

Evaluering av Høykom III

Forord

Statskonsult har evaluert Høykom III. Evalueringen er utført på oppdrag fra Norges forskningsråd og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Evalueringen skal danne grunnlag for å vurdere eventuell videreføring av programmet etter 2007 og det er lagt særlig vekt på å vurdere Høykomprogrammet som strategisk virkemiddel.

Arbeidet er utført i perioden oktober - desember 2006.

Statskonsult er ansvarlig for innhold, vurderinger og forslag i rapporten. Vi vil imidlertid takke alle informanter som har bidratt med synspunkter, tid og erfaringer. En spesiell takk til alle i Høykomsekretariatet som bidratt med viktig informasjon og underlagsmateriale underveis.

Prosjektgruppen har bestått av Tone Ibenholt, Jan Sjørgård og Oddbjørg Bakli.

Oslo, desember 2006



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Mål og problemstillinger for prosjektet	5
2.3	Innfallsvinkel og metode	6
2.4	Innhold i og struktur på rapporten	7
3	Måloppnåelse	8
3.1	Faktagrunnlag	8
3.1.1	Bredbåndsdekning i Norge	8
3.1.2	Resultatrapportering fra Høykom i 2005	9
3.1.3	Om prosjektporteføljen (mars 1999 - juni 2005)	9
3.1.4	Kommuneundersøkelsen (2006)	11
3.2	Synspunkter fra informantene	13
3.2.1	Generelt om måloppnåelse	13
3.2.2	Samfunnsmessige effekter	14
3.2.3	Effekter av endringer i retning økt gjenbruk	15
3.2.4	Gevinstrealisering	15
3.2.5	Effekter av øremerking av infrastrukturmidler	16
3.3	Drøfting og analyse av måloppnåelse	17
3.3.1	Generelt om måloppnåelse	17
3.3.2	Samfunnsmessige effekter	18
3.3.3	Effekter av endring i retning økt gjenbruk	20
3.3.4	Gevinstrealisering	21
3.3.5	Utbygging av bredbånd	22
4	Forvaltningen av Høykom	24
4.1	Beskrivelse av ordningen	24
4.2	Synspunkter fra informantene	24
4.3	Drøfting og analyse	27
5	Drøfting av Høykom som strategisk virkemiddel	29
5.1	Utgangspunkt for drøftingen	29
5.2	Økonomiske virkninger/effektiveringsvirkninger	31
5.3	Kvalitet og innhold i tjenestene	33
5.4	Kunnskapsmessige virkninger	34
5.5	Hvor viktig er Høykom for prosjektene?	35
6	Oppsummering og anbefalinger	36
6.1	Samlet drøfting og vurdering	36
6.2	Mulige valg i en videreføring av Høykom	37
	Litteraturliste	41

- Vedlegg 1 Intervjuguide
Vedlegg 2 Tabellarisk oppsummering av prosjektdatabasen (mars 1999 - juni 2006)

1 Sammendrag

Statskonsult har evaluert Høykomprogrammet på oppdrag fra Norges forskningsråd og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Evalueringen har særlig fokus på Høykom som strategisk virkemiddel, samt på inneværende programperiode (Høykom III). Målet med evalueringen er først og fremst å utarbeide et grunnlag for å vurdere en eventuell videreføring av programmet når Høykom III utløper i 2007.

Høykomprogrammets hovedmål er å bidra til utvikling og fornying av offentlig forvaltning gjennom utbygging og bruk av bredbånd. Programmet skal, jf. St.meld. nr 49 (2002-2003) Breiband for kunnskap og vekst, være et virkemiddel for å:

- Bedre tilbudet av offentlige digitale tjenester til borgere og næringsliv.
- Gi mer effektiv samhandling mellom offentlige virksomheter.
- Gi bedre grunnlag for utbygging av infrastruktur til nytte for næringsliv og privatpersoner.

Statskonsults vurdering kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Høykomprogrammet bidrar til innovasjon og fornying av offentlig sektor gjennom å stimulere til utvikling og bruk av bredbåndtjenester.
- Indirekte har programmet bidratt til at nærmere 95 pst. av landets husstander i dag har tilbud om bredbåndstilknytning, riktignok med varierende kapasitet. Utbyggingen av bredbåndsnettet synes å ha skjedd på en kostnadseffektiv måte.
- Programmet bidrar til etablering av samarbeidsarenaer og nettverk på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og kommunegrenser, men står fortsatt overfor noen utfordringer knyttet til informasjons- og kunnskapsspredning.
- Høykom bidrar til å legitimere og synliggjøre en rekke prosjekter, og programmet stimulerer til nytenkning og støtter opp under forsøksvirksomhet og innovasjon.
- Høykom må karakteriseres som et ”politisk” virkemiddel, noe som gjenspeiles i styringen av programmet. Dette er positivt sett fra et politisk ståsted, men kan etter Statskonsults vurdering også svekke virkemiddelets legitimitet og strategiske funksjon.
- Hovedinntrykket er at forvaltningen av programmet er effektiv, at prosjektene følges opp på en god måte og at midlene brukes som forutsatt.
- Det er positivt med fokus på kost/nyttevurderinger og gevinstrealisering, men på dette området er det behov for å vurdere opplegg/innfallsvinkel og for å arbeide videre med metodeutvikling.
- Programmet står overfor noen utfordringer knyttet til samordning med andre virkemidler – både internt i Forskningsrådet og overfor andre sentrale IKT-satsninger som MinSide o.l.
- Forvaltningen som helhet har imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder å se ulike virkemidler i sammenheng. For å få gjennomført e-forvaltning i Norge er det behov for en større og bredere satsning der ulike virkemidler i større grad ”spiller på lag”.

På denne bakgrunn anbefaler Statskonsult følgende:

Høykom bør videreføres

Høykom stimulerer etter vår oppfatning bedre til samordning – på tvers av geografiske og forvaltningsmessige grenser – enn mange andre virkemidler. Høykom er også et kompetansesprednings- og nettverksvirkemiddel som etter vår mening bidrar til å fremme offentlig sektors innovasjonskapasitet på en god måte. Det bør etter Statskonsults vurdering legges opp til et ”bredere” program i den forstand at programmet primært fokuserer på fornying av offentlig sektor gjennom anvendelse av IKT. Det bør gjennomgående legges opp til færre, men større prosjekter, som har som primære formål å implementere felles standarder og integrasjonsløsninger.

Det bør vurderes å utvide programperiodene med ett eller to år

Dette følger både av anbefalingen om bredere og større prosjekter, men også av at prosjekter der det både skal utarbeides av kravspesifikasjoner og gjennomføres anbudprosesser ofte tar lengre tid enn dagens tidsrammer tillater. Vi tror også lengre programperioder vil gjøre det enklere å gjennomføre forprosjekter. Dette er særlig viktig for å kunne lage realistiske kostnadsoverslag, framdriftsplaner, gevinstrealiseringsplaner og eventuelle opplegg for evaluering i etterkant.

Programmet bør ”frikoples” fra selve utbyggingen av bredbånd.

Den nære koplingen mellom utbygging og anvendelse har vært viktig og nødvendig så langt og har sannsynligvis generert en effektiv utbygging av bredbånd. Utbygging av infrastruktur er etter vår mening en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for økt og bedre anvendelse av IKT i offentlig forvaltning. De største utfordringene framover vil etter vår vurdering først og fremst ligge på anvendelsessiden.

Dersom målet om full bredbåndsdekning ikke nås gitt den økte satsningen innenfor gjeldende programperiode, vil vi anbefale å etablere en egen tilskuddsordning/et eget program for dette målet. Programmet kan eventuelt forvaltes av Høykomsekretariatet.

Det bør øremerkes midler til forskning

Mange Høykomprosjekter bør etter Statskonsults mening i større grad enn i dag kunne koples sammen med andre programmer i Forskningsrådet.

Prosjektporteføljen representerer i seg selv et utgangspunkt for forskningsprosjekter. Vi foreslår derfor at det øremerkes en andel av programmidlene til forskning. Denne forskningen kan bl.a. omfatte:

- Forskning om anvendelse og spredning av offentlige standarder
- Forskning på informasjonsøkonomi, herunder gevinstrealisering, målemetoder, etc.
- Forskning om innovasjon i offentlig sektor, herunder betydningen av IKT som drivkraft.

Forvaltningen bør i hovedsak videreføres som i dag

Evalueringen gir ikke grunnlag for å foreslå vesentlige endringer når det gjelder forvaltningen av programmet. Det er klare administrative fordeler ved at sekretariatet ligger i Forskningsrådet. Vi vil tilrå større grad av samordning med

andre programmer i Forskningsrådet, jf. punktet ovenfor, samt en videreutvikling av verktøy og tenkning omkring gevinstrealisering. Informasjon, kunnskapsspredning og erfaringsoverføring bør vektlegges i enda større grad.

Samordning med andre virkemidler bør styrkes

I arbeidet med fornying av offentlig sektor er det viktig å se virkemidler i sammenheng. Etter vår oppfatning er samordningen på sentralt nivå relativt svak. På denne bakgrunn er det derfor behov for å styrke samordningen både internt i FAD og mellom FAD og andre departementer. Samrådsgruppen sammensetning og rolle bør revurderes.

2 Innledning

Statskonsult har på oppdrag fra Norges forskningsråd og Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) evaluert Høykomprogrammet med særlig fokus på Høykom som strategisk virkemiddel og på inneværende programperiode.

2.1 Bakgrunn

I 1999 ble det etablert en treårig tilskuddsordning for å bidra til at offentlige virksomheter over hele landet etterspør og tar i bruk avansert høyhastighets informasjons- og kommunikasjonsteknologi (Høykom). Tilskuddsordningen skulle bedre tilbudet av offentlige digitale tjenester til borgere og næringsliv, gi mer effektiv samhandling mellom offentlige virksomheter og gi bedre grunnlag for utbygging av infrastruktur til nytte for næringsliv og privatpersoner. Høykom ble besluttet videreført først for tre år (2002–2004) i 2001, og så for ytterligere tre år (2005–2007) i 2004.

Programmet har siden starten støttet mer enn 500 prosjekter med nærmere 500 mill kr. Totalt har dette utløst et samlet prosjektomfang på over 1 400 mill kr.

Regjeringen har i St.meld. nr. 49 (2002–2003) «Breiband for kunnskap og vekst» presentert mål og strategi for bredbåndsutbredelsen. Høykom er et sentralt virkemiddel i denne strategien, og skal bidra til å understøtte målene i eNorge og i stortingsmeldingen. Høykom gir tilskudd etter nærmere kriterier, og det blir lagt vekt på å trekke med kommuner, lokalt næringsliv og virksomheter i regionene.

Høykomprogrammets hovedmål er todelt. Det skal:

- Bidra til fornyingen av offentlig sektor gjennom å stimulere til utvikling og bruk av bredbåndsbaserte tjenester for offentlig forvaltning og tjenesteyting (utviklingsmål).
- Stimulere en markedsbasert bredbåndsutbygging gjennom å stimulere etterspørselen etter bredbånd og bredbåndsbaserte tjenester (utbredelsesmål).

Høykomprogrammet skal understøtte målene i St.meld. nr 49 (2002-2003) Breiband for kunnskap og vekst. Programmet skal i den sammenheng være et virkemiddel for å:

- Bedre tilbudet av offentlige digitale tjenester til borgere og næringsliv
- Gi mer effektiv samhandling mellom offentlige virksomheter
- Gi bedre grunnlag for utbygging av infrastruktur til nytte for næringsliv og privatpersoner.

Høykom II (perioden 1999-2003) ble evaluert av SINTEF STEP i 2003-2004. I denne evalueringen konkluderes det med at Høykom i praksis har vært et program for å fremme bredbåndsansendelser og for å heve kompetansen på bredbånd hos dem som deltar i programmet. Evalueringen stiller spørsmål ved om det todelte målet for Høykom lar seg håndtere i praksis, herunder om integrasjon med andre IKT- og bredbåndssatsninger innenfor offentlig sektor er en effektiv måte å fornye offentlig forvaltning på, og om indirekte

etterspørselsstimulering er det mest effektive virkemidlet for bredbåndsutbygging.

Fra og med Høykom III ble det lagt spesiell vekt på at prosjektstøtte fra Høykom skulle bidra til gjenbruk av eksisterende løsninger i større skala og/eller potensiale(r) for slik gjenbruk. Videre skulle det legges vekt på prosjekters bidrag for å støtte opp under andre sentrale tiltak som eksempelvis MinSide.

Norges forskningsråd har for perioden 2005–2007 trukket Høykomsekretariatet inn i Forskningsrådets organisasjon bl.a. med sikte på å oppnå bedre synergi mot Forskningsrådets øvrige programmer og særlig satsingen rettet mot innovasjon og fornying av offentlig sektor.

Regjeringen prioriterer nå utbygging av infrastruktur for å dekke de ”hvite flekkene” på Norgeskartet. For 2007 er det bevilget 121,6 mill kr til Høykom, av disse er 100 mill kr øremerket distriktsområder uten bredbåndstilbud. Det ble også gitt en ekstrabevilgning til infrastruktur på 50 mill kr sommeren 2006. Normalt kreves det inntil 50 pst egenandel fra tilskuddsmottaker, men dette kravet kan fravikes i særlige tilfeller.

2.2 Mål og problemstillinger for prosjektet

Målet med denne evalueringen er først og fremst å gi underlag for en vurdering av eventuell videreføring av programmet etter 2007. Evalueringen skal:

- Vurdere Høykomprogrammet som strategisk virkemiddel, det vil si:
 - Finansierte prosjekters betydning i seg selv
 - Finansierte prosjekters betydning for IKT-utviklingen ellers med hensyn til
 - Kunnskapsspredning
 - Eksempler på beste praksis
 - Spredning av standarder
- Vurdere vridningen av programmet med fokus på
 - Gjenbruk av eksisterende løsninger i større skala
 - Potensial for slik gjenbruk
 - Bidrag for å støtte opp under sentrale tiltak (som MinSide¹ etc)
 - Gevinstrealisering
- Vurdere eventuelle styringsmessige utfordringer vis a vis institusjonene som støttes.
- Eventuell vurdering av andre virkemidler for å støtte opp under programmets mål.
- Anbefale eventuelle strategiske justeringer av programmet for å sikre bedre overordnet måloppnåelse.

Programmets resultater skal vurderes i forhold til overordnede og strategiske mål, jf. St.prp. nr. 1 for budsjettårene 2005 og 2006.

¹ Lanseringen av MinSide er forsinket, noe som har innvirket på programmets muligheter til å støtte opp under dette virkemiddelet.

St.meld. nr.17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* ble lagt fram 15. desember 2007. Meldingen søker å gi et bredt og helhetlig bilde av IKT-politikken i tiden framover. Meldingen inneholder også en omtale av ulike tiltak for å fremme bruk av IKT og for å inkludere alle i det digitale samfunnet², herunder tiltak for å bedre samordningen av offentlige IKT-systemer, tiltak for å styrke IKT-forskning og tiltak knyttet til koplingen mellom IKT og fornyelse av offentlig sektor.

2.3 Innfallsvinkel og metode

Oppdraget fokuserer i utgangspunktet på den tredje programperioden. Samtidig legges det mye vekt på å vurdere Høykom som strategisk virkemiddel. De overordnede målene har også for en stor grad ligget fast i alle de tre programperiodene. På denne bakgrunn skilles det ikke tydelig mellom de tre programperiodene - med unntak av de vurderingene som gjøres når det gjelder endringene i programmets innretning.

Oppdragsgiver ønsket ikke at evalueringen skulle omfatte noen kvantitativ undersøkelse. Vurderingene bygger derfor først og fremst på dokumentstudier, foreliggende statistikk og delvis strukturerte intervjuer, jf. tabell 1. Vi utarbeidet en generell intervjuguide, som vi sendte over i forkant av intervjuene, jf. vedlegg 1.

Tabell 1: Informanter og antall intervjuer

Målgruppe	Informanter	Antall intervjuer
Intervjuer med sentrale aktører	Høykom (styre, sekretariat)	5 ^{*)}
	FAD, NFR, repr. for Samrådsgruppen	5 ^{*)}
Intervjuer med støttmottakere	Prosjekteier/prosjekt-ansvarlig/-leder	10
Intervju med andre	KS, NHO, næringsaktører m.fl.	4

^{*)} Ett/flere gruppeintervjuer inngår

Informantene er valgt ut i samråd med sekretariatet. Representanter for prosjektene er valgt med utgangspunkt i prosjektporteføljen pr. sommer/høst 2006, dvs. at de i all hovedsak representerer prosjekter med vekt på anvendelse. Dette skyldes dels at de fleste infrastrukturprosjektene knapt var startet opp, dels at ut fra mandatet som særlig vektlegger programmets strategiske funksjon, ble anvendelsesprosjekter vurdert som mest relevante for intervjuer.

Vi har lest og tatt utgangspunkt i forsknings- og utredningslitteratur, jf. vedlagte litteraturliste og referanser i teksten. Vi har også gått gjennom prosjektdatabasen for perioden mars 1999 til juni 2006 og bruker en oppsummering av dette som bakgrunnsmateriale, jf. pkt. 2.1.3 og vedlegg 2.

Gjennom prosjektperioden har vi hatt i alt fire møter med prosjektsekretariatet som representant for oppdragsgiver.

² Denne meldingen ble lagt fram omtrent samtidig med ferdigstillingen av vår evaluering og har derfor ikke kunnet inngå som en premiss for arbeidet.

2.4 Innhold i og struktur på rapporten

I kapittel 2 følger først en presentasjon av ulike typer datagrunnlag som sier noe om resultater og måloppnåelse (pkt. 2.1), deretter en oppsummering av intervjuene (pkt. 2.2) og så en drøfting og vurdering basert på de to første punktene samt dokumentanalysen (pkt. 2.3). Kapittel 3 følger samme mal.

Kapittel 4 inneholder en drøfting av Høykom som strategisk virkemiddel. Først gis et overordnet og prinsipielt utgangspunkt for drøftingen (pkt. 4.1), deretter følger en drøfting av Høykomprogrammet ut fra dette (pkt. 4.2).

Kapittel 5 inneholder først en oppsummering av evalueringen ut fra en analysemodell/et kriteriesett (pkt. 5.1), deretter kommer våre forslag når det gjelder en eventuell videreføring av programmet (pkt. 5.2).

3 Måloppnåelse

I dette kapitlet gjengis og vurderes synspunkter og funn som gjelder programmets måloppnåelse, dette omfatter også dreiningen mot økt vekt på bl.a. gjenbruk i den inneværende programperioden. Mange informanter er også opptatt av den siste endringen i programmets innretning – fra anvendelse til utbygging av bredbånd/tilknytningspunkter. Vi har derfor tatt med også denne siste dreiningen i drøftingen.

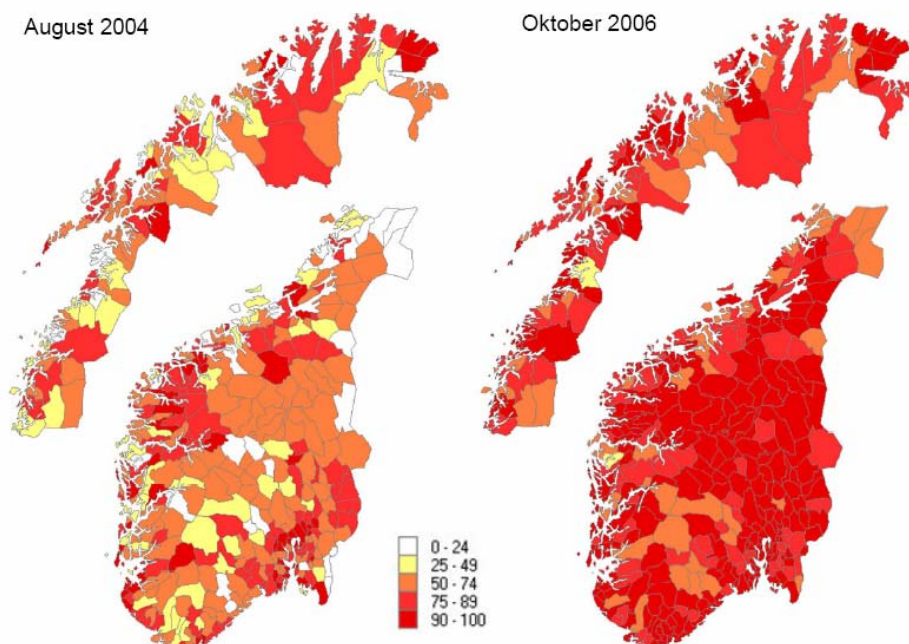
3.1 Faktagrunnlag

3.1.1 Bredbåndsdekning i Norge

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) abonnerer 57 pst av norske husstander i dag på bredbåndtjenester. Veksten i dekning har imidlertid avtatt sammenliknet med perioden 2003-05. Pr. oktober 2006 estimerer Nexia³ at 5 pst. av norske husstander (100 000 husstander) ikke har tilgang på bredbånd. Kartet i figur 1 viser estimert dekning i norske kommuner pr. oktober 2006 sammenliknet med august 2004.

Figur 1 Kart som viser bredbåndsdekningen i Norge pr. august 2004 og oktober 2006

Estimert bredbåndsdekning – oktober 2006 og august 2004



Kilder: Teleplan, Nexia

Pr. i dag er det i alt 153 tilbydere av bredbånd i Norge⁴. Telenor er den største tilbyderen, og dekker mer enn 90 pst av norske husstander. Distribusjonsselskapene for energi er også aktive i å tilby bredbånd.

³ Konsulentfirmaet Nexia DA har utarbeidet rapporten om bredbåndsdekning i Norge pr. september/oktober 2006 som ligger på FADs hjemmeside.

⁴ Kilde: PT

Etter tilrådning fra et statssekretærutvalg, valgte Regjeringen i 2006 å bruke Høykom for å forsere utbyggingen av bredbånd i områder som fortsatt manglet dekning.

3.1.2 Resultatrapportering fra Høykom i 2005

Ifølge St.prp. nr. 1 (2006-2007) for FAD, oppnådde Høykom følgende resultater i 2005:

- Programstyret i Høykom bevilget eller ga tilsagn om til sammen 77,6 mill kr, hvorav 35 mill kr. ble fordelt via Høykom distrikt, 33,5 mill kr. via det ordinære Høykom og 9,1 mill kr. via Høykom Skole.
- To tredeler inkluderer implementering av publikumstjenester.
- Halvparten av prosjektene hadde tre eller flere aktive deltakere. Fem prosjekter hadde ni eller flere aktive deltakere.
- Med unntak av Aust-Agder, mottok alle fylker støtte i 2005. Oslo og Finnmark fikk overført mest midler.
- Høykomprosjekter medfører gevinster i form av frigjorte tidsressurser, innsparte kostnader m.m.
- Høykomprosjekter medfører også positive ringvirkninger i form av erfaringsspredning, tilgjengelig bredbåndsnett for næringslivet o.l.

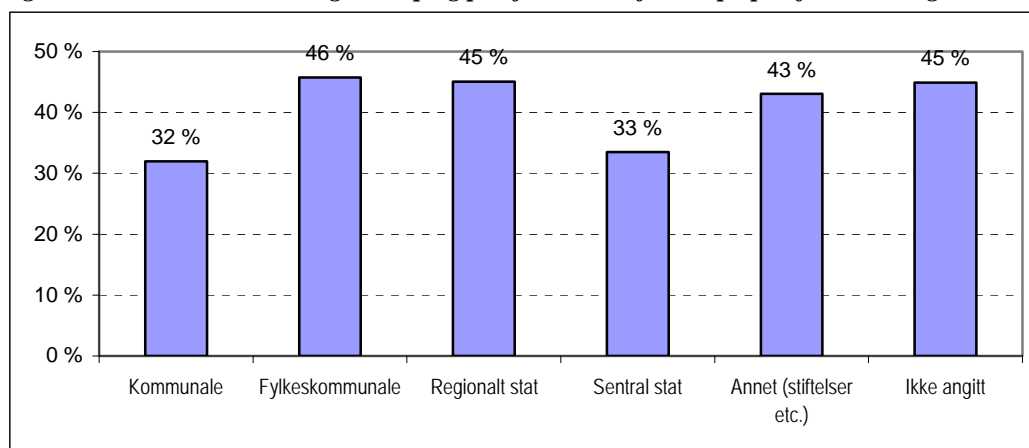
3.1.3 Om prosjektporteføljen (mars 1999 - juni 2005)

Statskonsult har gått igjennom og oppsummert prosjektdatabasen som inneholder data om i alt 397 prosjekter med et samlet støttebeløp på 397 mill kr. Databasen omfatter avsluttede og pågående prosjekter med vedtak om støtte fra 26.03.1999 til 21.06.2005. Mange av prosjektene fra den tredje programperioden inngår derfor ikke.

I vedlegg 2 følger rapporter fra gjennomgangen. Gjennomgangen kan oppsummeres som følger:

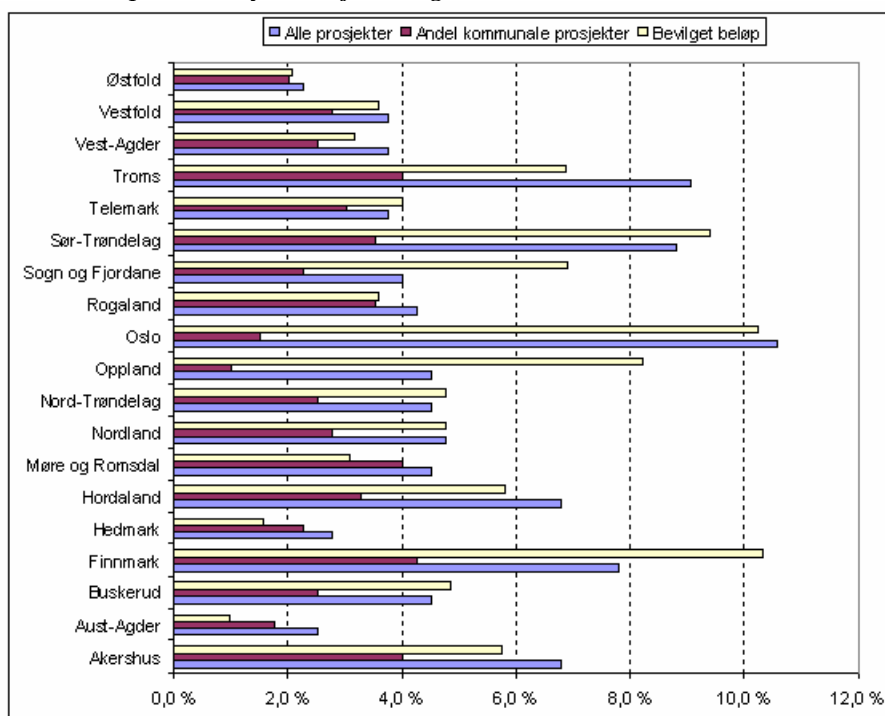
- Databasen mangler data på en rekke kjennetegn. Dette skyldes antakelig at man ikke har etterspurt denne informasjonen i forbindelse med søknader, og/eller mangelfull registrering inn i databasen.
- Gjennomsnittlig prosjektstørrelse er på knapt 2,7 mill kr. Gjennomsnittlig støttebeløp er på knapt 970 000 kr, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig støtteandel på 36 prosent. Fylkeskommunale prosjekter har mottatt mest støtte målt som et gjennomsnitt, jf. figur 2.

Figur 2 Forhold mellom bevilget beløp og projektramme fordelt på projekteierkategori



- Det er store fylkesvise forskjeller – både når det gjelder totalt antall prosjekter, antall kommuneprosjekter og totalt bevilget beløp, jf. figur 3 og vedlegg 2.

Figur 3 Oversikt over andel prosjekter og andel kommunale prosjekter (begge beregnet som andeler av totalt antall prosjekter) samt andel av samlet bevilgning i perioden Fylkesvis fordeling. Prosent



- Finnmark er det fylke som samlet har mottatt mest midler (40 mill kr), tett fulgt av Oslo (39 mill kr). De fleste sentrale statlige prosjektene er geografisk hjemmehørende i Oslo.
- Oppland⁵ og Sogn og Fjordane har begge mottatt relativt mye midler både målt i totale tall (hhv. 31 og 26 mill kr) og målt i gjennomsnittsbevilgning

⁵ Den relativt store andelen av midler til Oppland skyldes bl.a. relativt store årlige bevilgninger til Høyvis.

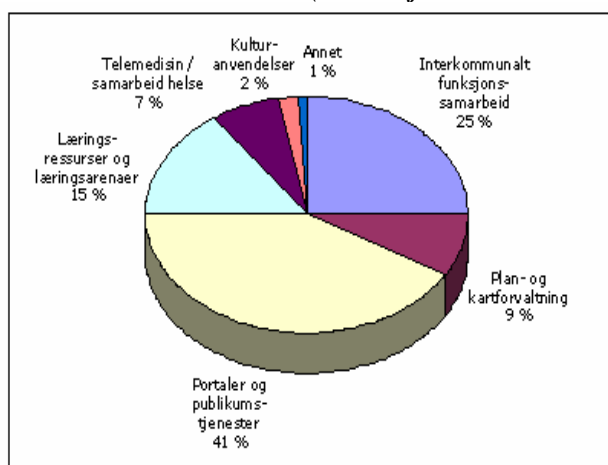
pr. prosjekt (hhv. 1,76 mill kr og 1,67 mill.kr). I begge fylkene har størstedelen gått til andre prosjekter enn kommunale.

- Aust-Agder har fått minst totalt over perioden (4 mill kr), og har også fått relativ lav støtte pr prosjekt (0,38 mill kr).
- Også Hedmark og Østfold har samlet sett mottatt relativt lite i støtte med hhv. 6,1 og 7,9 mill kr over hele perioden.

Gjermund Lanestedt har på oppdrag fra Høykom oppsummert gevinstplanene i 35 Høykomprosjekter i perioden 2005-2006. Samlet budsjetttramme er på vel 180 mill kr fordelt på ulike typer anvendelser, jf. figur 4 under. To av fem prosjekter er prosjekter knyttet til portaler og publikumstjenester, mens ett av fire er prosjekter om interkommunalt funksjonssamarbeid.

Nær to tredeler av prosjektene har et samlet budsjett på under 4 mill kr. To prosjekter har et samlet budsjett på mer enn 16 mill.kr. Få prosjekter tar utgangspunkt i konkrete kost/nyttevurderinger og prosjekteier er gjennomgående lite synlig i rapporteringssammenheng. Prosjektene har problemer med å omforme kvalitative mål (bedre datakvalitet, økt kompetanse, bedre kontroll m.m.) til konkrete gevinster. Ofte angis økt kompetanse som en forutsetning for å få til gevinstrealisering. Det vises også ofte til annen rapportering på eksterne forhold.

Figur 4 Gruppering av 35 prosjekter fra perioden 2005-06. Samlet budsjetttramme 181 mill.kr. over 2 år. (Kilde: Gjermund Lanestedt, Scanpower/Teleplan)



3.1.4 Kommuneundersøkelsen (2006)

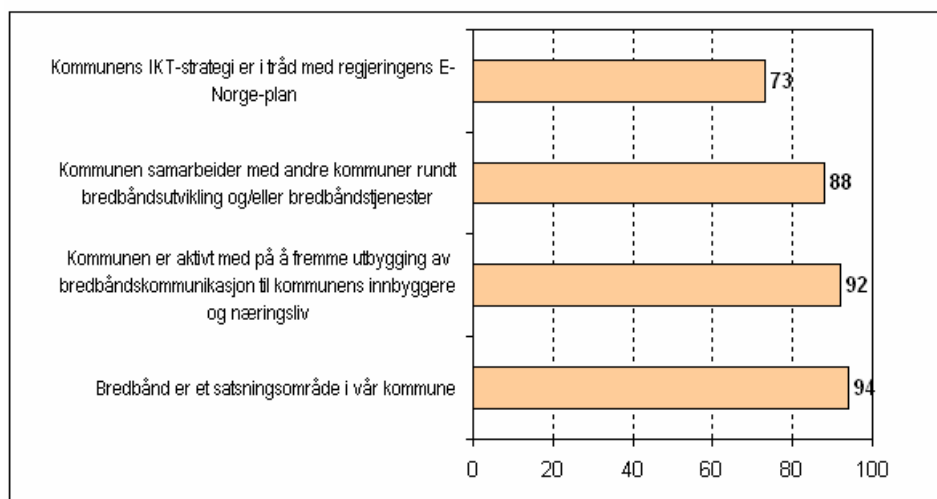
Perduco har på oppdrag fra Norges forskningsråd gjennomført en kommuneundersøkelse om Høykom⁶. Undersøkelsen omfatter i alt 388 norske kommuner (etter at samtlige norske kommuner ble forsøkt kontaktet). Fordelt fylkesvis er det gjennomført fra 13 intervjuer (i Vestfold) til 62 intervjuer (i Nordland). Det ble bare foretatt ett intervju i Oslo. I alt 600 kommuneansatte er intervjuet⁷. Undersøkelsen kan oppsummeres som følger:

⁶ *En kommuneundersøkelse om Høykom*. Utarbeidet av PERDUCO på oppdrag av Norges forskningsråd, februar 2006.

⁷ Intervjuene ble foretatt slik at man først spurte etter ordfører, deretter rådmann, deretter stabssjefer osv.

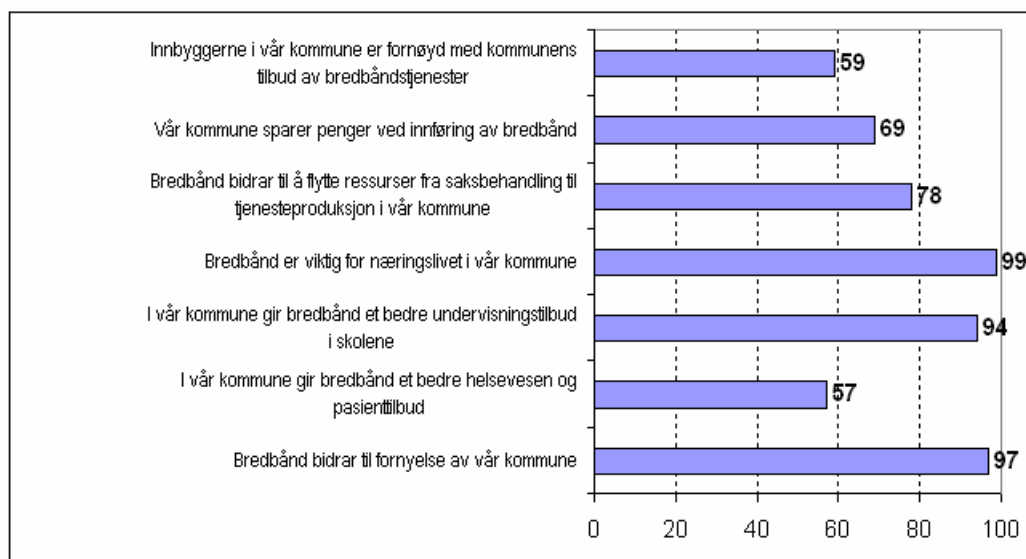
- 40 pst (av informantene) synes dagens bredbåndstilbud i egen kommune er tilfredsstillende. Det er relativt store regionale og fylkesvise forskjeller. Andel som er tilfreds, øker med kommunestørrelse.
- Andel respondenter som svarer at kommunen har etablert eller planlegger å etablere:
 - Direkteoverføring av kommunestyremøte via bredbånd/internet 23 %
 - Internettportal med døgnåpen tilgang til offentlige tjenester 86 %
 - Elektronisk behandling av byggesøknader 77 %
 - Elektronisk søknad om barnehageplass 84 %
 - Elektronisk signatur 46 %
- 37 pst (av informantene) mener egen kommune er en forgangskommune når det gjelder utnytting av bredbånd
- Figur 5 viser andel av respondentene som har svart ”ja” på noen utsagn om bredbånd i egen kommune. Andelen ”ja” øker med kommunestørrelse for utsagnet ”Kommunens IKT-strategi er i tråd med regjeringens eNorge-plan”. For de andre spørsmålene avtar andel ”ja” med kommunestørrelse.

Figur 5 Prosentandel av respondentene som har svart ”ja” på følgende utsagn:



- 80 pst av respondentene oppgir at de kjenner Høykomordningen. Ordninger er bedre kjent i små enn i store kommuner.
- 81 pst av dem som kjenner ordningen, oppgir at deres kommune har søkt om Høykommidler. 78 pst av disse igjen (tilsvare halvparten av det totale utvalget) oppgir at deres kommune har mottatt støtte fra Høykom.
- Figur 6 viser andel av respondentene som er ganske eller svært enige i påstander om bredbånd i egen kommune. Her er det ingen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og grad av enighet.

Figur 6 Prosentandel av respondentene som er ganske eller svært enig i følgende påstander:



3.2 Synspunkter fra informantene

3.2.1 Generelt om måloppnåelse

Høykom har vært viktig for utbygging og anvendelse av bredbånd

Tilbakemeldingen fra et flertall av informantene i vår undersøkelse, er at Høykom III har bidratt til fornying av offentlig sektor ved å stimulere til utvikling og bruk av bredbåndsbaserte tjenester for offentlig forvaltning og tjenesteyting (utviklingsmål). Tilbakemeldingen er også at Høykom III har bidratt til en markedsbasert bredbåndsutbygging ved å stimulere etterspørselen etter bredbånd og bredbåndsbaserte tjenester (utbredelsesmål). Høykom vurderes som et effektivt og godt virkemiddel for å nå disse målene. Det vises til at Høykom har påvirket både *hvor* bredbånd har kommet i Norge og til økt *etterspørsel* og økt *konkurranse* blant markedsaktørene.

Bredbånd anses som viktig for næringsetablering og -utvikling. Bredbånd alene er imidlertid ikke en tilstrekkelig forutsetning for næringsetablering, andre faktorer vil også være avgjørende, bl.a tilgang på arbeidskraft.

Det gis i ulik grad uttrykk for at bredbåndsområdet har vært "sulteforet" på virkemidler/ordninger. En informant mener at Høykomprogrammet er det eneste virkemidlet på eForvaltningsområdet som virkelig har lyktes.

For fragmentert prosjektportefølje?

Høykoms prosjektportefølje oppfattes av flere som relativt spredt og fragmentert. Noen synes dette er positivt, mens andre ønsker seg mer tyngre satsning innenfor mer avgrensede områder. Det finnes forholdsvis mange eksempler på prosjekter som ikke har et forvaltningsformål, f.eks. prosjekter om utvikling av digitale læremidler og prosjekter om telemedisin, jf. pkt. 2.1.4. Denne type prosjekter finnes også innenfor sektorenes egne satsninger. Det er ulike synspunkter på om dette er hensiktsmessig. Noen ønsker et mer rendyrket forvaltningsfokus, mens andre mener det er viktig at f.eks. skolesektoren er en del av Høykom.

Fra ulike hold understrekes det at alle prosjektene ikke er like vellykkede. Ifølge en del av informantene har små prosjekter gjennomgående større vanskeligheter enn store, dette gjelder både forankring og videreføring etter prosjektavslutning. I ettertid ser en at dette kanskje særlig gjelder skoleprosjekter.

3.2.2 Samfunnsmessige effekter

Informantene mener Høykomprogrammet har hatt en samfunnsmessig effekt, men det er vanskelig å si hvor stor

Det synes å være enighet blant informantene om at Høykom har en samfunnsmessig effekt. De fleste anser det imidlertid som svært vanskelig å anslå hvor *store* samfunnsmessige effekter programmet har hatt.

De fleste synes å mene at strategien med en etterspørselsbasert utbygging av bredbånd har ført til en samfunnsøkonomisk sett kostnadseffektiv utbygging av bredbånd så langt. Noen er tvilende til om den siste dreiningen med direkte støtte til infrastruktur er samfunnsøkonomisk lønnsom. Andre mener at dette må ses som et ledd i å "bygge landet". Gitt at alle innbyggere i Norge skal få et tilbud om bredbånd, mener de at det er riktig at staten bidrar til å dekke risikoen knyttet til utbygging av bredbånd som det pr. i dag ikke anses som markedsmessig lønnsomt å bygge ut.

Nettverksbygging og etablering av nye samarbeidsarenaer er viktige effekter

Flere informanter trekker fram at Høykom virker som en katalysator for fornying. Dette skjer blant annet gjennom etablering av samarbeid mellom kommuner og mellom kommuner og statlig forvaltning som ellers ikke ville funnet sted. Det blir også pekt på at programmet gir mulighet til å kjøpe fri ansatte, slik at de kan arbeide med å videreutvikle ideer. Det trekkes fram at man får en større bredde i de enkelte prosjektene enn man ville fått uten Høykom. Dette omfatter både aktører og faglig innhold.

Enkelte peker på at en tydelig beskrivelse av hva som kreves av organisasjonen for å ta ut hele potensialet i et prosjekt, ville kunne øke den strategiske merverdien i prosjektet. Andre peker på at prosjekter knyttet til blant annet elektronisk søknad og tilgang til informasjon på nettet vil frigjøre ressurser i kommune eller statlig virksomhet ved at arbeidet legges over på brukerne.

Høykom bidrar til kunnskapsheving

Det trekkes fram at Høykomprosjekter generelt bidrar til å heve kunnskapsnivået hos dem som er involvert i prosjektene. Dette gjelder både bruk av IKT og kunnskapsheving gjennom arbeid i prosjektene. Nettverk etablert i Høykomprosjekter genererer ofte videre samarbeid mellom partene både på bredbåndsområdet og innenfor andre områder. Også selve programmet, blant annet gjennom prosjektledersamlingene, bidrar til økt kunnskap. Flere informanter understreker imidlertid at det kunne vært gjort mer fra Høykoms side for å bidra til kunnskapsoverføring mellom prosjekter.

3.2.3 Effekter av endringer i retning økt gjenbruk

Usikkerhet omkring hvor stor dreining Høykom III egentlig har medført

I intervjuene gis det på ulike måter uttrykk for at Høykom III la stor vekt på endringer i retning av spredning og gjenbruk av resultater i den første del av programperioden. Mange av informantene gir uttrykk for at de ikke har tilstrekkelig grunnlag til å kunne sammenligne programperiodene. Noen informanter gir imidlertid uttrykk for at prosjektene i dag er bedre forankret, og at det legges større vekt på utvikling av (felles) integrasjonsløsninger og samordning av standarder enn tidligere.

Flere informanter gir uttrykk for at Høykom bidrar til spredning av informasjon og at de har hatt god nytte av andre Høykomprosjekter, både når det gjelder tekniske løsninger og styring/gjennomføring, men de kan ikke uttale seg om dette var annerledes før Høykom III. Noen informanter stiller seg litt tvilende til hvor viktig Høykom er i forhold til å spre standarder, og tror f.eks at statlig samarbeid med KS er viktigere her. Andre viser til at dette faktisk skjer – og viser bl.a. til samarbeidsprosjekt mellom Høykom og KS⁸.

Høykom stiller generelle krav om at prosjektene må forholde seg til etablerte standarder m.m., men stiller stort sett ikke spesielle krav til sammenheng mellom prosjektet og eksempelvis MinSide. Det har vært stilt krav om at prosjekter legger vekt på mulig tilgjengeliggjøring i MinSide, men forsinkelser hos MinSide har gjort dette vanskelig i praksis. Noen informanter gir likevel uttrykk for at krav om å følge etablerte eller anbefalte standarder kunne vært fulgt opp bedre.

Det vises til at det antakelig er et uutnyttet potensial knyttet til kopiering eller gjenbruk av resultater fra et prosjekt til et annet. Det blir spesielt trukket fram at samarbeidsprosjekter mellom statlige og kommunale virksomheter burde ha en stor overføringsverdi, men at dette ikke utnyttes optimalt i dag.

”Fyrtårnsatsningen” får gode tilbakemeldinger

Tiltak som økt satsning på publisering og ”Fyrtårnsatsningen”⁹, der sju prosjekter fikk ekstramidler for å synliggjøre gode resultater, trekkes av enkelte fram som viktige. ”Fyrtårnprosjektene” fungerte bl.a. som gode og konkrete eksempler for politikere. Hensikten med å presentere denne typen gode eksempler har bl.a. vært å redusere usikkerhet omkring endringsprosesser og å stimulere til utvikling og omstilling. Både Høykom selv og andre aktører understreker imidlertid at de ikke får gjort nok for å legge til rette for erfaringsoverføring og informasjonsspredning

3.2.4 Gevinstrealisering

Gevinstrealisering anses som viktig – og vanskelig

Et flertall av informantene er positive til et økt fokus på måling av gevinster, men det er ulike oppfatninger av hvordan dette best kan gjøres. Det gis uttrykk for at det er vanskelig å finne gode indikatorer på anvendelse. Hvordan måle

⁸ KS - Integrasjonsprosjekt, pilotering og drift (Høykomprosjekt nr 169273)

⁹ Fyrtårnsatsningen er nå avviklet.

effekter av fornying og eForvaltning? Mange synes også det er vanskelig å si noe substansielt om gevinster i sluttrapporten fordi det ofte tar tid før resultatene kommer. De fleste prosjektene går over ganske korte perioder (inntil ett år). Sluttrapporteringen kommer dermed så tidlig at man ikke har sett alle virkningene av prosjektene. Dette gjelder spesielt for prosjekter som omfatter en anskaffelse. Noen synes også kravene til gevinstrapportering er uklare, og flere og bedre maler eller eksempler på hvordan dette kan gjøres blir etterlyst. Relativt mange informanter er åpne for rapportering i etterkant, f.eks. ett år etter prosjektavslutning. Andre har mer tro på evalueringer av årganger eller utvalg.

Når det gjelder krav om beskrivelse av gevinster i forkant, er det ulike syn på dette. Gjennomgående vurderes gevinstplaner som positivt og oppdragende på gjennomføring av prosjektet, men enkelte informanter opplever det også som litt begrensende. Prosjekter med fokus på anvendelse, utvikling og opplæring har mange usikkerhetsfaktorer. Veien blir i enkelte tilfeller til mens man går og nye muligheter vil dukke opp underveis. Det ses som viktig at tidligere angivelse av mulige gevinster ikke avskjærer en fra å følge opp lovende muligheter.

Viktig at gevinstrealiseringsmålinger og -vurderinger også fanger opp kvalitative effekter

Enkelte informanter gir uttrykk for at gevinstrealisering oppfattes som synonymt med økonomisk innsparing. For Høykomprosjekter som har vært opptatt av å bedre tjenestekvaliteten, er det ofte små økonomiske innsparingsgevinster.

Mange understreker imidlertid andre forhold enn økonomiske innsparinger, når vi spør om den viktigste effekten av Høykom. Svært mange trekker fram organisatoriske og kompetansemessige effekter. Det vurderes som svært viktig at Høykom initierer og finansierer samarbeid og samhandlingsrelasjoner på tvers av forvaltningsnivåer, på tvers av sektorer og på tvers av kommunegrenser. Et godt gjennomført Høykomprosjekt vil bl.a. kunne bidra til en bedre og tettere kopling mellom IKT og organisasjonsutvikling og/eller økt bevissthet omkring forhold knyttet til nytte (gevinster) og kostnader.

3.2.5 Effekter av øremerking av infrastrukturmidler

Ulike syn på øremerking av midler til utbyggingsprosjekter

Statssekretærutvalget som vurderte virkemidler i bredbåndspolitikken (2006) fant det hensiktsmessig og praktisk å bruke Høykoms apparat til å administrere denne satsningen. Øremerket tilskudd til infrastruktur er ifølge både FAD og andre aktører egentlig en helt ny tilskuddsordning. Flere informanter viser til at håndteringen av denne dreiningen demonstrerer programmets og sekretariatets evne til å "snu" fort. Som en følge av omleggingen har bl.a. sammensetningen av programstyret blitt endret.

Informantene har ulike oppfatninger av tyngdepunktet mellom Høykom som infrastrukturprogram og Høykom som fornyingsprogram. Et inntrykk er at informanter fra departementene (FAD og SD) er mer opptatt av infrastrukturmålet enn øvrige informanter. Det vises til Soria Moria-erklæringen hvor det står at Regjeringen har som mål at hele landet skal ha

tilbud om tilknytning til bredbåndsnett innen utgangen av 2007. FAD synes også i mindre grad enn andre informanter at utbyggingsmålet og utbredelsesmålet er konflikterende. Etter FADs oppfatning er dette to sider av samme sak i og med at infrastruktur er helt avgjørende for anvendelse. Det understrekes også at det er viktig med et landsdekkende bredbåndstilbud.

Informanter utenfor departementene oppfatter gjennomgående prioriteringen av infrastruktur mer som ”en jobb som skal gjøres”. Mange mener det kan være en konflikt mellom høy måloppnåelse på infrastruktur (100 pst dekning) og høy måloppnåelse for fornying og anvendelse. Det stilles i ulik grad spørsmål ved nytten av å tilby bredbånd til de siste fem prosentene. Flere er redde for at krav til reelle behov og rasjonell anvendelse vil bli nedprioritert med denne dreiningen. Mange mener også at infrastrukturprosjekter bør inneholde tydeligere krav til anvendelse enn det som er tilfellet i dag.

3.3 Drøfting og analyse av måloppnåelse

3.3.1 Generelt om måloppnåelse

Høykom bidrar til fornying av offentlig forvaltning og utbygging av bredbånd i Norge

Gjennom de siste tiårene har det i økende grad vært rettet oppmerksomhet mot effektivisering og fornying av offentlig forvaltning og IKT har etter hvert fått status som en kritisk suksessfaktor for å få dette til. Norsk offentlig forvaltning kjennetegnes imidlertid av stor autonomi både horisontalt (mellom sektorer) og vertikalt (mellom forvaltningsnivåer). Det er derfor en utfordring å finne fram til virkemidler og tiltak som kan initiere og realisere en bedre og mer effektiv offentlig forvaltning. I en OECD-rapport fra 2005 om eForvaltning i Norge¹⁰ pekes det på at Norge ligger langt framme når det gjelder ”back office systems”, men at integrasjonen mellom disse systemene og førstelinjetjenestene ikke er god nok. Den største utfordringen for Norge er ifølge denne rapporten først og fremst knyttet til å finne fram til løsninger som både utnytter eksisterende teknologi og løsninger og som samtidig ivaretar en desentralisert, konsensusbasert offentlig sektor.

Målene for programmet er relativt generelle. Tilskuddsmidlene og prosjektene skal bidra til fornying av offentlig forvaltning (utviklingsmål) og stimulere etterspørselen etter bredbånd og bredbåndsbaserte tjenester (utbredelsesmål). Det skal godt gjøres å si at Høykomprosjektene *ikke* bidrar til fornying og/eller utbredelse. I den grad målene er ytterligere konkretisert går dette i det alt vesentlige på *hvordan* dette skal gjøres både i form av rammer for bruk av virkemidler og konkrete aktiviteter.

Høykomprogrammet er viktig for fornying og bidrar til å realisere prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert

Når det gjelder utviklingsmålet, er det ikke fastsatt noen måltall for hvor mye eller hvor stort bidraget til fornying skal være. Det er heller ikke noen entydig enkel måte å måle dette på, jf. også tilbakemelding fra informantene. Det synes imidlertid å være enighet om at Høykomprogrammet har stor betydning for

¹⁰ OECD E-Government Studies: Norway Assessment, OECD 2005

fornyning av offentlig sektor, og da kanskje særlig på kommunalt nivå. Høykom er viktig rent finansielt fordi støtten representerer frie midler for kommunene. Med unntak av eventuelle skjønnsmidler fra fylkesmannen, er det svært få andre støtteordninger på dette området. Høykomstøtten er også viktig for kommunene rent symbolsk. Støtte fra Høykom gir et signal om at det aktuelle prosjektet er en riktig vei å gå.

Selv om ikke alle kommuneprosjekter har medført målbare gevinster i form av reduserte saksbehandlingstid, kvalitativt bedre saksbehandling e.l., har sannsynligvis et flertall av prosjektene medført effekter i en eller annen form som f.eks høyere kompetanse, nye nettverk, erfaringer med etablering, styring og gjennomføring av prosjekter osv. Spesielt etablering av nye samarbeidsarenaer og kompetanse når det gjelder prosjektarbeid, trekkes fram som viktig av mange informanter.

Statlige prosjekter fremskyndes og ”løftes” ut på nye samarbeidsarenaer

De store statlige etatene er i mindre grad avhengige av Høykom som virkemiddel for egen utvikling. De har i større grad egne ressurser og fagmiljøer de kan benytte. En viktig effekt for statlige virksomheter er imidlertid at Høykomstøtten bidrar til fremskynding i tid, dette vil igjen tilsi at gevinstene oppnås tidligere enn de ellers ville ha gjort. En annen viktig effekt er at støtten kan føre til at interne prosjekter ”løftes ut” på noen fellesarenaer. Dette bidrar til nettverksbygging og legger grunnlag for utvikling av nye felles løsninger og standarder. I forlengelsen av dette virker det positivt at Høykom støtter prosjekter som går på tvers av forvaltningsnivåene, såkalte stat/kommuneprosjekter.

Behov for mer avgrensning av programmet?

Høykoms prosjektportefølje er svært mangfoldig. Dette gjør det vanskelig å vurdere Høykom i et fornyingsperspektiv. Dersom det er ønskelig å profilere Høykom som et virkemiddel for fornying av offentlig sektor, bør programmet etter vår oppfatning avgrenses til mer rendyrkede ”eForvaltningsprosjekter”. Rene sektorprosjekter bør i hovedsak skje gjennom sektorens egne satsninger, eventuelt gjennom en samordning av sektorsatsning og Høykoms eForvaltningssatsning.

3.3.2 Samfunnsmessige effekter

Samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsanalyser fanger opp andre forhold enn rene bedriftsøkonomiske analyser og vil ofte avvike fra rene bedriftsøkonomiske vurderinger av gevinster og kostnader. En av utfordringene knyttet til denne type analyser ligger i hvilke avgrensninger man skal foreta når det gjelder indirekte effekter eller ringvirkninger av prosjektene.

Det er utfordringer knyttet til å begrunne og forsvare IKT-investeringer fordi det er lite dokumentasjon om deres samfunnsnyttige effekt.

Det er ofte store utfordringer knyttet til integrasjon og utveksling mellom forskjellige datasystemer for å utvikle mer sømløse arbeidsprosesser for saksbehandlere og bedre utveksling av offentlig informasjon. Generelle løsninger på dette området krever utvikling av standarder eller avtaler på

overordnet nivå mellom virksomheter, samtidig som utvikling av konkrete løsninger krever en detaljert innsikt i de aktuelle systemene.

I offentlig sektor får IKT ofte andre funksjoner enn i næringslivet uten at dette er operasjonalisert og målsatt. Det gjelder også bruk av IKT som pådriver og katalysator for endring. Inntektsstrømmene i offentlig sektor endres også fordi informasjon som til nå har vært priset, skal tilgjengeliggjøres elektronisk mellom offentlige virksomheter. Planer for innføring og bruk av IKT i forvaltningen tar ofte for lite høyde for risikoen ved utvikling og innføring av ny teknologi. Dette gjelder særlig forventninger om at gevinster kommer bare teknologien er innført. Et viktig tiltak vil derfor være å utvikle bedre kunnskapsgrunnlag for IKT-politikk og IKT-strategier, bl.a. gjennom forskningsbaserte utredninger, evalueringer og analyser.

Ringvirkninger er viktige, men vanskelige å måle

Når vi snakker om samfunnsmessige effekter, tenker vi ofte på ringvirkningene som kommer i tillegg til de direkte effektene av et tiltak eller et virkemiddel. Ideelt sett skal *alle* ulike effekter kvantifiseres og prissettes, herunder eventuelle ringvirkninger. I praksis er det verken mulig eller hensiktsmessig å kvantifisere og verdsette alle effekter. Det er derfor viktig å foreta avgrensninger. Det er også viktig å finne alternative måter å beskrive nytteeffekter, eventuelt også kostnader på. Det er så langt gjort relativt lite på dette området når det gjelder effekter av innovasjon i offentlig sektor, og det er etter Statskonsults vurdering behov for både mer forskning og mer metodeutvikling på området. Når det gjelder forskning på innovasjon i offentlig forvaltning, bør Høykomprosjektene kunne inngå som empirisk grunnlagsmateriale. Når det gjelder metodeutviklingen, vil denne dels kunne utvikles som et resultat av forskningen, dels som en integrert del av utvalgte prosjekter eventuelt i samarbeid med forskningsmiljøer.

Forskning og empiri indikerer at samfunnsmessig avkastning av innovasjon sannsynligvis er høyere enn den privatøkonomiske

Vi har ikke forutsetninger for å si så mye om den samfunnsøkonomiske nytten av å investere i elektronisk infrastruktur. Siden Høykomprosjektene i stor grad kan karakteriseres som innovasjonsprosjekter, vil imidlertid studier av avkastning på investeringer i forskning brukes som et utgangspunkt for å si noe om avkastning og samfunnsøkonomisk nytte. I en sammenstilling fra Arild Hervik¹¹ refereres det til to amerikanske forskere som har forsket på avkastning av forskning. Deres teoretiske og empiriske studier indikerer at både den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske avkastningen av forskning er høy, og at den samfunnsøkonomiske avkastningen i mange tilfeller er mer enn dobbelt så høy som den privatøkonomiske. Den høye avkastningen skyldes først og fremst at noen få prosjekter resulterer i en veldig høy samfunnsøkonomisk avkastning.¹²

¹¹ Rapport 0406: *Kunnskapsstatus – samfunnsøkonomisk avkastning av forskning*, Arild Hervik, Møreforskning

¹² Det understrekes at det er knyttet store metodiske problemer til denne typen analyser og at resultatene må tolkes med forsiktighet.

Risikoen knyttet til Høykomprosjektene vil gjennomgående være langt lavere enn risikoen i et forskningsprosjekt. Sammenlignet med forskningsprosjekter vil sannsynligvis en større andel av innovasjonsprosjektene gi en samfunnsøkonomisk positiv avkastning. Dersom det er slik, dvs. at mange innovasjonsprosjekter (her: Høykomprosjekter) gir en positiv samfunnsøkonomisk avkastning, kan det argumenteres for at dette kanskje veier opp for de få, men svært lønnsomme, forskningsprosjektene. Ut fra et slikt resonnement kan det argumenteres for at den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen av en innovasjonsportefølje (her: Høykom) ikke nødvendigvis er lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen av et forskningsprogram.

3.3.3 Effekter av endring i retning økt gjenbruk

Økt vektlegging av gjenbruk og/eller potensial for gjenbruk er lite synlig – så langt i programperioden

Det er vanskelig å vurdere endringene i mål og innretning i Høykom III. Det er flere grunner til det, de ulike Høykomprogrammene går til dels over i hverandre, blant annet ved at en del større prosjekter er blitt videreført i nye faser i Høykom III, og at den store infrastrukturensatsingen i 2006/2007 har endret programmets fokus.

For prosjekter som startet opp i 2005/2006 er det for tidlig å vurdere hvilket potensial de har hatt for bl.a gjenbruk. Erfaringsmessig går det noen år før omstillinger som kanskje også medfører organisatoriske endringer, endringer i arbeidsmåter m.m., er gjennomført fullt ut.

Hovedinntrykket er likevel at programmet var godt i gang med å legge om kursen gjennom at det ble gitt støtte til noen større prosjekter hvor standarder og integrasjonsløsninger har stått i fokus. Dette gjelder bl.a. KS' prosjekt om kommunale tjenester på nett som omfatter mer enn 50 kommuner og eBygg 2009 om elektronisk plan- og byggesaksprosess i 40 kommuner. Inntrykket er også at omleggingen for å ivareta målet om full bredbånddekning, har gjort det vanskeligere å følge opp og ivareta den første dreiningen. Noen av informantene peker også på at den tette koplingen til bredbånd *kan* virke begrensende når det gjelder å få til denne type dreininger. Det kan være mange tiltak som fremmer eForvaltning og som ikke nødvendigvis har noe med bredbånd å gjøre. Vi støtter dette synet.

Støtte til større satsninger som AltInn m.fl. på et generelt plan

Når det gjelder å støtte opp under større sentrale satsninger som AltInn, MinSide osv., er nok inntrykket at dette foreløpig har skjedd mest på et generelt plan. Det stilles generelle krav i prosjektavtalen/kontrakten om at prosjektene skal ses i sammenheng med og støtte opp under f.eks. AltInn, men så langt vi kan se har ikke dette vært brukt som et viktig kriterium for tildeling av støtte. Dette skyldes bl.a. at MinSide er forsinket.

Fortsatt utfordringer når det gjelder spredning av informasjon

Når det gjelder informasjonsspredning mellom nye og gamle Høykomprosjekter, er mye informasjon tilgjengelig på hjemmesiden til Høykom. Høykoms rapportserie er også et godt tiltak, et tiltak som bør

forsterkes ytterligere. F.eks. bør det tas sikte på i enda større grad å systematisere erfaringer og løsninger fra ”like” prosjekter, ”like” problemstillinger, ”like” organisasjonsmodeller osv., jf. arbeidet som gjøres i forhold til gevinstrapportering.

Når det gjelder informasjonsspredning utenfor Høykom og Høykomprosjektene, viser vi igjen til kommuneundersøkelsen, jf. pkt. 2.1.4. Den bekrefter noen av inntrykkene vi sitter igjen med etter kartleggingen. Høykom er best kjent i mindre og mellomstore kommuner utenom det sentrale østlandsområdet og i enkelte statlige virksomheter som f.eks. Kartverket. Foreløpig er det altså ikke slik at statlige virksomheter automatisk henvender seg til Høykom for råd om hvordan de kan effektivisere saksbehandlingen sin ved hjelp av IKT. Det kan gjøres en større innsats her. Én mulighet kan være i enda større grad å tenke alliansepartnere som f.eks. KRD, SD, NHD, KS¹³, NAV-etaten, Skatteetaten, m.fl.

3.3.4 Gevinstrealisering

Ikke realistisk at gevinster kan rapporteres i prosjektenes sluttrapport

Mange er opptatt av gevinstrealisering og peker på at dette er et viktig område. Programmet har grepet fatt i problemstillinger knyttet til kost/nyttebetraktninger og gevinstrealisering, og lagt opp til rutiner for dette i krav til søknader og rapporteringer. Dette er prisverdig, men det er et vanskelig område.

Det bør vurderes hvor hensiktsmessig det er å etterspørre realiserede gevinster i sluttrapporteringen fra prosjektene. For mange av prosjektene vil dette være et for tidlig tidspunkt for rapportering av gevinster. Erfaringsmessig tar det ofte et par år før det er mulig å måle større gevinster, alternativt at gevinster i en overgangperiode ”spises” opp av omstillings- og tilpasningskostnader. I og med at det her i de fleste tilfellene dreier seg om stabile institusjoner og det stilles krav forankring ut fra funksjon (rådmann, ordfører, adm.direktør, etc.) og ikke person, bør det være mulig å legge inn en rapportering en tid etter at prosjektet er avsluttet. Et alternativ til krav om gevinstrapportering i sluttrapporten, kan derfor være krav om rapporteringsplan/-evaluering 1 til 2 år etter at prosjektet er avsluttet.

Statskonsult vil anbefale å legge opp til at alle prosjekter skal ha et opplegg for evaluering i etterkant. I tillegg bør det vurderes å gjennomføre bredere programinitierte evalueringer, ev. i samarbeid med forskningsmiljøer. Det bør også vurderes å etablere en form for database som grunnlag for sammenliknende analyse/benchmarking.

Som en illustrasjon på dette, kan vi hente et eksempel fra et oppdrag Statskonsult hadde i 2005 for Statens bygningstekninske etat (BE)¹⁴ hvor vi også så på nytte og kostnader i forbindelse med innføring av elektronisk byggesaksbehandling. Beregningene er usikre og forutsetter at ByggSøk videreutvikles for å utbedre ”flaskehalser” innenfor dagens system og for å

¹³ KS er i en litt spesiell situasjon. De er medlem av Samrådsgruppen, men de er også støttemottaker.

¹⁴ *Innføring av ByggSøk – bygning i kommunene. Erfaringer og effekter.*

muliggjøre kommunikasjon med andre systemer og registre. Gitt disse forbeholdene, indikerer beregningene et nyttepotensial på vel 400 mill kr/år fordelt på kommuner (om lag 220 mill kr/år eller anslagsvis 370 årsverk) og brukere (om lag 185 mill kr/år). Med de forutsetningene som der ble gjort, beregnet vi at en kommune med 2 000 byggesaker/år kan spare om lag 4 mill kr/år (sju årsverk kan fristilles til andre oppgaver), mens en kommune med 800 byggesaker/år kan spare om lag 1,6 mill kr/år (knappt tre årsverk kan fristilles til andre oppgaver).

Viktig med hjelp og videreutvikling av planer, maler og verktøy for gevinstrapportering

Det er viktig at planer for gevinstrealisering inngår i prosjektplanen. Slike planer bør omfatte både hvilke gevinster som forventes og hva som kreves teknologisk og organisatorisk for å hente ut gevinstene. Disse planene må imidlertid ikke bli en "tvangstrøye" som hindrer at man ser nye muligheter underveis i et prosjekt, muligheter som kanskje ville kunne gi andre, men viktige gevinster.

Det er også behov for hjelp og utvikling når det gjelder å vurdere gevinster knyttet til kvalitative forhold. I en eventuell videreføring av Høykomprogrammet bør dette prioriteres. Ulike typer maler og eller verktøy kan også eventuelt ses i sammenheng med etablering av en type database for sammenliknende analyse /benchmarking.

3.3.5 Utbygging av bredbånd

Vanskelig å måle den direkte effekten av Høykomprogrammet på utbredelsen av bredbånd

SINTEF STEP konkluderte i sin evaluering med at Høykom i praksis hadde vært et anvendelses- og kompetansehevingsprogram. Dette er nok også Statskonsults inntrykk. Samtidig er det viktig å ha klart for seg at utbygging av infrastruktur er en helt nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for elektronisk kommunikasjon og datautveksling. Mange informanter – også blant dem som er skeptiske til dreiningen av programmet i retning av ren infrastrukturstøtte – gir uttrykk for at det gir liten mening å se det ene uavhengig av det andre. Det synes også å være bred enighet om at bredbånd er en viktig forutsetning for utvikling av offentlig sektor, og at dette ikke bare er knyttet til utveksling av geodata, medisinske data m.m. F.eks. er mange informanter svært bekymret over mangelfullt utbygde nett til skolene.

Øremerkingen av midler til infrastruktur har hatt god effekt på dekningsgrad

Dreiningen av programmet, har gjort det mulig å si noe om effekten av tilskudd på utbyggingen. Effekten av ekstrabevilgningen sommeren 2006 har vært større enn mange ventet. Man regner med at bevilgningen på 50 mill. kroner vil generere investeringer på 100 - 150 mill kroner, dvs. at gjennomsnittlig tilskuddsandel ligger godt under 50 pst. Antall husstander uten tilbud om bredbånd vil gjennom denne satsningen kunne reduseres fra om lag 100 000 til om lag 70 000 husstander. Dette indikerer en gjennomsnittlig samlet kostnad på 5000 - 6700 kr/tilknytningspunkt.

Kostnader knyttet til videre utbygging avhengig av tidsramme og av hva ”full” dekning innebærer

Dersom videre utbygging kunne vært gjennomført til samme kostnad og med samme kostnadsfordeling, ville en dekningsgrad på nær 100 pst tilsi en samlet utbyggingskostnad på kr 350 – 470 mill kr. Om lag 120 mill kr av disse kostnadene ville vært dekket av statlige tilskuddsmidler. Trolig er marginalkostnaden knyttet til videre utbygging økende. Dette vil sannsynligvis medføre økte utbetalingskostnader og behov for en høyere offentlig tilskuddsandel for å kompensere for økende markedsrisiko. Samtidig er dette et marked hvor teknologiske muligheter og kostnader knyttet til utbygging endrer seg raskt. Kostnader knyttet til å nå målet om 100 pst dekning vil derfor både avhenge av hvor raskt utbyggingen skal foregå og av hvor ”absolutt” målet om 100 pst dekning skal tolkes.

4 Forvaltningen av Høykom

Fra og med 2005 er Høykoms sekretariat trukket inn som en del av Norges forskningsråds administrasjon og bemannet med faste stillinger og engasjementer.

Forskningsrådet bruker fem årsverk på forvaltningen av Høykomprogrammet og to EU-programmer. Integreringen av sekretariatet i Forskningsrådet har redusert administrasjonsutgiftene med en tredjedel – fra om lag 12 til om lag 8 mill kr/år.

4.1 Beskrivelse av ordningen

Høykom lyser ut midler med en gitt søknadsfrist på hjemmesiden sin. Tildelingskriterier og krav til søknadsprosess går fram av utlysningsteksten. Det aksepteres kun søknader via Forskningsrådets elektroniske søknadmottak. For veiledning knyttet til søknadene vises det til Høyvis¹⁵. Alle søknader oversendes fagekspertene som så vurderer søknadene ut fra de oppsatte søknadskriteriene. På bakgrunn av fagekspertenes vurdering utarbeider sekretariatet et forslag til tildeling som så behandles av programstyret. Programstyret tar primært stilling til helheten og profilen på tildelingen og ikke til hver enkelt søknad, men de får tilsendt alle søknadene som underlagsmateriell.

Tildelingskriterier og vilkår for tilskudd varierer noe fra tildelingsrunde til tildelingsrunde, men noen kriterier går igjen og har blitt forsterket over tid. Det gjelder bl.a. krav til forankring av prosjektene. Innrettingen av Høykom III har ført til at også størrelse, vekt på standardisering og utvikling av felles løsninger m.m., er blitt vektlagt sterkere enn tidligere. I søknadsvurderingen legges det ifølge informantene vekt på effekter av tiltakene, men også utvikling av teknologi.

Tilsagnene inneholder i ulik grad generelle og spesifiserte vilkår for støtten. Krav til å se prosjektet i sammenheng med andre sentrale tiltak som MinSide o.l. formuleres som regel relativt generelt. Alle som får avslag, får tilbud om en ”muntlig” begrunnelse.

Prosjektene følges opp gjennom regnskapsrapportering, sluttrapport og prosjektledersamlinger der det forventes en eller annen form for presentasjon av det enkelte prosjekt. Enkelte prosjekter er også evaluert.

4.2 Synspunkter fra informantene

Sekretariatet får positive tilbakemeldinger

Informantene gir gjennomgående svært positive tilbakemeldinger når det gjelder forvaltningen av programmet. Sekretariatet beskrives som dyktige, profesjonelle og imøtekommende.

¹⁵ Høyvis er et nasjonalt kompetansesenter for bruk av bredbånd i offentlig sektor og formidler erfaring og kompetanse som er utviklet av både nasjonale og internasjonale offentlige bredbåndprosjekter.

Informantene ønsker mer ”målrettet” kunnskapsspredning

På forbedringssiden framkommer det ønsker om mer kunnskapsspredning, nettverksbygging etc. Prosjektledersamlingene er verdifulle, men noen ønsker seg mer spesialisering, herunder samlinger med likeartede prosjekter. Det ville også være ønskelig at sekretariatet i enda større grad kunne bidra aktivt til å trekke prosjekter sammen og på den måten bidra til overføring av kompetanse fra ett Høykomprosjekt til et annet. Noen ønsker også at Høykomsekretariatet kunne bidra mer inn i de konkrete prosjektene, f.eks med kompetanse knyttet til evaluering og prosjektledelse.

Søknadsprosess og rapportering fungerer stort sett greit

I kartleggingen framkommer ulike synspunkter på søknadsprosedyrer og saksgang. De fleste informantene synes søknadsprosedyrene er greie, selv om noen viser til problemer knyttet til elektronisk innsending av søknader.

Forskningsrådets system for behandling av søknader vurderes som godt av de fleste. Noen karakteriserer det imidlertid som litt rigid. Enkelte mener at det i noen grad bærer preg av å være utviklet for mer vanlige forskningsprosjekter og store, profesjonelle forskningsinstitusjoner, ikke små Høykomprosjekter som strekker seg over relativt kort tid.

Flere informanter gir uttrykk for at rapporteringen er enklere nå enn før, bl.a. er kravene knyttet til utbetalingen av støtte mer liberal. Det er ulike synspunkter på dette, men et gjennomgående trekk er at denne forenklingen oppleves som positiv. Noen synes det er positivt at man blir bedt om å vurdere gevinster i forkant. Andre viser til at søknaden framstår som veldig forpliktende. Etter deres mening er programmet Høykom for opptatt av gevinster, primært økonomiske, og avvik fra planer, og for lite opptatt av gevinster knyttet til kvalitet på tjenester.

Et flertall av informantene synes det har vært vellykket å trekke sekretariatet inn i Forskningsrådet.

Informantene har ulik forståelse av hvorfor det ble besluttet å trekke programsekretariatet inn i Forskningsrådet. Noen peker på at dette var begrunnet ut fra rene økonomisk-administrative forhold og et ønske om å redusere programmets driftskostnader. Andre viser til et ønske om å se Høykom mer i sammenheng med annen innovasjonssatsning i Forskningsrådsregi, noe som i følge informantene i liten grad har skjedd.

Økt kvalitet på søknadsbehandling og felles metodeverktøy trekkes særlig fram. I dette ligger også at innlemming i Forskningsrådets systemer gir et ekstra vern mot press fra ulike interessegrupper for å prioritere prosjekter av spesiell interesse for dem.

Som støtte for oppfølging av programmet er det etablert en Samrådsgruppe med deltakelse fra flere departementer, Sosial- og helsedirektoratet, Forskningsrådet og KS. Noe informanter etterlyser flere/hyppigere møter i Samrådsgruppen. Det

har bare vært ett møte i denne gruppen etter at sekretariatet ble trukket inn i Forskningsrådet¹⁶.

¹⁶ Høykomsekretariatet opplyser at de legger vekt på å ivareta behovet for samordning innenfor mer avgrensede og målrettede områder, eksempelvis ble det i forbindelse med utarbeidelse av rapporten Byggsøk og digital forvaltning, etablert en referansegruppe med medlemmer fra departementer, statlige etater og kommunenivået.

4.3 Drøfting og analyse

Hovedinntrykket er at Høykomprogrammet forvaltes på en profesjonell og forsvarlig måte.

Innlemmingen av sekretariatet i Forskningsrådet har gitt en bedre kvalitetssikring av søknadsbehandlingen. Selv om kravene til rapportering er noe mer liberale enn før sekretariatet ble trukket inn i Forskningsrådet, synes oppfølging og kontroll fortsatt å være på et tilfredsstillende nivå.

Forskningsrådets apparat er innrettet mot en annen type prosjekter enn de typiske Høykomprosjektene

Høykom omfatter mange små, relativt kortvarige prosjekter og skiller seg slik sett fra tradisjonell forskning, herunder de andre programmene i Forskningsrådet. Høykomprogrammet vektlegger også utadrettede aktiviteter på en annen måte enn Forskningsrådet. Programstyret og sekretariat står overfor flere utfordringer. De skal formidle informasjon om programmet, tildelingskriterier, krav til søkere og søknadsinnhold m.m. til så mange potensielle søkere som mulig. Internt skal de arbeide for å tilpasse systemer og rutiner til Forskningsrådets systemer og rutiner – samtidig med at Høykoms særpreg bevares. Dette er noe programmet er klar over og som det jobbes med.

Mangelfull samordning av innovasjonsvirkemidler

Høykomprogrammet framstår som et svært fleksibelt og selvstendig virkemiddel. Koplingen til andre virkemidler er etter vår mening lite til stede. For inneværende programperiode har det vært en uttalt føring at prosjektene skal støtte opp under sentrale IKT-tiltak som MinSide, AltInn m.m. Bl.a. fordi MinSide er forsinket har dette kun i begrenset grad latt seg gjøre i forbindelse med oppstarten av de fleste anvendelsesprosjektene (som fikk tilsagn før sommeren 2006). Dette er sannsynligvis medvirkende årsak til at denne koplingen så langt er lite synlig.

Høykomprogrammet har ansvar for å bygge allianser og understøtte andre virkemidler. Til dette trenger de støtte både fra eget departement (FAD) og andre departementer som KR D, SD, NHD m.fl.

Det er nylig avtalt en arbeidsdeling mellom FAD og KR D. Arbeidsdelingen tillegger FAD et ansvar for IKT i offentlig sektor og KR D et ansvar for politikk for fornying i kommunene. Statskonsult synes det er vanskelig å se disse to områdene atskilt. Skal en slik arbeidsdeling være hensiktsmessig vil det kreve et nært samarbeid både mellom departementene og mellom andre aktører i virkemiddelapparatet. SD er sentral i forbindelse med utbygging av infrastruktur.

NHD som ansvarlig for virkemiddelapparatet overfor næringslivet (bl.a. Innovasjon Norge), er også lite synlige. Næringslivet har så langt primært vært inne på leverandørsiden. Næringslivet er imidlertid også en viktig bruker av offentlig forvaltning. I tillegg ser mange kommuner utbygging av bredbånd og utvikling av bredbåndstjenester som et konkurransefortrinn for å tiltrekke seg arbeidsplasser, næringsaktivitet o.l. Man kunne bl.a. tenke seg sterkere kopling mellom leverandørsiden og ordningen med offentlige forsknings- og utviklingskontrakter.

For å få til en bred satsning på fornying gjennom bruk av IKT i offentlig sektor, tror vi det er viktig med noen felles strategier og grep. Vi er kjent med at det ikke alltid er like enkelt å få til samordning på tvers av sektorer og ansvarsområder og at samordningsprosesser i noen tilfeller koster mer enn de smaker. Samtidig tror vi det er lite realistisk at mål om bruk av IKT for å støtte opp om en helhetlig politikk for å bedre velferdssamfunnet (jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007)) og norsk eForvaltning, lar seg realisere uten at man får til en bedre samordning av virkemidler.

Samrådsgruppen for programmet ble etablert blant annet med sikte på å få til en bedre samordning på departementsplan. Gruppen har hatt få møter de siste årene, men bør etter Statskonsults vurdering revitaliseres. Gruppens sammensetning og mandat bør imidlertid vurderes på nytt¹⁷.

Organisering innenfor Forskningsrådet har hatt positive økonomisk-administrative konsekvenser, men liten effekt på samordning av programmer

I tillegg til en bedre og mer kostnadseffektiv drift av programmet, ble bedre samordning av forskning på offentlig sektor og på innovasjon, vektlagt da sekretariatet ble trukket inn i Forskningsrådet. Erfaringen så langt synes å være at man i liten grad har fått til en samordning mot andre programmer i Forskningsrådet. Dette skyldes sannsynligvis flere forhold.

Høykomprogrammet er på mange måter "en fremmed fugl" i Forskningsrådet. Det blir gjerne understreket at Høykom ikke er forskning. Dette kan generere avstand til andre deler av Forskningsrådet. Videre er programmet tettere koplet til overordnet departement og styres på en annen måte enn Forskningsrådets øvrige aktiviteter. Generelt er programmene i Forskningsrådet ganske selvstendige enheter som normalt ikke samarbeider mye.

Selv om Høykom på mange måter skiller seg fra de andre programmene i Forskningsrådet, er det likevel klare administrative fordeler bl.a. knyttet til kvalitet på søknadsbehandling, som taler for at sekretariatet fortsatt bør ligge her. Vi mener imidlertid at samordning av dette og andre programmer i Forskningsrådsregi som berører offentlig sektor og/eller innovasjon, bør prioriteres sterkere med sikte på synergieffekter. En eventuell øremerking av programmidler til forskning på innovasjon i offentlig sektor med utgangspunkt i Høykoms resultater, kunne bidra til gjøre en slik samordning lettere.

¹⁷ I St.meld. nr 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle gis en drøfting av koordineringen av arbeidet med IKT i offentlig sektor.

5 Drøfting av Høykom som strategisk virkemiddel

I dette kapitlet drøfter vi hvordan Høykomprogrammet fungerer som strategisk virkemiddel for å nå målsettingene og for å bidra til innovasjon og utvikling av offentlig sektor.

Et *strategisk prosjekt* defineres her som et prosjekt som bidrar til utvikling og innovasjon i en eller flere deltakende virksomheter og som har ett eller flere av følgende kjennetegn¹⁸:

- Prosjektet inngår i en mer omfattende politisk forankret plan eller strategi for en virksomhet eller en gruppe av virksomheter
- Prosjektet omfatter et samarbeid mellom flere aktører
- Prosjektet krever ulike typer kompetanse; teknisk, organisasjonsteoretisk, prosjektstyring, etc.

5.1 Utgangspunkt for drøftingen

Høykom som IKT-politisk virkemiddel

Prosjektene som mottar støtte av Høykom pålegges å utvikles i tråd med sentrale IKT-satsinger som MinSide og AltInn m.m. MinSide, digitale signaturer og andre sentralt planlagte og utviklede løsninger og standarder krever mye av dem som skal ta disse aktivt i bruk. Det vil derfor være behov for et virkemiddelapparat som støtter disse initiativene og skaper læringsarenaer ved å samle og spre erfaringer. En stimulans i form av økonomisk støtte til kommuner og andre offentlige etater vil føre til at flere vil kunne prøve ut løsningene, og at erfaringer og konkrete løsninger kan spres til flere aktører. Høykom bør kunne ha en slik rolle som IKT-politisk virkemiddel.

IKT og organisatorisk endring

De store gevinstene ved IKT kommer når teknologien fungerer som en transformerende kraft i forhold til gamle arbeidsprosesser. Dette kan ikke teknologien gjøre alene, men må bæres fram av bevisste ledelsesbeslutninger på alle nivåer. Erfaringer som er gjort med IKT gjennom 20 år har vist at IKT er et egnet instrument for støtte til inkrementell administrativ endring, men at det er lite sannsynlig at moderne IKT i seg selv skaper større organisatoriske reformer i forvaltningen¹⁹. Samtidig viser et annet prosjekt²⁰ at virksomhetene som har arbeidet mye med teknologi og brukt dette aktivt i endringsprosesser, framstår som mer dynamiske og endringsorienterte enn de som i liten grad var teknologisk interessert.

¹⁸ Dette punktet bygger bl.a. på to studier av Høykomprosjekter; Lanestedt: *Nytte og gevinster av mindre IKT-prosjekter i offentlig sektor* og Bygstad, Lanestedt og Choudrie: *Successful Broadband Projects in the Public Sector – a Service Innovation Perspective*, ref. litteraturlisten

¹⁹ Kraemer, K.L and King, J.L. (2006) Information technology and administrative reform: Will E-government be different? *International Journal of Electronic Government Research*, vol 2, issue 1, pp 1-20.

²⁰ Rapport nr. 2006:11 Strategier og planer for innovasjon og fornying i offentlig sektor (Oppdrag for Forskningsrådet)

Infrastrukturbygging som kultivering

Kultivering er et begrep i forskningslitteraturen for å beskrive utvikling av en infrastruktur på tvers av virksomheter og sektorer. Ved kultivering legges fokuset på at infrastrukturen må vokse seg fram fra robuste løsninger som viser seg å fungere i praksis. En robust infrastruktur vil i større grad støtte samhandling innenfor nettverk av autonome aktører, slik offentlig sektor er organisert i dag. Dette er ikke noe som kan rulles ferdig ut og settes i drift^{21,22}.

Kultivering er ikke det samme som generell forsøksvirksomhet i offentlig sektor. Suksessfulle prosjekter må ikke kun bli forsøk, men løsninger og arbeidsprosesser som må få lov til å leve videre. De mindre suksessfulle må kunne "lukkes vekk".

For å drive kultivering må det være rom og frihet til gjensidig tilpasning. Derfor bør ikke investeringer være så store at de ikke kan reverseres eller endres når man får erfaringer med deres virkninger i samspillet med andre relevante områder.

Fremveksten av en infrastruktur ved kultivering er en prosess som i liten grad kan styres direkte. Man kan ikke vedta suksess eller hyppig bruk. I stedet må tenkningen dreie seg om stimuli og insentiver.

Myndighetenes rolle vil i denne sammenhengen bli å aktivt kultivere infrastrukturen så den kan vokse fram fremfor å beslutte å rulle ut standardiserte løsninger. Innenfor kultivering vil det ikke være plass til de store beslutningene, men heller mange mindre beslutninger tatt av mange aktører over lang tid. Her mener Statskonsult at HØYKOM har en rolle nettopp i å stimulere til robust utvikling av bredbåndsinfrastrukturen – en infrastruktur som omfatter prosesser så vel som teknologi.

Eric von Hippell²³ peker på betydningen av at det flere personer gjensidig oppfordrer hverandre til å skape og distribuere innovasjonene slik at det skjer en utveksling og sirkulasjon av innovasjoner ("innovation communities"). Han peker også på at komplekse utviklingsprosjekter med stor grad av implisitt kunnskap i liten grad vil kunne lykkes uten at en trekker veksler på lokal spesialisert kunnskap. Ivar Solheim fra Norsk Regnesentral peker på betydningen av "prosjektklustere" når han forklarer suksessen til noen Høykomprosjekter. Her kan en tenke seg at en nettopp har fått til en slik oppbyggingen av "innovation communities" rundt disse prosjektene hvor lokal spesialisert kunnskap har kommet i inngrep med ekstern kompetanse.

Modell for å vurdere virkninger av Høykom prosjekter

I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en typologi som sorterer begrepene. Modellen vi bruker her bygger på modellen

²¹ Hanseth, O., Aanestad, M., 2003, M., Design as Bootstrapping. On the Evolution of ICT Networks in Health Care, Methods of Information in Medicine 4/2003

²² Hanseth, Ole, 2005, From systems and tools to networks and infrastructures – from design to cultivation. Towards a theory of ICT solutions and its design methodology implications, submitted, http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/ib_ISR_3rd_resubm2.html

²³ "Democratizing Innovation" (MIT Press 2005), Eric von Hippel

som bl.a. Kaloudis²⁴ bruker i en drøfting av ringvirkninger av offentlig innovasjonsstøtte til næringslivet. Vi har bygget ut modellen og forsøkt å tilpasse den til offentlig sektor.

I modellen benyttes to akser. Den ene akse skiller mellom økonomiske effekter, effekter på tjenestetilbud og kunnskapsmessige virkninger. Økonomiske virkninger i offentlig sektor vil skille seg fra næringslivet og er i denne sammenheng i hovedsak effektiviseringseffekter. Den andre akse illustrerer ringvirkninger for henholdsvis private brukere (husholdninger og næringsliv) og offentlige brukere (FAD, andre deler av offentlig forvaltning og internt hos prosjekteier).

Tabell 2: Ringvirkninger av Høykomprosjekter

	Aktører /interessenter	Økonomiske/ Effektiviserings-effekter	Kvalitative og innholdsmessige effekter	Kunnskapsmessige effekter
Private aktører (husholdninger og næringsliv)	Husholdninger	Tidsbesparelser Annen utgiftsreduksjon (reiser, porto, etc)	Bedre informasjon Samarbeid kommune/innbygger	Digital kompetanse - gjennom bruk av tjenester på nett
	Næringslivet som bruker	Tidsbesparelser Annen utgiftsreduksjon (reiser, porto, etc.)	Bedre informasjon Lokaliseringsfaktor	Digital kompetanse - gjennom bruk av tjenester på nett
	Næringslivet som leverandør	Salg av varer og tjenester	Utvikling av nye produkter	Digital kompetanse - gjennom kunde /leverandørrelasjoner
Offentlige aktører	FAD/regjering / Storting	Frigjøring av knappe ressurser	Oppfylle (sektor)politiske målsettinger "Likere" tjenestekvalitet	Kunnskap om praktisk anvendelse av bredbånd og om virkninger av politikk Grunnlag for politikk-utvikling
	Andre kommuner Annen offentlig virksomhet	Tidsbesparelser Annen utgiftsreduksjon (reiser, porto, innkjøp)	"Likere" saksbehandling Bedre utnytting av kompetanse – på tvers av kommuner /forvaltningsnivåer	Kunnskap fra andre prosjekter - gjennom samarbeid og nettverk
	Internt hos prosjekteier(e)	Tidsbesparelser Annen utgiftsreduksjon (reiser, porto, innkjøp)	"Likere" saksbehandling Bedre utnytting av kompetanse – på tvers av kommuner /forvaltningsnivåer	Kunnskap fra, og spredning til, andre prosjekter - gjennom samarbeid og nettverk

5.2 Økonomiske virkninger/effektiviseringsvirkninger

Etterspørselsstyrt utbygging av bredbånd

Politikken med å legge opp til en etterspørselsdrevet utbygging av bredbånd, er blant annet forankret i anbefalinger fra OECD. I Norge har man oppnådd en

²⁴ Aris Kaloudis: Ringvirkninger av direkte innovasjonsvirkemidler: En drøfting, Step rapport 03-2003

svært god bredbåndsdekning uten at det offentlige har finansiert investeringer i infrastruktur direkte. I Norge er det generelt en høy etterspørsel etter bredbånd både i privat og offentlig sektor. Høykom har trolig vært en medvirkende faktor til utbygging uten at det er mulig å si akkurat hvor stor effekt programmet har hatt.

Samarbeidsløsninger mellom kommuner og/eller forvaltningsnivåer er sentrale for å få til effektivisering innenfor offentlig sektor

Høykomprogrammet har en stor og sammensatt portefølje av prosjekter og det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner eller å tallfeste de økonomiske virkningene som programmet har hatt for de kommuner eller statlige virksomheter som har deltatt i programmet.

Fra enkelte hold hevdes det at det største potensialet fremover vil ligge i samarbeidsløsninger mellom kommuner eller mellom forvaltningsnivåer. På disse områdene kan imidlertid gevinstene være betydelige, f.eks. blir det oppgitt at 1,5 årsverk er frigjort ved innføring av felles fagsystem i et større kommunesamarbeid²⁵. En gjennomgang av gevinstrealiseringsplaner i 35 Høykomprosjekter i 2005-2006²⁶ viser besparelser i timeverk på fra 2 til 90%, innsparing i tidsbruk er i hovedsak knyttet til overgang til elektroniske søknader og til samarbeidsløsninger mellom kommuner/etater. Reduserte driftskostnader er bla. knyttet til reduserte portoutgifter, kopieringsutgifter, programvarelisenser samt reduserte driftskostnader som et resultat av samarbeid/fellesløsninger.

Datamaterialet gir ikke noe entydig svar på om Høykomprosjekter har hatt ringvirkninger som har ført til besparelser/effektivisering i kommuner eller statlige virksomheter som ikke selv har deltatt i et prosjekt, dvs ved å kopiere/innføre en allerede prøvd løsning. Basert på det informantene sier og den interesse programmet og løsninger generert av Høykomprosjekter vekker, er det imidlertid grunn til å anta at programmet har hatt en slik sprednings-/diffusjonseffekt.

Virknninger i husholdninger og i næringslivet

Det er i liten grad rapportert inn økonomiske virknninger for brukerne som følge av Høykomprosjekter. Lanestedt viser i sin gjennomgang fra 2005 til at det er fire prosjekter som rapporterer inn gevinster for brukerne. Gevinstene er bla. knyttet til reduserte reise- og oppholdskostnader ved fjernundervisning og reduserte kostnader for advokater i fbm innhenting av informasjon i rettshjelpsaker. I gjennomgangen av gevinstrealiseringsplaner, vises det imidlertid til flere eksempler på innsparinger for brukerne, dette gjelder blant annet reduserte reisekostnader, kopieringskostnader, reisetid, reduserte ventetider/saksbehandlingstider.

Det er i særlig grad prosjekter i kategoriene portaler og publikumstjenester og samarbeid om ulike offentlige funksjoner som har virknninger av økonomisk/effektivitetsmessig betydning for brukerne. Høykomprosjekter som

²⁵ Mogen og Lanestedt: Gevinster av Høykomprosjekter, 2005.

²⁶ Lanestedt: Nytt og gevinster av mindre IKT-prosjekter i offentlig sektor

har som målsetting at brukere kan levere inn elektroniske søknader (byggesøknader, barnehagesøknader etc.), vil medføre besparelser for brukerne. Besparelsene vil være knyttet til redusert tidsbruk fordi søknadene blir enklere å fylle ut, færre returer pga feil/mangler i innleverte søknader, uavhengighet av åpningstider, sparte reisetid/reisekostnader m.m.

I Statskonsults kost/nyttevurdering av ByggSøk, jf. pkt. 2.3.4, ble potensialet for redusert ressursbruk hos næringsliv og husholdninger knyttet til stordriftsfordeler og bedre kvalitet på søknadene (færre returer/møter) beregnet til knapt 200 mill kr/år.

Høykomprogrammet har ikke vært sett som et viktig virkemiddel for å stimulere til næringsutvikling/leverandørutvikling og vi har i liten grad vurdert denne siden av programmet. Det er imidlertid trolig at programmet har bidratt til utviklingsprosjekter i næringslivet som siden har ført til leveranser som ikke ville funnet sted uten Høykom. Det er også klart at næringslivet ofte er en viktig interessent i forbindelse med utbygging og utnyttning av bredbånd i Norge.

5.3 Kvalitet og innhold i tjenestene

Høykom er viktig for å nå politiske mål og legitimere ildsjelers arbeid

Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at de kvalitative virkningene av prosjektene tillegges stor vekt. Høykomprosjektene anses som viktige (direkte eller indirekte) både for å nå politiske målsettinger og for å legitimere igangsettingen av fornyingsprosjekter. De politiske målsettingene er bl.a knyttet til en bedre og mer effektiv forvaltning, en mer brukerorientert forvaltning, distriktspolitiske hensyn, forpliktende samarbeid mellom kommuner, samt gjennomføring av reformer innenfor ulike sektorer. Kunnskapsløftet er et eksempel på det siste.

I alle prosjekter av denne typen vil holdningen og innsatsen til enkeltpersoner ha stor betydning. Ildsjelers entusiasme og drivkraft er ofte avgjørende for om og når en kommune velger å gå inn i prosjekter av denne type. På samme måte vil en kritisk og avventende holdning fra personer som sitter sentralt i forhold til et slik prosjekt kunne forsinke eller stanse innføringen. Høykommidler defineres som "frie midler" og bidrar gjennom dette til å opprettholde engasjement og velvilje for denne type satsninger.

Samarbeidsprosjekter bidrar til mer åpne, robuste og utviklingsvennlige miljøer

I rapportene om gevinstrealisering vurderer de offentlige virksomhetene selv de kvalitative effektene av Høykomprosjektene. Viktige effekter internt i virksomhetene oppgis blant annet å være bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser, mer robust og sikker infrastruktur, økt evne til omstilling og bedre styring og beslutningsunderlag. Når det gjelder bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser, vil vi spesielt trekke fram de mulighetene som samarbeid mellom offentlige virksomheter åpner for. Denne type prosjekter vil også kunne gi større fagmiljøer noe som både gjør miljøene mer robuste og stimulerer til utvikling.

Hensynet til brukerne er et viktig element i en stor andel av prosjektene
Kvalitative effekter overfor brukere anses som viktig i de undersøkelsene som er gjort av gevinstrealisering, men er i liten grad dokumentert eller nærmere presisert i de prosjektene/prosjektplanene som er gjennomgått av Lanestedt. Vårt inntrykk er at hensynet til brukerne er et viktig element i en stor andel av prosjektene, men siden prosjektene er så ulike er det vanskelig å kategorisere eller oppsummere de oppnådde eller planlagte effektene. Som nevnt ovenfor anser vi programmet som viktig for å realisere en rekke politiske målsettinger som i stor grad er begrunnet ut fra hensynet til brukerne. Dette kan eksempelvis være:

- Døgnåpen forvaltning, deriblant elektronisk søknad.
- Samarbeid skole-hjem, der det i økende grad forventes at planer, læremateriell etc. skal være tilgjengelig på internett.
- Helse- og sosialpolitikken, mål om at eldre og pleietrengende skal kunne være hjemmeboende så lenge som mulig.

I tillegg er det en rekke prosjekter som vil kunne ha en positiv virkning for brukere på lengre sikt:

- Tilgang til bredbånd er blitt trukket fram som en faktor som kan ha betydning for lokalisering av næringsliv.
- Fjernundervisning gjør at barn og unge kan bli boende hjemme.
- Telemedisin kan redusere behovet for sykehusopphold (både en kostnadmessig og menneskelig side).

5.4 Kunnskapsmessige virkninger

I dette avsnittet fokuseres det på i hvilke grad Høykomprogrammet og det enkelte prosjekt innenfor programmet, har bidratt til kunnskapsmessige ringvirkninger.

Høykomprosjektene bidrar til bedre digital kompetanse i offentlig sektor
Når det gjelder kunnskapsspredning eller kompetanseheving innenfor deltakende kommune eller etat, oppgir aktørene selv at Høykomprosjektene både bidrar til bedre utnyttelse av egen kompetanse og til bedre arbeidsmiljø. Det er stimulerende for de ansatte å arbeide med utviklingsprosjekter. I samarbeidsprosjekter eller nettverksprosjekter vil de kunnskapsmessige virkningene gjennomgående omfatte et større antall aktører. På den annen side vil antakelig færre personer i hver kommune/virksomhet bli berørt.

Høykomprogrammet i seg selv er godt kjent, spesielt i kommune-Norge. Vårt inntrykk er at kommuneadministrasjon og politikere kjenner selve ordningen, men de kjenner ikke nødvendigvis enkeltprosjekter. Det legges vekt på at Høykomprosjekter skal være forankret høyt oppe i organisasjonen (rådmann eller tilsvarende). Forankring i virksomhetens ledelse vil normalt medføre økt kunnskap i ledelsen. Dette forutsetter at prosjektansvarlig involveres i arbeidet, noe som nok ikke alltid er tilfellet. Det er vanskelig å dokumentere at aktører som selv ikke har deltatt i programmet har fått kunnskap som kan tilskrives programmet eller prosjekter i programmet, men det er grunn til å tro at slik spredning av kunnskap skjer.

Det at mange kommuner/statlige virksomheter har hatt mer enn ett Høykomprosjekt, tyder på at deltakelse i Høykom genererer nye ideer og gir inspirasjon til videre arbeid. I statlige virksomheter er Høykomprogrammet gjennomgående mindre kjent – med unntak av statlige virksomheter som har mottatt støtte, som f.eks. Kartverket, NVE og Meteorologisk institutt.

5.5 Hvor viktig er Høykom for prosjektene?

Høykom bidrar tilrealisering av kommunale prosjekter og framskynder statlige prosjekter

I SINTEF STEP's evaluering av Høykom II ble programmets addisjonalitet kartlagt i en spørreundersøkelse. Resultatet viste at addisjonaliteten i programmet er høy, det vil si at prosjektene ikke ville blitt gjennomført, eventuelt ikke i samme omfang og tidsrom, uten tilskuddet fra Høykom. Inntrykket fra våre intervjuer bekrefter dette. Tilskudd fra Høykom er utløsende/avgjørende for gjennomføringen av mindre prosjekter og for samarbeidsprosjekter mellom flere kommuner. Når det gjelder prosjekter der statlige aktører er involvert, er tilskuddet ikke nødvendigvis utløsende, men det fremskynder prosjektet og finansierer ofte noen fellesarenaer som ellers ikke ville blitt realisert. For disse prosjektene kan en si at Høykomstøtten bidrar mer eller mindre direkte til utvikling og spredning av fellesløsninger og gode eksempler.

Selv om den økonomiske støtten er viktig, er støtten fra Høykom også viktig av andre grunner, blant annet som et signal om det er riktig å gjennomføre et prosjekt (legitimerende funksjon), som et kvalitetsstempel og som støtte og anerkjennelse til ildsjeler rundt omkring i forvaltningen.

I SINTEF STEP's evaluering forsøkte man – basert på svar fra en spørreundersøkelse de gjennomførte – å beregne hvor mye ekstra midler Høykomprogrammet utløste. Beregningene er beheftet med stor usikkerhet, men indikerer at hver "Høykom-tilskuddskrone" utløste 1,33 kroner ekstra i lokale prosjektmidler, dvs. midler som ikke ville vært utløst uten støtte fra Høykom. Uten støtte ville prosjektomfanget utgjort 17 pst av det som det faktisk ble. ("kontrafaktisk prosjektomfang").

Vår gjennomgang av prosjektporteføljen (Høykom I, II og III), jf. 2.1.3, viser at gjennomsnittlig prosjektstørrelse er på knapt 2,7 mill kroner. Basert på SINTEF STEP's beregningene ville gjennomsnittlig prosjektstørrelse – uten Høykom - ligget på 17 pst, dvs. om lag 460 000 kroner. Samlet investering ville tilsvarende vært på knapt 70 mill kr (17 pst av faktisk prosjektomfang i denne perioden).

6 Oppsummering og anbefalinger

6.1 Samlet drøfting og vurdering

Oppsummeringen av vurderingene er strukturert ut fra en analysemodell der følgende kriterier inngår:

- Formålseffektivitet
- Kostnadseffektivitet
- Styrbarhet/rolleklarhet
- Fleksibilitet
- Brukerorientering

Formålseffektivitet

- Høykomprogrammet bidrar til innovasjon og fornying av offentlig sektor gjennom å stimulere til utvikling og bruk av bredbåndtjenester. Programmet bidrar – og har bidratt direkte – gjennom støtte til om lag 500 prosjekter over en sjuårsperiode. Det er rimelig å anta at en lang rekke av disse prosjektene ikke ville vært realisert, eller ville vært gjennomført i et mye mindre omfang uten Høykomprogrammet.
- Direkte og indirekte har programmet bidratt til at nær 95 pst. av landets husstander i dag har tilbud om bredbåndstilknytning, riktignok av varierende kapasitet.
- Programmet har bidratt til etablering av samarbeidsarenaer og nettverk på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og kommunegrenser og dermed lagt grunnlaget for videre samarbeid om felles løsninger for å realisere ”verdiøkende tjenester” i vid forstand.
- Høykom har bidratt til å legitimere og synliggjøre en rekke prosjekter og programmet representerer et kunnskapstilfang, bl.a gjennom å stimulere til nytenkning og å støtte opp under forsøksvirksomhet og forskning.

Kostnadseffektivitet

- Det er grunn til å anta at utbyggingen av bredbåndsnettet med enkelte unntak har skjedd på en kostnadseffektiv måte.
- Når det gjelder gjennomføringen av de enkelte prosjektene har vi ikke grunnlag for å konkludere om kostnadseffektivitet. Det er positivt med fokus på kost/nyttevurderinger og gevinstrealisering, men her er det behov for både å vurdere opplegg/innfallsvinkel og videre metodeutvikling. Det er grunn til å tro at den høye egenandelen, bidrar til at prosjekteier er opptatt av kostnadseffektivitet.
- Hovedinntrykket er at forvaltningen av Høykom er effektiv, at prosjektene følges opp på en god måte og at midlene brukes som avtalt.

Styrbarhet /rolleklarhet

- Høykom må karakteriseres som et ”politisk” virkemiddel, og dette gjenspeiles i styringen av programmet. Vektleggingen av de to hovedmålene, distriktpolitisk profil, sektororientering m.m. endres over tid. Dette er positivt sett fra et politisk ståsted, men kan etter Statskonsults vurdering også svekke virkemiddelets legitimitet, langsiktighet og strategiske funksjon. Et mål om elektronisk forvaltning krever stabilitet og forutsigbarhet.

-
- Organiseringen innenfor Forskningsrådets apparat bidrar til å gjøre enkeltprosjektene mindre sårbare for politisk styring.

Fleksibilitet

- Høykom framstår som et fleksibelt og selvstendig virkemiddel. Det at prosjektene gjennomgående har kort varighet, har gjort det enklere å endre innretningen av programmet i de ulike periodene; i inneværende periode også midt i programmet.
- For å få innført eForvaltning i Norge, er det etter Statskonsults mening behov for en større og bredere satsning der flere/alle virkemidler ”spiller på lag”. Programmet synes å ha et forbedringspotensial når det gjelder å se ulike virkemidler i sammenheng.

Brukerorientering

- Programmet har mye fokus oppover til overordnet departement, noe som er naturlig i og med at programmet er et viktig IKT-politisk virkemiddel for FAD.
- Programmet retter mye oppmerksomhet mot prosjektlederne og til en viss grad også mot prosjektansvarlige, og god forankring av prosjektene i organisasjonen vurderes som viktig.
- Viktige brukergrupper er representert i programstyret, dette bidrar til å sikre brukerorientering. Fordi programmet er forholdsvis sterkt styrt fra FAD, er imidlertid programstyrets innflytelse noe mindre enn det som er tilfellet i andre programmer i Forskningsrådet.
- Den største utfordringen på dette området er sannsynligvis å nå alle potensielle brukerne og gjennom dette stimulere til gjenbruk, spredning av standarder m.m.

6.2 Mulige valg i en videreføring av Høykom

Programmet har gjennom snart ti år vært et viktig virkemiddel for å utvikle og fremskynde bedre utnytting av bredbånd og IKT i offentlig sektor. Utprøvingen har omfattet mange forskjellige prosjekter; noen statlige og mange kommunale, noen store og mange små, noen for å utvikle teknologien og noen for å realisere økonomiske eller kvalitative slutteffekter, osv., jf. også pkt. 2.1 og vedlegg 2. Høykom er et viktig virkemiddel for at nytenkning og nye ideer prøves ut og implementeres og gir bl.a en mulighet for at enkeltpersoners initiativer blir realisert.

På bakgrunn av vurderingen av Høykom, vil Statskonsult anbefale følgende:

Høykomprogrammet bør videreføres med fokus på elektroniske tjenester og samhandling internt i offentlig sektor og mellom offentlig sektor og borgerne

Vår vurdering er at Høykom kan og bør videreføres. Høykom er et virkemiddel som stimulerer til samordning både på tvers av geografiske og forvaltningsmessige grenser. Her skiller Høykom seg erfaringsmessig fra svært mange andre sektorvirkemidler som ofte har en mye snevrere tilnærming. Von Hippel (2005) peker på betydningen og nytten av ”user induced innovations”. Høykom er et kompetansesprednings- og nettverksvirkemiddel som etter vår mening

bidrar til å fremme offentlig sektor innovasjonskapasitet ved å forsterke sektorens mulighet til "user induced innovations".

Høykom er et velkjent virkemiddel, ikke minst i kommune-Norge. Det gir tilskudds-mottakere tilgang til frie midler, samtidig som det stimulerer dem til å sette av egne midler og arbeidskraft til utviklingsarbeid. Høykom dekker behov, fra relativt enkle utfordringer for å få til døgnåpen forvaltning til større utviklings- og innovasjonsprosjekter.

I en eventuell videreføring bør det etter Statskonsults vurdering legges opp til et "bredere" program i den forstand at programmet primært fokuserer på fornying av offentlig sektor gjennom anvendelse av IKT. Det bør gjennomgående legges opp til færre, men større prosjekter som har som sitt primære formål å implementere felles standarder og integrasjonsløsninger. Krav til egenandel fra prosjekteiere bør videreføres. Det er viktig å tenke helhetlig omkring fornying av offentlig forvaltning gjennom IKT, herunder nødvendige tilpasninger i organisering, arbeidsprosesser m.m.

Programmet bør etter vår vurdering primært forholde seg til styringssignaler på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer som ikke realiseres direkte gjennom sektor- og rammestyring. Eksempler på dette kan være nye digitale tjenester fra det offentlige til borgere og virksomheter, nye arbeidsmåter og bedre elektronisk samhandling mellom ulike nivåer og -systemer i offentlig sektor slik det framkommer i eNorge 2009. I forlengelsen av dette bør det foretas en grenseoppgang mellom Høykoms ansvar og den enkelte sektors ansvar. Dette bør og må, etter Statskonsults vurdering, ses i sammenheng med i hvilken grad programmet primært skal være et styringsvirkemiddel eller et stimuleringsvirkemiddel.

Programperiodene bør forlenges

Det bør etter vår mening vurderes å utvide programperiodene med ett eller to år – slik at de blir på 4-5 år. Dette følger av anbefalingen om bredere, større prosjekter. Erfaringsmessig vil denne type prosjekter strekke seg over noe tid, bl.a. tar både utarbeiding av kravspesifikasjoner og anbudsprosesser ofte lengre tid enn dagens tidsrammer tillater. Vi tror også lengre programperioder vil gjøre det enklere å gjennomføre forprosjekter. Dette er særlig viktig for å kunne lage realistiske kostnadsoverslag, framdriftsplaner, gevinstrealiseringsplaner og eventuelle opplegg for evaluering i etterkant.

Krav om kopling til sentrale tiltak som AltInn, MinSide o.l. bør forsterkes. Dette er viktig for å få større fokus på elektronisk samordning og brukerorientering i offentlig sektor. Det bør også arbeides mer med forankring og oppfølging etter avslutning av prosjektet. Vi vil anbefale at krav om gevinstrealiseringsplaner reformuleres til krav om plan for evaluering/oppfølging av prosjektet i minimum to år etter prosjektavslutning.

I en eventuell videreføring bør programmet frikoples fra utbygging av bredbånd.

De fleste informantene har forståelse for at Regjeringen har behov for å følge opp løftene fra Soria Moria om 100 pst bredbåndsdekning. Et stort flertall gir

imidlertid også uttrykk at de ser denne satsningen som et midlertidig fenomen. Utbygging av infrastruktur ses som en nødvendig, men langt fra tilstrekkelig betingelse for økt og bedre anvendelse av IKT i offentlig forvaltning. De største utfordringene framover vil sannsynligvis også i enda større grad ligge på anvendelsessiden. I forlengelsen av dette vil vi derfor foreslå at anvendelse av IKT ikke nødvendigvis må være bredbåndsrelatert.

Den nære koplingen mellom utbygging og anvendelse har vært viktig og nødvendig så langt, og har sannsynligvis generert en effektiv utbygging av bredbånd rent samfunnsøkonomisk. Nå gjenstår de mest marginale områdene der det er vanskelig å få til en etterspørselsstyrt utbygging. Dersom målet om full bredbåndsdekning ikke nås gjennom den økte satsningen innenfor gjeldende programperiode, vil vi anbefale å etablere en egen tilskuddsordning/et eget program for dette målet. Erfaringene så langt tyder på at øremerking av infrastrukturmidler er en formåls effektiv måte å nå et rent utbyggingsmål på, jf. SINTEF STEPs evaluering. Programmet kan eventuelt fortsatt forvaltes av Høykomsekretariatet.

Det bør øremerkes midler til forskning med utgangspunkt i gjennomførte Høykomprosjekter

Mange av de prosjektene som støttes av HØYKOM vil, etter Statskonsults vurdering, kunne karakteriseres som innovasjons- eller utviklingsprosjekter. Det er i den sammenheng viktig å være klar over at innovasjon i offentlig sektor vanligvis vil være knyttet til prosesser og tjenester og ikke til produkter. Flere av Høykomprosjektene vil i seg selv kunne være interessante cases for forskning innenfor bl.a. anvendt IKT, organisasjonsutvikling, offentlig sektor, mv., og prosjektporteføljen representerer i denne sammenheng et genuint materiale.

Etter vår oppfatning bør mange av Høykomprosjektene kunne koples videre til andre programmer i Forskningsrådet. Alternativt kan det åpnes for å bruke en andel av programmidlene i Høykom til forskning med utgangspunkt i tidligere gjennomførte Høykomprosjekter. Denne forskningen kan bl.a. omfatte:

- Forskning om anvendelse og spredning av offentlige standarder
- Forskning på informasjonsøkonomi, herunder gevinstrealisering, målemetoder, etc.
- Forskning om innovasjon i offentlig sektor, herunder betydningen av IKT som drivkraft.

Forvaltningen av programmet bør ikke endres vesentlig

Evalueringen gir ikke grunnlag for å foreslå vesentlige endringer når det gjelder forvaltningen av programmet. Det er klare administrative fordeler ved at sekretariatet ligger i Forskningsrådet, ikke minst knyttet til søknadsprosedyrer og -behandling. I tillegg er det hensiktsmessig at sekretariatet inngår i et større miljø. Vi vil imidlertid tilrå at Høykom i større grad samordnes med andre programmer i Forskningsrådet. Dette gjelder særlig programmer som berører forskning for og om offentlig sektor, men også programmer rettet mot næringslivet vil kunne være aktuelle. En eventuell øremerking av programmidler til forskning på innovasjon i offentlig sektor med utgangspunkt i Høykomprosjekter, kan gjøre en slik samordning lettere.

Søknadsprosess og -prosedyrer fungerer etter vår oppfatning godt. Det er imidlertid behov for en videreutvikling av system og tenkning omkring gevinstrealisering. Her bør det arbeides både med maler/verktøy og med opplegg for måling og vurdering i etterkant.

Det er viktig å formidle erfaringene fra prosjekter. Etterspørselen etter informasjon er som regel langt større enn tilbudet. Høykom gjør mye når det gjelder å formidle erfaringer fra prosjekter, men det er rom for å bli enda bedre. Vi tror også det er viktig å se dette i sammenheng med anbefalingen om mer forskning og anbefalingen om mer/bedre samordning med andre sentrale aktører som KRD, SD, NHD og KS, jf. neste avsnitt.

Behov for bedre samordning med andre virkemidler

I arbeidet med fornying av offentlig sektor er det viktig å se virkemidler i sammenheng. Gjennom Høykomprogrammet er det etablert et stort og omfattende nettverk bestående av bl.a kommuner og statlige etater. Etter vår oppfatning er imidlertid samordningen på sentralt nivå relativt svak. Samrådsgruppen har så langt vi kan se ikke hatt noen reell samordnende funksjon. Et eget statssekretærutvalg bestående av representanter for flere departementer vurderte i 2006 virkemidler i bredbåndspolitikken, men så langt vi kjenner til foregår det lite samordning på tvers ut over dette.

På denne bakgrunn mener vi det er behov for å styrke samordningen både internt i FAD og mellom FAD og andre departementer. Dette kan blant annet gjøres gjennom Samrådsgruppen for Høykom. I så fall bør man vurdere nærmere Samrådsgruppens sammensetning og rolle.

Litteraturliste

St.prp. nr 1 (2005-2006)

St.prp. nr 1 (2006-2007)

St.meld. nr 49 (2002-2003) Breiband for kunnskap og vekst.

St.meld. nr 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle

Svein Bergum Digitale Gardermoregionen målsettinger og status ØF-notat nr. 04/2006, Østlandsforskning

geoPortal – Høykom prosjekt 1600/240 - Sluttrapport 07.01.05

Arild Hervik: Kunnskapsstatus – samfunnsøkonomisk avkastning fra forskning, Rapport 0406, Møreforskning 2006.

Aris Kaloudis; Ringvirkninger av direkte innovasjonsvirkemidler: En drøfting. Sintef Step, 03-2003

Håkon Finne, Anders Ekeland, Yngve Seiestad Stokke,. Bredt bånd i tynn tråd? Evaluering av Høykom, SINTEF STEP, januar 2004

Kjell Hansteen, Kjell Pedersen Rise, Knut Dannevig: Det digitale Distriktsagder – 18 distriktskommuner skaffer seg bredbånd, Høykom rapport nr 402

Thor Mogen: Digital signatur/PKI – erfaringer og løsninger fra Høykom-prosjekter, Høykom rapport nr 406

Simonsen Føyen Advokatfirma DA: Juridiske barrierer for bredbåndsanvendelser i offentlig sektor – erfaringer fra Høykom prosjekter. Høykom rapport nr 407

Bjørn Aksnes og Magnus Alsaker. Elektronisk tilgang til helseopplysninger – utfordringer og mulige tiltak. Høykom rapport nr 506

Benefits from telemedicine in Norway, Høykom rapport nr 2006:1

Gjermund Lanestedt: Digitale læringsressurser – finansiert av Høykom – en oversikt, Høykom rapport nr 504

Høykom rapport nr. 403 (mai 2004): *Årsrapport 2003 HØYKOM Skole.*

Thor Mogen og Gjermund Lanestedt: Gevinstrapportering fra 17 prosjekter høsten 2005, Høykom notat, 2005

Gevinst og resultatmåling, Indikatorer for bruk i Høykom-programmet, Høykom-rapport 502.

Gjermund Lanestedt: Nytte og gevinster i mindre IKT-prosjekter i offentlig sektor – en oppsummering av gevinstplaner i 35 Høykom-prosjekter 2005-2006, okt. 2006

Bygstad, Lanestedt og Choudrie: Successful Broadband Projects in the Public Sector – a Service Innovation Perspective. Paper the 40th Hawaiian International Conference on System Sciences 2007

KS – Integrasjonsprosjekt, pilotering og drift (Høykomprosjekt nr 169273)

Statskonsult, 2005: Innføring av ByggSøk – bygning i kommunene. Erfaringer og effekter

Statskonsult rapport nr. 2006:11: Strategier og planer for innovasjon og fornyelse i offentlig sektor

Kraemer, K.L and King, J.L. (2006) Information technology and administrative reform: Will E-government be different? International Journal of Electronic Government Research, vol 2, issue 1, pp 1-20.

Hanseth, O., Aanestad, M., 2003, M., Design as Bootstrapping. On the Evolution of ICT Networks in Health Care, Methods of Information in Medicine 4/2003

Hanseth, Ole, 2005, From systems and tools to networks and infrastructures – from design to cultivation. Towards a theory of ICT solutions and its design methodology implications, submitted, (http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/ib_ISR_3rd_resubm2.html)

Eric von Hippell: Democratizing Innovation (MIT Press 2005)

St.prp. nr 1 (2005-2006) Moderniseringsdepartementet

St.prp. nr 1 (2006-2007) Fornyings- og administrasjonsdepartementet

St.meld. nr 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle

OECD E-Government Studies: Norway assessment OECD 2005.

Intervjuguide

Generelt om programmet (utforming og effekter)

1. Er det formulert klare og entydige mål for programmet?
2. Er tildelingskriteriene i tråd med målene?
3. Vurderes tilskudd som et effektivt virkemiddel for å nå målene?
4. Hvilke (direkte/indirekte) effekter oppnås på kort sikt? – og på lengre/lang sikt?
5. I hvilken grad bidrar programmet til en kostnadseffektiv utbygging av bredbåndtjenester i Norge?
6. I hvilken grad understøtter programmet andre virkemidler?
7. I hvilken grad bruker støttemottakerne ut fra din/deres vurdering midlene i henhold til gitte vilkår og kriterier og forvalter dem effektivt?
8. Hvordan involveres brukerne i vurderinger av resultater og effekter?
9. I hvilken grad medfører støtten fra Høykom styring av støttemottakerene? Hvilke utfordringer medfører ev. denne styringsrelasjonen?
10. Hvordan kan programmet endres for ev. høyere måloppnåelse?

Om forvaltningen av programmet

11. Hvilke rapporteringskrav kan settes, og er rapporteringen fra støttemottakerne tilfredsstillende (mhp. nivå, omfang, hyppighet m.m.)
12. Utnytter Høykomprogrammet tilgjengelig kompetanse, virkemidler og informasjonskilder på en kostnadseffektiv måte?
13. I hvilken grad tillegges kostnadseffektivitet og gevinstrealisering vekt i søknadsbehandling, rapportering, vurderinger m.m.?
14. Gjennomføres brukerundersøkelser e.l.?
15. Er det samsvar mellom hvilke målgrupper programmet er innrettet for og hvilke målgrupper som faktisk nås – med støtte, med informasjon m.m.?
16. Forbedringspotensialer?

Høykomprogrammet som strategisk virkemiddel

17. I hvilken grad bidrar Høykomprogrammet – direkte og/eller indirekte - til innovasjon og modernisering av offentlig sektor?
18. I hvilken grad har prosjektet/programmet bidratt til IKT-utviklingen i offentlig sektor? Herunder spesielt; Hvilke(n) merverdi(er) gir støtte fra Høykomprogrammet ut over de konkrete støttebeløpene bl.a. når det gjelder:
 - kunnskapsspredning?
 - som eksempler til etterfølgelse (beste praksis)?
 - mht. å spre standarder

- etablering og styring av prosjekter?

19. Hva kjennetegner prosjekter med høy ”strategisk” merverdi?
20. Hvordan samvirker Høykom med andre virkemidler for å oppnå innovasjon og modernisering av offentlig sektor?
21. Hvilke strategiske justeringer kan/bør gjøres?
22. Er Høykomprogrammets strategiske rolle tilstrekkelig klart definert og forstått – i egen organisasjon, blant offentlig og private støttemottakere og i allmennheten?

Effekter av endringer i programmets mål/innretning

23. Hvor fleksibelt er Høykomprogrammet når det gjelder endrede prioriteringer fra programmets ”eiere”?
24. Hvilke resultater har økt vektlegging av følgende kriterier hatt:
 - prosjekters bidrag til gjenbruk av eksisterende løsninger i større skala
 - prosjekters potensiale for slik gjenbruk
 - prosjekters bidrag for å støtte opp under andre sentrale tiltak som Min Side o.a.?
25. Er programmets rammebetingelser tilstrekkelig fleksible til å fange opp/ivareta denne type strategiske endringer?
26. Behov for ytterligere/andre endringer?

Høykom IV?

27. Ønsker/behov knyttet til (ev.) videreføring av Høykom-programmet)

OMFANG

Vedlegg 2

397 prosjekt som er avsluttet eller under kontrakt og som ikke er internprosjekt (sektor)

Vedtaksdato 26.03.1999 til 21.06.2005

	Antall	Bev.beløp	Prosjektramme	Bev.beløp/ prosjektramme	Gjennomsnittlig størrelse
Kommunalt	213	183 356 276	573 352 223	32,0 %	860 828
Fylkes kommunalt	35	53 466 188	116 843 898	45,8 %	1 527 605
Regionalt statlig	36	41 331 161	91693822	45,1 %	1 148 088
Sentral statlig	73	56 812 317	169692023	33,5 %	778 251
Annet (stiftelser etc.)	17	7 587 856	17 618 408	43,1 %	446 344
[tom]	23	42 087 000	93 760 000	44,9 %	1 829 870
	397	384 640 798	1 062 960 374	36,2 %	

	Antall	Bev.beløp	Prosjektramme
Kommunalt	53,7 %	47,7 %	53,9 %
Fylkes kommunalt	8,8 %	13,9 %	11,0 %
Regionalt statlig	9,1 %	10,7 %	8,6 %
Sentral statlig	18,4 %	14,8 %	16,0 %
Annet (stiftelser etc.)	4,3 %	2,0 %	1,7 %
[tom]	5,8 %	10,9 %	8,8 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Utvalg på kommunale prosjekter		213 Stk		
	Antall	Bev.beløp	Prosjektramme	Gjennomsnittlig størrelse
Interkommunalt	65	62 922 437	256 121 573	968 037
Geografisk klynge	7	8 254 180	18 831 000	1 179 169
Tematisk klynge	9	5 463 542	13 790 801	607 060
Ikke klynge	33	32 767 534	71 457 725	992 956
[tom]	99	73 948 583	213 151 124	746 955
	213	183 356 276	573 352 223	

Utvalg på kommunale prosjekter		213 Stk		
	Antall	Bev.beløp	Prosjektramme	
Interkommunalt	30,5 %	34,3 %	44,7 %	
Geografisk klynge	3,3 %	4,5 %	3,3 %	
Tematisk klynge	4,2 %	3,0 %	2,4 %	
Ikke klynge	15,5 %	17,9 %	12,5 %	
[tom]	46,5 %	40,3 %	37,2 %	
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	

Omfang	397	
	Antall	Fordeling
Infrastruktur	96	19,5 %
Effektivitet	130	26,4 %
Tjenester	164	33,3 %
Demokrati	2	0,4 %
[tom]	101	20,5 %
	493	100,0 %

NB! Mange har ulike kombinasjoner

Omfang	397			213		
	Alle prosj.	Bev.beløp	Gjsn.bev.	Kommunale	Bev.beløp	Gjsn.bev.
Akershus	27	22 087 650	818 061	16	14 435 164	902 198
Aust-Agder	10	3 754 741	375 474	7	1 451 970	207 424
Buskerud	18	18 697 892	1 038 772	10	9 047 015	904 702
Finnmark	31	39 693 514	1 280 436	17	17 498 873	1 029 345
Hedmark	11	6 060 794	550 981	9	5 201 194	577 910
Hordaland	27	22 333 560	827 169	13	15 451 470	1 188 575
Møre og Romsdal	18	11 804 106	655 784	16	11 196 843	699 803
Nordland	19	18 394 852	968 150	11	12 314 385	1 119 490
Nord-Trøndelag	18	18 381 197	1 021 178	10	12 407 980	1 240 798
Oppland	18	31 642 490	1 757 916	4	2 951 000	737 750
Oslo	42	39 319 438	936 177	6	7 395 550	1 232 592
Rogaland	17	13 775 177	810 305	14	8 990 177	642 156
Sogn og Fjordane	16	26 593 469	1 662 092	9	6 161 559	684 618
Sør-Trøndelag	35	36 191 493	1 034 043	14	14 029 707	1 002 122
Telemark	15	15 485 208	1 032 347	12	12 460 881	1 038 407
Troms	36	26 421 301	733 925	16	9 438 859	589 929
Vest-Agder	15	12 254 563	816 971	10	7 765 111	776 511
Vestfold	15	13 805 636	920 376	11	7 638 785	694 435
Østfold	9	7 943 717	882 635	8	7 519 753	939 969
	397	384 640 798		213	183 356 276	

Omfang	397		213	
	Alle prosj.	Bev.beløp	Kommunale	Bev.beløp
Akershus	6,8 %	5,7 %	7,5 %	7,9 %
Aust-Agder	2,5 %	1,0 %	3,3 %	0,8 %
Buskerud	4,5 %	4,9 %	4,7 %	4,9 %
Finnmark	7,8 %	10,3 %	8,0 %	9,5 %
Hedmark	2,8 %	1,6 %	4,2 %	2,8 %
Hordaland	6,8 %	5,8 %	6,1 %	8,4 %
Møre og Romsdal	4,5 %	3,1 %	7,5 %	6,1 %
Nordland	4,8 %	4,8 %	5,2 %	6,7 %
Nord-Trøndelag	4,5 %	4,8 %	4,7 %	6,8 %
Oppland	4,5 %	8,2 %	1,9 %	1,6 %
Oslo	10,6 %	10,2 %	2,8 %	4,0 %
Rogaland	4,3 %	3,6 %	6,6 %	4,9 %
Sogn og Fjordane	4,0 %	6,9 %	4,2 %	3,4 %
Sør-Trøndelag	8,8 %	9,4 %	6,6 %	7,7 %
Telemark	3,8 %	4,0 %	5,6 %	6,8 %
Troms	9,1 %	6,9 %	7,5 %	5,1 %
Vest-Agder	3,8 %	3,2 %	4,7 %	4,2 %
Vestfold	3,8 %	3,6 %	5,2 %	4,2 %
Østfold	2,3 %	2,1 %	3,8 %	4,1 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av Høykom III
Statskonsults rapportnummer:	2006:22
Forfatter(e):	Tone Ibenholt, Jan Sørgård og Oddbjørg Bakli
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131377
Prosjektnavn:	Evaluering av Høykom III
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Norges Forskningsråd og Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Høykomprogrammets hovedmål er å bidra til utvikling og fornying av offentlig forvaltning gjennom utbygging og bruk av bredbånd. Evalueringen fokuserer på Høykom som strategisk virkemiddel, samt på tredje programperiode (2005-2007). Evalueringen er basert på dokumentstudier, foreliggende statistikk og delvis strukturerte intervjuer med sentrale aktører. På bakgrunn av datainnsamling og vurderinger anbefaler Statskonsult å videreføre Høykom, primært som et program for e-forvaltning.</p>
Emneord:	Høykom, bredbånd, fornying av offentlig sektor
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no