



Evaluering av BarentsWatch

2023

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAKSGIVER: Nærings- og fiskeridepartementet

RAPPORTNUMMER: R1022107

RAPPORTENS TITTEL: Evaluering av BarentsWatch

ANSVARLIG KONSULENT: Tom E. Markussen

KVALITETSSIKRET AV: Martin Austvoll Nome

FOTOGRAFI I RAPPORT: Adobe Stock

DATO: 13.10.2023

Forord

Den digitale plattformen BarentsWatch skal bidra til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og koordinert måte. BarentsWatch består av en åpen, nettbasert informasjonsportal og en lukket del som legger til rette for informasjonsdeling og felles situasjonsbilde for norske offentlige etater med operative oppgaver i havområdene.

Nærings- og fiskeridepartementet har ønsket en ekstern evaluering av BarentsWatch. Denne rapporten dokumenter evalueringen.

Prosjektmedarbeidere fra Agenda Kaupang er Morten Stenstadvold, Kjersti Nordskog, Lars Øystein Eriksen og Tom E. Markussen. Sistnevnte er prosjektleder og ansvarlig konsulent. Martin A. Nome har stått for kvalitetssikringen. Jan T. Bjørnsen fra Knowit Secure har gjennomført vurderinger knyttet til IT-sikkerhet.

Evalueringen er gjennomført i perioden november 2022 til oktober 2023.

Datainnsamlingen har blitt gjort gjennom dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse, en rekke intervjuer og møter.

Oslo, oktober 2023

Innhold

Sammendrag	5
<i>Oppsummering av funn og vurderinger av evalueringsspørsmålene og anbefalinger</i>	5
<i>Måloppnåelse</i>	5
<i>Effektivitet</i>	7
<i>IT-sikkerhet og robusthet</i>	9
1 Innledning	10
1.1 <i>Bakgrunn</i>	10
1.2 <i>Evalueringsspørsmål</i>	11
1.3 <i>Metoder</i>	12
1.4 <i>Om innholdet i rapporten</i>	13
2 Metoder	14
2.1 <i>Overordnet om evalueringsdesign</i>	14
2.2 <i>Dokumentstudier</i>	14
2.3 <i>Spørreundersøkelse</i>	15
2.4 <i>Intervjuer</i>	19
2.5 <i>Møter og dialogseminar</i>	20
2.6 <i>Analysemetoder</i>	20
3 Om BarentsWatch	22
3.1 <i>Kort oversikt</i>	22
3.2 <i>Tjenestene BW tilbyr</i>	23
4 Måloppnåelse	27
4.1 <i>Innledning</i>	27
4.2 <i>I hvilken grad er formålet og hovedmålene med BW oppnådd?</i>	27
4.3 <i>I hvilken grad leverer BW de leveranser som fremgår av styringsdokumentet? Som en del av dette skal det vurderes om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon.</i>	34
5 Effektivitet	42
5.1 <i>Innledning</i>	42
5.2 <i>Er formålet og hovedmålene oppnådd kostnadseffektivt?</i>	42
5.3 <i>I hvilken grad er føringene som fremgår av styringsdokumentet ivaretatt i BWs virksomhet?</i>	46
5.4 <i>I hvilken grad er grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere avklart når det gjelder tjenester rettet mot næringslivet?</i>	53
5.5 <i>Hva er den samfunnsøkonomiske merverdien (addisjonalitet) ved tiltaket?</i>	55
5.6 <i>Er BW organisert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse?</i>	61
5.7 <i>Styres BW på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?..</i>	68

5.8	<i>Er BarentsWatch finansiert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?</i>	77
6	Mulig videreutvikling av BW	81
6.1	<i>Innledning</i>	81
6.2	<i>Formål, hovedmål og leveranser</i>	82
6.3	<i>Forslag til videreutvikling av eksisterende føringer</i>	83
6.4	<i>Bruker- og samfunnsnytte</i>	84
6.5	<i>Organisering, styring og finansiering</i>	87
7	Oppsummering og anbefalinger	98
7.1	<i>Innledning</i>	98
7.2	<i>Oppsummering av funn og vurderinger av evalueringsspørsmålene og anbefalinger</i>	98
7.3	<i>Avsluttende betraktninger</i>	104
	Vedlegg A – Intevjuguider	105
	Vedlegg B – Spørreundersøkelse	110

Sammendrag

BarentsWatch (BW) startet opp i 2012 med hovedbase i Tromsø. Formålet var «å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte». Etter elleve års drift gjør det seg nå gjeldende en rekke spørsmål knyttet til videre utvikling.

Det foreligger et eget styringsdokument for BW fra 2017, fastsatt av Samferdselsdepartementet. Dokumentet fastsetter formål, hovedmål, leveranser, styringsparametere, føringer for BW-arbeidet, organisering og oppgavefordeling. Det er med utgangspunkt i dette dokumentet og de målene som er satt i det, at Agenda Kaupang har evaluert BW.

Siden etableringen har både BW og de omliggende behovene endret seg. Antall tjenester har økt, brukergruppene har endret seg, og tjenestene som BW tilbyr, retter seg ikke bare mot kyst- og havområder.

Dagens utgangspunkt er at BW finansieres over Nærings- og fiskeridepartementets (NFDs) budsjett. BW er organisert som en avdeling i Kystverket, der daglig drift ledes av BW-sekretariatet. BW er dermed underlagt NFDs etatsstyring av Kystverket.

Det har i løpet av årene blitt flere tjenester, brukere og etater som er helt avhengige av BWs tjenester. De er avhengige av stabil og sikker tilgang til tjenestene. Dermed øker også kravene og kostnadene knyttet til robusthet og stabil og sikker drift.

Styring av BW skjer i samarbeid med ni departementer og en rekke forvaltningsetater og forskningsinstitutter. Prioritering av prosjekter og tjenesteutvikling skjer i samarbeid med disse virksomhetene. Styringsdokumentet definerer en departementsgruppe som ledes av NFD.

I tillegg er det etablert en etatsgruppe ledet av Kystverket, som skal bidra til fremdrift i BW-programmet gjennom samarbeid og forankring i etater og institusjoner.

Oppsummering av funn og vurderinger av evalueringsspørsmålene og anbefalinger

For å belyse evalueringsspørsmålene om BarentsWatch har vi gjennomført dokumentgjennomgang, intervjuer og en spørreundersøkelse. Vi har også gjennomført flere møter der vi har presentert foreløpige funn og vurdering. Vi har evaluert både måloppnåelse og effektivitet. Nedenfor oppsummerer vi våre funn, vurderinger og anbefalinger for videreutvikling av BarentsWatch.

Måloppnåelse

I hvilken grad er formålet og hovedmålene med BW oppnådd?

Vi finner at både formålet og hovedmålene til BW, som skissert i styringsdokumentet, er oppnådd. Våre informanter er i all hovedsak godt fornøyde med hva BW har fått til de siste elleve årene. Også spørreundersøkelsen indikerer høy grad av måloppnåelse. Respondentene i spørreundersøkelsen er hovedsakelig fornøyde med BW.

Vi anbefaler

- ▶ at det sentrale styringsdokumentet for BW («Målsettinger og mandat») oppdateres, og at det formuleres mer spissede hovedmål for BW. De nye målformuleringene bør i større grad enn i dag være til hjelp når BW skal prioritere utvikling av nye tjenester og prioritere mellom ulike interessenter og brukergrupper.

- ▶ at departementsgruppen, BW, etatsgruppen og operativ ekspertgruppe (OP-gruppen) involveres i arbeidet med å oppdatere det sentrale styringsdokumentet. Bred inkludering i prosessen vil bidra til å forankre målene og sørge for at de reflekterer ønsker og behov hos brukerne.

I hvilken grad leverer BW de leveranser som fremgår av styringsdokumentet? Som en del av dette skal det vurderes om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon

BW oppga at de utvikler nye tjenester basert på brukernes behov, og våre undersøkelser viser at brukerne i stor grad er enige i dette. Blant brukere, i departementsgruppen, etatsgruppen og OP-gruppen er det stor tilfredshet med hvilke tjenester BW har utviklet.

BWs leveranse «trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen» tolker vi slik at den viser til BWs lukkede tjenester. Ifølge sikkerhetskartleggingen leverer BW i dag trygge tjenester som bidrar til samhandling mellom grupper av brukere i tråd med dette formålet. Også her viser våre undersøkelser stor tilfredshet blant brukerne, og vi vurderer derfor at BW leverer godt på dette punktet.

Brukernytte og samfunnsnytte

Brukernytten i BW oppfattes utvilsomt som stor. Dette kommer frem både som innspill fra informanter og respondenter i undersøkelsen, og det sammenfaller også med vår vurdering. Dersom man ønsker å øke brukernytten i årene som kommer, kan strategiske valg om hvem BW primært skal utvikle tjenester for, være aktuelt.

BW har samfunnsøkonomisk merverdi på en rekke områder, men dersom merverdien skal utvikles ytterligere, kan det være aktuelt å utvide tjenestene til nye brukergrupper som ikke bruker BW i dag, eller å fange opp flere brukere innenfor allerede eksisterende brukergrupper. Videre arbeid med utvikling av nye tjenester, kostnadseffektive fellesløsninger, innovasjon og samordning mellom etater, og læring og overføringsverdi mellom etater, vil også bidra til å øke BWs samfunnsnytte.

Vi anbefaler

- ▶ at BW ser nærmere på brukernytte og målgrupper, slik at nytten kan måles over tid. Dette blir data BW også kan bruke i styring og prioritering i det videre arbeidet.
- ▶ at BW i strategi og handlingsplaner legger vekt på å øke samfunnsnyttene, for eksempel ved å prioritere tiltak basert på samfunnseffekter og samfunnsøkonomiske effekter, eventuelt ved å forsøke å nå nye brukere og brukergrupper, dele beste praksis og fortsette å dele sine erfaringer med andre sektorer og offentlige tjenester.
- ▶ at BW tar i bruk god praksis for nytestyring av digitaliseringstiltak for å hente ut mest mulig brukernytte og samfunnsnytte av plattformen.

I hvilken grad er grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere avklart når det gjelder tjenester rettet mot næringslivet?

Spørsmålet rundt BWs grenseflater mot private aktører handler om hvorvidt BW utvikler tjenester som private aktører kunne ha utviklet, og hvorvidt BW skal publisere data hvor private er dataeiere. Dagens styringsdokumenter nevner ikke dette. Denne problemstillingen gjelder bare for åpen del. Med et mulig unntak av tjenesten Ohoi, kjenner ikke vi til at BW har utviklet slike tjenester enda. Risikoen er likevel til stede for fremtidige tjenester. BW publiserer bare data med offentlige dataeiere, selv om data kan stamme fra private aktører. Debatten om BW skal publisere private data er pågående, og BW har fått råd fra NFD om å være forsiktige, på grunn av bekymringer om datakvalitet og pålitelighet.

Vi anbefaler

- ▶ at fremtidige styringsdokumenter omtaler hvordan BW skal forholde seg til grenseflatene mot private tjenesteytere.
- ▶ at BW selv utvikler praktiske rutiner for å sikre at vurderingene om grenseflatene mot private tjenesteytere gjennomføres hensiktsmessig og i tråd med gjeldene regelverk

Effektivitet

Er formålet og hovedmålene oppnådd kostnadseffektivt?

Vi vurderer at BW sannsynligvis har nådd sine mål kostnadseffektivt ved å fungere som en fellesløsning der data fra flere etater sentraliseres. Dette reduserer kostnader, unngår gjentatte datainnsamlinger og skaper synergieffekter. Selv om konsulentbruken er en stor kostnad, har den trolig vært kostnadseffektiv på grunn av konsulentenes erfaring med prosjektene. Fordelene ved å være en del av Kystverket, inkludert administrativ støtte, reduserer også kostnadene for BW. Smidige utviklingsmetoder og brukerinvolvering sikrer bedre tilpasning og minimerer unødvendige utviklingskostnader. Likevel mener vi konsulentbruken bør vurderes i det videre, som del av en strategi for bruk av eksterne konsulenter.

Vi anbefaler

- ▶ at BW utvikler en strategi for bruk av eksterne leverandører (sourcingstrategi)

I hvilken grad er føringene som fremgår av styringsdokumentet ivaretatt i BWs virksomhet?

Styringsdokumentet sier at BW skal kartlegge brukeres behov for nye digitale tjenester, og mulige gevinster på tvers av brukergrupper. Selv om BW er opptatt av brukerbehov, har vi ikke sett en spesifikk metodikk for gevinstanalyse og -realisering. Hvilke prioriteringsprosesser som ligger til grunn for valg og utvikling av BW er heller ikke dokumentert. BW fremmer datadeling mellom etater om hav og kyst, men er avhengig av etatenes vilje til å dele. Tjenestene skal være brukervennlige og utvikles i samarbeid med etater. Tilbakemeldingene er positive og tyder på at BW oppfyller dette. Tjenestene oppdateres regelmessig, og flere er integrert med nasjonale databaser, som Kystverkets system. BWs tjenester er også vurdert som enkle å drifte og videreutvikle.

Hva er den samfunnsøkonomiske merverdien (addisjonalitet) ved tiltaket?

En rapport fra 2020 av Menon understreker samfunnsgevinstene ved BW. BW møter sentrale samfunnsbehov ved å levere tjenester som øker verdiskaping, kontroll og samhandling. Selv om gevinster kan være vanskelige å tallfeste, forsterker BW verdikjeden og øker effektiviteten. Det kan være at tilsvarende tjenester ville eksistert selv om BW ikke hadde blitt etablert, men BWs felles plattform gir stordriftsfordeler, samhandling og bedre dataoversikt. Dette forbedrer datakvalitet, reduserer kostnader og stimulerer til innovasjon. BW muliggjør også bedre samhandling mellom etater som Kystvakten og politiet, noe som gir betydelig samfunnsøkonomisk merverdi ved å øke sikkerheten, redusere kostnader og beskytte samfunnets interesser. Med økende vektlegging av miljø og klimautfordringer i havforvaltning fremmer BWs datadelingsplattform samarbeid for å møte disse utfordringene.

Er BW organisert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse?

Det er ulike oppfatninger om BWs organisatoriske tilknytning blant våre informanter. BW og Kystverket mente dagens tilknytning er hensiktsmessig, mens eksterne informanter har ulike synspunkter. Noen mente et uavhengig BW bedre vil understøtte BW som tverrsektoriell tilbyder av tjenester, mens andre mente tilknytningen til Kystverket er hensiktsmessig siden etaten er en

operativ aktør og BW bruker mye data fra Kystverket. BWs tilknytning bør vurderes ut fra dets fremtidige mandat.

BW har en effektiv intern organisering i tråd med organisasjonens opprinnelige idé om å være en liten organisasjon som leverer samfunnsviktige tjenester i dialog med brukerne. Det er relevant å vurdere om denne organiseringen støtter opp under oppgavene de nå har.

BW som en enhet i Kystverket, fungerer godt. Ingen alternative tilknytninger utmerker seg med dagens mandat. Endringer i BWs mandat kan likevel kreve ny vurdering av tilknytningen. Basert på vår vurdering av BWs oppgaver og organisering, kan det vurderes endringer for å oppnå organisasjonsmål.

Vi anbefaler

- ▶ at BW videreutvikler organisasjonsstrukturen sin ved å tydeliggjøre roller og ansvar, blant annet ved å formalisere produkteierrollen og klargjøre beslutningsprosesser for prioritering av utviklingsbehov.
- ▶ at man revurderer interne arbeidsprosesser for å maksimere BWs effektivitet. Dette bør inkludere å identifisere flaskehalser i arbeidsflyten, forbedre arbeidsmetoder og sikre at ressursene er riktig fordelt.
- ▶ at organisasjonens dokumentasjonsarbeid styrkes, spesielt i utviklingsprosessen, for å sikre kontinuitet og effektiv kunnskapsoverføring.
- ▶ at man vurderer en strategisk overgang fra tjenestefokus til plattformfokus for BW, noe som kan legge til rette for samarbeid med tredjepartsutviklere og økt fleksibilitet for brukerne.

Styres BW på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnads-effektivitet?

Basert på funnene i denne evalueringen er det en rekke utfordringer knyttet til styringen av BW. Det ser ut til at det er uklarheter omkring de konkrete målene for BW og operasjonaliseringen av dem. Prioritering av tiltak og graden av involvering av aktører i styringsstrukturen er også et område for forbedring, basert på den opplevde avstanden mellom OP-gruppen, etatsgruppen og departementsgruppen vi har beskrevet i denne rapporten.

Forankringen av BW i departementene og etatene ser ut til å være variabel. Flere informanter er bekymret for at departementenes engasjement er utilstrekkelig, og at medlemmene i departementsgruppen kanskje ikke har god nok forståelse av BWs arbeid til å kunne gi meningsfull styring og veiledning. Også i etatsgruppen er det variabel deltakelse fra ledernivåene i etatene, og det etterlyses sterkere forankring av gruppens arbeid i etatenes ledelse. Det er også et opplevd gap mellom koordinering og kommunikasjon hos de operative brukere av BW i etatene og etatenes representanter i etatsgruppen.

Vi anbefaler

- ▶ at dagens styringsstruktur videreføres, men at roller og mandat for styringsorganene gjøres tydeligere.
- ▶ at det holdes jevnlige, strategiske diskusjoner om mål, finansiering, og prioriteringer i departementsgruppen, for å styrke medvirkning og forankring av BWs arbeid i de involverte departementene.
- ▶ at departementene signaliserer til sine etater at arbeidet i etatsgruppen skal prioriteres. Kystverket og BWs rapportering til styrende organer bør fortsette.
- ▶ at departementsgruppen er bevisst på sin strategiske rolle og unngår å sende signaler som begrenser BWs handlingsrom for innovasjon.

- ▶ at det er jevnlig kontakt mellom departement og egne etater for å sikre god informasjonsflyt både internt i etatene og mellom departements- og etatsgruppene.

Er BarentsWatch finansiert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?

BW, som hovedsakelig er finansiert fra Kystverkets budsjett, har lenge hatt en stabil og forutsigbar finansieringskilde. Denne klare finansieringsmetoden har vært avgjørende for både drift og utvikling av plattformen. Men med behovet for å inkludere nye datakilder, utvide tjenestetilbudet og nå flere brukere står BW overfor en mulig økning i kostnadene. Den nåværende finansieringsmodellen har, til tross for sine fordeler, en iboende sårbarhet ved endringer i statsbudsjettets prioriteringer. Selv om BW har andre finansieringskilder, kan en for stor avhengighet til disse kildene sette BWs uavhengighet i fare. Det er derfor viktig med en solid strategisk plan for å sikre fremtidig finansiering.

Vi anbefaler

- ▶ at man opprettholder den nåværende finansieringsmodellen dersom BWs organisatoriske plassering videreføres.
- ▶ at det gjennomføres analyser som fremhever BWs bidrag til besparelser i andre sektorer.
- ▶ at man sikrer at tilleggsinntekter utfyller grunnfinansieringen, i stedet for å erstatte den.
- ▶ at man er åpne for økte bidrag fra sektorer som nyter godt av BWs tjenester, men med klare retningslinjer for finansiering av driftskostnader.
- ▶ at brukerbetaling vurderes for spesifikke tjenester rettet mot private, samtidig som det sikres at dette ikke skaper konflikt med private leverandører.

IT-sikkerhet og robusthet

IT-sikkerhet og robusthet går igjen i flere av evalueringsspørsmålene. For å ivareta dette, er det gjennomført en separat sikkerhetskartlegging. Kartleggingen er en overordnet vurdering av sikkerhet i åpen og lukket del med hensikt om å avdekke svakheter og påpeke forbedringspotensial.

Et hovedmål for BW er å levere sikre tjenester. Sikkerhetskartleggingen finner at dette målet i stor grad er oppnådd. Det er likevel forbedringspotensial, og det er gjort funn som for øyeblikket utgjør en bekymring, men ingen nærliggende risiko. Tjenestene har høy oppetid, og BW legger stor vekt på å holde oppetiden høy.

BW skal levere trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen. Dette knytter seg i praksis til lukket del, som er avgrenset til definerte brukere i forvaltningen. De lukkede tjenestene skal støtte opp under nasjonale offentlige myndigheters ivaretagelse av et helhetlig maritimt forvaltningsregime. De to tjenestene Sporing og samhandling og Felles ressursregister er sentrale i lukket del. Vi vurderer at BW i dag leverer trygge tjenester som bidrar til samhandling i henhold til målet.

Vi er også bedt om å vurdere om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon. Spørsmålet omfatter både lukket og åpen del. Sikkerhetskartleggingen finner at BW ikke er robust nok i en alvorlig krisesituasjon som naturkatastrofe eller krig. Funn, vurderinger og mulige tiltak knyttet til identifiserte mangler utdypes beskrives i kartleggingen i det utrykte vedlegget.

1 Innledning

I dette kapittelet omtaler vi kort bakgrunnen for BarentsWatch og for denne evalueringen. Vi presenterer også spørsmålene evalueringen skal svare på. Til sist gir vi en kort oversikt over innholdet i resten av rapporten.

1.1 Bakgrunn

BarentsWatch (BW) startet opp i 2012 med hovedbase i Tromsø. Formålet var «å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte». Etter elleve års drift gjør det seg nå gjeldende en rekke spørsmål knyttet til videre utvikling.

Det foreligger et eget styringsdokument for BW fra 2017, fastsatt av Samferdselsdepartementet.¹ Dokumentet fastsetter formål, hovedmål, leveranser, styringsparametere, føringer for BW-arbeidet, samt organisering og oppgavefordeling. Det er med utgangspunkt i dette dokumentet, og de målene dokumentet setter, at vi har evaluert BW.

Siden etableringen har både BW og de omliggende behovene endret seg. Antall tjenester har økt, brukergruppene har endret seg, og tjenestene som BW tilbyr, retter seg ikke bare mot kyst- og havområder. Både brukere og dataeiere uttrykker at de ønsker å få inn flere og bedre datasett som kan bidra til å forbedre og utvikle tjenestene. Slike nye forslag til tjenesteutvikling kan innebære at BWs virkeområde må utvides ytterligere, noe som kan utfordre formål og prioriteringer som i dag ligger til grunn for arbeidet med BW.

Dagens utgangspunkt er at BW finansieres over Nærings- og fiskeridepartementets (NFDs) budsjett. BW er organisert som en avdeling i Kystverket, der daglig drift ledes av BW-sekretariatet. BW er dermed underlagt NFDs etatsstyring av Kystverket i tråd med reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten. En utvidelse av tjenesteporteføljen kan aktualisere finansiering av andre etater, men med påfølgende mulige utfordringer for styring og stabil grunnbevilgning.

Det har i løpet av årene blitt flere tjenester, brukere og etater som er kritisk avhengige av BWs tjenester. De er avhengige av stabil og sikker tilgang til tjenestene. Dermed øker også krav og kostnader knyttet til robusthet og stabil og sikker drift.

Styring av BW skjer i samarbeid med ni departementer og en rekke forvaltningsetater og forskingsinstitutter. Prioritering av prosjekter og tjenesteutvikling skjer i samarbeid med disse virksomhetene. Styringsdokumentet definerer en departementsgruppe bestående av Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet. Departementsgruppen ledes av Nærings- og fiskeridepartementet.

I tillegg er det etablert en etatsgruppe ledet av Kystverket, som skal bidra til fremdrift i BW-programmet gjennom samarbeid og forankring i etater og institusjoner. Det innebærer å behandle aktivitetsplan og budsjetter og være en arena for samarbeid mellom samarbeidspartnere og bidragsytere i BW. I samråd med etatsgruppen settes det også ned arbeidsgrupper ved behov. BW endrer eller påvirker ikke forvaltnings- eller ansvarsfordelingen mellom de ulike sektormyndighetene.

¹ <https://www.barentswatch.no/kontakt-oss/malsettinger-og-mandat/>

I oppdragsbeskrivelsen for evalueringen viser NFD til tre utfordringer knyttet til BWs videre utvikling:

- ▶ **Tjenesteutvikling:** BWs virkeområde utvides stadig med nye tjenester og brukergrupper. Dette kan utfordre formål og gjøre prioriteringer mer krevende.
- ▶ **Finansieringsmodell:** BW finansieres over Kystverkets budsjett, mens deltakende virksomheter bidrar med tilrettelegging av egne data og dekker egen deltakelse. En utvidelse av tjenesteporteføljen aktualiserer behov for finansiering fra andre departementer, virksomheter eller brukere. Endring i finansieringsmodell kan muliggjøre ytterligere utvidelse og vekst, men kan gjøre styring og prioritering mer krevende.
- ▶ **Stabil og sikker tilgang til BW-tjenester:** Flere av BWs brukergrupper ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner og er avhengig av stabil og sikker tilgang til tjenester. Det er derfor behov for klare ansvarsforhold og styringslinjer.

Disse tre utfordringene utgjør bakteppet for evalueringen.

1.2 Evalueringsspørsmål

Det er tre hovedproblemstillinger som skal besvares i oppdraget:

1. Måloppnåelse – om BW har oppnådd de målene som er fastsatt for programmet
2. Effektivitet – hvorvidt måloppnåelsen har vært kostnadseffektiv, og om styringen, organiseringen og finansieringen av BW legger til rette for effektiv drift og tjenesteutvikling
3. Mulig videreutvikling – hvordan BW kan videreutvikles i årene fremover for å øke samfunnsnyttene, nytten for brukerne og/eller effektiviteten i drift og tjenesteutvikling

For hver av disse tre hovedproblemstillingen er det satt opp mer detaljerte evalueringsspørsmål som skal besvares i evalueringen:

1. Måloppnåelse

1.1 I hvilken grad er formålet og hovedmålene med BW oppnådd?

I styringsdokumentet fremgår følgende:

- *Formålet med BarentsWatch-programmet er å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte.*

Hovedmålene er som følger:

- *Norske etater med ansvar for hav- og kystområder skal ha pålitelige, effektive og sikre digitale tjenester som gjør det enkelt å samhandle på tvers av etatsgrenser.*
- *Myndigheter, næringsliv og enkeltpersoner som bruker norske hav- og kystområder, og andre som søker informasjon om tilstand og aktivitet i områdene, skal ha enkel tilgang til sammenstilte, relevante, oppdaterte og pålitelige offentlige data.*

1.2 I hvilken grad leverer BW de leveranser som fremgår av styringsdokumentet? Som en del av dette skal det vurderes om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon.

I styringsdokumentet fremgår følgende:

BarentsWatch skal levere digitale tjenester som brukerne etterspør, herunder:

- *trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen*

- *digitale tjenester for næringsutøvere og andre brukere som gir mulighet for å kommunisere med forvaltningen*
- *portal for offentlige data og informasjon om hav og kyst*
- *tilrettelegging for analyser av tilgjengelige data*

2. Effektivitet

2.1 Er formålet og hovedmålene oppnådd kostnadseffektivt?

2.2 I hvilken grad er føringene som fremgår av styringsdokumentet ivaretatt i BWs virksomhet? I styringsdokumentet fremgår følgende:

- *Etatene og andre brukeres behov for nye digitale tjenester, og mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser, skal kartlegges*
- *Data og informasjon om hav og kyst som etatene disponerer eller produserer skal være kjent for andre etater som kan ha nytte av dette.*
- *Digitale tjenester for datadeling skal utvikles på en sikker og brukervennlig måte i tett samarbeid med de aktuelle etatene og andre representanter for brukere.*
- *Tjenestene skal oppdateres jevnlig for å sikre at de er tilpasset øvrig teknologi, gjeldende regelverk og eventuelle endringer i etatenes behov.*
- *BarentsWatch sine digitale tjenester skal være godt koordinert med andre nasjonale, tverretatlige databaser og systemer.*
- *De digitale tjenestene som utvikles skal være enkle å drifte og videreutvikle, og være i tråd med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten.*

2.3 I hvilken grad er grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere avklart når det gjelder tjenester rettet mot næringslivet?

2.4 Hva er den samfunnsøkonomiske merverdien (addisjonalitet) ved tiltaket?

2.5 Er BW organisert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse? Organiseringen av programmet er nærmere beskrevet i styringsdokumentet fra 2017.

2.6 Styres og finansieres BW på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?

3. Mulig videreutvikling

Med utgangspunkt i svarene på spørsmålene over, skal oppdragstaker vurdere og komme med anbefalinger om hvordan BW kan videreutvikles i årene fremover for å øke samfunnsnyttene, nytten for brukerne og/ eller effektiviteten i drift og tjenesteutvikling. Herunder kan eventuelle alternativer for endringer i styring, finansiering, organisering, arbeidsmåte samt andre rammer for BW vurderes. Det skal tas hensyn til at flere etater og brukergrupper er avhengig av stabil og sikker tilgang til BW-tjenester, samt at langsiktig forutsigbarhet og stabil grunnfinansiering er viktig.

1.3 Metoder

Vi har støttet oss på flere metoder for datainnsamling. Vi har blant annet gjennomført en dokumentgjennomgang for å se hva som allerede finnes av relevant informasjon. Videre har vi foretatt en spørreundersøkelse blant brukere av BW. Vi har også gjennomført en rekke intervjuer for å belyse spørsmålene i evalueringen. I tillegg har vi gjennomført møter og dialogseminarer med interessenter, som har bidratt til ytterligere innspill og vurderinger av funnene fra intervjuer og spørreundersøkelser.

1.4 Om innholdet i rapporten

I kapittel 2 presenterer vi vår metodiske tilnærming og datainnsamlingen vi har gjennomført. I kapittel 3 ser vi kort på bakgrunnen for opprettelsen av BW og gir en oversikt over de ulike tjenestene som tilbys i portalen.

Vi har valgt å disponere hoveddelen av evalueringen i tre kapitler, kapitlene 4, 5 og 6. Her presenterer vi evalueringsspørsmålene, fakta og datamaterialet, og vurderer det opp mot de ulike evalueringsspørsmålene. Kapittel 4 tar for seg spørsmålene under hovedproblemstilling 1 (måloppnåelse), mens kapittel 5 tar for de konkrete evalueringsspørsmålene under hovedproblemstilling 2 (effektivitet). Kapittel 6 tar for seg mulig videreutvikling av BW.

I kapittel 7 oppsummerer vi evalueringen og gir våre anbefalinger om videreutvikling av BarentsWatch.

2 Metoder

I dette kapittelet beskriver vi vår faglige tilnærming og metoder, blant annet de samfunnsvitenskapelige metodene vi har brukt og datainnsamlingen.

2.1 Overordnet om evalueringsdesign

I evalueringen bruker vi flere empiriske metoder for å vurdere BWs måloppnåelse og effektivitet. Metodene er utformet for å gi oss et omfattende og inngående bilde av forhold omkring disse temaene og for å gjøre det mulig å svare ut de spesifikke evalueringsspørsmålene. Vårt empiriske design bygger på flere sentrale byggeklosser, som sammen gir oss variert og pålitelig informasjon vi deretter kan analysere og sammenstille på en systematisk måte.

Vi har blant annet gjort en dokumentgjennomgang for å få innsikt i BW gjennom relevant skriftlig materiale. Dette gir oss en solid forståelse blant annet av BWs formål, styring, finansiering, tjenester og resultater, det vil si tema som er sentrale både under hovedproblemstilling 1 og 2.

I tillegg har vi hatt en spørreundersøkelse rettet mot BWs brukere for å innhente deres vurderinger og tilbakemeldinger om BW. Spørreundersøkelsen gir oss verdifull innsikt i brukernes oppfatning av måloppnåelse og deres tilfredshet med de leverte tjenestene.

Vi har også gjennomført en rekke dybdeintervjuer med brukere og andre aktører knyttet til programmet. Dette gir oss muligheten til å få mer detaljerte og kontekstuelle opplysninger, samt å utforske ulike perspektiver og synspunkter knyttet til både måloppnåelse og effektivitet.

I tillegg har vi gjennomført møter med departementsgruppen, ansatte i BW, etatsgruppen og operativ ekspertgruppe (OP-gruppen), der vi har fått innspill som gjelder funn og vurderinger.

Ved å kombinere disse ulike datakildene, får vi en helhetlig forståelse av temaet og problemstillingene i evalueringen. Metodene gir grunnlag oss en bred og dyp kunnskap om BW, dets måloppnåelse og effektivitet.

2.2 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter og rapporter som kan belyse flere av evaluerings-spørsmålene. Blant annet har vi gjennomgått årsrapporter og budsjettforslag som beskriver sentrale utfordringer, slik som for eksempel balansen mellom drift og utvikling og robusthet. Dokumentasjon av tjenesteutvikling, dataleveranser og brukere forteller noe overordnet om utvikling av tjenester over tid. Gjennom dokumentgjennomgangen har vi fått kjennskap til hvilke undersøkelser som har blitt gjort tidligere, og har kunnet ta relevante funn og konklusjoner videre med inn i evalueringen. Dette har gjort at vi har kunnet bygge videre på tidligere funn, og utdype og oppdatere svarene på tidligere stilte spørsmål i vår evaluering.

Vi har gått gjennom dokumenter både knyttet til styring, planlegging og budsjett, rapportering og regnskap, brukerinnsikt og tidligere beslutningsgrunnlag.

2.3 Spørreundersøkelse

I perioden april-mai 2023 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant BWs brukere.

2.3.1 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen ble utarbeidet av Agenda Kaupang, med innspill fra BW i utformingen av spørsmålene. Undersøkelsen ble lagt inn i verktøyet Enalyzer. Spørsmålene fra undersøkelsen er vist i vedlegg B.

Informasjon om og lenke til undersøkelsen ble distribuert med e-post fra BW til brukere av BWs tjenester i april 2023, i tillegg til at det ble lagt ut pop-ups/bannere/meldinger i tjenestene. Lenker til spørreundersøkelsen lå ute på BWs tjenester/nettsider over en periode på ca. tre uker i april-mai 2023, før undersøkelsen ble avsluttet.

2.3.2 Om de som har svart på undersøkelsen

Antall respondenter

Totalt var det 1 209 brukere som besvarte undersøkelsen. 73 prosent av disse besvarte alle spørsmålene, mens 27 prosent av besvarelsene er ufullstendige, det vil si at respondentene ikke har besvart alle spørsmålene.

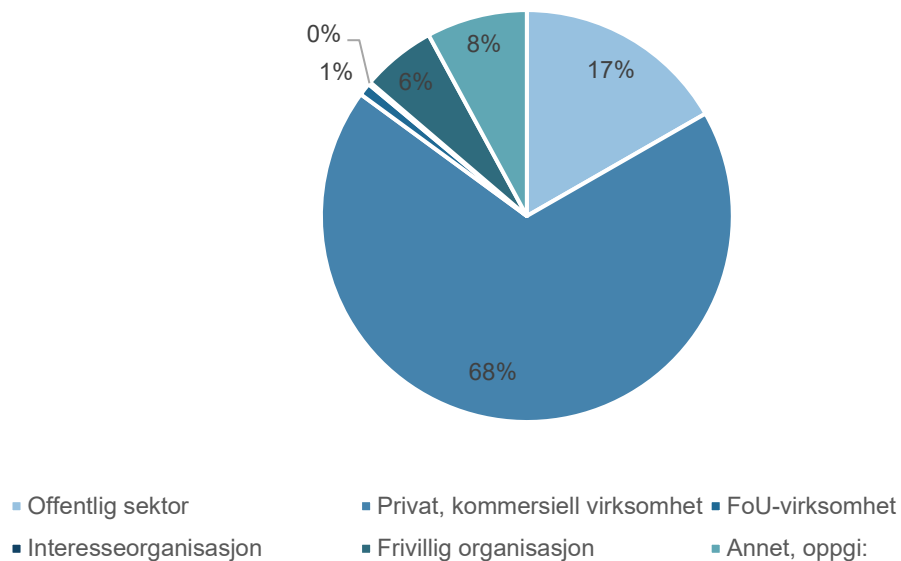
I det videre vil vi oppgi hvor mange som har svart på de enkelte spørsmålene med $n = X$, der X vil være antallet svar.

I hvilken sektor jobber respondentene?

Figur 1 nedenfor viser svarfordelingen. Flest informanter (68 prosent) jobbet i privat, kommersiell virksomhet, mens 17 prosent jobbet i offentlig sektor og 6 prosent i en frivillig organisasjon. 1 prosent oppga å jobbe med FoU-virksomhet. 8 prosent valgte å svare «annet». Her hadde de også mulighet til å presisere svaret i et tekstfelt.²

² Av de 79 som svarte «annet», oppgav de fleste (41 respondenter) «fiske» eller «fiskeri» som sektor

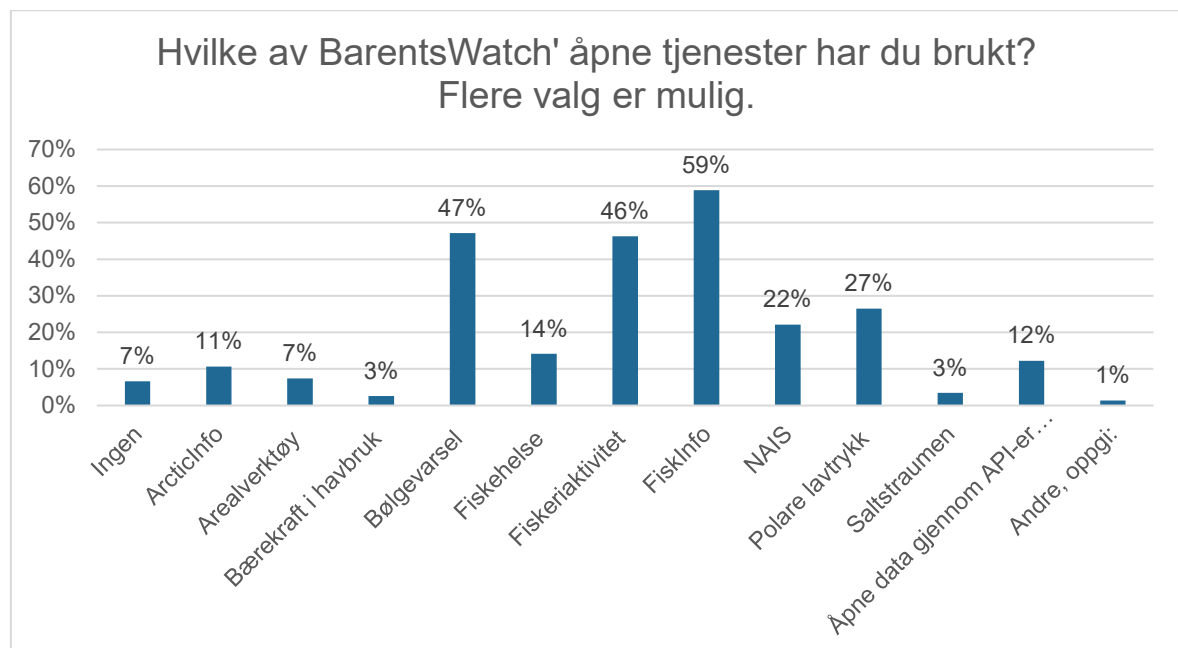
I hvilken sektor arbeider du? Velg alternativet som passer best for din virksomhet.



Figur 1 Fordelingen av svar på spørsmålet «I hvilken sektor arbeider du? Velg alternativet som passer best for din virksomhet.». n = 1011. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW

Hvilke av BWs tjenester er det informantene bruker?

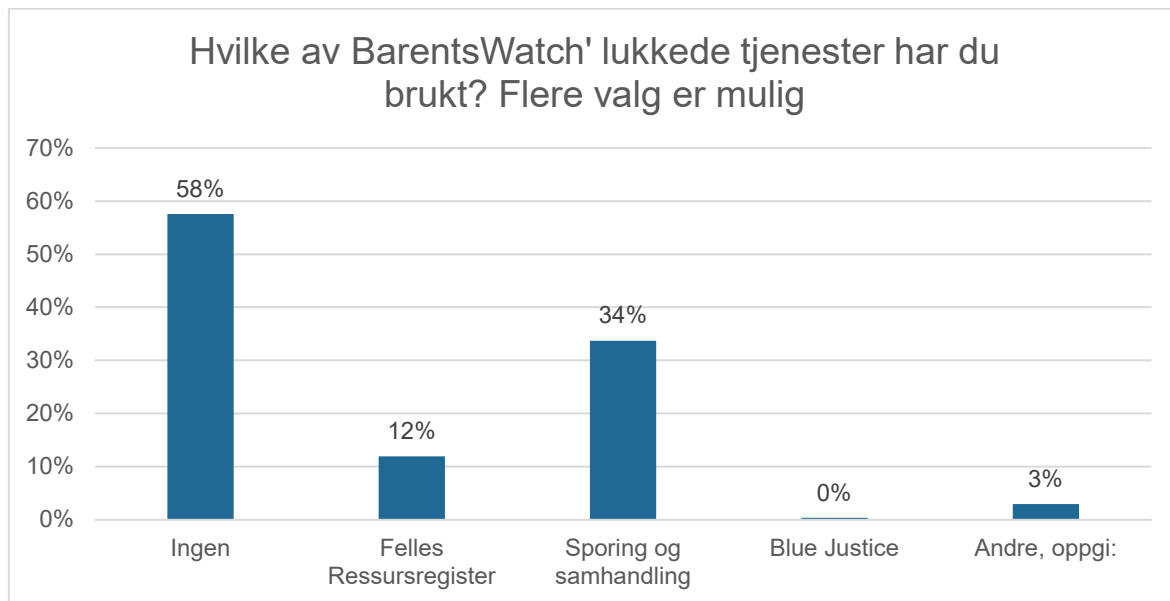
Vi ville sikre oss at alle BWs tjenester var dekket av respondenter i spørreundersøkelsen, og spurte derfor hvilke av de åpne, og hvilke av de lukkede tjenestene informantene brukte, samt hvilke de brukte mest. Flere svar var mulig. Resultatene er oppsummert i figurene 2-4 nedenfor.



Figur 2 Fordelingen av svar på spørsmålet «Hvilke av BarentsWatch' åpne tjenester har du brukt? Flere valg er mulig.». n = 1011. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW

Figur 2 viser fordelingen av svar på spørsmålet «Hvilke av BarentsWatch' åpne tjenester har du brukt?». Den mest brukte tjenesten var FiskInfo. 59 prosent av respondentene oppga å ha brukt seg av denne tjenesten. Bølgevarsel har også vært populær, det var 47 prosent av respondentene som hadde brukt av denne tjenesten. 46 prosent av respondentene rapporterte at de hadde benyttet Fiskeriaktivitet. Deretter fulgte Polare lavtrykk, som hadde blitt brukt av 27 prosent av respondentene. NAIS var også blant de tjenestene flest hadde brukt -22 prosent av respondentene som oppga å ha brukt tjenesten NAIS.

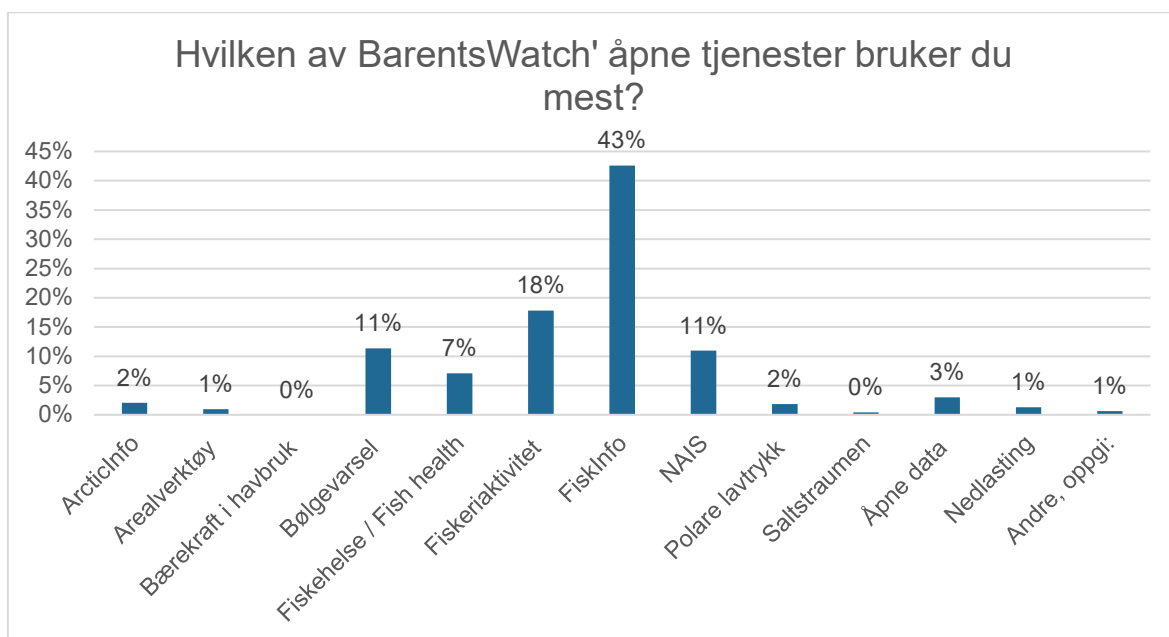
Vi stilte det samme spørsmålet til brukere av de lukkede tjenestene. Også her var flere valg mulig. Figur 3 nedenfor viser resultatene.



Figur 3 Fordelingen av svar på spørsmålet «Hvilke av BarentsWatch' lukkede tjenester har du brukt? Flere valg er mulig». n = 1011. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

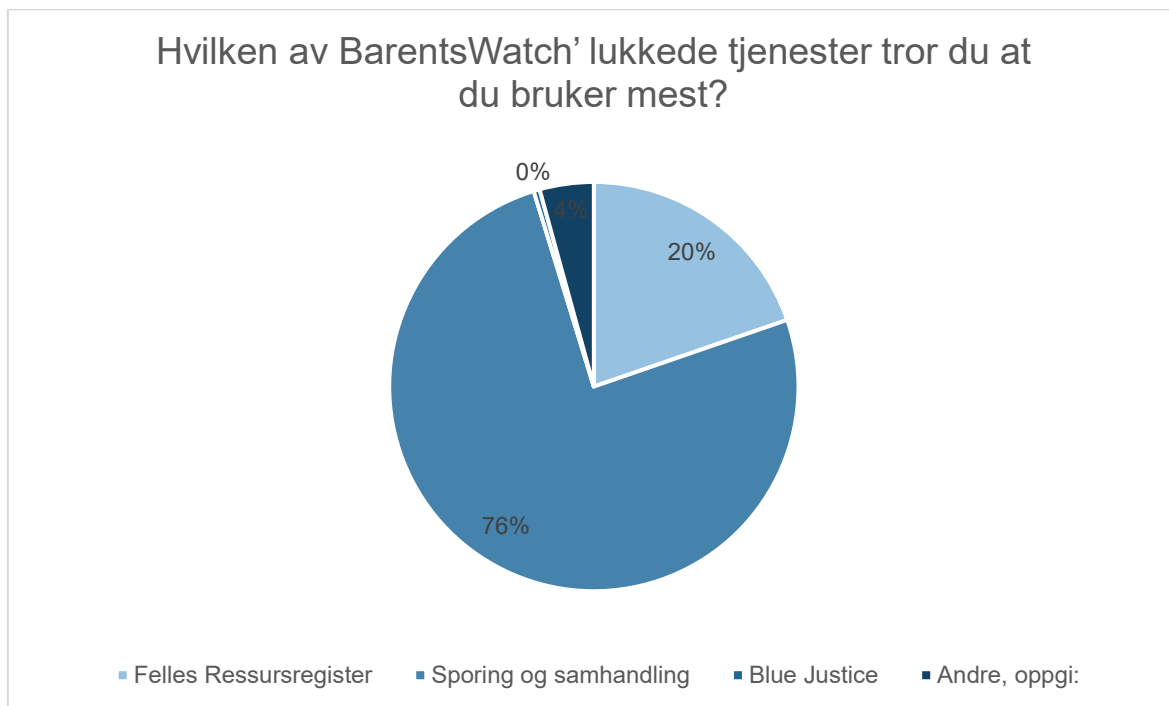
58 prosent av respondentene hadde ikke brukt noen av BWs lukkede tjenester, men av de som bruker dem, er det Sporing og samhandling som er blitt brukt av flest (34 prosent). Deretter følger Felles ressursregister med 12 prosent.

I tillegg spurte vi respondentene om hvilke tjenester de brukte mest. Her var bare ett svar mulig pr. informant. Figur 4 viser fordelingen for åpne tjenester. Som vi ser av figuren, er det FiskInfo et flertall av informantene bruker mest. Deretter følger Fiskeriaktivitet, Bølgevarsel og NAIS.



Figur 4 Fordelingen av svar på spørsmålet «Hvilken av BarentsWatch' åpne tjenester bruker du mest?». n = 932. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

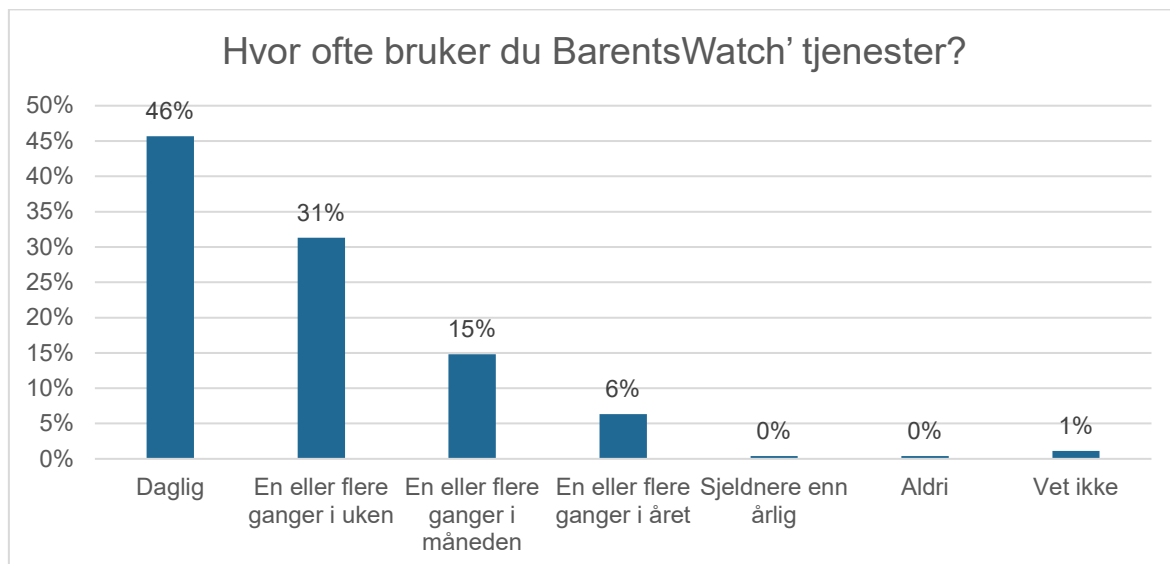
For de lukkede tjenestene er det Sporing og samhandling som brukes mest, som vi kan se av figur 5.



Figur 5 Fordelingen av svar på spørsmålet «Hvilken av BarentsWatch' lukkede tjenester tror du at du bruker mest?». n = 421. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW

Hvor ofte bruker informantene BW?

Vi spurte informantene om hvor ofte de bruker BW. Se svarene i figur 6 nedenfor. Nesten halvparten (46 prosent) oppga at de bruker BW daglig. 31 prosent sa at de bruker BW en eller flere ganger i uken. Dette forteller oss at størstedelen av respondentene er forholdsvis hyppige brukere av BW.



Figur 6 Fordelingen av svar på spørsmålet «Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester?». n = 994. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

Vår vurdering av spørreundersøkelsen

Etter vår vurdering er spørreundersøkelsen egnet for å belyse evalueringsspørsmål om BWs tjenester og måloppnåelse. Med en stor og variert gruppe av respondenter, som både fremstår engasjerte og informerte, gir svarene en innsikt i brukernes perspektiver. Vi vurderer derfor at funnene fra spørreundersøkelsen kan tillegges vekt i vurderinger om BWs tjenestetilbud og måloppnåelse.

2.4 Intervjuer

For å sikre at undersøkelsen har tilstrekkelig dybde i datainnsamlingen, har vi gjennomført en rekke intervjuer med ulike aktører, både ansatte i BW, medlemmer av departementsgruppen, medlemmer av OP-gruppen og etatsgruppen og andre sentrale brukere.

Intervjuene er viktige blant annet for å få frem departementenes og etatenes erfaring med formål og hovedmål, kunnskap om utvikling i leveranser i henhold til styringsdokumentet, innsikt i fordeling av oppgaver og ansvar i styringsmodellen. Videre brukes intervjuene til å få departementer og etaters syn på dagens styringsmodell, og muligheter for videreutvikling. Intervjuene brukes også til å få innsikt i forhold som angår sikkerhet og robusthet både for åpne og lukkede tjenester i BW.

Intervjuene er gjort som semistrukturerte dybdeintervjuer. Metoden er samtaler med informantene med utgangspunkt i intervjuguide. Ved bruk av intervjuguide er temaene som skal dekkes i hovedsak fastlagt på forhånd, men det er også mulig å gå dypere inn i tema og problemstillinger som dukker opp i løpet av intervjuet. Vedlegg A viser intervjuguider for henholdsvis intervjuer med etater og FoU-partnere / eksterne brukere.

Utvalget av informanter er delvis basert på forslag i prosjektforslaget, delvis forslag fra oppdragsgiver og også til dels basert på innspill om informanter som er kommet opp som del av evalueringsprosessen, for eksempel gjennom intervjuene.

Vi har gjennomført totalt 44 intervjuer som en del av evalueringen. Tabellen nedenfor gir oversikt over disse intervjuene.

Tabell 1 Oversikt over aktører/informanter vi har intervjuet, og antallet intervjuer. Merk at flere av intervjuene har vært gruppeintervjuer, så det totale antallet informanter er høyere enn antallet intervjuer.

Aktør/informanter fra	Antall intervjuer
Leder/ansatte i BW (inkludert flere gruppeintervjuer)	8
NFD som etatsstyrer	1
Ledere fra Kystverket	1
Medlemmer av departementsgruppen	7
Medlemmer av etatsgruppen	12
Medlemmer av OP-gruppen	6
Dataleverandører/dataportalaktør	3
Andre sentrale eksterne brukere	6
Totalt antall intervjuer	44

Intervjuene er i hovedsak gjennomført via Teams, men vi har også gjennomført noen av intervjuene fysisk.

2.5 Møter og dialogseminar

Som en del av evalueringen har vi også gjennomført møter og dialogseminarer der vi har presentert, og fått tilbakemeldinger på, foreløpige funn. Vi hatt et møte med departementsgruppen knyttet til hovedproblemstillingene 1 og 2 i evalueringen, samt et tilsvarende møte med medlemmer av OP-gruppen og etatsgruppe. I tillegg har vi hatt et eget møte med ansatte i BW. Hensikten har vært å få tilbakemeldinger på foreløpige analyser og vurderinger fra sentrale aktører involvert i evalueringen.

2.6 Analysemetoder

I analysene har vi sammenstilt de innsamlede dataene. Disse utgjør et grunnlag for å gjøre vurderinger opp mot evalueringsspørsmålene. Når vi har samlet inn og analysert ulike typer data som kan belyse de samme spørsmålene, innebærer det at vi triangulerer mellom ulike datakilder. Ved å triangulere, kan vi få grundigere belegg for funn og konklusjoner, for eksempel ved at dybdeintervjuer og spørreundersøkelse peker i retning av de samme konklusjonene. Intervjuene er lagt inn og analysert i analyseverktøyet NVivo.³ Utredning av videreutvikling er gjort i tråd med utredningsinstruksen.

³ <https://alfasoft.com/no/programvare/statistikk-og-dataanalyse/qda-kvalitativ-dataanalyse/nvivo/>

I rapportens vurderinger av alternative nettverksmodeller og videre organisering, har vi støttet oss på metodikken i utredningsinstruksen, der seks grunnleggende spørsmålene i instruksens punkt 2-1 skal svares ut:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Metodikken i utredningsinstruksen tilsier at man skal gjøre en helhetlig vurdering av fordeler og ulemper av alternative tiltak før man kommer med en anbefaling om gjennomføring av et statlig tiltak.

3 Om BarentsWatch

I dette kapittelet beskriver vi kort bakgrunnen for at BW ble opprettet, hvordan BW er organisert og styrt, og gir en oversikt over de ulike tjenestene som tilbys i portalen.

3.1 Kort oversikt

BarentsWatch-programmet startet opp i 2012 og fikk sin hovedbase i Tromsø. Formålet var «å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte».⁴

Det foreligger et eget styringsdokument for BW fra 2017, fastsatt av Samferdselsdepartementet. Dokumentet etablerer formål, hovedmål, leveranser, styringsparametere, føringer for BW-arbeidet, samt angir organisering og oppgavefordeling. Denne evalueringen tar utgangspunkt i dette styringsdokumentet og de målsettingene som kommer frem der.

BW finansieres i hovedsak over NFDs budsjett. BW er organisert som en avdeling i Kystverket, der daglig drift ledes av BW-sekretariatet. BW er dermed underlagt styring i tråd med reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten.

I løpet av årene har det blitt flere tjenester, brukere og etater som er kritisk avhengige av BWs tjenester. Disse er avhengige av at BW sikrer stabil drift og sikker tilgang til tjenestene. Dermed øker også krav og kostnader knyttet til robusthet og stabil og sikker drift over tid.

En rekke departementer, etater og forskingsinstitutter samarbeider om BW. Prioritering av prosjekt- og tjenesteutvikling skjer i samråd med disse virksomhetene. Styringsdokumentet definerer en departementsgruppe bestående av Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet.

I tillegg er det etablert en etatsgruppe ledet av Kystverket, som skal bidra til fremdrift i BW-programmet gjennom samarbeid og forankring i etater og institusjoner. Det innebærer å behandle aktivitetsplan og budsjetter, og være en arena for samarbeid mellom samarbeidspartnere og bidragsytere i BW. Det settes også ved behov ned arbeidsgrupper i samråd med etatsgruppen. BW endrer eller påvirker ikke forvaltnings- eller ansvarsfordelingen mellom de ulike sektor-myndighetene.

Etatsgruppen for BW holder to–tre møter per år, mens departementsgruppen møtes ved behov. BWs lukkede del får i tillegg innspill fra OP-gruppen. Denne gruppen møtes om lag annenhver måned.⁵

BW har siden oppstarten brukt eksterne konsulenter til utvikling og drift av tjenestene. I tjenesteutviklingen brukes smidig utviklingsmetodikk, med stort fokus på brukerinvolvering i alle faser. Se tekstboksen under for en forklaring av hva smidige utviklingsmetoder innebærer.

⁴ Barentswatch.no: Målsettinger og mandat <https://www.barentswatch.no/kontakt-oss/malsettinger-og-mandat/>

⁵ Dette oppgis i BarentsWatch Aktivitetsplan 2022

Smidige utviklingsmetoder

Smidige utviklingsmetoder er en tilnærming til programvareutvikling som innebærer teambasert arbeid med stor grad av selvstyre og hyppige tilbakemeldinger fra brukere og kunder. Disse metodene ble introdusert på slutten av 1990-tallet for å takle utfordringer ved programvareutviklingsprosjekter som ikke leverte som forventet. Smidige metoder erstattet tradisjonelle «fossefallsmetoder» og har siden blitt en bransjestandard for utvikling av digitale produkter.

Scrum er den mest populære smidige metoden, men det finnes også andre metoder som Ekstremprogrammering (XP) og Kanban. Et manifest fra 2001 (se agilemanifesto.org) definerte prinsippene for smidig utvikling, som legger vekt på mennesker og samspill, fungerende programvare fremfor omfattende dokumentasjon, samarbeid med kunden fremfor kontraktsforhandlinger, og å være fleksible for endringer heller enn å følge en streng plan. Læring underveis i arbeidet er en sentral del av programvareutviklingsprosessen.

Smidige utviklingsmetoder beskriver roller og arbeidsprosesser, men fokuserer på at beslutninger tas av teamet og at det er få formelle roller. Disse metodene har utviklet seg for å støtte ulike typer utviklingsprosjekter, inkludert distribuert utvikling, sikkerhetskritisk programvare og store IT-prosjekter med flere team.

Kilde: snl.no

3.2 Tjenestene BW tilbyr

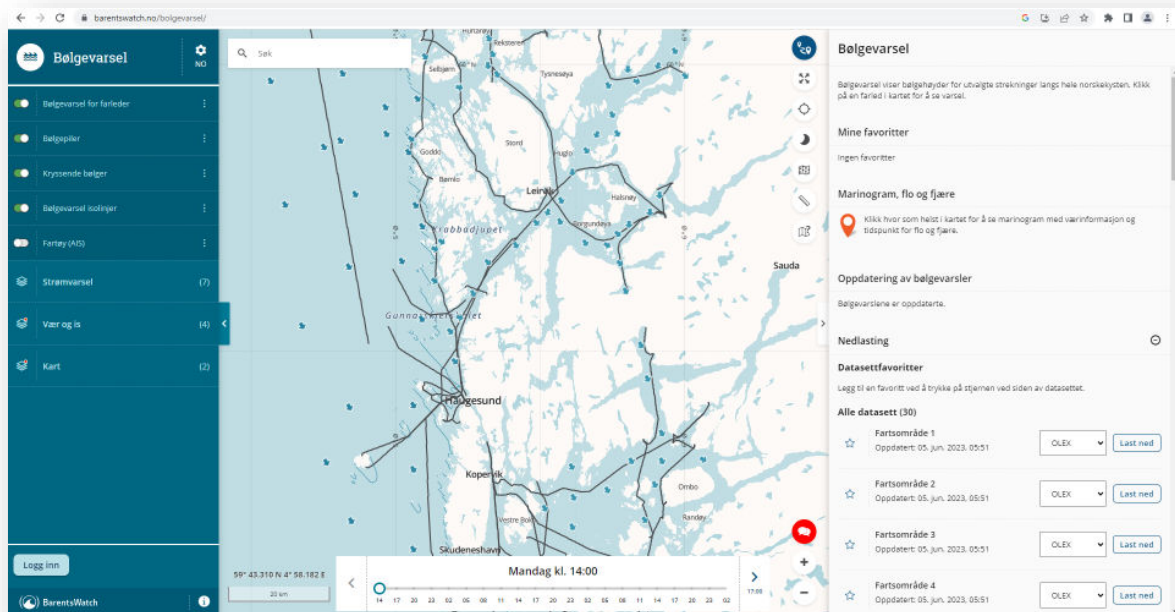
BW tilbyr i dag følgende tjenester i åpen del:

- ▶ **ArcticInfo** henvender seg mot skipstrafikken som dominerer i de arktiske områdene, for eksempel fiskebåter, cruisetrafikk og forsknings- og ekspedisjonsverktøy. Tjenesten inneholder informasjon om arktiske farvann, spesielt tilpasset disse brukergruppene.⁶ Data som inngår er kart over is, værvarsel, rapportering til grønlandske myndigheter og AIS-data.
- ▶ **Arealverktøyet** ble utviklet på initiativ fra regjeringen i Meld. St. 37 (2012–2013). Formålet var å understøtte arbeidet med helhetlige forvaltningsplaner for havområdene og gjøre kunnskapen tilgjengelig for allmennheten. Arealverktøyet viser autoritative data levert av fagetatene for havforvaltning. Kartgrunnlaget som inngår viser naturressurser, miljøtilstand, næringsaktiviteter, planer og reguleringer, samt referansedata.⁷
- ▶ **Bølgevarsel** viser bølgehøyder på utvalgte strekninger langs hele norskekysten. Sammen med informasjon om farleder er det informasjon i form av varsel, bølgepiler, kryssende bølger og isolinjer. I tillegg tilbyr tjenesten AIS (Automatic Identification System), strømvarsel og vær- og isdata. Hensikten med tjenesten er å gjøre det lettere å ferdes trygt på sjøen. Gjennom tjenesten kan sjøfarende tegne opp ruten de planlegger å seile og få tilsendt varsel for den valgte seilasen. Til tjenesten medfølger Waveforecast API.⁸

⁶ ArcticInfo: <https://www.barentswatch.no/arcticinfo/>

⁷ Arealverktøy: <https://kart.barentswatch.no/arealverktoy?epslanguage=no>

⁸ <https://www.barentswatch.no/artikler/apndata/>



Figur 7 Skjermdump som viser tjenesten BWs tjeneste Bølgevarsel, med blant annet bølgevarsel for farleder, isolinjer og bølgepiler

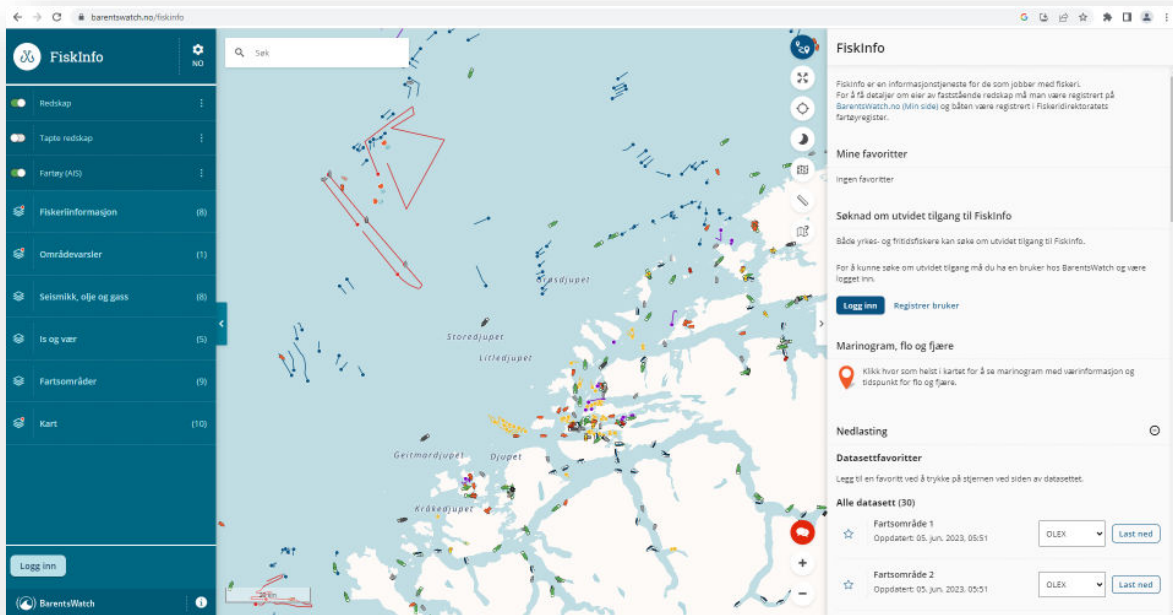
- ▶ **Bærekraft i havbruk** er en nettside som viser fakta om miljømessig, økonomisk og samfunnsmessig bærekraft i norsk havbruk. Nettsiden er et samarbeid mellom Nofima, SINTEF Ocean og BW,⁹ og dataene er også tilgjengelige gjennom Sustainability in Aquaculture API.¹⁰
- ▶ **FiskInfo** ble opprettet i 2015,¹¹ og er en informasjonstjeneste rettet mot personer som jobber innenfor fiskeri. Denne tjenesten viser fiskeriredskaper som er faststående, for eksempel liner, garn og teiner. I tillegg viser den redskaper som er tapt, og supplerer dette med informasjon om fiskeriregulering, områdevarsler, seismikk-data og informasjon om is, vær og fartsområder. Detaljert informasjon om faststående redskaper får man kun om man er registrert bruker av BW og om båten er registrert i Fiskeridirektoratets fartøyregister. Gjennom tjenesten kan redskapen som brukes meldes til Kystvakten. FiskInfo tilbys også som API, som kan gi brukeren tilgang til data i ulike kartplotter-format. Informasjon om redskap ligger i FishInfo Reporting API.¹²

⁹ Bærekraft i havbruk: <https://www.barentswatch.no/havbruk/>

¹⁰ <https://www.barentswatch.no/artikler/apndata/>

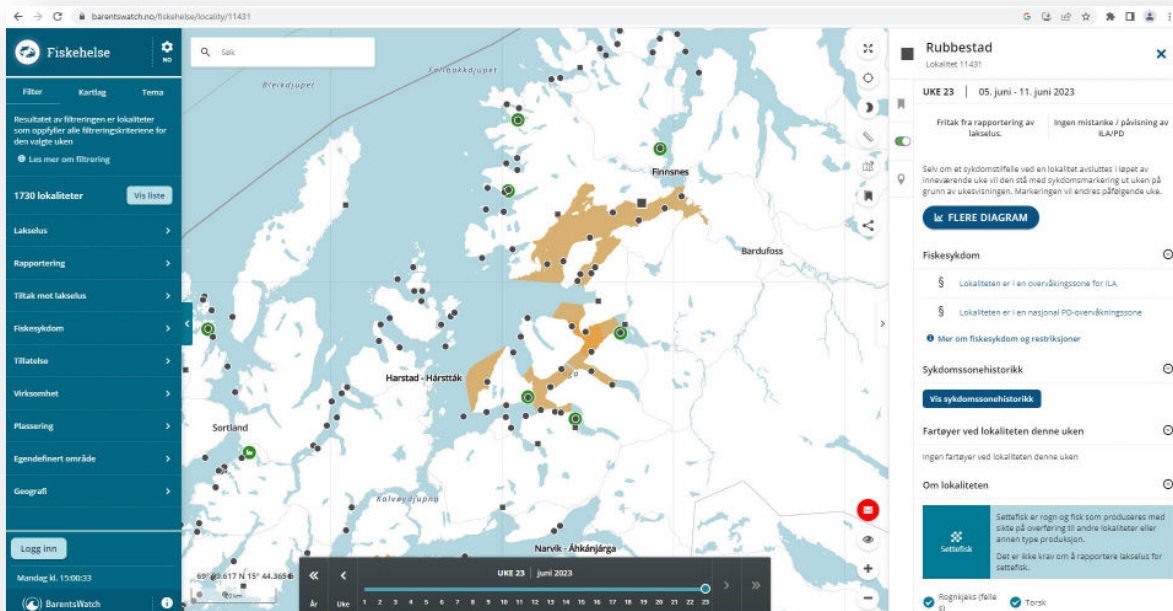
¹¹ Menon (2020): Vurdering av samfunnsnyttene av BarentsWatch. Menon-publikasjon nr. 29/2020

¹² Åpne data via BarentsWatch: <https://www.barentswatch.no/artikler/apndata/>



Figur 8 Skjermdump fra FiskInfo som viser fiskeredskaper og fartøy utenfor Nord-Vestlandet.

- **Fiskehelse** er en tjeneste som gir informasjon om helsen til fisk i sjøbaserte oppdrettsanlegg. Tjenesten har også informasjon om lokaliseringen av oppdrettsanleggene, fiskesykdoms-utbrudd (for eksempel lakselus) og rapportering av dette. Dataene er også tilgjengelige gjennom APlet Fishhealth, som inkluderer historikk tilbake til 2012.¹³



Figur 9 Skjermdump fra tjenesten Fiskehelse. Her finner man for eksempel informasjon om forekomsten av lakselus.

¹³ <https://www.barentswatch.no/artikler/apndata/>

- ▶ **Fiskeriaktivitet** er en tjeneste som gir informasjon om aktivitet innen bankfiske, fjordfiske og kystfiske innenfor gitte tidspunkt. Tjenesten viser også hvilke redskaper som brukes i fisket. Dataene er nedlastbare på flere forskjellige formater.
- ▶ **NAIS** («Norwegian AIS») viser lokaliseringen til alle fartøy som befinner seg i norske farvann (med unntak av mindre fartøy, av personvern hensyn). Dataene er hentet fra land og satellitt-baserte AIS-nettverk. Dataene finnes også i AIS API.¹⁴
- ▶ **Ohoi** ble lansert i mai 2023. Den viser informasjon for alle som skal ut i fritidsbåt, slik at de kan planlegge seilasen og sjekke på mobilen underveis. Tjenesten gir informasjon om vind, bølger og vannstand. Man kan også tegne sin egen rute med Ruteplanleggeren for å se varslere for strekningen. Hvis uhellet er ute, kan man trykke på redningsbøye-knappen for å se nødnummer og avstand til nærmeste redningsfartøy.
- ▶ **Polare lavtrykk** varsler om polare lavtrykk over de arktiske havområdene. Polare lavtrykk kan gi hurtige væromslag og dårlige forhold til sjøs. Dataene er også tilgjengelige gjennom Polar Lows API.¹⁵
- ▶ **Saltstraumen** varsler om hvordan strømmen snur, og hvilken fart strømmen holder i Saltstraumen. Dataene er også tilgjengelige i Saltstraumen API.¹⁶

Videre tilbys følgende tjenester i lukket del:

- ▶ **Felles ressursregister** skal gi nød- og beredskapssetater mulighet til å danne et felles situasjonsbilde av tilgjengelige ressurser. Registeret skal ha oppdatert og relevant informasjon om offentlige, private og frivillige ressurser. Det skal effektiviserer den operative innsatsen og bidra til å redde liv, helse og miljø.
- ▶ **Samhandlingsfunksjon Sporing og samhandling (SoS)** skal gi operative etater¹⁷ et samlet og felles situasjonsbilde om aktiviteten på havet og langs kysten. Tjenesten brukes til å overvåke havområder og dele sanntidsinformasjon internt og på tvers av operative etater.¹⁸

¹⁴ <https://www.barentswatch.no/artikler/apnedata/>

¹⁵ <https://www.barentswatch.no/artikler/apnedata/>

¹⁶ <https://www.barentswatch.no/artikler/apnedata/>

¹⁷ Med operative etater mener vi i dette tilfellet Fiskeridirektoratet, Kystverket, Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH), Kystvakten, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet, Politiet, Kripes, Økokrim, Miljødirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og Hovedredningssentralen. Hentet fra Bidrar til mer effektiv overvåkning <https://www.barentswatch.no/artikler/bidrar-til-mer-effektiv-overvakning/>

¹⁸ Bidrar til mer effektiv havovervåking: <https://www.barentswatch.no/havbruk/>

4 Måloppnåelse

I dette kapittelet presenterer vi funn og vurderinger knyttet til temaet måloppnåelse, det vil si om BarentsWatch har oppnådd målene som er fastsatt for BarentsWatch-programmet.

4.1 Innledning

De to evalueringsspørsmålene under temaet måloppnåelse er:

- ▶ I hvilken grad er formålet og hovedmålene med BW oppnådd?
- ▶ I hvilken grad leverer BW de leveranser som fremgår av styringsdokumentet? Som en del av dette skal det vurderes om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon.

Både i dette kapittelet og i kapittel 5 bruker vi funnene fra dokumentgjennomgangen, intervjuene og spørreundersøkelsen til å svare ut evalueringsspørsmålene. I hvert delkapittel vil vi først omtale selve evalueringsspørsmålet, og gjengi hvilke funn vi har fra dokumenter, intervjuer og spørreundersøkelsen for å besvare evalueringsspørsmålet. Disse funnene omtales først i kapitlene, og består av en gjengivelse av funn vi vurderer er relevante for problemstillingen som omtales. Resultatene som fremkommer her har blitt vurdert som relevante, troverdige og egnet til å belyse problemstillingen. Det angis hvor stor andel av informantene eller respondentene som har hatt de ulike synspunktene, enten gjennom en prosentangivelse av respondentene i spørreundersøkelsen, eller ved angivelse av antall informanter som har ment en ting, når det gjelder funn fra intervjuene.

Agenda Kaupangs egne vurderinger presenteres først i delkapittelet som heter «våre vurderinger». Vurderingene bygger på de funnene som er beskrevet, men vektlegges skjønnsmessig ut fra kriterier som relevans og frekvens.

4.2 I hvilken grad er formålet og hovedmålene med BW oppnådd?

Samferdselsdepartementet fastsatte i 2017 et formål og to hovedmål for BW i det såkalte styringsdokumentet.¹⁹ Formålet med BW er formulert som følger:

Formålet med BarentsWatch-programmet er å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte.

De to hovedmålene er:

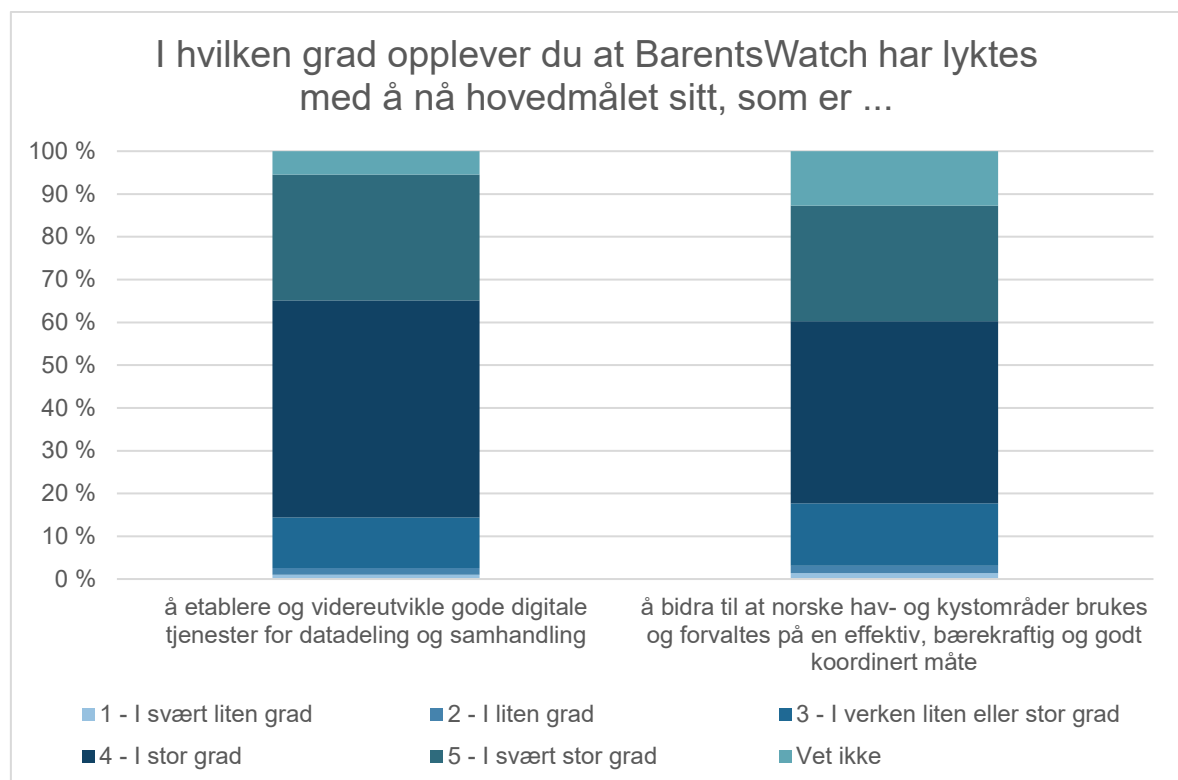
1. Norske etater med ansvar for hav- og kystområder skal ha pålitelige, effektive og sikre digitale tjenester som gjør det enkelt å samhandle på tvers av etatsgrenser
2. Myndigheter, næringsliv og enkeltpersoner som bruker norske hav- og kystområder, og andre som søker informasjon om tilstand og aktivitet i områdene, skal ha enkel tilgang til sammenstilte, relevante, oppdaterte og pålitelige offentlige data

¹⁹ Målsettinger og mandat. Fastsatt av Samferdselsdepartementet 23. november 2017, etter forutgående behandling i departementsgruppen. <https://www.barentswatch.no/artikler/malsettinger-og-mandat/>

4.2.1 BWs formål

Ifølge BW, løser de sitt formål gjennom å bygge tjenester som baserer seg på data som leveres av mange forskjellige etater og virksomheter.²⁰ I kapittel 3 har vi laget en oversikt over tjenester som BW leverer.

I spørreundersøkelsen til BWs brukere stilte vi spørsmål om i hvilken grad de opplever at BW har lyktes med å oppnå formålet sitt. Vi delte spørsmålet i to, slik at ett spørsmål handlet om hvorvidt BW har oppnådd «å etablere og videreutvikle gode digitale tjenester for datadeling og samhandling», og et annet spørsmål handlet om BWs bidrag «til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte». Resultatet er vist i figur 10.



Figur 10 Fordelingen av svar på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at BarentsWatch har lyktes med å nå hovedmålet sitt, som er ...» for to målformuleringer for BW. n = 881. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

Av de 881 personene som besvarte disse to spørsmålene, ser vi at et stort flertall i av respondentene i stor, eller svært stor grad mente at BW oppnår sitt formål. På spørsmålet om «å etablere og videreutvikle gode digitale tjenester for datadeling og samhandling» var det 80 prosent som mente at BW gjør dette i stor eller svært stor grad. Tallen er noe lavere på spørsmålet «å bidra til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte». Her er det 70 prosent som svarte at BW oppnår målet i stor eller svært stor grad. Noen flere svarte «i verken liten eller stor grad» på dette spørsmålet, og andelen som svarte «vet ikke» er også noe større på dette siste spørsmålet.

²⁰ BarentsWatch.no – Om oss <https://www.barentswatch.no/om/>

Gjennom intervjuene innhentet vi synspunkter fra medlemmene i departmentsgruppen, etatsgruppen og OP-gruppen – til sammen 33 personer. Informantene fikk mulighet til å velge mellom å kommentere på ordlyden i formålet og det enkelte hovedmål spesifikt, eller kommentere på disse tre samlet.

Så å si alle informantene var positive og mente at formålet og hovedmålene i all hovedsak er nådd. De aller fleste informantene skrøt av arbeidet BW har utført, og hva BW har fått til siden oppstarten. BW ble omtalt som en stor suksess av mange av informantene.

En annen informant mente at ordlyden i både formål og hovedmålene er for løse, og at det dermed blir for lett å oppfylle målene. Tre av informantene trekker frem det pågående arbeidet med å utvide BW-tjenester til også å dekke landområder gjennom inkludering av redningshundene, som et eksempel på at det kan være vanskelig å operasjonalisere BWs arbeid på bakgrunn av disse målene.

Noen av informantene trakk tidsperspektivet inn når de besvarte spørsmålet. De påpekte for eksempel at de kommende årene kan bli krevende for BW, og at den virkelige testen av hva BW kan få til, fremdeles ligger i fremtiden. En informant mente at det gjennom det siste tiåret har bygget seg opp forventninger som BW skal måtte jobbe hardt med å innfri. En annen informant mente måloppnåelsen aldri kan bli mer enn delvis, da målskiven som BW forventer å treffe også stadig flytter seg lenger bort som følge av teknologiutvikling og økte forventninger fra brukere og partnere.

Flere av informantene uttrykte tilfredshet over at BW har utviklet tjenester de har nytte av i sitt daglige virke, da mange av dem ikke selv har ressurser eller kompetanse til å utvikle slike tjenester selv.

Som beskrevet i kapittel 3, tilbyr BW i dag en rekke tjenester, som i stor grad er vinklet mot og tilpasset ulike brukergrupper. Dette ble også reflektert i intervjuene, da informantene i stor grad var opptatt av, og poengterte, at de svarte på vegne av én eller et fåtall tjenester. Ingen av informantene sa de hadde oversikt over alle tjenestene. På samme måte viser spørreundersøkelsen at respondentene spredte seg over en lang rekke tjenester- og i all hovedsak var fornøyd med disse.

4.2.2 Hovedmålet om pålitelige, effektive og sikre tjenester

Informantene vi har snakket med i denne evalueringen mente at BW i all hovedsak har oppnådd dette hovedmålet.

I sin årsmelding for 2021 viser Kystverket til at BW har flere og mer omfattende tjenester, flere brukere og flere etater som er kritisk avhengig av BWs tjenester, enn tidligere.²¹ Ifølge Kystverket fører dette til økte krav og kostnader knyttet til robusthet og sikker drift.

Kystverket skriver videre at en viktig prioritering fremover er bedre redundans for både de åpne og lukkede tjenestene. Øvrige kommentarer til *sikkerheten* i de digitale tjenestene til BW har kommet i denne evalueringen. For disse kommentarene viser vi til egen sikkerhetskartlegging i uttrykt vedlegg.²²

²¹ Kystverket Årsmelding 2021:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a508b168b1f84504a40e973b91170878/arsmelding-2021-for-kystverket.pdf>

²² Vi har valgt å legge begrepet informasjonssikkerhet til grunn i spørsmål om sikkerhet. Mens «IT-sikkerhet» kun fokuserer på det tekniske utstyret, handler informasjonssikkerhet om samspill mellom mennesker, prosesser og teknologi - <https://www.digdir.no/informasjonssikkerhet/informasjonssikkerhet-en-forutsetning-na-virksomhetens-mal/1123>

Ifølge BW er tjenestenes oppetid meget høy. Kravet til oppetid på lukket del er 99,99 prosent, mens kravet er 99,95 prosent for åpen del.²³ BW oppga at oppetiden overholdes, og trekker selv frem hvor viktig det er at tjenestene er tilgjengelige til enhver tid. Dårlig oppetid ble ikke nevnt en eneste gang, verken i intervjuene eller i spørreundersøkelsen. Vi tolker dette som et tegn på at BW tilbyr *pålitelige tjenester*.

I spørreundersøkelsen angir 60 prosent av respondentene at de er helt enig i at BW kan løse oppgaver på bedre måter (for eksempel mer effektivt, mer lønnsomt, med høyere kvalitet og med mer innovasjon. 22 prosent av respondentene sier seg delvis enig i dette. I intervjuene har de aller fleste informantene sagt seg enige i at BW har nådd dette hovedmålet, og bekrefter dermed at BW tjenester oppfattes som *effektive*.

Både spørreundersøkelsen og intervjuene indikerer høy tilfredshet med tjenestene BW tilbyr. Svarene tyder på at BW og deres tjenester er godt likt, ettersom de er raske med å utvikle nye tjenester, og er lydhøre overfor sine brukere. Det store antallet besvarelser som kom inn på spørreundersøkelsen, og det høye antallet fritekstsvaer – hele 1 294 stykker – tyder på at det er engasjement blant BWs brukere.

Samhandling mellom offentlige etater inngår i hovedmålet for BW, og er samtidig et spesifikt mål for flere av BWs tjenester, for eksempel de lukkede tjenestene, hvor nettopp samhandling og kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom etatene er et av hovedmålene til tjenesten. Dette gjelder for eksempel Sporing og samhandling²⁴ og Arealverktøyet.²⁵ I våre intervjuer med brukere av begge disse tjenestene, ble det bekreftet at tjenestene er viktige bidrag til samhandling. Dette gjelder kanskje særlig for tjenesten Sporing og samhandling, hvor det ikke finnes noen andre, alternative tjenester etatene kan bruke for å samhandle innenfor det samme temaområdet. Flere av informantene trakk også frem at BWs styringsstruktur, og den brede involveringen i denne, i seg selv bidrar til at etatene blir kjent med hverandre og samhandler bedre.

4.2.3 Hovedmålet om enkel tilgang til offentlige data

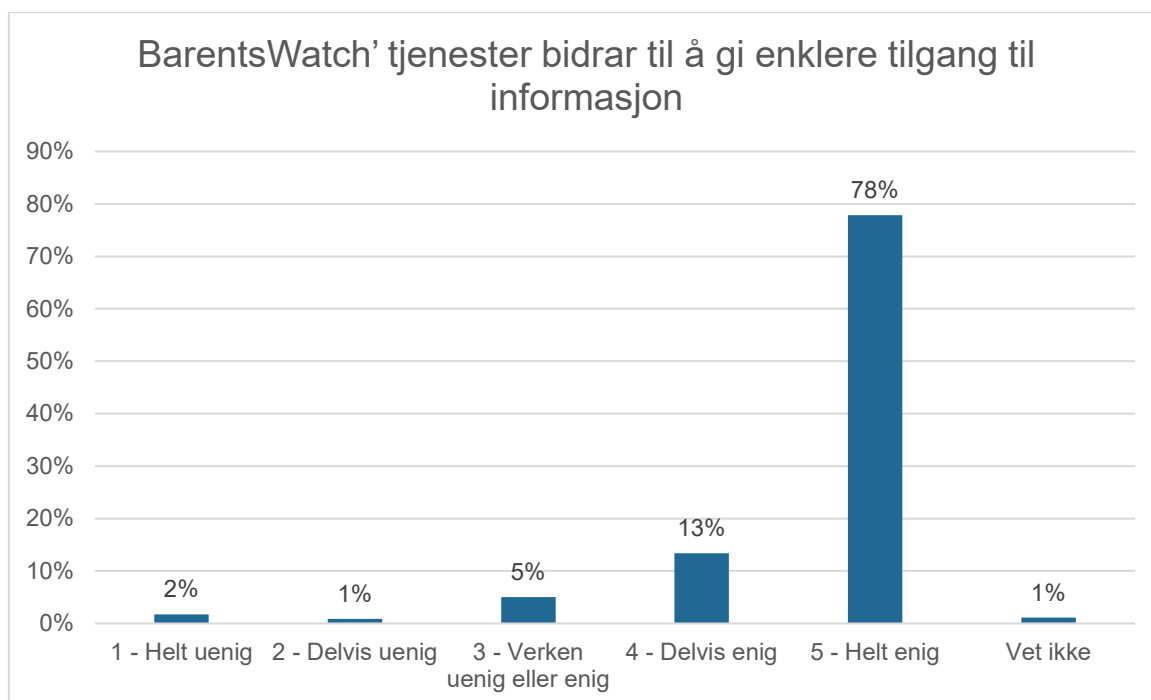
Informantene vi har snakket med mente at BW i all hovedsak har oppnådd også dette hovedmålet.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til påstanden «BarentsWatch' tjenester bidrar til å gi enklere tilgang til informasjon. Figur 11 viser svarfordelingen. Hele 91 prosent av respondentene var helt eller delvis enig i at BWs tjenester bidrar til enklere tilgangen til informasjon. 85 prosent er dessuten også helt eller delvis enig i at BW gjør det enklere å sammenstille informasjon, slik at det gir et mer helhetlig bilde av situasjonen.

²³ BarentsWatch Aktivitetsplan 2022

²⁴ Bidrar til mer effektiv overvåkning <https://www.barentswatch.no/artikler/bidrar-til-mer-effektiv-overvakning/>

²⁵ Arealverktøy for forvaltningsplanene <https://www.barentswatch.no/artikler/arealverktoy-for-forvaltningsplanene/>



Figur 11 Svarfordeling for påstanden «BarentsWatch' tjenester bidrar til å gi enklere tilgang til informasjon». n = 911. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

BW produserer ikke selv dataene som fremstilles til innsyn og nedlasting i portalen, eller som inngår i tjenestene BW utvikler. Det er i all hovedsak samarbeidende etater og virksomheter som produserer og eier disse dataene, og som deler dem med BW, som så kan videreformidle dem gjennom sine tjenester og kanaler.

BW distribuerer i dag data fra om lag 470 kilder og fra mer enn 40 ulike dataeiere, og *setter dem sammen* i sine tjenester. De fleste av disse tjenestene er i tillegg *enkelt og gratis tilgjengelige* for brukere gjennom nettsiden barentswatch.no, for nedlasting, gjennom innsyn og i form av API-er.

Blant brukerne av BW er det både myndigheter, næringsliv og enkeltpersoner som bruker hav- og kystområdene. Kystverkets årsmeldinger fra 2018 og frem til 2022 omtaler alle en økende bruk av BW sine tjenester. Veksten gjelder både antallet brukere og hvor lenge brukerne benytter seg av tjenestene. I 2019 økte bruken av de åpne tjenestene med nær 50 prosent, mens tallet på brukere økte med 30 prosent. I 2020 var det en liten økning i antall nye brukere, mens tiden hver bruker var inne på tjenesten økte med 30 prosent. Både i 2021 og 2022 omtales også bruken av tjenesten som økende.²⁶ Vi forstår disse tallene til å bety at dataene som BW tilbyr gjennom sine tjenester oppfattes som *relevante* for stadig flere brukere.

Når det gjelder hovedmåletts formulering om at dataene som BW formidler skal være *oppdaterte* og *pålitelige*, oppfatter vi at dette er krav som i større grad ligger utenfor BWs direkte kontroll. BW henter inn data fra dataeierne, og kan i mindre grad påvirke hvorvidt disse er oppdaterte. Det BW derimot kan gjøre, er å sørge for at dataene som fremkommer i portalen faktisk er de samme dataene som etatene selv publiserer. Dette sikrer BW gjennom å hente data fra dataeierne gjennom API-er.

Hvorvidt de dataene som formidles via BW er *pålitelige*, ligger også til en viss grad utenfor BWs kontroll. En informant, som vektlegger datadelingsfunksjonene i BW, mente måloppnåelsen kunne vært høyere om dataene som BWs tjenester baseres på i større grad hadde vært pålitelige.

²⁶ Kystverkets årsmeldinger for 2018 til 2022

Det er også flere av informantene som særlig trakk frem at datakvalitet og pålitelighet i dataene er en viktig faktor for at BW skal kunne nå dette hovedmålet. Flere av BWs utfordringer rundt datadeling, hvilke data som blir delt og påliteligheten i disse dataene er beskrevet i BWs egen datadelingsrapport fra 2022.²⁷

4.2.4 Våre vurderinger

BWs brukere er i stor grad enige om at formål og hovedmål er oppnådd. Her er det enighet mellom brukere som har besvart spørreundersøkelsen og de vi har intervjuet.

Formuleringene i formål og hovedmål kan fremstå som vage, særlig sett ut fra dagens perspektiv, med all utviklingen som vært knyttet til BW siden oppstart. På den ene siden kan man argumentere for at målformuleringene kan gi handlefrihet, fleksibilitet og nytenkning. På den annen side kan slike formuleringer gjøre det vanskelig for BWs ansatte å gjøre prioriteringer og vurderinger basert på dem. En annen konsekvens av løst formulert formål er formålsutglidning («*scope creep*»). Formuleringer av formål og hovedmål som i større grad spisser og beskriver BW handlingsrom, uten like stort rom for tolkning, vil for eksempel kunne være til bedre hjelp når det skal prioriteres mellom en mengde daglige oppgaver og innspill om videreutvikling, og vil bidra til å hindre formålsutglidning. Det vil eksempelvis også kunne gi hjelp og ryggdekning når det kommer forslag om videreutvikling av tjenester som er «kontroversielle», som å utvide dekningsområdet til landarealene.

Kommentarer og vurderinger spesifikt knyttet til formuleringen av formål

Formålet med BarentsWatch-programmet er å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte

Vi vurderer at BW siden oppstarten i meget stor grad har bidratt til at det har blitt etablert og videreutviklet digitale tjenester for datadeling og samhandling som har bidratt positivt for bruk og forvaltning av norske hav- og kystområder. Flere informanter trakk frem at de selv ikke ville hatt mulighet til å utvikle tilsvarende tjenester på egenhånd, og at nytten av tjenestene fra BW er stor.

Tjenestene som BW pr. i dag presenterer for sine brukere er i stor grad basert på data som leveres fra offentlige etater. Vi vurderer at tjenestene dekker et bredt spekter av brukerønsker og behov som finnes i Norge i dag. Denne tilfredsheten underbygges også av funn fra intervjuene, i tillegg fra spørreundersøkelsen.

Kommentarer og vurderinger direkte til hovedmålet om pålitelige, effektive og sikre tjenester

Norske etater med ansvar for hav- og kystområder skal ha pålitelige, effektive og sikre digitale tjenester som gjør det enkelt å samhandle på tvers av etatsgrenser

Vi vurderer at norske etater med ansvar for hav- og kystområder har fått pålitelige og effektive digitale tjenester gjennom BW. Vi vurderer at hovedmålet om sikre tjenester i stor grad er oppnådd. Det er likevel forbedringspotensial, og det er gjort funn i sikkerhetskartleggingen som for øyeblikket utgjør en bekymring, men ingen nærstående risiko. Tjenestene har høy oppetid, og BW har høyt fokus på å holde oppetiden god. Påliteligheten i dataene er det litt mer diskusjon om blant våre informanter, men både intervjuer og spørreundersøkelse viser at også her er tilfredsheten høy blant BWs brukere. Som tidligere beskrevet er datapålitelighet et område som delvis er utenfor BWs kontroll, da det er etatene selv som oppdaterer, forvalter og eier dataene BW bruker. Likevel er det avgjørende for troverdigheten til BWs tjenester at dataene som brukes er pålitelige.

²⁷ BarentsWatch 2022: *Deling av offentlige data via BarentsWatch Hva hindrer etatene i dele mer data?*

Variasjonen i tilfredshet med dataene i tjenestene har trolig sammenheng med at det er forskjell på hvilke data den enkelte bruker, og hva dataene brukes til. Videre ser vi at tjenestene oppfattes effektive og gode av brukerne, som i både intervjuer og spørreundersøkelse oppga høy tilfredshet med dem.

Når det gjelder formuleringen «gjør det enkelt å samhandle på tvers av etatsgrenser», ser vi at flere av tjenestene i BW har spesielt som mål å tilrettelegge for samhandling mellom etater, blant annet de lukkede tjenestene og Arealverktøyet. Dette er tjenester som antakelig ikke ville vært utviklet uten BW, og vi vurderer derfor at dette i stor grad bidrar til måloppnåelsen i dette hovedmålet.

Vi antar at når data fra ulike etater og dataeiere samles i samme portal, fører dette til at aktører fra ulike etater får bedre kjennskap til hverandre, og at dette i sin tur kan medføre økt samhandling.

Kommentarer og vurderinger direkte til hovedmålet om enkel tilgang til offentlige data

Myndigheter, næringsliv og enkeltpersoner som bruker norske hav- og kystområder, og andre som søker informasjon om tilstand og aktivitet i områdene, skal ha enkel tilgang til sammenstilte, relevante, oppdaterte og pålitelige offentlige data

I intervjuene som er gjennomført oppga informantene at de også er fornøye med BWs oppfyllelse av hovedmålet. Spørreundersøkelsen viser at brukerne i stor grad er enige i at de gjennom BW har enkel tilgang til informasjon om tilstand og aktivitet i disse områdene. Vi vurderer derfor at dataene som distribueres gjennom BW er enkelt tilgjengelig, da de tilbys både til nedlasting, for innsyn og gjennom API-er uten kostnad for brukeren på barentswatch.no.

Det faktum at BW setter sammen data fra 467 forskjellige kilder i sine tjenester, som beskrevet i delkapittel 4.2.3, mener vi viser at BW evner å *sammenstille* data, slik hovedmålet tilsier. Antallet brukere, som øker år for år, viser etter vår mening også at tjenestene oppleves *relevante* av brukerne

For å oppnå målet om at dataene skal være *oppdaterte* og *pålitelige* er BW avhengig av at etatene som produserer og deler data bidrar til å «spille BW gode» gjennom å tilrettelegge sine data for god og effektiv deling, i tillegg til å opprettholde kvaliteten på dataene gjennom gode oppdateringsregimer.

4.3 I hvilken grad leverer BW de leveranser som fremgår av styringsdokumentet? Som en del av dette skal det vurderes om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon.

I styringsdokumentet²⁸ står følgende under punktet leveranser:

BarentsWatch skal levere digitale tjenester som brukerne etterspør, herunder:

- ▶ Trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen
- ▶ Digitale tjenester for næringsutøvere og andre brukere som gir mulighet for å kommunisere med forvaltningen
- ▶ Portal for offentlige data og informasjon om hav og kyst
- ▶ Tilrettelegging for analyser av tilgjengelige data

Nedenfor beskriver vi våre funn knyttet til de enkelte leveranseområdene.

Vurderingen av om tjenestene også er robuste i en krisesituasjon har vi gjort vurderingene i et eget uttrykt vedlegg.

4.3.1 Funn

Trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen

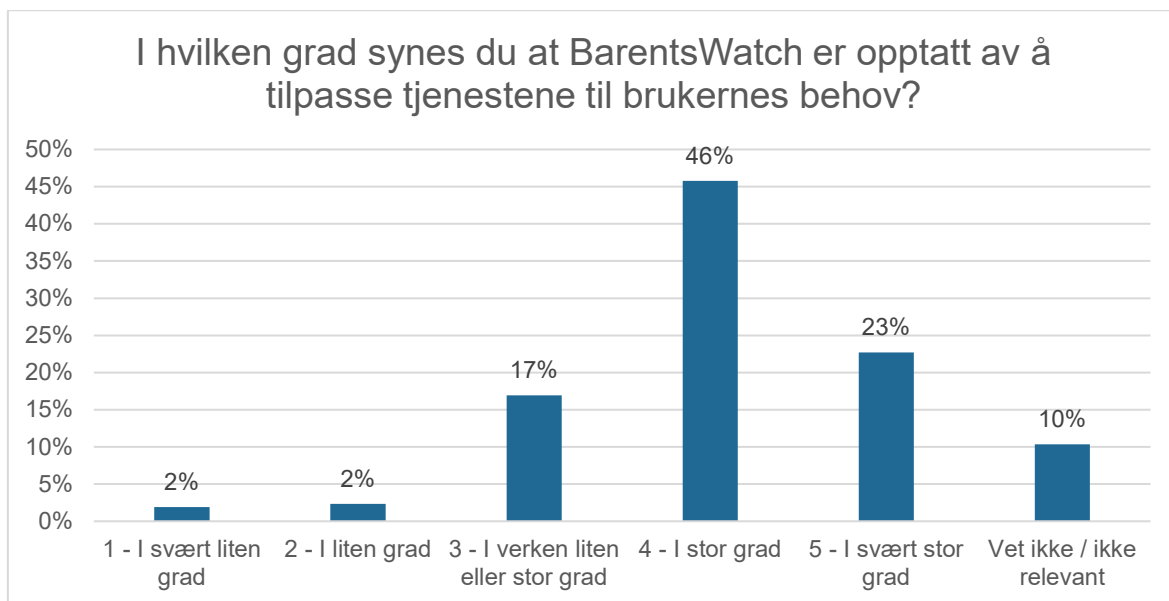
BW leverer to tjenester gjennom lukket del, som er avgrenset til definerte brukere i forvaltningen. De to tjenestene er Sporing og samhandling og Felles ressursregister. De lukkede tjenestene skal understøtte nasjonale offentlige myndigheters ivaretagelse av et helhetlig maritimt forvaltningsregime.²⁹ Dette er spesifisert til å understøtte lovgivning, tilrettelegging, informasjonsinnhenting og kontroll. Ytterligere funn, vurderinger og forslag knyttet til lukket del er gjort som en del av sikkerhetskartleggingen i uttrykt vedlegg.

Digitale tjenester som brukerne etterspør

I spørreundersøkelsen stilte vi et spørsmål som handlet om hvorvidt respondentene oppfattet at BW var opptatt av å tilpasse tjenestene til brukernes behov. Svarfordelingen vises i figur 12 nedenfor.

²⁸ <https://www.barentswatch.no/artikler/malsettinger-og-mandat/>

²⁹ Mandat for operativ ekspertgruppe



Figur 12 Fordeling av svar på spørsmålet «I hvilken grad synes du at BarentsWatch er opptatt av å tilpasse tjenestene til brukernes behov?» n = 898. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til bruker av BW

Figur 12 viser at 69 prosent mente at BW i stor eller svært stor grad er opptatt av å tilpasse tjenestene til brukernes behov. Det er kun 4 prosent som svarte «i liten grad» eller «svært liten grad».

Etterfølgende dette spørsmålet om brukertilpasning av tjenester, har vi spurt om det er noen tjenester BW burde levere, som ikke leveres i dag. 15 prosent av respondentene svarte «nei», mens 66 prosent svarte «vet ikke» på dette spørsmålet.

I intervju informerte BW at det er brukernes innspill – det vil si brukernes etterspørsel – som påvirker hvilke tjenester som skal utvikles på plattformen. Dette er også bekreftet i intervjuer med andre informanter.

Digitale tjenester for næringsutøvere og andre brukere som gir mulighet for å kommunisere med forvaltningen

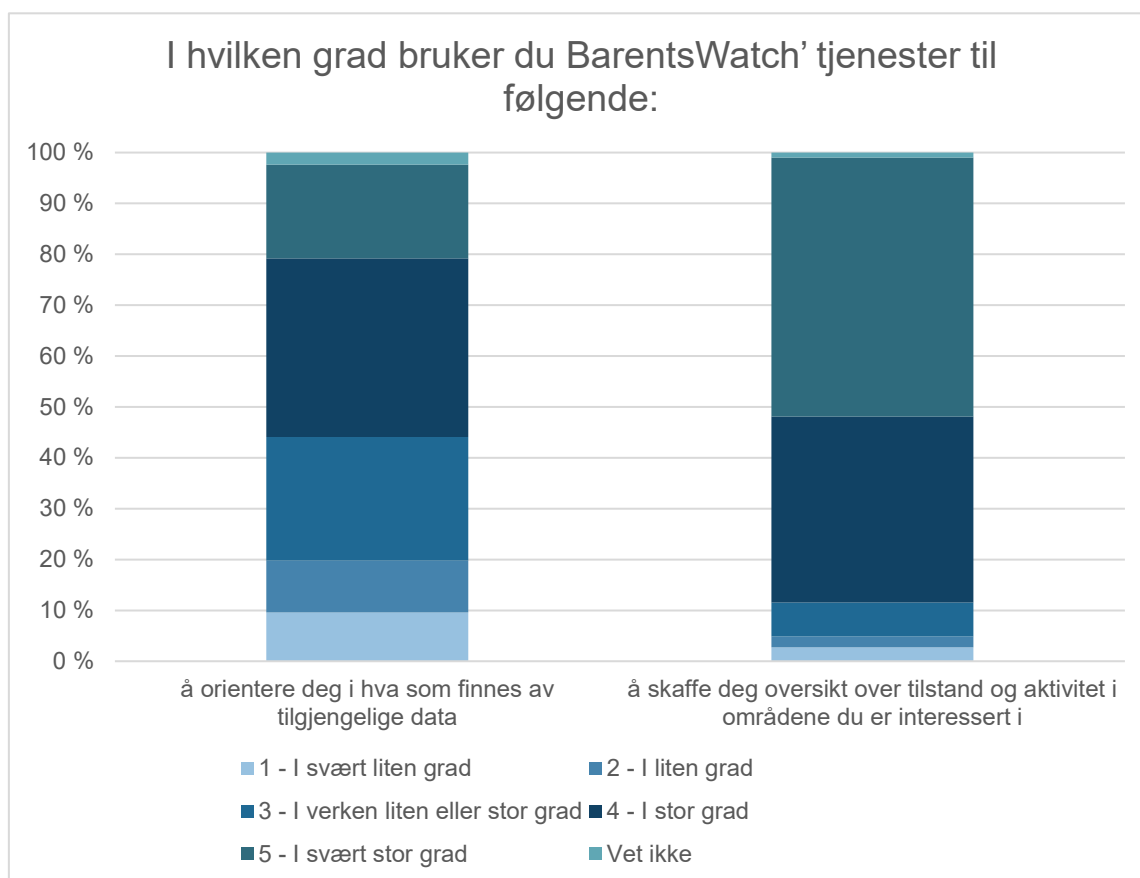
BW har utviklet tjenester som gjør næringsutøveres kommunikasjon med forvaltningen enklere. Et eksempel på dette er tjenesten Fiskehelse, der oppdrettsnæringen kan kommunisere med forvaltningen. Tjenesten har blant annet til hensikt å forenkle rapporteringen for alle involverte parter.³⁰

På samme måte brukes FiskInfo av fiskere til å melde fra til Kystvakten om at fiskeredskaper er satt i havet ut ifra et rapporteringskrav fra Fiskeridirektoratet, og angir hvor disse er plassert.³¹ Disse dataene legges deretter inn i Kystvaktens databaser, som igjen sender dataene tilbake til BW gjennom sitt API, og de blir synlige for brukerne der. Begge tjenestene får gode skussmål av brukerne i våre intervjuer og spørreundersøkelsen.

Portal for offentlige data og informasjon om hav og kyst

Det kan diskuteres hva som egentlig er kravene til en portal, og hvilke kriterier som skal oppfylles for å kunne kalle seg en portal. Vi legger til grunn at en portal innhenter og sammenstiller data fra forskjellige dataeiere, og presenterer dem samlet «i ett bilde». Spørsmålene som er stilt i spørreundersøkelsen baserer seg også på denne forståelsen av portal.

Spørreundersøkelsen inneholdt flere spørsmål som refererte til hvordan BW fungerer som portal for offentlige data, og informasjon om hav og kyst.



Figur 13 Svarfordelingen på spørsmål om bruk av BWs tjenester til to ulike formål. n = 919. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

³⁰ Fiskehelse – forklaring og bruksanvisning: <https://www.barentswatch.no/artikler/fiskehelse-forklaring-og-bruksanvisning/>

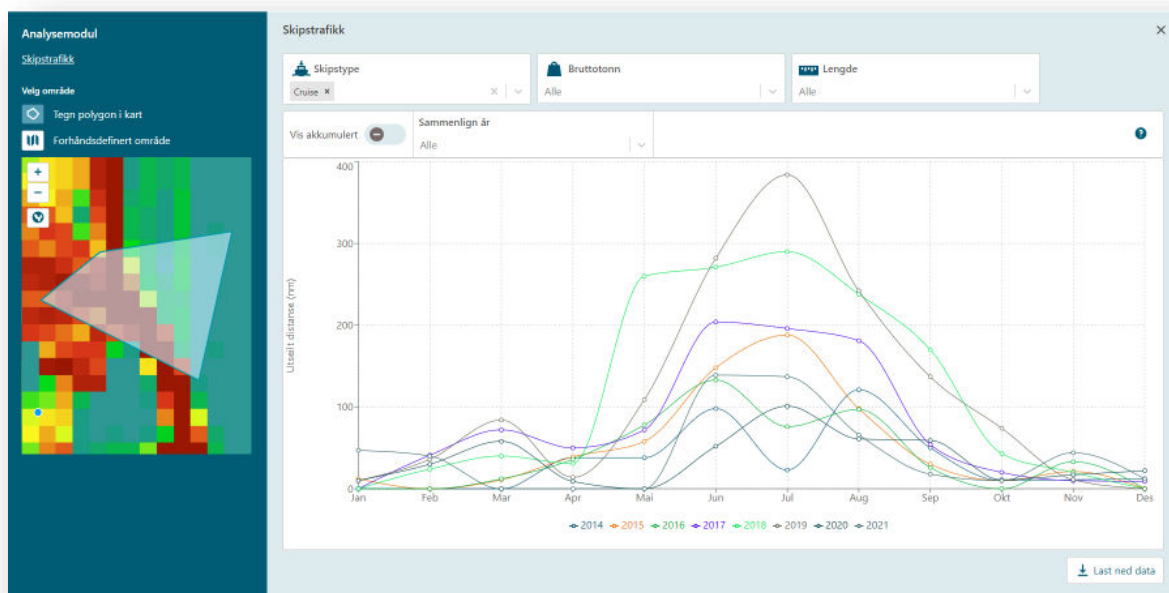
³¹ Rapportering av redskap <https://www.barentswatch.no/artikler/rapportering-av-redskap/>

Vi spurte i hvilken grad BWs tjenester ble brukt til å orientere seg i hva som finnes av tilgjengelige data. Figur 13 ovenfor viser resultatene. 53 prosent av respondentene bruker i svært stor eller stor grad BW til å orientere seg i hva som finnes av tilgjengelige data, men vi ser også at nærmere 20 prosent i liten eller svært liten grad gjør det samme. Dette kan trolig henge sammen med at ikke alle informantene er hos BW for å finne ny informasjon og data, men tvert imot er der for å levere fra seg informasjon og data.

Den høyre delen av figur 13 viser at mange av respondentene (88 prosent) i stor eller svært stor grad bruker BW til å skaffe seg oversikt over tilstand og aktivitet over områdene de er interessert i.

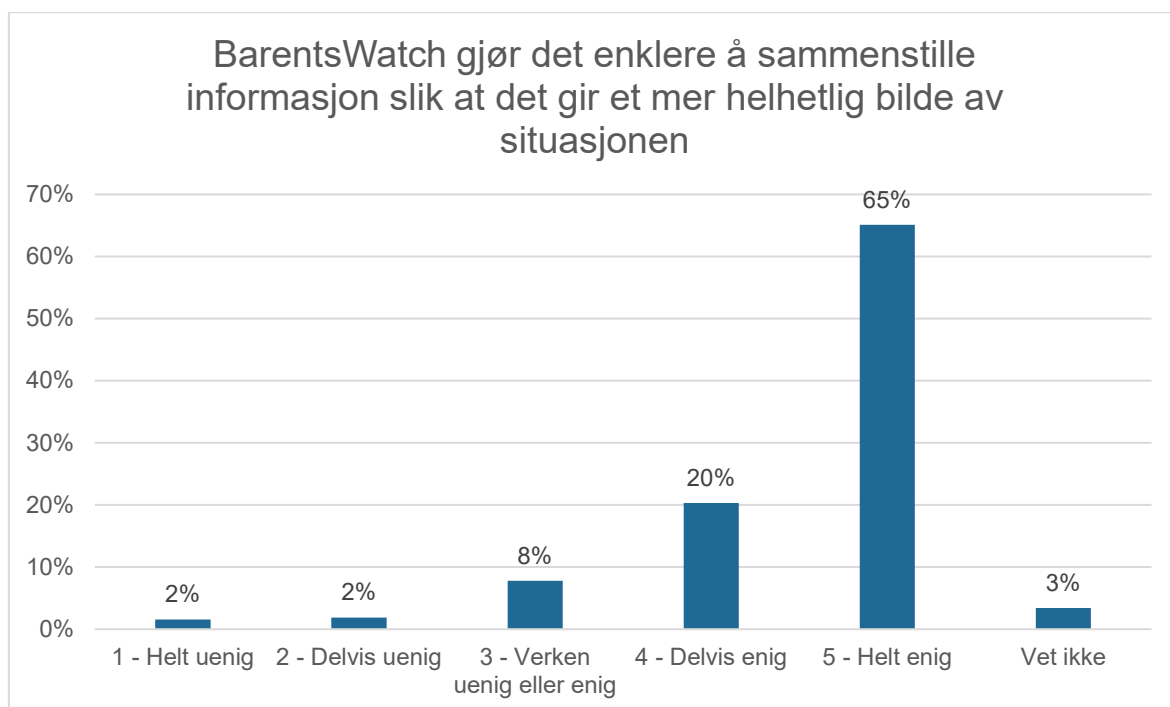
Tilrettelegging for analyser av tilgjengelige data

BW leverer i dag tilrettelegging av analyser som en del av sine verktøy, for eksempel i Arealverktøytjenesten. Analysemodulen muliggjør en enkel gjennomføring av forholdsvis enkle og relativt standardiserte analyser. Dette kan være nyttig for brukere som for eksempel mangler tilgang til og kunnskap om GIS-programvare, og slipper å selv laste ned store datamengder for å gjøre relativt enkle analyser. For mer komplekse analyser vil fremdeles innhenting av data til et eget GIS-verktøy være nødvendig.



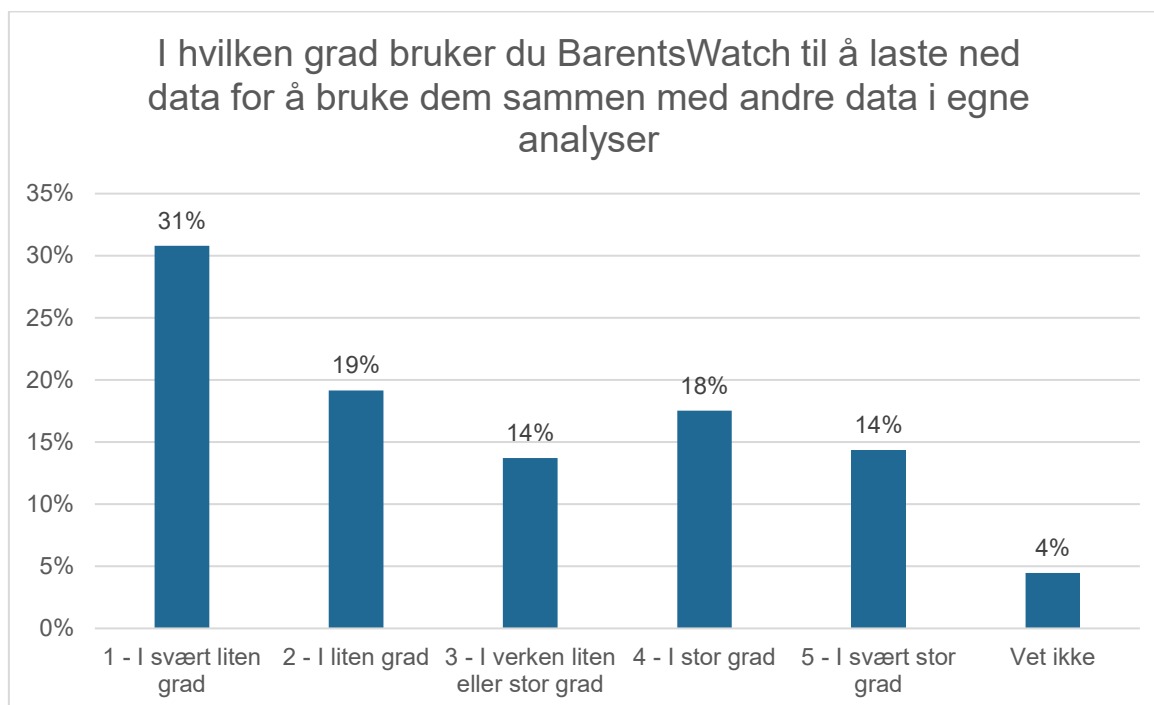
Figur 14 Analysemodulen i Arealverktøyet viser cruiseskipstrafikken i et selvdefinert område.

Det var et par av spørsmålene i spørreundersøkelsen som var særlig relevant for denne leveransen, se figurene 15 og 16 for spørsmål og resultater.



Figur 15 Svarfordelingen på påstanden om at BWs tjenester gjør det enklere å sammenstille informasjon slik at det gir et mer helhetlig bilde av situasjonen. n = 911. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

Figur 16 viser at i spørreundersøkelsen var det 85 prosent av respondentene som sa seg helt eller delvis enige i at BW gjør det enklere å sammenstille informasjon, slik at det gir et mer helhetlig bilde av situasjonen. Kun i underkant av 4 prosent var helt eller delvis uenige.



Figur 16 Svarfordelingen på spørsmålet «I hvilken grad bruker du BarentsWatch til å laste ned data for å bruke dem sammen med andre data i egne analyser?». n = 919. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW

Videre ser vi av figur 16 over at det er mange som i liten eller svært liten grad bruker BW til å laste ned data for å bruke dem sammen med andre data i egne analyser. Dette gjelder hele 50 prosent av respondentene. Det er 32 prosent av respondentene som gjør dette i stor eller svært stor grad.

En informant stilte spørsmål ved om «*tilrettelegging for analyser av tilgjengelige data*» er noe som i det hele tatt burde ligge innenfor BW mandat å lage slike tjenester. Vedkommende mente god kjennskap til, og forståelse av, dataene som ligger til grunn for analysen er avgjørende for at trygge og riktige analyser skal kunne utføres, og at BW ikke legger til rette for dette i sin portal.

Robuste tjenester også i en krisesituasjon

Tjenestenes robusthet er omtalt i flere av Kystverkets årsrapporter og aktivitetsplaner. Kystverkets årsrapport for 2021 omtaler økte krav og kostnader til robusthet og sikker drift, og behov for å prioritere bedre redundans for både åpne og lukkede tjenester. Dette skyldes utviklingen i BW med mer omfattende tjenester, flere brukere og flere etater som er kritisk avhengig av BW sine tjenester.³²

I aktivitetsplan for 2022 omtales risikoeksponeringen til BW å dekke «hele spekteret» av konsekvenser, slik som konsekvenser for liv og helse, økonomiske tap og tap av rennømmé. Det påpekes videre at man over lang tid har vært klar over at risikoeksponeringen er høy, og at man bevisst har valgt å godta dette. Det erkjennes som tvingende nødvendig å ta ned risikoeksponeringen.

Ifølge aktivitetsplanen for 2022 knytter utfordringer for IKT-sikkerhet seg både til teknisk sikkerhet og til å bygge en robust organisasjon på tvers av egne ansatte og innleide. Utfordringene rundt IKT-sikkerhet oppsummeres kort til:

- ▶ Mangler ved dokumentasjon og struktur rundt sikkerhetsarbeidet
- ▶ Datasenterstrukturen gir flere feilpunkt som isolert sett kan føre til sikkerhetsbrudd
- ▶ Organisering og dimensjonering av interne og eksterne ressurser³³

Nasjonal Sikkerhetsmyndighets omtaler det nasjonale risikobildet å være i stor endring, og påpeker behov for å oppdatere risikovurdering og tiltak i takt med endringene i risikobildet.³⁴ BWs aktivitetsplan for 2023 viser til at det er gjennomført en ROS-analyse som identifiserte mulige sårbarheter i 2022. Det påpekes at det er behov for å avsette betydelige midler i budsjettet til tiltak innen infrastruktur. Aktivitetsplanen viser også til at den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen har medført økt behov for å fokusere på sikkerhet og beredskap i BW. Det gjøres tiltak i Kystverket generelt, som kommer BW til gode. I tillegg gjøres det tiltak spesielt rettet mot BW-systemene.³⁵

Vi henviser til sikkerhetskartleggingen i uttrykt vedlegg for omtale av egne funn knyttet til dette spørsmålet.

Funn knyttet til BWs leveranser som helhet

Informantene vi har snakket med representerer i hovedsak departementsgruppen og etatsgruppen. Med få unntak var informantene positive til BWs måloppnåelse når det gjelder leveransene som oppgis i styringsdokumentet.

³² Kystverkets årsmelding 2021:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a508b168b1f84504a40e973b91170878/arsmelding-2021-for-kystverket.pdf>

³³ BarentsWatch aktivitetsplan 2022

³⁴ NSM Risiko 2023

³⁵ Referat departementsgruppemøte BarentsWatch 10112022

En informant mente det er et at målskiven hele tiden flytter seg når man skal vurdere leveransene. Etter hvert som BW utvikler sine tjenester, øker samtidig behovet og forventningene om videre-utvikling. En annen informant stilte spørsmål ved om det er de riktige tingene som har blitt utviklet innenfor de eksisterende leveranse-beskrivelsene i styringsdokumentet, og om det er andre aktører som kunne gjort det bedre.

4.3.2 Våre vurderinger

Både gjennom spørreundersøkelse og intervjuer kommer det tydelig frem at brukere og samarbeidsparter er fornøyde med tjenestene BW har utviklet. BW sier selv at de utvikler basert på det brukerne etterspør, og dette er altså brukerne enige i. Vi vurderer derfor det er grunn til å si at BW utvikler tjenester som brukerne etterspør. Ellers vil kommentere følgende til de enkelte leveranseområdene:

► **«trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen»**

BWs leveranser skal være trygge for en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen. God opptid for lukket del bekreftes av informanter, samt av aktivitetsplanen for 2022 som vi har fått tilgang til. For den lukkede delen er opptidskravet 99,99 prosent, noe som har blitt overholdt. Vi vurderer at BW i dag leverer trygge tjenester som bidrar til samhandling som oppfyller dette punktet. Ytterligere om funn, vurderinger og forslag knyttet til lukket del er gjort som en del av sikkerhetskartlegging i uttrykt vedlegg.

► **Om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon.** Det bredere spørsmålet om hvorvidt BW er robust også i en krisesituasjon omfatter både lukket og åpen del. Vår vurdering er at BW ikke er robust nok i en seriøs krisesituasjon slik som en naturkatastrofe eller krig. I sikkerhetskartleggingen i uttrykt vedlegg utdypes funn, vurderinger og mulige tiltak knyttet til identifiserte mangler.

► **«digitale tjenester for næringsutøvere og andre brukere som gir mulighet for å kommunisere med forvaltningen».** Tjenester som FiskInfo fungerer i dag som en måte fiskerne kan kommunisere med forvaltningen, gjennom at de selv kan legge inn, og ta ut, bruk i Fiskeridirektoratets karttjeneste. Vi vurderer derfor at BW har leveranser som oppfyller på dette punktet.

► **«portal for offentlige data og informasjon om hav og kyst».** Vi synes uten tvil at BW gjør dette innenfor segmentet «hav og kyst» i dag, og vurderer derfor at BW oppfyller dette leveransepunktet.

Portaler var nok det mest nærliggende å ønske seg på tidspunktet styringsdokumentene ble skrevet, men i dag har ord og begreper som plattform og økosystem i stor grad utvidet forståelsen av hvordan data og teknologi spiller sammen, og konsumeres av brukere.

► **«tilrettelegging for analyser av tilgjengelige data».** For å sikre at analyser av geografiske data blir riktigst mulig, vurderer vi det er viktig at gode metadata følger med data fra dataeier til konsument, og at konsumenter og analytikere også har tilgang til disse når de gjør sine analyser og tolker sine resultater. Det vil være dataeiers ansvar å sørge for at gode metadata medfølger datasettene, og BWs ansvar å sørge for at disse også kommer tydelig frem i analyseverktøyene de utvikler. Vi vurderer det som naturlig at portaler som BW også tilbyr tjenester som gjør det lett å utføre noen enkle analyser. Det er viktig å senke terskelen for gjennomføring av analyser på geografiske data, og dersom offentlige data skal tas i bruk, utnytte sitt potensial og i liggende dataøkonomiske potensial, er en slik forenkling av analyser meget viktig. På samme tid må de som lager disse analysemodulene sørge for at datakvalitet og bruksområde for de resulterende analysene også kommer klart frem. Vi vurderer at BW har måloppnåelse på leveransen «tilrettelegging for analyser av tilgjengelige data».

Våre undersøkelser viser at formuleringene som beskriver leveransene i sum oppleves som vide sett med dagens øyne. Dette kan gi rom for formålsutglidning («scope creep»). I en situasjon hvor man tvinges til å måtte prioritere, kan det være vanskelig å finne støtte for hva man bør prioritere basert på formuleringene av leveransene i styringsdokumentet.

BW har levert godt på leveransekravene som står i styringsdokumentet. BW har utviklet en rekke forskjellige tjenester som også skal vedlikeholdes fremover, samtidig som forventingene og ønskene om nyutvikling fra brukere og samarbeidsparter fortsetter. En kritisk budsjettsituasjon i fremtiden kan tvinge BW til å måtte legge ned tjenester som har få brukere, eller som opptar en uforholdsmessig stor andel av ressursene som BW har tilgjengelig.

5 Effektivitet

I dette kapittelet ser vi på funn og vurderinger knyttet til evalueringsspørsmålene om effektivitet. Vi ser altså på hvorvidt måloppnåelsen har vært kostnadseffektiv, og om styringen, organiseringen og finansieringen av BW legger til rette for effektiv drift og tjenesteutvikling.

5.1 Innledning

Hovedtema 2 i evalueringen er effektivitet, det vil si hvorvidt måloppnåelsen har vært kostnads-effektiv, og om styringen, organiseringen og finansieringen av BW legger til rette for effektiv drift og tjenesteutvikling.

Evalueringsspørsmålene er:

- ▶ Er formålet og hovedmålene oppnådd kostnadseffektivt?
- ▶ I hvilken grad er føringene som fremgår av styringsdokumentet ivare tatt i BWs virksomhet?
- ▶ I hvilken grad er grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere avklart når det gjelder tjenester rettet mot næringslivet?
- ▶ Hva er den samfunnsøkonomiske merverdien (addisjonalitet) ved tiltaket?
- ▶ Er BW organisert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse?
- ▶ Styres og finansieres BW på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?

Det siste av disse spørsmålene har vi brutt opp i to separate spørsmål, et om styring og et om finansiering, som vi ser på i henholdsvis delkapittel 5.7 og delkapittel 5.8.

5.2 Er formålet og hovedmålene oppnådd kostnadseffektivt?

I delkapittel 4.2 vurderte vi om målene og hovedmålene for BW er nådd. Vi fant stor grad av måloppnåelse. Spørsmålet om formålet og hovedmålene er oppnådd kostnadseffektivt dreier seg om til hvilken pris samfunnet har oppnådd effektene og målene med BW. Med andre ord innebærer vurderinger av kostnadseffektivitet å se på forholdet mellom ressursene som er brukt på BW (kostnadene) og resultatene som er oppnådd (målene).

Det er ulike innfallsvinkler til å vurdere kostnadseffektivitet. Det logiske utgangspunktet er å se på regnskapet for BW. Vi må se på blant annet hvilke kostnader som er knyttet til BW. Her vil regnskaper for BW og intervjuer gi informasjon til undersøkelsen. Det er også relevant å se på hvilke kostnader som andre aktører har, for eksempel ved å dele data med BW.

For å vurdere kostnadseffektiviteten, er det en fordel om man har mulighet til å vurdere tiltaket mot kostnadene ved andre tilsvarende tiltak. En annen mulighet er å se på bransjestandarder og beste praksis. Det vil være særlig aktuelt å se til andre portaler for offentlige data og offentlige geodata for å finne et sammenlikningsgrunnlag.

5.2.1 Kostnadene

Kostnadene ved BW

BarentsWatch årsmelding for 2022 viser at samlede kostnader for virksomheten var på 67,8 mill. kroner i 2022. Når det gjelder driftskostnader, er lønnskostnader oppgitt til 10,8 mill. kroner i 2022, mens driftskostnader for lukket og åpen del var henholdsvis 21,6 mill. kroner og 5,6 mill. kroner. Samlet var driftskostnadene 38,0 mill. kroner i 2022.

Når det gjelder investeringskostnader, er disse ført opp med om lag 29,8 mill. kroner i 2022, der 20,6 mill. kroner er ført på lukket del og 9,2 mill. kroner er ført på åpen del.

Tabell 2 nedenfor viser tilgjengelige kostnadstall for årene 2012–2022.

Tabell 2 BWs drifts- og investeringskostnader i årene 2012–2022. I cellene som er tomme er det ikke tilgjengelige tall. Kilder: Regnskapstall oversendt fra BW/Kystverket. Alle tall i 1000 kroner.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Driftskostnader	5 854	8 922	16 226	11 685	16 529	17 477	19 527	18 125	19 750	32 468	38 092
Lønnskostnader	3 204	4 935	8 504	8 269	7 148	7 975	7 826	8 084	7 583	6 410	10 836
Lukket del											21 582
Åpen del											5 614
Investeringer (B)	24 012	19 605	47 030	35 622	31 384	30 036	29 492	33 253	34 837	20 512	29 791
Lukket del			27 999	24 921	20 814	20 725	19 191	21 072		12 894	20 584
Åpen del	24 012	19 605	19 031	10 701	10 570	9 311	10 301	11 864		7 618	9 207
Sum kostnader	29 866	28 527	63 256	47 307	47 913	47 513	49 019	51 378	54 407	52 980	67 823

Av tabellen ser vi at de totale kostnadene har økt over tid. Mens driftskostnadene har økt betydelig, har lønnskostnadene variert i perioden. Investeringer ser ut til å ha nådd sitt toppunkt rundt 2014 og har siden variert. Når det gjelder forholdet mellom drifts- og investeringskostnader, var investeringskostnadene logisk nok betydelig høyere enn driftskostnadene i første fase. Over tid har forholdet mellom driftskostnader og investeringer endret seg, med driftskostnader som nærmer seg, og til slutt overgår, investeringskostnadene. Fra 2021 begynte driftskostnadene å overgå investeringskostnadene betydelig. Utviklingen viser at de første årene etter etableringen av BW var det høyere investeringer for å bygge tjenester og infrastruktur, mens det nå har blitt høyere driftsrelaterte kostnader.

BW har for tiden elleve stillingshjemler, i tillegg til en kommunikasjonsansatt som formelt sett hører til Kommunikasjonavdelingen i Kystverket, men som sitter i BW-avdelingen Tromsø. I tillegg er det innleide utviklere fra to konsultentselskaper som utvikler og drifter tjenester på henholdsvis lukket og åpen del. Konsultentselskaper har vært involvert i utvikling og drift av BW siden starten i 2012.

BW er forholdsvis unik i Norge, og det er vanskelig å finne et godt sammenligningsgrunnlag når det gjelder kostnader. BW er både en datadelingsplattform og en tjenesteplattform.

Kostnadene for virksomheter som leverer data til BW

Vi har ikke direkte tilgang til spesifikk informasjon om andre offentlige virksomheters kostnader ved å levere data til BW, men vi kan gi noen generelle betraktninger om mulige kostnader i denne forbindelsen. Kostnadene kan variere avhengig av flere faktorer, inkludert den spesifikke datatypen som deles med BW og mengden data som deles.

Virksomheter som deler data med BW kan ha kostnader knyttet til innsamling, validering, kvalitets-sikring og forvaltning av dataene. Dette kan inkludere investeringer i infrastruktur, sensorer, dataregistreringssystemer og personell som er ansvarlig for innsamling og bearbeiding av dataene.

For å sikre kompatibilitet og effektiv utveksling av data, kan det være nødvendig for virksomhetene å konvertere dataene til spesifikke formater eller følge standarder og protokoller.

Offentlige virksomheter må sikre at de dataene de deler er nøyaktige, pålitelige og i samsvar med relevante retningslinjer og standarder. Dette vil medføre kostnader knyttet til dataforvaltning og vedlikehold, datavask, verifisering, sikkerhetstiltak og overvåkning for å opprettholde datakvaliteten over tid.

Avhengig av hvordan dataene deles med BW, kan det også være kostnader knyttet til implementering og vedlikehold av datautvekslingsprotokoller, oppsett av API-er eller integrasjoner som muliggjør sømløs dataoverføring mellom virksomhetene og BW.

Det er viktig å merke seg at de faktiske kostnadene vil variere fra virksomhet til virksomhet, avhengig av deres spesifikke behov og situasjon.

Samtidig er det viktig å erkjenne at mange av disse kostnadene ville oppstått uansett, selv uten BW. For eksempel er det rimelig å anta at offentlige virksomheter som deler data med BW uansett ville hatt kostnader knyttet til innsamling, behandling og vedlikehold av data. Videre ville de offentlige virksomhetene uansett måtte håndtere kostnader knyttet til kvalitetssikring av dataene.

Ved å ha en felles plattform som BW for deling av data fra de offentlige virksomhetene, kan det være flere fordeler og kostnadsbesparelser. En felles plattform reduserer for eksempel behovet for investeringer i separate systemer for hver offentlig virksomhet. Ved å dele kostnadene for infrastruktur kan samfunnet redusere den totale ressursbruken.

Videre kan en brukervennlig og sentralisert plattform også bidra til å redusere kostnadene knyttet til brukerstøtte og support, ettersom det blir lettere for brukerne å navigere og få tilgang til dataene gjennom ett enhetlig grensesnitt.

5.2.2 Funn fra intervjuene

Generelle innspill angående kostnadseffektivitet

Informantene hadde generelt en positiv oppfatning av BWs kostnadseffektivitet. De uttrykte at BW fungerer bra, og at departementet har god kontroll på ressursbruken i BW. Det ble også pekt på at det ikke alltid er enkelt å skille mellom drift og investering, og at det er viktig at det blir rapportert på en god måte for å opprettholde kostnadseffektiviteten.

Informantene understrekte også at det kan bidra til kostnadseffektivitet å få etatene til å samarbeide om data. De så verdien av å kunne koble og hente data fra ulike kilder og få dem til å fungere sammen. Dette bidrar til kostnadseffektive løsninger og utnyttelse av eksisterende ressurser.

Det ble videre bemerket at virksomheten har et lite team og en slank utviklingsmodell. Informantene ga uttrykk for at teamet er raske til å respondere, smidig og stabilt, med få personalendringer. Dette bidrar til effektivitet og gode leveranser. Stabiliteten i bemanningen blir sett på som en bonus, og informantene ga uttrykk for at virksomheten har oppnådd imponerende resultater med relativt begrensede midler.

Selv om noen informanter ga uttrykk for at de ikke hadde nok kunnskap til å sammenligne med andre utviklingsarbeidere direkte, hadde de merket seg at BW bruker effektive utviklingsmetoder og bruker private aktører til drift. Det blir også påpekt at tjenestene er mye brukt og at samfunnsnyttene er stor, noe som bidrar til den opplevde kostnadseffektiviteten.

Generelt sett gir informantenes uttalelser inntrykk av at virksomheten oppfattes som kostnadseffektiv, med god kontroll fra eierdepartementet, bevissthet om viktigheten av god rapportering og verdien av samarbeid om data for å oppnå kostnadseffektive resultater. En informant pekte på at ressursbruken indikerte at det jobbes effektivt og smidig i BW. Man får en IT-løsning som man ellers ikke ville ha kunnet finansiere.

Om konsulentbruken i virksomheten

De av informantene som uttalte seg om bruken av konsulenter i virksomheten, ga ulike synspunkter. Noen var skeptiske og stilte spørsmål om BW har tilstrekkelig kontroll på konsulentbruken, mens andre uttrykte tro på at bruk av konsulenter har vært kostnadseffektivt og fornuftig.

En informant påpekte at konsulentene har vært der over tid, kjenner prosjektene og utfordringene godt, og at de derfor ikke trenger mye tid for å komme inn i ting. Dette gir inntrykk av at bruk av konsulenter har vært kostnadseffektivt.

En annen informant uttrykte bekymring for om virksomheten har nok kompetanse internt til å styre konsulentene. Vedkommende understrekte viktigheten av å være en opplyst kunde og er bekymret for at konsulentene kan dra virksomheten i retninger som ikke nødvendigvis er ønsket. Det ble også påpekt at det har vært stilt spørsmål om hvor mye virksomheten bruker på konsulenter og om det er mulig å spare på dette. Samtidig ble det anerkjent det at virksomheten leverer mye med relativt få midler.

Det ble også nevnt at virksomheten har en slank utviklingsmodell med en liten stab av fast ansatte. Det ble påpekt at oppdragene er godt spesifiserte, og at leveransene fra konsulentfirmaene er gode. Dette gir inntrykk av at virksomheten har en ganske strømlinjeformet tilnærming.

Det ble også pekt på at det gir tyngde og forutsigbarhet å ha en kontrakt med en stor leverandør.

Samlet sett var det en blanding av meninger om bruken av konsulenter i BW. Noen så det som en kostnadseffektiv og fleksibel løsning, mens andre uttrykte bekymring for mangel på intern kompetanse og kontroll. Det ble også påpekt at virksomheten har oppnådd gode resultater med en slank utviklingsmodell og godt spesifiserte oppdrag fra konsulentfirmaene.

Det er et par informanter som mente at det å drive med smidig utvikling er veldig kostnadseffektivt.

5.2.3 Våre vurderinger

Basert på funnene fra undersøkelsen vår, kan man argumentere for at BW har oppnådd sine formål og hovedmål på en kostnadseffektiv måte.

For det første er BW en fellesløsning, der data samlet inn av flere etater gjøres tilgjengelig gjennom en felles portal som er tilgjengelig åpent (åpen del) eller for et utvalg aktører (lukket del). Men kan nærmest si at det er «per definisjon» en kostnadseffektiv måte å gjøre det på, ikke minst fordi ulike etater slipper å gjøre samme datainnhenting, sammenstilling og tilgjengeliggjøring flere ganger. Samfunnet får også utnyttet stordriftsfordeler.

BW høster synergieffekter gjennom å produsere tjenester som ville kostet mye mer dersom hver etat hadde gjort sammen jobben selv

Flere informanter ga en positiv oppfatning av BWs kostnadseffektivitet og evne til å oppnå resultater med begrensede midler. Det ble påpekt at virksomheten har oppnådd imponerende resultater med en relativt liten stab av fast ansatte og en slank utviklingsmodell. Dette indikerer på at ressursene blir effektivt utnyttet, og at virksomheten oppnår gode leveranser til tross for begrensede midler.

BW har forholdsvis få ansatte og kun en mindre andel av de totale kostnadene er lønnskostnader. Samtidig utgjør utgifter knyttet til konsulenter den klart største andelen av kostnaden, noe som kan gjøre det mer krevende å vurdere kostnadseffektiviteten til virksomheten. Selv om det var ulike synspunkter angående bruken av konsulenter, ga noen informanter uttrykk for at konsulentbruken har vært kostnadseffektiv. De påpekte at konsulentene har vært der over tid, kjenner prosjektene og utfordringene godt, og derfor ikke trenger mye tid for å komme inn i ting. Dette kan bidra til kostnadseffektive løsninger.

BW en del av Kystverket og får derfor bruke administrasjon og støttetjenester fra Kystverkets fellestjenester. Dette reduserer kostnadene hos BW, alt annet likt. Dersom BW hadde vært en selvstendig eller frittstående virksomhet, ville de antagelig hatt høyere kostnader til administrasjon og andre støttefunksjoner.

Som det også kommer frem av kapittel 3, jobber BW ut fra smidige utviklingsmetoder. Ved å involvere brukerne gjennom hele prosessen, kan BW også sikre at produktet er mer i samsvar med deres behov og forventninger. Dette kan redusere risikoen for å utvikle noe som ikke er etterspurt og dermed spare tid og ressurser. En annen fordel med smidig utvikling er evnen til å tilpasse seg endringer. I motsetning til tradisjonelle utviklingsmetoder som er mer stive og hierarkiske, legger smidig til rette for endringer i krav og prioriteringer underveis. Dette kan være spesielt gunstig i prosjekter der kravene og behovene er usikre eller kan endre seg over tid. Ved å tilpasse seg endringer raskt og effektivt kan man unngå kostbare og tidkrevende endringer senere i prosessen.

Samlet sett kan det argumenteres for at BW har oppnådd formålet og hovedmålene kostnads-effektivt. Informantenes positive oppfatning av virksomhetens kostnadseffektivitet, evne til å levere med begrensede midler og noen oppfatninger om kostnadseffektiviteten knyttet til konsulentbruken, bidrar til å støtte denne konklusjonen. Det er imidlertid viktig å merke seg at det også finnes bekymringer og ulike synspunkter knyttet til konsulentbruken, noe som indikerer behovet for videre tett oppfølging.

5.3 I hvilken grad er føringene som fremgår av styringsdokumentet ivaretatt i BWs virksomhet?

I dette delkapittelet vil vi vurdere i hvilken grad føringene som fremgår av styringsdokumentet blir ivaretatt i BWs virksomhet. De aktuelle føringene er:

- ▶ Etatene og andre brukeres behov for nye digitale tjenester, og mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser, skal kartlegges
- ▶ Data og informasjon om hav og kyst som etatene disponerer eller produserer skal være kjent for andre etater som kan ha nytte av dette
- ▶ Digitale tjenester for datadeling skal utvikles på en sikker og brukervennlig måte i tett samarbeid med de aktuelle etatene og andre representanter for brukere
- ▶ Tjenestene skal oppdateres jevnlig for å sikre at de er tilpasset øvrig teknologi, gjeldende regelverk og eventuelle endringer i etatenes behov
- ▶ BarentsWatch sine digitale tjenester skal være godt koordinert med andre nasjonale, tverretatlige databaser og systemer
- ▶ De digitale tjenestene som utvikles skal være enkle å drifte og videreutvikle, og være i tråd med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten

Innholdet i føringene er todelt. På den ene siden handler føringene om hvordan BW skal bidra til å utvikle tjenester og gjøre andre aktører kjente med disse tjenestene, i tillegg til å sørge for at BWs tjenesteportefølje er godt koordinert med andre nasjonale tverretatlige databaser og systemer. På den andre siden er det føringene på utformingen og drift av løsningene: sikkerhet, brukervennlighet og grad av samsvar med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten.

5.3.1 Funn

Her beskriver vi våre funn, knyttet til hver enkelt av føringene i styringsdokumentet. Etterpå følger våre vurderinger av etterlevelsen, også knyttet til hver enkelt føring.

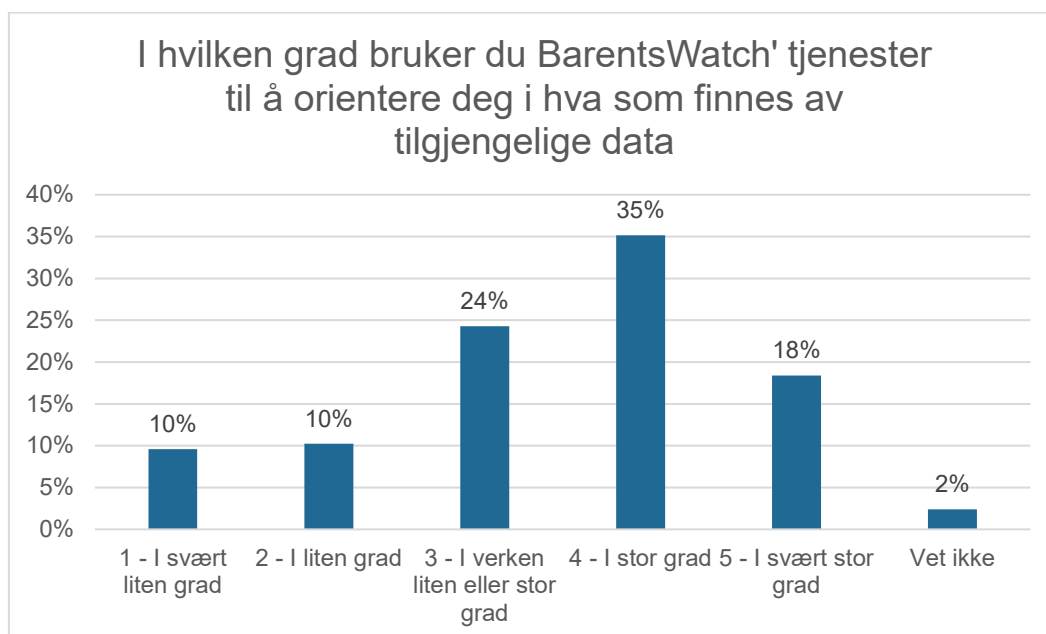
Informantene som representerer departementsgruppen og etatsgruppen er stort sett fornøyd med hvordan BW etterlever føringene i styringsdokumentet. BW omtales som en organisasjon som er smidig og produktorientert, og som fremstår proffe. En informant trekker riktig nok frem at det er vanskelig for utenforstående å ha oversikten over alt BW gjør, og vurdere om de kunne arbeidet på en bedre måte.

Etatene og andre brukeres behov for nye digitale tjenester, og mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser, skal kartlegges

Den første føringen sier at BW skal kartlegge behov for nye digitale tjenester og mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser. Våre funn viser at det i liten grad forekommer kartlegginger av etater og andre brukeres behov for nye digitale tjenester, men at BW i stor grad heller bruker sin gode kommunikasjon med brukerne i hverdagen, som grunnlag for innspill, når nye tjenester skal utvikles. Vi kjenner til at det har blitt gjennomført en gevinstkartlegging av Sporing og samhandling, men har ellers ikke funnet at det er gjennomført gevinstkartlegginger av andre av BWs tjenester.

Data og informasjon om hav og kyst som etatene disponerer eller produserer skal være kjent for andre etater som kan ha nytte av dette

Den neste føringen handler om å gjøre data og informasjon som produseres av etater kjent for andre etater, som kan tenkes å ha nytte av disse. Gjennom å være en portal som både henter data fra mange forskjellige dataeiere, utstille disse i kartløsninger i åpen del, som for eksempel Arealverktøyet, og tilby nedlastingsmuligheter for dataene, vurderer vi at BW bidrar til å gjøre disse dataene kjent for nye brukere og nye brukergrupper. BW tilbyr ikke en egen datakatalog, men lenker videre til andre datakataloger, som genorge.no. Likevel ser vi av spørreundersøkelsen at over halvparten av respondentene (53 prosent) oppga at de i stor eller svært stor grad bruker BWs tjenester til å orientere seg i hva som finnes av tilgjengelige data (se figur 17).



Figur 17 Svarfordelingen på spørsmålet «I hvilken grad bruker du BarentsWatch' tjenester til å orientere deg i hva som finnes av tilgjengelige data?». n = 919. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

Vi vurderer BWs styrke i etterlevelsen av dette målet ligger i hvordan BW sammenstiller eksisterende data i nye tjenester, og på den måten presenterer, og gjør kjent, for brukeren hvilke data som finnes.

Digitale tjenester for datadeling skal utvikles på en sikker og brukervennlig måte i tett samarbeid med de aktuelle etatene og andre representanter for brukere

Videre sier føringene at BW skal utvikle digitale tjenester på en sikker og brukervennlig måte sammen med aktuelle etater og representanter for brukerne. Gjennom intervjuene fikk vi vite at brukerbehov og utviklingsønsker meldes inn til BW løpende, og både i intervjuer og spørreundersøkelsen ga informanter og respondenter inntrykk av å være fornøyd med hvordan BW behandler disse tilbakemeldingene. Flere kommenterte spesifikt at BW lytter til sine brukere, og uttrykte at de er tilfredse med måten BW innarbeider tilbakemeldinger fra brukere, og de sa også at endringer i tjenestene kan være på plass relativt raskt. BW oppga selv at det er «mest mulig nytte for flest mulig» som ligger til grunn for prioriteringer og vurderinger av brukerinnspillene. Kun én av informantene vi har snakket med hadde førstehåndserfaring med bruk av API-ene fra BW. Informanten omtalte API-ene som gode, men utover dette har ikke denne evalueringen fokusert på BWs API-er eller bruken av disse.

Det var informanter som trakk frem at BW begrenses av at samarbeidende etater ikke er tilstrekkelig flinke til å dele data. Utfordringene som ble nevnt av disse informantene var gjenkjennelige, og sammenfaller med funnene i BWs rapport om datadeling.³⁶ De stemmer også overens med funn i andre rapporter om deling av offentlige data som er gjennomført av blant annet Agenda Kaupang³⁷ og Menon Economics.³⁸

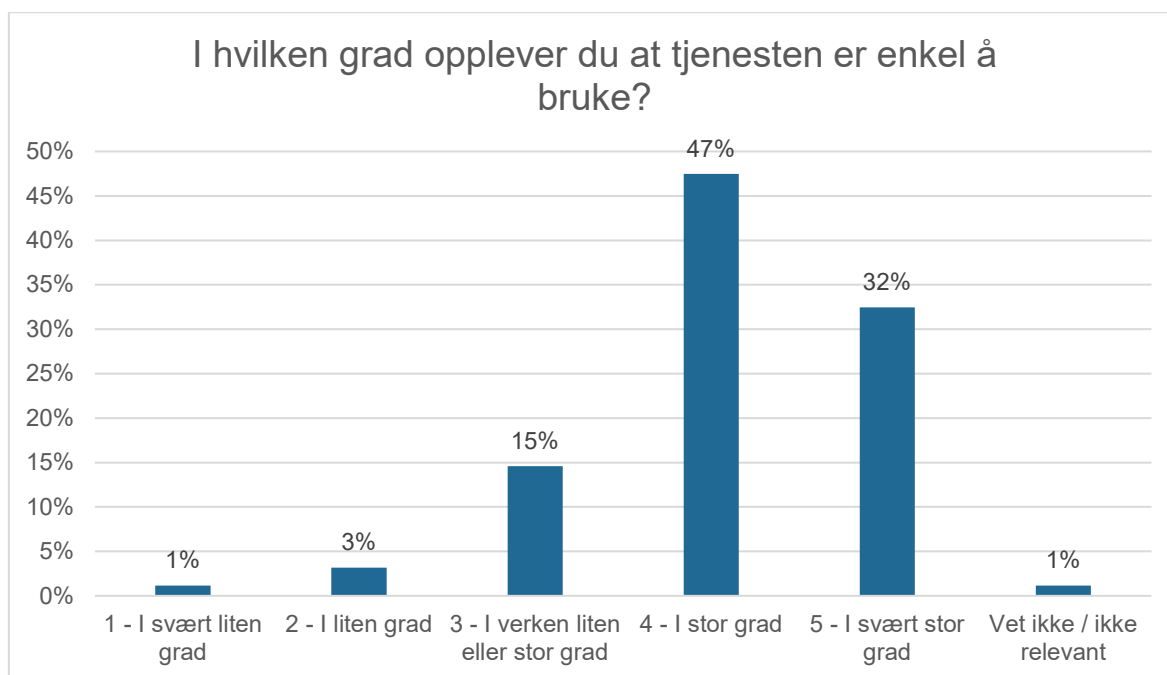
I tillegg var det en informant som ønsket seg mer åpenhet i BWs arbeid. Vedkommende etterlyste større grad av innsikt i hvilke brukerbehov BW identifiserer, hvilke oppgaver som ligger i backlog og hvilke tanker som ligger til grunn for prioriteringene som gjøres. Informanten sa at dette blir enda viktigere fremover dersom budsjettsituasjonen tvinger frem nye prioriteringer og flytter fokus fra utvikling til drift.

Vi ville bruke spørreundersøkelsen til å finne ut om respondentene opplevde BW og tjenestene som enkle å bruke. Svarene er oppsummert i figur 18.

³⁶ BarentsWatch 2022: *Deling av offentlige data via BarentsWatch Hva hindrer etatene i å dele mer data?*

³⁷ Agenda Kaupang (2022): *Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor: Rapport-Utredning-av-dataøkonomien-i-offentlig-sektor-AK (regjeringen.no)*

³⁸ Menon Economics (2019) *Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?*
<https://www.nho.no/siteassets/veikart/rapporter/verdiskaping-med-data-menon.pdf>



Figur 18 Svarfordelingen på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at tjenesten er enkel å bruke?» n = 946. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

Basert på svarene, kan vi oppsummere at et flertall av respondentene (79 prosent) opplevde at tjenesten i stor grad eller svært stor grad er enkel å bruke. Det er en mindre andel (4 prosent) som opplevde tjenesten som i liten grad enkel å bruke, og en noe større andel (15 prosent) svarte at tjenesten i verken liten eller stor grad er enkelt å bruke.

Tjenestene skal oppdateres jevnlig for å sikre at de er tilpasset øvrig teknologi, gjeldende regelverk og eventuelle endringer i etatenes behov

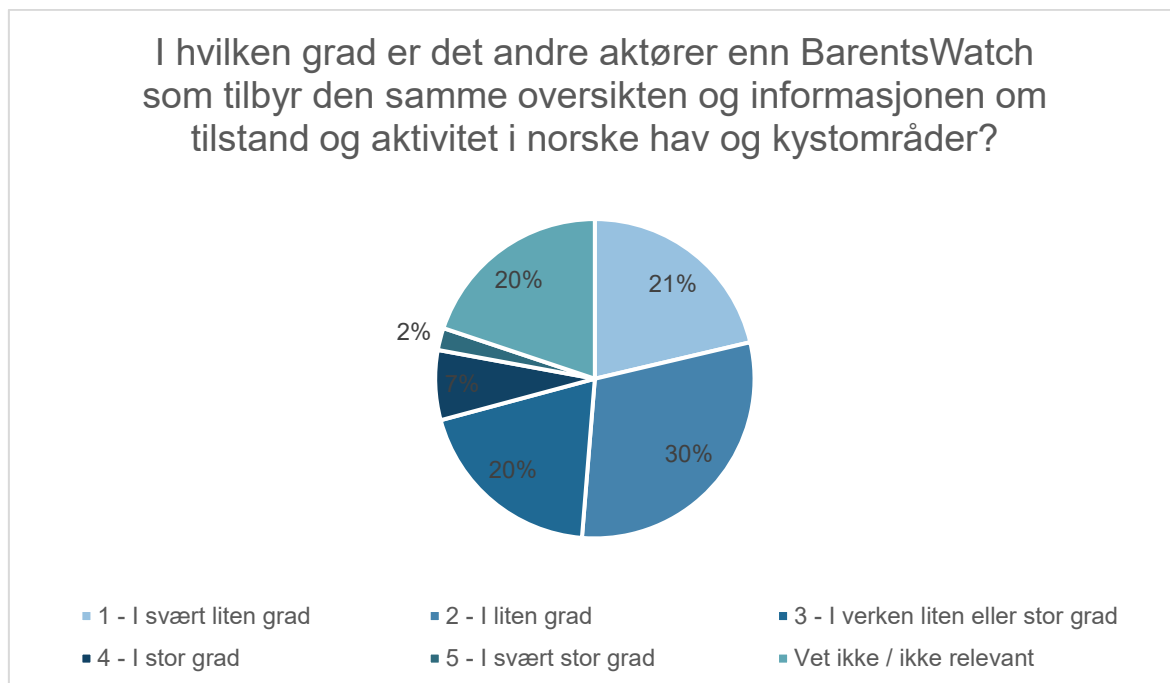
BW arbeidsmetode med smidig metodikk sørger for at tjenestene oppdateres og vedlikeholdes jevnlig. Tilbakemeldingene fra brukerne, som beskrevet i avsnittet over, tyder på at veien kan være relativt kort fra behov meldes inn, til endringer eller ny funksjonalitet foreligger, eller til feil er rettet opp. Det ligger også i føringene at være tilpasset øvrig teknologi, regelverk og endringer i etatenes behov. I Meld St.22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* beskrives det hvordan Miljødirektoratet, i samarbeid med blant annet Norge Digitalt, Det europeiske miljøbyrået (EEA) og BW bidrar til å rapportere og samordne miljødata, både nasjonalt og internasjonalt. Dette gjør de gjennom å bidra til standardisering og harmonisering av nasjonale databaser og registre på miljøområdet, og gjennom å samarbeide med andre som samler og deler miljødata.³⁹ Gjennom våre undersøkelser har vi ikke fått innspill som tilsier at BW pr. i dag ikke er tilpasset øvrig teknologi, regelverk og endringer i etatenes behov. Vi tror likevel det kan være krevende for en liten organisasjon som BW til enhver tid å holde seg oppdatert på hvilke teknologier, regelverk og etatenes behov. Kompleksiteten og omfanget i teknologier, regelverk og behov antas heller ikke å minke i de kommende årene. BWs digitale tjenester skal være godt koordinert med andre nasjonale, tverretatlige databaser og systemer.

BW leser data gjennom WFS-tjenester og API-er. Dette er en måte å overføre geodata på som slett ikke var vanlig for ti år siden, men som i dag inngår i stort monn i tjenestene som tilbys av BW. Gjennom bruk av disse teknologiene sikrer man at dataene som vises på BW nettside og i BWs tjenester, er like oppdaterte som dataene som til enhver tid ligger i dataeiers egen database.

³⁹ [Meld. St. 22 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

BarentsWatch sine digitale tjenester skal være godt koordinert med andre nasjonale, tverretatlige databaser og systemer

I spørreundersøkelsen spør vi respondentene om de opplever at BW er godt koordinert med andre databaser og systemer gjennom spørsmålet om de opplever at andre aktører enn BW tilbyr denne samme oversikten og informasjon om tilstand og aktivitet i norske hav og kystområder (se figur 19).

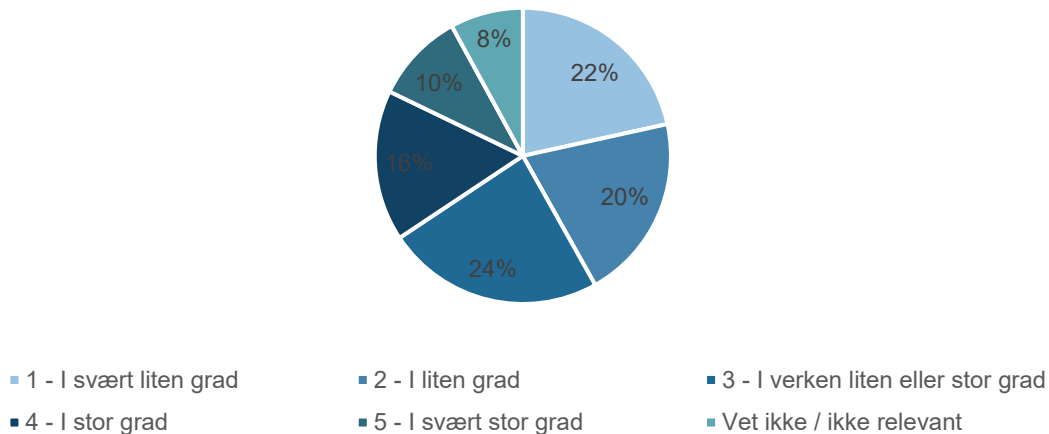


Figur 19 Svarfordelingen på spørsmålet «I hvilken grad er det andre aktører enn BarentsWatch som tilbyr den samme oversikten og informasjonen om tilstand og aktivitet i norske hav og kystområder?» n = 891. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

Som figuren viser er det 21 prosent av respondentene som i svært liten grad mente at de kunne få samme oversikt og informasjon et annet sted. 30 prosent svarte i liten grad. Faktisk er det bare 2 prosent av respondentene som mente at de i svært stor grad kunne få samme informasjon og oversikt et annet sted. Dette ser vi som en indikasjon på at BW har funnet seg et segment og en plass for sine tjenester, som er godt koordinert med andre tjenester som tilbys.

Dette synet forsterkes ytterligere av spørsmålet «I hvilken grad er du avhengig av data fra andre kilder enn BW for å få den oversikten du har behov for over norske hav- og kystområder?» (se figur 20).

I hvilken grad er du avhengig av data fra andre kilder enn BarentsWatch for å få den oversikten du har behov for over norske hav- og kystområder?



Figur 20 Svarfordelingen på spørsmålet «I hvilken grad er du avhengig av data fra andre kilder enn BarentsWatch for å få den oversikten du har behov for over norske hav- og kystområder??» n = 891. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

42 prosent av respondentene sa at de i svært liten eller liten grad er avhengig av data fra andre kilder for å få oversikten de trenger. Ytterligere 24 prosent sa at dette gjelder verken i liten eller stor grad. Disse funnene tyder på god koordinering mellom BW og andre tjenestetilbydere.

Gjennom intervjuene kom det frem at BW for det meste henter data inn i sine tjenester fra etablerte knutepunkt og APIer som tilbys av dataeiere eller gjennom geonorge.no. Vi observerer også at BW har etablert systemer som bidrar til å sende data inn i systemer i andre etater, som FiskInfo. Her brukers BW tjeneste til å melde inn fiskeredskaper til Kystvaktens databaser.

Informantene vi har snakket med som spesifikt jobber med å dele sin etats data inn til BW, fortalte heller ikke om noen uvanlige, uventede eller særskilte problemer med datadelingen. Tvert imot forteller de at dataflyten til BW fungerer godt.

De digitale tjenestene som utvikles skal være enkle å drifte og videreutvikle, og være i tråd med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten

I våre intervjuer fremkom det at BW henter sine data gjennom etablerte datapunkter, APIer og tjenester som tilbys av dataeiere eller gjennom den nasjonale geodataportalen Geonorge. BW har også funksjonalitet for å levere data til andre systemer, som i FiskInfo. En informant uttrykte seg kritisk til at BW noen ganger ikke baserer datainnsamlingen på bruk av den nasjonale infrastrukturen for geografisk informasjon, men i stedet går langt i å hjelpe etater som sliter med å levere data inn i infrastrukturen ved å tilrettelegge dataene for dem. Informanten mente at BW på denne måten gjør etatene en bjørnetjeneste, ved at de selv ikke tilrettelegger sine data slik «orden i eget hus» og deling av offentlige data krever av dem.

Vi har snakket med personer som jobber med det tekniske og praktiske knyttet til datadeling i etater som leverer mye data til BW. Disse beskrev god dataflyt og ingen «uventede» eller uvanlige problemer mellom dataflyten mellom dataleverandøren og BW.

De digitale tjenestene som utvikles skal være enkle å drifte og videreutvikle, og være i tråd med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten. Det faktum at informantene er så godt fornøyde med måten BW lytter til sine brukere og videreutvikler tjenestene, kan være en god indikator på at BWs tjenester skal være enkle å drifte og videreutvikle. Føringen sier videre at BWs tjenester skal være i tråd med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten. Med unntak av mange på en strategi for bruk av eksterne leverandører (sourcingstrategi), som en omtales senere i denne rapporten, har vi ikke funnet at BWs tjenester avviker fra sentrale retningslinjer.

5.3.2 Våre vurderinger

I det følgende kommenterer vi hver enkelt føring spesifikt.

Etatene og andre brukeres behov for nye digitale tjenester, og mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser, skal kartlegges

Vi kjenner ikke til at BW systematisk kartlegger behov og gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrense. I stedet meldes brukerbehov inn fortløpende fra de aktuelle brukerne, og BW oppga det er antatt gevinst («mest mulig nytte for flest mulig») som ligger til grunn for hvilke prosjekter som prioriteres. BW synes ikke å ha noen klar metodikk, verken for innhenting av brukerinnspill eller gevinstrealisering, og vi kjenner ikke til at vurderingene og prioriteringene som dokumenteres.

Data og informasjon om hav og kyst som etatene disponerer eller produserer skal være kjent for andre etater som kan ha nytte av dette

Det er ingen tvil om at mye av dataene som finnes om hav og kyst i norske etater, er synlige og/eller distribueres gjennom BW i dag. I perioden BW har eksistert har fokuset på tilrettelegging og deling av data også økt i samfunnet, og det er grunn til å tro at etterspørsel etter data fra tjenester som BW, samt andre portaler som også distribuerer data, har bidratt til å øke oppmerksomheten rundt dette temaet, sammen med stortingsmeldinger, digitaliseringsrundskriv, digitaliseringsstrategier og en rekke andre policy-dokumenter og føringer.

Mye har skjedd på datadelingsfeltet i perioden BW har eksistert, og data deles i mye større grad nå, enn ved BWs oppstart. Det er likevel grunn til å tro at det finnes flere datasett i deltaker-etatene som ikke er delt gjennom BW, eller hvis metadata ikke er gjort kjent for andre etater/brukere som kan ha nytte av dem. I Digitaliseringsstrategien «En digital offentlig sektor» fra 2019 anslås det at kun 10 prosent av relevante offentlige datasett er gjort tilgjengelige.⁴⁰

Digitale tjenester for datadeling skal utvikles på en sikker og brukervennlig måte i tett samarbeid med de aktuelle etatene og andre representanter for brukere

Funnene fra spørreundersøkelsen viser at respondentene blant BWs brukere er enig i at tjenesten er enkelt å bruke. Videre finner vi at våre informanter er i hovedsak fornøyd med at BW er lydhøre for ønsker og innspill, at endringer kan komme relativt fort på plass, og at tjenestene som har blitt utviklet er i tråd med ønsker og behov som er formidlet fra etater og forvaltning. Vår vurdering er derfor at denne føringen er opprettholdt i BWs virke. Øvrige vurderinger angående sikkerhet er samlet i sikkerhetskartlegging i uttrykt vedlegg.

Tjenestene skal oppdateres jevnlig for å sikre at de er tilpasset øvrig teknologi, gjeldende regelverk og eventuelle endringer i etatenes behov

Vårt inntrykk er at de fleste tjenestene oppdateres og vedlikeholdes ved behov, og at føringen «oppdatert jevnlig for å sikre at de er tilpasset øvrig teknologi» opprettholdes av BW i dag.

⁴⁰ En digital offentlig sektor Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 [En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 \(regjeringen.no\)](#)

For eksempel er WFS-tjenester og API-er en måte å overføre geodata på som ikke var vanlig for ti år siden, men som i dag inngår i stort monn i tjenestene som tilbys av BW og andre.

BW holder fanen for involvering av brukere høyt, og får også gode skussmål for dette både av respondentene i spørreundersøkelsen og informantene vi har snakket med. Vi vurderer derfor at også denne delen av føringen innfris av BW.

BarentsWatch sine digitale tjenester skal være godt koordinert med andre nasjonale, tverretatlige databaser og systemer

Svarene fra spørreundersøkelsen viser også at BW virker å være godt koordinert med andre tjenester, da informantene mente det i liten grad er andre som tilbyr samme oversikt og informasjon om tilstand og aktivitet i norske hav og kystområder, samt at de i liten grad er avhengig av data fra andre kilder enn BW for å få oversikt.

BW henter i hovedsak sine data direkte fra dataeier selv, gjennom etablerte grensesnitt og knutepunkter. I tillegg har BW utviklet enkelte tjenester som tilsynelatende kommuniserer direkte med systemer i etatene, for eksempel hos Kystvakten hvor BW brukes til å melde inn fiske-redskaper.

Vi finner at det er god dataflyt og ingen «uventede» eller uvanlige problemer i dataflyten mellom de viktigste dataleverandørene og BW, ifølge våre informanter. Her lener både leverandører og BW seg i stor grad på den allerede etablerte og relativt standardiserte geografiske infrastrukturen i Norge, inkludert den norske geodataportalen geonorge.no.

På bakgrunn av disse funnene vurderer vi at BW etterlever denne føringen.

De digitale tjenestene som utvikles skal være enkle å drifte og videreutvikle, og være i tråd med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten

Det er BW selv som må sørge for at tjenestene som utvikles er enkle å drifte og videreutvikle, og som best kan svare ut som det er slik. Basert på hvor fornøyd brukerne er med BWs evne til å raskt utvikle nye tjenester og implementere endringer og brukerbehov som dukker opp, vurderer vi det likevel som at tjenestene er relativt enkle å drifte og videreutvikle.

Vi har, på enkelte områder, gjort en vurdering opp mot sentrale føringer for digitalisering av starten, for eksempel når det gjelder strategi for bruk av eksterne leverandører (sourcingstrategi).

5.4 I hvilken grad er grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere avklart når det gjelder tjenester rettet mot næringslivet?

BW er en portal som tilgjengeliggjør data som produseres og eies av andre etater og virksomheter, til nedlasting og til bruk i egenutviklede produkter, eller til bruk gjennom tjenestene BW har utviklet. BWs tjenester, og dataene de inneholder, kan enten være forbeholdt utvalgte brukere, eller være åpne for alle som ønsker å benytte seg av dem. Andre aktører, som offentlig virksomheter eller private tilbydere kan på samme måte bruke de samme åpne dataene til å utvikle og tilby egne tjenester, også på kommersiell basis.

Evalueringsspørsmålet her er todelt. På den ene siden handler det om at BW kan komme private utviklingsaktører i forkjøpet med å utvikle tjenester disse enten har begynt å utvikle, eller ville ha utviklet. Her kan BW, med sin offentlige finansiering, komme til å ødelegge for et privat marked. Noen ganger er det likevel slik at det oppstår behov for å lage tjenester i det offentlige som har komplementær funksjon til det som utvikles av det private. Dette vil i hvert tilfelle være en avveining og vurdering som må gjøres.

På den andre siden finnes det også private dataprodusenter som kan ha interesse av å få sine data (for eksempel produksjonsdata) distribuert gjennom BW. Så langt har BW kun formidlet data som offentlige aktører har levert.⁴¹ Det er likevel ikke slik at data med opphav hos private aktører overhodet ikke presenteres i BW i dag. For eksempel melder private aktører inn data om funn av lakselus til Mattilsynet, som deretter publiserer informasjonen via BW.

Styringsdokumentene BW har i dag omtaler ikke grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere. Formål, hovedmål, leveranser og føringer som beskrives i styringsdokumentet bidrar ikke til å regulere dette feltet. Funn fra intervjuer

BW oppga at de skal levere tjenester som kommersielle aktører kan bruke, men ikke opptre i konkurranse med næringslivet selv. Informantene vi har snakket med bekreftet at dette prinsippet ligger til grunn for BWs arbeid, men understreket at det i liten grad er presisert hva det betyr i praksis. Informanter både fra etatsgruppen og departementsgruppen oppga at grenseflaten mellom BW og private tjenesteytere sjeldent eller aldri er et tema for diskusjon. Flere av informantene mente at dette må sees som et tegn på at BW så langt har holdt seg på rett side. Tjenesteeiere i BW sa at de har problemstillingen i tankene når de utvikler nye tjenester. Imidlertid fremkommer det ikke for oss at BW har systematiske rutiner knyttet til problemstillingen.

Flere informanter trakk frem at problemstillingen kun er relevant for den åpne delen av BW, da lukket del er så samfunnskritisk og inneholder så mye sensitiv informasjon at det ville være helt uaktuelt å la en privat aktør utvikle tjenesten.

Et par informanter nevnte eksempler på at private aktører har ønsket å publisere sine data gjennom BWs tjenester, og sa dette har blitt diskutert, også direkte med BW. Vi har snakket med informanter som var kritiske til publisering av data fra private dataeiere, og mente at tanken om å være smidig og brukerfokusert i noen tilfeller medførte at det ble tatt forhastede beslutninger. De mente at BW ikke bør publisere data som ikke er kvalitetssikrede offentlige data. Etter det vi kjenner til har ikke disse dataene blitt publisert så langt, men saken er fortsatt til vurdering i BW.⁴²

Våren 2023 lanserte BW tjenesten Ohoi, som retter seg mot fritidsbåtkbrukere og viser relevant informasjon for alle som skal ut i fritidsbåt. Tjenesten har som mål å bidra til at det skjer færre ulykker på sjøen. Ohoi er rettet mot brukere av båter som har begrenset med navigasjonsutstyr ombord, og gir mulighet for å bruke mobiltelefonen som informasjons- og navigasjonsverktøy underveis på turen. Det var ingen av våre informanter som nevnte Ohoi-tjenesten spesifikt, men vi vurderer likevel at dette typisk er en tjeneste som det privat næringsliv også kunne ha utviklet for det samme brukersegmentet.⁴³

5.4.1 Våre vurderinger

Vi erfarer at problemstillingen om grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere bare i liten grad har vært diskutert og problematisert så langt i BWs levetid. Dette kan ha sammenheng med at problemstillingen i mindre grad har vært aktuell tidligere, og at tjenestene som BW så langt har utviklet, i liten grad har stått i fare for å komme i konkurranse med private tjenester. Slik konkurranse kan imidlertid oppstå i fremtiden, og BW bør ha en bevisst holdning til denne problemstillingen. BW virker bare i beskjeden grad å ha reflektert omkring de mulige problematiske sidene ved å trække i de privates bed når det kommer til utvikling av tjenester i åpen del. Ingen av våre

⁴¹ BW brukes i dag til å samle inn informasjon fra private aktører, men slike data distribueres ikke data i portal eller tjenester, slik data fra offentlige etater gjør

⁴² Fiskehelse – forklaring og bruksanvisning - <https://www.barentswatch.no/artikler/fiskehelse-forklaring-og-bruksanvisning>

⁴³ Barentswatch.no – Ohoi – en tjeneste for fritidsbåter - <https://www.barentswatch.no/artikler/tjenesten-ohoi/>

informanter har nevnt den nye tjenesten Ohoi⁴⁴ som en tjeneste som det private kunne ha utviklet. Vi stiller likevel spørsmål om en slik tjeneste for allmennheten typisk er en tjeneste det private markedet kunne ha levert, og som det kan være betalingsvilje for i markedet. Det er mulig å se for seg at blant annet begrenset finansiering av BW i kommende år kan tvinge frem ytterligere vurderinger av hvilke tjenester BW skal utvikle, og hvilke brukerbehov det skal være opp til andre aktører i markedet å utvikle.

BW har heller ikke tatt et klart standpunkt til hvorvidt de skal distribuere data hvor private aktører er dataeiere gjennom sine løsninger, selv om spørsmålet har kommet opp. Agenda Kaupang mener at refleksjonene rundt utvikling av tjenester er mer modne enn refleksjonene rundt hvordan BW skal forholde seg til deling av data fra private aktører. Gjennom publisering av private data kan BW bli anklaget for å ta side i saker hvor det er politisk og/eller økonomisk uenighet. Dersom det blir kjent at BW har publisert data som ikke er nøytrale, kan dette føre til at troverdigheten til BW og dataene som distribueres der også synker. Det kan på sikt skade BW gode navn og rykte.

5.5 Hva er den samfunnsøkonomiske merverdien (addisjonalitet) ved tiltaket?

5.5.1 Hva mener vi med samfunnsøkonomisk merverdi?

Med den samfunnsøkonomiske merverdien til et offentlig tiltak mener man den ekstra verdien eller nytten tiltaket gir utover det som allerede ville vært uten tiltaket. Merverdien kalles gjerne tiltakets addisjonalitet. Når man skal vurdere eller evaluere et offentlig tiltak, kan man forsøke å identifisere hva som ville skjedd i fravær av tiltaket. For å vurdere addisjonalitet tar man sikte på å fastslå om tiltaket har en positiv innvirkning og gir tilleggseffekter sammenlignet med *status quo* eller andre mulige alternativer. Vurderingen av addisjonalitet er viktig i offentlige beslutningsprosesser og som grunnlag for prioritering av ressurser. Ved å vurdere og sikre at et tiltak har en reell tilleggsverdi, kan det offentlige sikre at de bruker ressursene sine på en effektiv og hensiktsmessig måte for å oppnå ønskede resultater.

Evalueringsspørsmålet vi ser på i dette delkapittelet dreier seg altså om tiltaket medfører samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter som ikke ville vært der uten BW.

5.5.2 Menons undersøkelse av BWs samfunnsnytte

Menon Economics har på oppdrag fra BW gjort en vurdering av den samfunnsøkonomiske verdien av BWs virksomhet.⁴⁵ Vurderingen gjøres ved å se på hvilket samfunnsbehov BW dekker og identifisere årsak–virkningsforhold mellom bruk av BWs tjenester og mulige gevinster.

Menon peker på at samling av data og tjenester i én virksomhet kan føre til flere samfunnsøkonomiske fordeler. For det første kan det resultere i stordriftsfordeler ved utvikling og drift av tjenestene. En sentralisert tilnærming gjør det også enklere for brukerne å se dataene i sammenheng, og dermed bedre utnytte dem. Ved å samle relatert informasjon og tjenester på ett sted, blir informasjonen mer tilgjengelig for flere brukere, noe som reduserer kostnadene ved å finne informasjonen. Det legger også til rette for økt samhandling og forbedrer brukernes evne til å reagere raskt og effektivt. Ikke minst åpner tilgjengeligheten og delingen av data for utvikling av nye tjenester.

⁴⁴ Ohoi ble lansert i mai 2023. Ohoi viser nyttig informasjon for brukere av fritidsbåter, som har begrenset med instrumenter om bord i båten, men som har en mobiltelefon med seg. Barentswatch.no: Ohoi – en tjeneste for fritidsbåter <https://www.barentswatch.no/artikler/tjenesten-ohoi/>.

⁴⁵ Menon Economics (2020): Vurdering av samfunnsnyttene av BarentsWatch. Rapport

Menon peker imidlertid på at identifisering av de faktiske virkningene er utfordrende. BW har en mangfoldig brukergruppe med ulike formål. Årsakssammenhengen mellom BWs aktiviteter og den samfunnsnytte det kan utløse, er ofte lang og kompleks. Realiseringen av gevinstene avhenger av hvem som bruker tjenestene, hvor mye de brukes, og i hvilken grad brukerne kan dra nytte av dem for å forbedre eller effektivisere sin egen virksomhet. I rapporten forsøker Menon å identifisere og forklare disse sammenhengene for å vurdere og synliggjøre den samfunnsøkonomiske verdien til BW.

Menon viser også at i tillegg til de mangfoldige brukergruppene og de komplekse årsakssammenhengene, er det utfordrende å vurdere hvilket tjenestetilbud som ville blitt utviklet hvis BW ikke eksisterte.

For å vurdere den ekstra verdien som etableringen av BW har bidratt med, ser Menon på formålet med opprettelsen og hvilke behov det er ment å dekke. De bruker også informasjon som var tilgjengelig fra brukerundersøkelser og tidligere analyser for å vurdere i hvilken grad BW oppfyller disse behovene.

Menon peker på at BW ble opprettet for å forbedre informasjonsdeling og koordinering i norske hav- og kystområder. Før BW var det begrenset tilgang til relevant informasjon, manglende samarbeid mellom etater og vanskeligheter med å få et helhetlig situasjonsbilde. BW ble derfor etablert for å koordinere og videreformidle informasjon på tvers av etater, næringsliv og interessenter gjennom digitale tjenester.

Menon gjør en såkalt «break-even»-beregning som viser at for at kostnadene til BarentsWatch-programmet frem til 2019 skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må BWs ressursbruk ha utløst nyttevirkinger av en verdi på 60 millioner kroner per år (2019-kroner). Det er gode argumenter for at dette er tilfelle. En gevinstanalyse av Sporing og samhandling viser at denne løsningen alene har en estimert årlig verdi på 54 millioner 2019-kroner. Hver bruker av BarentsWatch må ha hatt en årlig verdi av tjenestene tilsvarende 660 kroner, omregnet til 1,5 timer spart tid per år. Det fremstår som sannsynlig at den gjennomsnittlige tidsbesparelsen pr. bruker er høyere. I tillegg kommer en rekke unngåtte kostnader som sykdomsutbrudd og sparte menneskeliv.

På bakgrunn av sine analyser konkluderer Menon blant annet med følgende:

Vår analyse viser at BarentsWatch fyller et viktig samfunnsbehov. Nyttevirkningene det utløser kommer imidlertid gjennom en lang virkningskjede, spredt på mange brukere. Hvor store disse verdiene er kommer an på hvor mange som bruker tjenestene, hvordan de klarer å utnytte dem og hvilke andre tiltak som ville vært gjennomført dersom BarentsWatch ikke eksisterte. Det er derfor vanskelig å konkretisere hvor stor samfunnsnytte BarentsWatch bidrar med.

Men, ser vi på antall brukere og de tilbakemeldingene disse kommer med, og gevinstanalyser av enkelttjenester opp mot kostnadene, er det grunn til å tro at nytten av programmet høyst sannsynlig overgår kostnadene. Den største usikkerheten knyttet til dette følger av at vi ikke har en fullstendig oversikt over de totale kostnadene (inkludert samarbeidspartneres ressursinnsats) og begrensede forutsetninger for å vite hvilke tjenester og nye funksjonaliteter som ville blitt utviklet i fravær av BarentsWatch.

Den samfunnsøkonomiske nytten avhenger videre av en rekke ulike brukere, samt hvordan disse utnytter BarentsWatch tjenester til å skape verdier for samfunnet. At BarentsWatch utgjør en viktig del av verdikjeden disse brukerne opererer i, er det imidlertid ingen tvil om.

Menon trekker følgende kategorier av samfunnsnytte frem i sin rapport:

- **Sparte kostnader i offentlig sektor:** BWs felles IT-løsning gir stordriftsfordeler og synergieffekter. Det forenkler tilgangen til informasjon, erstatter kommersielle tjenester og bidrar til kostnadsbesparelser.

- ▶ **Økt overskudd for næringslivet:** Tjenestene gir bedre innsikt og effektiviserer driften for næringslivet. For eksempel hjelper de oppdrettsnæringen med å begrense sykdomsutbrudd og produksjonstap.
- ▶ **Reduserte ulykkeskostnader og miljøskader:** BWs tjenester forbedrer overvåking og kontroll, og gir bedre informasjon til forvaltningsmyndighetene. Dette bidrar til å forhindre og begrense skader ved ulykker, og reduserer dermed kostnader og miljøskader.
- ▶ **Økt trygghet i form av redusert kriminalitet:** Tjenestene bidrar til bedre sporingsinformasjon og overvåking, som reduserer kriminell aktivitet og øker tryggheten.
- ▶ **Økt tillit til beslutningstakere:** Bedre tilgang til informasjon, inkludert arealplaner, gir interessenter innsikt i politiske avgjørelser og mulighet til å delta. Deling av informasjon reduserer konflikter basert på ulikt informasjonsgrunnlag. Bruken av tjenestene viser verdien av kunnskap og løsninger, styrker internasjonale samarbeid og fremmer god forvaltning av hav- og kystområder.

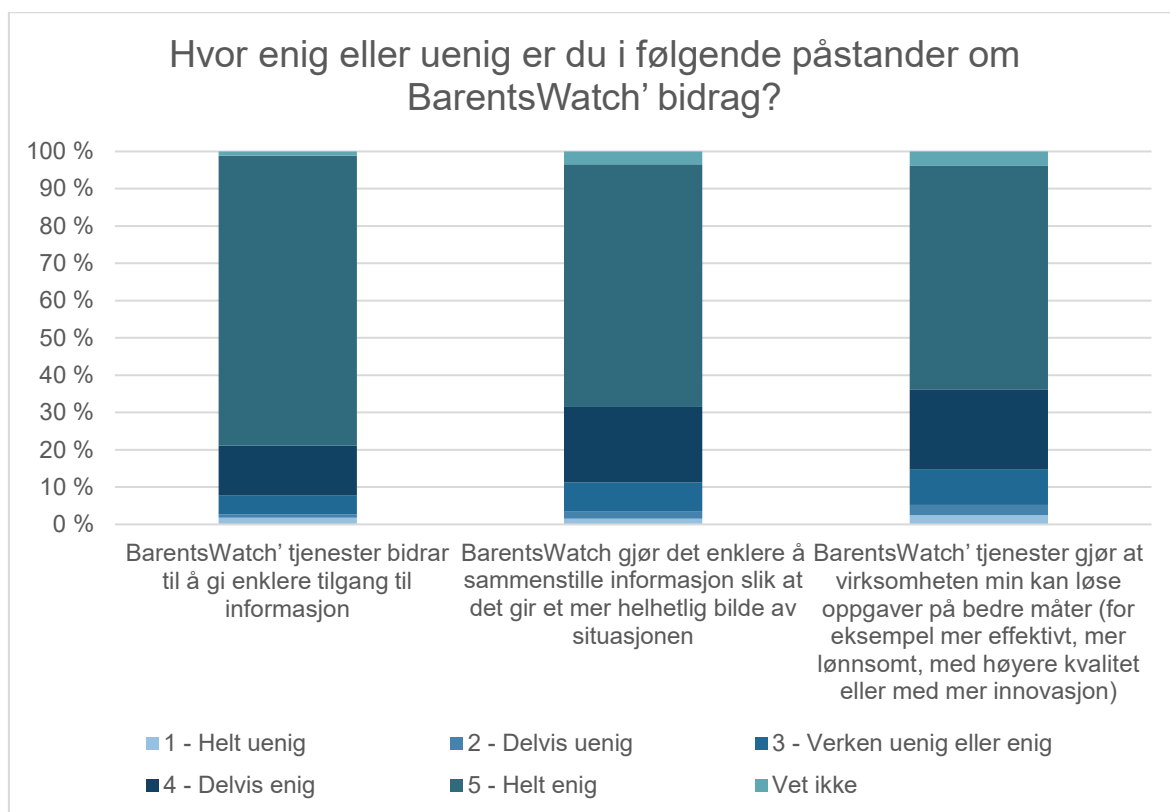
Som grunnlag for vurderingene, baserer Menon seg blant annet på Kystverkets egne brukerundersøkelser. De viser til at tilbakemeldingene i Kystverkets brukerundersøkelser indikerer at BW har en høy nytteverdi for de som bruker tjenestene fordi det bidrar til enkel tilgang til relevant data og informasjon. Det legger til rette for effektivisering av operativ innsats og bedre samarbeid.

Menon peker også på at brukerstatistikken viser at stadig flere benytter seg av BWs tjenester. Dette indikerer at brukerne oppfatter tjenestene som relevante og nyttige. Flere brukere fører også til at informasjonen spres til flere, hvilket øker de potensielle nyttevirkningene.

5.5.3 Funn fra spørreundersøkelsen

Også spørreundersøken vi har gjennomført tyder på at brukerne opplever stor nytte av BWs ulike tjenester. Vi ba for eksempel respondentene ta stilling til tre påstander angående bidraget fra BW: «BarentsWatch' tjenester bidrar til å gi enklere tilgang til informasjon», «BarentsWatch gjør det enklere å sammenstille informasjon slik at det gir et mer helhetlig bilde av situasjonen», og «BarentsWatch tjenester gjør at virksomheten min kan løse oppgaver på bedre måter (for eksempel mer effektivt, mer lønnsomt, men høyere kvalitet eller mer innovasjon)».

Disse tre påstandene relaterer seg på ulike måter til merverdien fra BW. De to første dreier seg om at BW gjør det enklere for respondenten å få henholdsvis tilgang til informasjon og sammenstille informasjon. «Enklere» kan i samfunnsøkonomisk forstand forstås som at det kan gjøres med lavere kostnad. Den siste påstanden er en generell påstand om at BWs tjenester gjør at respondentens virksomhet kan løse oppgaver på bedre måter. Dette kan innebære både med lavere kostnader, med høyere verdi eller innebære mer innovasjon.



Figur 21 Svarfordeling på spørsmålet «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om BarentsWatch' bidrag?» for tre ulike påstander. n = 911 Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til brukere av BW.

Svarfordelingen vises i figur 21 ovenfor. Figuren viser at en stor overvekt av respondentene sa seg helt eller delvis i påstandene om nyttevirkningene fra BW. 91 prosent av respondentene var helt eller delvis enig i at BWs tjenester bidrar til enklere tilgangen til informasjon. 85 prosent var dessuten også helt eller delvis enig i at BW gjør det enklere å sammenstille informasjon. Det var også 81 prosent av respondentene som er helt eller delvis enige i at BWs tjenester gjør at virksomheten kan løse oppgaver på bedre måter.

Et annet eksempel vises i figur 12 i avsnitt 4.3.1, der det kommer frem at de fleste respondentene (69 prosent) mente at BW i stor eller svært stor grad var opptatt av å tilpasse tjenestene til brukernes behov. Andelen som var uenige i denne påstanden, og svarte «i liten grad» eller «svært liten grad», var på 4 prosent.

5.5.4 Funn fra intervjuene

BW og de tilhørende tjenestene ble ansett som svært viktige for de fleste av brukerne (eller representanter for brukerne) som vi intervjuet. Informantene understreket viktigheten av BW på ulike måter. En informant beskrev det som «helt avgjørende – alfa og omega», mens en annen mente det var «veldig viktig for maritim kontroll» og at det ga bedre mulighet til å prioritere og samhandle. En annen informant påpekte at BW er «en stor del av hverdagen» og «et viktig verktøy for å få bedre og mer konkret informasjon om båtene».

Et annet konkret eksempel er tjenesten Fiskeinfo, som ble trukket frem som svært viktig for fiskebåteiere. En informant uttalte: «Ikke bare norske fiskere bruker det, også utenlandske. Der det er redskaper, holder båtene seg unna.»

Det som ble trukket frem som spesielt positivt med BW er at tjenestene er brukerutviklet og basert på reelle brukerbehov. En informant sa: «Det som er så bra med BW, er at det er brukerutviklet. BW er utviklet ut fra brukerbehov.» Det ble også bekreftet at brukerne har mulighet til å komme med ønsker og tilbakemeldinger til utviklerne.

Det ble også påpekt at utviklingen av BW skjer i et høyt tempo sammenlignet med det man er vant med i offentlig sektor.

Selv om en informant sa at de «hadde greid seg helt fint uten det fordi vi har egne parallelle systemer», ble det likevel sett en gevinst ved å bruke BW: «våre ressurser blir kjent for de som er aktuelle for å anmode om bistand.»

Samlet sett indikerer intervjuene at BW og tjenestene den tilbyr har stor betydning for brukerne. Plattformen gir tilgang til viktig informasjon og er tilpasset brukernes behov. Intervjuene indikerer at BW bidrar til økt effektivitet, samhandling og bedre ressursutnyttelse.

5.5.5 Våre vurderinger

Vi deler vurderinger og konklusjoner fra Menons rapport angående de samfunnsmessige gevinstene BW gir. Våre funn indikerer at BW fyller et sentralt samfunnsbehov ved å tilby verdifulle tjenester som bedrer verdiskapning, kontroll og samhandling. Gevinstene av BW synes å være omfattende, selv om de kan være vanskelige å tallfeste. Etter vår vurdering bidrar plattformen til å styrke verdikjeden for brukerne og tilbyr viktige fordeler som forbedrer effektivitet og ressursutnyttelse.

Spørsmålet om addisjonalitet dreier seg blant annet om hvilke bidrag BW gir av samfunnsverdi, og hvilke nyttevirksomheter som ville vært til stede selv om BW ikke hadde blitt etablert. Det er tjenester og nytteverdier som sannsynligvis ville eksistert i en annen form, for eksempel FiskInfo og Bølgevarsel. Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvordan eventuelle alternative tjenester ville dekket brukernes behov sammenlignet med dagens BW-tjenester. Det er også et åpent spørsmål om kvalitet og dekningsgrad ville vært sammenlignbare med BWs tjenester. Som vi har sett, oppfattes BWs tjenester å ha god kvalitet og dekke brukernes behov.

Det er en rekke fordeler knyttet til å ha en felles plattform som neppe ville vært til stede uansett. Dette gjelder særlig stordriftsfordeler, samhandling, bedre oversikt over data og bedre muligheter for å se data i sammenheng. Vi ønsker også å trekke frem at en felles plattform gir en sømløs brukeropplevelse ved å samle og tilrettelegge data fra ulike kilder. Dette eliminerer behovet for at brukerne må besøke hver enkelt offentlig virksomhets nettsted eller tjeneste for å få tilgang til relevant informasjon.

Videre legger en felles plattform til rette for enklere samarbeid og utveksling av data mellom offentlige virksomheter. Dette kan føre til bedre datakvalitet og en mer helhetlig innsikt. Ved å dele dataene på en strukturert måte kan kostnadsbesparelser oppnås ved å unngå overlappende innsamling og duplisering av data.

Når enkeltpersoner og virksomheter får bedre tilgang til data og informasjon gjennom BW, får de tilgang til et datagrunnlag som presumtvt kan legge til rette for at det tas bedre beslutninger. Dette vil gjelde for både operativ aktivitet, ved spesielle hendelser, og for beslutninger av mer strategisk karakter. Særlig det siste kan igjen fører til kumulative effekter som gagnar samfunnet som helhet. Slike effekter kan oppstå når en rekke små endringer eller forbedringer bygger seg opp over tid, for til sammen å skape en betydelig virkning. Det kan skje på flere måter, for eksempel dersom flere aktører får tilgang til, eller tar i bruk, BWs data og tar mer faktabaserte beslutninger, blir disse beslutningene en del av en større, felles innsats.

BW gir også flere gevinster strekker seg utover de tradisjonelle fordelene ved flerbruk og deling av informasjon. Plattformen gir også muligheter for nyttevirkninger som følge av ny sammenkoplet informasjon i kart som den enkelte etat ikke kunne fått til alene. En felles plattform kan også legge til rette for innovasjon og utvikling av nye tjenester og applikasjoner. Dette gjelder både for BW og de deltagende etatene. Ved å åpne opp dataene for eksterne utviklere, samlet på ett sted, legger man i tillegg bedre til rette for å dra nytte av deres kreativitet og kompetanse uten at det offentlige må bære alle kostnadene selv.

Etter vår vurdering er dette gevinster som oppstår som følge av en felles plattform og som ikke ville vært til stede uansett.

Dessuten ønsker vi å trekke frem et par andre forhold: BW gir grunnlag for bedre samhandling mellom etater som Kystvakten, politiet, tollvesenet og forsvaret. Dette kan skape en betydelig samfunnsøkonomisk merverdi av flere grunner. Bedre samhandling mellom offentlige etater som Kystvakten, politiet, tollvesenet og forsvaret fører til en mer effektiv bruk av ressurser, raskere respons på hendelser, bedre forebygging av kriminalitet og økt samfunnsberedskap. Dette kan resultere i en samfunnsøkonomisk merverdi ved å redusere kostnader knyttet til kriminalitet, øke sikkerheten og beskytte samfunnets interesser.

De siste ti årene har hensynet til sikkerhet og beredskap fått økt betydning i samfunnet. Med nye trusler og utfordringer har behovet for effektiv håndtering og samarbeid blitt stadig mer påtrengende. Dette har ikke minst blitt mer synlig etter 22. juli. I denne sammenhengen har offentlige tiltak som legger til rette for bedre sammenheng og samhandling mellom ulike aktører fått økt samfunnsmessig verdi. Også Russlands angrep på Ukraina i februar 2022 og økt russisk marineaktivitet i norske nærområder og behov for sikkerhetssamarbeid øker nytten av BW.

I likhet med sikkerhet og beredskap har også miljø og klima fått økt oppmerksomhet i forvaltningen av havområder. Vi står overfor utfordringer som klimaendringer, forurensning og tap av økosystemer. Bedre tilgang til data på tvers av aktører og økt samhandling mellom relevante parter kan bidra til bedre å møte disse utfordringene. Her kan BW også bidra til økt verdi ved å være en felles plattform for datadeling.

5.6 Er BW organisert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse?

I dette delkapittelet vil vi vurdere i hvilken grad BW er organisert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse. Vi tenker her først og fremst på BWs interne organisering og arbeidsmåte og BWs organisatoriske tilknytning til Kystverket.

I tillegg til å se på organisering i tradisjonell forstand, ser vi også på BWs arbeidsmåte. Arbeidsmåte gir innsikt i hvordan en organisasjon fungerer daglig og responderer på utfordringer. Mens organisering viser formelle strukturer, reflekterer arbeidsmåten den praktiske tilnærmingen til oppgaver og problemløsning. Særlig i teknologidrevne miljøer, som BW, kan arbeidsmåte være kritisk for suksess og måloppnåelse.

For å vurdere om BWs organisering legger til rette for god måloppnåelse, er det relevant å undersøke om organiseringen:

- ▶ sikrer god kommunikasjon og informasjonsflyt
- ▶ sikrer tilgang til god og relevant kompetanse
- ▶ legger opp til god styring og ledelse internt i organisasjonen
- ▶ tilrettelegger for kontinuerlig læring og forbedring
- ▶ gir fleksibilitet og tilpasningsevne
- ▶ legger til rette for effektiv ressursallokering
- ▶ tilrettelegger for it-sikkerhet

Et tilleggsperspektiv i denne sammenheng, er hva slags type organisasjon BW er. Skal BW ses som et økosystem? Skal det ses som et program? Eller er BW et prosjekt? Hvilken type organisasjon BW er vil ha implikasjoner for hvordan organisasjonen bør fungere for å kunne oppnå sine målsettinger.

5.6.1 Om organiseringen av og arbeidsmåten til BarentsWatch

Faktadel

Historikk

BW ble etablert som en enhet i Kystverket i 2012. Da var BW en avdeling knyttet til Stab for interne tjenester. I forbindelse med en omorganisering i Kystverket som trådte i kraft i 2021, ble BW lagt inn under Sjøsikkerhetsavdelingen, som er en avdeling i divisjon for navigasjonsteknologi og maritime tjenester.

Kystverket var tidligere underlagt Samferdselsdepartementet. Etter regjeringsskiftet i 2021 ble ansvaret for Kystverket, og dermed også BW, overført til Nærings- og fiskeridepartementet. Organiseringen av programmet er nærmere beskrevet i styringsdokumentet fra 2017. Figur 22 under viser BWs innplassering i Kystverkets organisasjon.



Figur 22 BWs innplassering i Kystverket. Kilde: Kystverket

Beslutningsgrunnlaget for opprettelsen av BW beskrev følgende driftsfunksjoner for den åpne delen av BW:⁴⁶

Rene driftsfunksjoner. Dette gjelder den daglige IKT-driften, håndtering av avbrudd, teknisk oppfølging/vedlikehold av BWs servere, med videre. Driften skal sikre størst mulig tilgjengelighet/oppetid, samtidig som det løpende vil være behov for tekniske oppgraderinger.

Videreutvikling. Etter at BW var blitt operativ, ville det pågå kontinuerlig videreutvikling av innhold og funksjonalitet. Det gjelder innfasing mot nye samarbeidspartnere nasjonalt og internasjonalt, bygging og tilpassing av lukkede systemer for lukkede brukergrupper, med videre. Her ble det vurdert å være mest usikkerhet i å anslå ressursbehovet. Det ble lagt til grunn at hovedvekten av utviklingsarbeidet ville foregå hos samarbeidspartnere eller ved bruk av konsulenter. En så likevel behov for en kompetent kjerne i driftsorganisasjonen for å lede og koordinere de ulike aktivitetene og understøtte de ulike samarbeidsforaene.

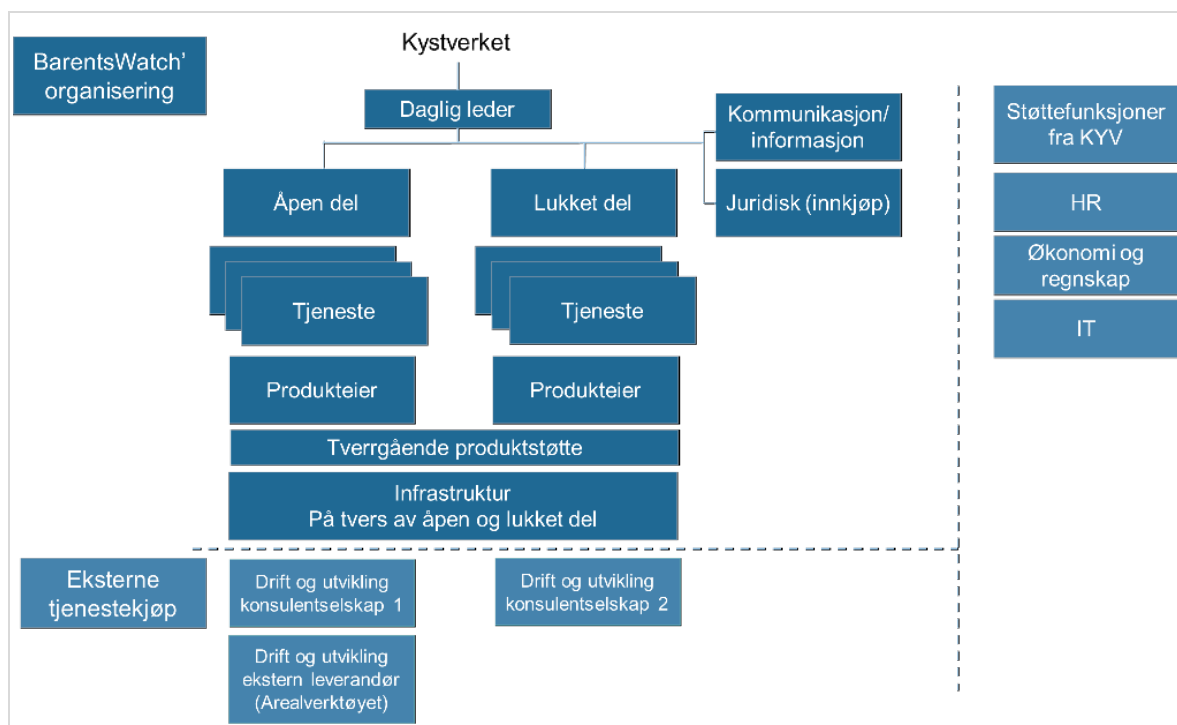
Brukerstøtte, redaksjon, nyhetsformidling. En hovedoppgave ville være å gi brukerstøtte til allmennheten og enkeltmedarbeidere i samarbeidende organisasjoner. Videre så man behov for en redaksjon for å markedsføre BW, formidle nyheter på forsiden til BW, og så videre.

I beslutningsgrunnlaget anbefalte en at driftsorganisasjonen for BW lokaliseres til Tromsø. Driftsorganisasjonen ble anbefalt administrativt lagt til Kystverket, med budsjettansvaret i Fiskeri- og kystdepartementet.

⁴⁶ BarentsWatch. Beslutningsgrunnlag. Hovedrapport 2010

Organisasjonsstrukturen i BW

Figur 22 nedenfor gir en skjematisk fremstilling av BWs organisering.



Figur 23 BWs interne organisering

BW er internt organisert rundt tjenestene de yter. Avdelingen har ifølge egne hjemmesider elleve ansatte, med en daglig leder, en kommunikasjonsansvarlig, en jurist, en teknisk prosjektleder, en plattformansvarlig, i tillegg til seks produkteiere/produktansvarlige. Strukturen i BW har vært preget av å være relativt uformell og personavhengig.

BW har etablert en tydeligere teamstruktur rundt tjenestene, for å gjøre disse mer robuste. Organiseringen tar utgangspunkt i BWs inndeling av tjenestene i åpen og lukket del. Lukket del består av tjenester som brukes internt mellom operative etater som HRS, Politiet, Forsvaret, med videre. Lukket del brukes til å spore skipstrafikk og havtrafikk, i tillegg til å dele informasjon mellom fagsystemer. Åpen del har en rekke tjenester rettet mot det maritime området.

Interne støttetjenester, som HR og økonomi, leveres fra Kystverket. BW har også en egen juristfunksjon, som særlig har bistått i anskaffelser av konsulenttjenester. BW har også et infrastrukturteam som har ansvar for skydrift og annen grunnleggende infrastruktur.

Arbeidsfordeling i BW

For hver tjeneste (både i åpen og lukket), er det flere medarbeidere som bidrar, men det er kun én person har budsjettansvar. Det er også én produkteier, gjerne den som også har budsjettansvaret, pr. tjeneste. Produkteieren har ansvaret for å prioritere utviklingen av tjenesten.

Noen ansatte jobber på tvers av tjenester, spesielt i den lukkede delen. Disse inngår i en teamstruktur for å øke redundans og redusere risiko ved at flere medarbeidere kjenner tjenestene.

Bruk av konsulenter

For lukket del brukes et konsulentselskap, som har tre team som leverer til BW. Konsulentene har oppgaver relatert til alle drifts-, forvaltnings- og utviklingsoppgaver for lukket del i BW. For åpen del brukes et konsulentselskap som leverer tjenester for Arealverktøyet.

Arbeidsmetodikken i BW

Arbeidsmetodikken i BW kan kort beskrives som følger:

- ▶ **Drift og vedlikehold (nivå 1):** Fokus her er på opprettholdelse av driften av BW. Dette kan omfatte tilpasninger til endringer av datagrunnlag, formater, og så videre. Ingen ny funksjonalitet blir introdusert på dette nivået. Dette er oppgaver som konsulentene utfører løpende.
- ▶ **Videreutvikling (nivå 2):** Dette inkluderer håndtering av innspill til forbedringer og endringer fra brukere. Disse legges i en prioritert backlog og håndteres i utviklingssprinter. Størrelsen på oppgavene som ligger i backlog varierer.
- ▶ **Større utviklingssaker (nivå 3):** Større utviklingssaker omfatter nye tjenester eller vesentlige endringer i funksjonalitet i eksisterende tjenester. Disse kan initieres av brukere eller Kystverket. Eksempler er større prosjekter som Fiskehelse, hvor BW samarbeider med Mattilsynet om utvikling av tjenesten.

Smidig utviklingsmetodikk

Ifølge BW brukes smidig utviklingsmetodikk i utvikling av alle BWs tjenester. Smidig utviklingsmetodikk er en iterativ og fleksibel tilnærming til tjenesteutvikling som fokuserer på tett samarbeid med kunden, rask levering og evnen til å tilpasse seg endringer. Utviklingsarbeidet i BW gjennomføres gjerne i treukers «sprinter». Før hver sprint planlegges arbeidet sammen med utviklerteamet, basert på kompetanse og kapasitet. Utviklerteamene arbeider med oppgavene og gjennomfører korte, daglige oppdateringer for å dele fremgang og diskutere hindringer. Resultatene av sprinten demonstreres for brukerne for feedback og justeringer, før løsningene rulles ut. Denne syklusen gjentas for hver sprint, med fokus på kontinuerlig forbedring og tilpasning.

Brukerstøtte

Når det gjelder *lukket del*, er har BW en e-post-adresse der brukere kan rapportere feil. Det oppfordres videre til at brukere først tar kontakt med superbrukere i egen etat, som eventuelt kommuniserer med produkteier i BW. Brukere kan også ta direkte kontakt med konsulentmiljøet som drifter og utvikler tjenestene for mindre justeringer.

I *åpen del* blir utviklerne blir skjermet fra direkte brukerstøtte. Brukerhenvendelser legges inn i en Slack-kanal hvor utviklere kan plukke opp feil som de kan løse.

Funn fra intervjuene

Innspill til produkteierrollen fra intervjuene

Brukere av BWs tjenester som vi har intervjuet, formidlet et samstemt inntrykk av at BW jobber smidig, med stort fokus på brukernes behov. Brukerne har beskrevet en organisasjon som utvikler og drifter tjenester i nær kontakt med brukerne. Informanter fra BW mente en viktig grunn til at BW har hatt stor suksess siden 2014, er takket være engasjerte og dyktige produktledere. Organisasjonen har opplevd betydelig vekst i antall tjenester som leveres uten at organisasjonen har vokst tilsvarende.

Synspunkter på intern organisering og arbeidsmåte

Informanter i BW opplyste at de har basert seg på smidig utvikling som metode. De har ønsket å demonstrere resultater gjennom fungerende tjenester.

Ifølge BW har de prioritert å gi «mest mulig nytte til flest mulig brukere». Dette har gjenspeilet seg i valg om å parkere prosjekter som bare ville være nyttige for enkelte etater. Ifølge BW spiller

diskusjoner og individuelle vurderinger mellom ansatte i BW, OP-gruppen og andre interessenter også en stor rolle i organisasjonens prioriteringer av hvilke tjenester som skal utvikles.

BWs informanter opplyste videre at de prioriterer effektivitet, med liten backlog og rask responstid på forespørsler. Organisasjonen jobber tett med ekspertbrukere for å utforme og utvikle tjenester, noe som tillater raske endringer og forbedringer uten byråkratiske prosesser. Større endringer og nye tjenester utvikles i egne prosjekter. Informantene erkjente at oppmerksomhet på rask utvikling og kort responstid kan ha gått på bekostning av vektlegging av dokumentasjon av løsningene.

BWs informanter opplevde at det er en voksende interesse for å utvikle BW fra et tjenesteperspektiv til et plattform-perspektiv, med BW som kjerne i et økosystem. Ifølge BW blir organisasjonens nære kontakt med ekspertbrukere applaudert av mange brukere fra etatene, selv om denne kontakten ikke alltid er godt forankret i deltakende etaters ledelse. Enkelte eksterne informanter vurderte at BWs tjenesteporteføljes raske vekst skaper en viss bekymring for utviklingshastigheten i BW og hvor lenge den kan opprettholdes.

5.6.2 Hva slags organisasjon er BW?

Når det skal vurderes om BW har en organisering som legger til rette for måloppnåelse, er det relevant å stille spørsmålet om hvilket perspektiv på BW som statlig tjenesteyter som skal brukes. Er BW et økosystem? Er BW et program? Er BW et prosjekt? Dette vil ha implikasjoner for hvordan organisasjonen bør fungere for å kunne oppnå sine målsettinger. BW som økosystem

Hvis BW er å oppfatte som et økosystem, vil samhandling og måloppnåelse være basert på åpne samarbeid for å finne løsninger på kjente utfordringer. Samarbeid i nettverk og økosystem er en måte å kombinere innsikt og kunnskap fra ulike fagfelt og å stimulere åpne innovasjonsprosesser. Det gir gode forutsetninger for å danne en korrekt og brukerorientert problemforståelse, som igjen kan bidra til mer treffsikre og sammenhengende tjenester. BW har også av Kystverket blitt beskrevet med utgangspunkt i et økosystem-perspektiv.⁴⁷

BW som program

En annen tilnærming er å se BW som et program. Et program er en fleksibel og tidsavgrenset organisasjonsform etablert for å styre avgrensede problemstillinger, men med en rekke ulike aktiviteter. Slike aktiviteter kan være utvikling av nye tjenester, slik BW gjør, eller å være portal for tjenester som etatene leverer.

BW som prosjekt

Et tredje perspektiv er å betrakte BW som et prosjekt. Et prosjekt er en tidsavgrenset aktivitet rettet mot konkrete leveranser som skal løse konkrete utfordringer. I prosjektmodellen er det kjente aktører som samarbeider, med tydelig eierskap til både styringen og leveransen fordi det er kjent for alle aktørene hva samarbeidet skal resultere i før man starter, og hvilke gevinster som skal realiseres på grunnlag av leveransen.

Dette er tre perspektiver som kan brukes for å drøfte om BWs organisering legger til rette for måloppnåelse. En viktig forutsetning for arbeidet i BW er at dette ikke endrer eller påvirker forvaltnings- eller ansvarsfordelingen mellom de ulike sektormyndighetene. Dette skaper en utfordring for styringen og organiseringen av BW. I BWs egen utredning om datadeling påpekes det at etatene mente datadeling er strategisk viktig, men at de mangler kapasitet til å skaffe oversikt og orden i egne data, «orden i eget hus», og tilrettelegging for deling ved å gjøre data

⁴⁷ Einar Vik Arset. *BarentsWatch – et datadrevet økosystem av offentlig forvaltning, maritime næringsutøvere og private aktører*. Innlegg på Digitaliseringskonferansen 2019

«FAIR»⁴⁸. To underliggende utfordringer er sektordelt styring og få incentiver til å dele data utover eget område. Det mangler også gode instrumenter for å måle gevinstene ved datadeling.

Funn fra intervjuer

BW oppfattes av flere å være en del av et større økosystem og fungerer både som en digital plattform og en samarbeidsarena. BW leverer ikke bare et eget grafisk brukergrensesnitt, men også rådata av forskjellige størrelser og typer, inkludert noen som ikke alltid kan hentes direkte fra etatene. I noen tilfeller kan BW ha lagt til verdi på dataene, enten ved å samle historiske data som ellers mangler, eller ved å presentere data i en sammenstilt form som gir bedre oversikt.

Det er ulike holdninger og evner blant etatene når det gjelder å dele data. Noen etater kan være mer beskyttende og bekymret for potensielt misbruk av egne data. Sett fra et økosystemperspektiv kan dette være en hindring for effektiv datautveksling. For at BW skal kunne høste data effektivt, er det viktig at etatene tilrettelegger sine data på en egnet måte.

5.6.3 BWs organisatoriske tilknytning

BW er en tverrsektoriell tjeneste under Kystverket, noe som gir både fordeler og utfordringer for BW. Fordelene er blant annet effektiv samhandling med operative enheter, erfaring med datainnsamling og -deling, i tillegg et bredt mandat innen det maritime området. Utfordringene handler om BWs tverrsektorielle basis, samtidig som BW er en enhet i Kystverket. Nedenfor ser vi på hva som kom frem i intervjuene angående BWs tilknytning til Kystverket.

Synspunkter på BWs organisatoriske tilknytning

Synspunkter fra BW på den organisatoriske tilknytningen

BW er et tverrsektorielt initiativ, men er lagt under Kystverket. Dette er et valg som informanter i BW mente har medført både fordeler og utfordringer for BW.

Fordeler med å være under Kystverket som ble trukket frem er at Kystverket er en operativ virksomhet, som bidrar til at BW effektivt kan samhandle med andre operative enheter. Kystverket har også bred erfaring med å samle inn og dele data gjennom sine mange tjenester, noe som passer godt til BWs mandat om å samle, utvikle og dele data. Samtidig har Kystverket også et bredt mandat som dekker mange sider av det maritime området, noe som har vært en fordel for BW.

Imidlertid har det ifølge BW også vært utfordringer knyttet til å være plassert under Kystverket. På grunn av sin tverrsektorielle natur, har BWs plassering under en enkelt etat ført til konflikter og misforståelser om styringslinjer og prioriteringer. BWs arbeid strekker seg utover Kystverkets direkte mål og ansvarsområder, noe som kan gjøre BWs deltakelse i Kystverkets ordinære etatsstyringsprosesser utfordrende.

Det har også vært juridiske komplikasjoner knyttet til datadeling, da BW samler inn data fra andre etater uten å eie dataene selv. Dette har skapt uklarheter, spesielt når det gjelder databehandleravtaler: Er det Kystverket eller BW som er databehandler?

Til tross for disse utfordringene mente BW at Kystverket har gjort en god jobb med å støtte og ivareta BW. Informantene fra BW så heller ingen opplagt alternativ plassering for BW som ville ha løst alle utfordringene. Forholdet mellom BW og Kystverket illustrerer de komplekse og ofte utfordrende realitetene ved å operere et tverrsektorielt initiativ innenfor en sektordrevet offentlig administrasjon.

⁴⁸ FAIR-prinsippene er veiledende arkitekturprinsipper som skal sikre at forskningsdata kan deles og gjenbrukes. FAIR er et akronym for ordene findable, accessible, interoperable og reusable. På norsk er dette oversatt til søkbare, tilgjengelige, interoperable og gjenbrukbare

Kystverkets synspunkter på innplasseringen

Kystverket har bred erfaring med å samle inn og dele data gjennom sine mange tjenester, noe som passer godt til BWs mandat om å samle, utvikle og dele data. Kystverket har også et bredt mandat som dekker mange aspekter av det maritime området, noe som har vært en fordel for BW. Slik sett mente informantene fra Kystverket at plasseringen av BW hos Kystverket er hensiktsmessig.

Eksterne brukeres synspunkter på BWs innplassering i Kystverket

Også fra eksterne brukere kom det frem flere perspektiver om BW og den organisatoriske plasseringen under Kystverket. Enkelte mente at BW burde løftes ut av Kystverket fordi etatens interne prioriteringer kan gå på bekostning av hensynet til at BW skal være til for flere etater og et mangfold av brukere. Det ble påpekt at BW leverer kritiske tjenester og bør betraktes som en felleskomponent i det offentlige systemet. Med dette perspektivet burde BW sikres stabile rammer og finansiering på lik linje med andre offentlige felleskomponenter.

Andre eksterne brukere mener BW har nytt godt av å være i Kystverket, siden Kystverket er en operativ etat med omfattende kontaktnettverk og lang erfaring med informasjonsforvaltning. Hvis BW lå under en annen etat, ville BW likevel ha samme utfordringer som i dag. Å organisere BW som en selvstendig organisasjon ville også kunne ha medført egne utfordringer, blant annet økte kostnader, da BW måtte ha etablert støttefunksjoner som Kystverket nå tilbyr.

Samtidig bemerket flere informanter at BW har et bredere oppdrag enn det som er dekket av Kystverket alene. Det kan gjøre den organisatoriske strukturen utfordrende. Mange etater har ønsker om tjenester og funksjoner tilpasset sine behov, som de ønsker at BW skal levere. Det kan være vanskelig for BW å prioritere hvilke behov som skal svares ut.

På grunn av disse ulike synspunktene og hensynene foreslo enkelte at BW burde være en selvstendig etat med et direkte forhold til departementsgruppen, i stedet for Kystverket. Disse informantene mente gjerne at BW burde være et felles ansvar mellom etatene, og at finansieringen burde være øremerket for BW. Dette ville kreve betydelig organisatorisk restrukturering, men kunne muligens gi BW større autonomi og muligheter til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag på en mer effektiv måte.

5.6.4 Våre vurderinger

Sett opp imot de karakteristika vi har vurdert *den interne organiseringen av BW* i forhold til, har datainnsamlingen gitt grunnlag for følgende konklusjoner:

- ▶ Kommunikasjon og informasjonsflyt: Organiseringen i BW ser ut til å legge til rette for god kommunikasjon og informasjonsflyt. BW har liten organisasjon sentrert rundt sine tjenester, de jobber smidig og har tett kontakt med brukerne gjennom hele utviklingsløpet og i driftsprosessene.
- ▶ Tilgang til god og relevant kompetanse: BW får jevnt over positive skussmål fra brukere på måten produktlederne i organisasjonen fyller sine roller. BW sikrer også tilgang til relevant og oppdatert kompetanse gjennom samarbeidet med konsulentmiljøene.
- ▶ Styring og ledelse: Gjennom bruk av en smidig arbeidsform og produktorganisering har BW sikret at alle produktteam ledes av organisasjonens egne ansatte. BWs interne organisering synes også å fremme en klar ansvarlighet og styringsstruktur. Det er også vårt inntrykk at produkteiere har en klar forståelse av deres tjenesters formål og prioriteringer, noe som bidrar til å sikre en fokusert tilnærming til utvikling.
- ▶ Kontinuerlig læring og forbedring: BW har basert seg på smidig utvikling som metode. Ved å involvere brukerne i utviklingsprosessene og lytte til deres tilbakemeldinger, kan BW raskt gjøre justeringer.

- **Fleksibilitet og tilpasningsevne:** At BW er en liten organisasjon, tilsier i seg selv fleksibilitet og tilpasningsevne. Bruk av smidig utviklingsmetodikk signaliserer også vektlegging av fleksibilitet og tilpasningsevne.
- **Effektiv ressursallokering:** BW opplyser at de prioriterer effektivitet, med liten backlog og rask responstid på forespørsler. Brukerne fremhever også rask responstid i sine tilbakemeldinger.

Samtidig er det grunn til å understreke at BW nå er i en annen situasjon enn i sine første år: NSMs rapport Risiko 2023 peker på at det nasjonale risikobildet sjeldent har vært i så stor endring som nå.⁴⁹ BW leverer tjenester som av mange anses som samfunnskritiske. Slik vi ser det er det grunn til å stille spørsmål ved om BWs interne organisering legger til rette for å ivareta en slik oppgave. Vi stiller spørsmål ved om dagens organisering av BW er robust nok til å sikre god måloppnåelse med tanke på kravene til sikkerhet og stabil drift som kreves i fremtiden. Ytterligere om funn, vurderinger og forslag knyttet organiseringen av BW er gjort som en del av sikkerhetskartleggingen i uttrykt vedlegg

Basert på brukernes innspill på BWs organisatoriske tilknytning, og synspunkter på hva slags organisasjon BW egentlig er, mener vi det er legitimt å spørre om BWs nåværende organisatoriske plassering under Kystverket er hensiktsmessig. BW har målgrupper og interensenter på tvers av sektorene som er langt bredere enn Kystverkets ansvarsområde. Det er reist spørsmål om BW ikke burde ses på som en nasjonal felleskomponent, og gis en organisatorisk tilknytning i tråd med dette.

BW er en kompleks organisasjon som på samme tid har mange ansvarsområder og påvirkningsfaktorer, noe som gjør det vanskelig å plassere den inn i én enkelt organisasjonstype. BW har aspekter som relaterer til alle de nevnte modellene - prosjekt, program og økosystem - og disse aspektene gjenspeiler sammensetningen og funksjonen til organisasjonen.

Det er både fordeler og ulemper for BW ved å være underlagt Kystverket, men en eventuell tilknytning til en annen organisasjon ville ikke nødvendigvis løst utfordringene dette skaper. Det er derfor viktig å vurdere BWs formål og mandat før enhver beslutning om organisatorisk endring. Slik vi ser det er det ikke noen åpenbare alternative tilknytningsformer som peker seg ut basert på de innspill vi har fått fra informantene.

5.7 Styres BW på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?

I STIMULAB-prosjektet Fremtidens Innkreving for Skatteetaten, NAV og Brønnøysundregistrene lages modeller for utvikling av sammenhengende tjenester.⁵⁰ Styring av slik utvikling er særlig krevende når deltakende etater har hver sine avgrensede samfunnsoppdrag, styringslinjer, målsetninger og budsjetter. Det pekes særlig på fire viktige styringsdimensjoner, som gir grunnlag for å vurdere om styringen er hensiktsmessig. Disse dimensjonene av særlig betydning for virksomheter som skal produsere resultater på tvers av sektorer og ansvarsområder som BW. Dimensjonene er:

- **Målsettinger og gevinster:** Dette handler om hvordan målene for BW er fastsatt, om det er en klare felles forståelse av disse målene og hvordan operasjonalisering av disse målene i konkrete tiltak er gjennomført. Graden av brukermedvirkning i denne prosessen er også av særlig interesse.

⁴⁹ NSM: Risiko 2023. Økt uforutsigbarhet krever høyere beredskap.

⁵⁰ StimuLab: Tverrsektoriell styring og utvikling av sammenhengende tjenester hvordan lykkes vi? 2023

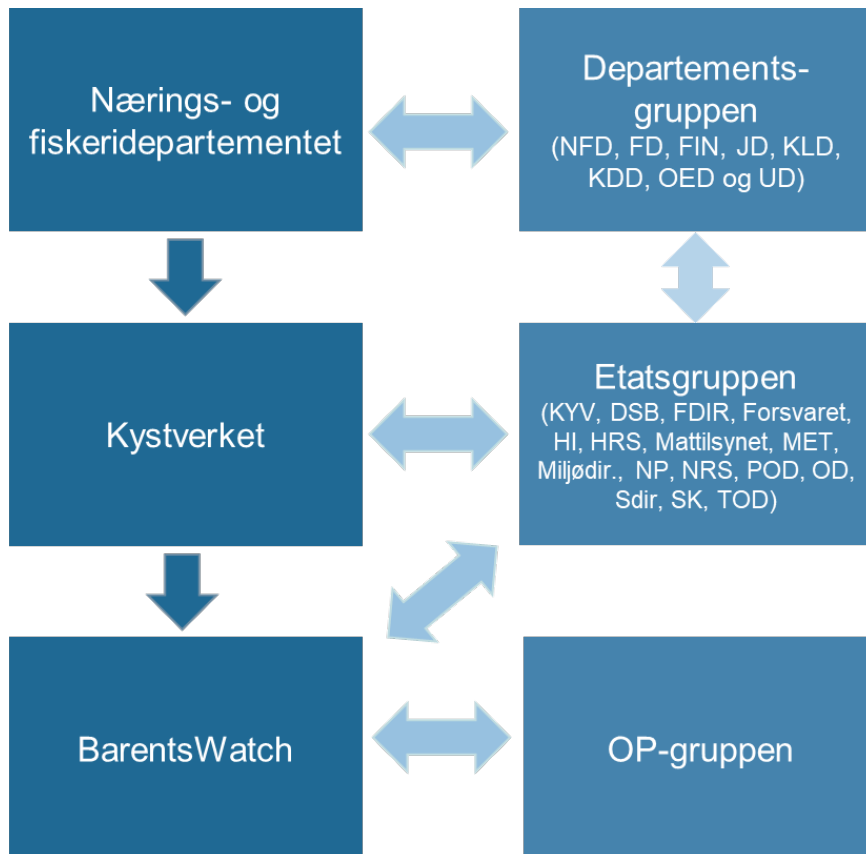
- ▶ **Forankring i departementer og etater:** Forankring omfatter flere elementer:
 - For at aktiviteten i BW skal få nødvendig prioritet, må det være forankret i ledelsen i både departementer, etater og andre virksomheter som deltar
 - God forankring hos deltakerne er særdeles viktig for å sikre at BW gis tilgang til nødvendige ressurser og kompetanse.
- ▶ **Handlingsrom for innovasjon:** Det er viktig at eierne av BW gir virksomhetene tilstrekkelig handlingsrom til innovasjon, og på den måten støtter BWs mulighet til å ta risiko.
- ▶ **Tydelige roller og ansvar:** God styring innebærer at alle involverte har en beskrevet rolle, og kjenner til hvilket ansvar denne rollen innebærer.

5.7.1 Om styringen av BW

I 2017 utarbeidet Samferdselsdepartementet et dokument med målsetninger og mandat for BW-programmet. I dokumentet fastsettes formål, hovedmål, leveranser, styringsparametere og føringer for BW-arbeidet, i tillegg til organisering og oppgavefordeling. Ansvar for Kystverket ble i 2021 overført fra SD til NFD.

BW er administrativt en del av Kystverket. BW blir finansiert over NFDs budsjett, og styringen foregår som ledd i etatsstyringen av Kystverket. Kystverket har blant annet ansvar for at gjennomføring og leveranser fra BW er i henholdt til mandat, målsetninger, gjeldende planer og andre rammer. Videre skal Kystverket ha god kommunikasjon og samarbeid med samarbeidspartnere og andre berørte parter.

BW har også en parallell styringsstruktur. Denne består av en departementsgruppe, en etatsgruppe og en egen gruppe for styringen av BW lukkede del (operativ ekspertgruppe, OP-gruppen). Figur 24 under viser organiseringen av styringen av BW.



Figur 24 Organiseringen av styringen av BW

Basert på beskrivelsene av styringslinjene i BW kan det hevdes at BW har to styringslinjer. Den ene linjen går fra NFD til Kystverket innenfor rammen av en vanlig etatsstyringsprosess. Her følges et styringshjul, i tråd med føringene som ligger for etatsstyring i staten.

Den andre linjen har sitt utgangspunkt i at BW også er et tverrsektorielt tiltak. Denne delen av styringsstrukturen består av departementsgruppen, etatsgruppen og OP-gruppen.

Hver aktør eller gruppe av aktører har sine oppgaver og ansvar. Departementsgruppen er sammensatt av departementer som representerer relevante sektorer som er involvert i BW. NFD leder departementsgruppen og har det har det overordnede ansvaret for at målsettingene for BW nås. Departementsgruppens rolle er først og fremst å gi råd til NFD og sikre forankring og samordning i egen sektor.

Etatsgruppen skal bidra til fremdrift i BW-programmet gjennom samarbeid på tvers og forankring i utøvende etater og institusjoner og bidra innenfor sine ansvarsområder for å løse oppgavene som er definert i prosjekter under BW. Gruppen skal videre bidra til kystverket med råd om faglige, organisatoriske og tekniske spørsmål.

OP-gruppen representerer etatene med operative sektoransvar knyttet til det maritime domenet og skal være rådgivende for BW lukkede del. Deltakerne er Fiskeridirektoratet, Forsvaret, Hovedredningssentralen, Kystverket, Politiet, Sjøfartsdirektoratet, Skatteetaten og Tolletaten. Representanter fra andre etater og organisasjoner blir trukket inn ved behov.

OP-gruppen skal være rådgivende for BW gjennom å frembringe forankrede scenario-beskrivelser og systematisere brukerbehov slik at det stilles riktige krav til leveranser og tjenester som forenkler og styrker samarbeidet mellom de operative etatene. De skal også bidra til å sikre at brukerne og deres etaters behov kommer frem og blir vurdert når tjenester utvikles i BW.

5.7.2 Den ordinære etatsstyringen av BW

BW styres gjennom Kystverket og tildelingsbrev til Kystverket fra ansvarlig departement, som fra oktober 2021 er NFD.

Ifølge NFD gjennomføres i utgangspunktet departementets linjestyring av BW gjennom den ordinære styring av Kystverket. Siden BW er en tverrsektoriell tjeneste, har BW likevel fått mer oppmerksomhet i styringsdialogen mellom departementet og Kystverket enn det en vil være vanlig for en enhet i en underliggende etat. Og ettersom BW leverer en del kritiske tjenester har NFDsærlig vært opptatt av at tjenesten er robust, det vil si at tjenestene er sikre og tilgjengelige.

Ifølge NFD er det tre styringsparametere for BW. Disse legges til grunn når deres tjenester skal vurderes:

1. Bruken av tjenesten blant etater og andre brukere,
2. Nytteten etater og andre brukere har av tjenesten og
3. Oppetid og tilgjengelighet for brukere

Det er også flere avdelinger i NFD enn den med styringsansvaret for Kystverket som har interesser relatert til BW. Det må sondres mellom gjennom den fagdialogen som pågår mellom avdelinger i departementet og Kystverket/BW og den formelle styringsdialogen.

Kystverket har etatsstyringen av BW og har med det ansvaret for å sikre at BW gjennomfører og leverer i henhold til mandat, mål, planer og rammer. Deres oppgaver inkluderer kommunikasjon og samarbeid, utarbeidelse av aktivitetsplan og budsjett, rapportering til departementet, profilering av BW, forankring av internasjonalt engasjement, rapportering om fremdrift og ressursbehov, inngåelse av deltakeravtaler og samarbeid med andre etater. Kystverket skal også konsultere etatsgruppen, utarbeide prosjektplaner, konsultere om veivalg og internasjonal kontakt, og rapportere interessekonflikter til departementet.

Funn fra intervjuene

Kystverkets styring av BW

Ifølge etatsstyrende avdeling i NFD har departementets oppmerksomhet på robust drift og sikkerhet antagelig ført til at NFD i noen grad oppfattes som en bremsekloss overfor BW, som oppfattes å ha vært svært utviklingsorientert. En informant i NFD problematiserer BWs tilknytning til Kystverket. Det er en utfordring at BW styres som en underliggende enhet i Kystverket. Det gir en risiko for at nye tverrgående digitale tjenester, eller videreutvikling av de eksisterende ikke i tilstrekkelig grad blir løftet opp som satsingsforslag, fordi slike initiativ kan komme i konflikt med andre utviklingsbehov i Kystverket. Fordi gevinstene av BW-satsinger ikke nødvendigvis måles eller tas ut i Kystverket, men hos andre etater eller næringsliv, vil slike satsinger risikere å ikke nå opp når satsingsforslag skal prioriteres. Derfor er det behov for å skille styringen av BW fra styringen av Kystverket. Det er lite innspill fra deltakerne i departementsgruppen eller etatsgruppen på hvordan styringen av BW har endret seg etter at NFD overtok styringsansvaret. Det viktigste innspillet knytte seg til at NFD internt fikk en enklere situasjon. NFDs avdelinger kan ha forskjellig perspektiv på styringen av BW, noe som er blitt enklere å håndtere når NFD selv står for styringen. Et annet inntrykk som formidles er at NFD er noe mer detaljfokusert i sin styring enn det SD var.

Hverken departementsgruppen eller etatsgruppen har spesifikke synspunkter på Kystverkets styring av BW. BW er en avdeling i Kystverket, og enheten er dermed underlagt de ordinære prosessene for linjestyring internt i etaten. Hvordan dette er organisert og gjennomføres, anses som et etatsinternt anliggende.

Fra informanter i BW og Kystverket påpekes det at Kystverket er bevisst på BWs rolle som tverrsektorielt tiltak og derfor ikke legger så tydelige strategiske føringer på BW som de ville gjort for en «normal» enhet.

Utfordringer i Kystverkets styring som informanter beskriver dreier seg om strategiutvikling, lederskap og styring i organisasjonen. At Kystverket er bevisst på BWs status som tverrsektoriell satsing kan medføre at de ikke styres på samme måte som ordinære enheter i etaten ville blitt. Flere informanter er bekymret for at BW ikke er synlig i Kystverkets strategi, og mente Kystverket kunne være tydeligere i å gi BW en mer definert rolle som infrastruktur på havet. Dette aspektet synes å være fraværende i Kystverkets nåværende strategi.

Andre informanter stilte spørsmålet om ikke BW i det stille motsetter seg styring fra Kystverket, i frykt for at vektleggingen av BW som et tverretattlig tiltak skal reduseres, eller fordi de ønsker å beholde den autonome stillingen de har i dag.

5.7.3 BWs tverrsektorielle styringsstruktur

Denne består av en departementsgruppe, en etatsgruppe og en egen gruppe for styringen av BW lukkede del, kalt OP-gruppen.

Departmentsgruppens rolle i styringen av BW

Departmentsgruppen skal være rådgivende for NFD (tidligere SD) og bidra til godt samarbeid på departementsnivå. Gruppen skal sikre forankring av BW-programmet i egne etater og samordne styring av underliggende etater som er med i etatsgruppen, herunder føringer i tildelingsbrev. Videre skal gruppen behandle aktivitetsplaner og andre styringsdokumenter før vedtak i NFD (tidligere SD). Gruppen skal også bidra til å identifisere behov for videreutvikling av BWs tjenester.

Overføringen av styringen av BW fra SD til NFD medførte at SD gikk ut av departmentsgruppen. Opprinnelig var også Kunnskapsdepartementet med i gruppen. De er ikke med i dag.

Funn fra intervjuene

Synspunkter fra departementsgruppen

Medlemmer i departementsgruppen som vi har intervjuer, pekte på en del utfordringer knyttet til styring og koordinering av BW.

Flere informanter mente at NFD strever med å balansere behovene til de forskjellige departementene som har interesser i BW. Dette er en delikat balansegang for NFD som krever fokus både på drift og utvikling. Departementsgruppen ble oppfattet å være nyttig, men på grunn av de forskjellige behovene og forventningene til de involverte departementene, er det en stor utfordring å møte alles behov.

En annen utfordring som trekkes frem i intervjuene var at de gjeldende styringsdokumentene for BW ikke nødvendigvis anses som relevante for styringen av BW i dag. Dette har ført til et ønske om å rydde opp og etablere en mer passende struktur.

Fra noen representanter for departementsgruppen oppleves det også at mandatet for departementssamarbeidet kompliserer styringen. De forskjellige departementene har ulike forventninger, men det er ofte vanskelig å innfri dem. Dette kan skape komplikasjoner både for NFD og mellom de forskjellige departementene.

Blant de intervjuede var det også en tydelig etterspørsel etter faglig dialog mellom de forskjellige departementene og BW. I utgangspunktet ønsket mange at denne dialogen skal skje via departementenes egne etater. Samtidig var det en utfordring at denne dialogen kan oppfattes som styringssignaler av BW, noe som kan føre til forvirring og konflikt.

Ikke alle i departementsgruppen var fornøyd med informasjonen de ble gitt. Departementsgruppen har tidligere etterspurt informasjon, men opplever ikke å ha mottatt den. Situasjonen har bedret seg etter at BW og Kystverket har begynt å delta på møtene. Det har gitt bedre innsikt i BW.

Medlemmer i gruppen fortalte også at de opplever liten realitetsbehandling av saker, og at de har hatt liten reel innflytelse på strategiske valg. Flere opplever at departementsgruppen først og fremst er rådgivende.

En annen utfordring var en opplevd mismatch mellom Kystverkets mål og BWs samfunnsrolle. Enkelte medlemmer i departementsgruppen mente målstrukturen til Kystverket er for snever og at BWs samfunnsoppdrag ikke får den nødvendige oppmerksomheten i Kystverket.

I departementsgruppen var det en oppfatning at OP-gruppen og etatsgruppen i praksis er de viktigste for den tverrsektorielle styringen av BW. Departementsgruppens rolle er hovedsakelig rådgivende. Det var enighet om at det er rom for forbedring i departementsgruppens arbeidsmåte og evne til å ha oppmerksomhet på de strategiske rammene for BWs utvikling. En endring i måten departementsgruppen gjennomfører sine møter på, som oppfattes som positiv, er at BW og Kystverket deltar i departementsgruppemøter, noe de ikke gjorde før. Dette oppfattes å bidra til en vitalisering av departementsgruppen, ikke minst siden de nå får bedre tilgang på informasjon. Informantene opplevde også generelt at NFD er ryddige i sin styringsrolle, at møtene er godt forberedt, og at det er god dialog.

Medlemmer i etatsgruppens syn på departementsgruppens funksjon

De fleste informantene fra etatsgruppen mente de har for lite innblikk i departementsgruppens arbeid til å uttale seg om den. Imidlertid var noen kritiske, hovedsakelig knyttet til en oppfatning av at departementene ikke prioriterer arbeidet i gruppen i tilstrekkelig grad. Intensjonen med en departementsgruppe ses som god, men det var generell enighet om at gruppen for tiden ikke oppfyller sin potensielle funksjon optimalt.

Kritikerne mente departementsgruppen bør spille en tydeligere rolle i å fremme og forankre BW på politisk nivå. De opplever for eksempel at gruppen ikke engasjerer seg tilstrekkelig overfor politiske aktører for å fremheve betydningen av BWs arbeid.

Avstanden til hva som skjer i departementsgruppen, kombinert med en oppfatning av at prosessen er lukket, bidro til en følelse av avstand mellom de to gruppene.

Etatsgruppens rolle i styringen av BW

Etatsgruppen ledes av Kystverket og består av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Fiskeridirektoratet, Forsvaret, Havforskningsinstituttet, Hovedredningssentralene, Kartverket, Kystverket, Mattilsynet, Meteorologisk institutt, Miljødirektoratet, Norsk polarinstitutt, Norsk romsenter, Oljedirektoratet, Politidirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og Tolletaten.

I styringsdokumentet⁵¹ står det at alle etater som har skrevet under en intensjonsavtale kan ha én representant i etatsgruppen. Hver etat bidrar innenfor sine ansvarsområder for å løse oppgavene som er definert i prosjekter under BW.

Etatsgruppen skal bidra til fremdrift i BW-programmet gjennom samarbeid på tvers og forankring i utøvende etater og institusjoner. Gruppen skal behandle Kystverkets forslag til aktivitetsplan og budsjett, overordnede prosjektplaner, i tillegg til å behandle fremstilling av resultater og aktiviteter i BW fra året som gikk. Gruppen skal også gi råd til Kystverket om prinsipielle og strategiske veivalg av faglig, organisatorisk og teknologisk karakter og andre aktuelle saker.

Funn fra intervjuene

Synspunkter fra departementsgruppen

Flere av medlemmene i departementsgruppen var usikre på hvordan etatsgruppen fungerer. Blant de som kjente den godt, var det en oppfatning om at det kunne være behov for mer deltakelse fra ledere på høyere nivå i etatene i gruppen. De mente gruppen i for stor grad var preget av at etatene sendte folk på lavt nivå, som ikke hadde nok kunnskap og tyngde til å kunne bidra vesentlig. Flere hadde inntrykk av at etatsgruppen likevel hadde en viktigere styringsfunksjon for BW enn departementsgruppen. De oppfattet etatsgruppen som mer effektiv og nyttig. Noen representanter for departementsgruppen har inntrykk av at stadig flere i etatene ser nytten av BW og derfor øker også interessen for å delta i mer aktivt i etatsgruppen. Det kom frem at etatsgruppen nok ønsker å ha en tydeligere rolle i å diskutere og påvirke strategiske valg.

Synspunkter fra etatene i etatsgruppen

En hovedoppgave for etatsgruppen er å fremme samarbeid og datadeling på tvers av etatene, selv om dette kan være utfordrende, gitt at hver etat ofte er mest opptatt av sine egne oppgaver. Investering i tverretattlig samarbeid kan gi store avkastninger, men krever endring i prioriteringene i hver enkelt etat.

De fleste av våre informanter fra etatsgruppen mente diskusjonene i etatsgruppen noen ganger er mangelfulle, med mange saker som bare blir tatt til etterretning. De kunne ønske seg en mer proaktiv tilnærming til beslutningsprosessen. Referatene fra møtene er ofte korte, selv når det har vært diskusjon. Når det i tillegg er hyppige utskiftninger i hvem som representerer etatene i gruppen, mente de dette går ut over kommunikasjon og kontinuitet i arbeidet.

⁵¹ Styringsdokument for BarentsWatch

Informantene mente likevel etatsgruppen diskuterte mange viktige saker, for eksempel hvordan man skal tenke om etatsfelleskapet, i stedet for enkeltetat, til diskusjoner om datadeling og hvilke data som kan deles. Gruppen brukes også av BW for å få innspill til prioritering av tiltak, som for eksempel diskusjonen om BWs tjenester skal dekke landområder eller ikke.

I strategiske diskusjoner oppstår det ofte diskusjoner, men de fører sjelden til konklusjoner. Dette kan skyldes at gruppen i stor grad styres av Kystverket. Det gjør det vanskelig for etatsgruppen å være mer enn rådgivende.

Overordnet mente informantene at etatsgruppens tid og kompetanse blir brukt på riktig måte, men at det fortsatt er rom for forbedring. En klarere definisjon av medlemmenes rolle og hvordan de representerer sine respektive etater kunne vært nyttig. Det er også et behov for diskusjon om hvordan det jobbes med BW internt i de respektive etatene, og hvordan medlemmene promoterer BW i egen etat. Det er en utfordring at mange er usikre på hvilken status etatsgruppen og dets medlemmer har. Kan en etats representant i etatsgruppen for eksempel forplikte etaten?

Flere av informantene ønsket også tiltak for å engasjere etatene mer i de strategiske prosessene i BW, for eksempel gjennom arbeidsgrupper.

Etatsgruppen har også nylig invitert Digitaliseringsdirektoratet til å bli med i gruppen, noe som kan være et viktig skritt i retning av å øke oppmerksomheten om BW.

Noen av informantene opplevde også at etatsgruppen fungerer godt som et nettverk og er en verdifull arena for utveksling av informasjon og ideer. Generelt mente etatsgruppen selv at de har en viktig rolle i styringen av BW.

Det trekkes også frem av flere at etatsgruppens funksjon har bedret seg etter at BW fikk ny leder. Lederen oppleves å være flink til å engasjere medlemmene og fremme samskaping. Enkelte trakk også frem BWs leders evne til å bryte ned barrierer mellom etatene som et viktig bidrag til at gruppen i dag oppleves å fungere bedre.

BWs synspunkter på etatsgruppen

Ansatte i BWs som ble intervjuet opplever etatsgruppen som begrenset i innflytelse og funksjon. Den synes ikke å ha en tydelig styringsrolle, og det er uklart hva som skjer på møtene, samt hvordan dette påvirker BWs arbeid.

Etatsgruppen kunne vært en bedre ressurs, spesielt innen datadeling. Etatsgruppen oppleves ikke å ha vært særlig hjelpsom på dette området. Dette kan ha en sammenheng med at etatene har forskjellig perspektiv på datadeling. Ikke alle etatene er like modne på dette feltet, og noen har en oppfatning om at etaten kan miste kontroll når den deler data.

OP-gruppens rolle i styringen av BW

BW lukkede tjenester er drevet av en ambisjon om å understøtte ivaretagelsen av et helhetlig maritimt forvaltningsregime, det vil si all lovgivning, tilrettelegging, informasjonsinnhenting og kontroll knyttet til det maritime domenet, utført av offentlige nasjonale myndigheter. Noe av dette forvaltningsregimet handler om å utveksle informasjon mellom etater som av ulike årsaker er skjernet for innsyn.

For å sikre at BW utvikler system som gjenspeiler myndighetenes og dermed samfunnets virkelige behov, er det etablert fora, deriblant OP-gruppen, som skal ivareta denne kommunikasjonen.

Deltakelse i OP-gruppen innebærer arbeid med å koordinere mellom brukerbehov og IT-ekspertise for å sikre at utviklet programvare møter de operative behovene. Gruppen hjelper til med å forklare hvordan produktene fungerer i det miljøet de skal brukes i, og sikrer at kvaliteten er god nok.

Funn fra intervjuer

Synspunkter fra OP-gruppen

I OP-gruppen er det generell tilfredshet med BW sin innsats. Det bemerkes også at utviklerne fra konsultentselskapet som brukes er svært dyktige. OP-gruppen prioriterer og sender inn forslag til endringer. De diskuterer om det er hensiktsmessig å iverksette forskjellige endringsfunksjoner. Gruppen samler produktansvarlige, det vil si etatene, og de diskuterer behov og prioriteringer.

Mandatet til OP-gruppen er ikke tydelig definert og oppleves som litt uklart. Gruppen har primært fokusert på operative aspekter, og saker de føler de ikke kan bestemme over eller gjøre noe mer med, sendes til etatsgruppen.

Det oppleves at det er stor avstand mellom medlemmene i OP-gruppen og de som sitter i etatsgruppen, og enda større avstand til departementene. Det er en utfordring for medlemmer i disse organene å forstå strukturen i BW, og det er en mangel på forståelse for de operative behovene etatene som sitter i OP-gruppen har. Når man prøver å løfte saker opp til departementsgruppen, kan det være svært utfordrende.

Synspunkter på OP-gruppens rolle fra etatene

Informanter fra etatene mente OP-gruppen er en dedikert og engasjert gruppe. Medlemmene i OP-gruppen anses for være meget operative, med god dialog og fokus. Siden OP-gruppen primært er orientert mot lukket del, men etatsgruppen er orientert mot åpen del, var det få fra etatene som kjenner godt til prosessene i OP-gruppen. Fra noen etater er det samme person som sitter i OP-gruppen og etatsgruppen, men også de skiller tydelig mellom rollene.

Synspunkter på OP-gruppen fra BW

OP-gruppen er ifølge våre informanter essensiell for utviklingen av den lukkede delen av systemene. Gruppen tar opp viktige behov knyttet til utvikling av de lukkede tjenestene og bidrar til løsninger. De har et tett samarbeid, med to-dagers møter for å fremme dialog og åpenhet, noe som skiller seg fra etatsgruppen som primært holder dagsmøter og Teams-møter. OP-gruppen har et sterkt tillitsforhold til brukerne av den lukkede delen og er nært knyttet til dem.

I tillegg til deres betydning for den lukkede delen, spiller personene i OP-gruppen en kritisk rolle i sin egen etat. De må ta opp og formidle problemstillinger innad i egen organisasjon, og rollen de har i egen etat er avgjørende for deres posisjon i OP-gruppen.

På den annen side har OP-gruppen lite innvirkning på den åpne delen av systemene, da disse primært styres og eies av etatsgruppen.

OP-gruppen har gitt Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i oppdrag å lage en oppdatert behovsanalyse for de lukkede tjenestene. Den forrige analysen ble gjort i 2013–2014, og mange av behovene som ble identifisert den gangen, er nå oppfylt. Den nye analysen ble levert våren 2023. Selv om det teknisk sett er BW som er oppdragsgiver for FFI, vil alle interessenter kunne få innsyn i rapporten når den er ferdigstilt.

5.7.4 Våre vurderinger

Basert på funnene i er det en rekke utfordringer knyttet til styringen av BW.

Departementsgruppen oppleves som lite innflytelsesrik og fungerer hovedsakelig som rådgivende. Etatsgruppen anses som mer effektiv og har en viktigere styringsfunksjon for BWs åpne del. Det er imidlertid utfordringer med samarbeid og datadeling mellom etatene. Etatsgruppen har begrenset innflytelse og fungerer i hovedsak som rådgivende. OP-gruppen spiller en viktig rolle i koordineringen mellom brukerbehov og IT-ekspertise i lukket del, men opplever uklart mandat og avstand til andre grupper. OP-gruppen bidrar betydelig til utviklingen av løsninger, spesielt i den lukkede delen av BW. De har begrenset innflytelse på den åpne delen som styres av etatsgruppen.

Innledningsvis i dette kapittelet pekte vi på fire forhold som styringen av BW burde bidra til:

- ▶ Er det en klar felles forståelse av målene for BW, og hvordan disse målene er operasjonalisert i konkrete tiltak? Hvordan gjennomføres prioritering av tiltak og hvordan er brukermedvirkningen i denne prosessen?
- ▶ Hvordan er BW forankret i ledelsen i både departementer og etater? I hvilken grad er BW forankret på en måte som sikrer BW tilgang til nødvendige ressurser og kompetanse?
- ▶ Har BW tilstrekkelig handlingsrom til innovasjon? Er innovasjon og utvikling del av styringsdialogen og diskuteres det i departementsgruppen og etatsgruppen?
- ▶ Er styringen av BW preget av at alle involverte har en beskrevet rolle, og kjenner til hvilket ansvar denne rollen innebærer?

De overordnede målene for BW er generelle, og det virker ikke å være noen felles oppfatning om operasjonaliseringen av disse. Hverken departementsgruppen eller etatsgruppen ser ut til å ha grunnlag for gode diskusjoner om BWs strategiske mål. OP-gruppen ser ut til å ha en sterk forståelse av brukerbehovene og prioriteringene innenfor sine spesifikke oppgaver, men det er usikkerhet omkring det bredere mandatet og styringsstrukturen.

Forankringen av BW i departementene og etatene ser ut til å være variabel. Selv om det er uttrykt et ønske om større faglig dialog mellom departementene og BW, er det også bekymring for at departementenes engasjement er utilstrekkelig, og at de kanskje ikke har nok forståelse av BWs arbeid til å kunne gi meningsfull styring og veiledning. Dette kan påvirke BWs tilgang til nødvendige ressurser og kompetanse. I etatsgruppen er det variabel deltakelse fra ledernivåene i etatene og det etterlyses sterkere forankring av gruppens arbeid i etatenes ledelse. Det er også et opplevde gap når det gjelder koordinering og kommunikasjon mellom de operative brukere av BW i etatene og etatenes representanter i etatsgruppen.

Det virker å være lite oppmerksomhet på innovasjon og utvikling i departements- og etatsgruppen, noe som kan tyde på at det er et område som kan ha behov for større oppmerksomhet i styringsdialogen. Det handlingsrom for innovasjon som BW har, er i hovedsak skapt gjennom BWs autonome rolle.

Det er uklarhet rundt roller og ansvar i styringen av BW. Den «doble» styringslinjen kan skape uklarhet om hvem og hvordan BW faktisk styres. Hvis BW ikke deltar aktivt i strategiarbeid i Kystverket, men heller ikke får tydelige strategiske styringssignaler gjennom den andre styringslinjen, kan en få en situasjon hvor det er et strategisk tomrom. Det vil da være nærliggende at dette tomrommet fylles av OP-gruppen og BW selv. Det kan virke som BW får sine sterkeste styringssignaler gjennom kontakten med brukerne.

Både medlemmer av departementsgruppen og etatsgruppen har uttrykt bekymring for at de mangler tydelig definerte roller og mandater, noe som kan føre til usikkerhet omkring hvem som er ansvarlig for hva.

Samtidig kan man anta at BWs styringsmodell, med møter mellom involverte departementer og etater på jevnlig basis, og over tid, trolig bidrar til at etatene blir bedre kjent med hverandre. Ved å møtes jevnlig vil terskelen senkes for å kontakte andre etater, og man kjenner bedre til hva andre etater jobber med, hvilke utfordringer de har og hvordan de forsøker å løse dem.

5.8 Er BarentsWatch finansiert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?

5.8.1 Om finansieringen av BarentsWatch

Som en konsekvens av at BW er en del av Kystverket, finansieres BW hovedsakelig over Kystverkets budsjett. Virksomhetene som deltar, bidrar med tilrettelegging av egne data og dekker egen deltagelse.

Forankring i NTP

I Nasjonal transportplan for 2022 – 2033 stadfestes fortsatt satsing på BW. I planperioden vil det også satses på drift og videreutvikling av BW som digital plattform for informasjonsdeling og samhandling på tvers av myndigheter. Det slås også fast at eksisterende tjenester, herunder SafeSeaNet Norway, BW og ulike e-navigasjonsløsninger, skal videreutvikles med vekt på brukerretting og effektiv ressursbruk.

Omtale av tildelinger og føringer i tildelingsbrevene til Kystverket

Finansieringen av BW er en del av tildelingen til Kystverket. Inntil 2021 ble det i liten grad gitt styringssignaler i tildelingsbrevet utover de økonomiske rammene. I 2020 og 2022 er det tatt inn en formulering om prioritering av drift og videre utvikling av eksisterende tjenester. I 2023 gis det blant annet føringer datadeling. Videre skal Kystverket prioritere å ivareta sikkerheten og oppetiden til tjenestene BWs leverer.

Nedenfor er eksempler fra de senere årene på hvordan tildelinger til drift av BW formuleres i tildelingsbrevet fra SD (2020-22) og NFD (2023) til Kystverket:

Statsbudsjettet 2020 – Tildelingsbrev til Kystverket

Innenfor BW skal Kystverket prioritere drift og videre utvikling av eksisterende tjenester.

Det er for 2020 satt av totalt 49,3 mill. kroner på kap. 1360 til BW, fordelt med 18,2 mill.kr over post 01 Driftsutgifter og 31,1 mill. kroner over post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.

Statsbudsjettet 2021 – Tildelingsbrev til Kystverket

Innenfor BW skal Kystverket prioritere drift og videre utvikling av eksisterende tjenester.

Det er for 2021 satt av totalt 50,6 mill. kroner på kap. 1360 til BW, fordelt med 18,7 mill. kroner over post 01 Driftsutgifter og 31,9 mill. kroner over post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. I 2021 er bevilgingen på post 34 overført til post 30.

Statsbudsjettet 2022 – Tildelingsbrev til Kystverket

Innenfor BW skal Kystverket prioritere å ivareta sikker drift og videre utvikling av eksisterende tjenester. I 2022 er det satt av 10 mill. kroner til økt satsing på BW. Kystverket må i første tertialrapport synliggjøre hvordan disse midlene blir benyttet.

Statsbudsjettet 2023 – Tildelingsbrev til Kystverket

Kystverket skal delta i videreutviklingen av det tverretatlige BarentsWatch-samarbeidet, og lede etatsgruppen for BarentsWatch. Kystverket skal videre legge til rette for datadeling gjennom BarentsWatch og ha god oversikt over egne data og gode beskrivelser av disse dataene. Kystverket må gjøre dataene tilgjengelig i en form som gjør det mulig å gjenbruke dem i BarentsWatch og andre nasjonale delingsplattformer

BarentsWatch understøtter flere samfunnskritiske funksjoner, og Kystverket skal i 2023 prioritere å ivareta sikkerheten og oppetiden til tjenestene BarentsWatch leverer.

5.8.2 Funn fra intervjuer

Synspunkter på finansiering fra departementsgruppen

Fra departementene ble det påpekt at den nåværende finansieringsmodellen kan være komplisert, spesielt med hensyn til ekstern finansiering. Ekstern finansiering er gjerne rettet inn mot utvikling, men kan også påføre BW økte driftskostnader som en ikke tar tilstrekkelig høyde for.

Ifølge informantene har departementsgruppen diskutert økning av finansiering. Utfordringen knyttet til finansiering av utvikling og drift har vært diskutert. Det er også diskutert om BW burde ha muligheten til å generere inntekt ved å utvikle løsninger finansiert av andre kilder. Dette vil forutsette et tydeligere strategisk samarbeid rundt innretning og finansiering med eksterne BW eventuelt lager tjenester for.

Ifølge informantene er spørsmålet om ekstern finansiering uavklart, særlig når det kommer til privatfinansierte prosjekter. Det har vært tilfeller der private aktører har ønsket å bidra med finansiering for en tjeneste, noe som kan være problematisk både når det gjelder innhold i tjenesten og om BW da vil levere løsninger private like gjerne kunne levert. Det er et behov for klare retningslinjer på dette området.

Synspunkter på finansieringen fra etatene

Finansieringsmodellen for BW har endret seg over tid, noe som har skapt både fordeler og ulemper. Tidligere var BW prosjektstyrt med øremerkede midler. I dag er BW en del av Kystverkets ordinære budsjett. Noen informanter uttrykte bekymring for at finansieringen var opp til Kystverkets prioriteringer. Et forslag som har kommet opp er større grad av samfinansiering for løsninger som flere kan ha nytte av.

Det var også bekymringer blant informantene rundt åpenhet om behov og funksjonalitet, da det er behov for mer transparens for å kunne utnytte synergier bedre. Hvilke utviklingsoppgaver blir prioritert og hvorfor? Det ble pekt på at BW har tatt over eller utviklet løsninger uten å forankre dette i etats- eller departementsgruppen. Et eksempel som ble trukket frem er om BW også skal tilby løsninger for landbasert virksomhet, som for eksempel FFR-varsling. Flere informanter mente det er viktig at BW fortsetter å fokusere på det maritime domenet. Nå opplever en at det i økende grad er oppmerksomhet på land og luft i tillegg. En annen bekymring som kom opp var knyttet til finansieringen av drift av tjenester som er finansiert av eksterne, men hvor det ikke er satt av tilstrekkelige midler til drift.

Finansieringsmodellen er for øyeblikket delt mellom tildelingen fra NFD via Kystverket og midler fra eksterne som er villige å bidra med finansiering. Noen informanter mente at det er lite styring, og at det dermed er pengene som styrer hva som utvikles. Det var også bekymringer rundt hvordan driftskostnadene dekkes. Noen mente at hvis eksterne vil bidra med mer penger, burde det komme via en felles kanal og knyttes opp mot en eksplisitt prioritering. Dette vil kunne kreve langvarige forpliktelser, noe ikke alle er interessert i. Noen mente at det mest ryddige er at finansieringen bare kommer fra ett departement.

Dette har skapt en diskusjon rundt finansieringsmodellen for BW. Noen mente at det er en god modell, mens andre mente at det kan skape begrensninger og avsporinger, spesielt når det kommer til utvikling av nye løsninger.

Generelt sett var det enighet om at finansieringsmodellen for BW var viktig, men det var uenighet og usikkerhet om den nåværende tilnærmingen var den beste. Det er behov for mer diskusjon og vurdering for å løse de potensielle problemene som har blitt reist.

Synspunkter på finansiering fra BW

Finansieringen av BW kommer i hovedsak via den tildelingen Kystverket får over statsbudsjettet. BW opplever at selv om de er en del av Kystverkets tildeling, er midlene til BW i praksis øremerket. BW får også midler fra andre kilder, som Hovedredningssentralen, Kystverket og andre eksterne bidrag. Dette kan være mindre summer, gjerne knytte til utvikling av spesifikke tjenester, men det kommer frem at hvis større etater legger betydelige midler på bordet, vil det kunne endre balansen i finansierungsstrukturen.

Informantene ser utfordringer med økonomisk styring og finansiering i forbindelse med prosjektene som BW håndterer. Det er uklart hvem som vil ta ansvar dersom et prosjekt feiler. Eller hvis finansieringen av et prosjekt er avhengig av eksterne midler og disse midlene stopper opp. Det kunne sette BW i en skvis.

Det er et sterkt fokus på at prosjektene skal være i samsvar med den generelle strategien og visjonen for BW. Dette blir ofte diskutert med overordnede for å sikre at det BW gjør er i tråd med den strategiske retningen en har valgt.

Flere i BW lufter muligheten for finansiering i fremtiden kan komme fra næringslivet, ettersom det er anerkjent at de tiltakene som BW gjennomfører, kan gi store besparelser for næringslivet. På den andre siden, selv om BW bidrar til gevinster hos andre, kommer disse gevinstene ikke nødvendigvis tilbake til BW.

Det er også en anerkjennelse av at driftskostnadene vil øke, særlig med tanke på sikkerhet og oppdatering av infrastrukturen. Det ble også påpekt at BW ble opprettet som et utviklingsinitiativ og at det i utgangspunktet ikke var planlagt at det skulle være store driftskostnader.

Informantene mente det fremover var behov for å fokusere på balansen mellom drift og vedlikehold, og hvordan økonomisk behov knyttet til sikker og stabil drift skulle dekkes.

Samtidig så informantene at det er store potensial for utvikling av nye tjenester i BW. De mener BW kunne øke utviklingstakten og fokus på driften, gitt at en hadde de nødvendige ressursene.

5.8.3 Våre vurderinger

Innspill fra departementer og etater peker på flere utfordringer. Departementene påpeker at den nåværende finansierungsmodellen kan være komplisert, spesielt med hensyn til ekstern finansiering som kan påføre BW økte driftskostnader. Balansen mellom finansiering av utvikling og drift er også en bekymring hos informanter. Driftskostnadene for BW vil øke i fremtiden, blant annet for å ivareta økte krav til sikkerhet og oppdatering av infrastrukturen.

Evaluerings spørsmålet i dette delkapittelet er: «Er BarentsWatch finansiert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?»

Vår vurdering er at dagens modell har fungert som en enkel og oversiktlig løsning for å sikre plattformens utvikling og drift. Den har også vært en stabil og forutsigbar finansierungskilde. Det er ingenting som indikerer at den ikke har lagt til rette for god måloppnåelse. Tvert om har trolig romslig finansiering særlig de første årene bidratt til måloppnåelse. Det er heller ingen indikasjoner på at finansieringen ikke har bidratt til kostnadseffektivitet. Blant annet på grunn av den betydelige brukerorienteringen og direkte kontakten med brukerne, har BW antagelig vært opptatt av å få mest mulig ut av de begrensede midlene.

Vi vurderer likevel at det er usikkerhet knyttet til om dagens regime vil tilby tilstrekkelige midler i årene som kommer, spesielt med tanke på økte driftskostnader og strengere krav til sikkerhet og robusthet. BW leverer kritiske tjenester og det er derfor viktig at BW sikres stabile rammer og finansiering framover. En økning i midlene kan derfor være nødvendig gitt de voksende kravene til BWs aktiviteter.

Videre ser vi at det fortsatt er usikkerhet og uavklarte forhold rundt modellen, spesielt når det gjelder i hvilken grad og under hvilke forutsetninger ekstern, privat finansiering kan inngå i BWs finansielle struktur.

Til slutt vurderer vi at en strategisk gjennomgang av hele finansieringsmodellen vil være fordelaktig. Dette vil gi alle involverte parter en klar forståelse av hvordan finansieringen bør struktureres for å oppnå målene.

6 Mulig videreutvikling av BW

Med utgangspunkt i svarene på evalueringsspørsmålene i de to foregående kapitlene, vurderer vi i dette kapitlet ulike tiltak og utviklingsretninger og kommer med anbefalinger til hvordan BW kan videreutvikles i årene fremover.

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi vurdere og anbefale hvordan BW kan videreutvikles i årene fremover. Vi vil blant annet se på hvordan nytten for brukerne og samfunnet kan økes, i tillegg til å vurdere alternativer for endringer i organisering, styring og finansiering. Temaene vi tar opp, og vurderingene, tar utgangspunkt i svarene på spørsmålene i de to foregående kapitlene.

Når vi ser på alternativer og kommer med anbefalinger nedenfor, vil vi bruke metodikken fra utredningsinstruksen.⁵² Her begynner vi med identifiserte utfordringer og behov, og vurderer alternative tiltak og utviklingsretninger for BW som kan bøte på utfordringene eller dekke behovene.

Metoden i utredningsinstruksen er tenkt å skulle gi en effektiv og transparent analyse. Den skal hindre at man velger løsninger uten å gjøre vurderinger av hvilke underliggende utfordringer som skal bøtes på, og uten å se på fordeler og ulemper ved de ulike alternativene. Det er et krav om at instruksen skal brukes i denne typen vurderinger av ulike statlige tiltak.

Vi vil ta utgangspunkt i funn, resultater og vurderinger knyttet til evalueringens hovedproblemstillinger. På bakgrunn av identifiserte utviklingstrekk, behov og vurderinger vil vi se på ulike tiltak og alternativer som kan bidra til å dekke de fremtidige behovene for BW og løse eventuelle identifiserte utfordringer.

En føring for analysene er at etater og brukergrupper er avhengige av stabil og sikker tilgang til BW-tjenester, samt at langsiktig forutsigbarhet og stabil grunnfinansiering er viktig.

Utredningsinstruksen krever at en utredning skal besvare seks definerte spørsmålene. Disse seks spørsmålene utgjør minimumskravet:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

I vurderingene tar vi utgangspunkt i disse spørsmålene, men gjør noen forenklinger, blant annet ved å slå sammen spørsmål 2, 3 og 4, samt 5 og 6. Vi har også endret ordlyden noe.

⁵² Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Fastsett ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten. Fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

6.2 Formål, hovedmål og leveranser

I dette delkapittelet omtaler vi mulig videreutvikling av BW som handler om formål, hovedmål og leveranser. Forslagene til videreutvikling gjelder både innholdet i målene og leveransekravene, som de fremkommer i dag, og hvordan endringer i ordlyden i disse kan gjøres i fremtiden.

Utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

En sentral observasjon i arbeidet med å vurdere BWs måloppnåelse på både formål, hovedmål og leveranser er at formuleringene i styringsdokumentet fremstår som vage og lite ambisiøse. Formuleringene bidrar ikke i tilstrekkelig grad å gi BW rammer for hvilke områder og temaer BW skal arbeide særlig med. Dette gir rom for tolking og vanskeliggjør prioritering. I tiden fremover kan dette få enda større betydning for BW, ettersom BWs budsjett ikke forventes å øke, og kostnadene til drift av eksisterende løsninger vil kunne gå på bekostning av fremtidig utvikling.

BWs gode omdømme kan bidra til at stadig flere virksomheter ønsker å samarbeide med, eller på annen måte få sine løsninger utviklet av eller i samarbeid med, BW. Tilfredsheten med samarbeidet som deltakende parter og BW i dag har, kan i fremtiden stå i fare dersom ressursene blir knappe og harde prioriteringer må gjøres.

En revisjon og oppdatering av ordlyden i formål, hovedmål og leveranser for BW kan bidra til å gjøre det tydeligere for både BW og alle dets samarbeidsparter hvilken vei BW er tenkt å skulle utvikle seg i, hvilke målgrupper BW skal ivareta, og hvilke leveranser samfunnet skal forvente av BW. På samme måte kan en slik presisering gjøre det lettere for BW å prioritere i listen av gode ønsker og formål, når situasjonen krever det. Her kan også BW finne støtte for sine prioriteringer i tydelige signaler fra sitt eierdepartement gjennom nettopp formål, hovedmål og leveranser.

Hvilke alternativer finnes – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

Det aktuelle tiltaket er å utarbeide nye formål, hovedmål og leveranser, spisset og oppdatert til dagens behov og de teknologiske forutsetningene som nå foreligger. Ved utvikling av nye formåls- og målformuleringer og leveransekrav kan det være hensiktsmessig å sette opp ulike alternativer av formuleringer som kan vurderes opp mot hverandre og tas stilling til.

Våre anbefalinger

Vi anbefaler at prosessen med å utarbeide nytt formål, hovedmål og leveranser for BW gjennomføres som en inkluderende prosess hvor viktige interessenter i BWs arbeid, blant annet OP-gruppen, departementsgruppe og etatsgruppen er involvert. Slik sikrer man at viktige brukergrupper og interessenter blir hørt i arbeidet, og at ordlyden i de nye styringsdokumentene reflekterer behovene og ønskene som finnes hos samarbeidspartnere. Videre vil en god og inkluderende prosess også bidra til å forankre endringene i de deltakende etatene. Dette kan motvirke eventuelle fremtidige konflikter.

6.3 Forslag til videreutvikling av eksisterende føringer

I dette delkapittelet gir vi forslag til videreutvikling av to av BWs seks føringer. Vi foreslår bare videreutvikling for føringer hvor vi oppfatter at det pr. i dag ikke er full måloppnåelse.

6.3.1 Kartlegging av gevinster på tvers av brukergrupper

Oppsummering av utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

Gjennom denne evalueringen fremkommer det at BW ikke systematisk kartlegger hvilke gevinster som oppstår på tvers av brukergrupper som følge av BWs arbeid. Noen kartlegginger har blitt gjennomført, men dette gjøres ikke systematisk og for alle tjenester.

Fordi gevinstene som oppstår både for samfunnet som helhet og for deltakende parter spesifikt ikke synliggjøres, mister BW muligheten til å få egen innsats og verdiskaping synliggjort og kvantifisert. Dette kan igjen gjøre det vanskelig å nå opp i kampen om budsjettmidler og andre knappe ressurser.

Det er for eksempel mulig å bruke regelmessige brukerundersøkelser eller spørreundersøkelser for å vurdere prioriteringer og besparelser, samt opplevd verdi eller andre aspekter blant forskjellige brukergrupper. Det er også mulig å gjennomføre mer grundige caseundersøkelser av tilfeller hvor det menes at BW-tjenestene har ført til konkrete besparelser. For eksempel kan dette inkludere tidsstudier, som viser hvor mye tid som spares som en direkte følge av arbeidet BW utfører.

Hva skal være målet med eventuelle justeringer?

Gjennom å kartlegge gevinster synliggjøres den økonomiske viktigheten av BWs arbeid. Dette kan i sin tur være et godt argument når det skal søkes om ytterligere midler til BWs arbeid i fremtiden.

Hvilke alternativer finnes – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

Det relevante alternativet her er å kartlegge mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser. I praksis kan dette gjøres på ulike måter og ved ulik hyppighet.

Våre anbefalinger

Vi anbefaler å gjennomføre systematisk kartlegging av gevinster. Det kommer ikke frem i denne evalueringen hvilket gevinstpotensial som ligger i BW, eller hvor mye ressurser de deltakende virksomhetene har spart ved å delta i samarbeidet. Det er forventet innsparingsgevinster ved å la BW utvikle tjenester på vegne av én eller flere offentlige virksomheter og samhandlingsgevinster ved at virksomhetene blir bedre kjent med hverandre gjennom BWs styringsmodell.

Gevinstkartlegginger kan være metodisk krevende å gjennomføre, forutsetter tilgang til spesifikk kompetanse og er en oppgave som typisk settes ut til eksterne miljøer, for å sikre at vurderingene gjøres på et nøytralt grunnlag.

Til tross for at det vil kreve ressurser å få gjennomført gevinstkartlegginger, kan det tenkes at kartleggingene tjenes inn igjen, men da må man synliggjøre hva det offentlige faktisk har spart av kostnader ved at BW har utarbeidet tjenester for en lang rekke offentlige virksomheter.

6.3.2 BW skal følge med på annen digitalisering i staten og koordinere seg mot denne

Oppsummering av utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

Gjennom denne evalueringen kommer det frem at BW er en liten organisasjon med mange og store oppgaver. Det er derfor utfordrende for de ansatte i BW å holde seg oppdatert på hva som skjer innenfor teknologiutvikling, digitalisering og digital transformasjon i staten, og koordinere seg mot dette. Digitaliseringstakten i offentlig sektor forventes heller ikke å synke de kommende årene, og uten en spesifikk plan for hvordan dette kan gjøres, vil utfordringen bli gradvis større.

Målet bør være at BW skal ha en oversikt over hva som rører seg på digitaliseringsfeltet.

Hvilke alternativer finnes – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

Et mulig alternativ er å opprette en stilling i BW som teknologispeider og koordinator, og ha en person som jobber spesifikt med dette. Vi tror likevel dette kan være en dyr og ganske ressurskrevende måte å løse utfordringen på.

Andre alternativer for BW kan være å søke et enda tettere samarbeid med Digdir og dermed få hjelp fra dem til å holde seg oppdatert på utviklingen av digitalisering i offentlig sektor.

Gjennom BWs styringsstruktur deles kunnskap og informasjon i etatsgruppen og departementsgruppen. Her er mange av de mest relevante samarbeidspartnerne til BW allerede representert, og gjennom personene som deltar i disse gruppene, har BW direkte eller indirekte tilgang til et stort nettverk av personer og etater i offentlig sektor. Antakelig er det mulig å utnytte disse ressursene enda bedre enn det som gjøres i dag, gjennom å arbeide jevnt og systematisk med problemstillingen i de ulike gruppenes møter.

Våre anbefalinger

Vi anbefaler at BW legger en plan for hvordan de strategisk kan bruke sine kontakter i Digitaliseringsdirektoratet og medlemmene i departementsgruppen, etatsgruppen og OP-gruppen for i enda større grad å holde seg oppdatert på hva som skjer innenfor digitalisering i offentlig forvaltning.

6.4 Bruker- og samfunnsnytte

6.4.1 Brukernytte

Oppsummering av utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

Det er ingen tvil om at BW allerede, i stor grad, gir nytte for brukerne. Dersom BW ønsker å øke nytten ytterligere i tiden fremover, finnes det flere mulige tiltak.

Hvilke alternativer finnes – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

Økt nytte kan oppnås ved å gjøre et strategisk valg om hvilke brukergrupper BW skal rette seg mot i fremtiden, og så arbeide konkret med å utarbeide tjenester for disse. Et slikt valg kan for eksempel være å rette seg mot privatpersoner og lage flere tjenester for dem. Denne brukergruppen er stor, men det er samtidig flere andre aktører som også retter seg mot denne brukergruppen, og det øker konkurransen. Et slikt fokus kan også øke risikoen for å komme i konflikt med tjenester levert av næringslivet.

Et annet strategisk valg kan være å rette seg mer mot beredskapsbruken av BW, og for eksempel øke dette ved å ta inn et større landfokus. De av informantene som tilhører etater og virksomheter som har sitt hovedfokus i det marine og maritime, uttrykker tilfredshet med at BW så langt har hatt fokus rettet bare mot den blå næringen. Noen av informantene uttrykker samtidig uro for at større vektlegging av landområdene vil stjele BWs oppmerksomhet og ressurser bort fra utvikling av tjenester for det marine og maritime.

Gjennom både intervjuer og spørreundersøkelse på nettsiden kommer det frem at BW har svært høy brukertilfredshet, at det er mange som er fornøyd både med måten BW arbeider på, og med resultatene de leverer. Dette fører i sin tur til at mange brukere har tillit til BW og ønsker å bidra og samarbeide for at BW skal lykkes i fremtiden. Gjennom å velge bort en brukergruppe til fordel for en annen kan BW risikere å miste noe av den brede støtten fra brukerne sine. Dette må tas med i betraktningen ved en eventuell prioritering.

Ved å utvikle nye tjenester som dekker et spesifikt behov, eller ved å forbedre eksisterende tjenester, kan nytten øke også for den enkelte bruker. En forbedring kan for eksempel være å gjøre tjenestene mer brukervennlige gjennom et bedre brukergrensesnitt. Å sørge for at dataene er oppdatert og tilgjengelige i sanntid, kan øke nytten betraktelig, særlig i kritiske situasjoner som ved søk og redning eller oljeutslipp.

BW har som mål å skape «mest mulig nytte for flest mulig» gjennom tjenestene sine. For å forsterke dette målet og gjøre det til en ledestjerne i fremtidige strategiske beslutninger kan man konkretisere og operasjonalisere begrepet «brukernytte». En tilnærming kan være å kvantifisere nytten økonomisk sett, målt i kroner, på områdene der det gir mening. Dette vil gjøre det mulig å fordele ressurser mer effektivt, ved at det legges vekt på de tjenestene som gir størst samlet verdi for brukerne.

Våre anbefalinger

Vi anbefaler at NFD og deltakere i styrende grupper, sammen med BW, finner frem til en operasjonalisering av brukernytte og gjør jevnlig målinger av denne fremover. Slike målinger kan bidra til å gi støtte til prioriteringer mellom brukere, brukergrupper og tjenester i årene som kommer. God praksis for nyttestyring av digitaliseringstiltak kan også bidra til å hente ut mest mulig brukernytte av BW.⁵³

6.4.2 Samfunnsnytt

Oppsummering av utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

I delkapittel 5.5 omtaler vi den samfunnsøkonomiske merverdien av BW. Vi konkluderte med at BW har samfunnsøkonomisk merverdi på en rekke områder, og har ikke identifisert noen særskilte utfordringer på området. Spørsmålet er snarere hvordan man fremover kan øke samfunnsnytt av BW ytterligere.

Hvilke alternativer er det – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

Mulige tiltak for å øke samfunnsnytt trenger ikke å være alternativer som utelukker hverandre. Det handler om å utforske ulike måter å maksimere fremtidige nyttevirksomheter, gitt begrensede midler. Når valg skal gjøres, må gevinster og kostnader veies opp mot hverandre. Nedenfor presenterer vi noen betraktninger om hva som kan øke samfunnsnytt, og hvilke muligheter BW har.

⁵³ Se for eksempel Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M. og Volden, G.H. (2021). «Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor». Concept-rapport nr. 64.

Utvidelse av brukergrupper

I utgangspunktet er samfunnsnyttien definert som summen av individuell brukernytte. En logisk måte å øke samfunnsnyttien på er derfor å øke plattformens og tjenestens brukernytte. BW betjener i dag et bredt spekter av brukere, blant annet ansatte i ulike offentlige etater, forskere, fiskere og privatpersoner.

Vi kan ikke utelukke at det finnes brukergrupper som enda ikke er oppmerksomme på BW, og som ville ha stor nytte av tjenesten. Økt bruk (uten vesentlig økte kostnader) vil kunne øke bruker- og samfunnsnyttien. Markedsføring av BW til mulige nye brukergrupper, for eksempel studenter og lokalbefolkning i kystområder, kan øke samfunnsnyttien gjennom utvidelse av brukerbasen.

Nettverkseffekter og andre positive eksternaliteter

Dersom flere brukere og virksomheter begynner å bruke BW, øker også verdien av tjenesten for alle involverte. Dette er fordi økt bruk kan føre til flere datapunkter, mer robuste analyser og dermed et mer pålitelig beslutningsgrunnlag. Når en organisasjon eller et enkeltindivid begynner å bruke BW, kan de over tid utvikle mer effektive måter å bruke dataene på. Denne kunnskapen kan deretter deles med andre brukere, noe som forsterker effekten av BW utover summen av individuelle bidrag. Ettersom BW får mer brukerdata og tilbakemeldinger, kan tjenesten forbedres og skape en positiv tilbakekoblingsløkke.

Fellesløsninger og kostnadseffektivitet

BW fungerer som en fellesløsning, noe som er kostnadseffektivt for samfunnet. Nye tjenester som blir en del av BW, kan dermed redusere ressursbruk ved å unngå duplisering av arbeid og infrastruktur.

Innovasjon gjennom datainnsamling og -deling

Som vi var inne på i delkapittel 5.5, skaper datainnsamlingen i BW muligheter for innovasjon. Med en så stor og variert datamengde som er på plattformen, kan det utvikles nye tjenester og innovative løsninger, noe som går ut over enkel brukernytte.

Samordning mellom etater for effektivitet

BW fungerer som en plattform for deling og bruk av felles data, hvilket legger til rette for bedre samarbeid og koordinering mellom forskjellige virksomheter. Det kan inkludere tverrfaglige møter, samhandling og nettverksbygging. Når flere virksomheter blir brukere av BW og deltakere i det tilhørende samarbeidet, vil gevinstene kunne bli enda større. Ulike tiltak for å øke deltakelse og samarbeid vil dermed også kunne øke nyttevirkningene.

Læring og overføringsverdi til andre sektorer

Vi vurderer at BW kan tjene som en god modell for hvordan digitalisering og tverrgående samhandling kan gjøres i offentlig sektor. Det kan dermed være et eksempel for andre deler av offentlig sektor. Ulike tiltak for å dele kunnskap og erfaringer fra BW-samarbeidet til andre sektorer kan dermed øke samfunnsnyttien.

Våre anbefalinger

Selv om direkte brukernytte er en viktig del av å øke BWs samfunnsnytte, er det avgjørende med en mer helhetlig tilnærming for å fullt ut realisere tjenestens potensial for samfunnet. Vi anbefaler følgende tiltak:

Prioritering også basert på samfunnseffekter

Når prioriteringer gjøres, bør man ikke bare legge vekt på summen av individuell nytte, for eksempel at det er antallet brukere som skal styre videreutviklingen. Det er også nødvendig å ta høyde for bredere samfunnseffekter, slik som nettverks- og samordningseffekter.

Generelt er det viktig å inkludere en samfunnsøkonomisk vurdering i prioriteringsprosessen. Dette betyr likevel ikke at man bare skal legge vekt på verdier som kan kvantifiseres og prissettes. Økt sikkerhet og bedre beredskap er eksempler på konsekvenser av BW som vanskelig lar seg verdsette i kroner og øre.

Markedsføring mot nye brukergrupper

BW bør vurdere å intensivere markedsføringsinnsatsen mot nye brukergrupper, for eksempel studenter og lokalbefolkning i kystområder. Dette kan skape økt oppmerksomhet rundt plattformens tjenester, skaffe BW flere brukere og dermed øke samfunnsnyten.

Dele kunnskap og erfaringer med andre sektorer

BW bør fortsette å dele erfaringer med andre offentlige virksomheter, for eksempel om smidig utvikling, brukerorientering og suksesshistorier der plattformen har ført til effektivitet og kostnadsbesparelser. Dette kan tjene som nyttig læring for andre sektorer og andre offentlige tjenester.

6.5 Organisering, styring og finansiering

6.5.1 Organisasjonsmessig tilknytning

Oppsummering av utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

I kapittel 5 fant vi at det er delte meninger om BWs organisatoriske tilknytning. Både BW selv og Kystverket finner dagens tilknytning hensiktsmessig. Andre informanter blant interessentene rundt BW har ulike synspunkter: Noen er opptatt av at BW skal være uavhengig for å sikre stabilitet, mens andre verdsetter tilknytningen til Kystverket. Slik vi ser det, må den organisatoriske innplasseringen av BW vurderes i lys av hvilket mandat BW får i fremtiden. Nedenfor vurderer vi dagens tilknytning og alternative organisatoriske tilknytninger.

Hvilke alternativer finnes – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

BW som del av Kystverket

Den overordnede organiseringen av BW knytter seg først og fremst til spørsmålet om BW skal fortsette å være en del av Kystverket eller ikke.

Fordeler med BW som en del av Kystverket

Mye taler for at BW burde fortsette å være en del av Kystverket. Kystverket har et bredt maritimt ansvar, er operative og har allerede veletablerte relasjoner til viktige brukere av BWs tjenester. Kystverket har også egen erfaring med datainnsamling og -deling. Datastrømmene som Kystverket produserer, danner grunnstammen i mange av BWs tjenester. BW har også kostnadsbesparelser fordi de kan bruke Kystverkets støttefunksjoner.

Utfordringer med BW som en del av Kystverket

Utfordringen med å være en del av Kystverket knytter seg først og fremst til at mange oppfatter at BW har et bredere samfunnsoppdrag enn Kystverket. Med dette følger en bekymring for at det kan oppstå konflikter mellom Kystverkets mål og prioriteringer, og andre interessenters mål og prioriteringer. Ifølge BW har ikke dette vært et problem så langt, og det påpekes at etats- og

departementsgruppene er organer som bidrar til å opprettholde det tverrsektorielle perspektivet. Hvis BW skulle knyttes til en annen organisasjon enn Kystverket, er det sannsynlig at de samme utfordringene ville melde seg som BW allerede opplever som en del av Kystverket i dag.

Tilknytning til annen etat

Hvis BW skulle innpasses i en annen etat enn Kystverket, ville det være viktig å søke synergier ved at BW får dra nytte av vertsetatens ressurser, kunnskap og infrastruktur. Ulempen er at dette kan føre til tap av BWs unike identitet og påvirke BWs autonomi og fleksibilitet negativt.

Mulige etater som kunne huse BW

Hvilke etater det kunne være aktuelt å knytte BW til, vil avhenge av hvilke aspekter av BWs oppdrag og rolle som skal vektlegges og videreutvikles. Det ville være viktig å finne en etat som har relevant ekspertise, ressurser og kapasitet til å støtte og videreutvikle BW og BWs tjenester på en effektiv måte.

- ▶ Hvis BWs rolle knyttet til maritime sikkerhetsaspekter, inspeksjon og regulering av maritime operasjoner vektlegges, kunne Sjøfartsdirektoratet være en relevant etat å vurdere for å huse BW.
- ▶ Hvis BWs hovedfokus var overvåkning av fiskeriaktiviteter, marine ressurser og fiskeriforvaltning, kunne plassering under Fiskeridirektoratet være hensiktsmessig.
- ▶ Kystvakten har som hovedoppgave å ivareta norske interesser i havområdene, inkludert fiskeriinspeksjon, overvåkning av sjøtrafikk og miljøovervåkning. Hvis man vektlegger BWs rolle som leverandør av informasjon ved maritim overvåkning og håndtering av kriser, eller situasjoner i havområdene, kan Kystvakten være en relevant kandidat å knytte BW til.
- ▶ Politiet har ansvar for offentlig sikkerhet og orden, inkludert overvåkning av aktiviteter som kan true samfunnssikkerheten. Hvis BWs rolle i forbindelse med overvåkning av maritime aktiviteter knyttet til mulige trusler skulle vektlegges, kan politiet være en aktuell kandidat for å huse BW.
- ▶ Hovedredningssentralen (HRS) er ansvarlig for koordinering av redningsaksjoner til havs og på land. Hvis BWs rolle primært knyttes til koordinering av redningsoperasjoner basert på informasjonen som blir samlet inn, vil en tilknytning til HRS kunne være aktuell.
- ▶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvar for å utvikle og styrke samfunnets samlede evne til å forebygge, håndtere og lære av uønskede hendelser. Hvis BWs rolle særlig knyttes til situasjonsforståelse, informasjonsdeling og beredskap, kan DSB være en mulig kandidat for å huse BW.

BW som selvstendig virksomhet?

Et annet alternativ er at BW opprettes som en selvstendig virksomhet direkte underlagt et departement, med en styringsstruktur som sikrer representasjon og innflytelse for de viktigste brukerne.

Fordelene med BW som en egen virksomhet

Fordelene med BW som en egen virksomhet er at det kunne bidra til å gi BW større frihet og autonomi i beslutninger og prioriteringer. Det kunne også gjøre det enklere for BW å utøve sitt samfunnsoppdrag, med en tydelig og særskilt identitet i offentligheten. Det er i tillegg mulig å se for seg at dette ville gi enklere kommunikasjonslinjer til eierdepartementet.

Ulempene ved å etablere BW som en egen virksomhet

En betydelig ulempe knyttet til å etablere BW som en selvstendig organisasjon henger sammen med at det vil være ressurskrevende å etablere og vedlikeholde en egen organisasjonsstruktur med nødvendige støttefunksjoner.

Spørsmål som må avklares i dette alternativet

Dette alternativet vil kreve en rekke avklaringer.

Departemental tilknytning: Hvilket departement ville det være naturlig at tok eierskapet for BW? Avgjørelsen kommer i stor grad an på hvilke av BWs roller som vektlegges, særlig skillet mellom åpen og lukket del som følge av den rollen lukket del har når det gjelder nasjonal sikkerhet og beredskap.

Hvis vektleggingen særlig knyttes til åpen del, kunne følgende departementer være aktuelle:

- Nærings- og fiskeridepartementet vil være et naturlig eierdepartement hvis BWs rolle særlig knyttes til fiskeriaktiviteter, marin ressursforvaltning eller andre næringsrelaterte aspekter.
- Klima- og miljødepartementet vil være mest hensiktsmessig hvis BW skal legge stor vekt på overvåkning av miljøforhold i havområder, inkludert klimaendringer, forurensning og økosystemhelse.

Hvis vektleggingen knyttes til lukket del, kunne følgende departementer være aktuelle:

- Forsvarsdepartementet vil være en passende plassering hvis BW defineres som å ha en primæroppgave knyttet til nasjonal sikkerhet eller forsvar, for eksempel ved å overvåke maritim aktivitet som kan påvirke nasjonal sikkerhet eller grenseovervåkning. Dette kan inkludere oppgaver knyttet til suverenitetsbeskyttelse og situasjonsforståelse i norske farvann.
- Justis- og beredskapsdepartementet vil være en relevant plassering dersom BWs primære rolle er knyttet til håndteringen av maritime nødsituasjoner, søk- og redningsoperasjoner eller beredskap mot havbaserte trusler. Dette ville inkludere håndtering av kriser og nødsituasjoner i havområdene.

Valg av departement vil avhenge av BWs primære formål, oppgaver og ansvarsområder. Hvert av de nevnte departementene har spesifikke ansvarsområder og kompetanse, og valget vil ha innvirkning på BWs prioriteringer, samarbeidspartnere og finansiering.

Finansiering: Å etablere BW som en selvstendig organisasjon vil kreve en egen finansieringsmodell. BW kan fullfinansieres fra eierdepartementet, slik modellen i hovedsak er i dag, eller være et spleiselag blant etatene som bruker BW. Brukerfinansiering er også en mulighet, men brukerfinansiering reiser spørsmål knyttet til konkurranseflaten mot private leverandører av tilsvarende type tjenester.

Styring: Den tverrsektorielle styringsstrukturen BW har i dag, ville også kunne fungere hvis BW ble en selvstendig organisasjon. Et slikt valg kan imidlertid kreve justeringer av mandat og rollefordring i styringsstrukturen.

Støttetjenester: Dersom BW etableres som selvstendig organisasjon, vil det kreve at BW har sine egne støtte tjenester – for eksempel HR, økonomi og IT-infrastruktur, noe som vil kreve ekstra ressurser.

Kan BW deles opp?

En annen mulig problemstilling som angår BWs organisatoriske tilknytning, er vektleggingen av lukket og åpen del. BWs åpne del retter seg mot brukergrupper som i stor grad faller innenfor målgruppen for Kystverkets virksomhet. For tjenester som er rettet mot disse brukergruppene, kan det derfor ses som naturlig at BW er en del av Kystverket. Den lukkede delen har en brukergruppe som i større grad er tilknyttet justis- og forsvarssektorene. For disse tjenestene kan det være større grunn til å stille spørsmål om BWs tilknytning til Kystverket er like hensiktsmessig. I den sammenheng kan spørsmålet om oppdeling av BWs åpne og lukkede del være en relevant problemstilling. Det er mulig å se for seg at BWs åpne del opprettholdes som en del av Kystverket,

mens lukket del skilles ut og får en annen organisatorisk tilknytning. Pr. i dag er det ifølge BW lite som står i veien for en oppdeling av BW fra et teknisk perspektiv. Det er begrenset med synergier og avhengigheter mellom tjenestene, bortsett fra Kystverkets AIS, som er en rød tråd gjennom alle tjenestene.

Fordeler med oppdeling av BW

Slik BW er organisert i dag kan man forestille seg at det kan oppstå en mulig interessekonflikt mellom åpen og lukket del. Tjenestene i åpen og lukket del har ikke overlappende brukergrupper, og det kan oppstå konflikter om prioritering av tjenestene for å tilfredsstille de ulike brukergruppene. Lukket del har fått en stadig økende betydning for nasjonal sikkerhet og beredskap, og kan komme til å levere tjenester som faller inn under sikkerhetsloven. En oppdeling kan redusere de utfordringene som måtte oppstå som følge av at BWs tjenester må operere innenfor forskjellige sikkerhetsregimer.

Ulemper med oppdeling av BW

En oppdeling av BW ville i første rekke føre til at miljøet som er etablert i BW, splittes opp og potensielt blir mer sårbart. Et annet alternativ kunne være å desentralisere BW i enda større grad gjennom å overføre ansvaret for de enkelte tjenestene i BW til ulike etater og virksomheter med roller og ansvar innenfor de respektive tjenestenes tematiske innretning. Dette kunne gi en tettere relasjon, mer samarbeid med operative aktører på de forskjellige områdene og større fleksibilitet til å ta tak i spesifikke behov på de forskjellige temaområdene. På den annen side ville det medføre at BW opphører som formidlingsaktør, og at utviklingsmiljøet som er skapt, forsvinner. Det ville også være utfordringer med eventuell koordinering mellom enhetene med ansvar for de ulike tjenestene. Det kan også kreve ekstra ressurser å sikre lik tilgang til kompetanse og teknologi på tvers av enhetene. Det betyr i praksis at hele økosystemet som er etablert rundt BW, avvikles.

Vi har tidligere konkludert med at organiseringen i BW er basert på produktorganisering og smidig utvikling. BW har tett kontakt med brukerne gjennom hele utviklings- og driftsprosessene. BW har mottatt positiv tilbakemelding på produktlederne i organisasjonen. Videre trekkes det frem at BW jobber tett med ekspertbrukere for å utforme og utvikle tjenester. Bruk av smidig arbeidsform og produktorganisering sikrer god tilgang til relevant kompetanse gjennom bruk av eksterne leverandører, samtidig som produktteam ledes av organisasjonens egne ansatte. BW er proaktive med hensyn til endringsbehov og har rask responstid. Organisasjonen jobber tett med ekspertbrukere, noe som tillater raske endringer og forbedringer uten byråkratiske prosesser. BW bruker støttetjenester fra Kystverket og har derfor lave administrasjonskostnader.

Våre anbefalinger

Dagens organisatoriske innplassering som en enhet i Kystverket ser ut til å fungere godt. Det er ingen entydige alternative tilknytninger som peker seg ut, basert på BWs mandat og rolle. Slik vi ser det, er det derfor ingen tungtveiende grunner til å endre BWs nåværende organisatoriske tilknytning. Hvis BWs mandat og rolle endres vesentlig, kan det også bli aktuelt å vurdere tilknytningsformen nærmere, i tråd med vurderingene ovenfor.

Basert på beskrivelsen av BWs nåværende organisering og oppgaver, samt vår vurdering, er det flere områder hvor endringer kan vurderes for å bidra til utvikling av BW:

- **Organisasjonsstruktur og ansvarsdeling:** For å legge til rette for en organisasjonsstruktur med klar ansvarsdeling og hensiktsmessige styringslinjer kan det være nyttig å vurdere en struktur som fremmer samarbeid og kommunikasjon på tvers av tjenester og deler av organisasjonen. Strukturen i BW har vært preget av å være relativt uformell og personavhengig. Dette har fungert godt for BW som en liten organisasjon, men stiller samtidig organisasjonen i en sårbar posisjon. De siste årene har BW lagt vekt på å tydeliggjøre roller og ansvar og bygge team som gjør organisasjonen mer robust. Dette er et arbeid som bør fortsette. For eksempel kan

produkteierrollen formaliseres og tydeliggjøres ytterligere ved å være mer eksplisitt på hvordan beslutninger om prioritering av utviklingsbehov gjøres.

- ▶ **Effektivitet og kapasitet:** For å maksimere BWs effektivitet og kapasitet til å oppfylle sitt mandat kan det være hensiktsmessig å vurdere interne arbeidsprosesser og prioritering av utviklingsoppgaver. Dette kan for eksempel inkludere å identifisere flaskehalser i arbeidsflyten, forbedre arbeidsmetodikker og sikre at ressursene er riktig fordelt.
- ▶ **Dokumentasjon og kunnskapsdeling:** For å sikre kontinuitet og effektiv kunnskapsoverføring bør BW vurdere å styrke dokumentasjonsarbeidet. Dette vil bidra til å sikre at kunnskap og erfaring ikke går tapt, og at nyansatte eller teammedlemmer enkelt kan komme opp i fart. I sikkerhetsgjennomgangen er det pekt på et behov for å styrke dokumentasjonene av utviklingsarbeidet i tjenestene. Teamstrukturen bidrar til kunnskapsdeling internt i BW.
- ▶ **Utvikling av plattform:** Å vurdere en overgang fra tjenestefokus til plattformfokus er en mulig tilnærming, fordi det kan bidra til å skape et økosystem rundt BW. Dette kan inkludere åpning for tredjepartsutvikling, samarbeid med andre relevante digitale tjenester og økt fleksibilitet for brukerne.

6.5.2 Styling av BW

Oppsummering av utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

Vi fant at BWs doble styringsstruktur skaper en viss usikkerhet om hvordan BW styres i praksis. Vi fant også at prioritering av tiltak, og andre aktørers grad av medvirkning i BWs styringsstruktur, ser ut til å være områder for forbedring. Vi har merket oss at styringsstrukturene for BW er store. En forenkling av styringsstrukturen kunne være nærliggende å utforske.

Hvilke alternativer finnes – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

Her omtaler vi alternative styringsmodeller for BW. Som et utgangspunkt for å vurdere styringsstrukturen i BW bruker vi de fire dimensjonene som ble omtalt i kapittel 5.7.

Kort oppsummert er disse fire dimensjonene:

- ▶ Forankring av mål, prioritering av tiltak og brukerfokus
- ▶ Forankring av BW i ledelsen i departementer og etater
- ▶ En vurdering av om BW har tilstrekkelig handlingsrom til innovasjon
- ▶ En tydelig ansvars- og rollefordeling

Eventuelle forenklinger av styringsstrukturen bør i størst mulig grad ivareta disse hensynene.

Det er mange mulige modeller for styling av BW. Her vil vi begrense oss til å utforske modeller som tar utgangspunkt i den organisatoriske tilknytningen BW har i dag, og som i første rekke legger opp til å forenkle styringsstrukturen.

Styringsmodell basert på etatsstyringslinjen

I denne modellen baseres styringen av BW på den ordinære linjestyringen i Kystverket. BW styres gjennom Kystverket og tildelingsbrev fra NFD. Linjestyringen kan suppleres med et styringsråd. Styringsrådet vil ha funksjon som et rådgivende organ for Kystverket i styringen av BW. Gjennom medvirkning og forpliktende samarbeid skal styringsrådet bistå Kystverket i styringen av BW innenfor de strategiske og finansielle rammene som er gitt av Kystverkets eierdepartement. Anbefalingene fra styringsrådet vil gi innspill til Kystverkets beslutninger og råd til departement. Representantene i styringsrådet skal også bidra til forankring av anbefalinger og beslutninger i egen virksomhet og eget eierdepartement, samt hos andre interessenter. Styringsrådet skal behandle viktige saker knyttet til Kystverkets styling av BW, og styringsrådets rolle klargjøres i et

eget mandat. Sammensetningen av styringsrådet må ivareta BWs mål om brukernærhet. Når styringsgruppen skal settes sammen, mener vi det er naturlig å ta utgangspunkt i dagens sammensetning av etatsgruppen. For å ta hensyn til OP-gruppens særskilte rolle i arbeidet med lukket del kan det også være hensiktsmessig å opprettholde denne gruppen.

Denne modellen forenkler styringslinjen og kan bidra til å styrke forankringen av mål og prioriteringen av tiltak. NFD får en tydeligere strategisk rolle overfor Kystverket og BW. Brukerfokus sikres gjennom styringsrådet og opprettholdelse av OP-gruppen. En utfordring knyttet til denne modellen kan være å sikre forankringen i eierdepartementene til etatene som er representert i styringsrådet, men dette søkes ivaretatt gjennom de respektive medlemmene i styringsrådets styringsdialog med eget departement. Strukturen begrenser ikke handlingsrommet til BW på områder som innovasjon og utvikling, utover de begrensningene som allerede ligger i dagens modell. Vi vurderer at å basere styringen på den ordinære linjestyringen kan bidra til en klarere ansvars- og rolledeling.

Forenkling ved å redusere antall deltakere i BWs styringsstruktur

I dag er BW styringsstruktur omfattende, og informantene påpeker at det er varierende engasjement fra deltakerne. Den omfattende strukturen begrunnes med at den skal ivareta bredden i brukere og interessenter. Samtidig ser vi at størrelsen kan være en barriere for at styringsstrukturen fungerer etter intensjonen. Det er derfor naturlig å vurdere om styringslinjen kan gjøres tydeligere, gjennom å redusere antallet deltakere i strukturen. En mulighet er at styringsstrukturen bare inkluderer aktører som representerer kjernebrukere. Man kan for eksempel legge vekt på å begrense deltakelsen, samtidig som hensynet til innretningen av både åpen og lukket del ivaretas. Dette betyr i praksis at antallet deltakere i departementsgruppen reduseres til å omfatte de departementene som har størst interesser i BW, for eksempel Nærings- og fiskeridepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De kunne da fått en tydeligere strategisk rolle for utviklingen av BW. Koordinering mot andre departementer må så fall håndteres i andre samordnings- og koordineringsprosesser mellom departementene. På samme måte kan etatsgruppen reduseres til å omfatte etater med direkte tilknytning til disse departementene, eventuelt supplert med etater og institusjoner som ikke ligger under NFD og JD, men som har betydelige interesser i tjenestene som leveres av åpen eller lukket del. OP-gruppen bør antakelig beholdes i sin nåværende form, da den har en mer operativ rolle.

Denne modellen vil gi en tettere styringsstruktur, med deltakere som antakelig har et tydelig eierskap til BW, og som derfor vil bidra til god forankring hos deltakerne. Vi tror også at det vil være enklere for styrende departementer å utvikle klare strategiske styringssignaler til BW ved en slik løsning. Utfordringen ved denne modellen er at det er mange interessenter utenfor styringsstrukturen. For eksempel fungerer etatsgruppen i dag som et nettverk og er en verdifull arena for utveksling av informasjon og ideer. Denne utvekslingen kan muligens ivaretas gjennom egnede bruker-/interessentfora, enten knyttet til den enkelte tjeneste eller mer overgripende bruker-/interessentfora som BW kan stå for organisering og gjennomføring av. Forankring hos departementer utenfor styringsstrukturen kan være mer problematisk. BWs handlingsrom bør ikke påvirkes negativt av denne strukturen. Vi vurderer at færre aktører i strukturen gir mulighet for en tydeliggjøring av roller og ansvar.

Våre anbefalinger

Dersom dagens styringsstruktur videreføres, mener vi at det er behov for en tydeliggjøring av rollen og mandatet til de ulike styringsorganene.

Med utgangspunkt i dimensjonene som styringen av BW er vurdert etter, vil vi anbefale at det arbeides med bedre forankring av mål, prioritering av tiltak og medvirkning blant aktører i styringsstrukturen. I departementsgruppen bør NFD legge opp til jevnlig strategiske diskusjoner om mål, finansiering, budsjett, tjenester og videreutvikling av BW. Det bør diskuteres hvordan tjenestene

skal utvikles, hvordan prioriteringene skal være, og hvordan midlene skal fordeles mellom åpen og lukket del. Målet må være at departementsgruppen skal settes i stand til å gi tydelige og relevante innspill til den strategiske styringen av BW. Dette vil også bidra til bedre forankring av BWs virksomhet i de involverte departementene.

Det er også viktig at departementene signaliserer en klar forventning til etatene som deltar i etatsgruppen, om at dette arbeidet må få tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet. Den nye praksisen med at Kystverket og BW jevnlig informerer om virksomheten i de styrende organene, bør videreføres.

Vi har tidligere funnet at dagens handlingsrom for innovasjon i stor grad skapes gjennom BWs relativt autonome rolle. For å opprettholde dette mener vi det er viktig at departementsgruppen er bevisst på sin strategiske rolle, og ikke gir styringssignaler som begrenser muligheten for innovasjon innenfor rammen av de strategiske føringene som legges for BW.

Både medlemmer av departementsgruppen og etatsgruppen har uttrykt bekymring for at de mangler tydelig definerte roller og mandater. Også OP-gruppens mandat ser ut til å bli tolket forskjellig. Dette tilsier at det er et behov for å tydeliggjøre roller og ansvar for de forskjellige organene.

Vi vil også understreke betydningen av at de respektive departementene har jevnlig kontakt med sine etater, slik at det opprettholdes god informasjonsutveksling mellom representanter i departementsgruppen og etatsgruppen, og omvendt. Internt i etatene bør det også legges vekt på god informasjonsflyt mellom de operative brukerne av BW og de som representerer etaten i BWs styrende organer. Vi har fått klare indikasjoner på at dette ikke skjer i dag.

For mer inngripende endringer i BWs styringsstruktur, som alternativene ovenfor, mener vi dette bør vurderes nærmere, men da inngå i en større diskusjon knyttet til BWs mål og mandat, styring og finansiering.

6.5.3 Finansiering

Oppsummering av utfordringer i dag og behov fremover – og hva skal være målet med eventuelle justeringer?

I dag er BW hovedsakelig finansiert over Kystverkets budsjett. Dette har over tid tjent som en enkel og ryddig løsning for å sikre BWs utvikling og drift, og har vært en stabil og forutsigbar finansieringskilde. Imidlertid finnes det også utfordringer med dagens modell.

Ettersom BW ser behovet for å ta inn nye datakilder, utvide tjenesteporteføljen og nå ut til flere målgrupper, vil dette kunne medføre økte utviklings- og driftskostnader. Det er allerede indikasjoner på at disse kostnadene vil øke de kommende årene.

En mulig utfordring med dagens finansieringsmodell er dens sårbarhet for endringer i prioriteringer på statsbudsjettet, noe som gjelder generelt for statlige virksomheter. Dette kan skape uforutsigbarhet, og det kan for eksempel være vanskelig å nå opp i kampen om midlene i tider der det strammes inn på budsjettet.

BW har også andre kilder for finansiering, som Hovedredningssentralen, Kystverket og andre eksterne bidrag. BW vil over tid kunne oppleve en økning i ekstern finansiering eller ad hoc-finansiering, som utilsiktet forskyver balansen mellom de ulike finansieringskildene. Dette vil blant annet kunne skape spørsmål om BWs uavhengighet.

På bakgrunn av dette ser vi behov for en prinsipiell strategisk avklaring om den fremtidige finansieringen av BW, ikke minst for å gi rom for nødvendig videreutvikling, samtidig som finansieringen skal gi grunnlag for sikker og stabil drift fremover.

For å sikre BW en robust og mest mulig forutsigbar finansiering vil det beste utgangspunktet være et definert mandat og avklarte prioriteringer. Dette vil gi et veikart som bestemmer hvor mye ressurser BW trenger de kommende årene, og hvor finansieringen bør komme fra.

I drøftingen nedenfor har vi lagt til grunn en fremtidig innretning av BW i tråd med anbefalingene ovenfor – altså i hovedsak en videreføring av dagens BW, med enkelte justeringer, for eksempel i mandat og presiseringer av hva som skal prioriteres.

Konkrete mål ved eventuell endring i finansieringsmodellen bør være følgende:

- ▶ Forutsigbarhet: Finansieringsmodellen bør være forutsigbar for alle involverte parter.
- ▶ Utvikling, drift og vedlikehold: Modellen bør gi rom for kontinuerlig utvikling, drift og vedlikehold av plattformen.
- ▶ Robusthet: Den bør være robust nok til å ta hensyn til usikkerhet i kostnader.
- ▶ Insentiver til effektivitet: Modellen bør gi insentiver til effektivitet, økt bruk av data, kvalitet og innovasjon.
- ▶ Fleksibilitet og skalerbarhet: Modellen bør være fleksibel og skalerbar til nye tjenester og datakilder.
- ▶ Rasjonell styring og prioritering: Finansieringen bør støtte opp under rasjonell styring og prioritering av ressurser og tiltak.
- ▶ Enkel administrasjon: Modellen bør være enkel å administrere, og det bør ikke være for høye administrasjonskostnader.

En ny finansieringsmodell bør ta hensyn til regelverket for prising ved deling av offentlige data og andre relevante standarder og prinsipper. Dette regelverket setter blant annet begrensninger for når og hvor mye offentlige etater kan ta seg betalt for dataene de deler.

Hvilke alternativer finnes – og hvilke konsekvenser har de ulike alternativene?

Vi har identifisert tre hovedkategorier for finansieringsmodeller:

1. Sentral finansiering fra et departement (dette er dagens ordning – nullalternativet – og vil ikke drøftes videre)
2. Samfinansiering fra flere departementer eller offentlige etater
3. Samfinansiering eller direkte brukerfinansiering fra privat sektor

Vi ser nærmere på modell 2 og 3 nedenfor, med vekt på potensielle fordeler og ulemper for BW.

I tillegg til disse tre hovedkategoriene har vi identifisert noen mulige supplerende finansieringskilder som vi også vil behandle kort:

- ▶ salg av verdiøkende tjenester
- ▶ økonomiske bidrag fra internasjonale brukere

Det er viktig å understreke at disse alternativene ikke nødvendigvis utelukker hverandre, og at det kan være glidende overganger mellom alternativer. For eksempel kan hovedtyngden av finansieringen komme fra ett departement, men samtidig ha innslag av privat og internasjonal finansiering.

Samfinansiering fra flere departementer eller etater

Med bakgrunn i BWs tverrsektorielle tjenesteportefølje kan det vurderes en finansieringsmodell hvor midler hentes fra flere departementer eller etater, avhengig av de spesifikke tjenestene BW utvikler og drifter. Gevinstanalyser, det vil si kartlegginger og analyser av gevinstene innenfor forskjellige sektorer, kan ligge til grunn for å bestemme hvor stort bidraget fra hvert departement eller hver etat skal være. Det kan også gjøres mer sjablongmessige beregninger, for eksempel ut fra antall brukere, antall oppslag eller tidsbruk i de ulike etatene.

Dette alternativet for finansiering kan brukes både for tjenester i åpen del og i lukket del.

Fordeler ved offentlig samfinansiering

Det vil være flere fordeler med en slik finansieringsløsning. Vi vil særlig fremheve følgende:

- ▶ Økt finansieringspotensial: Å hente ressurser fra flere departementer eller etater kan øke den totale finansieringen, spesielt når departementene og virksomhetene ser nytte i BWs tjenester. Her vil gevinstanalyser og kvantifiserte nyttevirksomheter kunne bidra.
- ▶ Incentivjustering: Når flere departementer er involvert, og finansieringen bestemmes av samfunnsøkonomiske gevinster i ulike sektorer, kan dette gi en naturlig korreksjon av insentivene, slik at BW har forholdsvis mer oppmerksomhet på tjenester som gir størst samfunnsøkonomiske gevinster. Det kan gi økt oppmerksomhet på tjenester som er nyttige for flere sektorer.
- ▶ Balansert finansiering: Med bidrag fra flere kilder kan finansieringen reflektere reell nytteverdi, noe som kan oppfattes som mer rettferdig.
- ▶ Styrket tverrsektorielt samarbeid: Medfinansiering fra flere departementer kan fremme bedre forankring og koordinering på tvers av sektorene.

Ulemper ved offentlig samfinansiering

Det kan også være flere ulemper ved en slik finansieringsløsning. Vi vil særlig fremheve følgende:

- ▶ Koordineringsutfordringer: Flere finansieringskilder kan skape utfordringer med å koordinere prioriteringer, rapportering og administrasjon. Det kan dermed også innebære høyere administrasjonskostnader. Å oppnå enighet mellom flere departementer kan forsinke beslutningstaking og ressurstildeling.
- ▶ Uklarhet i eierskap: Selv om det formelle eierskapet/tilhørigheten er avklart, kan det oppstå uklarhet omkring eierskap og styring knyttet til enkeltområder.
- ▶ Usikker styringsstruktur: Hvis etatene bare skal bidra finansielt til de tjenestene de selv drar nytte av, vil det gi en kompleks og usikker styringsstruktur.
- ▶ Manglende helhet: Finansieringsløsningen kan også medføre at den vesentlige helhetstanken som ligger bak BW, ikke lenger kan videreføres.

Samfinansiering eller direkte brukerfinansiering fra privat sektor

Dette alternativet innebærer delvis privat finansiering, der bedrifter innenfor sektorer som fiske, havbruk eller andre som opererer i nordområdene, kan sponse eller investere i spesifikke BW-tjenester i åpen del. Det kan også inkludere direkte brukeravgifter, abonnementsordninger og lignende.

Fordeler ved privat samfinansiering

- ▶ Økt finansiell kapasitet: Private aktører kan bringe med seg betydelige finansielle ressurser, særlig hvis de ser en forretningsverdi i BWs tjenester.
- ▶ Teknologisk innovasjon: Samarbeid med privat sektor kan akselerere teknologisk utvikling og tilføre BW ny kompetanse.

- ▶ Utvidet nettverk: Samarbeid med en rekke private aktører kan føre til utvidet datautveksling, kompetansedeling og tettere integrasjon med industrien.
- ▶ Forretningsdrevne insentiver: Direkte brukerfinansiering kan sørge for at BW utvikler tjenester som er direkte nyttige for næringslivet, noe som kan øke relevansen.

Ulemper ved privat samfinansiering

- ▶ Mulige interessekonflikter: Det kan være en risiko for at kommersielle interesser kan påvirke BWs prioriteringer og oppmerksomhet utenfor områdene som skisseres i mandat og hovedformål.
- ▶ Datahåndtering: Det kan oppstå utfordringer med å sikre dataintegritet, samt rettferdig og åpen tilgang til informasjon.
- ▶ Fare for underforbruk: Det er en risiko for at bruken av BWs tjenester blir lavere enn det som er effektivt, dersom prisene settes høyere enn det kostnadene tilsier.

Finansiering gjennom salg av verdiøkende tjenester

BW kan vurdere å tilby spesialiserte tjenester til ulike virksomheter, enten offentlige eller private, og ta betalt for disse tjenestene. Dette kan inkludere ting som spesialisert analyse, rapportering eller opplæring basert på dataene de har samlet.

Fordeler ved salg av verdiøkende tjenester

- ▶ Tjenesteutvidelse: Finansieringsmodellen kan hjelpe BW med å dekke et bredere spekter av behov og dermed øke sin relevans og verdi for ulike brukergrupper.
- ▶ Større økonomisk handlingsrom: En tjenestebasert finansieringsmodell kan gi BW et større økonomisk handlingsrom og en mer forutsigbar inntektsstrøm.
- ▶ Brukerengasjement: Ved å tilby spesialiserte tjenester får BW anledning til å skape tettere bånd til brukersamfunnene og få innsikt i deres behov.

Ulemper ved salg av verdiøkende tjenester

- ▶ Vridning i ressursbruken: Hvis for mye oppmerksomhet blir lagt på inntektsgenererende tjenester, kan dette undergrave BWs primære formål og ansvar.

Internasjonalt samarbeid og delfinansiering

Basert på den betydningen nordområdene har for Norge og mange av nabonasjonene våre, kan det være muligheter for flernasjonale finansieringsordninger der flere land bidrar økonomisk til BW for å dra nytte av felles data og overvåkning.

Fordeler ved internasjonal delfinansiering

- ▶ Kostnadsdeling: Ved å samarbeide med flere nasjoner kan finansieringsbyrden for BW deles, noe som gjør prosjektet mer økonomisk bærekraftig for alle parter.
- ▶ Forbedret overvåkning: Samarbeid på tvers av landegrenser kan bidra til en mer helhetlig og effektiv overvåkning av nordområdene, noe som kan forbedre nasjonal og regional sikkerhet.

Ulemper ved internasjonal delfinansiering

- ▶ Kompleksitet: Jo flere parter som er involvert, desto mer komplisert blir prosjektstyring og beslutningstaking, noe som kan føre til ineffektivitet.
- ▶ Forsinkelser: De mange nivåene av beslutningstaking i et flernasjonalt initiativ kan føre til forsinkelser i prosjektets fremdrift, eller til kompromisser som kan påvirke effektivitet.

Våre anbefalinger

Det er allerede indikert at BW trenger økt finansiering for å sikre videreutvikling og en mer robust driftssituasjon. Forutsigbar grunnfinansiering vil etter vår vurdering være viktig. Det synes fornuftig å opprettholde den nåværende finansieringsmodellen med midler over statsbudsjettet, NFDs og Kystverkets budsjett, gitt at dagens organisatoriske plassering videreføres. Dette bør gi grunnlag for en stabil og trygg inntektsstrøm, og vil ikke innebære ytterligere styringsutfordringer eller administrasjons- eller transaksjonskostnader.

For å skape grobunn for en økning i tilgjengelige ressurser kan det være hensiktsmessig å synliggjøre de tverrgående gevinstene som kommer ut av BWs aktiviteter, i enda større grad. Dette kan styrke BWs posisjon når knappe budsjettmidler skal fordeles. Dersom det kan sannsynliggjøres at BW bidrar til besparelser og reell gevinstrealisering i andre sektorer og etater, kan det også gi sterke argumenter for finansiering.

Samtidig bør det være åpning for økt bidrag fra andre sektorer og etater som drar nytte av BWs tjenester. Det vil være viktig med klare retningslinjer for hva slike bidrag faktisk innebærer, spesielt med hensyn til utgifter ved fremtidig drift og vedlikehold, og hvordan dette kan påvirke den reelle styringen, også på operasjonelt nivå. Det er også vesentlig at eventuell ekstra finansiering ikke tar bort BWs oppmerksomhet fra sine primære oppgaver.

Det kan også vurderes brukerbetaling for tjenester rettet mot private aktører. Brukerbetaling kan generere ytterligere inntekter, men er det viktig å utvise forsiktighet for ikke å overlappe eller konkurrere med private tjenesteleverandører. Klare retningslinjer vil også her være avgjørende for å sikre at den kommersielle aktiviteten harmonerer med BWs hovedmandat.

Avslutningsvis er det viktig å poengtere at alle disse tilleggsinntektene bør komme på toppen av, og ikke i stedet for, den grunnleggende finansieringen. Den overordnede finansieringsstrukturen bør utformes i samsvar med BWs mandat og prioriteringer, og ikke omvendt. Tilnærmingen med samvirke og sammenheng mellom mandat, prioriteringer og finansiering vil kunne gi BW et grunnlag for den forutsigbarheten, stabiliteten og fleksibiliteten som er nødvendig for fremtiden.

7 Oppsummering og anbefalinger

I dette kapittelet oppsummerer vi funnene og vurderingene i evalueringen og gir våre anbefalinger for videreutvikling av BarentsWatch.

7.1 Innledning

For å belyse evalueringsspørsmålene om BarentsWatch har vi gjennomført dokumentgjennomgang, intervjuer og en spørreundersøkelse. Vi har evaluert både måloppnåelse og effektivitet. Nedenfor oppsummerer vi våre funn og vurderinger.

I kapittelet gir vi også våre anbefalinger for videreutvikling av BarentsWatch. Disse er i hovedsak basert på drøftingene i kapittel 6, men på noen enkeltområder er også anbefalinger direkte avledet av vurderingene i kapittel 4 og 5 tatt med. Dette er anbefalinger som etter vår mening følger mer logisk og direkte av funnene og vurderingene, og der vi vurderer det er mindre behov for å sette opp ulike alternativer som må ses opp mot hverandre.

7.2 Oppsummering av funn og vurderinger av evaluerings-spørsmålene og anbefalinger

7.2.1 Måloppnåelse

I hvilken grad er formålet og hovedmålene med BW oppnådd?

Vi finner at både formålet og hovedmålene til BW, som skissert i styringsdokumentet, er oppnådd. Våre informanter er i all hovedsak meget godt fornøyde med hva BW har oppnådd siden oppstart. Også spørreundersøkelsen indikerer stor grad av måloppnåelse. Respondentene i spørreundersøkelsen er i all hovedsak fornøyd med hva BW har oppnådd. Noen kommenterer at formål og hovedmål er utformet på en måte som gjør at de favner meget bredt, og at dette gjør det «lettere» å nå målene som settes. Vi deler denne vurderingen.

Vi anbefaler

- ▶ at det sentrale styringsdokumentet for BW («Målsettinger og mandat») oppdateres, og at det formuleres mer spissede hovedmål for BW. De nye målformuleringene bør i større grad enn i dag være til hjelp når BW skal prioritere utvikling av nye tjenester og prioritere mellom ulike interessenter og brukergrupper.
- ▶ at departementsgruppen, BW, etatsgruppen og operativ ekspertgruppe involveres i arbeidet med å oppdatere det sentrale styringsdokumentet. Bred inkludering i prosessen vil bidra til å forankre målene og sørge for at de reflekterer ønsker og behov hos brukerne.

I hvilken grad leverer BW de som fremgår av styringsdokumentet? Som en del av dette skal det vurderes om tjenestene er robuste også i en krisesituasjon

BW oppga at de utvikler nye tjenester basert på brukernes behov, og våre undersøkelser viser at brukerne i stor grad er enige i dette. Blant brukere, i departementsgruppen, etatsgruppen og OP-gruppen er det stor tilfredshet med hvilke tjenester BW har utviklet.

BWs leveranse «trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen» tolker vi slik at den viser til BWs lukkede tjenester. Ifølge sikkerhetskartleggingen leverer BW i dag trygge tjenester som bidrar til samhandling mellom grupper av brukere i tråd med dette formålet. Også her viser våre undersøkelser stor tilfredshet blant brukerne,

og vi vurderer derfor at BW leverer godt på dette punktet. BW kan oppfattes som å være en portal, og våre undersøkelser viser at den fungerer godt til det en portal er tenkt å skulle levere.

På samme måte leverer BW også gode muligheter for enkle analyser, som kan være et meget nyttig verktøy for brukere som ikke selv har tilgang til, eller kunnskap om, avanserte GIS-verktøy.

«Robuste tjenester også i en krisesituasjon»

BWs aktivitetsplan for 2022 omtaler at BW har en høy risikoeksponering som strekker seg over «hele spekteret», og inkluderer konsekvenser for liv og helse, økonomiske tap og tap av renommé. BW har valgt å godta denne risikoeksponeringen, men erkjenner at det er nødvendig å senke den. Det identifiseres flere utfordringer knyttet til IKT-sikkerhet. På samme tid omtaler Nasjonal sikkerhetsmyndighet at det nasjonale risikobildet er i endring og peker på behovet for oppdaterte risikovurderinger. Våre egne funn og anbefalinger om sikkerheten knyttet til BWs tjenester er omtalt i det utrykte vedlegget.

Brukernytte og samfunnsnytte

Brukernytten i BW oppfattes utvilsomt som stor. Dette kommer frem både som innspill fra informanter og respondenter i undersøkelsen, og det sammenfaller også med vår vurdering. Dersom man ønsker å øke brukernytten i årene som kommer, kan strategiske valg om hvem BW primært skal utvikle tjenester for, være aktuelt.

BW har samfunnsøkonomisk merverdi på en rekke områder, men dersom merverdien skal utvikles ytterligere, kan det være aktuelt å utvide tjenestene til nye brukergrupper som ikke bruker BW i dag, eller å fange opp flere brukere innenfor allerede eksisterende brukergrupper. Videre arbeid med utvikling av nye tjenester, kostnadseffektive fellesløsninger, innovasjon og samordning mellom etater, og læring og overføringsverdi mellom etater, vil også bidra til å øke BWs samfunnsnytte.

Vi anbefaler

- ▶ at BW ser nærmere på brukernytte og målgrupper, slik at nytten kan måles over tid. Dette blir data BW også kan bruke i styring og prioritering i det videre arbeidet.
- ▶ at BW i strategi og handlingsplaner legger vekt på å øke samfunnsnyten, for eksempel ved å prioritere tiltak basert på samfunnseffekter og samfunnsøkonomiske effekter, eventuelt ved å forsøke å nå nye brukere og brukergrupper, dele beste praksis og fortsette å dele sine erfaringer med andre sektorer og offentlige tjenester.
- ▶ at BW tar i bruk god praksis for nyttestyring av digitaliseringstiltak for å hente ut mest mulig brukernytte og samfunnsnytte av plattformen

I hvilken grad er grenseflatene mellom BW og private tjenesteytere avklart når det gjelder tjenester rettet mot næringslivet?

Spørsmålet rundt BWs grenseflater mot private aktører handler om hvorvidt BW utvikler tjenester som private aktører kunne ha utviklet, og hvorvidt BW skal publisere data hvor private er dataeiere. Dagens styringsdokumenter nevner ikke dette. Denne problemstillingen gjelder bare for åpen del. BW har ikke utviklet slike tjenester ennå, men risikoen eksisterer for fremtidige tjenester. BW publiserer bare data med offentlige dataeiere, selv om data kan stamme fra private aktører. Debatten om BW skal publisere private data er pågående, og BW har fått råd fra NFD om å være forsiktige, på grunn av bekymringer om datakvalitet og pålitelighet.

Vi anbefaler

- ▶ at fremtidige styringsdokumenter omtaler hvordan BW skal forholde seg til grenseflatene mot private tjenesteytere.
- ▶ at BW selv utvikler praktiske rutiner for å sikre at vurderingene om grenseflatene mot private tjenesteytere gjennomføres hensiktsmessig og i tråd med gjeldene regelverk.

7.2.2 Effektivitet

Er formålet og hovedmålene oppnådd kostnadseffektivt?

Basert på gjennomgangen i denne rapporten finner vi at BW antakelig har oppnådd sine formål og hovedmål på en kostnadseffektiv måte. Dette skyldes hovedsakelig at BW fungerer som en fellesløsning der data samles inn av flere etater og gjøres tilgjengelig gjennom BW som en felles portal. En slik løsning reduserer kostnader og unngår gjentatte datainnsamlinger og -behandlinger. BW oppnår synergieffekter ved å produsere tjenester som ville vært mer kostbare hvis hver etat gjorde jobben selv. Det er flere informanter som peker på at BW har begrensede midler og få ansatte, men at de oppnår gode resultater. Dette tyder på effektiv ressursbruk. Selv om bruken av konsulenter utgjør en betydelig kostnad for BW, pekes det på at bruken av dem har vært kostnadseffektiv på grunn av konsulentenes kontinuitet og kjennskap til prosjektene. BW drar også nytte av å være en del av Kystverket og får administrasjon og støttetjenester fra denne virksomheten, slik at BW selv ikke trenger å drifte disse. Dette er igjen noe som reduserer kostnadene. Ved å bruke smidige utviklingsmetoder og involvere brukerne gjennom hele prosessen oppnår BW en bedre tilpasning til behovene og reduserer risikoen for unødvendig utvikling. Det er vår oppfatning at det likevel er behov for videre vurdering og oppfølging knyttet til konsulentbruken.

I henhold til digitaliseringsrundskrivet er det et krav at virksomheten utvikler en egen strategi for bruk av eksterne leverandører (sourcingstrategi), i den grad det er relevant. Etter det vi kjenner til, har BW ikke en slik strategi, forstått som ett samlet dokument som blant annet tar for seg balansen mellom intern kompetanse og anskaffelse av slik kompetanse i markedet.

Vi anbefaler

- ▶ at BW utvikler en strategi for bruk av eksterne leverandører (sourcingstrategi)

I hvilken grad er føringene som fremgår av styringsdokumentet ivaretatt i BWs virksomhet?

Føringene som beskrives i styringsdokumentet, handler om at BW skal kartlegge brukernes behov for digitale tjenester og mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser. Vi kjenner til at BW legger brukerbehov til grunn for utviklingen av tjenester, men har ikke funnet frem til at det brukes en spesiell metodikk for å kartlegge eller realisere gevinster. Vi kjenner heller ikke til at vurderinger og prioriteringer dokumenteres.

BW bidrar i stor grad til at data og informasjon om hav og kyst som finnes hos etatene, blir kjent for andre etater og andre brukere som kan ha nytte av det. Her er BW likevel avhengig av at etatene selv ønsker å dele data og legger til rette for datadeling, slik at BW kan bruke dem i sine tjenester.

Det er en føring som sier at tjenestene skal utvikles på en brukervennlig måte og i tett samarbeid med aktuelle etater og representanter for brukerne. Våre informanter er i hovedsak fornøyd med at BW er så lydhøre for ønsker og innspill, at endringer kan komme relativt fort på plass, og at tjenestene som har blitt utviklet, er i tråd med ønsker og behov som er formidlet fra brukere i etater og forvaltning. Vår vurdering er derfor at denne føringen er opprettholdt i BWs virke.

Vårt inntrykk er at de fleste tjenestene oppdateres, driftes og vedlikeholdes ved behov, og at føringen «oppdatert jevnlig for å sikre at de er tilpasset øvrig teknologi» opprettholdes av BW i dag.

BWs digitale tjenester synes å være godt koordinert med andre nasjonale, tverretatlige databaser og systemer. Våre informanter er enige, og noen av tjenestene kommuniserer jo også tilsynelatende direkte med systemer i etatene, for eksempel hos Kystvakten, hvor BW brukes til å melde inn fiskeredsaker.

Det er BW selv som må sørge for at tjenestene som utvikles, er enkle å drifte og videreutvikle, og som best kan svare ut om det er slik. Basert på hvor raskt BW evner å utvikle nye tjenester, innføre endringer og innfri brukerbehov som dukker opp, vurderer vi det likevel som at tjenestene er relativt enkle å drifte og videreutvikle.

Hva er den samfunnsøkonomiske merverdien (addisjonalitet) ved tiltaket?

I en rapport fra 2020 gir Menon vurderinger og konklusjoner om de samfunnsmessige fordelene ved BW. Funnene indikerer at BW oppfyller viktige samfunnsbehov ved å tilby verdifulle tjenester som forbedrer verdiskaping, kontroll og samhandling. Selv om disse gevinstene kan være vanskelige å kvantifisere, styrker plattformen verdikjeden for brukerne og bidrar til økt effektivitet og ressursutnyttelse.

Selv om tilsvarende tjenester kanskje ville eksistert selv om BW ikke hadde blitt etablert, er vanskelig å si om de ville tilfredsstilt brukernes behov på samme måte som dagens BW-tjenester. Fordelene med en felles plattform, som stordriftsfordeler, samhandling og bedre dataoversikt, ville antakelig i mindre grad vært til stede uten BW. En felles plattform kan også gi en mer sømløs brukeropplevelse og muliggjør enklere samarbeid og datautveksling mellom offentlige virksomheter. Dette kan forbedre datakvaliteten, redusere kostnader og legge til rette for innovasjon og utvikling av nye tjenester. Disse gevinstene oppstår spesifikt som følge av en felles plattform og ville ikke vært til stede ellers.

Vi ønsker dessuten å trekke frem et par andre forhold: BW gir grunnlag for bedre samhandling mellom etater som Kystvakten, politiet, tollvesenet og forsvaret. Dette kan skape en betydelig samfunnsøkonomisk merverdi av flere grunner. Bedre samhandling mellom disse etatene kan gi en mer effektiv bruk av ressurser, raskere respons ved konkrete hendelser, bedre forebygging av kriminalitet og økt samfunnsberedskap. Dette kan gi en samfunnsøkonomisk merverdi ved å redusere kostnader knyttet til kriminalitet, øke sikkerheten og beskytte samfunnets interesser.

I likhet med sikkerhet og beredskap har også miljø og klima de siste tiårene fått økt oppmerksomhet innenfor forvaltningen av havområder. Vi står overfor utfordringer som klimaendringer, forurensning og tap av økosystemer. Bedre tilgang til data på tvers av aktører og økt samhandling mellom relevante parter kan bidra til bedre å møte disse utfordringene. Her kan BW også bidra til økt verdi ved å være en felles plattform for datadeling.

Er BW organisert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse?

Det er delte meninger om BWs organisatoriske tilknytning. BW og Kystverket finner dagens tilknytning hensiktsmessig. Eksterne informanter har ulike synspunkter: Noen er opptatt av at BW skal være uavhengig for å sikre stabilitet, mens andre verdsetter tilknytningen til Kystverket. Slik vi ser det, må organisatorisk innplassering av BW vurderes i lys av hvilket mandat BW får i fremtiden.

BW har en intern organisering og en arbeidsform som ser ut til å være godt tilpasset tanken bak BW som prosjekt: en liten, effektiv organisasjon som leverer tjenester i tett dialog med brukerne. BW leverer tjenester som av mange anses som avgjørende for samfunnet, og som har betydning for sikkerhet og beredskap i samfunnet. Slik vi ser det, er det grunn til å stille spørsmålet om BWs interne organisering legger til rette for å ivareta en slik oppgave.

Dagens organisatoriske innplassering av BW som en enhet i Kystverket ser ut til å fungere godt. Det er ingen alternative tilknytninger som peker seg ut, basert på mandatet og den rollen BW har i dag. Vi ser derfor ingen tungtveiende grunner til å endre BWs nåværende organisatoriske tilknytning. Dersom BWs mandat og rolle endres vesentlig, kan det også bli aktuelt å vurdere tilknytningsformen nærmere, i tråd med de vurderingene som er gjort i kapittel 6.

Basert på beskrivelsen av BWs nåværende organisering og oppgaver, samt vår vurdering av disse, er det flere områder hvor endringer kan vurderes for å bidra til utvikling av BW i tråd med målene for organisatoriske endringer som er skissert:

Vi anbefaler

- ▶ at BW videreutvikler organisasjonsstrukturen sin ved å tydeliggjøre roller og ansvar, blant annet ved å formalisere produkteierrollen og klargjøre beslutningsprosesser for prioritering av utviklingsbehov
- ▶ at man revurderer interne arbeidsprosesser for å maksimere BWs effektivitet. Dette bør inkludere å identifisere flaskehalser i arbeidsflyten, forbedre arbeidsmetoder og sikre at ressursene er riktig fordelt.
- ▶ at organisasjonens dokumentasjonsarbeid styrkes, spesielt i utviklingsprosessen, for å sikre kontinuitet og effektiv kunnskapsoverføring
- ▶ at man vurderer en strategisk overgang fra tjenestefokus til plattformfokus for BW, noe som kan legge til rette for samarbeid med tredjepartsutviklere og økt fleksibilitet for brukerne

Styres BW på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnads-effektivitet?

Basert på funnene er det en rekke utfordringer knyttet til styringen av BW. Det ser ut til at det er uklårheter omkring de konkrete målene for BW og operasjonaliseringen av dem. Prioritering av tiltak og graden av involvering av aktører i styringsstrukturen er også et område for forbedring, basert på den opplevde avstanden mellom OP-gruppen, etatsgruppen og departementsgruppen vi har beskrevet i denne rapporten.

Forankringen av BW i departementene og etatene ser ut til å være variabel. Det er en bekymring for at departementenes engasjement er utilstrekkelig, og at medlemmene i departementsgruppen kanskje ikke har nok forståelse av BWs arbeid til å kunne gi meningsfull styring og veiledning. Også i etatsgruppen er det variabel deltakelse fra ledernivåene i etatene, og det etterlyses sterkere forankring av gruppens arbeid i etatenes ledelse. Det er også et opplevd gap mellom koordinering og kommunikasjon hos de operative brukere av BW i etatene og etatenes representanter i etatsgruppen.

Når det gjelder mer inngripende endringer i BWs styringsstruktur, jf. alternativer drøftet i underkapittel 6.5.2, mener vi dette kan vurderes nærmere, men da eventuelt inngå i en større diskusjon knyttet til BWs mål og mandat, styring og finansiering.

Vi anbefaler

- ▶ at dagens styringsstruktur videreføres, men at roller og mandat for styringsorganene gjøres tydeligere
- ▶ at det holdes jevnlig, strategiske diskusjoner om mål, finansiering, og prioriteringer i departementsgruppen, for å styrke medvirkning og forankring av BWs arbeid i de involverte departementene
- ▶ at departementene signaliserer til sine etater at arbeidet i etatsgruppen skal prioriteres. Kystverket og BWs rapportering til styrende organer bør fortsette.
- ▶ at departementsgruppen er bevisst på sin strategiske rolle og unngår å sende signaler som begrenser BWs handlingsrom for innovasjon
- ▶ at det er jevnlig kontakt mellom departement og egne etater for å sikre god informasjonsflyt både internt i etatene og mellom departements- og etatsgruppene

Er BarentsWatch finansiert på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og kostnadseffektivitet?

BW er i dag hovedsakelig finansiert over Kystverkets budsjett. Dette har over tid tjent som en enkel og ryddig løsning for å sikre plattformens utvikling og drift, og har vært en stabil og forutsigbar finansieringskilde. Imidlertid finnes det også noen utfordringer med dagens modell.

Etter hvert som BW ser behovet for å ta inn nye datakilder, utvide tjenesteporteføljen og nå ut til flere målgrupper, vil dette kunne medføre økte utviklings- og driftskostnader. Det er allerede indikasjoner på at disse kostnadene vil øke de kommende årene.

En av de betydelige utfordringene med dagens finansieringsmodell er dens sårbarhet for endringer i prioriteringer på statsbudsjettet. Slike endringer skaper uforutsigbarhet, og det kan for eksempel være vanskelig å nå opp i kampen om midlene i tider der det strammes inn på budsjettet.

BW har også andre kilder for finansiering, som Hovedredningssentralen, Kystverket og andre eksterne bidrag. BW vil kunne oppleve en uforutsett eller utilsiktet økning i ekstern finansiering eller adhoc-finansiering. En økonomisk tilknytning til enkeltaktører kan blant annet skape spørsmål om BWs uavhengighet.

Vi ser også behov for en prinsipiell strategisk avklaring om den fremtidige finansieringen av BW, ikke minst for å dekke behovet for nødvendig videreutvikling, samtidig som finansieringen skal gi grunnlag for sikker og stabil drift fremover.

For å sikre BW en robust og mest mulig forutsigbar finansiering vil det beste utgangspunktet være et definert mandat og klare prioriteringer. Dette vil gi et veikart som bestemmer hvor mye ressurser BW trenger de kommende årene, og hvor finansieringen bør komme fra.

Vi anbefaler

- ▶ at man opprettholder den nåværende finansieringsmodellen dersom BWs organisatoriske plassering videreføres
- ▶ at det gjennomføres analyser som fremhever BWs bidrag til besparelser i andre sektorer
- ▶ at man sikrer at tilleggsinntekter utfyller grunnfinansieringen, i stedet for å erstatte den
- ▶ at man er åpne for økte bidrag fra sektorer som nyter godt av BWs tjenester, men med klare retningslinjer for finansiering av driftskostnader
- ▶ at brukerbetaling vurderes for spesifikke tjenester rettet mot private, samtidig som det sikres at dette ikke skaper konflikt med private leverandører

7.3 Avsluttende betraktninger

BarentsWatch har over en elleveårsperiode oppnådd sine mål på en god måte. BW har utviklet seg til å bli en sentral tjenesteleverandør for en rekke aktører, både i offentlig og privat sektor. Antallet brukere har steget betydelig, og tjenestespekteret har vokst i takt med behovene.

Bruken av smidige metoder i utviklingsprosessen har gjort det mulig for BarentsWatch å raskt tilpasse seg endringer i brukernes behov. Denne tilnærmingen har antakelig vært en bidragsyter til måloppnåelse og effektivitet.

Evalueringen viser imidlertid at det kan være tid for å gjøre noen viktige veivalg. BarentsWatch blir stadig mer betydningsfullt og må balansere et økende antall brukerinteresser. Denne balansen blir enda mer kompleks som følge av økte krav til IT-sikkerhet og systemets robusthet. Prioriteringer må gjøres for å bestemme organisasjonens fremtidige retning.

Det er også sannsynlig at finansieringen må økes de kommende årene. Dette er nødvendig for å dekke både utviklingskostnader og drift, samt for å forbedre IT-sikkerheten og robustheten i systemene.

Ved å gjøre de riktige valgene nå har BarentsWatch muligheten til å fortsette å levere tjenester som er av stor betydning for norsk offentlig sektor og det norske samfunnet.

Vedlegg A – Intervjuguider

Intervjuguide – etatene

Innledende spørsmål

- ▶ Navn:
- ▶ Stilling/arbeidsoppgaver (inkl. relevans til BW):
- ▶ I hvilken grad har din etat/din avdeling vært involvert i BW-samarbeidet? Hva har involveringen bestått av?
- ▶ Hva er det viktigste din etat ønsker få ut av deltakelsen i BW-samarbeidet?
- ▶ I hvilken grad har dere oppnådd det dere ønsket med deltakelsen? (Hvorfor/hvorfor ikke?)
 - Hva er det viktigste din etat har bidratt med inn i samarbeidet?

Styring og finansiering

- ▶ Hvordan oppfatter du at styringsmodellen for BW fungerer (departementsgruppe - etatsgruppe)?
- ▶ Hvordan oppfatter du at etatsgruppen fungerer?
- ▶ Hva er de viktigste sakene etatsgruppen behandler?
- ▶ Bruker etatsgruppen mest tid på åpen eller lukket del? (eventuelt hvilke tjenester)
- ▶ Bruker man etter din vurdering etatsgruppens tid og kompetanse på riktig måte?
- ▶ Hva opplever du er de største styringsmessige utfordringene når det gjelder BW?
- ▶ Har du noen synspunkter på hvordan finansieringsmodellen for BW fungerer?
- ▶ Har du noen andre kommentarer/innspill til styringen og finansieringen av BW?

Måloppnåelse

I styringsdokumentet fremgår følgende:

- Formålet med BarentsWatch-programmet er å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samhandling som bidrar til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte.

Hovedmålene med BW er som følger:

- *Norske etater med ansvar for hav- og kystområder skal ha pålitelige, effektive og sikre digitale tjenester som gjør det enkelt å samhandle på tvers av etatsgrenser*
- *Myndigheter, næringsliv og enkeltpersoner som bruker norske hav- og kystområder, og andre som søker informasjon om tilstand og aktivitet i områdene, skal ha enkel tilgang til sammenstilte, relevante, oppdaterte og pålitelige offentlige data*
- ▶ Hva er dine vurderinger av i hvilken grad er formålet og hovedmålene med BW er oppnådd?

I styringsdokumentet fremgår følgende:

BarentsWatch skal levere digitale tjenester som brukerne etterspør, herunder:

- *trygge digitale tjenester for samhandling mellom en tydelig avgrenset gruppe brukere i forvaltningen*
- *digitale tjenester for næringsutøvere og andre brukere som gir mulighet for å kommunisere med forvaltningen*
- *portal for offentlige data og informasjon om hav og kyst*
- *tilrettelegging for analyser av tilgjengelige data*

- ▶ Hva er dine vurderinger av i hvilken grad BW leverer de leveranser som fremgår av styringsdokumentet?

Effektivitet

- ▶ Har du noe inntrykk av kostnadseffektiviteten til BW?

I styringsdokumentet fremgår følgende:

- *Etatene og andre brukeres behov for nye digitale tjenester, og mulige gevinster på tvers av brukergrupper og etatsgrenser, skal kartlegges*
- *Data og informasjon om hav og kyst som etatene disponerer eller produserer skal være kjent for andre etater som kan ha nytte av dette*
- *Digitale tjenester for datadeling skal utvikles på en sikker og brukervennlig måte i tett samarbeid med de aktuelle etatene og andre representanter for brukere*
- *Tjenestene skal oppdateres jevnlig for å sikre at de er tilpasset øvrig teknologi, gjeldende regelverk og eventuelle endringer i etatenes behov*
- *BarentsWatch sine digitale tjenester skal være godt koordinert med andre nasjonale, tverretatlige databaser og systemer*
- *De digitale tjenestene som utvikles skal være enkle å drifte og videreutvikle, og være i tråd med sentrale retningslinjer for digitalisering i staten*

- ▶ I hvilken grad synes du føringene som fremgår av styringsdokumentet er ivaretatt i BWs virksomhet?
- ▶ Er det tjenester rettet mot næringslivet som BW i dag leverer eller planlegger å levere, men som ville kunne ivaretas/leveres like godt eller bedre av private tjenesteytere?
- ▶ Har du noen synspunkter på hvordan BW er organisert? Er det sider ved organiseringen som hindrer eller fremmer måloppnåelse?
- ▶ Er det sider ved styringen eller finansieringen av BW som hindrer eller fremmer
 - *Måloppnåelse?*
 - *Kostnadseffektivitet?*

Mulig videreutvikling

- ▶ Hvordan synes du/dere at BW bør videreutvikles i årene fremover for å øke samfunnsnyttien, nyttien for brukerne og/ eller effektiviteten i drift og tjenesteutvikling.
 - Vurder gjerne ut fra dimensjoner som styring, finansiering, organisering, BWs arbeidsmåte, mv.
 - Har du for eksempel noen synspunkter på hvordan styring og finansiering av BW kan forbedres?
- ▶ Hvilken type videreutvikling ville vært mest nyttig for din etat?
- ▶ Hva er de viktigste hensynene å ta i den videre utviklingen?
- ▶ Utover de partene som er involvert i dag, burde andre parter vært invitert inn i fremtiden?

Annet

- ▶ Har du innspill på hvilke sentrale forskningspartnere eller andre sentrale brukere det kan være særlig nyttig at vi intervjuer som en del av denne evalueringen?

Intervjuguide – Evaluering av BarentsWatch - FoU-partnere/eksterne brukere

Innledende spørsmål

- ▶ Navn:
- ▶ Stilling/arbeidsoppgaver (inkl. relevans til BW):

Bruk av, og erfaring med, BW

- ▶ I hvilken grad har din virksomhet eventuelt vært involvert i BW-samarbeidet? Hva har involveringen bestått av?
- ▶ Hvilke deler av BW kjenner du best til? Som bruker? Annet?
- ▶ Hva bruker du/dere den/disse tjenestene til?
- ▶ Hvor viktig er BW og tjenestene som BW tilbyr for din organisasjon/etat? Hvorfor?
- ▶ I hvilken grad oppfyller BW de behovene dere har?
- ▶ I hvilken grad vil du si at tjenestene dere bruker er relevante og pålitelige?
- ▶ Hvordan opplever du kvaliteten på dataene som distribueres gjennom BW?

Medvirkning

- ▶ I hvilken grad oppfatter du at BW er lydhør for brukeres ønsker og behov?
- ▶ Hvordan fungerer medvirkningsprosessene?
- ▶ Er det noen som burde vært involvert i arbeidet, som ikke er det?
- ▶ Hvordan vurderer du brukervennligheten i BWs løsninger?

BWs strategiske valg og gjennomføring

- ▶ Har du noen synspunkter på hvordan BW er organisert (innplassering i Kystverket)?
- ▶ Har du noen synspunkter på hvordan BW styres (dept.-/etatsgruppe)?
- ▶ Har du synspunkter på fordelingen av ressurser/tid/oppmerksomhet mellom lukket og åpen del?
- ▶ Har du noe inntrykk av kostnadseffektiviteten til BW?
- ▶ Leverer din etat data inn til BW? Hvordan foregår denne dataflyten? Erfaringer?
- ▶ Er det tjenester BW i dag leverer (eller planlegger å levere) som ville kunne ivaretas/leveres like godt eller bedre av private tjenesteytere?

Videreutvikling

- ▶ Hvordan synes du/dere at BW bør videreutvikles i årene fremover? Hva bør være fokusområder?
- ▶ Hva er de viktigste hensynene å ta i den videre utviklingen?

Annet

- ▶ Har du innspill på hvilke sentrale forskningspartnere eller andre sentrale brukere det kan være særlig nyttig at vi intervjuer som en del av denne evalueringen?
- ▶ Er det noe annet du mener vi burde snakket om?

Vedlegg B – Spørreundersøkelse

1. Velkommen til spørreundersøkelsen!

...

2. Om databehandling og personvern

...

3. INNLEDENDE SPØRSMÅL

4. I hvilken sektor arbeider du? Velg alternativet som passer best for din virksomhet.

Offentlig sektor, Privat, kommersiell virksomhet, FoU-virksomhet, Interesseorganisasjon, Frivillig organisasjon, Annet, oppgi:

5. Hvilke av BarentsWatch' åpne tjenester har du brukt? Flere valg er mulig.

Ingen, ArcticInfo, Arealverktøy / The Marine Spatial Management Tool, Bærekraft i havbruk / Sustainability in aquaculture, Bølgevarsel / Wave Forecast, Fiskehelse / Fish health, Fiskeriaktivitet / Fishery activity, FiskInfo/FishInfo, NAIS, Polare lavtrykk / Polar Lows, Saltstraumen, Åpne data gjennom API-er eller nedlastning, Andre, oppgi:

6. Hvilke av BarentsWatch' lukkede tjenester har du brukt? Flere valg er mulig.

Ingen, Felles Ressursregister, Sporing og samhandling, Blue Justice, Andre, oppgi:

7. Hvilken av BarentsWatch' åpne tjenester bruker du mest?

ArcticInfo, Arealverktøy / The Marine Spatial Management Tool, Bærekraft i havbruk / Sustainability in aquaculture, Bølgevarsel / Wave Forecast, Fiskehelse / Fish health, Fiskeriaktivitet / Fishery activity, FiskInfo/FishInfo, NAIS, Polare lavtrykk / Polar Lows, Saltstraumen, Åpne data / Open data, Nedlasting/Download, Andre, oppgi:

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 5. Hvilke av BarentsWatch' åpne tjenester har du brukt? Flere valg er mulig. = Ingen

8. Hvilken av BarentsWatch' lukkede tjenester tror du at du bruker mest?

Felles Ressursregister, Sporing og samhandling, Blue Justice, Andre, oppgi:

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 6. Hvilke av BarentsWatch' lukkede tjenester har du brukt? Flere valg er mulig. = Felles Ressursregister, Sporing og samhandling, Blue Justice, Andre, oppgi:

9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester?

Daglig, En eller flere ganger i uken, En eller flere ganger i måneden, En eller flere ganger i året, Sjeldnere enn årlig, Aldri, Vet ikke

10. SPØRSMÅL OM BARENTSWATCH' TJENESTER

NB! I de følgende spørsmålene bes du om å svare med bakgrunn i den tjenesten du bruker mest.

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

11. Om tjenestens innhold og grensesnitt

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

12. I hvilken grad opplever du at tjenesten er enkel å bruke?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke / ikke relevant

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

13. I hvilken grad opplever du at tjenesten gir god oversikt over tilstand og aktivitet innenfor det området du er opptatt av?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke / ikke relevant

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

14. I hvilken grad opplever du at informasjonen som tjenesten gir, er tilstrekkelig oppdatert for dine behov?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke / ikke relevant

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

15. I hvilken grad opplever du at informasjonen som tjenesten formidler, har god kvalitet?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke / ikke relevant

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

16. Bruk av BarentsWatch' tjenester

BarentsWatch skal formidle sammenstilte, relevante, oppdaterte og pålitelige offentlige data om tilstand og aktivitet i norske hav- og kystområder. I tillegg skal BarentsWatch tilby data for nedlasting til brukernes egne analyser og tjenester.

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

17. I hvilken grad bruker du BarentsWatch' tjenester til følgende:

- 17.1 å orientere deg i hva som finnes av tilgjengelige data
- 17.2 å skaffe deg oversikt over tilstand og aktivitet i områdene du er interessert i
- 17.3 å laste ned data for å bruke dem sammen med andre data i egne analyser

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

18. Bruker du BarentsWatch' tjenester til andre formål? Da ber vi deg beskrive det her: (Svar konkret og unngå bruk av personopplysninger.)

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

19. Betydningen av BarentsWatch' tjenester

I dette avsnittet spør vi om i hvilken grad du opplever at BarentsWatch gjennom sine tjenester gir deg oversikt og informasjon som du ellers ikke ville hatt.

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

20. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om BarentsWatch' bidrag?

20.1 BarentsWatch' tjenester bidrar til å gi enklere tilgang til informasjon

20.2 BarentsWatch gjør det enklere å sammenstille informasjon slik at det gir et mer helhetlig bilde av situasjonen

20.3 BarentsWatch' tjenester gjør at virksomheten min kan løse oppgaver på bedre måter (for eksempel mer effektivt, mer lønnsomt, med høyere kvalitet eller med mer innovasjon)

1 - Helt uenig, 2 - Delvis uenig, 3 - Verken uenig eller enig, 4 - Delvis enig, 5 - Helt enig, ? - Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 9. Hvor ofte bruker du BarentsWatch' tjenester? = Aldri

21. Utvikling av BarentsWatch' tjenester

22. I hvilken grad synes du at BarentsWatch er opptatt av å tilpasse tjenestene til brukernes behov?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke / ikke relevant

23. Etter din mening er det tjenester BarentsWatch burde levert, som de ikke leverer i dag?

Vet ikke, Nei, Ja, oppgi hvilke:

24. Hvilke utviklingsbehov har BarentsWatch i tiden framover? (Svar konkret og unngå bruk av personopplysninger.)

25. Alternativer til BarentsWatch' tjenester

26. I hvilken grad er det andre aktører enn BarentsWatch som tilbyr den samme oversikten og informasjonen om tilstand og aktivitet i norske hav og kystområder?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke / ikke relevant

27. I hvilken grad er du avhengig av data fra andre kilder enn BarentsWatch for å få den oversikten du har behov for over norske hav- og kystområder?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke / ikke relevant

28. Helhetsinntrykk av BarentsWatch' tjenester

29. I hvilken grad opplever du at BarentsWatch har lyktes med å nå hovedmålet sitt, som er

...

29.1 å etablere og videreutvikle gode digitale tjenester for datadeling og samhandling

29.2 å bidra til at norske hav- og kystområder brukes og forvaltes på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I verken liten eller stor grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke

30. Hvis du ønsker å utdype svarene dine eller har andre kommentarer, kan du gjerne skrive her: (Svar konkret og unngå bruk av personopplysninger.)

31. Din tilbakemelding er registrert

Du har nå besvart de spørsmålene vi ønsket å stille deg. Takk for at du tok deg tid til å svare!



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.