

Digitaliseringsvennlig offentlig rammeverk

Innspill fra ekspertgruppe 6: Offentlig rammeverk

Digital21

Digital21 skal se på næringslivets evne og mulighet til både å utvikle og å ta i bruk ny teknologi og kunnskap i takt med den økende digitaliseringen.

Styringsgruppen skal utarbeide forslag til en bred og samlet strategi på tvers av ulike næringer og kompetansemiljøer.

Det langsiktige målet for Digital21 er å bidra til økt digitalisering i næringslivet.

Digital21 skal gi strategiske råd og anbefalinger om hvordan næringslivet i større grad kan utvikle og dra nytte av kompetanse, teknologi, forskning og utvikling for å utnytte muligheter og møte utfordringer som følger av økt digitalisering.

Formålet med Digital21 er å etablere en helhetlig og samlende strategi på tvers av ulike næringer og bransjer, hvor sentrale aktører i næringslivet og i kunnskapsmiljøer stiller seg bak felles strategiske mål og anbefalte tiltak.

-

Det er etablert seks ekspertgrupper på områder som er sentrale for næringslivets evne til å utvikle og ta i bruk ny teknologi og kunnskap. Dette er rapporten fra **ekspertgruppen for offentlig rammeverk**.

Sammendrag

Digitalisering påvirker alle deler av samfunns- og næringslivet. Det er en prosess som har kommet langt på mange felt, men endringene som følger av digitalisering, vil i tiden fremover skje i et betydelig større omfang og i mange flere bransjer enn det vi har sett til nå.

Mange vil si at dette ikke er noe nytt; digitalisering – spesielt knyttet til å forbedre eller forenkle eksisterende arbeidsprosesser – har man holdt på med i mange år, og mange norske virksomheter har kommet langt i å ta i bruk teknologi for å automatisere eller robotisere hele eller deler av produksjonen. Når vi likevel fortsatt snakker om det, er det fordi potensialet er langt større, og fordi utviklingen nå går veldig raskt. Digitale teknologier og bruk av data gir oss muligheter til å fornye måten vi skaper verdier på, og gjør det mulig å skape helt nye produkter og tjenester, som i mange tilfeller gjør dagens løsninger overflødige.

Næringslivets evne til å utvikle og ta i bruk ny teknologi og kompetanse i takt med digitaliseringen påvirkes av mange forhold. Mange sider av lovverket, forvaltningens praksis og politikk på flere områder – det offentlige rammeverket – er viktige faktorer for å stimulere til en ønsket utvikling.

Ekspertgruppen for **offentlig rammeverk** anbefaler prinsipper og konkrete tiltak for at det offentlige rammeverket skal stimulere til utnyttelse og utvikling av digital teknologi og kunnskap i næringslivet. To hovedvirkemidler er digitaliseringsvennlig regulering og bestillings- og anskaffelsesfunksjoner som fremmer digital innovasjon. Et tredje virkemiddel er tilgjengeliggjøring av offentlige data.

Regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 29 (2016–2017)) fastslår at den norske velferdsmodellen bygger på at viktige samfunnsoppgaver organiseres i brede fellesløsninger som skal sikre effektivitet og rettferdighet for hele befolkningen. Effektiviteten i oppgaveløsningen avhenger av evne til å se nye løsninger og utnytte oppdatert teknologi og kunnskap. Ekspertgruppen for offentlig rammeverk har vurdert én del av velferdsoppgaven: offentlig sektors betydning for innovasjon og digitalisering i næringslivet. Fleksible strukturer og tilpasning av roller står sentralt.

Digitalisering og digital transformasjon endrer forretningsmodeller, skifter roller og gir nye muligheter for samarbeid på tvers av sektorer. Et digitaliseringsvennlig offentlig rammeverk krever derfor at forvaltningen tilpasser seg både når det gjelder struktur og når det gjelder roller og arbeidsprosesser. Det blir viktigere å håndtere felles problemstillinger i samarbeid, og det oppstår muligheter for endret arbeidsdeling mellom sektorer. En digitaliseringsvennlig forvaltning legger forholdene til rette for aktører som utvikler digitale, tverrsektorielle løsninger for offentlig sektor. Gjennom gode anskaffelsesprosesser skal næringslivets digitalisering bidra til effektivitet i offentlig sektor, mens forvaltningen vil bidra til innovasjon og konkurransevne i næringslivet.

Tre hovedprinsipper bør derfor legges til grunn for utviklingen av et digitaliseringsvennlig offentlig rammeverk:

1. **Innovasjon** som prinsipp i bestillingen av offentlige varer og tjenester
2. **Offentlighet** som prinsipp i dataforvaltning
3. **Enkelhet** som prinsipp for regulering og samhandling – dvs. at samhandlingen med næringslivet bør skje gjennom klarere roller og samordning på tvers av sektorer

Basert på disse hovedprinsippene har ekspertgruppen for offentlig rammeverk utarbeidet anbefalinger og forslag til konkrete tiltak for å realisere de tre nevnte prinsippene. I tillegg har ekspertgruppen skissert løsninger som kan legge til rette for effektiv gjennomføring av anbefalingene, som etablering av en offentlig integratorrolle for effektiv samhandling innenfor og mellom hovedsektorene i norsk økonomi, det vil si én felles, digital møteplass for næring og forvaltning med sikte på kompetansebygging. Hovedanbefalingene er oppsummert i tabellen nedenfor.

HOVEDPRINSIPPER OG ANBEFALINGER FRA EKSPERTGRUPPEN

1. **Innovasjon som prinsipp i bestillinger**
 - Åpne for nye løsninger
 - Styrke innovative anskaffelser
 - Skape markeder
2. **Offentlighet som prinsipp i dataforvaltningen – unntak skal begrunnes**
 - Tilgjengelige data
3. **Enkelhet som prinsipp for regulering**
 - Digitaliseringsvennlig regulering
 - Digitaliseringsklare rettsregler
 - Digitaliseringsbevisst samfunnsplanlegging
 - Samarbeid om standarder

TILRETTELEGGING OG ORGANISERING FOR GJENNOMFØRING

- Offentlig integrator for samhandling om digitaliseringsvennlig regulering
- Digital møteplass for "one-stop-shopping" som gjelder regulering og regelverkshåndtering

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	5
2. Sektorer og roller i endring	6
2.1 Digitalisering på tvers av sektorer	7
2.2 Digitalisering endrer roller	7
3. Digitaliseringsvennlig offentlig rammeverk	10
3.1 Legge til rette for innovasjon	11
3.1.1 Skilte roller; bestiller – leverandør	11
3.1.2 Legge til rette for konkurranse	11
3.1.3 Skape markeder	12
3.2 Digitaliseringsvennlig regulering	13
3.3 Tilgang til offentlige data	15
4. Anbefalinger for innovasjon, åpenhet og enkelhet	16
4.1 Innovasjon som prinsipp i bestillinger	17
4.1.1 Åpne for nye løsninger	17
4.1.2 Styrke regimet og praksisen for innovative anskaffelser	18
4.1.3 Skape markeder og utløse nettverksfordeler	20
4.2 Offentlighet som prinsipp i dataforvaltning	21
4.3 Enkelhet som prinsipp for regulering og samhandling	21
4.3.1 Digitaliseringsvennlig regulering	22
4.3.2 Digitaliseringsklare rettsregler	23
4.3.3 Digitaliseringsbevisst samfunnsplanlegging	24
4.3.4 Samarbeid om standarder	25
4.4 Tilrettelegging og organisering	26
4.4.1 Offentlig integrator for digitaliseringsvennlig regulering	27
4.4.2 Digital møteplass/plattform for “one-stop-shopping” om regulering og regelverkshåndtering	27
4.4.3 Styrke kunnskapsgrunnlaget for et åpent, digitaliseringsvennlig samspill mellom næring og forvaltning	28
Vedlegg 1. Ekspertgruppens medlemmer	29
Vedlegg 2. Oppsummering av anbefalinger	30

1. Innledning

Digitaliseringen virker på tvers av samfunnets tradisjonelle strukturer. Den gir muligheter for å samordne aktiviteter og utnytte synergier, for effektivisering og for å dele kunnskap på tvers av sektorer i næringsliv og forvaltning. Effekten av digitalisering kan forsterkes ved

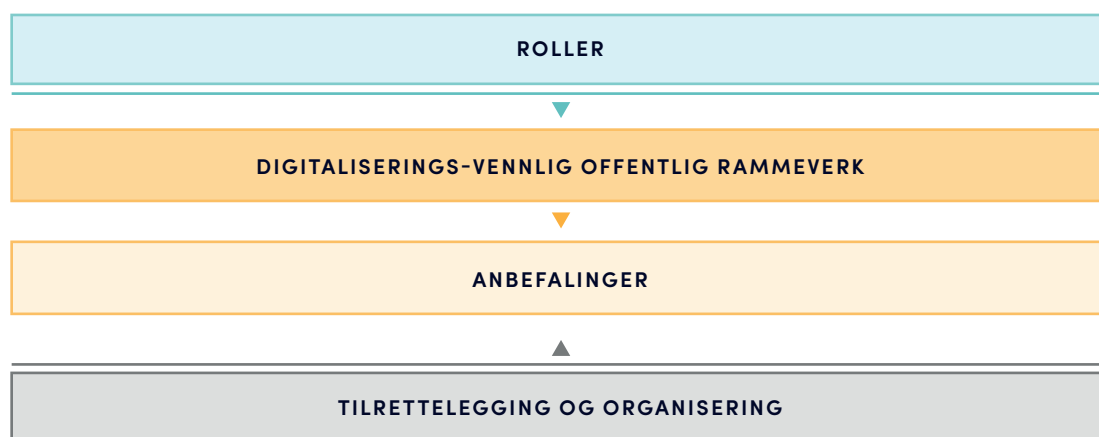
1. bedre tilpasning i struktur og roller som det offentlige har overfor næringslivet
2. tilpasning av prinsipper for forvaltning og deling av data
3. endret praksis ved offentlige bestillinger og anskaffelser

Denne rapporten fokuserer primært på hvordan det offentlige kan virke direkte inn på utnyttelse og utvikling av ny teknologi i næringslivet gjennom regulator-, bestiller- og produsentrollen.

Kapittel 2 beskriver rollene og drivkreftene for strukturell endring, sammen med hovedutfordringer for offentlige forvaltningsfunksjoner i forbindelse med overgangen til digital økonomi.

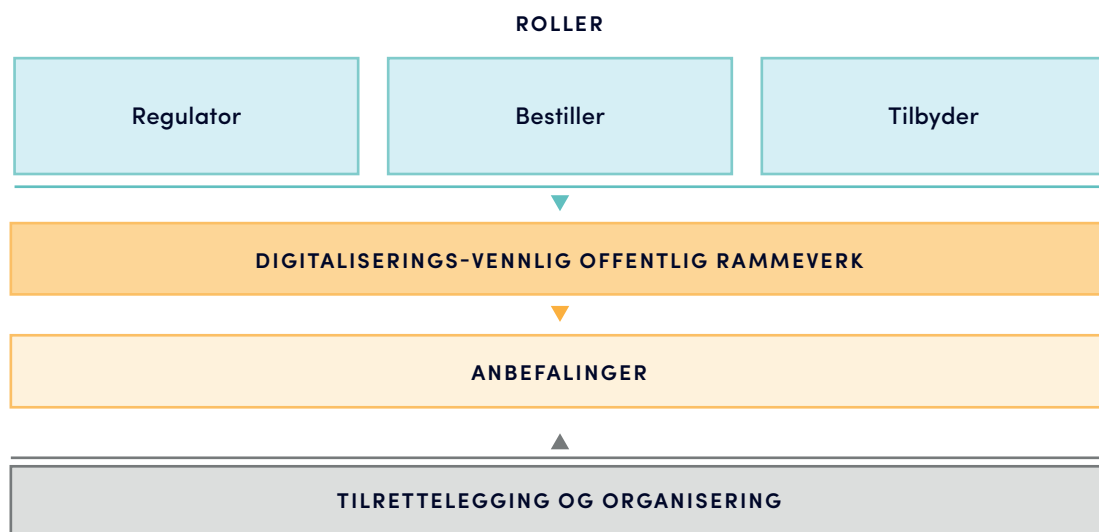
Kapittel 3 tar utgangspunkt i det offentliges rolle i å sikre at næringslivet har effektive rammebetingelser for å ta i bruk ny teknologi. Deretter går vi nærmere inn på tre områder av stor betydning for digitalisering i næringslivet: digitaliseringsvennlig regulering, bestillinger som fremmer innovasjon, og tilgang på offentlige data til næringsutvikling.

Kapittel 4 gjennomgår anbefalinger inndelt i tre tiltaksområder: (1) innovasjon som prinsipp i bestillinger, (2) offentlighet som prinsipp i dataforvaltning og (3) enkelhet som prinsipp for regulering og samhandling med næringslivet. Til slutt presenteres tiltak for å legge til rette for effektiv gjennomføring av anbefalingene (figur 1).



Figur 1 Struktur i rapporten

2. Sektorer og roller i endring



I møte med ny teknologi og kompetanse for innhenting, analyse, anvendelse og formidling av informasjon står offentlig sektor overfor to hovedutfordringer:

- **Endret struktur – nye sektorer:** Ny teknologi stiller offentlig forvaltning overfor utfordringer som går på tvers av tradisjonelle, sektorinndelte ansvarsområder.
- **Digitalisering endrer roller:** Ny teknologi og nye strukturer krever nye egenskaper av den som skal være bestiller, tilbyder eller myndighetsutøver. Det offentliges roller dreier seg om tilpasninger knyttet til myndighet og posisjon i samfunnet. Tradisjonell rolleforståelse står gjerne i veien for at relevant erfaring og teknologi kan finnes på nye steder, og dermed også i veien for digitalisering i næringslivet.

Næringslivet og offentlig forvaltning står overfor de samme utfordringene. Åpen søken etter muligheter er et kjennetegn ved digitalisering. I næringslivet kalles det gjerne digital transformasjon når man fornyer forretningsmodeller, og enkelte ganger digital disruptjon når konkurrenter skaper noe helt nytt som gjør det bestående overflødig. Offentlig forvaltning har en komplisert struktur formet av blant annet byråkratiske prinsipper for ansvars- og myndighetsfordeling. Drøftingen av det offentlige rammeverket tar derfor utgangspunkt i hvordan digitalisering vil endre offentlige strukturer og utfordre etablerte roller.

2.1 DIGITALISERING PÅ TVERS AV SEKTORER

Effektiv teknologibruk dreier seg blant annet om deling av ressurser som data, teknologi og kompetanse. For å utnytte digitale teknologier til det fulle er det nødvendig å se oppgaver, prosesser og ressurser på tvers av strukturer som er formet under helt andre teknologiske rammer.

Strukturen i norsk offentlig sektor har solid, konstitusjonelt grunnlag, og det er sektorstyring som ligger til grunn som prinsipp. Dette har mange fordeler og begrunnelser, men representerer klare begrensninger når man skal realisere fordeler knyttet til digitalisering. Nye former for samhandling hindres av fastlåste historiske strukturer, myndighetsområder og ansvarsområder. Når ingen i utgangspunktet har myndighet og ansvar for å se på tvers av de tradisjonelle ansvarsområdene, blir det vanskelig å oppnå en strukturell fleksibilitet. Etableringen av regjeringens digitaliseringsutvalg er derfor et viktig strategisk grep for å oppnå effektiv digitalisering.

Oppgaven er stor og krevende. Offentlig sektors ansvarsområder er inndelt i 16 departementer, med 68 underliggende direktorater. 18 fylkeskommuner og 422 kommuner (per 01.01.2018) gjennomfører statlig lovpålagte og andre oppgaver, som næringsutvikling, etter selvstendig prioritering. Sektorisering er heller ikke unikt for offentlig sektor. Næringslivet har tradisjonelt organisert seg og operert innenfor sektorer eller næringer.

At digitalisering utfordrer sektortenkning og organisering, er ikke originalt. Mange har tenkt mye om sektorstyring og roller. «En bedre styrt stat»¹ tar utgangspunkt i en NOU om organisering i staten fra 1989 og sier at et kriterium for god statlig styring er at *«virksomheter og tiltak innenfor og på tvers av departementsområdene er koordinert på en slik måte at den samlede virksomhet framstår med sammenheng, helhet og effektivitet, hvor politikk og tiltak på ulike områder er underordnet regjeringens overordnede prioriteringer og felles interesser»*. Produktivitetskommisjonen (NOU 2016:3) fastslår at sektorstyringen er sterkere enn samordningen på tvers av sektorer, at drivkraften blant annet ligger i det konstitusjonelle ansvaret på statsrådsnivå, og at sektorstyringen har gjennomslag helt fra departementer og ut til ytre etater og kommunale virksomheter. Tverrsektoriell samordning taper i konkurransen med sektorstyring, fordi ansvar følger sektor.

2.2 DIGITALISERING ENDRER ROLLER

Offentlig sektors rolle i en blandingsøkonomi som den norske har en lang historie. Hovedoppgavene dreier seg om velferd, om **effektiv utnyttelse av knappe ressurser og om rettferdig fordeling av ressurser og utbytter**, og «den norske velferdsmodellen er bygget på at viktige samfunnsoppgaver organiseres i brede fellesløsninger som kommer hele befolkningen til gode».²

Effektivitet forutsetter **regulering** i vid forstand. Blandingsøkonomiens idégrunnlag sier at markedet leverer og at myndighetene regulerer – om nødvendig. Vanlig (fiskal) beskatning er en konsekvens av byråkrati og behov for **omfordeling** av inntekt.

Regulering medfører alltid kostnader i forvaltning og næringsliv. Målet er at nytten skal være større enn kostnadene. I en egen boks har vi formulert viktige prinsipper for næringsvennlig regulering.

Regulering og fordeling er to av det offentlige roller. I vår blandingsøkonomi finnes det også en stor, tredje rolle for forvaltningen: operatør eller tilbyder. «De fleste velferdstjenestene produseres i offentlig sektor, men det er også mange områder der offentlige myndigheter kjøper tjenester i private markeder, i noen tilfeller for hele tjenesteproduksjonen eller ved at private aktører kan konkurrere med offentlige tjenestetilbydere».³

¹ Tormod Hermansen. En bedre styrt stat. Fagbokforlaget 2015

² Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017

³ Meld. St. 29 (2016–2017) s. 177

Prinsipper for næringsvennlig regulering slik det er foreslått fra NHO

1 Økt grad av harmonisert og internasjonalt regelverk

Det er viktig å redusere barrierer for handel og næringsaktiviteter på tvers av land. Etter hvert som økonomien blir mer og mer digital, er det svært viktig at rammeverket for digitale transaksjoner ikke er fragmentert på tvers av sektorer og på tvers av land, slik at det blir et hinder for økonomisk vekst og hensiktsmessige løsninger for folk og samfunn. Det bør ikke innføres noen form for særregulering i Norge, og det bør jobbes for å sikre en reell harmonisering, selv om dette skulle innebære en ulempe for Norge.

2 Langsiktige og forutsigbare rammevilkår som fremmer innovasjon

Selskaper som ønsker å investere i bruk av ny teknologi, må ha langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for å få redusert noe av risikoen. Regulering av elektronisk kommunikasjon må derfor knyttes opp mot målsettingen om å stimulere selskaper til å utvikle egen infrastruktur og nye tjenester. En ensidig vektlegging av lavest mulig pris til forbruker vil ikke bidra til den ønskede investeringen i infrastruktur og tjenester.

3 Markedsdrevet og teknologinøytral regulering

Myndighetene bør ikke favorisere bestemte teknologier fremfor andre, men overlate teknologivalget til markedet og heller regulere på områder som gjelder funksjon, informasjonssikkerhet, bærekraft osv. Dersom myndighetene «plukker vinnertechnologier» i markedet, vil det kunne påvirke balansen og dynamikken og undergrave incentivene til innovasjon. Samtidig kan det offentlige, ved å stille krav om for eksempel bærekraftige løsninger, forsere utvikling og innovasjon av nye løsninger.

4 Konkurransen på like vilkår – like spilleregler

Konkurransen på ulike vilkår er med på å redusere den potensielle verdiskapingen som kan oppnås, og får færre seriøse virksomheter til å investere i eller konkurrere om å skape de beste løsningene. Det er derfor viktig at det offentlige rammeverket baserer seg på like spilleregler for leveranse av likeartede tjenester og produkter.

5 Det offentlig bør så langt som mulig bruke markedsbaserte løsninger basert på åpne standarder

For private bedrifter som leverer og drifter mange av IT-løsningene i offentlig sektor, er det av stor betydning at det legges til rette for virksom konkurranse basert på åpne standarder, og at det offentlige benytter løsninger som eksisterer i markedet i stedet for å bygge opp egne systemer. Markedsbaserte løsninger sikrer optimal spredning og adaptasjon av ny teknologi i befolkningen, og fører dermed til raskere digitalisering.

6 Digitalt førstevalg og digitalisering av offentlig sektor – dialogbaserte løsninger

Myndighetene bør legge til rette for digitalt førstevalg og utvidet nedslagsfelt når det gjelder valg av digitale løsninger. For næringslivet er det særlig viktig at digitaliseringen av offentlige tjenester forenkler samspillet/dialogen mellom offentlig sektor og bedriftene. Målsettingen bør være å tilby moderne fulldigitaliserte e-forvaltningsløsninger og dialogløsninger mellom offentlig sektor og næringslivet. Det vil føre til økt produktivitet i offentlig sektor og til økt digitalisering, og dermed til reduserte tids- og kostnadsbyrder også for næringslivet. Totalt sett vil dette bidra til å øke konkurransekraften i norsk økonomi.

(Kilde: Innspill NHO)

Det offentlige tar i stor grad ansvaret for å finansiere tilgang til viktige basistjenester for hele befolkningen, noe som nødvendigvis medfører en bestillerrolle. Men offentlig finansiering «innebærer ikke at det offentlige selv må ta ansvaret for å produsere tjenestene».⁴ Det er ikke mulig å erstatte offentlige myndigheter som bestillere og som de som finansierer viktige velferdstjenester, for eksempel tjenester knyttet til sikkerhet. Når det gjelder produksjonskapasiteten for de produktene og tjenestene som skaper sikkerhet, er det helt andre muligheter for samspill og arbeidsdeling. Både i forbindelse med myndighetenes egen produksjon og for å utfylle produksjonen er det behov for anskaffelser, eller for å opptre som bestiller i vid forstand.

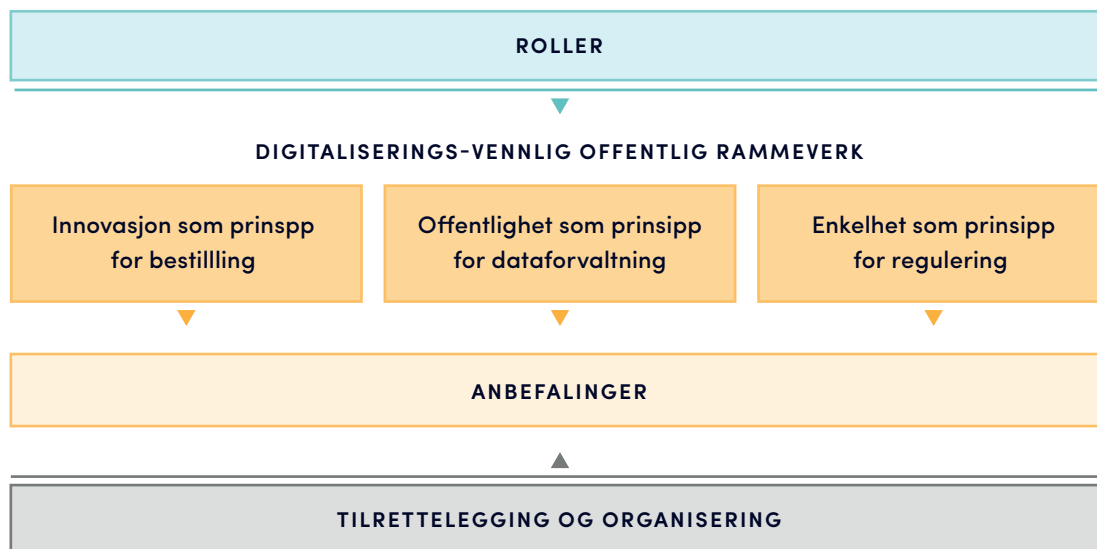
Skillet mellom bestiller – den som finansierer – og produsent er grundig behandlet i litteraturen og i regjeringens perspektivmelding. Det er liten tvil om at myndighetene har et ansvar for å uttrykke samfunnets bestillinger på en rekke områder hvor markedet ikke strekker til. Grensen mellom hva markedet kan levere og hvor det offentlige selv må operere og produsere, er omdiskutert. Det er uansett viktig å åpne for at disse grensene hele tiden utfordres på grunn av ny teknologi. Hensiktsmessig og forutsigbar arbeidsdeling er av stor betydning for innovasjon, introduksjon av ny teknologi og langsiktig verdiskaping, og arbeidsdelingen må kunne tilpasses avhengig av teknologiske rammebetingelser. Bestillerrollen må ligge hos myndighetene, men i tjenesteproduksjonen er det viktig at det offentlige er bevisst på hvilke tjenester, funksjoner og prosesser som med fordel kan produseres og ivaretas av private aktører.

De tre grunnleggende rollene **regulator, bestiller og tilbyder** utøves i alle departementer og kommuner. Digitalisering fører til at sektorer konvergerer, nye strukturer oppstår og roller endres. For å nyttiggjøre seg digitalisering er det nødvendig å frigjøre seg fra gamle strukturer og tradisjonell rolleforståelse. En offentlig sektor som ser og utnytter muligheter for både anvendelse og utvikling av digital teknologi og kunnskap på tvers av gamle skillelinjer, kan også være en positiv drivkraft for digitalt næringsliv.

Næringsaktører som har bidratt i Digital21-prosessen, har understreket betydningen av åpenhet for markedsbaserte løsninger og bruk av innovative anskaffelser. Løsninger som utvikles i næringslivet, kan bygge på videre markedserfaring og vil ha et helt annet utnyttelsespotensial enn løsninger som genereres internt i offentlige etater.

⁴ Meld. St. 29 (2016–2017) s. 176

3. Digitaliseringsvennlig offentlig rammeverk



De følgende avsnittene dreier seg om nøkkelegenskaper som påvirker det offentlige rammeverkets bidrag til verdiskapende digitalisering:

- Legge til rette for innovasjon
- Digitaliseringsvennlig regulering
- Tilgang til offentlige data

Den danske strategien for digital vekst som nylig ble lansert (se boks), er en nyttig referanse for forståelsen av det offentlige rammeverket og særlig premissene for regulering i digital økonomi.

Danmarks strategi for digital vekst

Den danske regjeringen offentliggjorde 30. januar 2018 sin strategi for digital vekst. Målene er at Danmark skal dra full nytte av digital omstilling, at dansk næringsliv skal ha gode rammebetingelser for å utnytte ny teknologi, og at hele befolkningen skal ha nødvendig kompetanse for å begi seg inn i den digitale fremtiden.

“Strategi for Danmarks digitale vækst” har lansert 38 initiativ under seks overskrifter:

1. Digital hub for et styrket vekstmiljø
2. Digitalt løft av SMB-er
3. Digital kompetanse til alle
4. Data som drivkraft for næringsvekst
5. Smidig (“agil”) næringsrettet regulering
6. Styrket IT-sikkerhet i næringslivet

Kilde: “Strategi for Danmarks digitale vækst”. Erhvervsministeriet. Januar 2018

3.1 LEGGE TIL RETTE FOR INNOVASJON

Det offentlige har som bestiller store muligheter til å legge til rette for innovasjon i næringslivet. Nedenfor drøftes tre forutsetninger for at det offentlige som bestiller kan legge til rette for innovasjon: (1) skille mellom bestiller og leverandør, (2) legge til rette for konkurranse og (3) skape markeder.

3.1.1 Skilte roller; bestiller – leverandør

Myndighetsutøvelse innebærer både å regulere markedstilpasningen og å sørge for å utfylle markedet der det er nødvendig for å ivareta fellesskapets interesser. I sistnevnte sammenheng er det offentliges rolle å bestille på vegne av samfunnet som helhet. Om det offentlige også bør produsere og levere, er et spørsmål om effektiv ressursbruk. Overgangen mellom bestiller og produsent, og skillet mellom de to, er særlig viktig i forbindelse med utvikling og anvendelse av ny teknologi og kunnskap. Når teknologien og de mulige løsningene endres raskt, og endringene skjer utenfor og mellom de tradisjonelle sektorene, blir bestillerrollen og skillet mellom bestiller og produsent eller leverandør særlig viktig. Selv om det offentlige i mange tilfeller bør benytte seg av næringslivet som leverandør av ny teknologikompetanse, er det viktig å opprettholde tilstrekkelige fagmiljøer i det offentlige, slik at man er i stand til å være kompetente og oppdaterte bestillere.

Pöyry Management Consulting fant i 2011 at blant statlige forvaltningsvirksomheter, med til sammen 80 000 ansatte, var det like mange som drev med tjenesteproduksjon som med myndighetsutøvelse.⁵

Rapporten påpeker muligheter for å øke produktiviteten ved å skille ut deler av virksomhetene, særlig produksjon. I de delene av forvaltningen som har stort innslag av myndighetsoppgaver, kan det alternativt være fornuftig å rydde opp internt i forvaltningen ved å tydeliggjøre roller og forbedre organiseringen. Denne klargjøringen handler blant annet om større bevissthet om hvilke tjenester det offentlige må eller bør produsere selv, og hvilke man med fordel kan la markedet produsere.

For at det offentlige skal åpne for konkurranse mot egen produksjon på en rasjonell måte, er det spesielt viktig at staten skiller mellom rollene som regulator, bestiller og tjenesteyter. Regelverket for innovative anskaffelser (omtales nærmere nedenfor) legger til rette for konkurranse mellom nye og tradisjonelle løsninger med tilsvarende funksjoner. Innovative anskaffelser åpner for dialoger med markedet for å identifisere nye måter å adressere behov på, og for å se funksjoner og behov på nye måter. Ekspertgruppen mener at det er etablert et regelverk som i stor grad åpner for prosesser som frembringer innovative løsninger, men at regelverket ikke unyttes, slik intensjonen har vært, i tilstrekkelig grad.

3.1.2 Legge til rette for konkurranse

For at bestillinger skal gi rom for innovasjon, er det som regel en fordel om både offentlige tilbydere og etablerte leverandører møter utfordrende alternativer. Det er derfor behov for et offentlig rammeverk som legger til rette for konkurranse og dermed bidrar til å skape nye innovative aktører som kan levere på bestillingene.

⁵ Fire tilfeldig valgte virksomheter ble gjennomgått grundig. Analysen fant at to av disse hadde volum og oppgaver (bl.a. produksjonsvirksomhet) som kan gi muligheter for effektivisering ved utskilling av hele eller deler av virksomheten.

Et eksempel på at det offentlige etablerer konkurranse, finnes i meierisektoren, hvor myndighetene har vedtatt særlige stimulanser for å muliggjøre alternativer til dominerende leverandører. Innenfor telekom har staten besluttet å ha flere parallelle konsesjoner for etablering og drift av telekommunikasjonsnettverk. Selskapet Nye veier er et statlig selskap som utfordrer annen statlig virksomhet. Her har myndighetene etablert en konkurrent til sitt eget Statens veivesen, begge med samme eier, samme funksjon og, i prinsippet, samme rom for å utvikle løsninger. Løsningen har sannsynligvis allerede hatt betydning for digitalisering i anbudsprosesser. Å etablere intern konkurranse er heller ikke uvanlig for å stimulere innovasjon i næringslivet. For Schibsted var det for eksempel avgjørende at de selv utviklet digitale annonseorganer (Finn.no) i konkurranse med egne rubrikkannonser i papiravisene.

Det må forventes at produktinnovasjoner konkurrerer med etablerte produkter og tjenester, både i det offentlige og det private. Mange innser at det er bedre at de selv utfordrer egen, tradisjonell produksjon enn at andre gjør det. For næringslivet er det viktig å kunne samhandle med myndigheter som er åpne for stadig å utfordre etablerte tjenester ved å ta i bruk ny teknologi og kunnskap.

Spørsmålet om å bidra til etablering av konkurranse må vurderes ut fra forholdet mellom kost og nytte. Norge er et lite marked, hvor det ikke alltid er plass for et tilstrekkelig antall effektive, konkurrerende leverandører. Forvaltningen trenger derfor flere verktøy for å fremme innovasjon. I den forbindelse er det grunn til å trekke frem Nasjonalt program for leverandørutvikling og metoden for innovative anskaffelser som er utviklet i samarbeid mellom Difi og leverandørutviklingsprogrammet.⁶

3.1.3 Skape markeder

Gjennom rollen som innkjøper kan det offentlige skape rom for tilbydere av innovative produkter og tjenester som tar i bruk digital teknologi. Det er i alles interesse at forholdene blir lagt til rette for at dette skjer. For bedrifter som ønsker å gå i denne retningen, er det avgjørende at noen iboende hindringer ryddes av veien:

- **Avlaste usikkerhet:** Innovasjon dreier seg om nye goder eller prosesser, dvs. ofte om løsninger som ikke eksisterer, og som derfor savner målbar etterspørsel eller konkrete markeder. Det gir ekstraordinær, ukalkulerbar usikkerhet for den som skal levere. Før markedet og markedshistorien eksisterer, kan det være avgjørende at noen konstruerer et marked eller en "økologi" med markedslignende funksjoner. En sentral hensikt er å redusere usikkerhet. Innovasjonsteorien legger vekt på etterspørselsdrevet innovasjon og betydningen av avanserte brukere og kunder.⁷ Staten er en innflytelsesrik, unik og avansert etterspørter med avgjørende betydning for store gjennombrudd i digital økonomi i produksjon i USA og etter hvert globalt. På 1960-tallet var det for eksempel bare den amerikanske staten som kunne etterspørre en "man on the moon", noe som fikk stor betydning for teknologiutvikling, databehandling, algoritmeutvikling osv.

Valg av infrastruktur kan illustrere hvordan myndighetene kan utløse nettverksøkonomi.

Om myndighetene for eksempel velger å etablere et nødnett basert på egen infrastruktur, atskilt fra delte fellesressurser, har det ingen effekt for verdien av andre nett og for andre brukere av nettene.

Med 5G-nettet kan imidlertid myndighetene kombinere eget, dedikert nett med delt infrastruktur og dermed bidra til en nettverksøkonomi i utnyttelsen av 5G-nettverket som kan nytes av mange brukere, ikke minst i næringslivet.

⁶ Programmet er omtalt på <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/hvordan-jobbe-med-innovasjon/verktoy-og-metoder/metode-innovative-anskaffingar>

⁷ Mariana Mazzucato: The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths. Anthem Press, 2013

- **Muliggjøre skala:** Effektiv utvikling av nye, digitale løsninger krever gjerne etterspørsel i et betydelig omfang. Ofte er det bare offentlig sektor som kan utløse etterspørsel i et omfang som kan legge grunnlag for lønnsom utprøving av nye løsninger. Etter hvert som teknologi modnes, vil det bli betydelig rimeligere å etablere verdikjæde tjenester, og med effektiv bruk av digital teknologi vil marginalkostnaden ved store leveranser ofte kunne nærme seg null.
- **Utløse nettverksøkonomi:** Digital teknologi knytter sammen aktører og legger til rette for deling og effektiv utnyttelse av data og informasjon. Dette er en selvforsterkende effekt drevet av antallet aktører i nettverket, av ressurser aktørene disponerer, og av aktiviteten eller tjenestene som kan utveksles. Jo flere tjenester som kan utveksles, og jo flere aktører som kan konkurrere om bestemte tjenesteleveranser, jo mer attraktive nettverk. Idealløsningen for slik infrastruktur er gjerne at fellesskapet dekker faste kostnader, mens brukerne – næringslivet og publikum – betaler bare de marginale kostnadene. Som stor og ofte dominerende bestiller kan det offentlige bidra til å utløse dynamikken i nettverksøkonomien (se boks ovenfor for eksempel).

3.2 DIGITALISERINGSVENNLIG REGULERING

Ny teknologi tas gjerne i bruk før aktuelle regelverk er tilpasset den nye teknologien. I enkelte tilfeller kan ny teknologi møte forbud eller risiko for inngrep fra myndighetenes side av grunner som først og fremst var relevante for tidligere teknologi. Konsekvensen er forsinket utnyttelse og en ulempe for næringslivet. I dette kapitlet drøfter vi hva det betyr å praktisere digitaliseringsvennlig regulering.

Regulering kan legge til rette for innovasjon ved å legge mer vekt på mål og funksjon og mindre vekt på detaljerte spesifikasjoner av løsninger og teknologier. Et eksempel er teknologinøytral regulering som i minst mulig grad tar stilling til hvordan man tilfredsstiller regelverket, så lenge målet og funksjonen er ivarettatt.

Selv om prinsippet om teknologinøytralitet legges til grunn, er det neppe til å unngå at det oppstår situasjoner hvor

1. ny teknologi eller nye teknologianvendelser **støter på hindringer** i regelverk utformet for gårsdagens samfunn. Etter hvert som samfunnet og dets teknologibruk utvikler seg, ender en del regelverk opp som hindre for å ivareta intensjonen bak regelverket på mer moderne måter.
2. ny teknologi innebærer **risiko for samfunnsmessige effekter** som bør avklares før nye reguleringer kan gjennomføres.
3. det oppstår krevende spørsmål om **tolking av regelverk** og forståelse av teknologi, for eksempel hvor det er hjemmel for inngrep mot teknologibruken, men hvor det kreves rettspraksis eller regelendring for å avgjøre rettslig status.

Ekspertgruppen legger vekt på alle disse tre mulighetene og understreker behovet for et digitaliseringsklart og digitaliseringsvennlig regelverk (se boks).

Digitaliseringsklart og digitaliseringsvennlig regelverk

Et digitaliseringsklart regelverk lar seg enkelt digitalisere, det vil si at regelverket kan implementeres gjennom digitale løsninger. Det bidrar til effektivisering for næringslivet og for innbyggere, for eksempel ved at man unngår krav om inngående kjennskap til regelverket for at ens rettigheter skal bli ivarettatt. Et eksempel er automatisk tildeling av lån og stipendier som man har rett til, fra Lånekassen for utdanning. Et digitaliseringsvennlig regelverk legger til rette for digitalisering på de områdene regelverket gjelder for, for eksempel et regelverk som gir rom for autonome kjøretøy.

Eksempler på regelverk som er utformet under andre teknologiske rammebetingelser enn dagens, kan være regelverk knyttet til refusjons- og kompensasjonsordninger i helsetjenesten. Krypterte videokonsultasjoner med fastleger kan være effektive og gode tjenestetilbud som ikke favnes av dagens kompensasjonsordninger til fastlegene. Kravet om at drosjesjåfører må avlegge kjentmannsprøve, er et krav som først og fremst var viktig før vi fikk digitale kart- og navigasjonstjenester i de fleste biler og mobiltelefoner. I dagens digitale samfunn er det flere og andre måter å ivareta intensjonen bak regelverket på, noe som tilsier «digital vask» av eksisterende regelverk. Digitaliseringsklart og digitaliseringsvennlig regelverk innebærer ikke at man endrer reguleringsens substansielle innhold, men at man muliggjør samme nytte for samfunnet med lavere kostnader for skattebetalerne og næringslivet.

Digitaliseringsvennlig regulering vil gjerne være mer fleksibel regulering. Såkalt agil (smidig) regulering kan skape risiko for redusert forutsigbarhet gjennom ustabile rammebetingelser. Det er derfor viktig at hensikten, formålet med reguleringen, er tydelig, mens de konkrete bestemmelsene og løsningene må gi rom for ny teknologi, nye produkter og nye forretningsmodeller, slik ekspertgruppen har forsøkt å peke på i sine anbefalinger (avsnitt 4.3.1). Forslagene har blant annet et viktig innslag av den selvreguleringen som blant annet finnes i finansnæringen og i noen grad i oppfølgingen av persondataregelverket. Med selvregulering inviteres næringer til å utarbeide bransjenormer og råd om god praksis som ivaretar myndighetenes formål.

Digital teknologi kan i en del tilfeller erstatte regulering. Et eksempel er krav om løyver og konsesjoner for visse typer næringsutøvelse. Digital teknologi kan skape flere alternativer, slik at naturlige monopoler oppheves (eks. telekommunikasjon), eller teknologien kan endre kompetansekrav og risikoforhold, slik at tidligere krav for å sikre kvalitet blir overflødige. Å fjerne unødvendig regelverk kan være en viktig del av en digitaliseringsvennlig regulering.

Regelverket bør utformes slik at overholdelse av regelverket kan understøttes av digitale prosesser. Digitaliseringsvennlig regulering vil påvirke administrative prosesser både hos reguleringsmyndighetene og hos den som blir regulert, og i samspillet mellom dem. Digitaliseringsklart regelverk legger til rette for bruk av digital teknologi i håndhevelsen av regelverket, dvs. både i avdekking og oppfølging av avvik og i dokumentasjon om hvordan regelverket fungerer. Utøvelsen av reguleringen dreier seg i hovedsak om innsamling og bearbeiding av informasjon, dvs. prosesser som bør legges til rette for digitalisering. Digitaliseringsklart regelverk bidrar gjennom automatiske prosesser til effektivisering og demokratisering for næringslivet og innbyggerne, da man ikke må ha inngående kjennskap til regelverket for at ens rettigheter skal bli ivaretatt.

Regelverk reiser også behov for tilsyns- og kontrollfunksjoner. Av ny norsk lovgivning vil for eksempel både sikkerhetsloven og lov om personvern skape nye og endrede behov for tilsyn. For næringslivet er det viktig at tilsyns- og kontrollfunksjoner i størst mulig grad kan samordnes og koordineres, og at den kompetansen som ligger i tilsynsfunksjonene, kan utnyttes til oppgradering av kunnskap, teknologi og praksis også i næringslivet.

Da Danmark lanserte sin «Strategi for digital vækst» i januar i år, var **smidig, næringsrettet regulering et hovedtiltak**. Prinsippene for smidige, næringsrettede regelverk er sunne prinsipper for lovgivning overfor næringslivet generelt. Som del av satsingen er det inngått avtale mellom myndigheter og næringsliv om «enklere regler, mindre byråkrati – lovgivning i en digital virkelighet». Avtalen inneholder fem prinsipper for smidig, næringsrettet og «digitaliseringsklar lovgivning» som fra juli 2018 skal ligge til grunn for vurdering og utarbeidelse av næringslovgivning. Prinsippene er:

1. Muliggjøre bruk av **nye forretningsmodeller og teknologier**, for eksempel ved å legge til rette for utprøving
2. **Teknologinøytrale regelverk**, dvs. at regelverket ikke skal være til hinder for at ny teknologi kan erstatte gammel
3. Enklere og mer formålsbestemte regler ved at man **unngår for detaljerte** krav og løsningsbeskrivelser som hindrer innovasjon og nye virksomhetsmodeller
4. **Helhetstenkning**, slik at man ser ulike reguleringsområder samlet
5. Sikre **brukervennlig digitalisering av samhandling mellom forvaltning og næringsliv for å redusere byråkrati** og kostnader knyttet til regulering for virksomhetene

3.3 TILGANG TIL OFFENTLIGE DATA

Det offentlige samler inn store mengder data om befolkningen, næringslivet og det offentliges oppgaver. I offentlig sektor gjelder dette for eksempel skatteetaten, arbeids- og velferdsordninger, arealregulering, byggeforskrifter, samferdsel, sykelønnsordninger, offentlig finansiert helsevesen osv.

Tilgjengeliggjøring av offentlige data anbefales, som prinsipp, av tre hovedgrunner:⁸

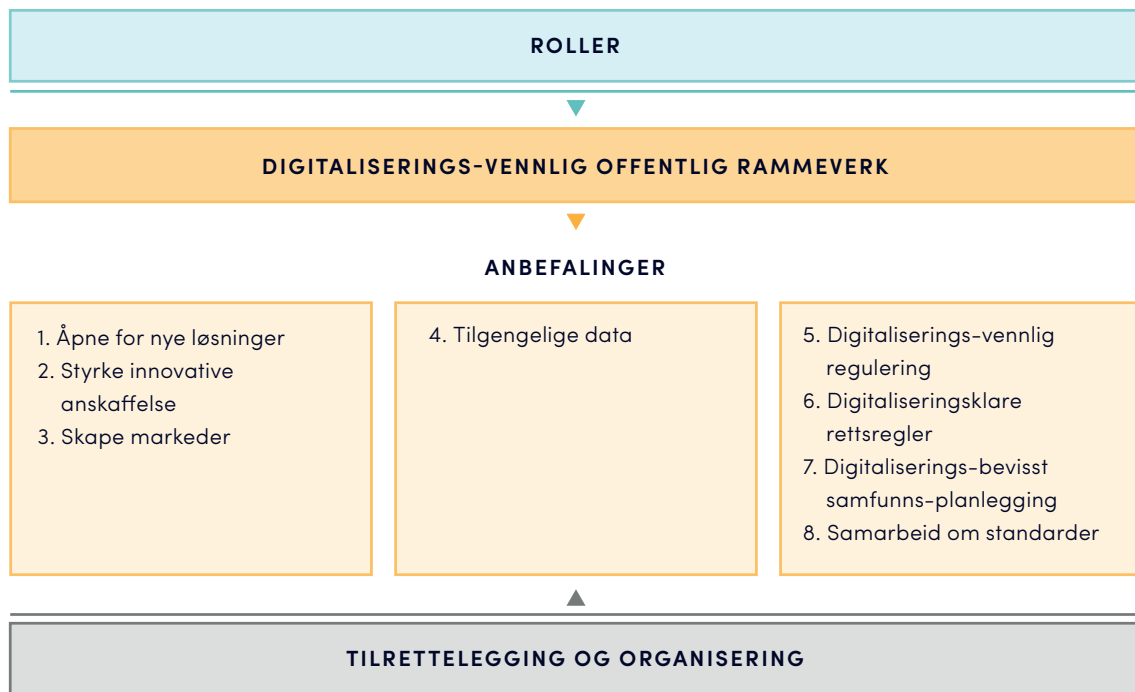
1. **Effektivisering og innovasjon:** Når data blir delt mellom virksomheter, får vi bedre samhandling, mer rasjonell tjenesteutvikling og bedre offentlige tjenester.
2. **Næringsutvikling:** Næringslivet får mulighet til å utvikle nye tjenester, produkter og forretningsmodeller basert på tilgang til offentlig informasjon.
3. **Et åpent og demokratisk samfunn:** Tilgang til grunnlag for beslutninger og prioriteringer i offentlig sektor gir bedre mulighet til å etterprøve forvaltningen.

Ekspertgruppen mener at tilgang til data for næringsutvikling er svært sentralt for å sikre et vekstkraftig næringsliv som kan ta i bruk teknologi og data og derigjennom skape verdikjeder og innovative produkter og tjenester. Derfor er arbeidet med en felles datakatalog som Brønnøysundregistrene har lansert i en betaversjon,⁹ positivt. Ekspertgruppen mener at dette arbeidet må forsterkes, og at arbeid med tilgang til offentlige data må fokusere på å gjøre flere datasett tilgjengelige. Arbeidet må også ta sikte på å gi god oversikt over tilgjengelige data og tilknyttede rettigheter.

⁸ <https://data.norge.no/document/del-og-skap-verdier-veileder-i-tilgjengeliggj%C3%B8ring-av-offentlige-data/hvorfor-%C3%A5pne-data>

⁹ <https://fellesdatakatalog.brreg.no/about>

4. Anbefalinger for innovasjon, åpenhet og enkelhet



Et offentlig rammeverk som skal legge til rette for og stimulere til verdiskapende digitalisering, bør etter ekspertgruppens mening legge vekt på tre prinsipper:

1. Innovasjon i bestilling og anskaffelser
2. Offentlighet i dataforvaltning
3. Enkelhet i samhandling og regulering

Ekspertgruppen vil understreke betydningen av å legge til rette for at små og mellomstore bedrifter kan delta. Små og mellomstore bedrifter (SMB) er en viktig del av mangfoldet som skal skape innovasjons- og omstillingsevne i næringslivet og i offentlig sektor som er avhengig av næringslivets leveranser. I tillegg er det viktig å understreke at oppstartsbedrifter er en særlig viktig del av SMB-sektoren, ikke minst når det gjelder evne til å utnytte og utvikle digital teknologi som utfordrer og kompletterer det eksisterende næringslivet. Å styrke oppstarts- og vekstøkologien – miljøet av faktorer som utløser og nærer oppstartsvilje og evne – er gode bidrag til å skape et digitalisert næringsliv. Som påpekt av Kapitalbehovsutvalget (NOU 2018:5) er for eksempel kapitaltilgang i en tidlig fase, risikolån og inkubatortjenester viktige for gründere og vekstbedrifter innenfor IKT og muliggjørende teknologier.

Regelverksreformen i EU, og dermed også i Norge, har lagt vekt på småbedriftenes muligheter. Anskaffelser skal kunne stykkes opp for å legge til rette for at småbedrifter skal kunne konkurrere om leveranser til det offentlige.

4.1 INNOVASJON SOM PRINSIPP I BESTILLINGER

Som bestiller av en stor del av landets tjenester og produkter bør myndighetene ha innovasjon som underliggende prinsipp. Det innebærer en forpliktelse til å vurdere leverandører som tilbyr å utføre tjenester og levere løsninger på måter som utløser mer effektiv ressursbruk, nye goder eller mer rasjonelle prosesser og organisasjonsformer enn de tradisjonelle.

Et av de viktigste virkemidlene for å få tilgang til mer innovative løsninger, er innovative anskaffelser. Ekspertgruppen etterlyser virkemidler for risikoavlastning og vektlegging av nyetablering, oppstartsvirksomheter og annen knoppskyting for at flere virksomheter skal kunne tilby leveranse av denne typen anskaffelser.

Offentlige anskaffelser skal bidra til effektiv bruk av nasjonale ressurser på kort og lang sikt. Uten tilstrekkelig rom for innovasjon svekkes effektiviteten. Det er bred enighet om at offentlige anskaffelser skal fremme miljøsinn og ivareta menneskerettigheter. Det har vært debatt om offentlige anskaffelser er et virkemiddel for å fremme innovasjon, dvs. om en "ny lovbestemmelse også skal inneholde et pålegg om innovasjon", eller om Direktoratet for forvaltning og IKT og Nasjonalt program for leverandørutvikling er mer egnede og tilstrekkelige virkemidler (Innst. 358 L – 2015–2016, s. 8). Stortinget har i denne sammenhengen vært opptatt av at offentlig sektor må ta ut "det store innovasjonspotensialet som ligger i offentlige innkjøp". Potensialet vokser med digitalisering. Ekspertgruppens anbefalinger dreier seg om være fødselshjelp, ha en såmannsfunksjon overfor SMB-sektoren og styrke virkemidlene innenfor innovative anskaffelser. Dette vil si å aktivt tenke på utvikling av ny næring når det gjøres anskaffelser. I praksis kan dette for eksempel bety i større grad å satse på anskaffelser fra mindre og yngre virksomheter, åpne mer for nye teknologiske løsninger (mindre konservatisme) og tillate noe større risiko.

4.1.1 Åpne for nye løsninger

Alle organisasjoner kan ha en tendens til å søke etter løsninger som opprettholder mer enn fornyer. Det er særlig viktig at offentlig sektor er åpen for løsninger som ikke favnes av egen erfaring og teknologi. Ekspertgruppen for offentlig rammeverk anbefaler at offentlige virksomheter forpliktes til kommunikasjon og samarbeid med næringslivet om forretnings- og innovasjonsmuligheter innenfor forvaltningsområdet.

Forpliktelsen er tredelt: (1) knoppskyting, (2) «såmannsvirksomhet» overfor SMB-er og (3) involvering i næringsklynger.

1. **Knoppskyting – statlige virksomheter bør fungere som fødselshjelp**

Myndighetene gir statlige virksomheter en forpliktelse til knoppskyting ved at de i sine styringsdokumenter forpliktes til løpende å vurdere om prosesser, funksjoner og oppgaver kan gi grunnlag for verdiskaping gjennom forretningsutvikling og markedsbasert spredning av kunnskap.

Forpliktelsen innlemmes i utredningsinstruksen (se ramme nedenfor) og følges opp blant annet i veiledningsmaterialet for anskaffelser. Det bør også vurderes om man bør stimulere regionale forvaltningsnivåer til tilsvarende arbeid med knoppskyting.

Begrunnelse:

Hensikten er å utnytte funksjoner som kan gi grunnlag for nye produksjonsprosesser og utnyttelse av synergier gjennom samarbeid med annen næringsvirksomhet, og samtidig danne grunnlag for tjenesteyting og leveranser i internasjonale markeder. Hensikten er å fremme en kultur for at alle – også det offentlige – har ansvar for å fremme næringsutvikling og verdiskaping.

2. **Såmannsfunksjon – tilrettelegging for innovasjon i SMB-er**

Som del av forpliktelsen til å vurdere og utnytte grunnlag for å bidra til knoppskyting i form av fødselshjelp (anbefaling 1 ovenfor) forpliktes virksomhetene til å involvere små og mellomstore bedrifter i anskaffelser og innovative utviklingsløp der dette er mulig.

Begrunnelse:

Offentlige virksomheter har i stor grad en anskaffelsespraksis som kan utelukke småskalaleverandører. Grunnen kan være risiko, krav til erfaring eller størrelsen på anbudene. Ekspertgruppen mener at offentlige virksomheters deltakelse i regionale næringsklynger kan være et hjelpemiddel (se neste punkt).

[Utredningsinstruksen](#) er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen og omfatter statlige tiltak som har virkninger utover den virksomheten som utreder tiltaket.

Instruksen stiller tydelige [minimumskrav](#) til innhold og gir veiledning om eventuelle behov for mer omfattende analyse. Ved vesentlige virkninger krever instruksen at det skal gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse. Instruksen har bestemmelser om involvering og høringer. DFØ har laget en [veileder til utredningsinstruksen](#).

3. **Aktiv deltaking i næringsklynger**

Offentlige virksomheter oppfordres til å delta i regionale og nasjonale næringsklynger som har til formål å fremme innovasjon. Deltakelsen skal følges og evalueres over tid.

Begrunnelse:

Økt kommunikasjon og utveksling av problemer og erfaringer mellom offentlig og privat sektor, ikke minst SMB-er, er viktig for å identifisere innovasjonsmuligheter som dreier seg om de samme grunnleggende oppgavene for offentlige og private virksomheter. Vår erfaring fra regionale innspillmøter under Digital21-prosessen er at kommunikasjon mellom næringsliv og forvaltning er nyttig og avdekker felles behov for kunnskap og løsninger. Slik kommunikasjon kan ivaretas blant annet ved at offentlige virksomheter deltar i innovative, regionale nettverk. Eksempler på slike nettverk som i dag bidrar til kommunikasjon om innovative løsninger mellom offentlige og private aktører, er Norwegian Smart Care, Arena Smart City og Arena Tunnelsikkerhet. Flere av de øvrige klyngene har fokus på digital teknologi og utvikling av virksomhet på områder som er felles for offentlig sektor og næringslivet. Å involvere seg mer i næringsklyngene er et tiltak som vil gjøre det enklere å oppfylle forpliktelser knyttet til knoppskyting og såmannsfunksjon.

4.1.2 Styrke regimet og praksisen for innovative anskaffelser

Mens punkt 4.1.1 ovenfor gjelder alternative løsninger i vid forstand, for eksempel om ny teknologi kan skape alternativer til offentlig tjenesteyting, dreier de neste avsnittene seg om det offentlige som bestiller i konkrete anskaffelsesprosesser. Myndighetene har laget regelverk og veiledningsmateriell og igangsatt programmer som skal bidra til økt vekt på innovasjon i forbindelse med anskaffelser til offentlig sektor.

De regionale innspillmøtene og dialog med utvalgte offentlige organer tyder på at potensialet i den reviderte loven om offentlige innkjøp og innovative anskaffelser ikke utnyttes i tilstrekkelig grad. Myndighetene har gitt seg selv verktøyet, men har ikke tatt det i bruk i tilstrekkelig grad. Ekspertgruppen mener at det er grunn til å forsterke dette arbeidet ved at alle anskaffelser skal ha spesiell tilrettelegging for innovative anskaffelser, ved avlastning og deling av risiko og ved systematisk analyse av erfaringer og systematisk læring.

4. **Legge til rette for innovative anskaffelser**

Alle offentlige anskaffelser bør åpne for innovative anskaffelser som alternativ til videreføring av eksisterende løsninger. Det er unntakene som skal begrunnes.

Begrunnelse:

Ekspertgruppen mener at det i en periode med digital transformasjon er særlig viktig å vise til Stortingets understrekning av betydningen av offentlige anskaffelser som innovasjonsfremmende (jf. Innst. 358 L (2015–2016)). Alle anskaffelser bør ha spesifiserte muligheter for å etablere dialog om innovative anskaffelser, dvs. at anskaffelsen skal baseres på en funksjonsbeskrivelse, og at tilbydere som ønsker dialog om andre løsninger enn eksisterende løsning, motiveres til å markedsføre sine ideer spesielt. Mangel på åpning for innovative anskaffelser i anskaffelsesprosesser skal begrunnes særskilt.

5. **Risikoavlastning ved innovative anskaffelser**

Myndighetene må etablere konkrete mekanismer for risikoavlastning for offentlige innkjøpere for å stimulere bruken av innovative anskaffelser og nye samhandlingsmodeller.

Begrunnelse:

Statlig og kommunal sektor, med underliggende etater og virksomheter, som omfattes av regelverk for offentlige anskaffelser, skal innføre risikodelingsmekanismer som stimulerer til bruk av innovative anskaffelser. Det betyr at ansvar for kvalitetssikring av krevende prosesser med innovative anskaffelser, klarering i forhold til regelverk, økonomisk risiko og annen kontraktsrisiko skal kunne deles og fordeles gjennom en mer helhetlig porteføljemodell på myndighetenes side.

Litteraturen om for eksempel entreprenørstaten (jf. fotnote 4) og annen teori om brukerdrevet innovasjon understreker at offentlige bestillinger kan redusere risiko og usikkerhet knyttet til innovasjonsprosesser. Usikkerheten skyldes gjerne mangel på erfaring, historiske referanser eller sammenlignbare markeder.

Offentlig sektor har, nærmest per definisjon, de mest sammensatte porteføljene av prosjekter og det bredeste virksomhetsområdet. Det gjør det mer rasjonelt for forvaltningen som helhet enn for enkeltforetak å bære slik risiko. Offentlig sektor må utnytte sin evne til å tåle og utligne ekstra risiko ved store innovasjoner av samfunnsmessig betydning.

Innovative anskaffelser involverer videre gjerne entreprenørpregede virksomheter med begrenset kapital og referanseliste som leverandører til store prosjekter. Risikoen ved å bruke entreprenørpregede foretak i prosesser preget av nyteknolog og innovasjon, kan ikke bæres av den enkelte offentlige virksomheten alene.

Et naturlig utgangspunkt er arbeidet som gjøres i regi av LUP – Leverandørutviklingsprogrammet, men hensikten her er å øke kunnskapen om innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser helt generelt og på den måten å styrke både grunnlag for fremtidige leverandørutviklingsprogrammer og annen innovasjonsfremmende anskaffelsespraksis.

6. **Erfaringsdeling og læring**

Bedrifter og offentlige virksomheter må legge til rette for mer effektiv deling av systematisert erfaring med innovative anskaffelser og derved styrke kunnskapen og praksisen med innovative anskaffelser.

Begrunnelse:

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bør ta ansvar for å etablere et program for

systematisk innsamling av data om anskaffelser generelt og innovative anskaffelser spesielt, med sikte på å styrke det faglige grunnlaget for at offentlig sektor kan være en sentral pådriver for digitalisering og innovasjon i næringslivet og samfunnet generelt. Hensikten vil være å stadig videreutvikle faktabaserte veiledere for hvordan innovative anskaffelser kan gjennomføres. Et naturlig utgangspunkt er arbeidet som gjøres i regi av LUP – Leverandørutviklingsprogrammet, men hensikten her er å øke kunnskapen om innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser helt generelt og på den måten å styrke både grunnlag for fremtidige leverandørutviklingsprogrammer og annen innovasjonsfremmende anskaffelsespraksis.

Data om anskaffelser og innovasjon gir grunnlag for læring og styrking av det offentlige rolle. Årlig foretas det en stor mengde tilbudsevalueringer hos enkeltvirksomheter i offentlig sektor. Over tid skal en vesentlig økt andel også ha preg av innovative anskaffelser. Data fra disse prosessene, inklusive leverandørutvikling, leverandøroppfølging og evaluering, bør samles og gjøres tilgjengelige for bearbeiding og analyse, slik at man kan benytte dataene for videre kunnskapsutvikling om samspill mellom offentlige anskaffere og næringsliv, med sikte på innovasjon. Data bør derfor systematiseres og samles. Det bør etableres en databank for informasjon om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesakademiet og Nasjonalt program for leverandørutvikling er gode eksempler der slik læring og erfaringsoverføring allerede er satt i system.

4.1.3 Skape markeder og utløse nettverksfordeler

Avsnitt 3.1.3 redegjorde for hvorfor myndighetene kan erstatte vanlige markedsfunksjoner som betingelse for innovasjon. Tiltaket om å skape markeder og utløse nettverksfordeler er en konsekvens av erkjennelser som forbindes med entreprenørielle myndigheter – myndigheter som forsøker å tilrettelegge for ny næring.

7. Skape nye markeder

Sentralforvaltningen skal, gjennom samarbeidsorgan med næringslivet, kommunesektoren og forskningen (jf. punkt 4.4.1), foreta en årlig gjennomgang av behov for at offentlig sektor ved stat eller kommuner samlet, gjennom større bestillinger, bidrar til å etablere markeder for nye produkter og tjenester med store potensielle ringvirkninger for norsk teknologi- og kunnskapsutvikling på det digitale området. SMB-ene må inkluderes som målgruppe. Ved vurdering av prosjekter bør man også legge vekt på muligheten for å utløse nettverkseffekter av offentlige bestillinger.

Begrunnelse:

Nye løsninger som er forbundet med stor usikkerhet, krever tyngde og evne til å bære risiko på etterspørselssiden. Norsk næringsliv kan ikke selv forventes å være i stand til å etterspørre produktene.

Det offentlige kan enten på vegne av egne forvaltningsbehov, eller på vegne av næringslivet som helhet, etterspørre slike produkter og tjenester. I dag skjer dette for eksempel ved at fagdepartementer i sine tildelinger til Forskningsrådet eller Innovasjon Norge ber om at spesielle områder og behov blir prioritert som tema for FoUI-satsinger. Ekspertgruppen er opptatt av at slike bestillinger skal kunne skje på et overordnet plan og i fora som samler interessenter på tvers av departementer og sektorer. Som illustrasjon kan noen eksempler være: (1) teknologi for å erstatte dagens overvåkingssystem for nordlige havområder med autonome droner, (2) sensorbasert varslingsystem for biologisk risiko og rømningsrisiko knyttet til havbruksanlegg, (3) utvikling av nødnett basert på fremtidig 5G-infrastruktur, (4) dronebasert beskyttelse av husdyr på utmarksbeite mot rovdyrskade og (5) bomløst veiprisingssystem.

Bruk av offentlige prosjekter for innovasjonsformål er for øvrig drøftet i rapporten fra ekspertgruppene for FoUI og muliggjørende teknologier. Når det gjelder konkret utforming av alle virkemidler som berører anskaffelser eller teknologiutviklingskontrakter, er det også viktig å nevne at de konkrete virkemidlene må tilfredsstillende regelverk om statsstøtte og anskaffelser i EØS-regelverket.

4.2 OFFENTLIGHET SOM PRINSIPP I DATAFORVALTNING

Dataressurser har strategisk betydning for utvikling av nye produkter og tjenester og for anvendelse av digital teknologi, blant annet innenfor området kunstig intelligens og maskinlæring. I tillegg er umiddelbar, pålitelig og kostnadseffektiv utveksling av data ressursbesparende. Anbefalingen her bygger blant annet på rapporten fra ekspertgruppen for infrastruktur og dataressurser, der temaet er utdypet.

8. *Tilgang til offentlige data*

Offentlighet skal gjelde som prinsipp i myndighetenes dataforvaltning, dvs. at bevisbyrde skal snus til fordel for offentlighet. Unntak fra offentlighet skal begrunnes særskilt.

Begrunnelse:

Offentlig produksjon og tjenesteyting, myndighetsutøvelse, tilsyn og kontroll er alle funksjoner som genererer store mengder data. Helse-, skatte-, transport-, trygghets- og utdanningsvesen er eksempler hvor data kan legge grunnlag for ny innsikt, bedre teknologi og bedre løsninger ved bruk av digital utrustning. I Digital21s dialog med næringslivet rundt om i landet har det fremkommet en betydelig kreativitet og entreprenøriell tenkning når det gjelder å skape nye produkter og tjenester med basis i mulighetene for å håndtere og kombinere store mengder data. For å utløse mulighetene har *ekspertgruppen for infrastruktur og dataressurser* utarbeidet et forslag om en helhetlig strategi for dataforvaltning og deling. En pilar for en slik strategi er at det offentlige har som prinsipp at offentlige data skal være offentlig tilgjengelige, også der slike data ikke faller inn under dokumentbegrepet, og at unntak skal begrunnes særskilt.

Prinsippene bak offentlighetslovgivningen, som går ut på at et dokument som utgangspunkt skal være offentlig, og at tilbakehold fra offentlighet må begrunnes særskilt, blir i så fall anvendt analogt for dataregistre. En slik speilvendning av prinsippet for dataforvaltning i staten skal ikke og behøver ikke komme i konflikt med et tillitvekkende og konsekvent personvern eller nasjonale interesser knyttet til fortrolighet. Dette vil blant annet kreve en "digital vask" av regelverket, blant annet en gjennomgang av særlover som hindrer dette i praksis i dag, for eksempel helseopplysningsloven, som går foran offentlighetsloven.

Nærmere forklaring og begrunnelse finnes i forslaget om nasjonal strategi for dataforvaltning fra ekspertgruppen for digital infrastruktur og dataressurser.

4.3 ENKELHET SOM PRINSIPP FOR REGULERING OG SAMHANDLING

Teknologien utvikler seg raskere enn reguleringer og byråkrati. Offentlig sektor står overfor de samme grunnleggende utfordringene som næringslivet. Prosesser, virksomhetssystemer og modeller må omformes for at man skal kunne dra nytte av digitaliseringen. Begrepene digitaliseringsvennlig lovgivning og digitaliseringsvennlig regulering betyr for eksempel at rettsregler tilpasses muligheter for utnyttelse av teknologi, og at tilsynsfunksjoner samordnes og forenkles. Gjeldende rettsregler må gjennomgå med sikte på tilrettelegging for digitalisering. To andre konkrete tiltak gjelder styrket samarbeid om standarder og digitaliseringsbevisst samfunnsplanlegging.

Implementering av enkelhet som prinsipp for regulering og bedre samhandling gir da en anbefaling med fire elementer:

1. Digitaliseringsvennlig regulering
2. Digitaliseringsklare rettsregler
3. Digitaliseringsbevisst samfunnsplanlegging
4. Samarbeid om standarder

4.3.1 Digitaliseringsvennlig regulering

Ekspertgruppen deler reguleringer i tre kategorier: (1) ny teknologi og nye anvendelser av teknologi som ikke er forbudt, men kan reise spørsmål om mulige samfunns effekter, (2) ny teknologi og teknologianvendelse som kan kreve regelverksavklaringer, og (3) teknologi og teknologianvendelse som er forbudt med dagens regelverk. Ekspertgruppen anbefaler følgende:

9. **Etablere et etisk råd for vurdering av ny teknologi**

Det etableres et etisk råd i samarbeid med bransjer og næringsorganisasjoner for å vurdere risiko og samfunnsinteresser knyttet til ny teknologi som ikke er forbudt etter gjeldende rettsregler og som kan møte utfordringer i det gjeldende forvaltningsregimet.

Begrunnelse:

Ved hjelp av et etisk bransjeråd for ny teknologi kan myndighetene raskere høste og samle kvalifiserte vurderinger av teknologiens anvendelsesmuligheter og mulige risiko. Det banes raskere og enklere vei for introduksjon både av ny teknologi og av ny regulering. Ekspertgruppen anser at det vel etablerte Teknologirådet (se ramme) er et relevant organ for å ivareta intensjonen i anbefalingen, men har ikke konkludert når det gjelder i hvilken grad Teknologirådet dekker den tiltenkte funksjonen.

10. **Etablere en «one-stop-shop» for regelverksavklaringer**

Med forankring i regjeringens digitaliseringsutvalg bør det etableres en «one-stop-shop»-løsning for regelverksavklaringer for å betjene næringsaktører. Siktemålet må være å oppnå enklere klargjøring av vilkår for introduksjon av teknologier og løsninger hvor det er risiko for inngrep fra myndighetenes side.

Begrunnelse:

Enkelte typer teknologi og løsninger vil favnes av etablerte rettsregler, men uten at det er klart om løsningene vil være forbudt eller ikke. Rettsregler med inngrephjemler kan for eksempel være basert på visse rettslige standarder som ikke kan anvendes direkte på ny teknologi.

Tiltaket betyr at myndighetene skal organisere seg slik at det kan gis forhåndsvurderinger (veiledende eller bindende) på vegne av hele myndighetsapparatet, og at ulike tilsyns- og inngrepsmyndigheter er samordnet slik at det effektivt kan gjennomføres helhetlige vurderinger fra det offentlige side. Det er i dag den enkelte næringsaktør som må orientere seg i de ulike regelverkene som ligger i hver enkelt sektor. Det er uhensiktsmessig og lite rasjonelt rent samfunnsøkonomisk at hver enkelt næringsaktør må gjøre dette hver for seg.

Teknologirådet ble etablert i 1999 som et uavhengig organ med et bredt sett av oppgaver knyttet til utredning, rådgiving, formidling og offentlig debatt om muligheter og konsekvenser ved ny teknologi. Teknologirådet skal gi Stortinget og øvrige myndigheter nyskapende og begrunnede innspill om ny teknologi og sette muligheter og utfordringer ved ny teknologi på dagsordenen. Teknologirådet skal bidra med utredninger og helhetsvurderinger av teknologiens muligheter og konsekvenser for samfunnet og den enkelte borger, involvere lekfolks skjønn i vurderingene og ta stilling til utfordringene og mulighetene i ny teknologi på alle samfunnsområder.

Kilde: www.teknologiradet.no og NIFU (2011)

11. **Etablere trygge rom for testing av ny teknologi**

Det etableres avgrensede, trygge rom – «sandkasser» («sand pits») – og «test labs» for utprøving av ny teknologi og utprøving av i hvilken grad eksisterende regelverk har relevans eller må endres.

Begrunnelse:

I en del tilfeller kan et forbud som hindrer anvendelse av ny teknologi, være betinget av en foreldet eller tidligere generasjon av teknologi. Et mulig eksempel vil være autonome biler, hvor forskrifter og krav med utgangspunkt i dagens teknologi kan skape unødige hindringer. Det er allerede gjort forsøk med testing av autonome kjøretøy på avgrensede områder. For å åpne for utvikling og testing av om det i slike tilfeller er samsvar mellom ny teknologi og muligheten til å ivareta reguleringenes hensikt, anbefaler ekspertgruppen at det utvikles flere trygge rom for eksperimentering og utprøving uten risiko for at persondata og andre sensitive data kommer på avveie. Det bør vurderes om ordningene kan knyttes til de såkalte katapultordningene, med katapult i digital forstand.

4.3.2 Digitaliseringsklare rettsregler

Avsnitt 4.3.1 dreide seg om forholdet mellom eksisterende nærings- eller personrettet regulering og ny teknologi. Det er også behov for at ny regulering og nye rettsregler generelt utformes slik at de legger til rette for økt bruk av digital teknologi på linje med annen ny teknologi.

12. **Digital vask av regelverk**

Forslag til nye rettsregler, forskrifter og forordninger må gjennomgå med sikte på digitaliseringsvennlig og digitaliseringsklart regelverk, det vil si å legge til rette for bruk av digital teknologi i håndhevingen av regelverket og for teknologinøytralitet i næringslivet. Det skal også iverksettes et program for «digital vask» av eksisterende regelverk med samme formål.

Begrunnelse:

Gjennom digitaliseringsklare rettsregler åpnes det for utvikling og anvendelse av teknologi for effektivisering i offentlig og privat sektor, og samtidig for utvikling av konkurransedyktige produkter fra norske næringsvirksomheter. "Digital vask" dreier seg også om å fjerne hindringer for digitalisering og moderne løsninger som skyldes regelverk basert på foreldet teknologi. Eksempler er regelverk som krever geografisk kunnskap som i dag lett erstattes med GPS og digitale kartløsninger, hindringer for bruk av digitale signaturer og så videre.

Med digitalisering oppstår det nye løsningsmuligheter, og eksisterende regelverk kan skape unødige forsinkelser i utnyttelsen av digital teknologi og kunnskap. Det trengs derfor en "digital vask" av eksisterende regelverk, for eksempel et tiltak etter mønster av KMDs "tidstyvprosjekt". Det betyr at hvert departement får i oppdrag å samle inn eksempler på regelverk som enten er utdaterte eller som kan fungere som unødige hindre for fremveksten av nye forretningsmodeller. Digitaliseringsklare rettsregler vil også redusere risikoen ved introduksjon av nye løsninger.

4.3.3 Digitaliseringsbevisst samfunnsplanlegging

Digitalisering griper inn på alle områder av samfunnsutviklingen. Det bør ha konsekvenser for samfunnsplanleggingen i vid forstand. For digitaliseringen er særlig følgende områder viktige, her med ekspertgruppens konkrete anbefalinger:

13. **Gjennomgang av planregelverket**

Plan- og bygningsloven, både samfunnsdelen og plandelen, med tilhørende forskrifter, for eksempel om konsekvensutredning, og med veiledere, gjennomgås med sikte på å sikre at samfunnsplanleggingen er teknologinøytral og innovasjonsvennlig, og dermed bedre egnet til å fremme utnyttelse av digitale løsninger.

Begrunnelse:

Erfaringene fra satsinger som «smart cities» og «smart care» viser at utnyttelse av digital teknologi avhenger av helhetlig utvikling av regelverk, infrastruktur, leveringskjeder og organisering i den enkelte virksomhet. Ekspertgruppen for digital infrastruktur og dataressurser understreker også at infrastrukturløsningene er styrende for nærings- og samfunnsutvikling. Infrastrukturens formende rolle er for eksempel kjent fra store samferdselsprosjekter, bredbåndsforbindelser osv. Hensikten med å tydeliggjøre overgangen til digitalt samfunnsliv i samfunnsplanleggingen er at planmyndigheter i samspill med næringslivet og frivillig sektor skal kunne utnytte blant annet infrastrukturens rolle til å drive samfunnsutviklingen i en retning som fremmer verdiskaping og velferd.

14. **Digitaliseringsklar nasjonal infrastruktur**

Ved etablering av ny infrastruktur og større oppgraderinger av infrastruktur må ansvarlig myndighet stille krav om at det skal tas hensyn til økende utbredelse av digital teknologi og gi rom for utnyttelse av ny digital infrastruktur, som 5G-nett, tingenes internett og kunstig intelligens. Samtidig må det stilles krav om at infrastrukturen blir tilgjengelig der verdier skapes, dvs. at man sikrer tilfredsstillende dekning av næringsaktivitet i hele Norge og spesielt i kystområder med betydelig næringsaktivitet.

Begrunnelse:

Veier, flyplasser og store offentlige bygninger må prosjekteres og planlegges for effektiv implementering av digitale løsninger og teknologier, som ny, kablet infrastruktur gjennom tilrettelagte rørgater for gjenbruk og flerbruksløsninger, autonom transport, kontinuerlig oppkobling i trådløse nettverk, hundre prosent trådløs dekning også i tunneller og i kystsonen m.m. Digitaliseringsklar infrastruktur kan fremmes for eksempel ved å inkludere punkt om vurdering av ny, digital teknologi i forskrift om konsekvensutredning og i veileder for samfunnsøkonomisk analyse av store prosjekter. Digital eller såkalt elektronisk infrastruktur er for øvrig drøftet i en egen ekspertgruppe for dataressurser og digital infrastruktur (se rapport fra Ekspertgruppe 4 under Digital21).

15. **Digitaliseringsklare bygg**

Byggeteknisk forskrift gjennomgås slik at man sikrer effektive muligheter for digital tilknytning og utnyttelse av digital infrastruktur, inklusive tingenes internett – IoT, samtidig som man ivaretar dokumentasjonsbehov for samfunnsplanleggingsformål, infrastrukturplanlegging og samfunnsikkerhet og beredskap.

Begrunnelse:

I dag kan det være mangelfull tilgang på mobilnett og annen elektronisk infrastruktur i offentlige bygninger med stor publikumstilstrømming. Norge er langt fremme når det gjelder digitale karttjenester for arealer, mens digitale kartdata for bygningsmasse og bygningsbeskrivelser er lite utviklet. Digital infrastruktur for bygningsmasse, både klargjøring for trådløs kommunikasjon og digitale bygningskart, kan ha vesentlig betydning

for effektive løsninger når det gjelder brukerlogistikk og intern transport, for eksempel i sykehus, og for samfunnsikkerhet generelt. Samtidig vil digitaliseringsklare bygg gi grunnlag for nye digitale tjenester og løsninger.

16. Samlokalisering av forvaltningsenheter og innovativ næringsvirksomhet

Veiledninger for utvikling av areal- og reguleringsplaner bør ta hensyn til samlokalisering mellom forvaltningsenheter som bruker digital teknologi, og til oppstartsmiljøer og private aktører som utvikler forretninger basert på digital teknologi og kunnskap.

Begrunnelse:

Samlokalisering kan være avgjørende for innovasjonsøkologien og gode innovasjonssystemer. Derfor bør lokale, regionale og nasjonale planmyndigheter legge til rette for samlokalisering av oppstartsbedrifter og annen entreprenøriell virksomhet i tilknytning til kunnskapsintensive offentlige institusjoner. Slike innovative økosystemer kan med fordel inneholde både oppstartslaber, offentlige institusjoner, finansinstitusjoner og akademiske miljøer. Rundt om i landet finnes det flere eksempler på vellykkede innovative økosystemer, men ofte med svak deltakelse fra offentlig sektor (jf. anbefaling 3 under avsnitt 4.1.1).

17. Sentral styring og regulering ved etablering av nasjonal infrastruktur

Ved etablering av digital infrastruktur som er viktig for rask og kostnadseffektiv sammenknytning over større avstander, bør det brukes statlige regulering der dette er viktig for å ivareta nasjonale hensyn.

Begrunnelse:

Etablering av bredbåndsforbindelser over store avstander, tilrettelegging for trådløs dekning osv., krever involvering fra flere lokale planmyndigheter. Det kan i mange tilfeller føre til kostbare, langvarige og uforutsigbare prosesser. For rask innføring av nasjonal, digital infrastruktur bør det være mer fornuftig å anvende statlig regulering.

Nordisk studie: Standarders påvirkning på økonomien i de nordiske landene

En stor nordisk studie med makro og mikroøkonomiske analyser som ble publisert i mai 2018, viser at standarder er viktige for produktiviteten på tvers av de nordiske landene. Standarder og standardisering gir et betydelig bidrag til produktivitet, økonomisk vekst og eksport. Mer detaljert viser studien:

- Majoriteten (87 %) av de nesten 1200 virksomhetene som deltok i undersøkelsen, er enig i påstanden om at standardisering er en viktig del av deres forretningsutvikling.
- Standardisering er knyttet til 28 prosent av BNP-veksten i Norden mellom 1976 og 2014.

Ifølge den nordiske studien er det særlig tre aspekter som forklarer de effektene bedriftene opplever når de har tatt i bruk standardene:

- Standarder som et middel til å styrke markedstilgangen
- Standarder som et middel for å forbedre kvaliteten på varer og tjenester
- Standarder som et middel for å redusere risiko

Studien er utført av Menon Economics, Oxford Research og Universitetet i Island på oppdrag fra de nordiske standardiseringsorganisasjonene.

4.3.4 Samarbeid om standarder

18. *Tverrsektorielt samarbeid om norske og internasjonale standarder*

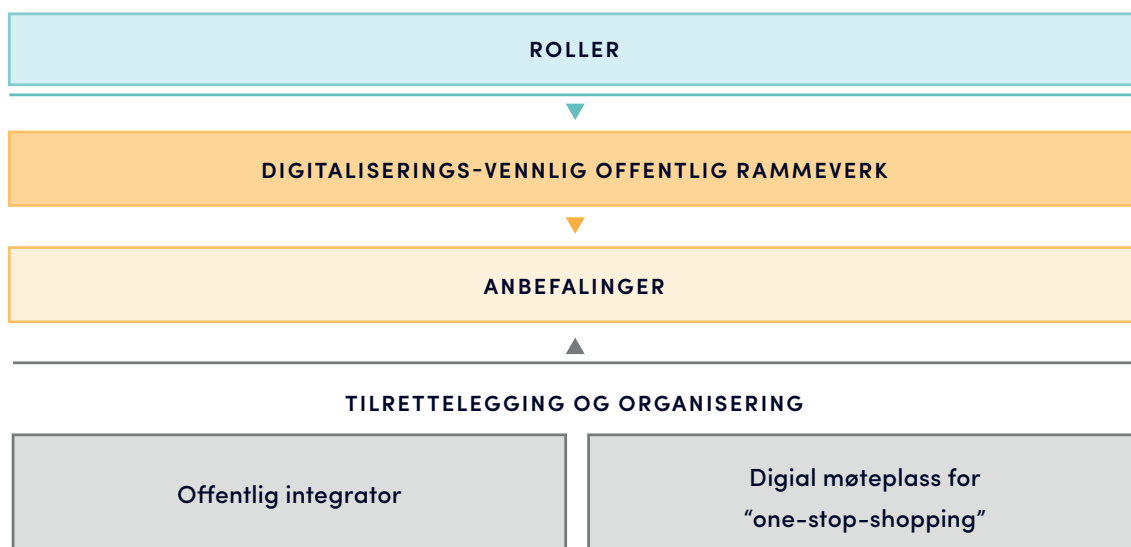
Det etableres samarbeid mellom næringslivet og myndigheter for å gi støtte til norsk og internasjonalt standardiseringsarbeid når det gjelder digital teknologi. Aktuelle samarbeidsorganer er blant annet drøftet i rapportene fra ekspertgruppene for digital sikkerhet og digital kompetanse.

Begrunnelse:

Standardisering er en del av det brede reguleringsarbeidet og har stor betydning for effektiv utnyttning og utvikling av ny teknologi. Standardisering er derfor i stor grad et multilateralt anliggende og en forutsetning for velfungerende, internasjonal arbeidsdeling, for eksempel under WTO. Samtidig har standarder konkurranseeffekter; én standard passer bedre for bestemte teknologier, brukerbehov og ressursunderlag enn andre. På områder som er sentrale for norsk næringsliv, bør derfor norsk næringsliv og norske myndigheter delta aktivt i utforming og vedlikehold av standarder i nøytrale fora. Dette er arbeid som gjerne krever helt spesiell teknisk og forvaltningsmessig kompetanse. Ekspertgruppen for offentlig rammeverk mener at norske standardiseringsmyndigheter og Næringsdepartementet bør drøfte muligheter for å styrke norske aktørers deltakelse i internasjonalt standardiseringsarbeid.

Det er samtidig viktig at det offentlige ikke driver standardiseringsarbeid i egen regi når de selv er part i bruken av standarden. De bør i stedet benytte nøytrale organer, for eksempel Standard Norge eller NEK, til dette.

4.4 TILRETTELEGGING OG ORGANISERING



I likhet med en rekke andre utfordringer i moderne forvaltning vil god digitaliseringspolitikk kreve tiltak og samordning på tvers av forvaltningsområder. Samtidig har dagens sektorisering lange tradisjoner for inndeling i konstitusjonelle ansvarsområder, og disse kan vanskelig endres på kort sikt. Utfordringene knyttet til digitalisering må derfor håndteres som tverrgående prosjekt som involverer størstedelen av forvaltningen. Det krever organisatoriske tilpasninger og verktøy. Digitale verktøy egner seg for slik tilrettelegging og til å løse de utfordringene sektorinndeling innebærer.

Ekspertgruppen for offentlig rammeverk vil påpeke behov for tre organisatoriske og tilretteleggende tiltak:

- 1 Etablering av offentlig integratormyndighet, dvs. en virksomhet som har ansvar for å forene arbeidet for å fremme digitaliseringsvennlig regulering
- 2 Én digital møteplass for forvaltning og næringsliv
- 3 Styrket kunnskapsgrunnlag om digital og teknologisk drevet samfunnsreform

4.4.1 Offentlig integrator for digitaliseringsvennlig regulering

19. **Samordning av offentlig arbeid og kommunikasjon**

Det utpekes en offentlig integrator som skal samordne arbeidet på statlig side og sørge for kommunikasjon med næringslivet om digitaliseringsvennlig regulering.

Begrunnelse:

For å følge opp anbefalingene om digitaliseringsvennlig regulering og digitaliseringsklare rettsregler, herunder ideen om «one-stop-shopping» for næringslivets samhandling med myndighetene i reguleringsspørsmål, vil myndighetene ha behov for et tverrsektorielt organ. Ekspertgruppen mener derfor at det bør sikres tilstrekkelig kapasitet i forvaltningen for vask av eksisterende lover og regler med sikte på å oppnå digitaliseringsklart lovverk og digitaliseringsklar regulering – for å sikre at regelverk legger til rette for digitalisering, og for å koordinere oppfølgingen av andre av ekspertgruppens anbefalinger. Ekspertgruppen har ingen uttømmende vurdering av om en slik funksjon kan legges til tidligere etablerte samordningsorganer i staten, men vil peke på at det eksisterer teknologiråd for ulike sektorer, for eksempel i tilknytning til Samferdselsdepartementet, hvor næring og forvaltning kan drøfte ny teknologi. Difi er ut i fra sitt mandat også en aktuell kandidat, men det kan eventuelt være behov for å tydeliggjøre betydningen av samspill mellom forvaltning og næringsliv, samt å legge økt vekt også på digitalisering i kommunal forvaltning. Ekspertgruppen for sikkerhet har for øvrig også en drøfting av samordningsfunksjoner på offentlig side og tilrettelegging for samhandling mellom en koordinert offentlig sektor og næringslivet.

4.4.2 Digital møteplass/plattform for “one-stop-shopping” om regulering og regelverkshåndtering

20. **Etablere digital møteplass**

Det etableres én digital møteplass – eller plattform – hvor mest mulig av interaksjonen og samhandlingen mellom offentlig sektor og næringslivet om digital utvikling, regulering, innovasjonsprosjekter, tilsynsfunksjoner, søknadsprosedyrer og rapportering kan samordnes.

Begrunnelse:

Norske myndigheter har blant annet gjennom Altinn, Skattedirektoratet, Folkeregistret og Statens innkrevingssentral, og gjennom arbeidet under Difi, kommet langt i retning av effektiv, digital samhandling mellom næringsliv, befolkning og forvaltning. Arbeidet bør fortsatt prioriteres, siden de største stegene i retning av digitalisert samhandling ligger foran oss. Det er nødvendig å vurdere én digital møteplass, en plattform for tverrsektoriell, statlig og kommunal regelverkshåndtering i samspill med næringslivet. Målet er å realisere «one-stop-shopping» i regelverkshåndtering, innovativ bruk av data og sterkt reduserte reguleringskostnader.

4.4.3 Styrke kunnskapsgrunnlaget for et åpent, digitaliseringsvennlig samspill mellom næring og forvaltning

For å forfølge ambisjonen om en mer åpen offentlig sektor er det også grunn til å arbeide med holdninger og erfaringsutveksling. Holdningsskapende informasjonsarbeid skal være faglig basert.

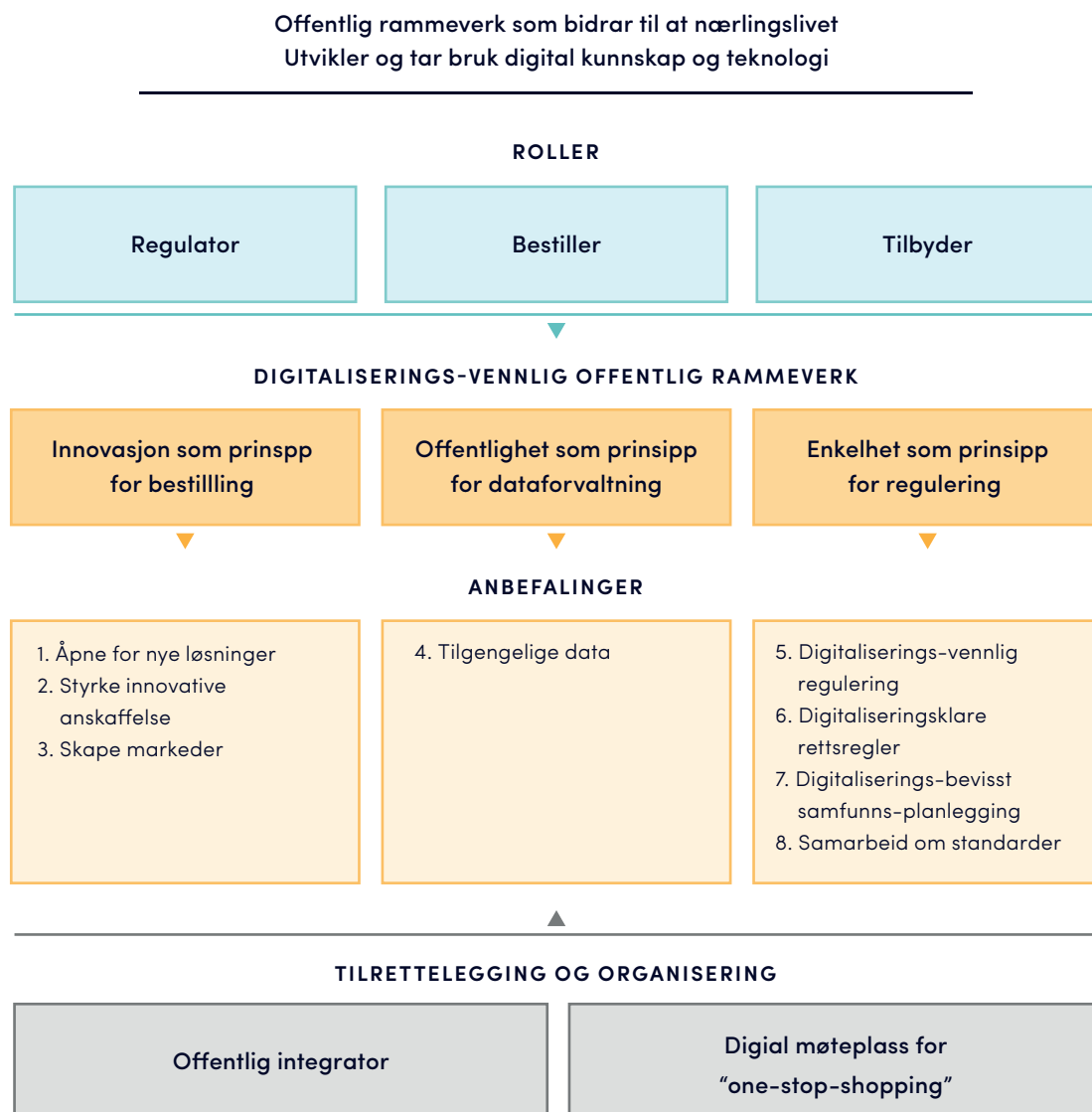
21. *Forske på samfunnsmessige forutsetninger for og konsekvenser av digitalisering og digitaliseringspolitikk*

Det må gjennomføres samfunnsfaglig forskning og utredning som kan belyse den digitale samfunnsformasjons

- *betingelser, blant annet når det gjelder samspill mellom næring og forvaltning*
- *konsekvenser for demokrati, velferd, bærekraft og arbeidsliv*

Forskningen skal legge et varig grunnlag for løpende oppgradering av vår forståelse av teknologi, samfunnsformasjons og grunnleggende samfunnsverdier.

Anbefalingene er oppsummert på avsnittsnivå i figur 3. I et vedlegg finnes en oversikt over detaljene.



Figur 3 Anbefalinger fra ekspertgruppen for offentlig rammeverk

Vedlegg 1 Ekspertgruppens medlemmer

Per-Kaare Svendsen	Kvåle
Kjetil Thorvik Brun	Abelia
Rune Fosshaug	NHO
Shahzad Rana	Microsoft
Elisabeth Aarsæther	Nkom
Line Henriette Holten	Tekna
Trond Smaavik	NITO
Anders Amdahl Seim	SINTEF Teknologi & Samfunn

Sekretariat – DigitalNorway-Toppindustrisenteret AS
Trond Moengen (sekretariatsleder)
Ivar Pettersen
Eirik Andreassen

Vedlegg 2. Oppsummering av anbefalinger

ANBEFALING

BEGRUNNELSE (STIKKORD)

INNOVASJON SOM PRINSIPP I BESTILLINGER

ÅPNE FOR NYE LØSNINGER

- | | |
|--|--|
| 1. Forpliktelse til knoppskyting | Utløse innovasjon innenfor offentlig sektor, |
| 2. Forpliktelse til såmannsfunksjon overfor SMB-er | Inkludere SMB-er i tiltak 1 |
| 3. Aktiv deltaker i næringsklynger | Styrke dialogen med innovativt næringsliv |

STYRKE REGIME OG PRAKSIS FOR INNOVATIVE ANSKAFFELSER

- | | |
|---|---|
| 4. Forpliktelse til å legge til rette for økt bruk av innovative anskaffelser | Sørge for at innovasjon blir et hovedprinsipp |
| 5. Mekanisme for risikoavlastning ved innovative anskaffelser | Øke innovasjonsviljen i enkeltvirksomheter |
| 6. Erfaringsdeling og læring om innovative anskaffelser | Legge grunnlag for stadig oppgradering |

SKAPE MARKEDER OG UTLØSE NETTVERKSFORDELER

- | | |
|--|---|
| 7. Årlig gjennomgang av behov for å bidra til etablering av markeder og utløse nettverksfordeler | Legge grunnlag for store innovasjonsløft for næringslivet og for samfunnet som helhet |
|--|---|

OFFENTLIGHET SOM PRINSIPP I DATAFORVALTNING

- | | |
|---|---|
| 8. Offentlighet som prinsipp i dataforvaltning – unntak skal begrunnes særskilt | Utnytte data – den nye oljen – til innovasjon og næringsutvikling, uten å fortrenge personvern hensyn, fortrolighet og integritet |
|---|---|

ENKELHET SOM PRINSIPP FOR REGULERING OG SAMHANDLING

DIGITALISERINGSVENNLIG REGULERING

- | | |
|---|--|
| 9. Ny teknologi som ikke er forbudt: Etablere etisk råd for vurdering av ny teknologi med usikker samfunns effekt | Forenkle introduksjon og fremtidig regulering |
| 10. Ny teknologi i gråsonen: Etablere «one-stop-shop»-løsninger for regelverksavklaring | Forenkle og skape forutsigbarhet ved introduksjon av nye løsninger |
| 11. Ny teknologi som i dag er forbudt: Etablere trygge rom («sand pits») for utprøving | Gjøre innovasjon minst mulig hindret av reguleringer som tilhører «fortiden» |

DIGITALISERINGSKLARE RETTSREGLER

- | | |
|--|---|
| 12. Gjennomgang av nye rettsregler med sikte på digitaliseringsvennlighet – eksisterende rettsregler «vaskes» | Forny regelverket for teknologinøytralitet og innføre mer effektive forvaltningsprosesser gjennom bruk av digital teknologi |
|--|---|

DIGITALISERINGSBEVISST SAMFUNNSPLANLEGGING

- | | |
|---|--|
| 13. Plan og bygningsloven med forskrifter, veiledere m.m. gjennomgås med sikte på teknologinøytral og innovasjonsvennlig planlegging | Bruke samfunnsplanlegging til å forme det digitale samfunnet |
| 14. Krav om at ny infrastruktur og oppgradering av eksisterende infrastruktur skal gi rom for digital teknologi og digital infrastruktur | Redusere kostnader ved teknologiskifte og utbygging av infrastruktur |

TILRETTELEGGING OG ORGANISERING

- | | |
|---|---|
| 15. Krav om digitaliseringsklare bygninger som er tilrettelagt for digital infrastruktur | Som for 14, pluss samfunnssikkerhet |
| 16. Arealplaner skal ta hensyn til samlokalisering av forvaltningsenheter og innovativ næringsvirksomhet | Styrkede innovasjonsmiljøer |
| 17. Bruk av statlig regulering for nasjonal, digital infrastruktur der det er nødvendig | Redusere kostnader ved utbygging av infrastruktur |

SAMARBEID OM STANDARDER

- | | |
|--|--|
| 18. Etablere samarbeid om standardisering i nasjonale og multilaterale fora | Bruke standardisering som strategisk verktøy for å fremme digitalisering og konkurranseevne |
| 19. Offentlig integrator for samordning av digitaliseringsvennlig regulering | Forenkle samhandling og sikre tverrsektoriell samordning |
| 20. En digital møteplass | Forenkle samhandling ved hjelp av digital teknologi |
| 21. Forske på samfunnsmessige konsekvenser av digitalisering og digitaliseringspolitikk | Skape trygghet, transparens, demokratiske prosesser og stadig oppgradert samspill for verdiskaping |