

DFØ-rapport 2020:3

Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet

Kunnskapsgrunnlag for nytt digitalt fagssystem – EØS 2.0

Mars 2020



Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fikk sommeren 2019 i oppdrag fra KMD og UD om å kartlegge behovet for et nytt digitalt støttesystem for EØS-arbeidet i forvaltningen. Prosjektet ble overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) 1. januar 2020 i forbindelse med etableringen av Direktoratet for digitalisering og overføring av to avdelinger fra tidligere Difi til DFØ.

Prosjektet har blitt gjennomført i samarbeid med Creuna AS. Det har gitt svært nyttige bidrag i arbeidet, særlig knyttet til brukerinvolvering og omgjøring av behov til systemkrav. Trond Kråkenes fra DFØ har vært prosjektleder, Anniken Grønli Foss prosjektmedarbeider og Elisabeth Taraldsen Hyllseth prosjekteier. I tillegg har Arne Bjørdal Langan gitt viktige bidrag særlig til arbeidet med gevinstanalysen.

Vi vil rette en stor takk til EØS-medarbeidere i sentrale departementer og etater som har gitt uvurderlige bidrag i arbeidet. Dette hadde ikke vært mulig uten dere.

Vi gjør oppmerksom på at kostnadsestimater i kapittel 7 er sladdet av hensyn til konkurransen for utvikling av EØS 2.0.

Oslo, 26.03.2020

Avdelingsdirektør

Hildegunn Vollset

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	6
1 Innledning.....	8
1.1 EØS-arbeidet krever gode arbeidsverktøy	8
1.1.1 Hvorfor trenger Norge et nytt arbeidsverktøy?	9
1.1.2 Prosjektets formål	9
1.2 Målgruppen og brukere	9
2 Hva er EØS-arbeidet til forvaltningen?.....	11
2.1 Målet for norsk EØS-arbeid.....	11
2.2 Forvaltningens EØS-arbeid.....	11
2.3 Støttesystemer for EØS-arbeidet	14
3 Hvorfor trenger vi et nytt støttesystem, EØS 2.0, for forvaltning av EØS- arbeidet?	16
3.1 Noen politiske ambisjoner blir ikke oppfylt i dag	16
3.1.1 Oppnå mer aktiv påvirkning	16
3.1.2 Effektive arbeidsprosesser og bedre sporbarhet	16
3.1.3 Samordning og samarbeid i saksbehandlingen.....	17
3.1.4 Høring og involvering	17
3.2 Dagens løsning er ikke et alternativ	17
4 Hvordan kan en ny digital løsning møte brukerbehovene?.....	18
4.1 Brukerprofiler	19
4.1.1 Nils saksbehandler.....	19
4.1.2 Siri koordinator.....	20
4.1.3 Kari Leder	22
4.1.4 Ove i Utenriksdepartementet	23
4.1.5 Petter stortingspolitiker	25
4.1.6 Bjarne bedrift	27
4.1.7 Frida NGO og lærer	28
4.2 Funksjonelle og ikke-funksjonelle prinsipper	29
5 Analyse: Hovedfunksjoner i EØS 2.0.....	32
5.1 Funksjonalitet eller brukeregenskaper for oppgaver med roller	32
5.2 Funksjonalitet eller brukeregenskaper for innhold	32
5.3 Funksjonalitet eller brukeregenskaper for arbeidsflyt	33

5.3.1	Dagens arbeidsflyt baserer seg på publisering av notater i fire faser ...	33
5.3.2	Et nytt system må gi bedre arbeidsflyt.....	34
5.4	Integrasjon til EFTAs løsning	37
5.5	Arkitektur for en ny løsning	37
5.5.1	Informasjonsmodell.....	38
5.5.2	Infrastruktur.....	38
5.5.3	Integrasjon til andre nasjonale løsninger.....	38
6	Forvaltning av EØS 2.0.....	40
6.1	Fremtidig forvaltningsmodell	40
6.1.1	Drøfting av potensielle rolleinnhavere	41
7	Alternative tiltak.....	43
7.1	Berørte brukere.....	44
7.2	Nyttevirkninger.....	44
7.2.1	Nyttevirkninger EØS 2.0.....	44
7.2.2	Nyttevirkninger MVP	48
7.3	Kostnadsvirkninger	48
7.3.1	Kostnadsvirkninger EØS 2.0:	48
7.3.2	Kostnadsvirkninger MVP:.....	50
7.4	Usikkerhet knyttet til virkningene.....	51
7.5	Oppsummert samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	52
8	Anbefalt videre prosess	53
8.1	Anbefalt utviklingsprosess.....	53
8.1.1	Hvilken funksjonalitet må være på plass i første leveranse?	53
8.2	Anbefaling av anskaffelsesprosess	54
8.2.1	Investering er over terskelverdi og må publiseres i EU.....	54
8.2.2	Anbefalt anskaffelsesform.....	54
	Vedlegg 1: Metodisk tilnærming.....	58
	Vedlegg 2: Utdypende dokumentasjon fra behovskartleggingen.....	61
	Dokumentbehandling – produksjon av EØS-notater	61
	Dele og samarbeide	62
	Forankring.....	64
	Kommunikasjonsstrømmer internt i forvaltningen og med eksterne aktører....	64
	Involvering og høring.....	65
	Informere eksterne parter som f.eks. Stortinget.....	66
	Arkivering	67

Oversikt over status på saker	68
Varsling ved endring	69
Behov som ikke knytter seg til den tekniske løsningen	69
Eksterne brukeres behov	69
Oppsummering av viktige funn i behovskartleggingen	70
Vedlegg 3: Det digitale mulighetsrommet	71
Politiske føringer til digitalisering i offentlig sektor	71
Digital agenda for Norge - Stortingsmelding nr. 27 (2015-2016)	71
Digitaliseringsstrategi 2019-2025 – Én digital offentlig sektor.	71
Norske lover og forskrifter som en fremtidig løsning må ta stilling til	72
EFTA-sekretariatets digitale løsninger	72
Islands digitale løsning for EØS-arbeidet	72
Vedlegg 4: EFTAs informasjonsmodell	74

Sammendrag og konklusjoner

EØS-arbeidet er omfattende og berører store deler av forvaltningen. I det store og hele drives EØS-arbeidet godt ved at norske interesser blir ivaretatt og EØS-relevante rettsaker blir innført i norsk rett til riktig tid og med god kvalitet.

Det er likevel et forbedringspotensial i deler av forvaltningens løpende EØS-arbeid knyttet til:

- tidlig involvering av eksterne aktører i regelverksprosesser og bedre informasjon til markedsaktører om kommende regelverk
- sikre rask og god innlemmelse i EØS-avtalen (Det er vesentlige ulemper for norske markedsaktører når norsk regelverk ikke er i samsvar med regelverket i resten av EU når man opererer i ett og samme marked). EØS-avtalen har allerede en iboende tidsforskyvning.
- god og riktig gjennomføring av EØS-regler i norsk rett og god forvaltning av dette regelverket
- God og effektiv informasjon til Stortinget og offentligheten generelt.

Det er også rom for å frigjøre ressurser fra administrasjon, dobbeltarbeid og forbedring uhensiktsmessige arbeidsverktøy. Samtidig har vi identifisert et behov for økt innsats på tidlig påvirkning, bedre kvalitet og en mer opplyst offentlighet.

Konklusjon 1: Det er behov for et faglig støttesystem for EØS-arbeidet.

Våre undersøkelser viser at det er behov for et nytt digitalt støttesystem for EØS-arbeidet i forvaltningen. Skal man oppfylle de politiske ambisjonene for EØS-arbeidet, er det behov for et godt arbeidsverktøy som legger til rette for tidlig involvering og påvirkning, gode og effektive arbeidsprosesser og god informasjon om EØS til offentligheten.

Med dette mener vi ikke å kritisere dagens arbeid med EØS-saker i forvaltningen. Vårt hovedinntrykk er at EØS-arbeidet i det store og hele holder høy kvalitet. Vår kartlegging av brukernes behov knyttet til EØS-arbeidet har imidlertid avdekket en del forbedringspunkter. De har i stor grad sammenheng med at dagens EØS-notatbase bare støtter opp om en liten del av EØS-arbeidet. I tillegg har løsningen en god del svakheter særlig knyttet til manglende fleksibilitet og brukervennlighet.

Vi har vurdert tre alternative tiltak for å støtte opp om EØS-arbeidet i forvaltningen:

- 1) 0-alternativet: Ett alternativ er ikke å utvikle et nytt digitalt støttesystem. Vi mener at dette alternativet ikke er realistisk fordi dagens EØS-notatdatabase ikke kan videreføres og at EØS-arbeidet krever et slikt støttesystem.
- 2) Minimumsløsningen (MVP-Minimal Viable Product): Det andre alternativet er å utvikle en løsning som ivaretar de funksjonene dagens EØS-notatbase ivaretar. Dette kan enten gjøres som et isolert alternativ eller som et grunnlag for mulig videreutvikling på et senere stadium.
- 3) EØS 2.0: Det tredje alternativet er å utvikle en komplett løsning som vi har kalt EØS 2.0. Det vil si at man utvikler et helhetlig støttesystemene for alle fasene i forvaltningens EØS-arbeid som møter brukerbehovene og de politiske ambisjonene. Utvikling av MVP-alternativet kan med fordel være første trinn i utviklingen av EØS 2.0.

Konklusjon 2: EØS 2.0 kan møte brukerbehovene og bidra til å oppfylle målene for EØS.

Vårt arbeid i tett samarbeid med brukerne viser at et nytt digitalt støttesystem som vi har valgt å kalle for EØS 2.0, langt på vei kan møte de kartlagte brukerbehovene og dermed også bidra til at de politiske ambisjonene kan oppfylles.

Konklusjon 3: EØS 2.0 gir mest samfunnsøkonomisk nytte.

Vår virkningsanalyse viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å utvikle EØS 2.0 (inkludert MVP som første trinn) overstiger virkningene, hvis man ikke tar med de ikke-kvantifiserbare virkningene. EØS 2.0 er imidlertid det tiltaket som gir mest samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det gjør at vi samlet sett anbefaler EØS 2.0, som er det tiltaket som gir best samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Uansett anbefaler vi å utvikle minimumsløsningen først som første trinn i en utviklingsfase mot et fullverdig system.

Konklusjon 4: UD bør styre løsningen sammen med brukere.

Riktig forvaltningsmodell for EØS 2.0 er avgjørende for å lykkes. Vi anbefaler at UD styrer løsningen sammen med de største brukerne organisert i et brukerforum. Videre anbefaler vi at DSS, som et etablert forvaltningsmiljø for digitale fellestjenester, forvalter løsningen. Utvikling, videreutvikling og vedlikehold kan derimot håndteres av en privat IT-leverandør som DSS følger opp.

Konklusjon 5: EØS 2.0 bør utvikles i to faser og leverandør velges gjennom konkurranse med forhandlinger.

Vi anbefaler at EØS 2.0 har en første leveranse som dekket minimumskravene. Så kan de øvrige kravene leveres i neste leveranse. Videre anbefaler vi at leverandør velges gjennom konkurranse med forhandlinger som vil være best egnet anskaffelsesprosedyre ved denne type utviklingsprosjekter.

1 Innledning

I denne rapporten drøfter og beskriver vi hvordan et nytt digitalt støttesystem, EØS 2.0, kan møte brukerbehovene. Videre gir vi en vurdering av hva som bør være hovedfunksjonene i EØS 2.0. Vi har også gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av EØS 2.0. Videre gir vi en anbefaling av hvordan man bør gå fram for å anskaffe og utvikle den nye løsningen. Våre konklusjoner er oppsummert i sammendraget.

1.1 EØS-arbeidet krever gode arbeidsverktøy

EØS-avtalen er den største og mest inngripende folkerettslige avtalen Norge har inngått. Store deler av norsk forvaltning er berørt av avtalen; både departementer, underliggende virksomheter og lokalforvaltningen. Viktige unntak er toll- og avgiftsområdet samt store deler av landbruksområdet.

Forvaltningen skal gjennomføre EU-reglene i norsk rett og praksis, og løpende følge opp og forvalte dem. Forvaltningen arbeider også opp mot beslutningsprosessene i EU og EØS, og har en viktig oppgave med å formidle og opplyse om arbeidet. Forvaltningen har også mulighet til å delta i utarbeidelse av nytt regelverk under EU Kommisjonen, og har en viktig oppgave i å koordinere og hente inn synspunkter fra norske berørte parter. Norge har derimot ikke adgang til å delta i regelverksdiskusjonene i EUs Råd eller parlament da vi ikke medlem av EU.

Gitt betydningen EØS-avtalen har for det norske samfunn, gitt kompleksiteten knyttet til oppfølging av avtalen og gitt ressursbruken knyttet til det samlede EØS-arbeidet, er det viktig å legge til rette for at EØS-arbeidet gjennomføres med:

- Høy kvalitet
- Kostnadseffektivitet
- God politisk forankring
- Best mulig ivaretagelse av norske interesser.

Et effektivt EØS-arbeid i forvaltningen fordrer tilstrekkelige ressurser, god kompetanse, gode rutiner, riktig prioritering og forankring. For å oppnå dette kreves gode arbeidsverktøy. Behovet for et arbeidsverktøy særlig tilpasset EØS-arbeidet har blant annet sammenheng med mengden EU-rettsakter som skal innlemmes i norsk rett og kompleksiteten i mange av disse rettsaktene for å tilpasse de til norske forhold.

Bakgrunnen for dette prosjektet er en erkjennelse av at norsk forvaltning per i dag bruker unødvendig mye ressurser på administrasjon i EØS-arbeidet, samarbeidet på tvers i forvaltningen er ikke alltid god nok, interessentene i samfunnet blir ikke alltid involvert tidlig nok og i tilstrekkelig grad, og offentligheten er ikke alltid i tilstrekkelig grad orientert om EØS.

Det er imidlertid viktig å bemerke at disse manglende ikke er gjennomgående for norsk EØS-forvaltning. Mye av EØS-arbeidet kjennetegnes ved at norske interesser blir ivaretatt, koordineringen er god, interessenter blir involvert og rettsakter blir innført i norsk rett til riktig tid og med høy kvalitet.

Videre kan vi legge til at det har vært og er et betydelig etterslep i innlemmelsen av enkelte rettsakter i EØS-avtalen, gjennomføringen av EØS-rettsakter i norsk rett, og vi har nylig sett et eksempel på feil i gjennomføringen av en rettsakt i norsk rett.

Et annet viktig moment er en erkjennelse av at norsk forvaltning ikke alltid makter å påvirke i tilstrekkelig grad i utredningsfasen av nye rettsaker i EU hvor muligheten til å påvirke er størst. Det finnes flere eksempler hvor rettsaker som ikke er tilpasset norske forhold har skapt betydelige problemer for Norge. Samtidig er det mange eksempler hvor norsk forvaltning evner å ivareta norske interesser på en god måte.

1.1.1 Hvorfor trenger Norge et nytt arbeidsverktøy?

Det er allerede etablert egne rutiner for forvaltningens EØS-arbeid. Det utarbeides et EØS-notat i EØS-notatbasen for hver EU-rettsakt som er relevant for Norge etter EØS-avtalen. Notatet blir oppdatert ved endring i status og behandles i spesialutvalg (SU) der berørte departementer og underliggende etater kan delta. Notatene lagres i en EØS-notatbasen og publiseres for å holde offentligheten orientert. Forvaltningen har en egen nettbasert databaseløsning for notatene som er tilgjengelig på regjeringen.no.

Denne databaseløsningen er viktig for å sikre lagring og publisering av notatene. Løsningen er imidlertid foreldet teknisk og det blir vurdert som lite aktuelt å videreføre den løsningen lengre enn ut 2020.

Det finnes i dag ikke noe digitalt verktøy som ivaretar alle forvaltningens behov/ønsker i det løpende EØS-arbeidet. EØS-notatbasen dekker kun en liten del av det totale EØS-arbeidet i forvaltningen.

1.1.2 Prosjektets formål

Prosjektet ble igangsatt ved et oppdrag i tillegg nr. 4 til "tildelingsbrev – Statsbudsjettet 2019", datert 16. mai 2019, ref. 18/4053-51. Punkt 5 i brevet beskriver oppdraget «Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet. UD og KMD ber Difi identifisere og analysere forvaltningens behov for faglig og administrativ støtte i arbeidet med EU/EØS-saker, som kan legges til grunn for beslutning om mulige løsninger som er effektive og bærekraftige over tid».

Utenriksdepartementet er ansvarlig for dagens administrative støttesystem for EU/EØS-forvaltning, EØS-notatbasen. Systemet er ikke bærekraftig fordi det på sikt vil være vanskelig å administrere og vedlikeholde notatbasen blant annet som følge av foreldet teknologi. Det er derfor behov for å vurdere et mulig nytt fagsystem som kan erstatte EØS-notatbasen og gi ytterligere funksjoner, som for eksempel samhandling med andre EØS-institusjoners IT-plattformer.

Prosjektet skal levere et kunnskapsgrunnlag som vil være et sentralt kunnskapsgrunnlag for en mulig investering i ett nytt fagsystem for forvaltning av EU/EØS-saker i henhold til kravene i utredningsinstruksen. Prosjektet omfatter ikke utvikling og implementering av selve fagsystemet. Kunnskapsgrunnlaget vil være et godt grunnlag for utarbeidelse av konkurransegrunnlag eller kravspesifikasjon.

1.2 Målgruppen og brukere

De viktigste i målgruppen for dette prosjektet og de viktigste brukerne av et nytt system for EØS, er UD, fagdepartementer og fagetater som har ansvaret for å gjennomføre EØS-rettsaker i norsk rett.

Et nytt system må legge til rette for god flyt og godt samarbeid disse organisasjonene mellom. Et nytt EØS-IT-system må også ivareta behovene til brukere utenfor forvaltningen. Stortinget må være godt informert til rett tid for å kunne utføre sine ansvarsoppgaver. Videre er det viktig at interessenter i samfunnet som kan påvirkes av regelverket, orienteres og gis mulighet til å påvirke beslutningsprosessen både i EU og i Norge.

2 Hva er EØS-arbeidet til forvaltningen?

I dette kapitlet søker vi å tegne et bilde av hva som kjennetegner forvaltningens EØS-arbeid.

2.1 Målet for norsk EØS-arbeid

«Aktiv europapolitikk har vært en prioritet for norske regjeringer siden folkeavstemmingen om EU-medlemskap i 1972. Det har vært tverrpolitisk enighet om at selv om Norge ikke er medlem av EU, skal vi være aktive deltakere, snarere enn passive tilskuere, i det europeiske samarbeidet. Denne målsettingen vil regjeringen videreføre. Norge er og skal fortsatt være en meningsberettiget deltaker og bidragsyter i det europeiske samarbeidet.

Et sentralt budskap i denne strategien er at europapolitikken ikke bare skal være aktiv, den skal også være effektiv. Det innebærer at den skal utformes og gjennomføres på en måte som gir størst mulig gjennomslag for norske interesser og våre visjoner for Europa. Den skal bidra til å nå regjeringens utenrikspolitiske og innenrikspolitiske mål, slik de er formulert i regjeringsplattformen og i denne strategien.

Mange ressurser og virkemidler må spille sammen for at europapolitikken skal være effektiv. De viktigste bidragene fra regjeringens side er å ha tydelige prioriteringer, være tidlig på banen, vise politisk engasjement, legge til rette for samspill på norsk side, bygge kunnskap og videreutvikle kanaler for påvirkning og medvirkning i det europeiske samarbeidet.»
(Regjeringens europastrategi 2018-2021)

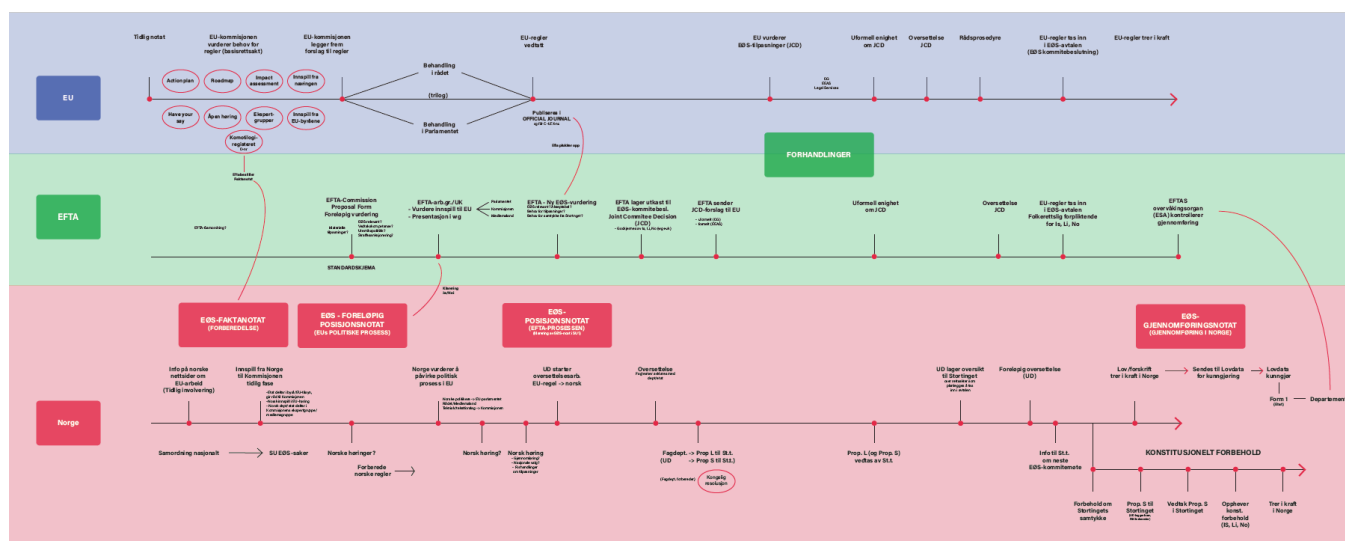
Det går videre frem av strategien at forvaltningen av EØS-saker skal forene kompetanse og ressurser, løse saker raskt og med god kvalitet, nye digitale løsninger, som svarer til brukerens behov, skal bidra til at dagens prosedyrer forenkles og effektiviseres. Regjeringen ønsker utvikling av systemer som vil lette dialogen mellom departement og etat, og styrke kontakten i forvaltningen og mellom etatene i det løpende arbeidet. Nye systemer skal også legge til rette for politisk styring og lett tilgjengelig informasjon til allmenheten og være basert på et 'Klart språk' perspektiv.

2.2 Forvaltningens EØS-arbeid

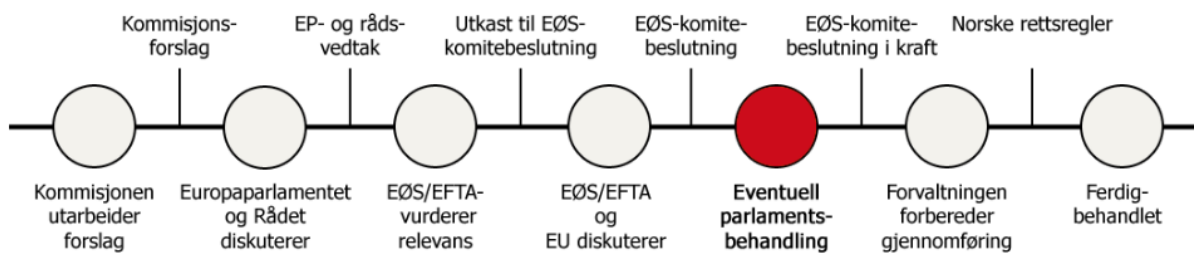
Forvaltningen møter EU/EØS i store deler av sin virksomhet bl.a. gjennom medvirkning og påvirkning av EUs beslutninger, og dialog og samarbeid med EFTAs institusjoner, EØS/EFTA-landene og EFTAs overvåkingsorgan (ESA).

Som fagmyndighet deltar forvaltningen i ekspertgrupper i EU, vurderer utkast til regelverk i EU, arbeider med å forberede lovgivning og forskrifter som gjennomfører rettsakter som har blitt innlemmet i EØS-avtalen. Videre skal forvaltningen informere om regelverk, gjennomføre høringer, informere Stortinget og implementere vedtatt regelverk i norsk rett.

Dette gjelder generelt for alle saker i departementet, ikke spesielt for EØS-arbeidet. Viktige saker løftes til statsråden.



Figuren illustrerer fasene i EØS-arbeidet og samspillet mellom EU, EFTA og Norge. Figuren må blåses opp for å kunne leses i detalj.¹



Figuren over, som er hentet fra europolov.no som et eksempel, gir et godt oversiktsbilde over alle beslutningsfasene knyttet til EØS fra hvor Kommisjonen arbeider med å utarbeide et forslag til rettsakt, til denne er innlemmet i EØS-avtalen og til slutt innført i norsk rett.

For den norske forvaltningens arbeid med EØS, gir det mening å dele dette inn i tre hovedfaser: Den første fasen omfatter deltakelse i EUs arbeid i EUs organer. Den andre fasen omfatter innlemmelse av EU-rettsakter i EØS-avtalen, mens den siste fasen omfatter gjennomføring i norsk rett.

De ulike aktørene har ulike roller, ansvar og plikter i de ulike fasene. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at Norges forpliktelser i EØS-avtalen blir overholdt. Det innebærer blant annet mye koordineringsarbeid mot fagdepartementene, dialog med UD, EFTA-sekretariatet og Stortinget.

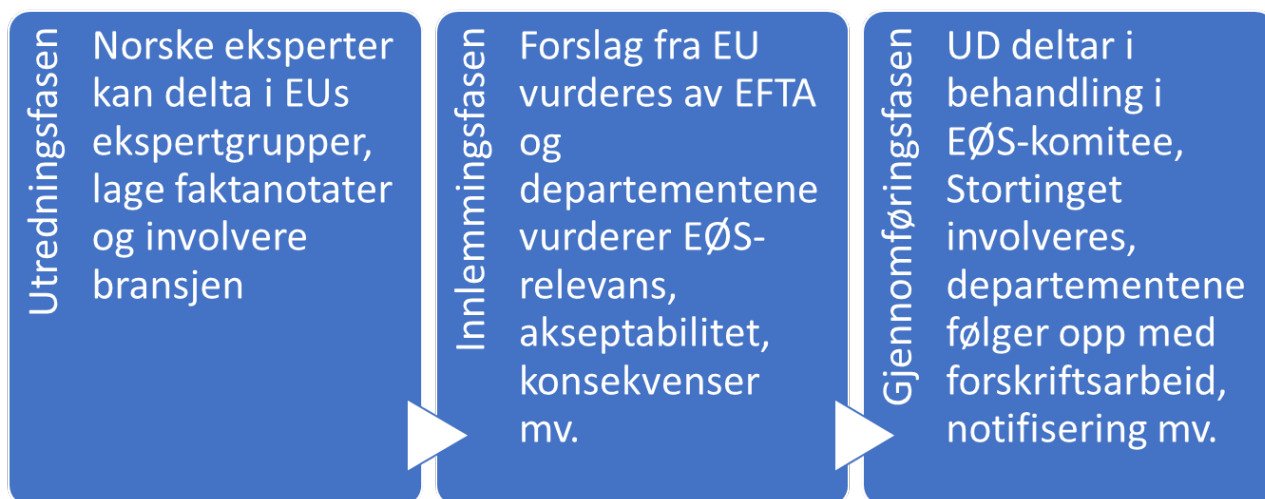
Det enkelte fagdepartement/direktorat skal sørge for at EØS-relevant regelverk innenfor sitt fagområde innlemmes i EØS-avtalen på en effektiv og god måte. I dette ansvaret ligger også å delta i aktuelle arbeidsgrupper og ekspertgrupper under EUs Kommisjon både for å holde

¹ Denne figuren er utarbeidet av Creuna AS basert på en tegnet versjon utarbeidet av Finanstilsynet.

seg orientert og søke å påvirke beslutningsprosessen i EU for å medvirke til utarbeidelse av et godt europeisk regelverk og ivareta norske interesser. Videre vil departementet ha ansvar for å involvere andre berørte fagdepartementer, samarbeide med underliggende fagetater og, ikke minst, informere/ involvere berørte aktører i samfunnet og allmennheten. De formelle pliktene overfor EFTA-sekretariatet, EØS-komiteen og ESA er grundig beskrevet i EØS-håndboken. Muligheten for å påvirke EU er størst i den fasen der regelverkene diskuteres før Kommisjonen har bestemt seg. Det vil derfor være viktig å ha ressurser til å kunne delta aktivt i denne fasen. Effektivisering av arbeidsflyten i gjennomføringsfasen kan slik sett frigjøre ressurser til å jobbe mer aktivt i utredningsfasen. Utredningsinstruksen inneholder også krav til høring og involvering av berørte parter. Instruksen har et eget kapittel for EØS-arbeidet.²

² Utredningsinstruksen er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Formålet med utredningsinstruksen er å fremskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Videre er det et formål at Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig måte.

Utredningsinstruksen inneholder minimumskrav i form av seks spørsmål som alltid skal besvares ved utredning av statlige tiltak. For tiltak som forventes å medføre vesentlige virkninger, herunder budsjettvirkninger for staten, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse i samsvar med Finansdepartementets gjeldende rundskriv for slike analyser (rundskriv R-109/14).



2.3 Støttesystemer for EØS-arbeidet

Det finnes ikke noe særskilt støttesystem for EØS-arbeidet i dag. Det meste av arbeidet foregår gjennom vanlig saksbehandlingsarbeid i den enkelte virksomhet og kommunikasjon mellom virksomheter går via e-post. Det gjelder også kommunikasjonen mellom Norge og EFTA-sekretariatet og ESA i stor grad.

Hovedrutinen er at det skal opprettes et EØS-notat for hver EØS-relevant rettsakt som oppdateres ved endring i status fra faktnotat, foreløpig posisjonsnotat, posisjonsnotat og til slutt til et gjennomføringsnotat. Det er utarbeidet et eget verktøy for å lagre og publisere disse notatene kalt EØS-notatbasen. Denne er offentlig tilgjengelig på regjeringen.no.

EØS-notatbasen fungerer godt som en informasjonskilde med tanke på rettsakters status og vurderinger rundt den enkelte rettsakt. Den er imidlertid vanskelig tilgjengelig og gir ikke et godt grunnlag for å ha god oversikt over EØS-forvaltningen.

For å bøte på dette, ble Europalov.no utviklet på initiativ fra Tore Grønningsæter mens han var råd på EU-delegasjonen og jobbet ved EFTA-sekretariatet. Portalen gir en bred oversikt over alle pågående EØS- og Schengen-saker basert på en rekke relevante kilder. Det er Grønningsæter som er redaktør, men ansvaret for portalen ligger nå hos Lovdata (<https://www.europalov.no/om-nettstedet>).

Europalov.no samler opplysninger om trinnene i behandlingen av nye rettsakter fra over 30 forskjellige nettsider og kilder. Mye av oppdateringen skjer manuelt, mens en eller flere kilder er basert på utveksling via API'er (Application Programming Interface).

Ved hjelp av forskjellige oversikter og søkemuligheter kan man på en enkel måte se hvor aktuelle saker befinner seg. Saker av særlig aktualitet vil presenteres på forsiden i form av nyhetsnotiser. Nettstedet gir også oversikt over nye EØS- og Schengen-relevante politikkdokumenter (grønnbøker, meldinger m.m.) fra Europakommisjonen.

De offentlige delene av forvaltningens EØS-notater utgjør en viktig informasjonskilde for nettstedet. På europolov.no vil man imidlertid se sakene før EØS-notatene skrives, og sakene følges også opp i etterkant av EØS-komitebeslutningene.

Europolov.no gir også adgang til de uoffisielle foreløpige norske oversettelsene av EØS-komiteens beslutninger straks vedtakene foreligger, dvs. før de offentliggjøres i EØS-tillegget.

3 Hvorfor trenger vi et nytt støttesystem, EØS 2.0, for forvaltning av EØS-arbeidet?

Vår kartlegging gir en sterk indikasjon på at det er behov for et mer velfungerende og effektivt administrativt støttesystem for å sikre en mer effektiv, åpen og målrettet EØS-forvaltning. I dette kapitlet vil vi kort oppsummere utfordringsbildet basert på vår kartlegging som underbygger at dagens løsning ikke bidrar tilstrekkelig til å nå de politiske ambisjonene for EØS-forvaltningen. For en utdyping av utfordringsbildet til brukerne, se vedlegg 2.

3.1 Noen politiske ambisjoner blir ikke oppfylt i dag

Ambisjonen er at Norge skal kunne evne å medvirke to gode europeiske løsninger, påvirke beslutningsprosessene i EU i tilstrekkelig grad for å ivareta norske interesser, ha effektive arbeidsprosesser, en smidig samordning, involvere berørte parter tidlig og sikre offentligheten god tilgang til informasjon om EØS-saker.

3.1.1 Oppnå mer aktiv påvirkning

Våre undersøkelser tyder på at det kan være mye å tjene på mer aktiv EU-påvirkning og det er et potensial for å effektivisere rutiner og få mer ut av ressursene. Videre er det et potensial for å gjøre informasjon mer og bedre tilgjengelig for offentligheten. Dette er også en problemforståelse som ligger til grunn for de politiske ambisjonene i Regjeringens Europastrategi, og som bekreftes gjennom vår brukerkartlegging. Dette er også bekreftet i tidligere analyser fra blant annet Difi (Difi 2016:7 Utenforskapenes muligheter).

3.1.2 Effektive arbeidsprosesser og bedre sporbarhet

Det er behov for bedre støtte også i gjennomføringsfasen. Dagens løsning bidrar ikke til effektive arbeidsprosesser. Det blir brukt mye tid på dobbeltregistrering av opplysninger, som følge av at ingen av de relevante systemene er integrert. Dagens løsning gir ingen mulighet til å dele og formidle informasjon på tvers i forvaltningen, så det må løses med e-post og vedlegg, som igjen må lastes opp i basen. Det er ikke mulighet for å spore endringer eller ha versjonslogg i basen, noe som er viktig for etterretteligheten og kvaliteten på de dataene som ligger i basen. Dette kan også skape utfordringer når man ønsker å se hva som er gjort i en sak på ulike tidspunkt. I dagens løsning finnes en versjon av hvert dokument, og ikke en logg. En er derfor avhengig av skyggearkiver og systemer som kan ivareta denne funksjonen i dag.

Generelt er det behov for mer fleksibilitet i arbeidet. Det er i dag liten mulighet til å differensiere mellom små og store saker og for å kunne ha samesaker. Det er også behov for å kunne gruppere saker, binde saker sammen med videre.

Gode og effektive arbeidsprosesser vil også kunne redusere risikoen for backlogg ettersom det blir lettere å få behandlet saker innenfor gitte frister. Samtidig vil forsinkelser kunne oppstå av politiske årsaker som et administrativt støttesystem ikke kan eller skal undergrave. Et velfungerende støttesystem vil imidlertid også støtte politiske beslutningsprosesser og slik

bidra til at disse kan gjennomføres raskere enn ellers og med bedre kvalitet som følge av bedre beslutningsgrunnlag.

3.1.3 Samordning og samarbeid i saksbehandlingen

Dagens løsning bidrar ikke til effektiv samordning. Det er ikke mulig å samarbeide simultant i EØS-notatdatabasen, og det er ikke lett tilgjengelig å dele notater mellom saksbehandlere selv om det er en funksjon for å endre saksbehandler. Videre er det vanskelig for saksbehandlere å gjenfinne dokumenter og det er vanskelig for koordinatorene å ha oversikt på tvers. Dette fører til unødvendig tid brukt på koordinering og samordning på e-post. Enkle oppgaver, som å gi innspill til hverandre, dele dokumenter og koordinere prosesser må støttes av manuelle prosesser og eposter.

3.1.4 Høring og involvering

Involvering og høring av berørte bedrifter, brukere, interesseorganisasjoner, stortingspolitikere og befolkningen er det ikke tilrettelagt for i dagens løsning. Dagens EØS-notat mal er ikke tilrettelagt for å skulle gjenbrukes til offentlige høringer. Notat-malen er heller ikke oppdatert til å inneholde utredningsinstruksen krav. Dette fører til dobbeltarbeid for saksbehandlere som må benytte seg av flere verktøy og gjenta de samme prosessene (for eksempel synliggjøre og utrede administrative og økonomiske konsekvenser) to eller flere ganger. Virksomhetene selv lager egne løsninger for høringer, og noen virksomheter benytter regjeringen.no sin hørings mulighet. Det er vanskelig tilgjengelig for berørte parter å få oversikt over høringer av nytt EØS-regelverk og det er vanskelig å få oversikt over nye høringer på ulike saksområder. Dagens system bidrar ikke til ambisjonen om tidligere høringer og involvering.

3.2 Dagens løsning er ikke et alternativ

Det er ikke mulig å videreføre dagens verktøy som et alternativ for å sikre god EØS-forvaltning for fremtiden. Kontrakten med leverandør utløper i 2020, og det er svært usikkert hvorvidt det er mulig å forlenge videre utover en kortere periode. Dagens løsning har også store sårbarheter knyttet til sporbarhet, arkivering, manglende funksjonalitet og bærekraftighet over tid. Brukerne opplever ikke at dagens løsning svarer til deres behov. Dagens løsning, EØS-notatbasen, er utdatert og ikke mulig å fornye i sin nåværende form.

Dagens løsning tilrettelegger altså ikke for at de politiske målene på området nås, og heller ikke brukernes behov og utfordringsbilde blir møtt. Spørsmålet blir så hvordan og i hvilken grad et nytt faglig støttesystem kan støtte opp om de politiske ambisjonene for EØS-arbeidet på en måte hvor kostnadene står i et rimelig forhold til gevinstene. Det haster med å få på plass en ny løsning. For å besvare dette har vi kartlagt de viktigste brukerne og interessentene sine behov og utfordringsbilder. Videre har vi operasjonalisert disse behovene til funksjoner og prinsipper for en ny løsning, prioritert de viktigste behovene, pekt på mulige gevinster og anslått kostnader i de påfølgende kapitlene.

4 Hvordan kan en ny digital løsning møte brukerbehovene?

Ved hjelp av metodikken Google-Sprint har ulike brukere fra forvaltningen, sammen med prosjektgruppen, jobbet for å lage visuelle analoge modeller og slik lagd konkrete bilder av behovene en ny løsning skal søke å nå. Vi har gjennom denne metoden utviklet brukerprofiler, brukerhistorier og funksjonalitetsprinsipper.

Formålet med Google-Sprinten var å utforske og designe fremtidig arbeidsflyt og brukeropplevelse på en sånn måte at prosessen blir mer åpen, delende og effektiv for alle brukere og interessenter.

Deltakerne utarbeidet i fellesskap et mål for ny løsning:

Målet er å utvikle en ny løsning som styrker EØS-arbeidet ved å legge til rette for bedre **påvirkning**, en **åpen** og **effektiv** saksflyt og **riktig implementering**.

Disse målene er i tråd med regjeringens europastrategi.

Påvirkning	Åpen	Effektiv	Riktig implementering
Informasjon er tilgjengelig tidlig for mange ulike aktører	Integrasjon fra start til slutt, til publisering og arkivering	Godt skriveverktøy	Riktig lovfortolkning
Vi deler informasjon på tvers og til berørte parter.	Lett tilgjengelig informasjon og data til offentligheten	Effektiv håndtering av lenker og gjenbruk av tekst.	Legger til rette for å følge gjeldende lover og instruksjoner i forvaltningen
Vi har tilgjengelig relevant informasjon	Lett og samarbeide og samhandle i sanntid med andre	Tilrettelagt for samarbeid	Håndterer tilpasninger enkelt og oversiktlig
Systemet tilrettelegger for påvirkning av EUs beslutningsprosesser	Virksomheter i forvaltningen	Automatisert når mulig	Støtte til å følge opp og holde frister
	Synliggjør konsekvenser for berørte parter og offentligheten tidlig	Tilrettelegger for forenkling og forbedring av administrative prosesser	Transparent for andre brukere, alle endringer er sporbare og reverserbare
	Gir oversikt over relevante indikatorer		

Hvis vi lykkes med dette målet, når man også regjeringens strategi for EØS-arbeidet i forvaltningen. Brukerne har valgt å kalle den nye løsningen EØS 2.0.

4.1 Brukerprofiler

Deltagerne på sprinten definerte de viktigste brukerprofilene av EØS-2.0. Brukerprofilene skal oppleves som troverdige og relevante brukere av EØS 2.0. De skal ikke representere ekte personer eller stillingshjemler og en brukerprofil kan for en virksomhet romme oppgavene til flere ansatte. Hensikten med å lage brukerprofiler er for å forstå kjernebrukernes behov i EØS 2.0 bedre.

Deltagerne definerte følgende profiler:

- Nils saksbehandler
- Siri koordinator
- Ove i UD
- Kari leder

Disse fire er brukerne av forvaltningsdelen av EØS 2-0. Videre har vi identifisert tre brukere som er konsumenter av den informasjonen forvaltningen produserer og dermed brukere av den åpne løsningen. Disse er:

- Petter Stortingspolitiker
- Bjarne bedrift
- Frida NGO

4.1.1 Nils saksbehandler

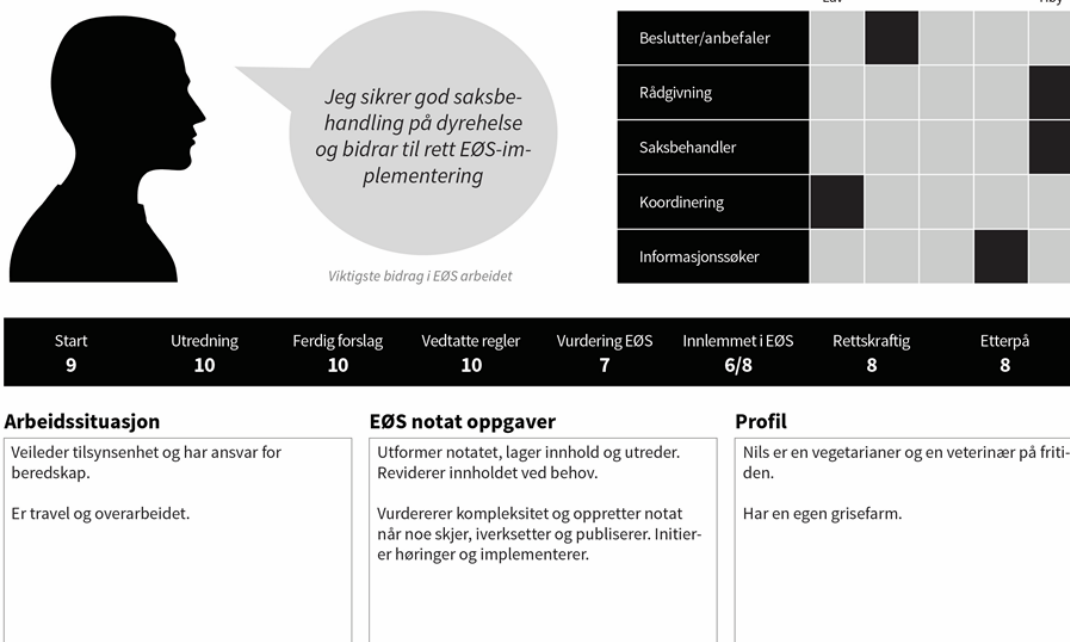
Nils er seniorrådgiver og jobber i en underliggende virksomhet og har ansvaret for tilsyn og beredskap. Hans viktigste bidrag i EØS-arbeidet er "Jeg sikrer god saksbehandling på dyrehelse og bidrar til rett EØS-implementering".

Nils sine EØS-oppgaver er å utforme notater, lage innhold og utrede. Han reviderer også notater ved behov. Nils vurderer kompleksitet, oppretter notater når noe skjer, iverksetter og implementerer regelverk. Han gjennomfører høringer. Nils er aktiv i alle fasene av EØS-arbeidet, og har oppgaver i basen fra starten på "før-forslagsstadiet" i EU til et nytt regelverk er implementert i norsk rett.

Nils sine viktigste mål i EØS-2.0 er:

- Informere og dele informasjon i forvaltningen og gjøre den offentlig tilgjengelig
- Å utforme og oppdatere EØS-notater
- Å gjøre konsekvensutredninger for nye rettsaker/forslag
- Kunne involvere og høre berørte parter
- Ha tilgang til informasjon fra EFTA-sekretariatet, Lovdata, EEA-lex og EU-lex
- Integrasjon med EFTA sekretariatet, EU- og EFTA-domstolen og ESA
- Ha oversikt over rettsaker i et flytskjema med varsler om endringer
- Automatisert saksbehandling der det er mulig med integrasjon til arkivsystem og offentliggjøring
- Kunne samarbeide med andre i forvaltningen på tvers av sektorer

Nils, seniorrådgiver, 42 år



Figur 1 Grafisk fremstilling av Nils sin brukerprofil. Brukerprofil er gitt en karakter fra 1-10 på hvilke faser av EØS arbeidet hen vil trenge EØS 2.0, høy verdi indikerer høy avhengighet av systemet. I tillegg er brukerprofilen gitt en karakter fra lav til høy på hvilken type oppgaver hen har (Beslutte – rådgivning – saksbehandling – koordinering – informasjonssøking).

Et typisk scenario hvor Nils vil trenge å bruke EØS-2.0 kan være følgende:

Høring: Nils har utredet en ny rettsakt og skrevet ferdig et EØS-notat, han klargjør høringsbrevet under saken til rettsakten i EØS-2.0. gjennom plattformen sender han ut høringen til berørte parter.

Viktige brukerhistorier for Nils:

- «Nils trenger informasjon til ulike plattformer for å hente informasjon i arbeidet med saken. Skrivefunksjonaliteten må være «moderne» og må ha lister på interessenter fordi det skal være enklere å skrive notatet og involvere interessenter.»
- «Når EU har kommet med et forslag, må Nils involvere. Da må han ha lister over interessenter og et godt integrert system for å dokumentere og samle det han har gjort.»
- «Nils trenger hele tiden en oversikt over status i saken i forbindelse med bl.a. gjennomføring og implementering.»

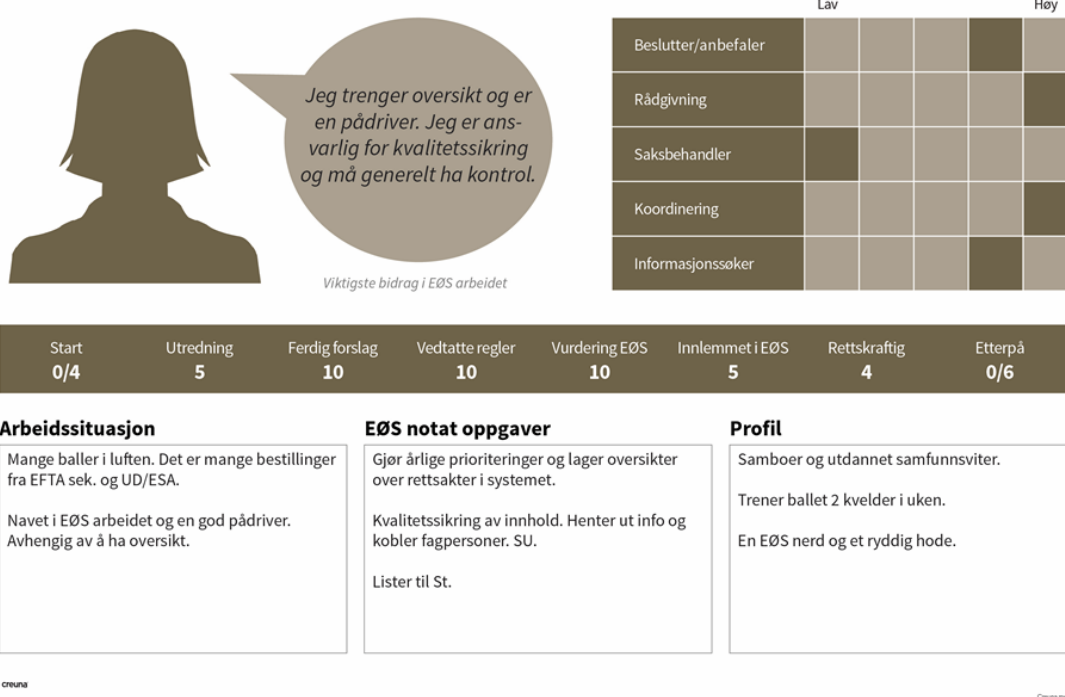
4.1.2 Siri koordinator

Siri er koordinator for EØS-arbeidet, 35 år og samfunnsviter. Hun er EØS-«nerd» og har et ryddig hode. Siri har mange pågående saker og har kontakt med blant annet UD, EFTA og

ESA. Siri er navet i EØS-arbeidet og er en god pådriver. Siri er avhengig av å ha god oversikt over det som skjer i sin egen virksomhet. Siri mener hennes viktigste bidrag til EØS-arbeidet er følgende: "Jeg trenger oversikt og er en pådriver. Jeg er ansvarlig for kvalitetssikring og må generelt ha kontroll".

Siri sine EØS-oppgaver er blant annet å gi strategiske råd og vurderinger, gjøre årlige prioriteringer og lage oversikt over rettsaker i systemet. Siri kvalitetssirkler innhold i notater, henter ut informasjon og kobler fagpersoner sammen. Siri er sekretær for og driver frem arbeidet i et spesialutvalg. Siri er aktiv i alle fasene av EØS-arbeidet.

Siri, koordinator EØS, 35 år



Figur 2 grafisk fremstilling av Siri sin brukerprofil. Brukerprofil er gitt en karakter fra 1-10 på hvilke faser av EØS arbeidet hen vil trenge EØS 2.0, høy verdi indikerer høy avhengighet av systemet. I tillegg er brukerprofilen gitt en karakter fra lav til høy på hvilken type oppgaver hen har (Beslutte – rådgivning – saksbehandling – koordinering – informasjonssøking).

Siri sine viktigste mål hun ønsker å oppnå i EØS-2.0 er:

- Kunne kvalitetssikre notater, det vil si kunne redigere, refusere eller akseptere notater, med mulighet for å gi kommentarer og returnere notater til saksbehandler
- Klargjøre behandling i spesialutvalgt (SU)
- Være en pådriver, initiere dialog og se status med endringer
- Holde oversikt over pågående, innkomne og historiske rettsaker
- Ha tilgjengelig tall, statistikk og rapportering på ulike indikatorer
- Å kunne returnere automatisk utfylte standardark til EFTA-sekretariatet etter godkjenning i SU

- Å kunne få ferdig utfylte Form 1- skjemaer for gjennomsyn før oversendelse til ESA etter at en rettsakt er vedtatt i EØS-komiteen og rettsakten er gjennomført i norsk rett.
- Kunne raskt og effektivt klarere utkast til "long list", kommenterte lister og halvårslige lister til Stortinget
- At norske oversettelser av rettsakter sømløs oversendes rett person (saksbehandler/Lovdata) rett før regelverket skal behandles i EØS-komiteen

Et typisk scenario i arbeidshverdagen hvor Siri vil bruke EØS-2.0 kan være:

Siri skal gjøre klart et møte i et spesialutvalg (SU). Siri har mottatt alle EØS-notater fra saksbehandlerne som er klare for SU. Siri huker av for hvilke saker som skal behandles på neste møte. EØS-2.0 pakker sammen EØS-notatet, møteinnkallingen og en kalender invitasjon til deltagerne i SU. Etter at saken er behandlet i SU ønsker Siri å sende et notat tilbake til ansvarlig saksbehandler for oppfølging, de andre notatene godkjennes. Både UD og rette virksomhet blir oppdatert om endringen i status.

Viktige brukerhistorier for Siri:

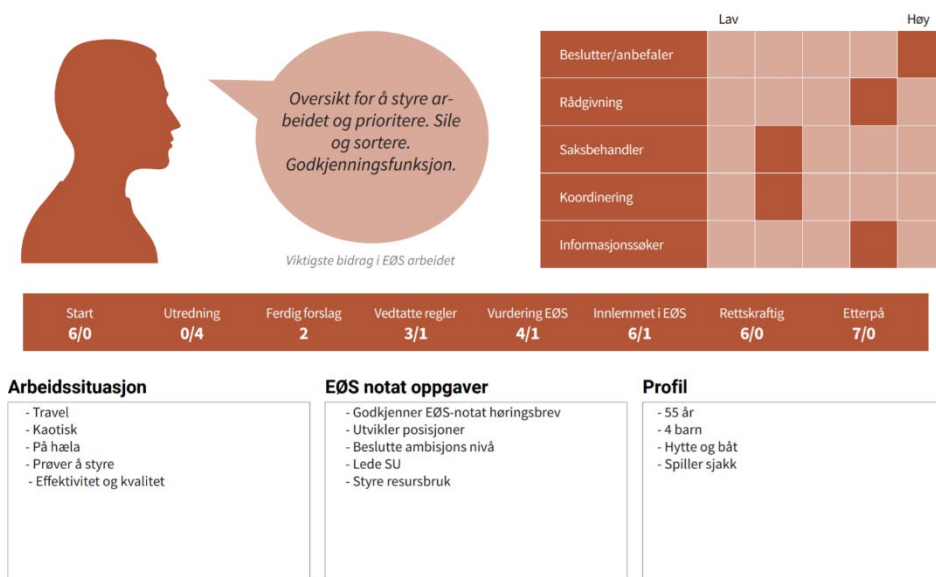
- *EFTA-sekretariatet sender ut henvendelser som f.eks.: EU forordning 2020/xxxx – vurdering av gjennomføring i norsk rett. (på noen forvaltningsområder sendes dette direkte til underliggende etat, slik at Siris rolle kun er å kontrollere vurderingen, EØS-hjemmel, EØS-relevans etc.)*
- *Diskusjoner rundt tilpasningstekster*
- *Fordele ansvaret for: EU roadmaps, action plans, refit-høringer etc.*
- *Siri må notifisere ESA om at norske myndigheter har gjennomført EU-rettsaktene i norsk rett. Systemet etablerer og fyller ut et Form 1-skjema med lenke til gjeldende forskrift i lovdata. Eventuelt at underliggende etat gjør dette direkte til ESA.*
- *Siri trenger EØS-notat fra saksbehandler. Siri må involvere relevante saksbehandlere i relevant organisasjon som gir tilbakemeldinger til Siri. Kan være behov for fagdialog mellom saksbehandler og fagpersoner i departementet. Når notatene er klarert, skal notat behandles i SU. Ønske om forenkling, samarbeid i tidlig fase og unngå dobbeltarbeid.*
- *Etter godkjenning i SU fyller systemet ut standardark og varsler om at det er klart for forsending til EFTA-sekretariatet*

4.1.3 Kari Leder

Kari jobber som seksjonsleder i et departement eller etat. Hun kjenner at det er en evig prioritering av ressurser og at hun for ofte prioriterer vekk ressurser og tid til EØS-saker fordi hun har manglende beslutningsunderlag. Når hun får lister fra Utenriksdepartementet så blir hun alltid litt bekymret over hvor mange saker som hun må sørge for at saksbehandlere i hennes seksjon må oppdatere.

PERSONAS

Kari, leder dep/etat (seksjonsleder etat)



Figur 3 Grafisk fremstilling av Kari sin brukerprofil. Brukerprofil er gitt en karakter fra 1-10 på hvilke faser av EØS arbeidet hen vil trenge EØS 2.0, høy verdi indikerer høy avhengighet av systemet. I tillegg er brukerprofilen gitt en karakter fra lav til høy på hvilken type oppgaver hen har (Beslutte – rådgivning – saksbehandling – koordinering – informasjonssøking).

Kari sine viktigste mål hun ønsker å oppnå i EØS-2.0 er å kunne:

- Gjennomføre raskere godkjenningssprosess for EØS-notat og høringsbrev
- Gjennomføre raskere prosess på å utvikle posisjoner og forstå hva hun trenger å allokere av ressurser for å få gjort dette
- Få et bedre underlag for å kunne lede SU. For eksempel oversikt over status på saker, hvor langt de er kommet og hvem som har ansvaret og hva som er årsaken til at ting henger (dashboard)
- Få et varsel som gir innspill på å styre/endre ressursbruk og prioritering av oppgaver blant ansatte

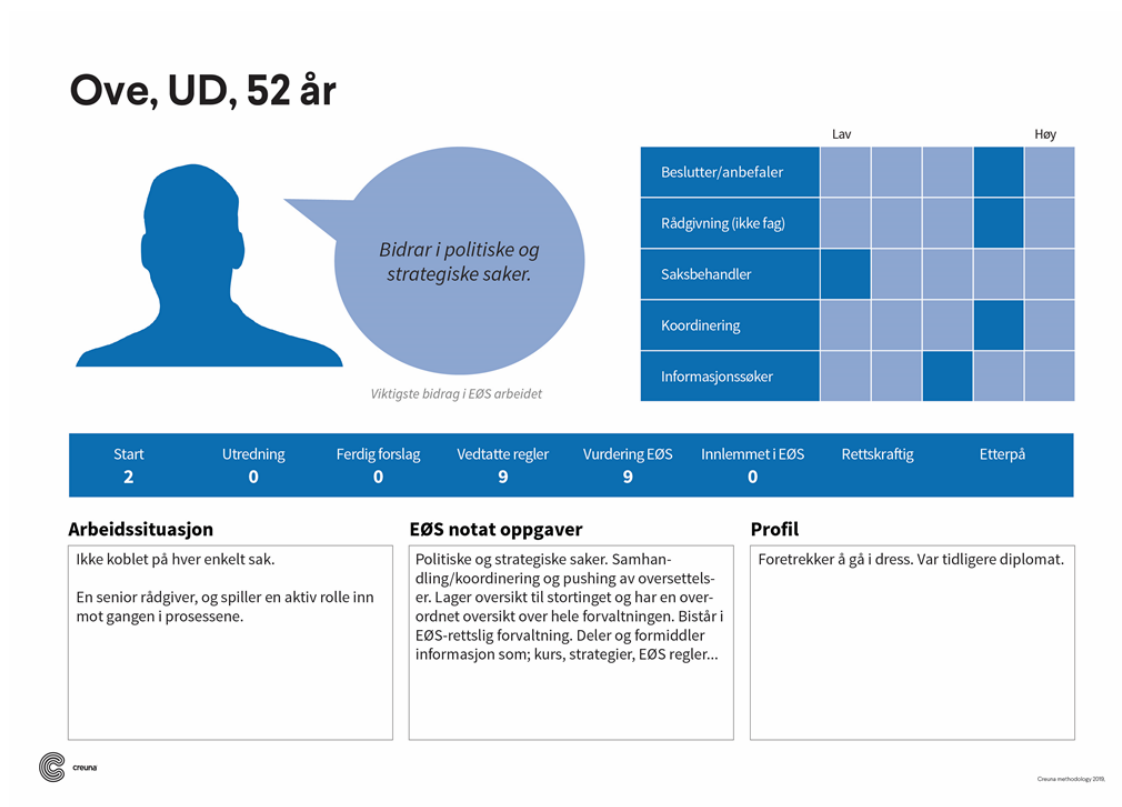
Det er ikke utviklet scenario eller brukerhistoriene for Kari.

4.1.4 Ove i Utenriksdepartementet

Ove er 52 år, jurist, tidligere diplomat og jobber i Utenriksdepartementet. Ove sin viktigste oppgave i EØS-arbeidet er å "bidra i politiske og strategiske saker" og til å påse at regjeringsapparatet samlet sett fører en aktiv Europapolitikk og innlemmer EØS-regelverk i tråd med etablerte rutiner:

- Hans EØS-oppgaver er knyttet til å utarbeide regjeringens arbeidsprogram for EØS. Han koordinerer oversettelser i UD.
- Bidrar i utarbeidelsen av de halvårlige og kommenterte liste til Stortinget. Ove deltar i noen spesialutvalg.
- Ove er med i koordineringen av long list/short list osv, i forbindelse med møter i EØS-komiteen.
- Ove er ikke koblet på enkeltsaker, med mindre de er særlig viktige/vanskelige.

- Han kan delta i møter i EFTAs underkomité: «Subcommittee V on Legal and Institutional Matters».



Figur 4 Grafisk fremstilling av Ove sin brukerprofil. Brukerprofil er gitt en karakter fra 1-10 på hvilke faser av EØS arbeidet hen vil trenge EØS 2.0, høy verdi indikerer høy avhengighet av systemet. I tillegg er brukerprofilen gitt en karakter fra lav til høy på hvilken type oppgaver hen har (Beslutte – rådgivning – saksbehandling – koordinering – informasjonssøking).

De viktigste målene for Ove er å kunne gjøre i EØS-2.0:

- ha oppdatert oversikt over viktige EØS-saker, for eksempel med tanke på halvårlig informasjon til Stortinget
- Søke etter forsinkede saker, holde oversikt over etterslep
- Ha tilgjengelig statistikk, tall og rapporteringer (feks til bruk i listene til Stortinget), herunder også oversikt over hvilke rettsakter som har et art. 103-forbehold.
- Ha mulighet til å holde oversikt over pågående, innkommende, historiske rettsakter på tvers av forvaltningen
- Kunne initiere oversettelser på bakgrunn av endret status i notater
- Kunne utarbeide utkast til longlist og ha støtte i hele den beslutningsprosessen
- Kunne formidle og dele informasjon om kurs, nyheter og strategier.

Et scenario hvor Ove vil bruke EØS-2.0 kan være:

Ove skal lage den halvårlige listen til Stortinget. I EØS-2.0 har han oversikt over alle pågående saker i hele forvaltningen. Ove får et forslag fra EØS-2.0 til listen og sier "OK" til

denne. Dermed går det et varsel til alle koordinatorene og saksbehandlere om å klarere at «deres» EØA-notat(er) er klart for å være på listen til stortinget.

Viktige brukerhistorier for Ove:

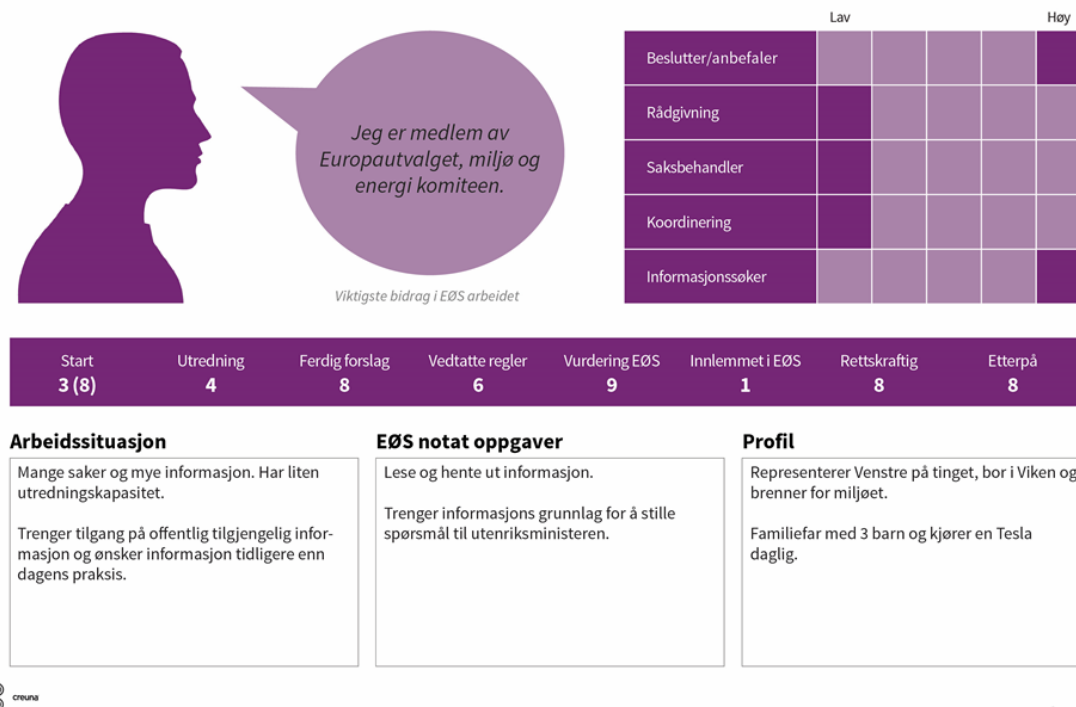
- *Ove åpner appen på mobilen og klikker seg inn på «Ove sine SU». Der ser han dagens agenda, med tilhørende saksdokumenter. Da har Ove oversikt! For å sette seg bedre inn i en rettsakt, klikker Ove seg videre inn og leser hele «posisjonsnotatet». Nå kan Ove forberede sin deltakelse til SU-møtet.*
- *Ove ber fagdepartementet om info om status i kompliserte, utestående saker. Fagdepartementet melder om status til den enkelte sak og gir tilbakemelding til UD, som UD tar med seg til underkomiteen.*
- *ESA utarbeider liste over utestående saker, dvs. de som ikke er gjennomført i norsk rett. Ove mottar denne. Ove vil si fra til ansvarlig departement at deres sak er på listen. Han går inn i løsningen, søker opp rettsaktene som genererer en liste til alle EØS-koordinatorene (Siri) og ber dem verifisere informasjonen. Dermed kan Ove og fagdepartementene raskere behandle og svare på ESA sin bestilling.*
- *En journalist ringer Ove og spør: Hvor mye EØS-regelverk har Norge ennå ikke implementert? Ove går inn i løsningen og klikker seg inn på backlog. Der ser han en oversikt over regelverk som er vedtatt i EU hvor fristen er overskredet. Han ser fort litt visuell statistikk, f.eks. antall, år/tid, departement m.m. Deretter kan han trykke seg inn på de enkelte rettsaktene hvis han lurer på mer. Med denne nye funksjonaliteten er han i stand til å svare journalisten med oppdatert og presis, overordnet informasjon.*

4.1.5 Petter stortingspolitiker

Petter er Stortingspolitiker fra Venstre og Viken. Han er 57 år og trebarnsfar. Petter er ikke bruker inne i EØS-2.0, men konsumerer de dataene som bli gjort tilgjengelig i den åpne løsningen.

Petter er medlem av Stortingets Europautvalg og Miljø- og energikomiteen. Han har mange ulike saker å sette seg inn i og har lite utredningskapasitet. Det han trenger fra EØS-2.0 er å lese og hente ut relevant informasjon. Dette bruker Petter til å stille spørsmål til Utenriksministeren og til å utvikle egne politiske standpunkt om nye rettsakter og saker.

Petter, stortingspolitiker, 57 år



Figur 5 Grafisk fremstilling av Petter Stortingspolitiker. Brukerprofil er gitt en karakter fra 1-10 på hvilke faser av EØS arbeidet hen vil trenge EØS 2.0, høy verdi indikerer høy avhengighet av systemet. I tillegg er brukerprofilen gitt en karakter fra lav til høy på hvilken type oppgaver hen har (Beslutte – rådgivning – saksbehandling – koordinering – informasjonssøking).

Petter sine viktigste mål han ønsker å oppnå i EØS-2.0 er å kunne:

- Ha oversikt over hvor rettsakter er i prosess og hvilke konsekvenser de innebærer for Norge
- Ha lett tilgjengelig informasjon
- Kunne skaffe seg innsikt i saksgang for en rettsakt (for eksempel ved hjelp av flytskjema)
- Ha tilgang til løsningen på nettbrett og mobil
- Kunnskap om EØS "on demand" når han trenger det
- Kunne ha personlig abonnement på relevante EØS-nyheter.

Et scenario hvor Petter vil kunne bruke EØS-2.0 kan være:

Petter ønsker å få informasjon om en rettsakt som snart skal behandles på Stortinget. I EØS-2.0 kan Petter søke på relevante ord i et fritekstsøk og få opp relevante rettsakter. EØS-notatet gir han et sammendrag, oversikt over aktuelle økonomiske og administrative konsekvenser, foreløpige vurderingen samt mer informasjon av høringsinnspillene fra rettsakten. I tillegg er det lenker og vedlegg med annen relevant informasjon for vurdering av rettsakten.

De viktigste brukerhistoriene for Petter:

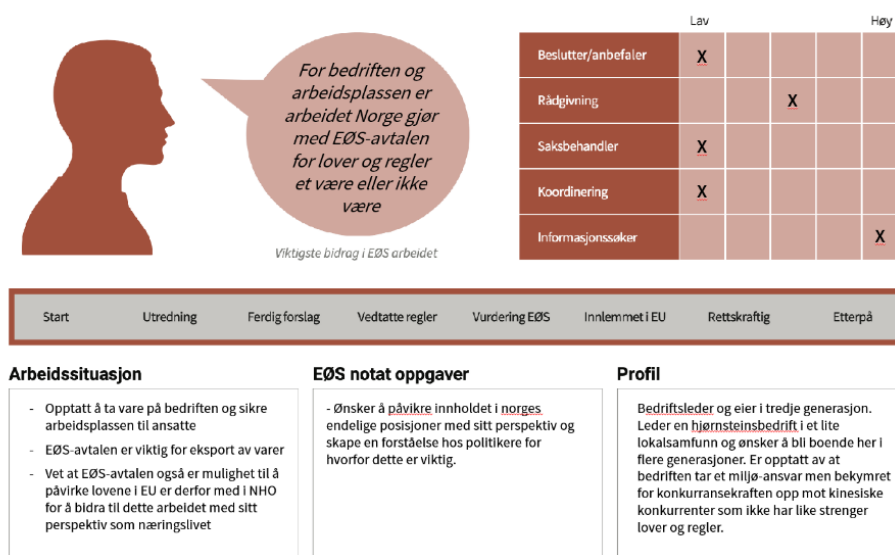
- *Petter vil sette mine preferanser i systemet fordi da ser jeg sakene som er relevante for de områdene jeg følger og jeg blir en bedre folkevalgt.*
- *Petter vil se den halvårslige rapporteringen i systemet fordi da kan han raskt lese sakene som er relevante for de områdene jeg følger.*
- *Når Petter ser den enkelte sak vil han «forstå» hva som er skrevet (hva gjelder denne rettsakten) og Petter vil ha lenker og merknader fra høringen slik at han kan diskutere i den politiske debatten.*

4.1.6 Bjarne bedrift

Bjarne er bedriftseier for en kraftkrevende bedrift lokalisert 2 timers reisetid utenfor Bergen og sysselsetter 150 ansatte. Bedriften produserer resirkulerbar emballasje til matvareindustrien. Bjarnes bedrift er medlem i NHO og leder det regionale styret i NHO.

PERSONAS

Bjarne Bedrift



Figur 6 Grafisk fremstilling av Bjarne sin brukerprofil. Brukerprofil er gitt en karakter fra 1-10 på hvilke faser av EØS arbeidet hen vil trenge EØS 2.0, høy verdi indikerer høy avhengighet av systemet. I tillegg er brukerprofilen gitt en karakter fra lav til høy på hvilken type oppgaver hen har (Beslutte – rådgivning – saksbehandling – koordinering – informasjonssøking).

Bjarne sine viktigste mål han ønsker å oppnå i EØS-2.0 er å kunne:

- Ha oversikt over hvilke saker som vil angå hans bedrift og arbeidsplassene
- Få oversikt over hvor rettsaker er i prosess i EU eller EFTA, og hvilke konsekvenser rettsaktene de innebærer for Norge
- Enkelt kunne levere innspill tidlig i regelverksprosessen og delta i høringer på saken gjerne sammen med de tillitsvalgte
- Ha lett tilgjengelig informasjon og mulighet til å fordype seg i detaljkunnskap
- Kunne skaffe seg innsikt i saksgang for en rettsakt (for eksempel ved hjelp av flytskjema)

- Ha tilgang til løsningen på nettbrett og mobil
- Kunne ha personlig abonnement på relevante EØS-nyheter.

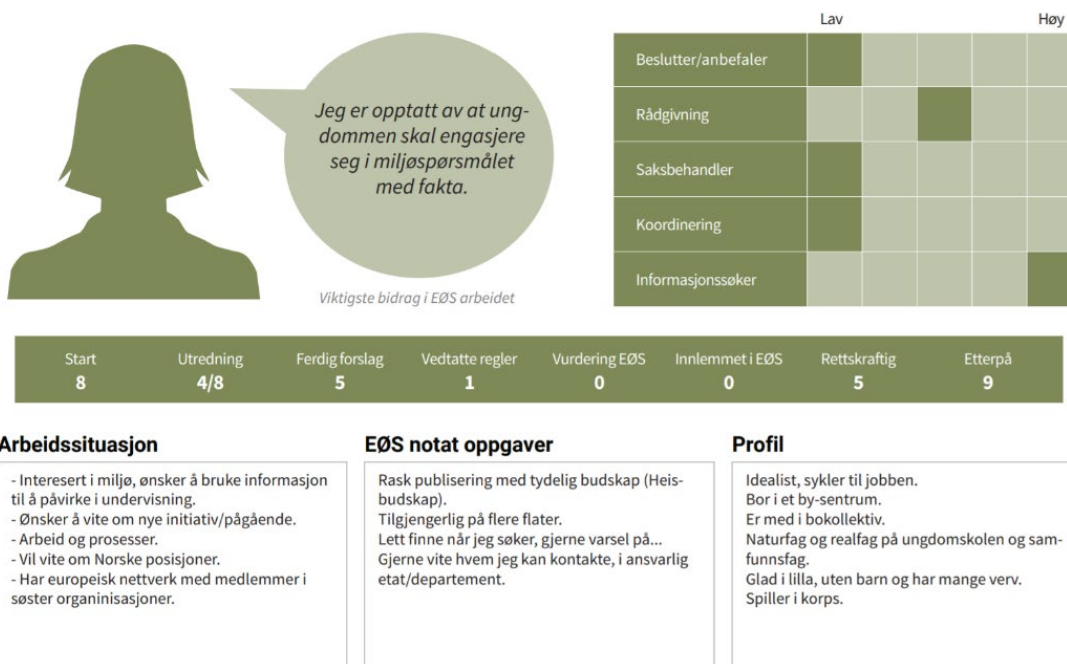
Det er ikke utviklet scenario eller brukerhistorier for Bjarne.

4.1.7 Frida NGO og lærer

Frida er lærer og aktiv i Naturvernforbundet. Hun er opptatt av miljø både som underlag for undervisning og gjennom aktiv tillitsvalgt. Hun bruker mye tid på å søke opp informasjon om miljø saker for underlag i undervisningen men også i sitt frivillige arbeid. Hun er frustrert over at hun finner mer informasjon om miljø saker på EUs sider enn på de norske sidene til regjeringen når det er saker hun mener er viktig for Norge.

PERSONAS

Frida, lærer, 42 år, aktiv i naturvernforbundet



Figur 7 Grafisk fremstilling av Frida sin brukerprofil. Brukerprofil er gitt en karakter fra 1-10 på hvilke faser av EØS arbeidet hen vil trenge EØS 2.0, høy verdi indikerer høy avhengighet av systemet. I tillegg er brukerprofilen gitt en karakter fra lav til høy på hvilken type oppgaver hen har (Beslutte – rådgivning – saksbehandling – koordinering – informasjonssøking).

Frida sine viktigste mål hun ønsker å oppnå i EØS-2.0 er å kunne:

- Rask publisering av saker Norge jobber med og med tydelige heis-budskap
- Ha tilgang til løsningen på nettbrett og mobil
- Kunnskap om EØS “on demand” når hun trenger det
- Enkelt å komme med innspill og delta på høringer på sakene
- Kunne ha personlig abonnement på relevante EØS-nyheter.

- Gjerne informasjon om hvem jeg kan kontakte i forvaltningen eller i politikken for å diskutere mitt eller vårt syn på saken.

Det er ikke utviklet scenario eller brukerhistorier for Frida.

4.2 Funksjonelle og ikke-funksjonelle prinsipper

Brukerne har utviklet noen funksjonelle og noen ikke-funksjonelle prinsipper som må ligge til grunn for løsningen. Brukerne har prioritert hvilke prinsipper som er de viktigste, og de er listet opp i rekkefølge fra mest til minst viktig i tabellene under:

Funksjonelle prinsipper: Løsningskrav som legger til rette for gode arbeidsprosesser i det løpende arbeidet	
Fleksibilitet	Vi forholder oss til EUs varierende prosesser, så våre brukere må ha fleksibilitet til å arbeide innom systemets prosesser og egen organisering tilpasset saken, uten å miste overblikk, kontroll og struktur.
Samhandling	Reell samhandling hvor alle brukere med rettigheter kan jobbe samtidig i løsningen og se hverandres endringer i sanntid – en åpen arbeidsmetodikk.
Oversikt til enhver tid	Rolletilpasset, personlig grensesnitt som gir oversikt over relevante oppgaver, saker og innhold - med mulighet til å grave dypere gjennom søk og filtrerer.
Søk	Godt utviklet søkeverktøy både i strukturerte og ustrukturerte kilder med sikkerhet på feltnivå
Tilgjengelig på alle flater	Brukeren velger hvor og på hvilke enheter de vil jobbe, med flyt/sømløse overganger mellom løsningene, for eksempel telefon, pad og pc
Filtrering	I alle lister skal brukere kunne filtrere på relevante metadata og variabler, både systemgenererte og manuelt lagt inn
Regulatorisk prinsipp	Systemet er ikke til hinder og legger til rette for å støtte gjeldende lover og instruksjoner i forvaltningen.
Arbeidsflyt	Gi full oversikt over notater/rettsakter og mulighet for å tilpasse arbeidsflyten ad hoc til spesielle behov. Automatisering der mulig.
Oversikt	Åpningsside og samlingsider som gir innsikt og oversikt (tenk «Dashboard»)

Varsel	Mulighet for varsel ved endringer av status, tidsfrister osv.
---------------	---

Ikke-funksjonelle prinsipper: Krav som angir kvaliteter ved systemets bruk og drift	
Integrasjon	Løsningen må ha integrasjoner mot relevant kilder, som: EFTA, ESA, Lovdata, Islands system, Arkiv, Mail, Kalender
Gjenbruke data	«Once only» prinsipp. Gjenbruk av data og informasjon der det er mulig
Status	Alle saker må ha en status på hvilken fase de er i prosessen
Unntatt offentlighet	Fleksibilitet knyttet til datafelter/EØS-notatmal med mulighet for unntatt offentlighet
ID nummer	Alle saker må ha mulighet for å ha flere nummer tilknyttet, for eksempel COM nr, D nr, CELEX nr
Område i EØS-avtalen	Alle saker må ha med hjemmelsområde/vedlegg i EØS-avtalen
Informasjonsmodell	Systemet må bygges med en utvidbar informasjonsmodell og være skalerbart
Ansvar	Alle saker må ha en (eller flere) ansvarlig(e) enhet
Andre	Sikkerhet, robusthet, datamengde, oppetid osv.

De funksjonelle prinsippene for løsningen (fleksibilitet, samhandling, oversikt, søk, tilgjengelighet, filtrering, regulatorisk prinsipp, arbeidsflyt, dashboard og varslinger) har blitt avledet fra alle brukerbehovene og utfordringsbildet som redegjort for i begynnelsen av kapittelet og vedlegg 2. Vi mener disse løsningskravene vil legge til rette for gode arbeidsprosesser i EØS-arbeidet, og vil sikre at løsningen som utvikles speiler den virkeligheten løsningen skal støtte opp om.

De ikke-funksjonelle prinsippene (integrasjon, gjenbruk av data, status, unntatt offentlighet, ID-nummer, område i EØS-avtalen, informasjonsmodell, ansvar og øvrige krav) angir krav

som sikrer at systemet har noen kvaliteter knyttet til systemets bruk og drift. Disse er viktige da de tilrettelegger for den arbeidsflyten og brukervennligheten vi søker å oppnå.

De ulike prinsippene viser at det er mange ulike hensyn og behov en ny løsning må ivareta. Derfor har vi, ut over disse prinsippene, utarbeidet hva hovedfunksjonene ved EØS 2.0 bør være. Disse følger i kapittel 5.

5 Analyse: Hovedfunksjoner i EØS 2.0.

I dette kapitlet gir vi en vurdering av hvilke hovedfunksjoner EØS 2.0 bør ha for å møte de kartlagte brukerbehovene og de politiske ambisjonene for EØS-arbeidet. Funksjoner i denne sammenheng betyr brukeregenskaper som den digitale løsningen må ha for å møte brukernes behov. Funksjonalitet referer til systemets brukeregenskaper og arkitektur referer til hvordan brukeregenskapene henger sammen i et system. Formålet med funksjonell arkitektur er å skape sammenheng mellom brukernes behov og krav, og løsningene som skal møte disse.

5.1 Funksjonalitet eller brukeregenskaper for oppgaver med roller

Dagens EØS-notatbase har en strukturert tilnærming til arbeidsflyt med et EØS-notat hvor oppgavene går i prosess fra å starte et notat, skrive og utvikle innholdet, bruke innholdet i spesialutvalgsmøtene (SU) for å diskutere endelige posisjoner og deretter publisere innholdet for leseren. Dagens notatbase har et fokus på utvikling av innhold, godkjenning av innholdet og publisering av dette.

Målet om å jobbe tidligere med EØS-sakene kan sikres ved en bredere involvering av interessenter, men også på tvers av sektorer. Vi har delt inn roller og oppgaver for alle brukere i følgende kategorier. I samarbeid med brukere har vi vektet disse med hensyn til behov for støtte i en skala fra 5 (behov for høy støtte) til 1 (lav støtte).

Oppgave	Nils-saks-behandler	Siri-Koordinator	Ove-UD	Petter – Stortings-politiker	Kari-Leder	Bjarne-Bedrift
Beslutte/Anbefale	2	4	4	5	4	2
Rådgi	5	5	4	1	1	5
Saksbehandle	5	1	1	1	1	1
Koordinere	1	5	4	1	1	1
Søke informasjon	4	4	3	5	1	4

5.2 Funksjonalitet eller brukeregenskaper for innhold

Basert på innspill fra brukerne har vi trukket frem brukerhistorier til de ulike brukerprofilene (personas). Vi har delt inn behov for innhold i ny løsning i følgende kategorier:

- Verktøy for å skrive gode saksdokumenter med mulighet for integrering av lenker til eksterne informasjonskilder.

- Tekstbehandling (ustrukturerte data) i gode maler som også kan justeres
- Strukturerte data
- Billedfiler
- Mulighet for lyd-filer

Det er fremkommet et tydelig behov for gode maler med veiledning for utarbeidelse av informasjon i notater. Disse malene skal være faste, men må også kunne endres av brukerne hvis det er behov. Malene må bestå av obligatoriske og ikke-obligatoriske felter. Flere av malene bør ha integrasjoner til input fra eksterne informasjonskilder som EFTAs saksbehandlingssystem. Flere av malene kan med fordel ha lenker til eksterne informasjonskilder som Europalov.no, Lovdata og EEA-lex.

5.3 Funksjonalitet eller brukeregenskaper for arbeidsflyt

5.3.1 Dagens arbeidsflyt baserer seg på publisering av notater i fire faser

Dagens notatbase følger som nevnt tidligere arbeidsflyt mellom EØS-kordinatoren og saksbehandler. Det er definert fire typer notater ut fra en tilpasning til EØS-prosessen:

- Faktanotat
- Foreløpig posisjonsnotat - utløses av at EFTA sender et standardskjema med en tidsfrist for tilbakemelding fra Norge
- Endelig posisjonsnotat
- Gjennomføringsnotat

Alle notater finnes enten under arbeid eller som publisert. I arbeidet med ønsket arbeidsflyt til ny løsning, har det vært viktig å jobbe med en ny arbeidsflyt hvor saksbehandlere og deres ledere får frigjort tid i de tre siste trinnene i prosessen, hvor rettsakten er vedtatt i EU, til den første fasen hvor det dag skrives et faktanotat. Det er i tidligfasen (pre-pipeline) når et faktanotat skrives at Norge har en reell mulighet til å påvirke rettsakten. Et faktanotat kan i dag opprettes av en saksbehandler med tilgang til databasen, men detgjøres i liten grad.

Saker i EU starter på ulike måter og kan ha ulike løp. Ny løsning må være fleksibel slik at arbeidsflyten kan tilpasses sakens forløp i EU. En sak kan f.eks. starte med en handlingsplan som kan utløse flere ulike tiltak. I noen tilfeller kan det være handlingsplanen som skal på høring, i andre tilfeller det enkelte tiltak.

Ulike saker kan henge sammen. Det kan være behov for å ha en overordnet samsak som så detaljeres i flere enkeltsaker. For eksempel en enkel kobling som synliggjør sammenheng mellom lov og forskrifter, eller nivå 1 og nivå 2 regelverk, eller mellom overordnet program og konkret forslag til rettsakt. Sakene henger ofte sammen i et hierarki som må kunne kobles sammen i det nye EØS 2.0.

Videre er det behov for å kunne skille mellom viktige og uviktige saker, for eksempel ved å sortere saker med artikkel 103 forbehold eller som er i regjeringens arbeidsprogram. Noen av rettsaktene som skal inn i EØS-avtalen kan for eksempel være utfyllende gjennomføringsregelverk, i slike tilfeller bør det være mulighet for forenklede, automatiserte prosesser.

5.3.2 Et nytt system må gi bedre arbeidsflyt

Det er et mål med en fremtidig løsning å gi god støtte til arbeide både i utrednings-, implementerings- og gjennomføringsfasene. En mer effektiv og fleksibel arbeidsflyt i implementerings- og gjennomføringsfasene vil kunne frigjøre tid som man så kan benytte til påvirkning- og medvirkningsarbeid før rettsakten er ferdig utarbeidet i EU. For å få en bedre innsikt i brukerbehovene, gjennomførte vi tre kortere workshops med brukere hvor vi søkte å løsrive arbeidsflyten i arbeidet fra dagens fire faser som EØS-notatbasen gjenspeiler.

Påvirkning og medvirkning må skje i utredningsfasen før forslag til rettsakt foreligger

Det er i tidligfasen (pre-pipeline) når et faktanotat skal skrives at Norge har en reell mulighet til å påvirke rettsakten. Et faktanotat blir i dag opprettet av en saksbehandler med tilgang til databasen. I mange tilfeller blir det ikke opprettet et EØS-notat før det foreligger et forslag til ny rettsakt i EU. Da blir det første notatet et «foreløpig posisjonsnotat». I et nytt system bør det være lettere å opprette notater uten at det foreligger et konkret utkast eller forslag til en rettsakt, jf. at saker kan starte med en handlingsplan som kan utløse ulike typer tiltak. Videre bør det være enklere å formidle et slikt notat til interessenter og få innspill i en tidlig fase.

Økt involvering forutsetter et større interessentbilde

Gjennom våre undersøkelser og workshops har det kommet klart frem at dagens notatbase er for lite fleksibel særlig frem til arbeidet med implementering av en rettsakt starter. Brukerne anbefaler at et nytt system beholder gjenkjennelsen ved de fire fasene på notater (eventuelt uten foreløpig posisjonsnotat), men at opprettelsen av et faktanotat kan tilpasses hvordan en sak starter i EU.

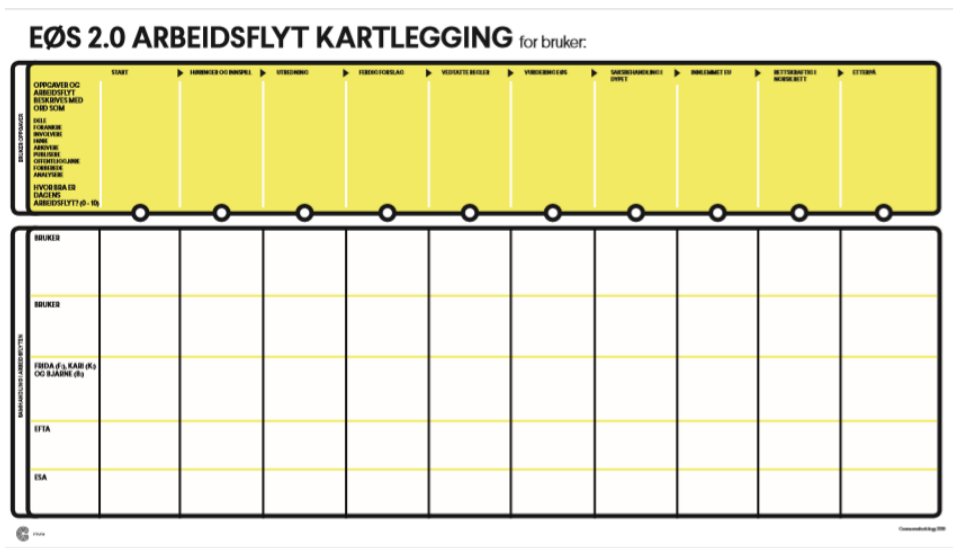
Sammen med brukere har vi kartlagt arbeidsflyt for Nils Saksbehandler, Siri koordinator og Ove i UD. Det er behov for et bevisst forhold til arbeidsflyt også for de andre brukerprofilene, men dette kan utvikles i samarbeid med leverandør.

En arbeidsflyt i EØS 2.0 anbefales orientert rundt 10 steg:

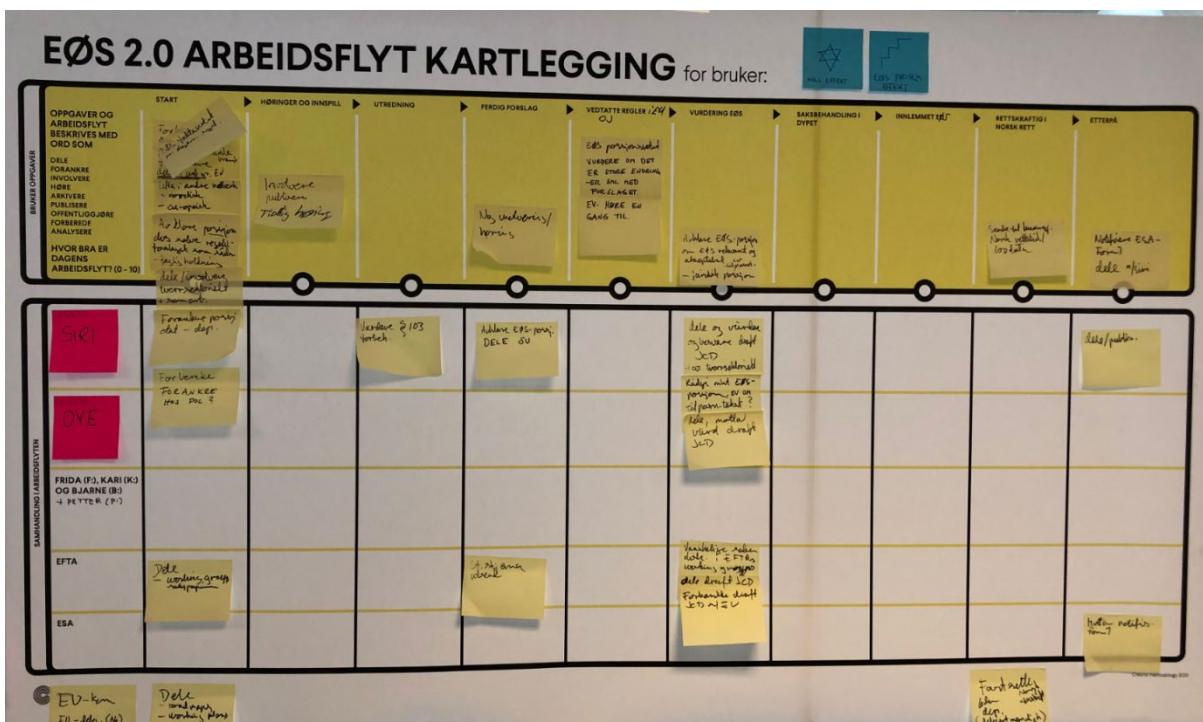
1. **Etablering av notat og vurdering av det:** Det opprettes en sak i EØS 2.0. Her ser en for seg at en sak kan opprettes av alle som har tilgang til løsningen. Normalt sett antagelig ved at EFTA-sekretariatets initiering av en sak plukkes opp av systemet og det etableres utkast til et nytt EØS-notat. Det kan være en sak basert på at et forslag fra EU om en EØS-relevant rettsakt foreligger, men det kan også være en sak knyttet til at det er startet et utredningsarbeid i EU, en handlingsplan e.l. Systemet må veilede om hvilke plikter Norge har og hvordan prosessen videre skal forløpe. Videre må det være enkelt å involvere et nettverk av aktører en ønsker innspill fra og dialog med. Denne fasen må kunne enkelt tilpasses sakens karakter, viktighetsgrad, type prosedyre (standardprosedyre, hurtigprosedyre eller forenklet prosedyre) osv. I starten må den som oppretter saken ha gode verktøy for å sette opp hvem som skal involveres til å gjøre hva med underlaget og med hvilken myndighet. Det er også i dette oppsettet at integrasjon til saks- og arkivsystem for ansatte og muligheten til å legge inn eksterne brukere som interessenter, vil forenkle og effektivisere. Men det vil også gi et mye bedre analyseunderlag for status på det norske arbeidet samlet og

- hvor i prosessen saken ligger. Informasjonen her vil også ha historisk verdi for dokumentasjon på hvordan forvaltningen og interessenter har jobbet med sakene.
2. **Høring/innspill:** I dag gjøres dette helt utenfor systemet. Det er behov for på en enkel måte å kunne gjennomføre høringer og få innspill. Erfaringene de siste årene er at rettsakter i EU ofte berører flere departementer og slik ikke nødvendigvis passer sektorinndelingen i den norske sentralforvaltningen. I denne fasen må det være enkelt for departementer og etater å samarbeide og koordinere, gjennomføre høringer og innspill samlet eller hver for seg. Da kan man raskere fange opp konsekvenser på tvers av sektorer som en enkelt sektor ikke har kunnskap til å forstå. Det er viktig at det her er en kobling til regjeringens felles høringsportal, men at denne ikke forsinkes eller kompliserer prosessen.
 3. **Utredning:** Det nye systemet må ha bedre verktøy for enklere å gjøre gode utredninger med konsekvenser. Det er viktig med gode lenker til viktige informasjonskilder, men på sikt også verktøy som kan støtte i en analyse av konsekvenser som f.eks. samarbeid mellom flere eksperter. Dagens system er i stor grad personavhengig og prosessavhengig for å sikre gode utredninger.
 4. **Ferdig forslag norsk posisjon:** Etter utredning skal norsk posisjon avklares i spesialutvalgene hvor berørte departementer deltar. Vi ser for oss at ny løsning kan gjøre dette koordineringsarbeidet vesentlig enklere og mer effektivt. Ikke minst for hurtigprosedyrer kan et nytt system så godt som fjerne behov for koordinering og oppgaver knyttet til dette.
 5. **Behandling i SU/godkjenning fra norsk side**
 6. **Rettsakt godkjent i SU oversendes EFTA-sekretariatet ofte ved retur av standardark:** I denne fasen dukket ord som det «svarte hullet» opp i kartleggingen. Når vi analyserte dette nærmere viser det seg at mange av de involverte har lite innsikt i hva som skjer med en sak fra den er behandlet ferdig fra norsk side og går til EFTA, og til den kommer tilbake som en rettsakt som skal implementeres i norsk rett. Integrasjon mot EFTA og en oppdatering tilbake til EØS 2.0 kan bidra til bedre innsikt og bedre prioritering av norske ressurser i EØS-arbeidet.
 7. **Saksbehandling i EØS:** Et nytt system bør i større grad også inkludere oppdatering om arbeidet i EØS-prosessene. Dette vil heve kvaliteten på arbeidet og vil kunne bidra til raskere gjennomføring.
 8. **Vedtatt rettsakt skal implementeres:** Her må det komme varsler og påminnelser, og det må være enkelt å utarbeide dokumentasjon på dette.
 9. **Implementert i norsk rett og notifisering til ESA.** Prosedyren for notifisering til ESA etter at rettsakt er innført i norsk rett, bør være en del av løsningen og så mye informasjon som mulig bør være ferdigutfyllt. ESA bør utfordres på at lenker til lovdata (som også kan være gamle lenker) må være gyldig dokumentasjon. I dette ligger det en mulig besparelse i tid for forvaltningen. Men bedre dokumentasjon kan også gi kvalitetsheving og redusere risiko for at tidligere innførte rettsakter ikke blir tatt hensyn til.
 10. **Etter implementering i norsk rett.** Rettsakter skal ofte revideres etter prosedyrer fastlagt i rettsakten, og slike revisjonsklausuler bør kunne følges opp. Det kan også komme dommer av betydning for anvendelsen eller gjennomføringen av regelverket.

Prejudiselle foreleggelse, som UD i dag sender med e-post, kan også være et slik tilfelle. Endringer som skjer med en rettsakt, eller dommer fra ESA osv, er informasjon som bør kobles tilbake til notatdatabasen. Dette for å bedre sikre en oversikt og tydeliggjøre sammenheng i regelverket.



Figur: Underlag fra workshop som ble brukt for å jobbe med fremtidig arbeidsflyt



Figur 8 Utfyllt arbeidsflyt som underlaget for beskrivelsen over.

5.4 Integrasjon til EFTAs løsning

Dagens EØS-notatbase har ingen integrasjon til EFTAs løsning. Dagens arbeid med EØS-notatet utløses ofte først når EFTA sender et standard skjema til Norge. Det finnes tre varianter av dette skjema, som alle utløser en saksbehandling for å sikre implementering av vedtatte EØS-relevante rettsakter i EU i Norge.

EFTA's sekretariaet er nå i en fase hvor det skal gjøres en ny anskaffelse av deres IT-system. I møter med EFTA har prosjektet fått indikasjoner på at det er stor interesse for en tettere praktisk integrasjon. Island fikk laget et nytt system i 2016. Dette systemet har en integrasjon som i stor grad kan gjenbrukes og som oversender innholdet i en standard-form hver natt. Dette utløser en aksjon hos ansvarlig i Utenriksdepartementet på Island som går inn og fordeler saken til rett departement/byrå.³ Det norske systemet må ha integrasjon til EFTA.

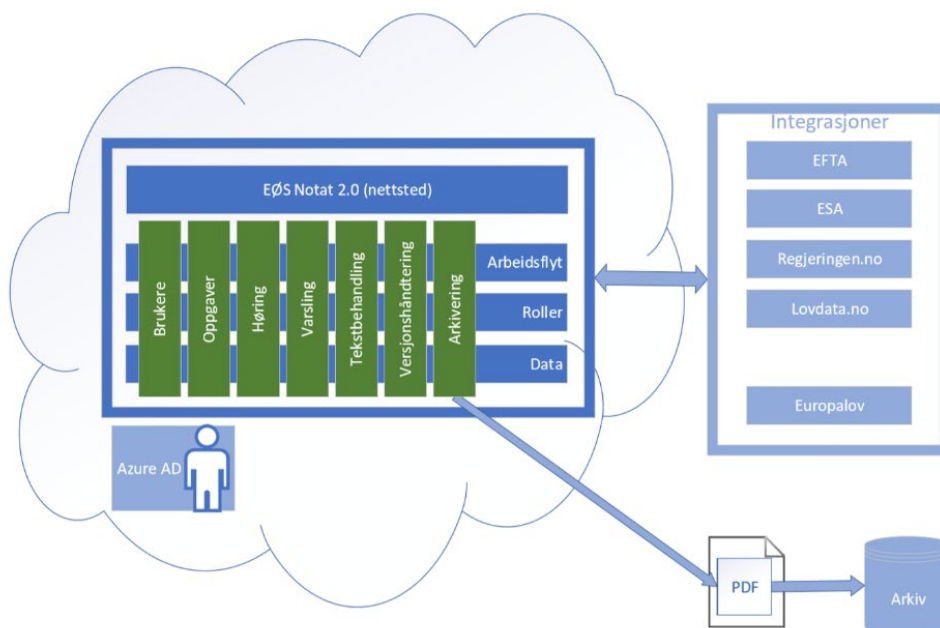
5.5 Arkitektur for en ny løsning

En fremtidig løsning skal ha fokus på arbeidsflyt mellom ulike roller, ulike organisasjoner i forvaltningen og helst også med eksterne organisasjoner utenfor forvaltningen. Det skal være integrasjoner til eksterne datakilder for alt fra informasjonsutveksling for å sikre gjenbruk av data og konsistens i dataflyt, til enklere interaksjoner for mer effektiv informasjonsinnhenting fra autorative kilder og andre kilder som er relevante. Løsningen vil ha et sterkt behov for et godt verktøy for tekstjobbing, og må ha integrasjon til autorative kilder for roller og rettigheter knyttet til hvem brukeren er. Det vil også være et behov for lokal lagring av arbeidet i den enkeltes virksomhets saks- og arkivsystem.

Med bakgrunn i arbeidet beskrevet i kapittel 4 og 5, har vi utarbeidet en overordnet arkitekturskisse som en veiledning til leverandører i en konkurranse på anskaffelse av et nytt system.

Skissen er med hensikt ikke detaljert for å slippe løs kompetansen hos en fremtidig leverandør til selv å foreslå teknologi og prise dette for en fremtidig løsning. Andre steder i et anskaffelsesunderlag, må hvilken type integrasjon en ser for seg beskrives. Vi har mottatt en komma-separert fil fra EFTA som er den informasjonen de i dag sender til systemet i Island. Denne må legges ved et konkurranseunderlag, da vi mener en god integrasjon til EFTA vil gi en stor kvalitets og effektivitetsgevinst.

³ Se vedlegg for noe mer informasjon om Island sitt system



Figur 9 Skisse av overordnet arkitektur.

5.5.1 Informasjonsmodell

Vi har ikke utarbeidet underlag for endelig informasjonsmodell. Vår anbefaling er at dette blir gjort i en spesifikasjonsfase sammen med valgt leverandør. Men vi har avdekket et krav om bruk av C-ELEX nummeret og andre saksnummer som EU og EFTA benytter inn i de norske løsningene. Dette vil sikre informasjonsoverføring og redusere dobbelt registrering, men først og fremst heve kvaliteten på hele arbeidet med rettsaktene.

5.5.2 Infrastruktur

Løsningen skal fungere i saksbehandlerens infrastruktur. Vi ser for oss en løsning som er driftet i en godkjent skyløsning. Det må være opp til leverandører som skriver tilbud å tilby drift på en plattform. Det må også beskrives hvordan løsningen kan nås for saksbehandlere og hvordan integrasjon til saks- og arkivsystem for ansatte i forvaltningen skal gjøres for å sikre en enkel og effektiv pålogging.

5.5.3 Integrasjon til andre nasjonale løsninger

Den nye portalen for høringer Høringsportalen hos Regjeringen.no: blir en viktig løsning å integrere til for å sikre en effektiv høringsprosess og gjerne tidlig høringer.

Regjeringen.no for publisering av notater er fortsatt stedet hvor notater skal publiseres.

Det skal innføres en felles saks- og arkivløsning for alle departementer. Det kan være hensiktsmessig å etterspørre en integrasjon til denne løsningen dersom den er satt opp som et felles domene med underdomener for de ulike departement.

6 Forvaltning av EØS 2.0.

For at gjennomføringen av anskaffelsen av nytt IT-system skal være vellykket, er det noen forutsetninger som må på plass. Fremtidig forvaltningsmodell av den nye IT-løsningen er et viktig område som må avklares. Videre er det etter vårt skjønn viktig at den som skal ha ansvaret for drift og forvaltning er med på anskaffelsen.

I dette kapitlet foreslår vi forvaltningsmodell for EØS 2.0.

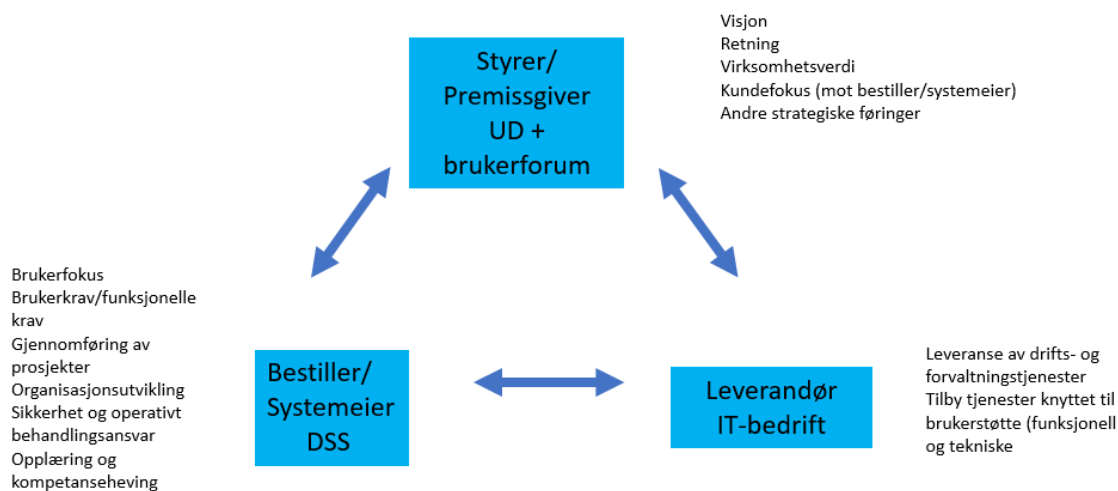
6.1 Fremtidig forvaltningsmodell

Det er ulike roller knyttet til forvaltningen av en løsning som EØS 2.0. Her baserer vi oss på anbefalinger fra anskaffelsesmiljøet i Direktoratet for digitalisering. Rollene som må forvaltes i en ny løsning er:

- Styrer/premissgiver
- Bestiller/systemeier
- Leverandør

Ansvarer eller oppgavene knyttet til rollene kan oppsummeres som følger:

Y-modellen som porteføljeforvaltningsprinsipp



Vi anbefaler at UD har styrer/premissgiveransvaret i samarbeid med et brukerforum.

Bestiller/systemeier mener vi er mest hensiktsmessig å legge til DSS, mens leverandørrollen er naturlig å legge til den private aktøren som får i oppdrag å utvikle løsningen.

Styrer/premissgiver står for den faglige styringen av løsningen. Rollen kan ivaretas på ulike måter, men det er en kritisk suksessfaktor for å få en god løsning at brukerne føler eierskap til løsningen. Hvis én virksomhet skal stå for den faglige styringen av løsningen på vegne av brukere mange steder i forvaltningen, må den som har dette ansvaret lytte til og involvere brukerne. Alternativt kan styringen legges til et brukerråd eller brukerforum med

representanter for brukerne hvor de som ivaretar bestiller-rollen fungerer som fasilitator/sekretariat. Vår vurdering er at det er nærliggende at UD sammen med et forum bestående av de største brukerne, får denne rollen.

Bestiller/systemeier har forvaltningsansvaret for løsningen. Denne rollen innebærer å følge opp brukerne, drive brukerstøtte og følge opp ekstern leverandør. Vi foreslår at DSS får denne rollen.

Leverandøren kan enten være ekstern leverandør eller en IT-avdeling med eksterne leverandører i ryggen. Det er naturlig at denne rollen legges til utvikler av løsningen som også vil få ansvar for videreutvikling og vedlikehold og slik vil være den som har best forutsetninger for å kunne videreutvikle og vedlikeholde løsningen.

6.1.1 Drøfting av potensielle rolleinnnehavere

DSS har i dag ansvaret for flere IT-løsninger som benyttes av departementene, blant annet regjeringen.no, intranettene, arkiv og saksbehandlingssystemet og standardiserte digitale samhandlingsrom. DSS har i tillegg et miljø for anskaffelser som «*skal gi råd, rettleiing og bistand i arbeidet med anskaffinger internt i DSS og til departementa. Seksjonen skal også forhandle fram fellesavtaler for departementsfellesskapet og DSS.*⁴» Målgruppen til DSS er i utgangspunktet bare departementene, men de leverer også en rekke tjenester til andre virksomheter i forvaltningen. Disse knytter seg imidlertid ikke til anskaffelser eller IT-drift, men for eksempel sentralbord og vakthold i Høyesterett. Derfor tror vi at å plassere systemeieransvaret hos DSS vil være å utvide deres mandat fra dagens samfunnsoppdrag. På den andre siden har de et IT-miljø som blant annet «*leverer og drifftar felles IKT-plattform og har ansvar for brukerservice, kanaler for digital kommunikasjon som regjeringen.no og intranettløsning, system for arkiv og saksarbeid, standardiserte digitale samhandlingsrom, kurs og opplæring, arrangement og medieproduksjon samt designprogram for departementa.*» Det vil si at hvis systemeier-ansvaret gis DSS kan det vært en del av et større IT-driftsmiljø.

KMD har vært en av initiativtakerne til dette prosjektet og har ansvaret for «*Forvaltningspolitikk, modernisering, IKT-politikk og digitalisering av offentlig sektor, næringsrettet IKT, Digital21 og ressurser til IKT-forskning*». De kunne dermed vært en potensiell styrer/premissgiver. Imidlertid kan vi ikke se at KMD er en aktuell premissgiver, fordi de ikke har en oppgave eller rolle knyttet til forvaltningen av EØS-avtalen. Når det gjelder systemeier-ansvaret kan vi heller ikke se at å plassere en anskaffelsesprosess i KMD er hensiktsmessig. KMD har ikke på andre områder ansvar for slike prosesser, de har heller ikke et eget anskaffelsesmiljø ut over kjøp av egne tjenester.

DigDir har for tiden ansvaret for miljøet for offentlige anskaffelser og et IT-forvaltningsmiljø for enkelte digitale fellesløsninger. (Fra 1.9.2020 blir miljøet for offentlige anskaffelser overført til DFØ). DigDir har således både miljøet tilgjengelig og kompetansen til å ha rollen som kontraktsansvarlig og IT-ansvarlig. Ulempen med DigDir er at de ikke har eierskap til

⁴ Kilde: <https://www.dss.dep.no/om-oss/avdelinger-og-organisasjon/>

EØS-forvaltning. De er ikke aktive brukere av dagens løsning og de har ikke noe forvaltningsansvar av EØS-avtalen. DigDir kan eventuelt forvalte løsningen, med tett kontakt mot styrer/premissgiver, og de kan bistå i anskaffelsesprosessen, men med tett kontakt med styrer/premissgiver.

Privat leverandør. En privat leverandør kan ha rollen som leverandør. Dette må spesifiseres i anskaffelsesprosessen.

En eller flere tunge brukere som styrer/premissgiver. En annen mulig løsning er at noen av brukerne som har mange EØS-saker i løpet av et år kan ha et ansvar som styrer/premissgiver på tvers av forvaltningen. Det er enkelte sektorer som har en større saksmengde enn resten, og disse kunne vært gode ambassadører for å forvalte behovene til brukerne. Faren er imidlertid at det blir vanskelig for denne virksomheten å ivareta helheten i brukerbehovene, det kan oppstå interessekonflikter mellom tunge og lette brukere, og rolleavklaring og forventinger kan være utfordrende å håndtere. Vi anbefaler derfor ikke å legge ansvaret på en enkelt virksomhet.

UD og brukerforum. Et annet mulig alternativ til at UD har ansvaret som styrer/premissgiver alene er å opprette et forpliktene brukerforum. Dette brukerforumet kan ha faste møteplasser gjennom året, de kan ha ansvar for å melde fra om nye brukerbehov, prioritere mellom dem, holde kontakten mellom brukerforumet og kontraktsansvarlig. Fordelen med et brukerforum kan være at de ulike synene til brukerne kommer frem, at det forplikter de som bruker løsningen til å være med på utviklingen og at det kan skape legitimitet til den videre utviklingen av systemet. Vi anbefaler derfor at det nedsettes et brukerforum, med faste møtepunkter i året som skal gi råd og bistå kontraktsansvarlig med det faglige innholdet i løsningen. Brukerbehovene er så differensierte i forvaltningen at det vil være en fordel om flere brukere får gi innspill og prioritere mellom behov.

UD. Utenriksdepartementet kan både ha rollen som styrer/premissgiver og systemeier. Vi vurderer imidlertid at det ikke er hensiktsmessig å legge rollen som systemeier til UD. Vi mener det vil være en fordel om IT-ansvaret blir lagt hos en organisasjon som har lignende oppgaver i dag, hvor forvaltningen av denne løsningen ikke blir så sårbar. Videre har departementet i dag ansvaret for EØS-avtalen, EØS-midlene og regjeringens europapolitikk. Derfor mener vi at UD er den naturlige virksomheten som forvalter av rollen som styrer/premissgiver i kombinasjon med et brukerforum.

7 Alternative tiltak

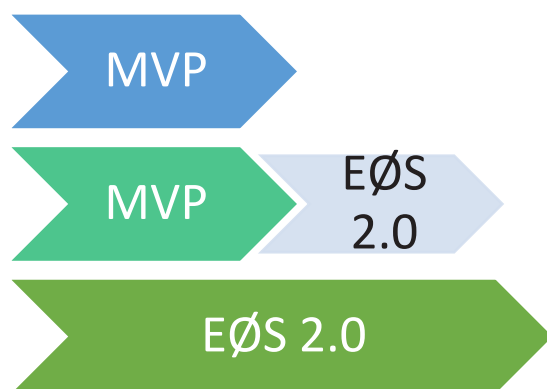
I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvilke tiltak vi mener er relevante og hvilke virkninger det kan komme av disse tiltakene.

Et alternativ er å ikke lage noe nytt støttesystem for forvaltningens EØS-arbeid. Et null-alternativ skal beskrive den forventede utviklingen i fravær av nye tiltak, og danne sammenlikningsgrunnlaget for å beskrive virkningene av tiltakene. I vårt tilfelle er det ikke et realistisk alternativ å ikke gjennomføre noe tiltak. Det må anskaffes et nytt system for EØS-arbeidet og som redegjort for i kapittel 3.2 anser vi det ikke som et sannsynlig alternativ at forvaltningen skal være helt uten et støttesystem. Vi har derfor ikke gått videre med dette forslaget.

Videre er et alternativ å kopiere dagens løsning. Dagens løsning er ikke mulig å videreføre i dagens format (fordi kontrakten utløper og teknologien er utdatert), men som et alternativ kan man kopiere dagens funksjoner inn i en ny løsning. For de arbeidsprosessene knyttet til EØS ut over dagens notat-database har man i dag egne løsninger. For eksempel excel-ark for oversikt, hyppig bruk av epost osv, men hvis man ikke har notadatabasen mangler forvaltningen et verktøy for å gjennomføre rettsaker og opplyse offentligheten. En slik løsning, og i stor grad kopiere dagens notatdatabase, kan kalles Minimal Viable Product (MVP). Etter man har utviklet MVP kan man eventuelt bygge ut løsningen med mer funksjonalitet.

Et siste alternativ er å utvikle en større forvaltningsløsning kalt: EØS 2.0. EØS 2.0 innebærer at man utvikler et helhetlig støttesystem for alle fasene av forvaltningens EØS arbeid, og at dette systemet møter brukerprofilenes behov, arbeidsflyten og funksjonskravene beskrevet i kapitlene over. Det kan være ulike alternativer innenfor EØS 2.0 ved at ulike deler av funksjonene kan implementeres i mindre eller større grad. Vi presenterer imidlertid virkningene og kostnadene for hele EØS 2.0.

Vi vil understreke at man kan anskaffe MVP eller EØS 2.0, men man kan også anskaffe MVP og bygge dette ut til EØS 2.0 etter hvert. Forskjellen vil være hvorvidt MVP er tilrettelagt for videreutvikling. Som illustrert i figuren under:



Figur 10 Visuell fremstilling av utviklingen av MVP, EØS 2.0 eller MVP og videre til EØS 2.0.

I det følgende kapitlet vil vi legge frem og vurdere virkningene og kostnadene forbundet med de to ulike alternativene, MVP og EØS 2.0.

7.1 Berørte brukere

De som berøres i stor grad er brukerne i forvaltningen, dvs brukerprofilene Nils, Siri, Kari og Ove. I dagens notatdatabase er det ca 600 registrerte brukere (dvs som har laget bruker i basen, kan lese, opprette og oppdatere notater) og 300 brukere som er aktive (som skriver EØS-notater, publiserer, redigerer osv). Vi har bare beregnet virkninger for de vi har kalt aktive brukere. Videre er det flere i forvaltningen som forholder seg til notatdatabase, som leder, som politiker eller faglig ansatt som skal gi innspill på innholdet i et notat. Disse vil berøres i stor grad hvis man velger alternativ EØS 2.0, da dette gir nye funksjonaliteter også for dem.

De som berøres indirekte (særlig av EØS 2.0) er brukerprofilene Petter, Frida og Bjarne. Det vil si offentligheten, stortingspolitikere, interesseorganisasjoner, norske bedrifter og media. Virkningen for disse er mer usikkert, da det forutsetter flere forhold (blant annet endrede arbeidsmåter i forvaltningen, at de skal vise interesse selv osv.), men målet for EØS 2.0 alternativet er å tilgjengeliggjøre og tilrettelegge for at disse også blir påvirket av tiltaket.

7.2 Nyttevirkninger

[Redacted content]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]



[Redacted text line]

- ! [Redacted list item]

[Large redacted text block]

[Redacted text line]

- ! [Redacted list item]
- ! [Redacted list item]

[Redacted text line]

[Redacted text line]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

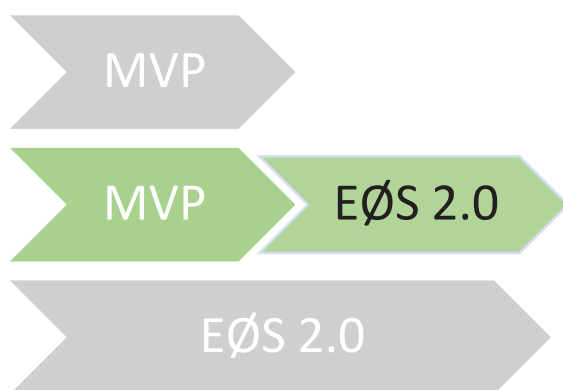
[Redacted]

8 Anbefalt videre prosess

Formålet med dette kapitlet er å gi anbefalinger knyttet til hvordan EØS 2.0 bør utvikles og anskaffes.

8.1 Anbefalt utviklingsprosess

I kapittel sju har vi redegjort for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til de to tiltakene, EØS 2.0 og MVP. Som redegjort for der anbefaler vi at man igangsetter anskaffelsen av EØS 2.0. Men fordi det haster å få på plass en ny løsning i 2020 som ivaretar arbeidsprosessene i dagens notadatabase, anbefaler vi at man starter utviklingen av MVP, med sikte på å utvide til EØS 2.0 i løpet av 2021. Det innebærer at man først utvikler minst brukbare løsning for så å legge på mer og mer funksjonalitet etter hvert. Vi vil understreke at utvikling av MVP alene, ikke er tilstrekkelig til å realisere nyttevirkningene. Dersom forvaltningen skal nå målene for EØS-forvaltningen, er det avgjørende at funksjonalitet utvikles videre til EØS 2.0. Vi fraråder derfor en anskaffelse av MVP alene uten en forutsetning om videreutvikling til EØS 2.0.



Figur 11 Visuell fremstilling av anbefalt videre anskaffelsesprosess, utvikling av MVP først å utvide til EØS 2.0.

8.1.1 Hvilken funksjonalitet må være på plass i første leveranse?

For at løsningen skal kunne videreutvikles til EØS 2.0 anbefaler vi at følgende må være på plass i første fase:

- funksjonalitet for å håndtere arbeidsflyten knyttet til EØS-notatene slik disse kan opprettes og revideres til riktig tid, publiseres og omformes til PDF-filer som enkelt kan sendes til saks- og arkivsystem i den enkelte virksomhet.
- Løsningen må være tilpasset de ulike rollene i arbeidsflyten, spesielt ansvarlig saksbehandler og koordinator.
- Videre må løsningen ha en funksjonalitet i første leveranse som sikrer informasjonsbehandling inkludert sikker håndtering av data og skille mellom hva som kan være offentlig tilgjengelig og hva som skal unntas offentlighet.
- Løsningen må også ha på plass en velfungerende søkefunksjon.

På de områdene hvor det er fungerende rutiner uavhengig av dagens EØS-notatbase, kan funksjonalitet i EØS-2.0 nedprioriteres i første leveranse. Det gjelder:

- arbeidsprosesser knyttet til høringer, deltakelse i arbeidsgrupper og ekspertgrupper i EFTA og EU,
- behandling i spesialutvalgene,
- samarbeid og samhandling,
- varslinger,
- informasjon til Stortinget, integrasjon mot AD,
- integrasjon mot EFTA, ESA, lovdata, Europalov.

Men løsning må legge til rette for videreutvikling for å utvikle funksjonalitet også for disse arbeidsprosessene slik at løsningen skal kunne legge til rette for å realisere de definerte gevinstene og oppfylle målene i Regjeringens Europastrategi. Vi anbefaler at videreutviklingen starter så snart MVP er implementert.

Alle gevinstene og potensielle tidsbesparelsene er avhengig av at man utvikler videre fra MVP.

8.2 Anbefaling av anskaffelsesprosess

8.2.1 Investering er over terskelverdi og må publiseres i EU

Loven om offentlig anskaffelser gir flere føringer som anskaffelsen må ta hensyn til. Først og fremst indikerer estimatet angitt i kapittel 7 at investeringen er over terskelverdi og må dermed utlyses i hele EU. Til dette benyttes et innkjøpsverktøy som for eksempel KgV-light og oversettelse av underlaget gjøres av sekretariatet i TED som også sikrer at konkurransen blir publisert i EU. En kan forutsette at løsningen skal skrives på norsk og at leverandøren må beherske norsk, da alle løsningens brukere er norske.

8.2.2 Anbefalt anskaffelsesform

Anskaffelser av denne type løsninger må følge loven om offentlige anskaffelser. Under har vi satt opp ulike anskaffelsesformer og betraktninger rundt disse som er utgangspunktet for vår anbefaling.

Anskaffelsesform	Kjennetegnes ved	Hvilke endringer som må gjøres i underlaget for å sikre en god anskaffelse	Anbefaling med argumentasjon	Videre lesing
Åpen og begrenset anbudskonkurranse (FOA § 13-1 (1))	I en åpen eller begrenset anbudskonkurranse er det ikke tillatt å forhandle om tilbudene. Det kan ettersendes informasjon, men tilbudene kan ikke forbedres. Åpen da	Underlaget må økes i innhold og være tydelig definert med endelige arbeidsprosesser, brukerstatistikk og	Egner seg lite for denne type anskaffelse. Åpent anbud er best hvor det er enklere løsningen hvor en ikke søker	https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/anbudskonkurranse-åpen-og-begrenset

	legges den ut for all, begrenset sendes den til et oppgitt antall leverandører.	brukerdata. Om det skal etterspørres en løsning med integrasjoner til f.eks EFTA må dokumentasjonen på grensesnittet vedlegges samt at utviklingsplaner må være dokumentert	partnerskap med leverandøren, men en leverandør som leverer så godt som standardiserte varer.	
Konkurrans e med forhandling er (FOA §13 (2))	Prosedyrene kan benyttes når ditt behov som oppdragsgiver ikke kan oppfylles med mindre det foretas tilpasninger i tilgjengelige løsninger, når anskaffelsen omfatter design eller innovative løsninger, når anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig, eller når de tekniske spesifikasjonene ikke kan beskrives tilstrekkelig presist ved referanse til en standard, en europeisk teknisk bedømmelse, en felles teknisk spesifikasjon eller en teknisk referanse.	Underlaget vil trenge noen tilpasninger fra rapporten hvor selve behovet settes sammen i et anskaffelsesunderlag og utgjør grunnlaget for forhandlinger	Egner seg godt, forutsetter at det er satt ned en anskaffelsesgruppe med et mandat hvor brukerne er involvert slik at de er med og forhandler om det systemet de mener er mest formålstjenlig for å løse oppgaven.	https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/konkurranse-med-forhandlinger
Konkurrans epreget dialog (FOA §13 (2))	I en konkurransepreget dialog vil oppdragsgiveren i større grad kun ha et behov, og er avhengig av markedets innspill på hvordan behovet best kan oppfylles. Det er gjennom dialogen oppdragsgiveren	Mye av arbeidet gjort i underlaget i rapporten vil være overflødig. Prosessen og behovet er så godt beskrevet at dialogen vil være tidkrevende og	Egner seg bedre dersom det ikke var behov for en analyse og beslutningsunderlag om et nytt system.	https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/konkurransepreget-dialog

	konkretiserer og definerer behovet nærmere.	sannsynligvis tilføre liten merverdi.		
Innovasjons partnerskap (FOA §13 (3))	<p>Prosedyren legger til rette for et nært samarbeid mellom din virksomhet og leverandører/forsknings- og utviklingsmiljøer. Formålet med innovasjonspartnerskap er å ta frem helt nye varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider for å løse et spesifikt behov i din virksomhet</p>	<p>Her kjenner en problemet og har dokumentert dette og jobber tett med for eksempel NHO for å invitere leverandørmarkedet til å komme med løsninger utfra sin kunnskap.</p>	<p>Er egnet når problemet er kjent, men muligheten er ukjent. Ble f.eks. brukt med stort hell på nye løsninger for e-byggesak av Direktoratet for Bygg Kvalitet. EØS-arbeidet og avtalen er kjent og problemet er kjent, og dagens løsning løser en del av disse, men ikke alle. Ville skap mye frustrasjon og en langsom prosess for alle berørte parter.</p>	<p>https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/innovasjonspartnerskap</p>

Vi anbefaler å gjennomføre en konkurranse med forhandlinger hvor det gjøres en prekvalifisering etter gitte kriterier og det forhandles med et antall utvalgte leverandører som er kvalifisert. Det bør gjøres en liten jobb på kriterier for kvalifikasjon utover de formelle som betalt skatt, for å sikre et sett med kriterier som kan benyttes til å sortere ut hvem en ønsker å forhandle med dersom en mottar mange tilbud.

For å sikre en god anskaffelse må det lages en anskaffelsesprosess med mandat, en anskaffelsesgruppe og et evalueringsteam. I begge gruppene er det vår anbefaling at store brukere av løsningen er representert. Prosessen bør følge anbefalinger til www.anskaffelser.no.



For dette prosjektets del er underlaget i denne rapporten avklarte behov som bør sammenstilles i et konkurransegrunnlag. Så bør det utarbeides en konkurransestrategi og det må forberedes en gjennomføring. Selve konkurransen kan gjennomføres i et tidsrom på rundt 20 uker fra første utlysning til forhandlinger kan være sluttført med leverandør.

Vedlegg 1: Metodisk tilnærming

Vi har benyttet oss av flere ulike metoder for å kartlegge ulike behov og synspunkter i denne undersøkelsen.

Semistrukturerte intervjuer:

Vi har gjennomført flere semistrukturerte intervjuer, eller samtaler, med nøkkelinformanter i EØS-forvaltningen.

- Klima- og miljødepartementet, to intervjuer
- Miljødirektoratet
- Tidligere miljøråd
- Europalov.no
- Konsulent som jobber med nytt arkivsystem i departementene
- Direktoratet for økonomistyring, om forvaltningen av utredningsinstruksen
- Representant for EFTA-sekretariatet, 3 ganger
- Representanter fra Islandske myndigheter
- Representanter fra ESA
- Representanter for den norske EU-delegasjonen i Brussel, blant annet seks EU-råder.
- Stortingets administrasjon, ved biblioteket, utredningsavdelingen og internasjonal avdeling
- Utenriksdepartementet

Strukturerte intervjuer:

I forbindelse med den første brukerkartleggingen benyttet vi oss av strukturerte intervjuer med strategisk utvalgte nøkkelinformanter. På den måte kunne vi sammenligne svar på tvers av brukergruppen. I de strukturerte intervjuene snakket vi med 7 saksbehandlere, 8 koordinatorene, 2 seniorrådgivere, 1 fagansvarlig, 1 som både er koordinator og saksbehandler og hvor 1 i tillegg var redaktør i basen. Informantene var fra:

- Finanstilsynet
- Samferdselsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Finansdepartementet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Miljødirektoratet
- Mattilsynet
- Klima- og miljødepartementet
- Luftfartstilsynet
- Helse- og omsorgsdepartementet

Observasjon:

Vi har hatt ulike former for deltagende observasjon eller jobbskygging. Hensikten med observasjonen var å få en dypere forståelse for hvordan man jobber med EØS-saker, se hvordan dagens notat-database fungerer i praksis og observere hvordan ulike deler av

forvaltningens egne rutiner og oppgaver fungerte. Vi gjennomførte disse observasjonene henholdsvis på

- et kurs for nye brukere i notatdatabasen
- hos mattilsynet (navn på møte)
- hos Helse- og omsorgsdepartementet

Referansegruppe:

Prosjektet har hatt en referansegruppe som har møttes XX ganger i løpet av prosjektperioden. Referansegruppen har bestått av medlemmer fra:

- Helse- og omsorgsdepartementet
- Finansdepartementet
- Mat- og landbruksdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- DFØ
- Finanstilsynet
- Olje- og energidepartementet
- Mattilsynet
- Klima- og miljødepartementet
- Miljødirektoratet

Design sprint:

Vi har gjennomført en design-sprint med brukere i forvaltningen over fire dager. Hensikten med sprinten var å få en dypere forståelse av brukerbehovene i forvaltningen. Sprinten bidro til at vi utviklet brukerprofiler, reiser, visuelle prototyper, prinsipper og synliggjorde prosessen og arbeidshverdagen til brukerne på en annen måte enn de andre metodene bidro til. Deltagerne på sprinten varierte fra dag til dag, men bestod av deltagere fra følgende virksomheter:

- Difi
- DFØ
- Mattilsynet
- Klima- og miljødepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Miljødirektoratet
- Olje- og energidepartementet
- Mat- og landbruksdepartementet

Vi hadde tre oppfølgingsøkter til design sprinten. De ble gjennomført som intensive workshoper over 3 timer. Hensikten var å utdype noen av innsiktene fra sprinten. De tre temaene var effekter, brukerhistorier og arbeidsflyt. Deltagerne på workshopene varierte fra gang til gang, men bestod av representanter fra:

- DFØ
- Norges- vassdrags og energiverk
- Miljødirektoratet

- Mattilsynet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Finanstilsynet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Klima- og miljødepartementet

Vedlegg 2: Utdypende dokumentasjon fra behovskartleggingen.

I dette vedlegget gir vi en oppsummerende beskrivelse av brukernes opplevelse av dagens digitale løsning og forvaltning slik dette kom frem i kartleggingen. Dette er brukernes opplevelse av utfordringsbildet og brukernes behov.

Vi har kartlagt forvaltningens brukerbehov og utfordringer med dagens løsning gjennom strukturerte dybdeintervjuer med utvalgte departementer og underliggende virksomheter. Vi har i hovedsak snakket med EØS-koordinatorer og saksbehandlere. I tillegg har vi hatt semistrukturerte intervjuer med en rekke andre interessenter som Stortinget, den norske EU-delegasjonen i Brussel, sentrale personer i norsk forvaltning, EFTA-sekretariatet og ESA.

Vi har sortert inntrykkene fra intervjuene i temaene dokumentbehandling, lagring og deling, forankring, kommunikasjonsstrømmer, involvering og høring, informasjon til Stortinget, arkivering, oversikt og varsling. Dette er behov som brukerne har pekt på at de har ut over funksjonalitetene i dagens løsning.

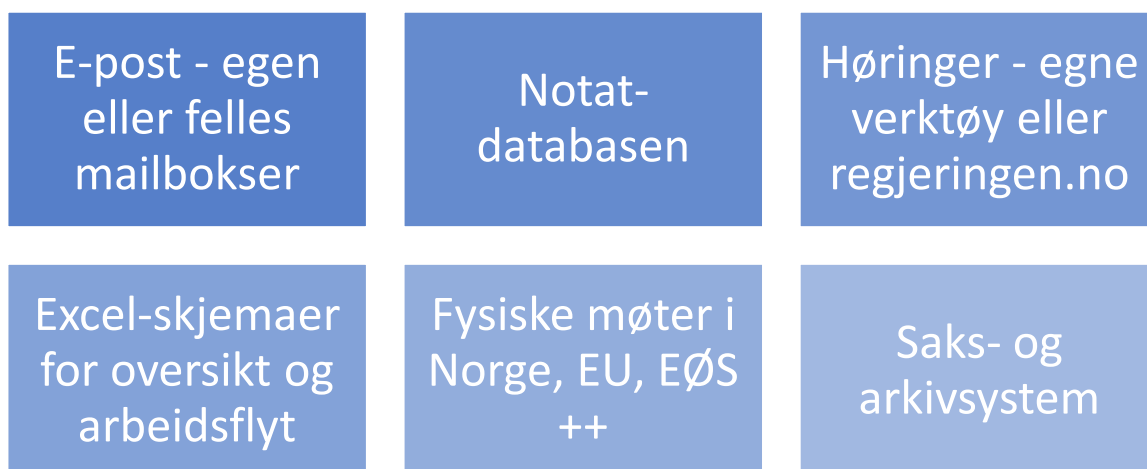
Dokumentbehandling – produksjon av EØS-notater

«Det er de færreste oppgaver som blir gjort i notatbasen.»

Et hovedfunn når det gjelder arbeidet med EØS-notater er at basen ikke brukes som et arbeidsverktøy. Det vil si at notatene utarbeides nærmest som en pliktøvelse når det er påkrevd slik at kravene er oppfylt for registrering av slike notater når det skjer endringer i status for den aktuelle rettsakt. Slik sett fungerer basen først og fremst som et register over hva som er status i arbeidet med ulike rettsakter. Notatene kan imidlertid inneholde mye god informasjon og grundige vurderinger.

Det løpende arbeidet med EØS-saker skjer uavhengig av EØS-notatbasen. Det vil eksempelvis si arbeid i ekspertgrupper samt drøftinger og forankring i egen virksomhet. Behandling av EØS-notater i spesialutvalg eller koordineringsutvalg skjer også utenfor notatbasen. Når notater skal deles, godkjennes av leder, arkiveres eller sendes og behandles i SU/KU, tas notatene ut av basen. Sporing av løpende endringer eller hvem som har vært involvert i utforming av notatene er derfor ikke mulig å gjøre i basen.

Det er en utfordring for brukerne at det løpende arbeidet skjer på mange ulike flater, og at ikke informasjonen er samlet på ett sted. Brukerne peker på at mangelen på et helhetlig system fører til at de lager egne skyggesystemer i de ulike virksomhetene. Dette kan for eksempel være Excel skjemaer, egne felles mailbokser, egne høringsportaler osv. Dette igjen gjør at forvaltningen blir fragmentert ytterligere, i tillegg til at saksfeltet og EU er komplekst.



Figur 12 Illustrasjon av ulike arbeidsverktøy forvaltningen benytter i EØS-arbeidet, løsrevet fra hverandre

Brukere opplever det som vanskelig å finne igjen dokumenter man har jobbet med tidligere. Man opplever det også som lite fleksibelt i tilfeller hvor regelverksprosessen i EU ikke helt samsvarer med den systematikken notatbasen er lagt opp etter.

«Strukturen er for fastlåst og forutsetter systematikk i EU. Det er ikke samsvar mellom hvordan regelverket blir til i EU og notatbasen.»

Hovedinntrykk er at brukere har behov for en løsning hvor man kan jobbe i et dokument som har Word-funksjonalitet med versjonshistorikk m.m., og en løsning hvor det er lett og dele, samarbeide, lagre tilhørende dokumenter m.m. i tillegg til å kunne spore historikken.

«Litt ryddigere, samarbeidsmuligheter, lettere å se hva andre har gjort, lettere å dele. Sørg for at løsningen snakker med Word.»

Brukerne peker også på andre vesentlige mangler ved dagens forvaltning:

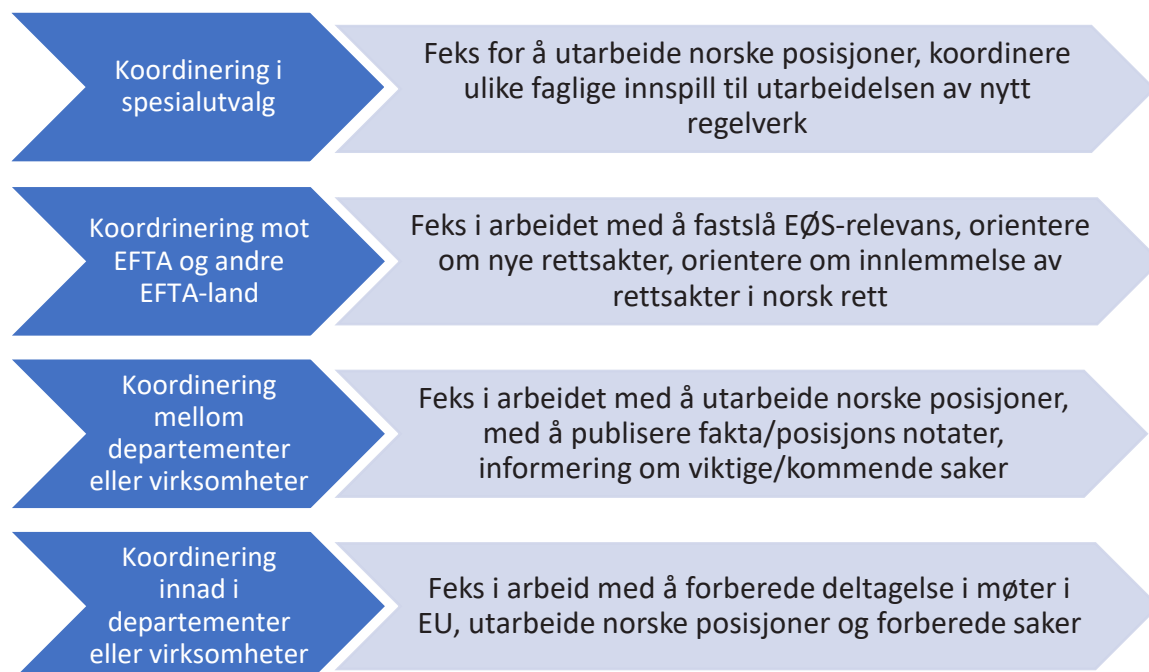
- Det finnes ingen versjonshistorikk
- Det er ingen endringslogg i dagens base
- Det er ingen integrasjon mot saks- og arkivsystemet

Det er opp til hver enkelt saksbehandler å eventuelt arkivere ulike versjoner av EØS-notatet på ulike stadier i prosessen. Det er heller ingen integrasjon mot arkivsystemene, slik at dette er en manuell prosess. Det er ingen versjonshistorikk i basen. Dersom man lurer på hvem som har endret et notat eller hva som er endret siden sist kan man ikke få svar på dette fra dagens base. Behovet for etterprøvbare, sporbarhet og tillitt er derfor ikke ivaretatt i dagens løsning.

Dele og samarbeide

Datainnsamlingen har avdekket at det er mye samarbeid og deling av informasjon mellom ulike brukere. Eksempler på slike prosesser er koordinering i spesialutvalg, koordinering

internt i departementene eller direktoratene, koordinering mellom departementer og mellom virksomheter og koordinering mot EFTAs institusjoner og andre EØS/EFTA-land.



Figur 13 Skjematisk fremstilling av det viktigste koordineringsarbeidet i forvaltningens EØS-arbeid.

Det er mye horisontalt og vertikalt samarbeid, på tvers av forvaltningsnivåer og på tvers av land og organisasjoner.

Samtlige av informantene på intervjuene oppga at samarbeid om EØS-saker skjer utenfor EØS-notatdatabasen. Det aller meste av samarbeidet foregår på epost og i møter. Enkelte pekte på at de fikk oversikter over saker fra sitt eget saks og arkivsystem eller at de brukte egne digitale samarbeidsrom (for eksempel sharepoint). Kun en virksomhet pekte på at når de samarbeidet internt benyttet de seg av muligheten til å bytte saksbehandler i notatdatabasen, og «sende» dokumentet på den måten mellom to eller flere personer. Det ble påpekt at i forbindelse med dette kan man ikke gi kommentarer til hverandre eller markere hvilke endringer man gjør/har gjort. Informantene peker også på at man ikke kan samarbeidet samtidig/parallelt i notatdatabasen. Det finnes altså en mulighet for å bytte eier av et dokument (som få informanter benytter seg av), men ingen mulighet for simultant samarbeid eller interaktivt samarbeid.

Noen sitater fra intervjuene:

«Ved samarbeid om saker må epost brukes. Notatbasen er ikke egnet til samarbeid om tekster.»

«Vi sender brev til de andre etatene. Dette kunne vært løst elektronisk.»

«Hvis man skal samarbeide må man løfte det ut også jobbe med det utenfor.»

Dagens løsning tilrettelegger ikke for samarbeid og samproduksjon, noe som fører til ineffektive arbeidsprosesser, dublering av prosesser og mange eposter frem og tilbake

Forankring

Intervjuene har avdekket ulik praksis i involvering og forankring av EØS-arbeid i egen organisasjon og hos egen ledelse. EØS-arbeidet i forvaltning følger vanlige rutiner for linjestyring, men det er ulik oppfatning og praksis for hvordan dette gjennomføres. En virksomhet oppgir for eksempel at *«lederguppen godkjenner alle posisjonsnotater»* eller *«Leder er involvert ved gjennomføringsnotater, ikke fakta-notater»*. I enkelte virksomheter er EØS-arbeidet en veldig sentral del av arbeidet til virksomhetene. Her fremkommer det at leder følger arbeidet tett opp, mens hos andre utgjør dette en mindre del av porteføljen. Hos noen virksomheter er det slik at den som har rollen «redaktør» er den som avgjør publisering av EØS-notatene, og at leder bare er involvert i gjennomføring av for eksempel en rettsakt.

Forankringen, eller den interne saksbehandlingen, gjøres ikke i notatdatabasen. Vi har ikke avdekket at noen sender notatene direkte i basen til nærmeste leder. Informantene peker på at dette også kan skyldes at man ikke kan forvente at en leder skal bruke basen. Videre peker de på at forankring skjer i de vanlige saks og arkivsystemene virksomhetene og departementene benytter seg av.

Kommunikasjonsstrømmer internt i forvaltningen og med eksterne aktører

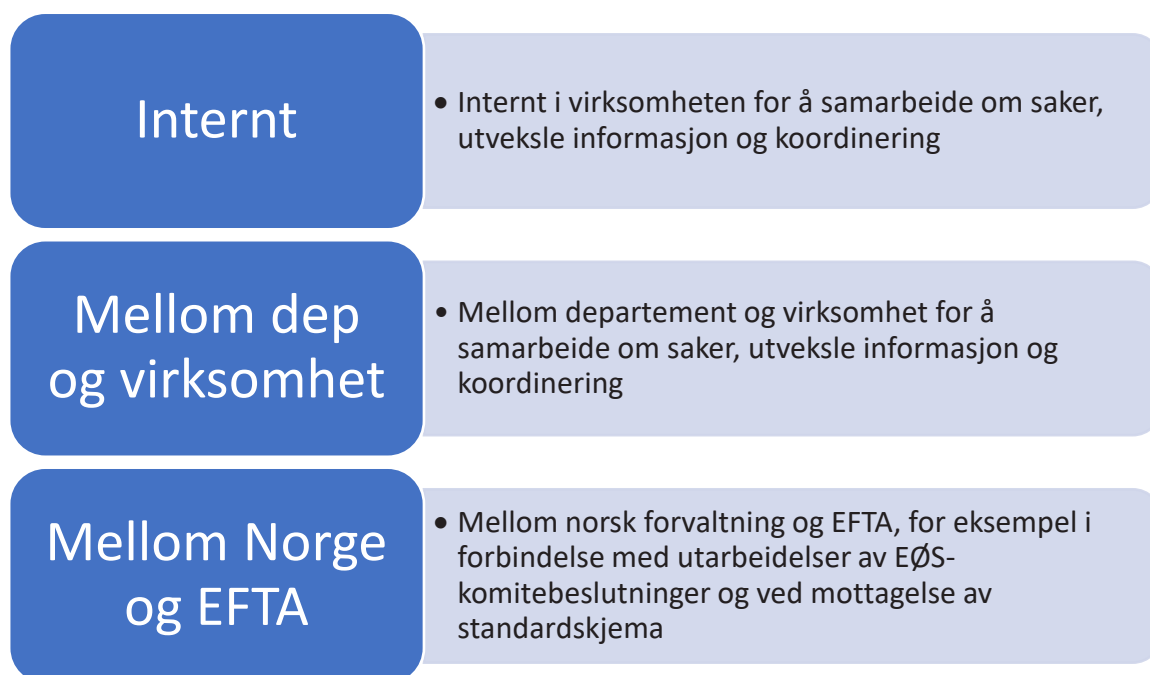
«Stor informasjonsflyt som går på mail mellom mange.»

Det meste av kommunikasjonen både i og mellom virksomheter om EØS-saker synes å gå på e-post. Det er kun når notater legges inn i det interne saksbehandlingssystemet at sakene behandles uten å gå via e-post. Når notater skal behandles i SU og KU, sendes disse rundt til medlemmene som vedlegg til e-post. Det samme gjelder i tilfeller hvor notater sendes til skriftlig klarering.

Også kommunikasjon mellom EFTA-sekretariatet og forvaltningen går som e-post. Skjemaer fra EFTA til forvaltningen som skal fylles ut, sendes som vedlegg og må fylles ut manuelt for så å sendes i retur.

Brukere har uttrykt frustrasjon over mengden e-poster som florerer i forbindelse med EØS-arbeidet. Et hovedinntrykk er at det kunne være ønskelig med et system hvor kommunikasjonsstrømmene og informasjonsflyten er mer effektiv og hvor man slipper å sende dokumenter som vedlegg til e-post. Felles systemer hvor man lagrer dokumenter og styre en delt tilgang, kan bidra til mer effektiv kommunikasjon. I tillegg kan nok mye av informasjonen som deles via e-post deles på andre måter ved hjelp av nye teknologiske løsninger.

For en saksbehandler har vi indentifisert flere kilder til store mengder eposter, som kanskje kunne vært løst på en annen måte. Formålet med epostene er ofte å samarbeide om dokumenter, informere hverandre eller utveksle data, altså oppgaver som kunne vært løst på en annen måte i fremtiden. Viktige kilder til epostene er:



Figur 14 Visuell fremstilling av kilder til mye epost

Involvering og høring

Informantene har pekt på en utfordring i intervjuene om hvordan forvaltningen best kan etterleve utredningsinstruksen krav om tidlig involvering. Denne utfordringen er også kjent for Direktoratet for økonomistyring og Utenriksdepartementet fra tidligere. De to virksomhetene, som har delt ansvar for veiledning til utredningsinstruksen, har i den forbindelse arrangert en workshop våren 2019 med deltagere fra forvaltningen som jobber med EØS-saker. Følgende utfordringsbeskrivelse er i hovedsak basert på materialet utarbeidet i etterkant av denne workshopen, men funnene er også blitt bekreftet i våre undersøkelser.

Utfordringer knyttet til tolkningen av utredningsinstruksen og unntakene for EØS-saker:

DFØ og UD har avdekket av dette knytter seg til bestemmelsene:

- punkt 3-3 (2. avsnitt) Generelle unntak for høring
- punkt 3-3 (6. avsnitt) EØS-spesifikke unntak for høring

I korte trekk knytter denne utfordringen seg til hvordan man skal tolke bestemmelsene om når en høring kan unnlates. De generelle unntakene for høring er:

Høring kan unnlates dersom den

- ikke vil være praktisk gjennomførbar
- kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller
- må anses som åpenbart unødvendig

De EØS-spesifikke unntakene er:

Forslag til gjennomføring av vedtatt EØS- og Schengen-regelverk i Norge skal høres:

- dersom regelverket ikke har vært på høring på forslagsstadiet
- dersom regelverket er vesentlig endret siden høring på forslagsstadiet
- dersom det er valgmuligheter knyttet til gjennomføringen

Det synes å være ulik praksis og usikker forståelse av hva disse unntakene betyr i praksis når man jobber med EØS-saker.

I henhold til punkt 3-3 (7. avsnitt) skal høringsfristen i EØS- og Schengen-saker tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.

Utfordring med å ha oversikt og være tidlig involvert i EU:

Noen virksomheter peker på at det kan være vanskelig å gjennomføre tidlige høringer fordi de ikke alltid er involvert i de tidlige utviklingsløpene i EU. Det kan for eksempel være virksomheter som er mer orientert om møtestrukturene i EU, og organiserer arbeidet sitt rundt å delta og bidra til disse. Mens en virksomhet har som ambisjon at 100% av høringer skal være tidlige, før regelverket er vedtatt og samtidig med at det gjennomføres høringer i EU. For eksempel i forbindelse med strategier eller handlingsplaner fra byråene i EU.

Enkelte peker også på at det er en utfordring med hvor mye ressurser man skal bruke på å følge med på alle initiativ som skjer i EU, men de peker også på at de ønsker å vri de ressursene de har bort fra implementering og inn mot tidlig påvirkning. Dette knytter seg altså ikke direkte til Utredningsinstruksen, men til en generell utfordring med å jobbe med EØS-arbeid.

Teknisk utfordring knyttet til høringer:

Etatene lager egne løsninger fordi det ikke finnes en felles løsning. Fordelen med dette er den direkte kontakten/inngangen noen av virksomhetene har med «sin» næring, ulempen er at flere virksomheter gjør samme jobb med forvaltning og utvikling av løsningen. Det er heller ingen kobling mellom EØS-notatene og høringen, så saksbehandlere må skrive nye tekster eller kopiere ting fra basen når regelverk skal ut på høring. Det oppleves som lite meningsfylt å skulle gjøre dette dobbeltarbeidet.

Informere eksterne parter som f.eks. Stortinget

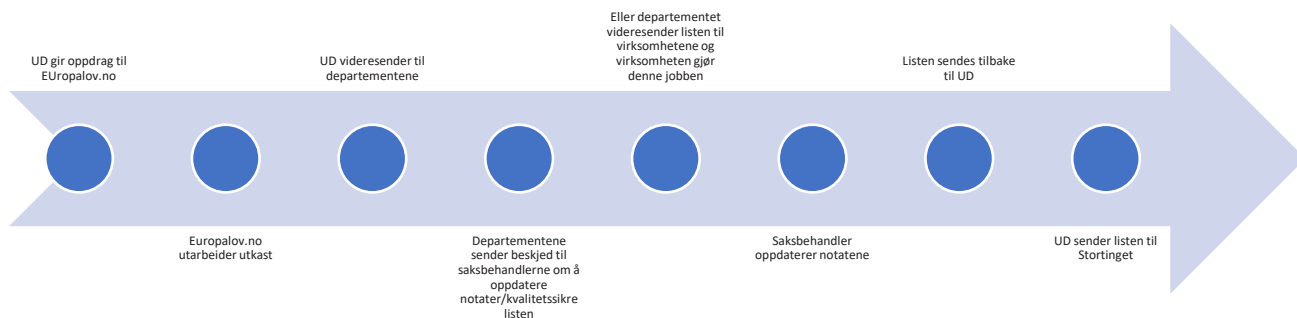
To ganger i året skal Stortinget informeres om pågående EØS-saker. Det blir i den forbindelse utarbeidet en «halvårlig statusliste» til Stortinget. Denne listen er det UD som har ansvaret for. De har gitt et oppdrag til Europa-lov.no med å forberede utkast til listene. Listene sendes så til hvert fagdepartement/underliggende virksomhet for kvalitetssikring.

Informantene oppgir at notatbasen ikke egner seg til å informere stortinget. Notatene kan preget av teknisk språk, det differensieres ikke mellom store/små, viktige/uviktige saker og det er usikkert hvilken nytteverdi politikerne på stortinget får ut av oversikten.

Når virksomhetene får utkast til listen fra UD må de gå inn i notatdatabasen, eller andre egne oversikter, og kvalitetssikre manuelt at alle saker er med. Informantene hadde flere ulike synspunkter på hensiktsmessigheten av denne oversikten. En informant sa for eksempel «Bruker veldig mye tid på disse listene med å analysere og sammenlikne. Veldig tungvint arbeid.» eller «Det kommer en rettsakt hvert kvartal inne finans med en renteendring,

meningsløs endring - får like stor plass i disse listene som ACER og jernbanepakken. Det er ingen måte å differensiere disse tingene på.»

Den halvårslige listen går gjennom flere steg før den kommer til Stortinget:



Figur 15 Visuell fremstilling av stegene for halvårslige listene til Stortinget

En annen informasjonskanal til stortinget er en oversikt som UD oversender før EØS-komiteen skal ha møter. Her får stortinget oversikt over aktuelle og pågående saker, dette kalles kommentert liste.

Ifølge UD og Stortingets administrasjon, gir EØS-notatene ofte ikke den informasjonen de trenger ifm. informasjon til Stortinget. Det betyr at notatene ikke er oppdatert eller at de er mangelfullt utfylt. Da kan det bli litt travelt for ved at notatene eller informasjonen må oppdateres raskt.

Stortinget ønsker seg også i større grad korte sammendrag med hovedpunkter og gjerne også politiske vurderinger. Stortingets administrasjon ser også mye til dansk forvaltning for å få lett tilgjengelig oversikt over nye rettsaker og dansk forvaltning sin vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

UD sender ikke lenger notatene i papirform til Stortinget, men sender lenker til notatene på regjeringen.no. Stortingets administrasjon opplyser at de har stort utbytte av informasjonen i EØS-notatene, men at et «heisbudskap» (dvs en kort lettlest oppsummering om hva saken omhandler) i begynnelsen hadde økt stortingspolitikernes mulighet til å forstå hvilke EØS-notater som er viktige og hvilke som er mindre viktige. Dette kunne igjen økt kompetansen og den offentlige debatten om EØS-rett i Norge.

Arkivering

Intervjuene har avdekket ulik praksis når det gjelder arkiveringsrutiner knyttet til EØS-saker. I dagens system er notatbasen adskilt fra saks- og arkivsystemer i virksomhetene. Hvis noe

skal arkiveres fra notatbasen må saksbehandler laste ned en lokal kopi av EØS-notatet. Flere av informantene opplyser om at publisering av EØS-notatet anses som tilstrekkelig tilgjengeliggjøring for offentligheten, og at i tillegg å arkivere notatene i saks- og arkivsystemet vil være en dublering.

Det arkiveres imidlertid en rekke andre dokumenter og opplysninger i saks- og arkivsystemene. For eksempel all e-postkorrespondanse med EFTA. De ulike informantene opplyser om ulik praksis fra «*kun standardskjemaene blir arkivert*» til «*all saksforberedelser dokumenteres i saks og arkivsystemet, for eksempel kommunikasjon med EFTA, notatene og utredninger*».

Oversikt over status på saker

«Jeg ønsker meg et system hvor jeg lett kan ha oversikt over hvilke rettsaker direktoratet har i prosess.»

Mange av våre informanter gir uttrykk for at de i ulik grad har behov for informasjon om aktuelle EØS-saker og hvilken status de har i EU-systemet, i EØS-prosessen og i den norske forvaltningen. Saksbehandlere har behov for oversikt over hva som er status på alle saker knyttet til sitt ansvarsområde. I tillegg til status for den aktuelle rettsakt, kan saksbehandleren ha behov for tilhørende dokumenter, sakshistorikk, beslektet regelverk m.m.

Andre brukere kan i større grad ha behov for mer overordnede oversikter. Dette er typisk brukere som ikke er eksperter. Det kan være politikere journalister, diplomater, EU-rådene, næringsorganisasjoner m.m.

Flere av våre informanter har identifisert som et problem at det i for liten grad finnes samlede pålitelige oversikter over saker og deres status. Mange ulike aktører har utviklet sine egne systemer for å holde oversikten over det som er nødvendig for sitt arbeid. Virksomheter har egne regneark med oversikter over saker for sine ansvarsområder. Stortinget har et eget sekretariat som utarbeider oversikter. I tillegg får de halvårlige lister fra Utenriksdepartementet.

Europalov.no ble utviklet på initiativ fra Tore Grønningsæter mens han var EU-råd. Portalen gir en bred oversikt over alle pågående EØS-saker basert på en rekke relevante kilder. Det er Grønningsæter selv som holder portalen oppdatert, men ansvaret for portalen ligger nå hos Lovdata.

Slik vi forstår det, fungerer ikke EØS-notatbasen godt som en kilde til oversikt over saker og status på disse. Informasjon er vanskelig tilgjengelig for utrente brukere. Den fungerer heller ikke for saksbehandlere og eksperter til å holde en samlet oversikt over saker.

En definert ønskedrøm ville være et system hvor all relevant informasjon en sak ligger samlet og er lett tilgjengelig. En slik base ville måtte være kvalitetssikret slik at man kan være trygg på at informasjonen er pålitelig. Slik vi forstår det, ønsker flere seg en slags kombinasjon av dagens EØS-notatbase og europalov.no.

Varsling ved endring

På den ene siden har saksbehandlere og koordinatorene behov for å bli varslet når det skjer endringer i regelverksarbeidet i EU-institusjonene og EFTA-prosessen. Mange av våre informanter har pekt på slik varsling som potensielt effektiviserende.

EFTA-sekretariatet sender bestillinger til Norge når det er saker Norge må ta stilling til med hensyn til EØS-relevans og tilpasningsbehov. Det vil si at etter det foreligger et forslag til regelverk fra EU-kommisjonen, følges det videre arbeidet av EFTA-sekretariatet som da følger opp EFTA-landene for den videre EØS-prosessen. Det kan være et potensial for automatisering og automatisk varsling når det skjer endringer som krever handling i forvaltningen i Norge. En slik varsling kan være arbeidsbesparende kombinert med at skjema-behandlingen blir digitalisert.

Tilsvarende kan man tenke seg varsling når EU f.eks. orienterer næringene om saker som er under utredning og ber om innspill. En mulighet kan være en automatisk parallell invitasjon til næringen i Norge.

Videre kan det komme varsler i et norsk system automatisk når EU-kommisjonen legger ut forslag eller når vedtak publiseres i Official Journal.

Enkelte informanter har også pekt på mulighet til å ha varslinger dersom oppfølgingen av en sak i ansvarlig departement er mangelfull. Det kan være at det ikke er opprettet EØS-notat, at norsk posisjon ikke er utarbeidet, at det ikke foreligger referat fra ekspertgrupper m.m.

Behov som ikke knytter seg til den tekniske løsningen

Andre behov som er etterspurt ifm. EØS-forvaltningen:

- Generell informasjon om EU – pågående saker, diskusjoner, prosesser m.m.
- En mer helhetlig presentasjon av norsk regelverk på lovdata.no. Dagens løsning oppleves som fragmentert og ikke tilpasset de delene av regelverket som kommer fra EU. Det er ingen sammenheng mellom forordninger, direktiv, endringer og annen norsk lovgivning. Det er vanskelig for ikke-eksperter å ha oversikt over sammenhengen i norsk regelverk, særlig knyttet til EØS-regelverk.
- Prosessen ved oversettelser oppleves som lite gjennomskuttig, dvs saksbehandlere opplever at de ikke har oversikt over prosessen som foregår, tidshorisont og melder om manglende tilbakemelding over status. Videre har flere pekt på utfordringen ved at offisielle norske titler blir oversatt sent i prosessen og at dette for eksempel gjør at ved oversendelsen av de halvårlige listene opplever de dobbeltarbeid med å verifisere eller endre opplysningene som kommer på utkastet til listen. I utkastet til de halvårlige listene bruker Europalov de norske titlene som stammer fra EØS-komitebehandling, mens titlene som den norske saksbehandleren har i EØS-notatet kan være ulik fra denne. Dette gjør at det blir mye dobbeltarbeid med å sjekke og oppdatere disse titlene sent i prosessen.

Eksterne brukeres behov

De eksterne brukerne, særlig Stortinget, næringslivet, interesseorganisasjoner og media har behov for enkel tilgang til informasjon i den offentlige delen av notadatabasen på regjeringen.no. De er konsumenter av de notatene forvaltningen publiserer og produserer.

Næringslivet og interesseorganisasjoner har behov for å bli tidlig informert om pågående lovgivningsprosesser og forsalg i EU. For en bedrift, for eksempel innen maling i Norge, har kjemikalierregelverket EU vedtar direkte påvirkning på bedriftens forretningsgrunnlag. Derfor vil en bedrift ha behov for å kunne påvirke utviklingen i EU, bli tidlig informert om eventuelle endringer og kunne svare på norske høringer om nye regelverksforsalg. I dagens publiseringsløsning er det vanskelig tilgjengelig å finne relevante EØS-notater. Det er begrensede muligheter for filtrering og søking.

Stortinget har behov for gode beslutningsgrunnlag, dvs synliggjøring av økonomiske og administrative konsekvenser. De har, som næringslivet, behov for informasjon tidlig for å kunne reelt påvirke prosessene i EU. Videre har de en utfordring med å skille mellom viktige og mindre viktige endringer i regelverk. Saksmengden er så stor, og rettsaktene er så ulike, at for en høyhastighetsleser som en stortingsrepresentant, er informasjon som en lett tilgjengelig og kort oppsummerende om en sak avgjørende for å den velger å gå videre inn i en sak eller ikke.

Oppsummert knytter de eksterne brukernes behov seg til hvordan EØS-notatene er presentert på regjeringen.no, søke og filtreringsmuligheter, kobling til hvor i EU/EØS-prosessen et regelverksforslag er på, mulighet til å gi tidlig høringsinnspill, tidlig informasjon og mulighet til å ha oversikt over norsk regelverk.

Oppsummering av viktige funn i behovskartleggingen

- Et viktig behov knyttet til et støttesystem for EØS-arbeidet er at det må legges til rette for effektiv og forsvarlig saksbehandling (dvs. at man ikke bruker mer ressurser enn nødvendig samtidig som saksbehandlingen oppfyller kravene til kvalitet og involvering i offentlig forvaltning).
- Løsningen må videre legges til rette for involvering norske interesser tidlig nok til å kunne påvirke beslutningsprosessen i EU.
- Samarbeid og samordning mellom berørte internt i virksomheter og mellom virksomheter må kunne skje i riktig tid og på riktig nivå.
- All saksbehandling og beslutninger må være lett sporbare tilbake i tid.
- Stortinget og andre berørte må orienteres til riktig tid og på riktig nivå.
- Informasjon om innhold og status på saker må være tilgjengelig for alle interesserte parter i og utenfor forvaltningen til enhver tid:
 - Status: Type sak og hvor saken ligger i beslutningsprosessen i EU og EØS
 - Innhold: informasjon om hva saken gjelder overordnet og i detalj (sammendrag)
 - Bakgrunn: Historikk og beslektet regelverk
 - Økonomiske og administrative konsekvenser
 - Politiske vurderinger
 - Høringssynspunkter

Vedlegg 3: Det digitale mulighetsrommet

I valg av ny løsning er det viktig å ta hensyn til hva vi har valgt å kalle det digitale mulighetsrommet. I dette kapitlet ser vi kort på de politiske føringene, en kort henvisning til lover eller forskrift som er særlig relevante for prosjektet og en kort presentasjon av EFTA og Island sitt digitale system.

Politiske føringer til digitalisering i offentlig sektor

Digital agenda for Norge - Stortingsmelding nr. 27 (2015-2016)

I meldingen pekes det på to prinsipper som skal gjelde for digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor:

1. En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning.
2. Verdiskaping og deltakelse for alle.

Videre understrekes det at digitalisering er sektorovergripende og medfører et behov for å ta opp sektorovergripende problemstillinger knyttet til digitalisering. Arbeidet med EØS kjennetegnes ved at det er sektor-overgripende. Det digitale mulighetsrommet opp mot stortingsmeldingens ambisjon er viktig å benytte i designet av en ny løsning.

Digitaliseringsstrategi 2019-2025 – Én digital offentlig sektor.

KS og Regjeringen lanserte for første gang en felles digitaliseringsstrategi juni 2019. Implementeringen av nye rettsakter vedtatt i EU gjelder innbyggere og næringsliv bosatt i en kommune. Hovedmålet med strategien er en enklere hverdag for innbyggere og næringsliv. Målet er igjen delt ned på målet om bedre tjenester, en mer effektiv offentlig sektor og økt verdiskaping. Frem til 2025 er det satt opp følgende delmål:

- Offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte
- Flere oppgaver løses digitalt, og som sammenhengende tjenester
- Alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor
- Offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet
- Kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling
- Kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte

Det er viktig at EØS 2.0 blir utviklet med tanke på fremtidens løsninger og muligheter for digitalisering.

Norske lover og forskrifter som en fremtidig løsning må ta stilling til

Offentlig sektor digitaliserer også gjennom lov og forskrift. For EØS-arbeidet er spesielt journal- og arkivplikten viktig. Dette kom frem under behovskartleggingen fra alle aktører som er intervjuet og verifisert av referansegruppen. Det er flere norske lover og forskrifter en ny løsning må ta hensyn til, i tråd med det funksjonelle prinsippet om regulering. Vi mener følgende lover er særlig relevante:

- Arkivloven (ny og gammel)
- Offentleglova
- Forvaltningsloven
- Utredningsinstruksen
- Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT-)løsninger

EFTA-sekretariatets digitale løsninger

EFTA-sekretariatet i Brussel har en viktig støttefunksjon for alle organer i EFTA-pilaren. Sekretariatet bistår med å klargjøre saker for behandling i EØS-komiteen og EFTAs faste komité. Sekretariatet fører en løpende oversikt over nye forslag til EØS-regelverk og holder seg kontinuerlig orientert om saker som er til behandling i EU-systemet, og som vi komme til behandling i EFTAs komitéstruktur og EØS-komiteen. EFTAs komiteer har kontakt med tilsvarende grupper på de samme saksområder i Kommisjonen.

EFTA-sekretariatet har også en viktig støttefunksjon for norsk komitédeltakelse. De identifiserer komiteer og grupper der de anser at EFTA burde delta, og de arbeider gjennom EFTAs komitéstruktur for å få dette til.

EFTA-sekretariatet har utviklet en database hvor alle EØS-rettsaker lagres, EEA-Lex. Her kan man finne informasjon om foreslåtte rettsaker fra EU med mulig EØS-relevans, vedtatte EU-rettsaker som er til vurdering for innlemmelse i EØS-avtalen, og rettsaker som allerede har blitt innlemmet i avtalen.

EFTA-sekretariatet har også et extranett hvor informasjon og dokumenter kan distribueres til departementer, parlamenter og komitémedlemmer og andre i EFTA-familien. Dette er en lukket portal hvor den enkelte må søke om tilgang.

Mye av kommunikasjonen mellom EFTA-sekretariatet og den norske forvaltningen går likevel på e-post. Det gjelder ikke minst korrespondanse knyttet til utfylling av skjemaer for vurdering av forslag til rettsaker fra EU som må gjøres av saksbehandler i ansvarlig departement.

EFTA-sekretariatet benytter Microsoft Office og Public360 som programvare og saksbehandlingssystem. Se vedlegg 4 for fremstilling av EFTA sin informasjonsmodell.

Islands digitale løsning for EØS-arbeidet

Island utviklet et nytt digitalt støttesystem for sitt EØS-arbeid i løpet av 2016, og lanserte den for hele forvaltningen i januar 2017. Systemet heter EES-gagnagrunnur. Island hadde ingen

egen digital løsning for EØS-arbeidet før dette. Formålet med ny løsning var å forenkle og effektivisere EØS-arbeidet. Den nye løsningen gjør det lettere for saksbehandlere og andre å holde oversikt over status for arbeidet og enklere arbeidsflyt. Særlig statsministerens kontor og utenriksdepartementet på Island har fått en helt ny oversikt over all EØS-arbeid på Island. En viktig forenkling for Islandsk forvaltning er integrasjon mot EEA-Lex, hvor Islands egen database automatisk hver natt blir oppdatert på endringer i EEA-Lex. Den islandske løsningen har en «Europabase» i bunn som henter informasjon automatisk fra:

- EFTA sekretariatet – EEA-lex
- EFTA surveillance authority – Status database
- EFTA court – cases
- Regjeringen.no – EØS-notatdatabasen
- EUR-lex – linked docs

Den islandske løsningen har bidratt til raskere innlemmelse av rettsakter i Island. De har blant annet fått ned etterslepet fra 2,2% i november 2016, til 0,7% i mai 2019, etter å ha tatt i bruk verktøyet. Løsningen har ca 300 brukere i Islands forvaltning i den lukkede delen, og en åpen publiseringsdel tilsvarende regjeringen.no. De har i dag ca 15 000 notater i basen, som er laget siden implementeringen i januar 2017.

Islandske brukere ved statsministerens kontor og Utenriksdepartementet på Island opplyser om at det viktigste forbedringspunkt for Islands forvaltning har vært å få en total oversikt på tvers. De kan hente ut statistikk og friser på tvers av hele forvaltningen på mange indikatorer. Vi har ikke snakket med saksbehandlere i Islandsk forvaltning om deres opplevelse av løsningen.

Islandske myndigheter eier innholdet i databasen, men utvikleren eier kildekoden. Videre er EES-gagnagrunnnet driftet gjennom en Software as a Service (SaaS).

Vedlegg 4: EFTAAs informasjonsmodell

EFTA Information Management Architecture

