetjening og telefon enn de andre aldersgruppene, og mer positive til chat.

I workshopene ble det blant annet trukket frem at et klart språk kombinert med åpenhet og sporbarhet, er viktig for å bygge tillit mellom forvaltningen og innbyggerne. Uten et klart språk vil det også være vanskelig å styre forventningene.

³⁶ <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019>

³⁷ www.transparency.org


³⁸ <https://open.regjeringa.no/open-government-partnership/>

Klart språk handler om å sette innbyggeren og brukeren i stand til å ivareta sine interesser. I en saksbehandlingsprosess vil for eksempel en god begrunnelse i klart språk sette borgeren i stand til å forstå hva som skjer og hvorfor, og øker da sjansen for at både prosessen og avgjørelsen oppfattes som rettferdig (NOU 2019: 5).

Innbyggernes meninger om klart språk i offentlig forvaltning

- 4 av 10 synes vedtak i enkeltsaker er vanskelige å forstå
- 1 av 4 er uenige at lover og forskrifter har et klart og forståelig språk.
- 1 av 3 synes det offentliges brev, brosjyrer o.l. er vanskelig å forstå

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2019

An illustration showing two stylized human figures, one male and one female, sitting at a desk. Above them is a red circular icon containing a white speech bubble and a document icon, symbolizing communication or public administration.

I workshopen med topplederne/lederne kom det frem synspunkter på at det er krevende å kommunisere komplekse problemstillinger og utfordringer klart og forståelig nok til brukeren og befolkningen for øvrig. Kompleksitet gjør det også vanskelig å forklare godt nok de valg og beslutninger som tas, eller hvorfor forventninger ikke innfris. Det er likevel et hovedinntrykk fra workshopen med toppledere/ledere at de er opptatt av at forvaltningen må bli bedre på å kommunisere med brukere og forstå brukerbehovene. De mener dette er en forutsetning både for å utvikle effektive og brukerrettede tjenester og å kunne styre forventningene bedre.

3.2.4 Ny teknologi gir forventninger til andre tjenester

En konsekvens eller effekt av ny teknologi og digitalisering er at innbyggernes forventninger både til type tjenester og til måten offentlige leverer tjenester på endres og økes. I dag stilles det for eksempel andre krav til tjenestenes tilgjengelighet, brukervennlighet og til forvaltningens responstid på forespørsler enn tidligere. Ifølge rapporten «Utviklingstrekk 2019» fra Direktoratet for e-helse oppgir pasienter i alle aldre at de ønsker at digitalisering vil gi økt tilgjengelighet til legen.³⁹ Innbyggerne forventer også større innflytelse over og frihet i valg av offentlige tjenesteprodusenter enn før og godtar i mindre grad køer for å få offentlige tjenester (NOU 2019: 5).

Innbyggerne vil også kunne stille krav til flere såkalte pro-aktive tjenester.⁴⁰ Det betyr at en tjeneste eller rettighet innvilges automatisk når vilkårene er oppfylt- og uten at innbyggeren behøver å gjøre noe (sende inn søknad eller lignende). Slik tjenester forutsetter at det

³⁹ Direktoratet for e-helse (mars 2019) Rapport. Utviklingstrekk 2019 – Beskrivelser av drivere og trender relevante for e-helse

⁴⁰ NOU 2019: 5, s. 145.

offentlige vet når det er behov for tjenesten, at det offentlige deler og gjenbraker opplysninger innbyggeren allerede har oppgitt (once only prinsippet) og at det faktisk er juridisk, teknisk og praktisk mulig.

Selv om det er en økt delekultur i samfunnet generelt gjennom for eksempel sosiale medier, har innbyggerne likevel høye og berettigede krav til at det offentlige forvalter opplysningene om den enkelte på en forsvarlig og trygg måte slik at den ikke misbrukes eller kommer på avveie. I hvilken grad og hvordan det offentlige ivaretar personvernet og informasjonssikkerheten til den enkelte vil derfor ha stor betydning for tillitsforholdet mellom forvaltningen og innbyggeren.

På workshopen med tjenesteutviklerne ble det også fremmet synspunkter om at personvernbestemmelsene også kunne oppfattes som et hinder for å imøtekomme innbyggernes forventninger til at det offentlige gjenbraker samme informasjon flere ganger. For eksempel forventer innbyggerne at helsevesenet har tilgang til kritiske helseopplysninger ved alvorlige ulykker.⁴¹

Årets Innbyggerundersøkelse viser at folk flest stort sett fornøyde med kvaliteten på tjenestene som leveres av statlige og kommunale tjenesteytere. Innbyggerne er derimot kun delvis fornøyde med den digitale tilretteleggingen (Difi-rapport 2019:8).

Innbyggernes oppfatninger om kvalitet og effektivitet i offentlig sektor

- 70 prosent mener at det offentlig tilbyr tjenester av god kvalitet. Og, de blir mer og mer fornøyd med tjenestene for hver måling.
- 46 prosent er uenige i at det offentlige bruker ressursene på en effektiv måte. Andelen har økt for hver måling siden 2015.
- 60 prosent opplever mye plunder og heft i møtet med det offentlige. Andelen har økt siden 2015.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2019

An illustration showing two stylized human figures in blue shirts, one pointing towards the other. Above them is a red circular icon containing a white speech bubble and a clock face, symbolizing communication and time.

Det er både en forventning og et politisk mål å få plass flere og bedre sammenhengende tjenester for brukerne. I utformingen av sammenhengende *digitale* tjenester stopper mange virksomheter opp på grunn av manglende kompetanse, tilgang til data og et lite digitaliseringsvennlig regelverk.⁴² Ifølge SSBs undersøkelse Bruk av IKT i offentlig sektor 2019 mangler offentlig sektor, og spesielt norske kommuner, generell digital kompetanse. Det er også vanskelig å få rekruttert nødvendige IKT-spesialister. Et viktig budskap på workshopene var at utviklingen i digitaliseringen ikke går raskt nok om vi skal nå målene og samtidig møte innbyggernes forventninger.

⁴¹ Jf. Innføringen av nasjonal kjernejournal.

⁴² Rambøll IT i praksis 2019; SSBs Bruk av IKT i staten. Difi er en viktig samarbeidspartner inn i begge undersøkelsene.

4 Anbefalinger til hvordan opprettholde og bygge tillit fremover

I dette kapittelet ønsker vi å komme med noen anbefalinger og råd som kan være nyttig i det videre arbeidet om temaet tillit til forvaltningen. På workshopene spurte vi deltakerne om hva de mente blir viktige grep for å bevare og bygge tilliten til offentlig forvaltning fremover. Anbefalingene hviler på hovedbudskapene fra workshopene og våre refleksjoner og vurderinger av disse i lys av eksisterende Difi-kunnskap om utviklingstrekk og utfordringer i forvaltningen.

4.1 Ta brukerne på alvor og bli bedre på forventningsstyring

Et hovedinntrykk fra workshopene er at forvaltningen må ta innbygger og bruker mer på alvor. Forvaltningen må være gode på å fange opp og forstå behovene, og kjenne til forventningene for å kunne styre disse. Forventningsstyring er avgjørende for å ta brukerne på alvor.



I tillegg må forvaltningen bli bedre på å kommunisere forventninger om hva som kan leveres til innbyggerne innenfor de rammene den til enhver tid har.

Brukerrettingen kan skje på ulike måter. Et eksempel er hvor stor påvirkningsmulighet brukerne skal ha på kvaliteten på tjenestene. Velges lav grad av brukerinnflytelse, kan man for eksempel gjennomføre brukerundersøkelser og

sende saker på høring. Velges en sterkere grad av brukerinnflytelse, kan man for eksempel opprette brukerpaneler eller brukerråd, eller ta brukerne med i arbeidsgrupper eller andre samarbeidsfora som kan komme med forslag til ny politikk, nye lover og lignende.

4.2 Utvikle og utnytte kompetansen på nye måter

Grenseoverskridende problemstillinger har endret forholdet mellom nasjonal og internasjonal politikk og stiller krav til nye samarbeidsformer og ny kompetanse i forvaltningen. Klima og miljøendringer, et mer mangfoldig samfunn og en åpen økonomi, stiller nye krav til politikkutforming, samhandling og bruk av kunnskap.



Forvaltningen må derfor utnytte eksisterende og nye kompetanser på andre måter og tilpasse arbeidsstokken til fremtidige behov. I praksis innebærer det at forvaltningen må arbeide mer tverrfaglig og ha tverrfaglig kompetanse. Forvaltningen må også ta i bruk nye metoder og arbeidsmåter. Tverrfaglighet handler om at spesialister jobber sammen for å løse komplekse problemer. Tverrfaglighet handler om å tørre å bringe ulike perspektiver, ulike ferdigheter, ulik kompetanse inn i oppgaveløsningen og politikktutforming. Enten det er å utvikle gode tjenester eller løse de store samfunnsutfordringene.

4.3 Ha mot til å handle

Toppledere har det overordnede ansvaret for å sørge for effektiv drift og tjenester av god kvalitet til innbyggerne og brukerne – innenfor virksomhetens ansvarsområder. Toppledere har også derfor et spesielt ansvar for å bevare og bygge tillit.

God ledelse er helt avhengig av tillit, fordi lederrollen i økende grad handler om å få til samarbeid og skape resultater på tvers av hierarkier (Difi-rapport 2019: 7 *Konstruktiv uro – toppledelse i staten*). Når utfordringsbildet er preget av uforutsigbarhet og kompleksitet, blir det avgjørende at lederne i forvaltningen etterstreber en felles virkelighetsforståelse, har et felles målbilde og deler kunnskap med andre aktører.



På workshopen med toppledere/ledere i offentlig sektor ble det sagt at «*vi trenger modige ledere som viser vei og gir oss de gode eksemplene*». De gode løsningene krever modige toppledere og det krever langsiktighet.

Difis Program for topplergrupper med 350 deltakere, har nylig publisert sin erfaringsrapport etter tre år. De og konkluderer nettopp med dette: Toppledere må ha en konstruktiv uro i seg og mot til å handle.

Samtidig som toppledere i forvaltningen må effektivisere og redusere kostnadene, må de også gjennomføre radikale endringer for å kunne levere tjenester i tråd med økte forventninger. Nyskaping og innovasjon betyr også prøving og feiling. Dette kan være både kostbart og risikabelt for topplerne i forvaltningen og politikerne.

Det krever mot å stille spørsmål ved hva som kan gjøres bedre eller annerledes. Sammensatte utfordringer krever bredere kunnskaps- og beslutningsgrunnlag. På samme måte må ledere som beslutningstakere være bevisst sine egne blindsoner, og være ærlige på hvor deres virksomhet mangler kompetanse, eller handlingsrom.

Vedlegg: Beskrivelse av metode og prosess anvendt i workshopene

Hensikten med workshopene om tillit har vært å:

- Utforske utviklingstrekk og utfordringer i forvaltningen som har gjort seg gjeldende de siste ti årene.
- Belyse hvilke tillitsutfordringer forvaltningen står overfor og diskutere hvordan tillit vil påvirke forvaltningsutviklingen fremover.
- I lys av utviklingstrekke og utfordringsbildet, komme med noen råd og anbefalinger til hvordan opprettholde tillit til offentlige tjenester og myndigheter fremover.

Det samlede informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for dette notatet er fremskaffet gjennom workshopene, Difi-rapporter og statistikk, og andre relevante kilder (se Litteraturliste). Workshopene peker seg ut som spesielt viktige i datainnsamlingen fordi tillit eksplitt ble satt på dagorden.

Målgrupper på workshopene

Vi har gjennomført tre workshoper og diskutert tillit med 80 personer og tre ulike eksterne grupper. Deltakerne ble invitert til å bringe inn egne erfaringer og refleksjoner fra sitt arbeid og virksomhet. Workshopene ble gjennomført høsten 2019 i perioden 4.september, 17.september og 7.oktober 2019.

Det første workshopen ble gjennomført med en gruppe personer med erfaring fra nyskapende og tverrfaglige prosjekter som utfordrer det etablerte. Deltakerne representerte blant annet en rekke Stimulab-prosjekter som er en ordning som forvaltes av Difi. Det ble arrangert en tilsvarende workshop for forskere fra akademia og analysemiljøer og personer fra tenketanker. Den siste workshopen ble gjennomført med beslutningstakere og toppledere i sentralforvaltningen og kommunesektoren. Flere statlige virksomheter og kommuner var representert.

Samlet sett har workshopene gitt oss en bredde og perspektivmangfold i utviklingen av et godt kunnskapsgrunnlag og innspill til program til Forvaltningskonferansen 2019.

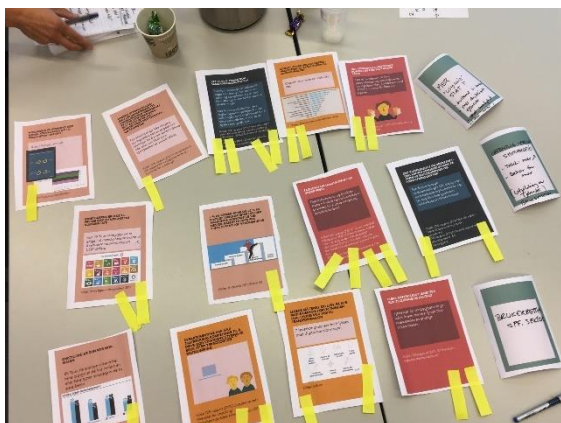
Metode og prosess

Det ble gjennomført et strukturert og fasilitert opplegg på workshopene. Samme metode ble brukt på alle workshopene med unntak av for ledere og beslutningstakere. Metodikken ble justert noe på grunn av at tidsrammen var noe kortere enn for de to andre workshopene. Lederne ble også særlig utfordret på å gi råd til fremtidens forvaltning og morgendagens ledere. Workshopene ble gjennomført og strukturert med bruk av metoden kunnskapssafari og bordduker.

Kunnskapssafari

I forbindelse med workshopene var en av utfordringene å gjøre et stort kunnskapsgrunnlag tilgjengelig og tilstrekkelig forenklet for felles utforskning og diskusjon. Vi valgte derfor å bruke en tilpasset versjon av «Evidence safari» oversatt til Kunnskapssafari.

Kunnskapssafari er inspirert av metodikk utviklet av Policy Lab – et miljø som ligger under Statsministerens kontor i England som har til formål å åpne opp politikktutformingsprosesser.⁴³



Gjennomføringen av kunnskapssafarieren er basert på såkalte kunnskapskort. Vi har utarbeidet kunnskapskort som inneholder et utvalg utviklingstrekk og utfordringer i forvaltningen de siste 10-15 årene og frem til i dag. Hvert kort beskrev tilstand, utvikling, fakta eller en utfordring i forvaltningen. Kunnskapen på kortene er hentet primært fra Difis kunnskapsbase. Dette omfatter rapporter, notater, statistikk og fakta om forvaltningsutvikling. Kortene bygger for

eksempel rapportene som er utarbeidet i forbindelse med Forvaltningskonferansene som er avholdt i perioden 2007-2018.

I tillegg har vi brukt nøkkeltall og statistikk på Difi.no⁴⁴ og tall og fakta hentet fra større surveys / undersøkelser på Difi.no⁴⁵. Vi har også brukt KMDs Scenarioer for offentlig sektor 2040 for å velge ut driverkortene. Innholdet på flertallet av kortene er en syntese av funn fra flere rapporter og statistikk utarbeidet av Difi (såkalt Difi-kunnskapsbank). Resultatet er en kortstokk på 23 kort fordelt på fem kategorier, se figur 1 under.



Figur Kortstokkens fem kategorier

⁴³ <https://openpolicy.blog.gov.uk/about/>; Exploring the Evidence <https://openpolicy.blog.gov.uk/2016/03/07/exploring-the-evidence/>

⁴⁴ <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk>

⁴⁵ <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser>

Hensikten med kunnskapssafarieren er at deltakerne i workshopen skal etablere et felles kunnskapsgrunnlag om utviklingstrekk og nåsituasjonen.

Deltakerne i workshopen ble delt inn i grupper og plassert på bord med en bordvert. Deltakerne fikk i oppgave å gå gjennom kunnskapskortene og prioritere frem kort som de opplevde som eller mente var sentrale utviklingstrekk eller utfordringer i norsk offentlig forvaltning de siste 10-15 årene. Gruppene fikk også anledning til å supplere med egen innsikt på 3-5 blanke kort som ble lagt til kortstokken til slutt.



Bordduker

For å strukturere diskusjonene i workshopene utviklet og brukte vi bordduker. Bordduken, som vist i figuren under, illustrerer stegene i diskusjonene på bordene.

The diagram illustrates the layout of a workshop tablecloth, divided into three main sections:

- TILLITSUTFORDRINGER I FORVALTNINGEN:** A large grid area for listing challenges, with a small icon of a bowl of red balls at the bottom left.
- VÅR PRIORITERTE TILLITSUTFORDRING:** A section for discussing a chosen challenge. It includes a sub-section for 'Argumenter' (Arguments) with a red triangle icon, a section for 'TILLITSUTFORDRING' with horizontal lines for notes, and a sub-section for 'Eksempler' (Examples) with a red triangle icon.
- VÅRE GODE RÅD OG ANBEFALINGER:** A section for providing advice and recommendations. It includes a sub-section for 'Tre viktige grep for å håndtere fremtidens tillitsutfordringer' (Three key measures for handling future trust challenges) with a globe icon, and another sub-section for 'TRE GODE RÅD TIL FREMTIDEN TOPPLEDERE' (Three good tips for future top leaders) with a globe icon.

Figur Bordduk brukt i workshop med toppledere/ledere i offentlig sektor

Metode, prosess og materiell som er anvendt på workshopene kan gjenbrukes og tilpasses ulike temaer og problemstillinger etter ønske. Disse er nedlastbare på våre hjemmesider.

Litteraturliste

Utvalgte Difi-kilder (rapporter og notater, fakta og nøkkeltall)

- Difi-rapport 2019:8 Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?
- Difi-rapport 2019:7 Konstruktiv uro – toppledelse i staten
- Difi-rapport 2019: 4 Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utviklingen i lokalisering av statlige arbeidsplasser
- Difi-rapport 2019:3 Departementene i førersetet for omstilling?
- Difi-notat 2019:7 Effektivisering i statlige virksomheter – Hvor trykker skoen nå?
- Difi-notat 2019:2 Oversikt over digitaliseringstiltak i staten. Status 2018
- Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2019
- Difi-rapport 2018:8 Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging.
- Difi-notat 2018:5 Departementenes styring og tilrettelegging for innovasjon i underliggende virksomheter
- Digitaliseringsrådets erfaringsrapport 2018
- Statsansatteundersøkelsen 2018 <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2018>
- Innovasjonsbarometeret for staten i 2018 <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/innovasjonsbarometer-staten-2018>
- Difi-rapport 2017: 11 Brukerne i sentrum?
- Difi-rapport 2017: 10 Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter
- Difi-rapport 2017: 8 Evaluering av organiseringa av kriminalomsorga
- Difi-notat 2017:2 Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017
- Difi-rapport 2016:6 Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?
- Difi-rapport 2015:19 Statlig styring av kommunene
- Difi-rapport 2014:7 Mot alle odds? Veien til samordning i norsk forvaltning

Annen litteratur og statistikk

- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal: Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år. Universitetsforlaget 2018
- Fimreite, Anne Lise et al.: Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Universitetsforlaget 2014
- Prop 1 S Gul bok (2019-2020)
- NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
- Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner

- Meld. St. 29 (2016-2017) Perspektivmeldingen 2017
- Produktivitetskommissjonens andre rapport. NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi
- St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap
- KMD rapport 2019 Scenarioer for offentlig sektor 2040. Utarbeidet i forbindelse med stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor
- KMD (januar 2019) Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/syv-plikter-for-embetsverket/id2627073/>
- OECD Government at a Glance 2019
- Blavatnik School of Government, University of Oxford, Radcliffe Observatory Quarter, International Civil Service Effectiveness (InCise Index) 2019
- SSB «Bruk av IKT i offentlig sektor» <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/ikt-investeringer-vil-redusere-bemanningen-i-staten>
- Transparency Internationals Corruption Perceptions Index 2018.
- Finansministeriet (september 2015) Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII https://modst.dk/media/16963/kodex_vii.pdf
- Den europeiske samfunnsundersøkelsen 2014
- Artikkel «Forbedring før nyskaping» av Weum J., Grøtnes E., Sekkesæter H. og Thuestad A.B. i Stat og styring 3/2019
- Open Government Partnership <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ogp/id2596619/>
- Direktoratet for e-helse (mars 2019) Rapport. Utviklingstrekk 2019 – Beskrivelser av drivere og trender relevante for e-helse

Annet

- Videopptak av Mælands innlegg på Forvaltningskonferansen 2019 <https://vimeo.com/374491736>
- TrustGov <https://trustgov.net/aims>
- Finansdepartementet 2017 Video om fremtidens utfordringer <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk-okonomi/perspektivmeldingen-2017/video/id2547133/>
- Medietilsynet, Det store mediebildet www.medietilsynet.no

Referanseark for Difi

Tittel på notat:	Fremtidens forvaltning kan ikke baseres på gårsdagens løsninger. – Om tillit til forvaltningen
Difis notatnummer:	2019:9
Forfatter(e):	Janicke Weum, Helle Sekkesæter, Lisbeth Udland Hansen, Kristin Lundtveit
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	19/00765
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	Forvaltningskonferansen 2019
Prosjektleder:	Janicke Weum
Prosjektansvarlig avdeling:	Utredning og analyse
Oppdragsgiver(e):	Hildegunn Vollset
<p>Resymé/omtale: I dette notatet oppsummerer vi de viktigste budskapene fra Difis kunnskapsgrunnlag utarbeidet i forbindelse med Forvaltningskonferansen 2019. Notatet reiser noen sentrale problemstillinger knyttet til tillit i et forvaltningspolitisk perspektiv som vi mener er viktig for forvaltningen å være opptatt av fremover. Vi gir også noen råd og anbefalinger som vi håper kan være nyttige i det videre arbeidet om dette temaet. I tillegg til kunnskapen fra de eksterne bidragsyterne lener vi oss også på en rekke Difi-rapporter om forvaltningens utvikling, utfordringer og virkemåte.</p>	
<p>Emneord: Tillit, forvaltningsverdier, organisering, effektivisering, brukermedvirkning og ledelse</p>	
Totalt antall sider til trykking:	27
Dato for utgivelse:	11.12.2019
Utgiver:	Difi Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.difi.no