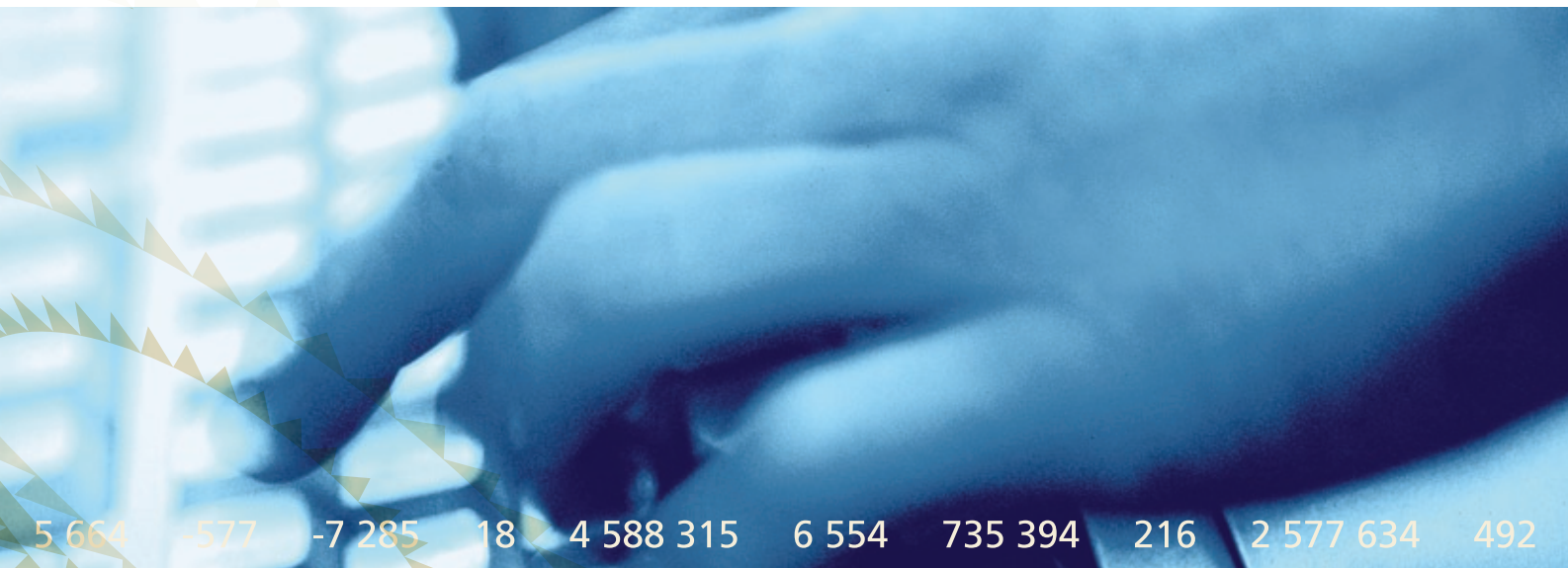




**Riksrevisjonen**

## Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor

Dokument nr. 3:12 (2007–2008)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 20 24 20 00/1  
Telefaks: 22 24 27 86  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo  
Telefon: 800 80 960  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-8229-002-9

Foto: Scanpix

Riksrevisjonens undersøkelse av  
elektronisk informasjonsutveksling  
og tjenesteutvikling i offentlig sektor

---

Dokument nr. 3:12 (2007–2008)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:12 (2007–2008)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og  
tjenesteutvikling i offentlig sektor.*

Riksrevisjonen, 1. juli 2008.

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
2.1	Fortsatt stort potensial for økt elektronisk informasjonsutveksling	8
2.2	Svake virkemidler og mangelfull måloppnåelse	9
2.3	Manglende finansiering av tverrgående tiltak	10
2.4	Utilstrekkelig prioritering av elektronisk informasjonsutveksling	10
2.5	Fornyings- og administrasjonsdepartementet og departementene oppleves i liten grad som pådrivere	11
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Svar fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>14</b>
	<b>Vedlegg: Rapport</b>	<b>17</b>
1	Innledning	21
2	Metode og gjennomføring	24
3	Revisjonskriterier	27
4	I hvilken grad utnyttes mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?	31
5	Hva hindrer elektronisk informasjonsutveksling?	38
6	Er det satt i verk nødvendige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?	46
7	Samlede vurderinger	64





# Fornyings- og administrasjonsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor

### 1 Innledning

Effektive og brukertilpassede offentlige tjenester har gjennom flere år vært et sentralt mål for arbeidet med fornyelse av offentlig sektor. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (ikt) er et viktig verktøy i dette arbeidet. I budsjettssammenheng er særlig samordning og tverrgående ikt-tiltak blitt framhevet som viktig.<sup>1</sup>

Det er klart at vesentlige gevinstmuligheter vil gå tapt dersom mulighetene som ikt gir, ikke utnyttes. Det finnes ingen undersøkelser som kan gi presise tall for de samlede ikt-relaterte investeringene i offentlig sektor, men kostnadene er tidligere anslått til å kunne komme opp i 14 milliarder kroner per år innen 2008.<sup>2</sup> Videre er det foretatt kost-nytte-beregninger på tilgrensende områder som viser at ikt-investeringer og økt elektronisk informasjonsutveksling kan gi store besparelser.<sup>3</sup> Gevinstrealisering handler imidlertid ikke bare om økonomiske besparelser, men også om realisering av sosiale, kulturelle og demokratiske gevinster. Norge er i verdenstoppen når det gjelder befolkningens tilgang til og bruk av informasjonsteknologi. Dette skaper høye forventninger i samfunnet om at også offentlig forvaltning tar i bruk informasjonsteknologi for å forbedre tjenesteproduksjonen.

Departementer og statlige virksomheter forvalter store mengder informasjon som daglig benyttes i offentlig tjenesteproduksjon. En mer effektiv utnyttelse av denne informasjonen gjennom de mulighetene ikt gir, vil kunne frigjøre ressurser som kan overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Det offentlige vil dermed i neste omgang kunne tilby nye og bedre tjenester til privatpersoner og næringsliv. Skal en slik overføring av ressurser til tjenesteproduksjon være mulig, er det imidlertid særlig viktig å få til en større grad av automatisert overføring av infor-

masjon mellom statlige virksomheter. Det er dette som vil gi de virkelig store gevinstene for brukerne og forvaltningen.

Automatisert utveksling av informasjon stiller store krav til departementenes og virksomhetenes kompetanse, til organisatoriske tilpasninger, til valg av ikt-systemer og til at virksomhetenes behov for informasjon samordnes. I møtet med disse utfordringene har den overordnede koordineringen av ikt-politikken og konkrete tverrgående tiltak avgjørende betydning. Slike tverrgående tiltak er nødvendige for å sikre en effektiv og målrettet bruk av ikt-ressursene, men samtidig forutsetter tiltakene samarbeid mellom ulike offentlige aktører og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene.<sup>4</sup>

Formålet med undersøkelsen er å belyse måloppnåelsen i forhold til regjeringens mål om økt elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen. Dette målet er sentralt for å kunne utnytte digitale muligheter og frigjøre ressurser til bedre offentlige tjenester.

Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

- 1 I hvilken grad utnyttes mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?
- 2 Hva hindrer en effektiv elektronisk informasjonsutveksling og samordning i forvaltningen?
- 3 Er det satt i verk nødvendige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?

Utkast til rapport ble forelagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet for uttalelse i brev av 11. april 2008. Departementet har i brev av 30. april 2008 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader til rapportens faktadel og vurderinger er gjennomgått og i hovedsak innarbeidet i rapporten. Departementets øvrige kommentarer er innarbeidet under punkt 2 nedenfor. Deler av rapportens faktadel er verifisert av Vegdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Statens lånekasse for utdan-

1) Blant annet i Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003), Budsjett-innst. S. nr. 5 (2005–2006) Budsjettinnstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen.

2) Intervju med moderniseringsministeren i digi.no, 11.10.2004.

3) Riksrevisjonens undersøkelse av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygde-etaten, Dokument nr. 3:2 (2005–2006), Nytte-kostnadsanalyser ved harmonisering av informasjonsmodeller og grunndata. Utkast datert 23.08.2005, Brønnøysundregistrene.

4) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2001–2002), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2004–2005).

ning og Statens byggt tekniske etat. Riksrevisjonens rapport følger som trykt vedlegg.

## 2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på flere datakilder og omfatter to spørreundersøkelser, dokumentanalyse og intervjuer. De to spørreundersøkelsene ble sendt til hhv. 17 departementer i november 2006 og 144 statlige virksomheter i mars 2007. Riksrevisjonen mottok svar fra samtlige departementer og 121 statlige virksomheter (84 prosent).

Spørreundersøkelsen rettet mot statlige virksomheter er sentral for å kartlegge i hvilken grad forvaltningen har utnyttet mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i tjenesteproduksjonen. Denne analysen belyser den faktiske bruken av utvalgte offentlige registre, samt i hvilken grad disse kildene kan utnyttes ytterligere. For å eksemplifisere hvordan informasjon kan utnyttes på tvers i statlig forvaltning og slik bidra til effektivisering av tjenesteproduksjonen, ble tjenestene *registrering av kjøretøy*, *søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning* og *søknad om byggetillatelse* analysert nærmere. Analysen ble gjort på bakgrunn av en gjennomgang av dokumenter og intervjuer med aktuelle virksomheter som Toll- og avgiftsdirektoratet, Vegdirektoratet, Statens lånekasse for utdanning og Statens byggt tekniske etat. Disse tjenestene ble valgt fordi de berører mange brukere og har et stort gevinstpotensial.

Spørreundersøkelsene rettet mot departementer og statlige virksomheter er spesielt viktige kilder for å kartlegge hindringer for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen. Spørreundersøkelsene omfatter hindringer knyttet til økonomi, ikt-systemer, datadefinisjoner, regelverk og organisering. Undersøkelsene er også sett i sammenheng for å belyse i hvilken grad det er forskjeller mellom departementenes og virksomhetenes oppfatning av hindringer. De tre tjenestene nevnt over belyser også hindringer for elektronisk utveksling av informasjon mellom virksomheter.

For å kartlegge omfang og innretning av tiltak som er iverksatt for å øke den elektroniske informasjonsutvekslingen i forvaltningen, er regjeringens ikt-handlingsplaner og strategier fra perioden 2003–2006 gjennomgått. Dokumentene som inngår i analysen, er *eNorge 2005*, *Strategi for*

*IKT i offentlig sektor (2003–2005)* og *eNorge 2009 – Det digitale spranget*. De tiltakene som kan beskrives som rettet mot elektronisk informasjonsutveksling på tvers av offentlige virksomheter og forvaltningsnivåer og/eller mellom det offentlige og næringsliv/privatpersoner, er identifisert, kategorisert og analysert. For å kartlegge i hvilken grad departementene følger opp målsettingene i regjeringens handlingsplaner i den konkrete styringen av underliggende virksomheter, er det gjennomført en dokumentanalyse av ca. 80 tildelingsbrev og årsrapporter for hvert av årene 2004 og 2006. Analysen tar utgangspunkt i et utvalg på ti tiltak og mål i regjeringens eNorge-planer, og belyser i hvilken grad og på hvilken måte disse er nedfelt i denne delen av styringsdialogen. I forbindelse med spørreundersøkelsen rettet mot departementene ble det også innhentet relevante strategidokumenter og planer for å belyse i hvilken grad disse støtter opp om regjeringens mål og strategier for økt elektronisk informasjonsutveksling.

Spørreundersøkelsene er også benyttet for å belyse departementenes oppfatning av Fornyings- og administrasjonsdepartementet som koordinator og pådriver, og virksomhetenes vurdering av eget fagdepartement som tilrettelegger for elektronisk informasjonsutveksling på tvers. Det er i tillegg gjennomført intervjuer med Skattedirektoratet, Brønnøysundregistrene og Fornyings- og administrasjonsdepartementet, blant annet for å belyse Fornyings- og administrasjonsdepartementets virkemiddelbruk.

### 2.1 Fortsatt stort potensial for økt elektronisk informasjonsutveksling

Undersøkelsen viser at noen virksomheter har kommet langt i å utnytte mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen. Imidlertid er det en betydelig andel virksomheter (30 prosent) som forvalter opplysninger de vet er nyttige for andre virksomheter, men som i dag likevel ikke utveksles. Likeledes kjenner 36 prosent av de undersøkte virksomhetene til opplysninger hos andre som ville vært nyttige i egen saksbehandling. Følgelig blir ikke eksisterende informasjon gjenbrukt i det omfang den kunne blitt, noe som er til hinder for å kunne effektivisere saksbehandlingen og for å utvikle elektroniske tjenester rettet mot privatpersoner og næringsliv.

For å øke utbredelsen av automatisert elektronisk utveksling av informasjon, må eksisterende informasjon i forvaltningen identifiseres og tilretteleg-

ges for slik utveksling. Her svarer 29 prosent av de undersøkte virksomhetene at de ikke har gjort tilgjengelig beskrivelser av egenskaper ved data de besitter. Beskrivelser av egenskaper ved data blir kalt datadefinisjoner, og det er avgjørende at disse er tilgjengelige for å kunne etablere automatiserte rutiner for informasjonsutveksling. Nesten 40 prosent av virksomhetene mener at mangelfull samordning av datadefinisjoner hindrer elektronisk informasjonsutveksling, og nærmere 30 prosent mener at manglende oversikt over datadefinisjoner er begrensende i dette arbeidet. Dette viser at det fremdeles er et betydelig potensial for bedre utnyttelse av elektronisk tilgjengelige opplysninger, både i forhold til gjenbruk og i forhold til automatisert elektronisk utveksling av informasjon.

Undersøkelsen av de tre tjenestene *søknad om registrering av kjøretøy, søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning og søknad om byggetillatelse* viser at utvikling av mer avanserte elektroniske tjenester både gir betydelige forenklinger for brukerne og gevinster for de statlige virksomhetene. For Statens lånekasse for utdanning ble også datakvaliteten og kvaliteten på saksbehandlingsprosessene forbedret som følge av effektiv utnyttelse av informasjon på tvers. Undersøkelsen viser at manglende fellesløsninger knyttet til sikkerhet, ikt-infrastruktur og standardisering har vært hindringer i utviklingsarbeidet. Både for studiefinansiering og bilregistrering har det for eksempel vært en utfordring at det ikke eksisterer gode nok sikkerhetsløsninger til bruk for offentlige virksomheter. Konsekvensen er at mange kunder fortsatt må forholde seg til tungvinne og manuelle rutiner, samtidig som forvaltningen også bruker unødige ressurser på de samme prosessene og ikke får økt sin produktivitet. Analysen viser at det fremdeles er et betydelig potensial for å utvikle tjenestene videre og ta ut ytterligere gevinster både for forvaltningen, privatpersoner og næringsliv.

## 2.2 Svake virkemidler og mangelfull måloppnåelse

Undersøkelsen viser at Fornyings- og administrasjonsdepartementet i hovedsak utøver sin koordinering gjennom virkemidler som planer/strategier, rådgivende fora av ulike slag og veiledning. I perioden 2002–2006 har målet om økt tverrgående elektronisk informasjonsutveksling i offentlig sektor inngått i to eNorge-planer<sup>5</sup> og

en ikt-strategi<sup>6</sup>. Senere er Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonsamfunn for alle*, den første helhetlige stortingsmeldingen om ikt-politikk, behandlet i Stortinget. Også her understrekes viktigheten av samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Ut over dette er rådgivende fora Fornyings- og administrasjonsdepartementets hovedvirkemiddel i arbeidet med å øke den elektroniske informasjonsutvekslingen i forvaltningen. Disse tiltakene er Koordineringsorganet for eForvaltning (KoeF), Standardiseringsrådet og eKontaktgruppen. Ingen av disse foraene har beslutningsmyndighet. I tillegg ble Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) opprettet 1. januar 2008, og vil ifølge Fornyings- og administrasjonsdepartementet få sentrale oppgaver knyttet til fellesløsninger og samordning av ikt i offentlig sektor.<sup>7</sup>

Det er satt i gang arbeid med mange og viktige tiltak for å øke elektronisk utveksling av informasjon mellom virksomheter. I eNorge-planene og ikt-strategien presenteres blant annet tiltak som på et overordnet nivå legger til rette for, eller kan ses som forutsetninger for, tverrgående elektronisk informasjonsutveksling. Dette er tiltak knyttet til etablering av sikkerhetsløsninger, forvaltningsstandarder, felles ikt-arkitektur, åpen kildekode, grunndata og revisjon av regelverk. Tiltak av denne typen utgjør en stor del av tiltakene i planene og strategien, men undersøkelsen viser at under halvparten av disse tiltakene er gjennomført. Totalt sett viser undersøkelsen at to tredeler av 37 tiltak og mål med frist innen utgangen av 2006 på det tidspunktet fremdeles var under arbeid eller ikke gjennomført. I Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) vektlegges også overordnede tiltak som standardisering, felles sikkerhetsløsninger og felles ikt-arkitektur. Dette bekrefter betydningen av disse tiltaksområdene og tilsier et fortsatt behov for å vektlegge disse områdene i ikt-politikken.

Undersøkelsen viser at manglende måloppnåelse knyttet til sikkerhetsløsninger, forvaltningsstandarder og felles ikt-arkitektur har medført at gjennomføringen av andre tiltak er blitt forsinket. For eksempel omfatter MinSide per mai 2008 ikke tjenester som inkluderer sensitive opplysninger, noe som skyldes at felles sikkerhetsløsninger fremdeles ikke er etablert. Særlig med tanke på felles ikt-arkitektur og sikkerhetsløsninger er det fremdeles store mangler når det gjelder

5) eNorge 2005 og eNorge 2009 - det digitale spranget.

6) Strategi for IKT i offentlig sektor 2003–2005.

7) Brev fra FAD 30. april 2008.

måloppnåelse. Fornyings- og administrasjonsdepartementet presiserer at Kravspesifikasjon for PKI ble etablert som forvaltningsstandard i 2005, samt at det ble etablert en selvdeklarasjonsløsning gjennom Post- og teletilsynet. Videre er det lagt fram et forslag om felles ikt-arkitektur for offentlig sektor, inkludert felles arkitekturprinsipper, felleskomponenter og styringsprinsipper. Når det gjelder standardisering, påpeker Fornyings- og administrasjonsdepartementet at regjeringen i desember 2007 vedtok en referanse katalog over forvaltningsstandarder der visse standarder ble gjort obligatoriske for alle statlige virksomheter.<sup>8</sup> Referanse katalogen inneholder ikke standarder for overføring av informasjon mellom ikt-systemer.

Selv om Fornyings- og administrasjonsdepartementet har satt i gang mange og ulike tiltak for å legge til rette for tverrgående utveksling av informasjon, er det ikke gjort en klar prioritering. Undersøkelsen viser dermed at Fornyings- og administrasjonsdepartementets bruk av virkemidler har vist seg utilstrekkelig i arbeidet med å realisere målsettingene på dette området.

### **2.3 Manglende finansiering av tverrgående tiltak**

Undersøkelsen viser at manglende finansiering av tverrgående ikt-tiltak og prosjekter er et problem. Blant annet sier over 60 prosent av de undersøkte virksomhetene at finansieringen av tverrsektorielle tiltak er mangelfull. Videre framhever 45 prosent av virksomhetene det problematiske ved at utviklingskostnadene belastes én part, mens nytten kommer andre virksomheter til gode.

Videre har gjennomføringen av tiltakene i eNorge-planene i liten grad vært budsjettforankret. NAV, tidligere Rikstrygdeverket, påpeker at ikt generelt gis en lite sentral plass i statsbudsjett og tildelingsbrev, og at det følgelig er en risiko for at en målsetting som mangler slik forankring, ikke vil gi de rette incentiver til samordning i underliggende virksomheter.<sup>9</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet sier i denne sammenhengen at finansiering av ikt-tiltak i sentral regi har mindre gjennomslag enn finansiering av ikt-utvikling i enkeltsektorer.<sup>10</sup> Skattedirektoratet viser til at statlige virksomheter måles på mer etatsspesifikke tjenester, og at aktiviteter som

samordning derfor ofte nedprioriteres.<sup>11</sup> Også tidligere har det blitt uttrykt bekymring over at finansieringen av tverrsektorielle tiltak under vurderes.<sup>12</sup>

### **2.4 Utilstrekkelig prioritering av elektronisk informasjonsutveksling**

Undersøkelsen viser at departementenes styring gjennom tildelingsbrev, handlingsplaner og strategier er mangelfull med tanke på oppfølging av tiltak i eNorge-planene. Blant annet har departementene i liten grad gitt føringer eller stilt konkrete krav knyttet til disse tiltakene i tildelingsbrevene til virksomhetene. I tillegg er det kun 5 av 17 departementer som har utarbeidet planer med konkrete tiltak for å øke den elektroniske informasjonsutvekslingen, og 4 av 17 departementer som har forslag til tiltak som Fornyings- og administrasjonsdepartementet burde ha iverksatt. Samtidig mener 14 departementer at det er behov for ytterligere virkemidler (juridiske, økonomiske, organisatoriske eller pedagogiske) for å nå målet om elektronisk informasjonsutveksling og samordning. Få utdyper imidlertid hvilke virkemidler det er behov for. Det kan synes som om departementene mangler oversikt over hva som er situasjonen, og hvilke behov som eksisterer på ikt-området i underliggende virksomheter.

Undersøkelsen viser at kun halvparten av offentlige virksomheter har en oppdatert ikt-strategi. Videre viser undersøkelsen at ca. en tredel av de undersøkte virksomhetene ikke omtaler elektronisk informasjonsutveksling som et mål i noen av sine interne styringsdokumenter, og det rapporteres kun i begrenset grad om e-Norge-planenes tiltak i virksomhetenes årsrapporter til departementene.

### **Mange virksomheter har gjennomført tiltak**

Til tross for både utilstrekkelig prioritering fra departementenes side og manglende konkretisering av mål i egne styringsdokumenter, viser undersøkelsen at et klart flertall av statlige virksomheter har inngått formelt samarbeid med andre offentlige virksomheter for å øke den elektroniske utvekslingen av informasjon. Tiltakene som er mest utbredt, er formelt samarbeid om felles tekniske løsninger (40 prosent), felles innsamling av data (38 prosent) og felles datadefinisjoner (37 prosent). En femdel av virksomhetene har

8) Brev fra FAD 30. april 2008.

9) Møte med Rikstrygdeverket 28. november 2005.

10) Møte med FAD 12. januar 2007.

11) Møte med Skattedirektoratet 8. desember 2005.

12) Innst. S. nr. 85 (2005–2006) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur (Dokument nr. 3:4 (2005–2006)).



samarbeidet formelt om felles ikt-arkitektur, til tross for manglende føringer fra sentralt hold.

Undersøkelsen viser videre at 60 prosent av de undersøkte virksomhetene svarer bekreftende på spørsmål om de har gjennomført konkrete samordningstiltak innenfor ikt-området de siste tre årene. Kun en femtedel av disse virksomhetene kan imidlertid dokumentere at tiltakene har bidratt til reduserte utgifter.

En fragmentert ikt-utvikling, der virksomhetene utvikler systemer uavhengig av overordnede krav til standardisering og arkitektur, vil føre til at mange virksomheter har systemer som ikke "snakker sammen". Undersøkelsen viser også at systemer utvikles uten at det tas hensyn til informasjonsbehov hos andre virksomheter. Dette begrenser gevinstmulighetene, og vil kunne føre til merkostnader når ikt-systemene må tilpasses i etterkant.

## **2.5 Fornyings- og administrasjonsdepartementet og departementene oppleves i liten grad som pådrivere**

Undersøkelsen viser at fagdepartementene i liten grad har erfart Fornyings- og administrasjonsdepartementet som en aktiv pådriver i arbeidet for økt elektronisk informasjonsutveksling. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har for eksempel i beskjeden grad bidratt med tverrsektorielle tiltak for å fremme elektronisk informasjonsutveksling. Videre viser undersøkelsen at departementene i liten grad opplever at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har lagt til rette for samarbeidsfora, felles standarder og felles ikt-løsninger. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har heller ikke i særlig grad bidratt med veiledning overfor andre departementer. Det er stor spredning mellom departementene i hvordan Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderes. Mens ett departement gjennomgående mener Fornyings- og administrasjonsdepartementet i høyeste grad har bidratt til å fremme elektronisk informasjonsutveksling på departementets område, vurderer et annet departement Fornyings- og administrasjonsdepartementets bidrag som nærmest ikke eksisterende.

Heller ikke fagdepartementene oppfattes i særlig grad som pådrivere for økt elektronisk informasjonsutveksling av egne underliggende virksomheter. Det er en tydelig tendens at virksomhetenes oppfatning av eget fagdepartement er nøytral eller går i negativ retning. En fjerdedel av virksomhetene oppfatter i svært stor eller nokså stor

grad eget departement som en pådriver for økt elektronisk informasjonsutveksling, mens langt flere virksomheter (70 prosent) oppfatter i middels, svært liten eller nokså liten grad eget fagdepartement som en pådriver.

## **Manglende kunnskap om IKT**

Tilstrekkelig kunnskap om IKT i departementene og virksomhetene er avgjørende for å sikre utvikling av gode løsninger for elektronisk informasjonsutveksling. En tredel av virksomhetene mener de ikke er i besittelse av den rette kompetansen. Virksomheters manglende kunnskap om hvilke muligheter IKT gir, er et hinder for utnyttelse av relevant felles informasjon og for videreutvikling av offentlige tjenester.

Undersøkelsen viser også at det er forskjell mellom departementene og virksomhetene med hensyn til hvordan hindringer for elektronisk informasjonsutveksling oppfattes. Både departementer og virksomheter ble i de respektive spørreundersøkelsene bedt om å vurdere et sett påstander om hindringer knyttet til følgende områder: økonomi, ikt-systemer, datadefinisjoner, lover og regler og organisatoriske hindringer. Generelt oppfatter virksomhetene at de påståtte hindringene er mer betydelige enn departementene, og for enkelte påstander har opplevelsen av hindringen vært vidt forskjellig. Dette gjelder særlig finansiering og hindringer knyttet til ikt-systemer.

Når departementene og virksomhetene har ulik nærhet til utfordringene som virksomhetene møter i dette arbeidet, kan det forklare noe av forskjellene i oppfatningen av hindringer. Analysen av søknad om studiefinansiering viser at departementet har en viktig rolle i utviklingen og effektivisering av tjenesteproduksjon, blant annet i forbindelse med endringer i lovverk og forskrifter og i å sikre en hensiktsmessig finansiering. Ulike oppfatninger av hindringer kan derfor være begrensende både for å kunne prioritere riktige tiltak og for å sikre at virksomhetene legger tilstrekkelig vekt på elektronisk informasjonsutveksling og gjenbruk på tvers i forvaltningen.

---

## **3 Riksrevisjonens bemerkninger**

Undersøkelsen viser at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har formulert en rekke mål og iverksatt mange viktige tiltak for å legge til rette for tverrgående utveksling av informasjon. Målene for flere sentrale sektorovergrepene

tiltak er imidlertid ikke nådd, og potensialet er derfor fremdeles betydelig for økt bruk av elektronisk informasjonsutveksling. For eksempel har ikke en felles ikt-arkitektur blitt realisert, og nødvendige fellesfunksjoner, som en felles sikkerhetsløsning og elektronisk identifisering i og mellom offentlige virksomheter, er heller ikke etablert. Videre er arbeidet med standardisering i forvaltningen kommet kort. Når målene for sektorovergripende ikt-tiltak ikke er nådd, vil det ha konsekvenser for fornyelsen av offentlig sektor på en rekke ulike politikkområder. Riksrevisjonen reiser derfor spørsmål om Fornyings- og administrasjonsdepartementet har nok gjennomslagskraft og tilstrekkelige virkemidler for å nå de målene som er satt innenfor ikt-politikkområdet.

Undersøkelsen viser videre at nye og mer brukertilrette tjenester krever langt mer samarbeid mellom virksomheter om elektroniske løsninger. Dette krever også omstilling og organisatoriske tilpasninger som berører både den enkelte virksomhet og andre samarbeidspartnere. På tross av dette synes det klart at målet om økt elektronisk informasjonsutveksling er svakt forankret både i fagdepartementene og statlige virksomheter. Blant annet har få departementer og virksomheter klare planer for hvordan ikt kan utnyttes i utviklingen av bedre tjenester for brukerne. Samlet sett viser undersøkelsen at verken Fornyings- og administrasjonsdepartementet eller fagdepartementene anses som pådrivere for økt bruk av elektronisk samhandling mellom statlige virksomheter. Riksrevisjonen setter spørsmålsteget ved om Fornyings- og administrasjonsdepartementet og fagdepartementene i tilstrekkelig grad stiller krav til virksomhetene om å videreutvikle offentlige tjenester gjennom økt elektronisk informasjonsutveksling.

Det er videre en risiko for at etatsvise ikt-løsninger kun blir utviklet på grunnlag av egne behov, og blir prioritert på bekostning av tverrgående tiltak og overordnede mål på ikt-området. Det kan videre føre til en fragmentert ikt-utvikling, noe som vil kunne føre til merkostnader i etterkant når etatsvise systemer må innordnes en felles struktur. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål om Fornyings- og administrasjonsdepartementet i tilstrekkelig grad har prioritert sitt ansvar som pådriver på ikt-området overfor fagdepartementene.

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å finansiere tverrgående ikt-tiltak. Det er en særlig

utfordring å oppnå et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for de tverrsektorielle målene i eNorge-planene, noe som står i kontrast til signalene regjeringen har gitt om betydningen av disse målene og tiltakene. Riksrevisjonen ser en risiko for at fellesløsninger på ikt-området ikke blir tilstrekkelig prioritert av regjeringen.

---

#### 4 Svar fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Saken er lagt frem for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og statsråden har i brev av 4. juni 2008 svart:

*"Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22.05.2008 med Dokument 3:x (2007-2008) "Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor".*

*Riksrevisjonens vurderinger er svært relevante for det videre arbeidet med samordning av elektronisk forvaltning og tjenesteproduksjon. Samtidig vil jeg peke på at utviklingen går raskt på IKT-området, og det kan være en utfordring for fremstillingen at revisjonsperioden er begrenset til årene 2003-2006 (altså i hovedsak Bondevik II regjeringens virkeområde). Dokumentene som ligger til grunn for Riksrevisjonens vurderinger er de plandokumentene som ble utarbeidet i denne perioden. Den sittende regjeringen har lagt til grunn at målene og tiltakene fra eNorge-planene skal oppfattes som retningsgivende, mer enn som strengt forpliktende. For øvrig mener jeg at flere av problemstillingene som Riksrevisjonen tar opp, er adressert i Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) "Eit informasjonssamfunn for alle". Meldingen ble lagt frem 15. desember 2006 og behandlet i Stortinget 16. april 2007. Det skal ikke være tvil om at min viktigste målsetting på det IKT-politiske området er å gjennomføre de tiltak som fremkommer av denne Stortingsmelding.*

*Mål- og resultatstyring samt et klart ansvar i linjen, er bærende prinsipper i offentlig sektor. I det offentlige er det den enkelte sektor og virksomhet som i størst mulig grad selv bestemmer hva slags virkemidler de skal bruke for å oppfylle krav og forventninger fra overordnet myndighet. Dette gjelder også virksomhetenes investeringer i, og bruk av IKT. Videre er hver enkelt sektor og etat ansvarlig for å utarbeide egne planer og strategier på IKT-området. Linjeansvarsprinsippet avspeiles ikke minst i budsjettprosessene og i*

forbindelse med regelverksutforming. Dette prinsippet skal bidra til å sikre kvaliteten på IKT-basert saksbehandling og tjenestetilbud innen hver enkelt sektor og virksomhet. Imidlertid medfører det også utfordringer med hensyn til samspill og samhandling mellom sektor- og virksomhetsbaserte IKT-løsninger. Det er med dette som bakgrunn en må vurdere Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) sin rolle innenfor IKT-området, herunder på områdene informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor. Som samordnings- og koordineringsdepartement råder FAD primært over virkemidler av rådgivende karakter, og vi skal være en pådriver for gjennomføring av tiltak i sektorene.<sup>13</sup> Det er viktig å skille mellom hvorvidt FAD eventuelt burde ha sterkere virkemidler for samordning av IKT-utviklingen, fra en vurdering av FAD ut fra de virkemidlene departementet faktisk har. I Riksrevisjonens rapport kan dette skillet synes noe uklart.

Det følger av linjeansvarsprinsippet og behovet for klar mål- og resultatstyring, at det ofte er fagdepartementene som må foreta prioriteringer og gjennomføre tiltak som fremkommer gjennom et samordningsdepartements plandokumenter og anbefalinger. For tiltak som krever finansiering for å gjennomføres, vil de reelle prioriteringene oftest skje i forbindelse med den årlige budsjettprosessen og budsjettvedtakene i Stortinget.

Om en på en rask og effektiv måte skal gjennomføre fellestiltak og tverrgående aktiviteter i forvaltningen, tilsier all erfaring at en må ha virkemidler. Det kan være regelverk hvor en kan pålegge andre sektor- og departementsområder å gjennomføre og bidra, og/eller budsjettmessige grep hvor det i større grad tilføres midler til fellestiltak og tverrgående aktiviteter.

For å ivareta en overordnet koordinerende rolle har FAD bl.a. etablert Koordineringsorganet for eForvaltning (KoeF), Standardiseringsrådet og eKontaktgruppen. Riksrevisjonen slår fast at disse fagfora ikke har beslutningsmyndighet. Jeg vil presisere at dette nettopp følger av at FAD som koordinerende samordningsdepartement som hovedregel ikke har beslutningsmyndighet innenfor andre sektors fagområder, heller ikke på IKT-området. For øvrig viser jo Riksrevisjonens

undersøkelse at 60 prosent av de undersøkte virksomhetene har gjennomført samordningstiltak og en femtedel av virksomhetene har samarbeidet formelt om felles IKT-arkitektur. Dette kan indikere at FADs "mykere" virkemidler kan gi betydelig effekt i forhold til samordning.

I forhold til å søke å påvirke de operative deler av de enkelte sektorer har FAD i utstrakt grad samhandlet med virksomheter og etater. Gode eksempler på dette er etableringen av innbyggerportalen Minside, der ulike etater under ulike departementer sto for store deler av prosjektarbeidet. Jeg vil også trekke fram arbeid som foregår gjennom Koordineringsorganet for offentlig sektor (KoeF) og Standardiseringsrådet, hvor det primært er statlige etater og kommunal sektor som deltar med sin fagkompetanse. FAD opplever dialogen med disse virksomhetene som god og nyttig. Gjennom etableringen fra 1. Januar i år av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) forventer FAD at samarbeidet og dialogen med statlige etater og kommuner vil bli ytterligere styrket.

Riksrevisjonen påpeker bl.a. at en felles IKT-arkitektur ikke har blitt realisert. Arbeidet med IKT-arkitektur er en langsiktig prosess, og ikke et spørsmål om ett konkret tidspunkt for når det skal være ferdig etablert. De konkrete tiltakene om en felles IKT-arkitektur for hele offentlig sektor ble varslet i Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007), og dette arbeidet er igangsatt. En arbeidsgruppe har lagt frem et forslag om felles IKT-arkitektur for offentlig sektor, inklusiv felles arkitekturprinsipper, felleskomponenter og styringsprinsipper. Forslaget er foreløpig ikke ferdig behandlet i departementet.

På eID-området var den forrige regjeringen opptatt av markedsløsninger. Det har vært, og er, utfordringer med å etablere felles løsninger på dette området. Noe av årsaken er at felles eID er en teknologi som preges av såkalte nettverkseffekter; noe som medfører at jo flere innehavere av eID, jo flere tjenester vil tilbys, og jo flere tjenester en eID kan benytte, jo mer attraktivt vil det være for flere brukere å skaffe seg den. Regjeringen har besluttet at staten skal tilby en felles offentlig elektronisk ID på mellomhøyt sikkerhetsnivå til alle innbyggere som ønsker dette. En felles offentlig infrastruktur skal håndtere og verifisere ulike eIDer som er i bruk, både felles eID utstedt av offentlige myndigheter og godkjente eID utstedt av markedsaktører. Dessuten vil Jus-tisdepartementet legge frem en lovproposisjon om et nasjonalt ID-kort. Det tas sikte på at det nasjo-

13) Fornyings- og administrasjonsdepartementet har gjennom Kgl. res. av 17.12.1997, Kgl. res. av 28.06.2000 og Kgl.res av 01.10.2004 fått samordningsansvaret for regjeringens IKT-politikk, inklusiv pådriver- og koordineringsoppgaver, utarbeidelse av oversikter og strategier og identifisering og oppfølging av sektorovergrepene knyttet til informasjonssamfunnet.



nale ID-kortet vil tilby innbyggere en offentlig utstedt eID på høyt sikkerhetsnivå.

Minside tilbyr i dag tjenester på mellomhøyt sikkerhetsnivå. Det har vært et bevisst valg å begynne med slike tjenester for å ivareta personvern hensyn og få erfaringer med bruk av disse tjenestene før en introduserer sensitive personopplysninger og andre tjenester som krever et høyere sikkerhetsnivå.

Regjeringen har også vedtatt å videreutvikle Altinn som felles infrastruktur for elektronisk tjenesteproduksjon. Dette medfører bl.a. at dersom statlige etater velger å anskaffe sektorspesifikke løsninger, skal dette begrunnes spesielt dersom Altinn kunne benyttes til samme formål. Dette vil motvirke at enkeltvirksomheter skal utvikle etatsvise løsninger der hvor det allerede finnes løsninger.

*eNorge 2009 - Det digitale spranget ble fremmet under Bondevik II regjeringen, men tiltaksperioden strekker seg frem til 2009. Når Riksrevisjonen skriver at under halvparten av tiltakene i tidligere planer er gjennomført, så gjelder ikke det den siste eNorge-planen. I Underveisrapport eNorge2009, som ble publisert i oktober 2006, viser status for prioriterte tiltak at 11 av 21 tiltak er realisert etter planen mens 7 av tiltakene er delvis realisert etter planen. De resterende tre tiltakene hadde på det tidspunktet ikke tilstrekkelig fremdrift etter planen, men i ettertid har det vært fremdrift også på disse områdene."*

## 5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at den overordnede koordineringen av ikt-politikken, som er en forutsetning for å fremme elektronisk informasjonsutveksling, har vært mangelfull. Dette har medført en for lite koordinert utvikling av sentrale ikt-tjenester. Riksrevisjonen vil understreke at

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har en pådriverrolle som i denne sammenhengen er sentral for å sikre gevinster ved at tverrgående løsninger utnyttes, og at tjenesteproduksjonen derved blir så effektiv som mulig. Undersøkelsen viser at det fortsatt er et stort potensial for økt elektronisk utveksling og for å utvikle elektroniske tjenester rettet mot privatpersoner og næringsliv, men at dette forutsetter både tverrgående ikt-tiltak, koordinering mellom offentlige virksomheter og betydelige organisatoriske tilpasninger. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av en overordnet koordinering på ikt-området.

I St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* gjentas tiltak knyttet til elektronisk informasjonsutveksling som også var vektlagt i eNorge-planene, som standardisering, felles sikkerhetsløsninger og felles ikt-arkitektur. Både St.meld. nr. 17 (2006–2007) og Riksrevisjonens undersøkelse bekrefter betydningen av disse tiltaksområdene for utviklingen av elektroniske tjenester i offentlig sektor. I *Underveisrapport eNorge 2009* fra 2006 presiserer regjeringen at den aktivt skal følge opp realiseringen av målsettingene fra *eNorge 2009*. Etter Riksrevisjonens vurdering har måloppnåelsen i den undersøkte perioden vært svak. Riksrevisjonen mener derfor at departementene må gi tydelige føringer og stille krav til virksomhetene i styringsdialogen slik at målsettingene om økt elektronisk informasjonsutveksling kan nås. Riksrevisjonen ser positivt på etableringen av Direktoratet for forvaltning og IKT som et virkemiddel i gjennomføringen av ikt-politikken. Riksrevisjonen vil likevel påpeke at virkemidlene Fornyings- og administrasjonsdepartementet forvalter, kan vise seg utilstrekkelige for å nå mål som er gitt i St.meld. nr. 17 (2006–2007). Riksrevisjonen mener fortsatt at det er risiko for manglende prioritering og finansiering av tverrgående ikt-tiltak, og at dette vil få konsekvenser for måloppnåelsen.

Saken blir sendt Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. juni 2008

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Morten Lund**

**Ranveig Frøiland**

Therese Johnsen







## Rapport: Elektronisk informasjons- utveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:12 (2007–2008)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	21	5.6	Andre hindringer	42
1.1	Bakgrunn	21	5.7	Ulik oppfattelse av hindringer i virksomhetene og departementene	43
1.2	Mål og problemstillinger	22	5.8	Barrierer i utviklingen av elektroniske tjenester i kommunene	43
<b>2</b>	<b>Metode og gjennomføring</b>	24	5.9	Vurderinger	44
2.1	Utnyttelse av mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling	24	<b>6</b>	<b>Er det satt i verk nødvendige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?</b>	46
2.2	Hindringer for elektronisk informasjonsutveksling	25	6.1	Mål, aktiviteter og innretning av de enkelte tiltakene	47
2.3	Tiltak for økt elektronisk informasjonsutveksling	25	6.2	Status for sektorovergrepene tiltaksområder	49
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	27	6.2.1	Ikt-arkitektur og gjenbruk av innrapporterte data	49
3.1	Om målene for økt elektronisk informasjonsutveksling	27	6.2.2	Begrenset standardisering av elektroniske systemer og løsninger	50
3.2	Tilrettelegging for elektronisk informasjonsutveksling	27	6.2.3	eID og e-signatur	51
3.3	Gjenbruk av offentlig informasjon	28	6.2.4	Felles ikt-systemer	54
3.4	Gjenbruk av opplysninger i dialog med næringslivet	28	6.3	Fornyings- og administrasjonsdepartementets virkemidler	55
3.5	Ikt-arkitektur	29	6.4	Planer og strategier for elektronisk informasjonsutveksling i departementene	57
3.6	Standardisering	29	6.5	Hvordan vurderer departementene Fornyings- og administrasjonsdepartementets samordningsrolle?	58
3.7	Gevinstrealisering	29	6.6	I hvilken grad er mål om elektronisk informasjonsutveksling nedfelt i virksomhetenes interne styringsdokumenter?	59
3.8	Fornyings- og administrasjonsdepartementets samordningsansvar	30	6.7	Tiltak som er iverksatt av statlige virksomheter	59
<b>4</b>	<b>I hvilken grad utnyttes mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?</b>	31	6.8	I hvilken grad opplever virksomhetene eget fagdepartement som pådriver?	61
4.1	Bruk av informasjonskanaler i statlig forvaltning	31	6.9	Vurderinger	62
4.2	Gjenbruk av elektronisk informasjon i forvaltningen	31	<b>7</b>	<b>Samlede vurderinger</b>	64
4.3	Utnyttelse av gevinstpotensialet i tre tjenester	34	<b>Vedlegg</b>		66
4.3.1	Registrering av kjøretøy	34	Registrering av kjøretøy		66
4.3.2	Søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning	35	Søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning		70
4.3.3	Søknad om byggetillatelse (Byggsøk)	35	Søknad om byggetillatelse – Byggsøk		74
4.4	Vurderinger	36			
<b>5</b>	<b>Hva hindrer elektronisk informasjonsutveksling?</b>	38			
5.1	Hindringer knyttet til økonomi	38			
5.2	Hindringer knyttet til ikt-systemer	39			
5.3	Hindringer knyttet til datadefinisjoner	40			
5.4	Hindringer knyttet til lover og regler	41			
5.5	Organisatoriske hindringer	41			

## Figuroversikt

Figur 1.1	Tjenestetrappa	23
Figur 4.1	De åtte mest brukte informasjonskanalene i statlige virksomheter	31
Figur 4.2	Gjenbruk av elektronisk informasjon fra utvalgte offentlige dataregistre	32
Figur 4.3	Andel virksomheter fordelt på antall registre de benytter, type informasjonsutveksling ved gjenbruk og virksomheters planer om gjenbruk av dataregistre	33
Figur 4.4	Spørsmål om elektronisk informasjonsutveksling	33
Figur 5.1	Hindringer knyttet til økonomi. Andel virksomheter etter svarkategori	38
Figur 5.2	Andel virksomheter som oppgir at de betaler for tilgang til ett eller flere av de offentlige dataregistrene de benytter	39
Figur 5.3	Hindringer knyttet til ikt-systemer. Andel virksomheter etter svarkategori	40
Figur 5.4	Hindringer knyttet til data-definisjoner. Andel virksomheter etter svarkategori	40
Figur 5.5	Regelverkshindringer. Andel virksomheter etter svarkategori	41
Figur 5.6	Organisatoriske hindringer. Andel virksomheter etter svarkategori	42
Figur 5.7	Andre hindringer. Andel virksomheter etter svarkategori	42
Figur 5.8	Ulike barrierers innvirkning på kommunenes elektroniske forvaltning	43
Figur 6.1	Tiltak/mål i handlingsplanene fordelt på typer av tiltak	48
Figur 6.2	Andel av tiltak som er gjennomført eller under arbeid / ikke gjennomført, antall og prosent	48
Figur 6.3	I hvilken grad har Fornyings- og administrasjonsdepartementet bidratt på følgende områder innen hvert departementsområde. Gjennomsnitt av svar:	58
Figur 6.4	Andelen virksomheter som har en oppdatert ikt-strategi, 2006 og 2007, prosent	59
Figur 6.5	Er mål om elektronisk informasjonsutveksling nedfelt i virksomhetenes styringsdokumenter?	60
Figur 6.6	Andel virksomheter etter type samarbeid som er inngått med andre offentlige virksomheter	60
Figur 6.7	Har virksomheten gjennomført samordningstiltak de siste tre årene? Hvis ja, er reduksjoner i kostnadene dokumentert? Prosent	61
Figur 6.8	I hvilken grad har eget fagdepartement vært pådriver for en større grad av elektronisk informasjonsutveksling mellom virksomheten og andre offentlige virksomheter?	61
Vedlegg:		
Figur 1	Førstegangsregistrering og omregistrering av kjøretøy	66
Figur 2	Søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning	71
Figur 3	Forenklet framstilling av byggesøknad- og meldingsprosessen ved bruk av Byggsøk – bygning	75

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjons-teknologien (ikt) gir store muligheter for fornying av offentlig sektor. Dersom man klarer å ta i bruk de mulighetene som moderne ikt gir, kan det frigjøre ressurser som kan overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Samtidig kan offentlig sektor både bli mer effektiv og enklere å forholde seg til for borgere og næringsliv, blant annet ved hjelp av mer brukertilpassede tjenester. Dette har gjennom flere år vært et hovedmål i regjeringens arbeid med å modernisere offentlig sektor.

Skal elektroniske løsninger kunne utvikles og fungere som brukerrettede inngangsporter til offentlig sektor, forutsetter dette at offentlige virksomheter kan utveksle informasjon elektronisk. Blant annet må informasjon som allerede er samlet inn, kunne gjenbrukes, og saksbehandlingsinformasjon må kunne overføres elektronisk mellom offentlige virksomheter. For å utnytte de teknologiske mulighetene kreves det i tillegg riktig kompetanse, organisatoriske tilpasninger og tilrettelegging av saksbehandlingsrutiner som understøttes av ikt.

### Stortinget framhever viktigheten av mer utveksling på tvers av offentlige virksomheter

Stortinget har flere ganger påpekt betydningen av å samordne ikt-politikken, å gjennomføre tverrgående tiltak for å sikre en effektiv og målrettet bruk av ikt-ressursene, og å øke utveksling og gjenbruk av elektronisk informasjon på tvers av statlige sektorer og nivåer, og med ikt-systemer i næringslivet.<sup>1</sup> OECD påpeker også at Norge må utvikle mer forpliktende samspill mellom offentlige aktører for å kunne drive tjenesteutviklingen videre på en effektiv måte.<sup>2</sup>

### Regjeringens plandokumenter

Ikt-politikken har i perioden fra 2002 til 2007 vært samlet i plandokumentene *eNorge 2005* (2002–2005) og *eNorge 2009 – Det digitale spranget* (2005–2009), og *Strategi for IKT i offentlig sektor* (2003–2005). I disse planene er det

beskrevet en rekke mål og tiltak for elektronisk informasjonsutveksling i offentlig sektor som skal bidra til å sikre effektiv tjenesteproduksjon og brukerrettede tjenester. *eNorge 2009* fokuserer spesielt på utvikling av forvaltningsstandarder for data og dokumentutveksling. *Strategi for IKT i offentlig sektor* har innrapportering, gjenbruk og tilgjengelighet av data som ett av tre prioriterte områder.

### Gevinster av ikt-utvikling

Både regjeringen og Stortinget har påpekt at det ligger store innsparingsmuligheter for det offentlige ved å ta i bruk og investere i ikt. Det finnes ingen undersøkelser som kan gi presise tall for de samlede ikt-relaterte investeringene i offentlig sektor, men det er anslått at det i 2007 ble brukt om lag 14 mrd. kroner på ikt-tjenester og produkter i sentralforvaltningen og kommunesektoren.<sup>3</sup> Det er foretatt kost-nytte-beregninger på tilgrensede områder som viser at ikt-investeringer og økt elektronisk informasjonsutveksling kan gi besparelser.<sup>4</sup> Gevinstrealisering handler imidlertid ikke bare om økonomiske besparelser, men også om realisering av sosiale, kulturelle og demokratiske gevinster. Norge er i verdenstoppen når det gjelder befolkningens tilgang til og bruk av informasjonsteknologi. Dette har skapt høye forventninger i samfunnet om at også offentlig forvaltning tar i bruk informasjonsteknologi for å forbedre tjenesteproduksjonen.

### Behov for overordnet styring

Ikt-området preges av høy utviklingstakt, og de elektroniske løsningene og mulighetene blir stadig mer avanserte. Utvikling av elektroniske tjenester og elektronisk informasjonsutveksling krever omfattende samarbeid mellom ulike aktører i det offentlige, på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer. Det er derfor nødvendig med en overordnet styring og koordinering av ikt-utviklingen for å sikre at ikt blir et effektivt virkemiddel i moderniseringen av offentlig sektor.

3) Intervju med Moderniseringsminister i [digi.no](http://digi.no), 11. oktober 2004.

4) Riksrevisjonens undersøkelse av nytteeffekter fra it-prosjekter i trykkestaten, Dokument nr. 3:2 (2005–2006), nytte-kostnad-analyser ved harmonisering av informasjonsmodeller og grunndata. Utkast datert 23. august 2005, Brønnøysundsregistrene.

1) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2001–2002), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2004–2005).

2) OECD e-Government Studies: Norway (2005).

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har det nasjonale koordineringsansvaret for regjeringens ikt-politikk og har særlig ansvar for å ta initiativ til og koordinere tiltak av tverrgående karakter og å sikre helhet i forslag til reformer, omstillinger og bruk av virkemidler.<sup>5 6</sup> Måloppnåelsen for regjeringens ikt-politikk er avhengig av innsats innenfor alle sektorer og på alle myndighetsnivåer. De ulike fagdepartementene har et ansvar for å tilrettelegge for elektronisk informasjonsutveksling og å realisere konkrete tiltak innen sine sektorområder, men de har også ansvar for å samarbeide med andre departementer for å sikre løsninger for utveksling av informasjon seg imellom.<sup>7</sup>

## 1.2 Mål og problemstillinger

Hensikten med undersøkelsen er å belyse måloppnåelsen i forhold til regjeringens mål om økt elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen, som er sentralt for å kunne utnytte digitale muligheter og frigjøre ressurser til bedre offentlige tjenester.

Følgende tre problemstillinger har blitt belyst:

- 1 I hvilken grad utnyttes mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?
- 2 Hva hindrer en effektiv elektronisk informasjonsutveksling og samordning i forvaltningen?
- 3 Er det satt i verk nødvendige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?

Med *elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen* menes i denne undersøkelsen all kommunikasjon som foregår med elektroniske medier tilknyttet tjenesteproduksjon i eller mellom offentlige virksomheter.

Det enkleste alternativet for elektronisk informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter er e-post. I en del tilfeller tilbyr offentlige virksomheter

nett-grensesnitt for informasjonstilgang, slik at en bruker i en annen offentlig virksomhet kan hente ut informasjon manuelt (interaktivt oppslag). Dette gjelder særlig offentlige registre. Hvis mengden oppslag og volum er begrenset, kan slike manuelle metoder for informasjonsutveksling være en effektiv løsning. Hvis mengden informasjon eller antallet oppslag er stort, vil det imidlertid være mest effektivt med løsninger der informasjon fra offentlige virksomheter er automatisk tilgjengelig i virksomhetenes fagsystem (eller gjøres tilgjengelig direkte for brukeren i selvbetjeningsløsninger). Dette kan gjøres ved at informasjon lagres på et felles område eller automatisk overføres eller kopieres fra den ene virksomhetens systemer til egne systemer hos den andre virksomheten. Dette går under betegnelsen system-til-system-kommunikasjon.

I *problemstilling 1* legges det vekt på å kartlegge omfanget av elektronisk informasjonsutveksling i statsforvaltningen og i hvilken grad virksomhetene har lagt til rette for gjenbruk av elektronisk informasjon. Videre er den praktiske utnyttelsen av elektronisk informasjon i utviklingen av offentlige tjenester undersøkt på tre områder: registrering av kjøretøy, søknad om lån og stipend og søknad om byggetillatelse.

Løsninger for informasjonspublisering på Internett og etablering av enkle kommunikasjonskanaler vil ofte være tilstrekkelig for offentlige virksomheter for å kunne tilby enkle elektroniske tjenester. Internett brukes da som informasjons- og kommunikasjonskanal der tjenestene ikke er direkte knyttet til virksomhetenes fagsystemer eller andre etater. Slike tjenester er utbredt i statlige etater.<sup>8</sup>

Mer avanserte elektroniske tjenester der brukeren selv deltar i saksbehandlingsprosessen (selvbetjeningsløsninger), og der informasjonen eller prosessene går på tvers av virksomhetene, er langt vanskeligere å få til. Det er i utviklingen av denne typen tjenester forvaltningen møter de største hindringene i dag. Disse tjenestene gir imidlertid den største gevinsten både for de offentlige virksomhetene og for brukerne. *Problemstilling 2* belyser de mest sentrale hindringene som statlige virksomheter opplever de står overfor i dag knyttet til mer avanserte tjenester.

5) Kgl.res. 17. desember 1997, 28. juni 2000 og 1. oktober 2004.

6) I tillegg har også Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet ansvar for samordning av ikt-politikken som er rettet mot henholdsvis næringslivet og regulering av kommunikasjonsnett og -tjenester.

7) St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

8) St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.



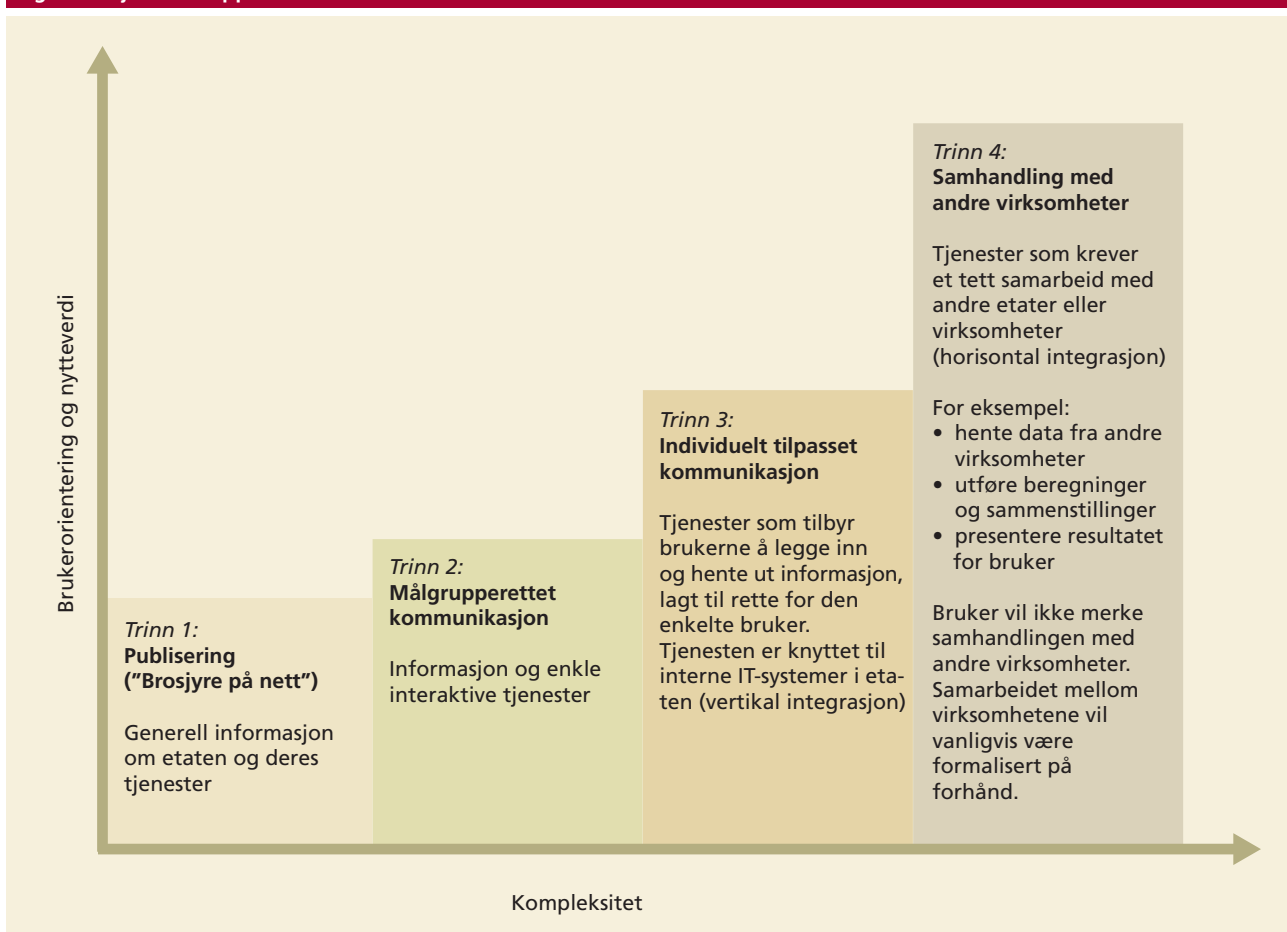
For å kunne oppnå elektronisk informasjonsutveksling kreves det samordning på både teknisk, begrepsmessig og organisatorisk nivå. Dette kan foregå bilateralt mellom de involverte virksomhetene, men dersom de digitale mulighetene skal kunne utnyttes i en større skala, trengs det tverrgående, samordnende tiltak. Regjeringens gjennomføring av denne typen tiltak og samordning er hovedtema for *problemstilling 3*.

Figuren nedenfor viser ulike tjenestenivåer i offentlig sektor. Nivåene viser forskjellig nytteverdi for brukerne og grader av elektronisk samhandling. De to første søylene (trinn 1 og 2) representerer passiv informasjonsformidling og enkle tjenester, mens de to siste søylene (trinn 3 og 4) representerer mer avanserte brukertjenester.

Figuren viser at jo høyere man kommer opp i tjenestetrappa, desto større nytteverdi vil det gi for brukerne (y-akse), men desto høyere krav stilles det til samarbeid mellom etater og forvaltningsnivåer og til elektronisk informasjonsutveksling mellom involverte offentlige virksomheter (x-akse).

Denne revisjonen retter seg særlig mot tilretteleggingen for å utvikle mer avanserte elektroniske tjenester til brukerne og mot regjeringens måloppnåelse på dette området. Revisjonen omfatter perioden 2002–2006. Undersøkelsen av tre eksempler på offentlige tjenester er i all hovedsak gjennomført i perioden 2007–2008.

Figur 1.1 Tjenestetrappa



Kilde: St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle.

## 2 Metode og gjennomføring

For å belyse de tre problemstillingene i undersøkelsen er det benyttet flere datakilder. Det er foretatt to spørreundersøkelser og gjennomført dokumentanalyser av regjeringens handlingsplaner for ikt-politikken, tildelingsbrev og årsrapporter. Videre har disse tre tjenestene blitt analysert: registrering av kjøretøy, søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning og søknad om byggetillatelse. I tillegg er det gjennomført intervjuer med personer som har vært sentrale i utviklingen av tjenestene. Også representanter for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Skattedirektoratet, Statskonsult og Brønnøysundregistrene har blitt intervjuet.

### Spørreundersøkelse til departementene

Undersøkelsen som var rettet til departementene, ble gjennomført i perioden fra november 2006 til januar 2007 og tar opp spørsmål og påstander om:

- hva departementene oppfatter som eksisterende hindringer for elektronisk informasjonsutveksling
- gjennomføring av tiltak for å legge til rette for elektronisk informasjonsutveksling
- departementenes underliggende virksomheter deler informasjon elektronisk med andre offentlige virksomheter
- departementenes vurdering av i hvilken grad Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bidratt med å legge til rette for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen

Departementenes kontaktpersoner på ikt-området svarte på spørreundersøkelsen.<sup>9</sup> Riksrevisjonen mottok svar fra samtlige 17 departementer. Fordi departementsundersøkelsen inneholder få enheter, tolkes svarene på aggregert nivå med varsomhet.

### Spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Undersøkelsen som var rettet mot 144 virksomheter, ble gjennomført i april 2007 og tar opp spørsmål og påstander om:

- virksomhetenes oppfattelse av eksisterende hindringer for elektronisk informasjonsutveksling, virksomhetenes egen bruk og gjen-

bruk av elektronisk informasjon fra andre offentlige virksomheter

- gjennomføring av egne tiltak for å legge til rette for elektronisk informasjonsutveksling
- gjennomføring av tiltak i samarbeid med andre virksomheter for å legge til rette for elektroniske informasjonsutveksling
- virksomhetenes vurdering av eget departements rolle og bidrag til økt elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen

I spørreundersøkelsen ble virksomhetsledelsen bedt om å besvare spørsmålene. Samlet er svar fra 121 virksomheter benyttet i statistikken. Dette er en svarandel på 84 prosent av det totale utvalget på 144. I det totale utvalget er ikke fylkeskommuner, kommuner, aksjeselskaper, fristilte virksomheter eller helseforetak inkludert.

---

### 2.1 Utnyttelse av mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling

For å belyse i hvilken grad forvaltningen har utnyttet mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling, er svar fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter benyttet sammen med en analyse av disse tjenestene: registrering av kjøretøy, søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning og søknad om byggetillatelse.

For å vise omfang og tilrettelegging for elektronisk informasjonsutveksling i statsforvaltningen har vi ved hjelp av spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene kartlagt:

- hvilke kommunikasjonsformer som er de mest brukte mellom offentlige virksomheter
- i hvilken grad informasjon blir hentet fra sentrale registre og databaser
- om virksomhetene kjenner til konkret informasjon hos andre offentlige virksomheter som kunne vært gjenbrukt
- hvordan informasjonen som innhentes fra andre virksomheter, vedlikeholdes og oppdateres
- hvordan virksomhetene gjør data tilgjengelig for andre offentlige virksomheter

9) Brev av 13. desember 2006 sendt til alle departementene.

For å illustrere hvilke utfordringer forvaltningen møter når målet er å utveksle informasjon elektronisk mellom offentlige virksomheter, og hvilke faktorer som bidrar til at forvaltningen lykkes i arbeidet, er utviklingen av tre ulike tjenester analysert nærmere. Tjenestene er valgt med tanke på å gi en dypere forståelse av funnene.<sup>10</sup>

Analysene av de tre tjenestene består av disse tre hoveddelene:

- en beskrivelse av dagens saksbehandlingspraksis med vekt på hvilke rutiner som foregår manuelt og elektronisk
- en beskrivelse av hvilket gevinstpotensial økt elektronisk informasjonsutveksling kan ha for forvaltningen og brukerne av tjenestene
- en gjennomgang av hvordan utviklingsarbeidet og samarbeidet mellom involverte offentlige virksomheter og eksterne parter har forløpt

Analysen av de ulike tjenestene er basert på både offentlig tilgjengelige og interne prosjektdokumenter fra de berørte offentlige virksomhetene, i tillegg til intervjuer med sentrale prosjektmedarbeidere og virksomhetsledere.

---

## 2.2 Hindringer for elektronisk informasjonsutveksling

For å vise hva som er viktige hindringer for å kunne utnytte de digitale mulighetene og utvikle mer avansert elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen, er i hovedsak svar fra spørreundersøkelsene til departementene og de statlige virksomhetene benyttet. Undersøkelsen av de tre tjenestene er også benyttet for å belyse hindringer for elektronisk informasjonsutveksling.

I spørreundersøkelsen blir departementene og de statlige virksomhetene bedt om å ta stilling til påstander om hindringer knyttet til elektronisk informasjonsutveksling. Typer hindringer som er kartlagt, er knyttet til organisatoriske forhold, regelverk, datadefinisjoner og kvalitet, ikt-tekniske hindringer og økonomiske forhold. Listen over påstander om hindringer representerer noen viktige og generelle hindringer som kan være aktuelle på ulike områder og nivåer i forvaltning-

gen. I tillegg til analyse av enkelte hindringer er det også gjort sammenlignende analyser mellom departementene og de underliggende virksomhetene.

---

## 2.3 Tiltak for økt elektronisk informasjonsutveksling

For å kartlegge omfanget og innretningen av tiltak som er iverksatt for å øke den elektroniske informasjonsutvekslingen internt i forvaltningen, er ulike regjeringers handlingsplaner som omhandler temaet i perioden 2002–2007 gjennomgått. Planene som inngår i analysen, er *eNorge 2005*, *Strategi for offentlig sektor (2003–2005)* og *eNorge 2009 – det digitale spranget*. De tiltakene som spesifikt kan beskrives som rettet mot elektronisk informasjonsutveksling på tvers i forvaltningen, er identifisert, kategorisert og analysert. Status for gjennomføring av de aktuelle tiltakene er skriftlig verifisert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Vi har i tillegg gjennomgått framdrift og status på tiltaksområdene ikt-arkitektur, standardisering, elektronisk signatur og eID og felles ikt-systemer. Disse områdene anses som særlig sentrale for å kunne nå målet om å øke den elektroniske informasjonsutvekslingen i forvaltningen og å utnytte de digitale mulighetene. I analysearbeidet er både offentlig tilgjengelige dokumenter gjennomgått, og opplysninger verifisert med sentrale offentlige etater og eksterne aktører.

I tilknytning til spørreundersøkelsen ble departementene bedt om å oversende planer og strategier som viser hvordan målene om elektronisk informasjonsutveksling skal nås. Totalt ble det sendt inn relevante strategier og planer fra 7 av 17 departementer. For å supplere gjennomgangen av tiltakene i regjeringens handlingsplaner, har vi analysert i hvilken grad de oversendte planene og aktivitetene støtter opp om regjeringens strategier for økt elektronisk informasjonsutveksling på området. I tillegg til dette har vi også benyttet en undersøkelse som Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2007, for å belyse i hvilken grad statlige virksomheter har en oppdatert ikt-strategi innenfor ulike områder. Undersøkelsesutvalget er 584 statlige enheter og inkluderer sektorene stats- og trykdeforvaltningen, statens forretningsdrift, statlige låneinstitusjoner, statsforetak og Norges bank.

For å kartlegge i hvilken grad departementene følger opp målsettingene i regjeringens ikt-politikk i styringen av underliggende virksomheter,

10) Tjenesteområdene er blant de 20 tjenestene til borgere og næringsliv som inngår i den årlige sammenlignende rapporten *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?* som utgis av Cap Gemini på oppdrag fra EU-organet IDABC.

er det gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrev til henholdsvis 78 og 80 statlige virksomheter for årene 2004 og 2006.<sup>11</sup> Analysen av departementenes styringsdialog med virksomhetene tar utgangspunkt i et utvalg på ti tiltak og mål som er satt i handlingsplanene *eNorge 2005* og *eNorge 2009* for årene 2004 og 2006:

I *eNorge 2005*:

- fjerning av hindringer for informasjonsutveksling
- elektronisk signatur i offentlig sektor
- allmenn infrastruktur for elektroniske signaturer
- forenklet innrapportering til næringslivet

I *eNorge 2009*:

- etablering av innbyggerportalen MinSide på Norge.no
- Altinn som næringslivets inngangsport til det offentlige<sup>12</sup>
- tilgang på all offentlig stedfestet informasjon gjennom Norge digitalt
- felles infrastruktur for bruk av eID og e-signatur i offentlig sektor
- bruk av åpne ikt-standarder og åpen kildekode
- gevinstrealisering i offentlige ikt-prosjekter

For alle tildelingsbrevene er det gjennomført en systematisk dokumentgjennomgang ved hjelp av analyseverktøyet Nvivo.

For å belyse i hvilken grad virksomhetene har rapportert om aktiviteter knyttet til mål eller tiltak i handlingsplanene, har vi gått gjennom henholdsvis 78 og 83 årsrapporter fra statlige virksomheter for årene 2004 og 2006. Med noen få unntak er samme utvalg av virksomheter benyttet som for analysen av tildelingsbrev.

Resultatene fra spørreundersøkelsene blir presentert for å belyse både FADs rolle og de enkelte departementenes rolle i initiering av tiltak overfor henholdsvis de enkelte fagdepartementene og de underliggende virksomhetene.

11) I 2006 ble Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) opprettet under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og for dette året er derfor utvalget på 142 virksomheter.

12) Altinn er en internettportal der det tilbys innrapportering av oppgaveplikter fra 23 offentlige etater (per februar 2008).

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Om målene for økt elektronisk informasjonsutveksling

Bruk av ikt kan bidra til å sikre verdiskaping og velferdsutvikling.<sup>13</sup> Kjernen i moderniseringsprogrammet<sup>14</sup> for offentlig sektor er brukerrosettning, effektivisering og forenkling. Ikt er et viktig virkemiddel for å nå disse målene.

Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) skal Norge være ledende internasjonalt når det gjelder å tilby elektroniske tjenester fra det offentlige. Målet med økt elektronisk informasjonsutveksling er å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon, for slik å kunne tilby nye og bedre tjenester til borgere og næringsliv.<sup>15</sup> Målet skal nås gjennom å utnytte teknologiens muligheter til effektiv gjenbruk av informasjon og samhandling på tvers av offentlige sektorer og forvaltningsnivåer og mellom det offentlige og næringslivet.<sup>16</sup> Det er imidlertid ikke gitt at ikt-investeringer alene bidrar til en mer effektiv offentlig sektor. Det påpekes i St.prp. nr. 1 (2004–2005) at det i tillegg er behov for investeringer i kompetanse, bedre organisering av virksomheter og tilrettelegging av prosesser som understøttes av ikt.

### 3.2 Tilrettelegging for elektronisk informasjonsutveksling

Norge skal være i forkant av utviklingen når det gjelder elektronisk samhandling internt i forvaltningen. Dette innebærer blant annet at elektronisk saksbehandling skal være den foretrukne arbeidsformen i offentlige virksomheter, og at forvaltningens ikt-systemer må kunne samhandle på tvers både av statlige sektorer og nivåer og med ikt-systemer i næringslivet.<sup>17</sup> St.prp. nr. 1 (2005–2006) understreker at integrerte løsninger og elektronisk samhandling er sentrale forutset-

ninger for effektiv oppgaveløsning i offentlig sektor. Som følge av dette skal arbeidet i 2006 rettes mot tverrgående initiativer og prosjekter.<sup>18</sup>

Tverrgående tiltak framheves i flere budsjettinnstillinger i perioden 2000–2006 som avgjørende for å sikre en effektiv og målrettet bruk av ikt-ressurser. For eksempel understrekes betydningen av bedre elektronisk samhandling i offentlig sektor slik at rutiner og systemer kan samkjøres i langt større grad enn tidligere.<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 108 (2000–2001) *Endringer i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* § 2 og § 15 legger til rette for nettopp elektronisk utveksling mellom offentlige etater i forbindelse med saksbehandling.

Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* kom i desember 2006 og er den første helhetlige stortingsmeldingen om ikt-politikk. Her understrekes blant annet viktigheten av samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og flere av tiltakene som presenteres, skal bidra til å gjøre en slik utvikling mulig. Meldingens hovedbudskap fikk senere tilslutning i Innst. S. nr. 158 (2006–2007).<sup>20</sup>

**Tiltak for økt elektronisk informasjonsutveksling** I St.prp. nr. 1 (2004–2005) rettet daværende Moderniseringsdepartementet særlig oppmerksomhet mot følgende tiltak:

- Akselerering av utviklingen av offentlige elektroniske tjenester mot innbyggere og næringsliv, blant annet etablering av én felles internettportal for offentlige tjenester rettet mot innbyggerne.
- Tilgjengeliggjøring og gjenbruk av data i det offentlige, både som grunnlag for næringsutvikling og for effektivisering av offentlig sektor.
- Videreføring av arbeidet om offentlig IKT-arkitektur for en mer enhetlig elektronisk forvaltning.
- Etablering av en felles infrastruktur for

13) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet.

14) I en redegjørelse til Stortinget 24. januar 2002 ble mål og prinsipper for moderniseringsarbeidet konkretisert. Denne redegjørelsen er videre konkretisert av regjeringens handlingsplan for modernisering (2005–2009) *Modernisering for velferd*.

15) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet.

16) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.

17) St.prp. nr. 1 (2004–2005) fra Moderniseringsdepartementet og Innst. S. nr. 127 (1999–2000) om elektronisk handel og forretningsdrift.

18) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Moderniseringsdepartementet.

19) Budsjett-innst. S. nr. 5 (2005–2006) *Budsjettinnstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*.

20) Innst. S. nr. 158 (2006–2007) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle*.



elektronisk ID og elektronisk signatur i det offentlige for å bidra til en bedre og sikrere bruk av elektronisk kommunikasjon i forvaltningen.

*eNorge 2005* er sammen med *eNorge 2009* og *Strategi for IKT i offentlig sektor* en operasjonalisering av Stortingets mål om økt elektronisk informasjonsutveksling. Det understrekes i *eNorge 2009* at bedre digital samhandling mellom offentlige virksomheter på tvers av forvaltningsnivåer er en av de viktigste utfordringene offentlig sektor står overfor. For å oppnå mer og bedre elektronisk informasjonsutveksling, må det etableres et mer forpliktende samspill mellom offentlige aktører, for eksempel ved at det utvikles felles begrepsapparat og tekniske plattformer som gjør at systemer kan "snakke sammen".<sup>21</sup>

### 3.3 Gjenbruk av offentlig informasjon

Informasjon som utveksles mellom offentlige virksomheter, eller som benyttes innen enkelttater, kommer opprinnelig fra, eller skal til næringsliv eller privatpersoner. Det innebærer at dersom offentlig sektor utnytter mulighetene for gjenbruk gjennom elektronisk informasjonsutveksling, vil næringsliv og privatpersoner kunne høste gevinster av dette. *eNorge 2009* slår fast at samspill mellom offentlige registre er avgjørende for å nå målet om en mer effektiv offentlig sektor. Et sentralt argument for å gjenbruke elektroniske data som det offentlige har samlet inn, er at det vil bidra til å bedre datakvaliteten i for eksempel saksbehandling. I tillegg kommer det at privatpersoner og næringsliv skal slippe å rapportere den samme informasjonen flere ganger. Dersom offentlige virksomheter i for stor grad fokuserer på egen virksomhet og eget databehov, vil løsninger som er tilstrekkelige for én og én etat, svekke mulighetene for å ta i bruk løsninger med stort samfunnsøkonomisk potensial.

#### Gjenbruk av personopplysninger

St.prp. nr. 1 (2004–2005) slår fast at det er store gevinster å hente ved økt gjenbruk av personopplysninger mellom offentlige etater. Målene med økt gjenbruk er mer effektiv saksgang og bedre tjenester for brukerne. Det er derfor et mål at offentlig sektor skal legge til rette for utveksling av personopplysninger på tvers av offentlige virk-

somheter, på en måte som ivaretar innbyggernes behov for og ønsket om personvern.<sup>22</sup>

Personopplysningsloven, som regulerer elektronisk behandling av personopplysninger, gir rom for bruk av personvernforenlig teknologi, sporbarhet og etterkontroll som ledd i informasjonssikkerhetstiltak.<sup>23</sup> Elektronisk utveksling av informasjon er mulig hvis det er iverksatt tilstrekkelige sikkerhetstiltak.

*eNorge 2009* har som mål å bedre grunndataene på personområdet gjennom et samarbeidsprosjekt mellom Finansdepartementet og daværende Moderniseringsdepartementet.

### 3.4 Gjenbruk av opplysninger i dialog med næringslivet

Også i samhandling med næringslivet er gjenbruk av data et sentralt punkt. Betydningen av skjemasamordning og -forenkling er blitt understreket i flere omganger,<sup>24</sup> og det bør legges til rette for at Altinn-løsningen kan brukes til andre statlige etater enn Brønnøysundregistrene, skatteetaten og Statistisk sentralbyrå.<sup>25</sup> Arbeidet med forenklet innrapportering for næringslivet har stått sentralt i begge *eNorge*-planene. Dette arbeidet framheves også i *Strategi for IKT i offentlig sektor*, der standardisering og gjenbruk av informasjon pekes på som viktige forhold som skal bedres.<sup>26</sup> Innrapportering av opplysninger til det offentlige skal forenkles ved at forvaltningen gjenbraker opplysninger den tidligere har motatt.<sup>27</sup>

#### Enhetsregisterloven

*Loven om Enhetsregisteret*<sup>28</sup> har til formål å fremme effektiv utnyttelse og samordnet bruk av offentlige opplysninger om private virksomheter og offentlige etater. Offentlige etater skal bidra til å redusere oppgaveplikten for næringslivet ved å benytte organisasjonsnummer og opplysninger fra Enhetsregisteret. I brev fra statsråden i Nærings- og handelsdepartementet i 2002 til alle departementer heter det at: "Økt gjenbruk av

21) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.

22) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet.

23) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.

24) For eksempel Budsjett-innst. S nr. 8 (2001–2002).

25) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004) *Budsjettinnstilling til Stortinget fra Næringskomiteen*.

26) *Strategi for IKT i offentlig sektor 2003-2005*.

27) *Strategi for IKT i offentlig sektor 2003-2005*.

28) Lov av 3. juli 1994 om Enhetsregisteret.

grunndata vil gi besparelser for næringslivet, og også effektivisere den offentlige forvaltning. Det er derfor også besluttet at alle offentlige etater skal bruke grunndata fra Enhetsregisteret."<sup>29</sup> Senere har Regjeringsutvalget for modernisering og forenkling sluttet seg til at all elektronisk innrapportering fra næringslivet skal bygge på Oppgaveregisterets metadatabase.<sup>30</sup> Det offentliges plikt til å samordne innrapportering fra næringslivet er regulert i lov om oppgaveregisteret. Ifølge § 5 om samordningsplikt skal offentlige organer, der det er praktisk mulig, samordne oppgaveplikter når oppgavepliktene egner seg for samordning. En oppgaveplikt egner seg for samordning når denne inneholder samme opplysning som andre oppgaveplikter, og de offentlige organer hver for seg har hjemmel til å innhente disse opplysningene fra de næringsdrivende.

---

### 3.5 Ikt-arkitektur

En velfungerende ikt-arkitektur er en forutsetning for samspill mellom viktige registre og for at offentlig sektor skal kunne levere bedre digitale tjenester.<sup>31</sup> Dette gjentas også i *eNorge 2009*, og er også i tråd med Rambøll Managements evalueringsrapport<sup>32</sup> for *eNorge 2005*, der det pekes på ikt-arkitektur som et område med behov for sentral samordning. *eNorge 2009* har som mål at alle virksomheter i offentlig sektor skal innarbeide hvordan de skal gjøre nytte av tjenesteorientert arkitektur i sine plandokumenter.<sup>33</sup>

---

### 3.6 Standardisering

Standardisering er et viktig element for å oppnå elektronisk informasjonsutveksling og gjenbruk av informasjon.<sup>34</sup> *eNorge 2005* slår fast at arbeidet med ikt-standardisering skal følges opp, og regjeringen vil stille krav til standardisering og felles retningslinjer på ikt-området. *eNorge 2009* påpeker at standardisering, spesielt innenfor kommunikasjon og datautveksling, er viktig for å

få til økt elektronisk samhandling.<sup>35</sup> Det vises også til Rambøll Managements evaluering av *eNorge 2005* som anbefaler sterkere samordning når det gjelder blant annet teknologiske standarder. Det understrekes at regjeringen skal følge opp anbefalingen.<sup>36</sup> Offentlige virksomheter skal i henhold til *eNorge 2009* benytte åpne standarder i sine ikt- og informasjonssystemer. Også såkalte forvaltningsstandarder<sup>37</sup> skal baseres på åpne standarder. Det er også et mål i *eNorge 2009* at alle virksomheter i offentlig sektor skal innarbeide hvordan de skal gjøre bruk av åpne standarder i sine plandokumenter.

---

### 3.7 Gevinstrealisering

Det ligger store innsparingsmuligheter for det offentlige i en nettbasert samhandling med både næringsliv og privatpersoner,<sup>38</sup> og det vurderes som bekymringsfullt at effektiviseringsgevinster i ikt-prosjekter ikke realiseres.<sup>39</sup>

I *Bestemmelser om økonomistyring i staten* skal departementet sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.<sup>40</sup> Det stilles imidlertid i dag ikke spesielle krav om rapportering av forventede gevinster og kostnader med tanke på en mer effektiv utnyttelse av offentlige midler.<sup>41</sup> Ifølge SSØs veileder om gevinstrealisering er nettopp dette en sentral utfordring i ikt-prosjekter: å gi gode anslag på kostnader og gevinster og å sikre gevinstrealisering.<sup>42</sup>

Det ligger betydelige muligheter for å hente ut ikt-gevinster i offentlig sektor i Norge og mange av forutsetningene for å ta ut gevinster av ikt-investeringer i Norge, er på plass. Samtidig påpekes det at gevinstrealisering er avhengig av flere faktorer for å lykkes, som for eksempel organisasjonsendringer, rutiner og holdnings-

29) Brev av 18. juni 2002 fra statsråden i Nærings- og handelsdepartementet.

30) Diverse tildelingsbrev 2004, for eksempel tildelingsbrev fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet 2004.

31) Budsjett-innst. S. nr. 5 (2005–2006) *Budsjettinnstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*.

32) Moderniseringsdepartementet – Evaluering av *eNorge 2005* og input til den nye *eNorge*-planen, Rambøll Management, november 2004.

33) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.

34) *eNorge 2009 – det digitale spranget*: 27.

35) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.

36) Ifølge *eNorge 2009* er dette også i tråd med flere OECD-anbefalinger.

37) Forvaltningsstandarder er tverrgående standarder for hele eller deler av forvaltningen. *eNorge 2009*: 27.

38) Innst. S. nr. 133 (2003–2004) *Bredbånd for kunnskap og vekst*.

39) Innst. S. nr. 81 (2005–2006) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra ikt-prosjekter i trykdeetaten*.

40) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.

41) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.

42) Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av ikt-prosjekter, Senter for statlig økonomistyring.

endringer.<sup>43</sup> *eNorge 2009* påpeker at det er et gjennomgående behov for et forsterket resultat- og gevinstfokus i offentlige ikt-prosjekter. En viktig gevinst ved elektronisk informasjonsutveksling er at dette både forutsetter og bidrar til høyere datakvalitet, som igjen påvirker både sikkerheten og kvaliteten på saksbehandlingen. I *eNorge 2009* understrekes det også at gevinstrealisering ikke bare skal ses i et økonomisk perspektiv, men også som en realisering av sosiale, kulturelle og demokratiske gevinster. Målet blir dermed ikke bare å frigjøre ressurser til bedre offentlige tjenester, men også å bidra til lettere tilgang til informasjon for befolkningen og økt deltakelse.<sup>44</sup>

### 3.8 Fornyings- og administrasjonsdepartementets samordningsansvar

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (tidl. Moderniseringsdepartementet) har samordningsansvaret for den nasjonale ikt-politikken.<sup>45</sup> Dette ansvaret innebærer at departementet blant annet skal:<sup>46</sup>

- være pådriver overfor andre departementer på ikt-området og tilføre støtte og kompetanse til aktiviteter i regi av disse departementene
- identifisere og følge opp sektorovergrepene spørsmål knyttet til informasjonssamfunnet og initiere og koordinere tiltak av tverrgående karakter
- være pådriver for utviklingen av elektroniske tjenester i offentlig sektor
- arbeide for å etablere en samfunnsinfrastruktur for elektroniske signaturer
- arbeide for samordning av ikt-arkitekturen i offentlig sektor, inkludert standardisering og felles grunndata

Departementet har i tillegg ansvar for å utarbeide felles overordnede rammer for en nasjonal ikt-infrastruktur.<sup>47</sup> *eNorge 2009 – det digitale spranget* framheves som eksempel på en plan som legger overordnede rammer, og som derfor "[...] utgjør en forpliktende overbygning for ikt-politiske ini-

tiativer på statlig nivå".<sup>48</sup> Også *Strategi for IKT i offentlig sektor (2003-2005)* er en plan med overordnede rammer og har en nasjonal ikt-infrastruktur som siktemål.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet skal også sikre helhet når forslag til reformer, omstillinger og bruk av virkemidler legges fram. Overvåkning og oppfølging av sentrale mål er dermed en viktig del av departementets arbeid.<sup>49</sup>

#### Departementenes ansvar

Det enkelte fagdepartement har ansvar for å legge til rette for hensiktsmessige løsninger for elektronisk utveksling av informasjon innen eget sektorområde, enten individuelt eller i samarbeid med andre departementer.<sup>50</sup> I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) understrekes viktigheten av samordning av ikt-politikken og av at det føres en helhetlig politikk fra de ulike departementene og etatene på området. Det følger av dette at ansvaret for at *eNorge*-planenes prosjekter og tiltak realiseres, tilligger de enkelte departementene og virksomhetene. Det presiseres i *eNorge 2009* at dette gjelder innenfor alle sektorer og på alle myndighetsnivåer.<sup>51</sup>

Ifølge *Bestemmelser om økonomistyring i staten* kapittel 1.2 og 1.5.3 er departementene pålagt å gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde. Departementet skal også sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll, slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.<sup>52</sup> *Strategi for IKT i offentlig sektor* presiserer at effektivisering, brukerroretting og forenkling må skje i den enkelte sektor eller virksomhet på en slik måte at gevinster kan oppnås for hele forvaltningen og for dens brukere.<sup>53</sup>

43) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

44) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.

45) St.prp. nr. 1 (2004–2005) og (2005–2006) Moderniseringsdepartementet, St.meld. nr. 1 (2004–2005) Nasjonalbudsjettet.

46) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Moderniseringsdepartementet.

47) Kgl.res. 17. desember 1997, 28. juni 2000 og 1. oktober 2004.

48) *eNorge 2009 – det digitale spranget*: 3.

49) I St.prp. nr. 1 fra Moderniseringsdepartementet (2004–2005): punkt 1.4.

50) St.meld. nr. 35 (1991–1992), om statens forvaltnings- og personalpolitikk.

51) *eNorge 2009 – det digitale spranget*: 4.

52) Bestemmelser om økonomistyring i staten.

53) *Strategi for IKT i offentlig sektor (2003–2005)*.



## 4 I hvilken grad utnyttet mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?

### 4.1 Bruk av informasjonskanaler i statlig forvaltning

I kommunikasjonen mellom statlige virksomheter og mellom statlige virksomheter og brukere benyttes i dag både manuelle og elektroniske informasjonskanaler. Både e-post, informasjonsformidling på Internett og bruk av andre mer avanserte elektroniske kommunikasjonsformer er utbredt i statlige virksomheter. Figur 4.1 viser de åtte mest brukte kommunikasjonsformene i statsforvaltningen når informasjon avgis til andre offentlige virksomheter eller brukere.

Figuren viser at flere informasjonskanaler er vanlige å benytte når statlige virksomheter skal kommunisere med andre offentlige virksomheter eller brukere av tjenester. E-post og hjemmesider på Internett er de mest vanlige kommunikasjonsformene som benyttes. Figuren viser imidlertid også at papir fremdeles ofte benyttes som kommunikasjonsmiddel. Telefonsamtaler og personlige oppmøter er fortsatt vanlige informasjonskanaler i de statlige virksomhetene.

Figuren viser samtidig at også mer avansert elektronisk informasjonsutveksling som elektronisk overføring, elektroniske oppslag og informa-

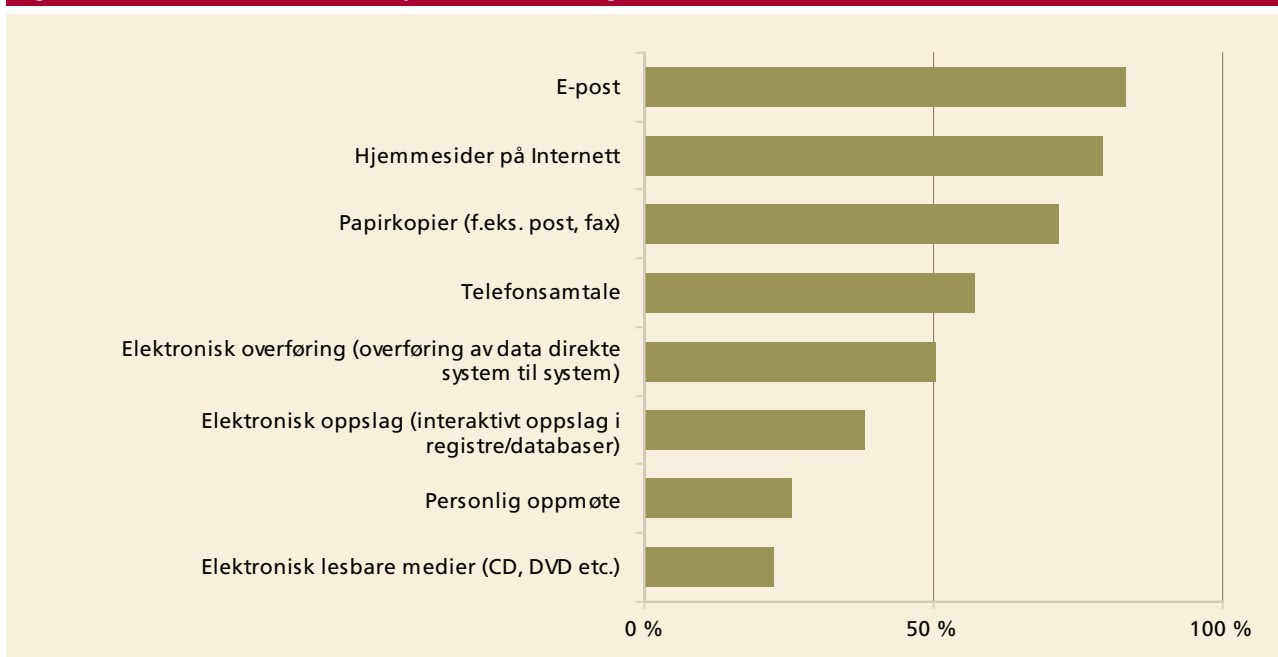
sjonsutveksling gjennom elektronisk lesbare medier har blitt viktige kanaler når informasjon skal formidles mellom statlige virksomheter eller til og fra brukere av tjenester.

### 4.2 Gjenbruk av elektronisk informasjon i forvaltningen

Flere statlige virksomheter forvalter i dag elektroniske registre eller databaser som inneholder opplysninger om personer, bedrifter, geografiske forhold og annen type informasjon som rapporteres inn til det offentlige. Informasjonen er ofte samlet inn for spesifikke formål, men vedlikeholdes og kan derfor gjenbrukes av andre offentlige virksomheter i sin tjenesteproduksjon, slik at brukerne slipper å avgi tilsvarende informasjon flere ganger.

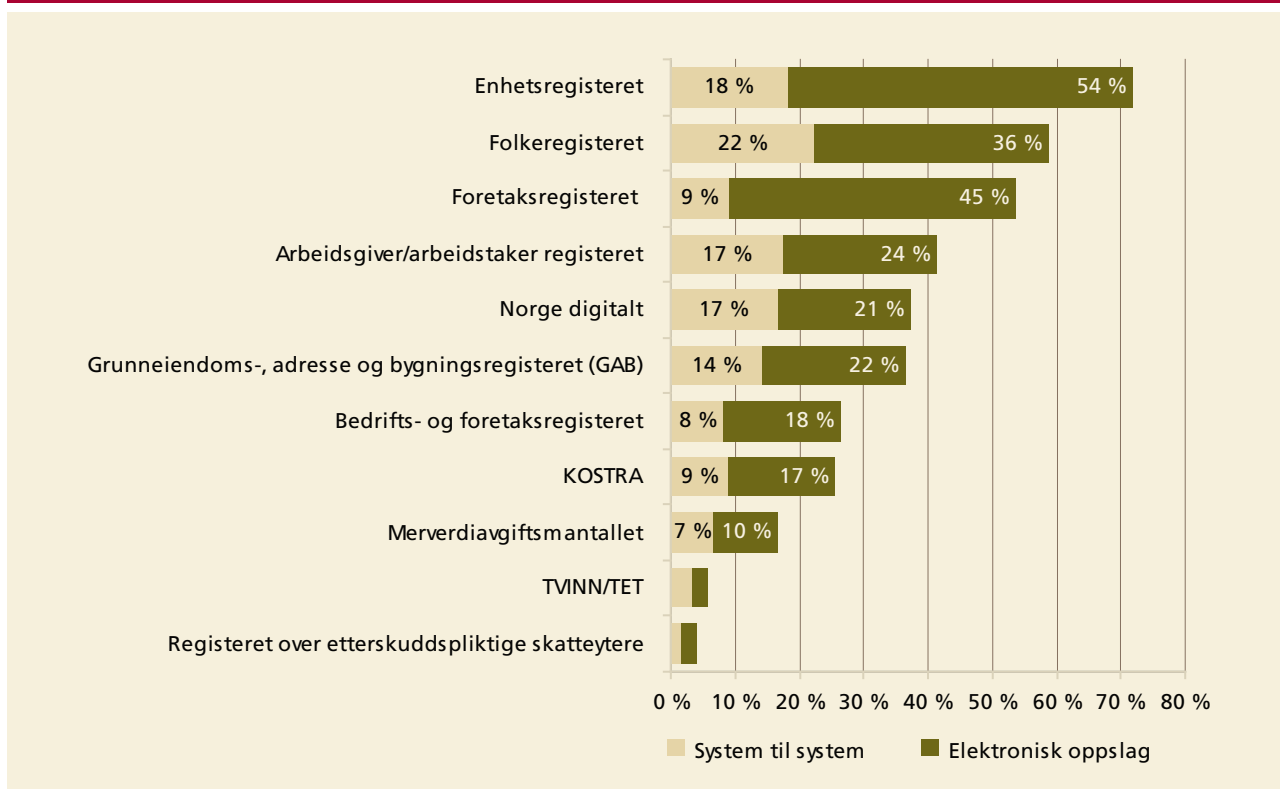
Undersøkelsen viser at en stor andel statlige virksomheter tar imot og benytter opplysninger fra ett eller flere av 11 sentrale offentlige dataregistre. Enten importerer de opplysningene direkte fra registrene til bruk i eget fagsystem, eller så foretar de elektroniske oppslag i det aktuelle registeret. Figur 4.2 gir en oversikt over disse registrene og viser andelen statlige virksomheter

Figur 4.1 De åtte mest brukte informasjonskanalene i statlige virksomheter



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

Figur 4.2 Gjenbruk av elektronisk informasjon fra utvalgte offentlige dataregistre <sup>54</sup>



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

som rapporterer at de innhenter opplysninger elektronisk fra ett eller flere av de undersøkte registrene, enten direkte mellom registrene og eget fagsystem eller som elektroniske oppslag.

Figuren viser at Enhetsregisteret, Folkeregisteret og Foretaksregisteret er mest brukt. Hvis man ser på bruk av disse tre registrene samlet, viser undersøkelsen at 85 prosent av virksomhetene benytter elektroniske opplysninger fra minst ett av de tre nevnte registrene. Figuren viser også at opplysninger fra Arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret (41 prosent), Norge Digitalt (38 prosent), GAB (36 prosent), Bedrifts- og foretaksregisteret (26 prosent) og KOSTRA<sup>55</sup> (26 prosent) brukes av en betydelig andel av de statlige virksomhetene. Om lag en femtedel av de statlige virksomhetene (17 prosent), oppgir også at de benytter opplysninger fra MVA-mantallet. I tillegg til at statlige virksomheter benytter ett eller flere av de undersøkte registrene, vil det også være et betydelig antall kommunale virksomheter som utnytter opplysninger fra registrene.

Videre viser figuren at et stort flertall av de virksomhetene som benytter elektroniske opplysninger

ger fra dataregistrene, innhenter dem ved hjelp av elektroniske oppslag. En langt mindre andel oppgir at de overfører den elektroniske informasjonen direkte mellom registrene og eget fagsystem.

Figur 4.3 viser andelen statlige virksomheter som utveksler informasjon fra system til system eller gjennom elektroniske oppslag, fordelt på antall aktuelle dataregistre. Figuren viser også andelen virksomheter som har planer om å gjenbruke opplysninger fra et antall aktuelle dataregistre.

Figuren viser at til sammen 61 prosent av de statlige virksomhetene benytter opplysninger fra ett eller flere av de undersøkte dataregistrene ved direkte elektronisk informasjonsutveksling fra system til system. For de virksomhetene som benytter elektroniske oppslag mot dataregistrene, viser figuren at til sammen 84 prosent av de statlige virksomhetene gjenbraker informasjon fra ett eller flere dataregistre ved bruk av elektroniske oppslag.

Bare 8 (7 prosent) av de statlige virksomhetene rapporterer at de aldri gjenbraker elektroniske opplysninger fra de 11 undersøkte dataregistrene. Det er imidlertid om lag en firedel av virksomhetene som rapporterer at de har planer om å gjenbruke opplysninger fra ett eller flere av de under-

54) Med *system-til-system* menes her at opplysninger overføres automatisk mellom virksomhetenes systemer.

55) KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet.

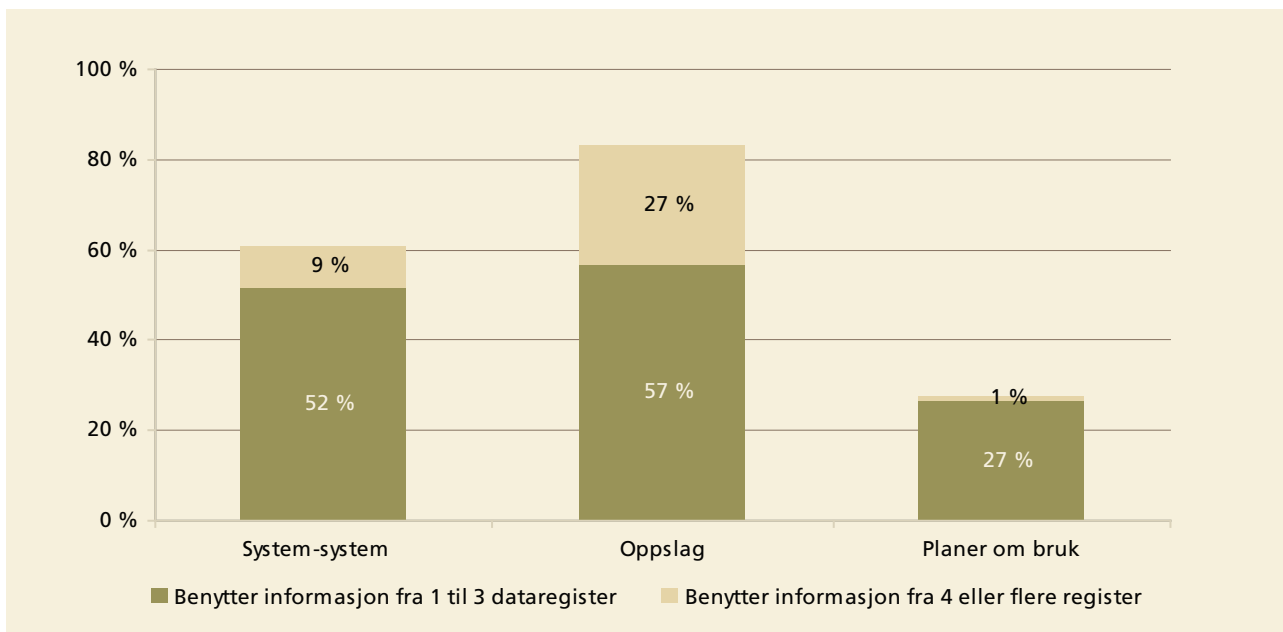
søkte dataregistrene. Videre rapporterer 114 av de statlige virksomhetene (94 prosent) at de har planer om å gjenbruke opplysninger fra ett eller flere andre eksterne registre eller databaser enn de som konkret er undersøkt.

For å kunne øke gjenbruken av elektronisk informasjon må virksomhetene både kjenne egne datakilder og ha oversikt over hvilke eksterne regis-

tre og databaser som kan være relevante på deres fagområder. I tillegg må virksomhetene legge til rette for at egne data kan forstås av og utveksles med andre offentlige virksomheter.

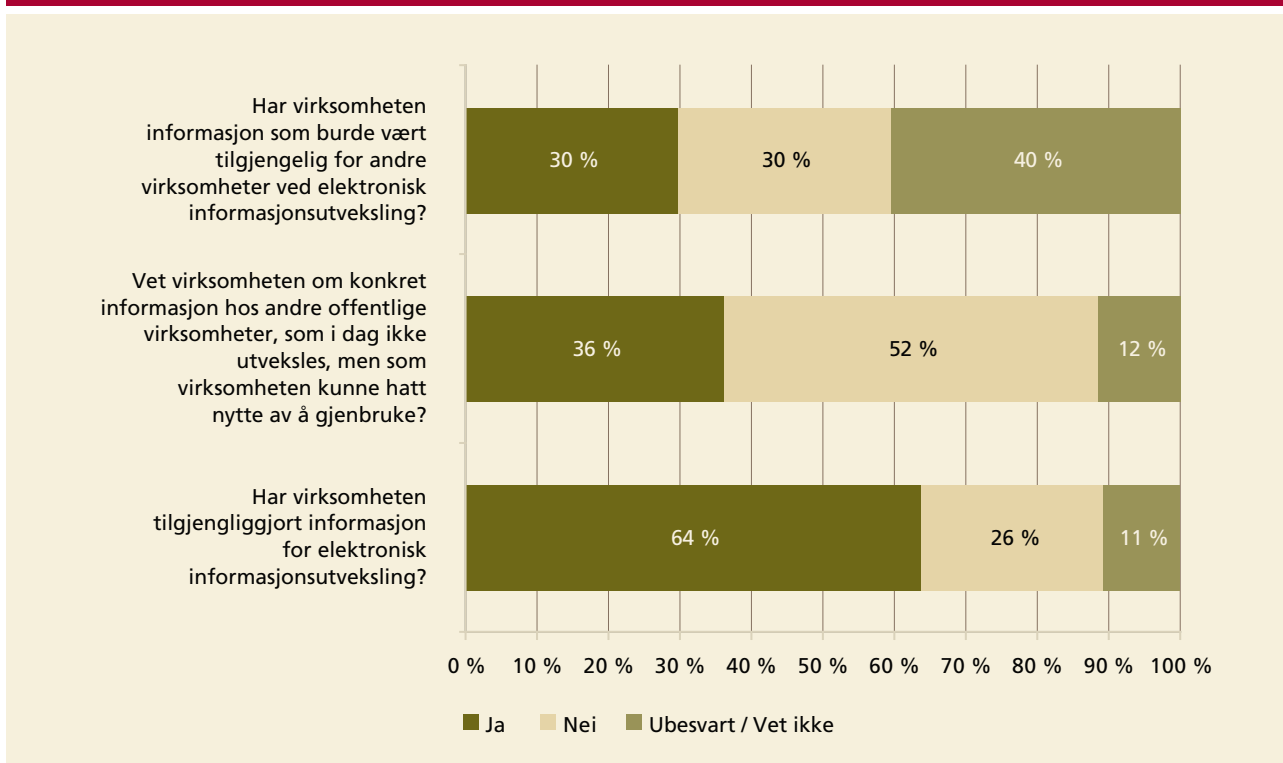
Figur 4.4 viser andelen statlige virksomheter som har kjennskap til informasjon de selv eller andre offentlige virksomheter forvalter, som kunne vært gjenbrukt.

**Figur 4.3 Andel virksomheter fordelt på antall registre de benytter, type informasjonsutveksling ved gjenbruk og virksomhetens planer om gjenbruk av dataregistre**



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

**Figur 4.4 Spørsmål om elektronisk informasjonsutveksling**



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

Figur 4.4 viser at et flertall på 64 prosent av virksomhetene i undersøkelsen oppgir at de har gjort egne datakilder elektronisk tilgjengelige for andre offentlige virksomheter. Om lag en firedel av virksomhetene (26 prosent) oppgir imidlertid på samme tid at de ikke har gjort egne data elektronisk tilgjengelige for andre virksomheter. 30 prosent av virksomhetene oppgir at de har informasjon som de mener burde vært utvekslet elektronisk med andre virksomheter, og 36 prosent mener det finnes informasjon hos andre virksomheter som burde vært tilgjengelig.

### 4.3 Utnyttelse av gevinstpotensialet i tre tjenester

Nedenfor presenteres analysen av tjenestene registrering av kjøretøy, søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning og søknad om byggetillatelse. Undersøkelsen av tjenestene er foretatt for å gi eksempler på hvilke gevinstmuligheter elektroniske tjenester kan gi forvaltningen og brukerne, men også hvilke utfordringer forvaltningen kan støte på i utviklingsarbeidet. En mer utdypende beskrivelse av de undersøkte tjenestene er presentert i vedlegg 1.

#### 4.3.1 Registrering av kjøretøy

Undersøkelsen av rutinene knyttet til registrering av kjøretøy viser at det gjennomføres et betydelig volum av manuelle informasjonstransaksjoner på landsbasis mellom kunder, Statens vegvesen og Tollvesenet. I 2007 ble blant annet over 560 000 omregistreringer behandlet manuelt ved trafikkstasjonene. Samtidig ble bare om lag 17 000 omregistreringer (3 prosent) gjennomført elektronisk. En viktig forklaring til at andelen elektroniske omregistreringer ikke er høyere, er at det ikke er etablert gode nok løsninger for elektronisk forhåndsbetaling av avgifter til Tollvesenet.<sup>56</sup> Det er beregnet at Statens vegvesen vil kunne spare 30 årsverk dersom 60 prosent av omregistreringene ble gjort elektronisk.

Utviklingen av den elektroniske tjenesten *Autoreg* for forhandlere i 2003 har imidlertid gitt betydelige gevinster både for de profesjonelle forhandlerne og Statens vegvesen. I 2007 ble 64 prosent av alle førstegangsregistreringer av kjøretøy foretatt helautomatisk gjennom denne elektroniske tjenesten. Dette utgjør i underkant av 200 000 færre førstegangsregistreringer i året å behandle manuelt for forhandlerne og for de ansatte på trafikkstasjonene. Videre er det gjort en endring i ordningen med forhåndsbetaling av

skyldig årsavgift ved omregistreringer fra 1. januar 2008. For kundene innebærer endringen at forhåndsbetalt årsavgift ikke lenger må dokumenteres ved omregistrering av kjøretøy, noe som får betydning for om lag 300 000 betalingstransaksjoner årlig. For Tollvesenet og Statens vegvesen er arbeidsmengden totalt sett den samme, men organiseringen av arbeidet er endret. Denne omleggingen viser at utvikling av en mer brukervennlig kjøretøysregistrering ikke bare dreier seg om etablering av nye elektroniske tjenester, men at endringer i saksbehandlingsprosessen i seg selv også kan gi betydelige forenklinger.

Både Statens vegvesen og Tollvesenet peker i intervju på at de manuelle prosedyrene knyttet til girobetaling og etterfølgende registrering av betalingsinformasjon i saksbehandlingssystemet Autosys fører til en del feil, noe som både reduserer kvaliteten i saksbehandlingen hos Statens vegvesen og fører til betydelig merarbeid knyttet til avvikshåndtering i Vegvesenet og Tollvesenet. Dette gjelder både i forbindelse med selve kjøretøysregistreringen og ved håndtering av regnskapet i ettertid.

Etableringen av et nytt saksbehandlingssystem (*Au2sys*) er et viktig prosjekt i Statens vegvesens strategi for bruk av informasjonsteknologi i perioden 2005–2009. Prosjektet er planlagt ferdigstilt innen utgangen av 2008.<sup>57</sup> En underveisevaluering som er gjennomført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, viser at det har vært vanskelig å gjennomføre prosjektet som følge av manglende sammenheng mellom opprinnelige mål og aktiviteter, mangler ved planarbeid, svak budsjett- og prosjektstyring, mangler ved organiseringen, utilstrekkelig bemanning og manglende bruk av intern fagkompetanse.<sup>58</sup> Evalueringen peker også på at det hadde vært ressursbesparende for prosjektet om den overordnede styringen og arbeidet med sikkerhetsløsninger for offentlige virksomheter hadde kommet lenger.<sup>59</sup> Samferdselsdepartementet har i St. prp. nr 1 (2007–2008) varslet at de vil gi Stortinget mer informasjon når replanleggingen fra Statens vegvesen er ferdig.

Ut fra Statens vegvesens strategi og mål for etablering av elektroniske løsninger og datautveks-

56) Intervju med Vegdirektoratet 19. desember 2007.

57) St. prp. nr. 68 (2006–2007), Samferdselsdepartementet.

58) Kvalitetssikring av Au2sys – Prosjektvaluering: Rapport utarbeidet av konsulentfirmaet Pharos AS på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 29. juni 2007.

59) Kvalitetssikring av Au2sys – Prosjektvaluering: Rapport utarbeidet av konsulentfirmaet Pharos AS på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 29. juni 2007.

ling mellom kunder og andre offentlige etater pekes det i intervju særlig på at mangler ved standarder for ikt-sikkerhet og for datakvalitet i og mellom offentlige etater samt mangel på elektronisk identifikasjon (eID) har vært og er en vesentlig utfordring for utviklingen av etatens tjenester.<sup>60</sup>

Statens vegvesen har deltatt i arbeidet med å etablere Fornyings- og administrasjonsdepartementets internettportal MinSide gjennom å legge ut en tjeneste for oppslag om hvilket kjøretøy som er registret på eier. For at Vegvesenet skal vurdere å utvikle og legge ut flere tjenester knyttet til for eksempel registrering av kjøretøy, må det imidlertid etableres sikrere autentiseringsløsninger (eID).<sup>61</sup>

Som en del av Statens vegvesens hovedsatsing i strategiperioden 2005–2009 inngår prosjektet *Omregistrering av bruktbiler for privatpersoner*. Planen er å utvikle en løsning der privatpersoner kan gjøre betalingen av omregistreringsavgiften elektronisk gjennom et grensesnitt som tilsvarer Autoreg. Det er en særlig utfordring i prosjektet å få etablert sikker autentiseringsordning (eID) for alle privatpersoner som ønsker å omregistrere kjøretøy. I påvente av replanleggingen av Au2sys er prosjektet utsatt på ubestemt tid.

#### 4.3.2 Søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning

Undersøkelsen av søknadsprosessene for stipend og lån i Statens lånekasse viser at 49 prosent av søknadene ble sendt inn elektronisk og 58 prosent av søknadene ble behandlet helautomatisk i 2006. I perioden 2003–2006 har gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søkerne gått ned fra 14 dager til 8 dager. Som del av utviklingsarbeidet er også utbetalingsordningen endret i 2006, slik at søkere nå kan få utbetalt stipend eller lån direkte på sin bankkonto etter at gjeldsbrev er signert. Som en tilknyttet tjeneste kan også gjeldsbrevet signeres elektronisk ved hjelp av Buypass sitt smartkortsystem. Den nye utbetalingsordningen gir Statens lånekasse en direkte årlig besparelse på 6,9 mill. kroner.<sup>62</sup> I tillegg har også bortfallet av oppgaven med utdeling av gjeldsbrev og utbetaling av stipend og lån gitt betydelige ressursbesparelser for høyskolene og universitetene. De elektroniske rutineene har også medført at datakvaliteten har blitt hevet, og arbeidet

med søknadsprosessen har blitt redusert for både søkere og lånekassens ansatte. Videre har også bankene kunnet redusere sin manuelle håndtering av utbetalinger av stipend og lån.

Av de som har muligheten, benytter i dag 90 prosent den elektroniske søknadsprosedyren. Det er imidlertid flere forhold som gjør at den elektroniske søknadsprosessen ikke kan utnyttes fullt ut for alle kundene. Det er til nå ikke etablert en tilsvarende elektronisk søknadsordning for kunder som går på videregående skole. I 2007 var det 63 000 kunder som måtte gjennomføre deler av søknadsprosessen manuelt på grunn av endringer i bankforbindelser og/eller manglende registreringer av kontonummer hos Skattedirektoratet.

I arbeidet med å få på plass en løsning for elektronisk signering av gjeldsbrev møtte Lånekassen en rekke problemer. Markedet for elektroniske sikkerhetsløsninger var etter Lånekassens vurdering umodent, og det forelå ingen sentrale offentlige avtaler, rammeavtaler eller retningslinjer å forholde seg til. Dette arbeidet opplevde derfor Lånekassen langt på vei som nybrottsarbeid. Den endelige løsningen som ble valgt, var å utnytte en eksisterende løsning som var brukt av Norsk Tipping, og så implementere denne i Altinn. Statens lånekasse påpeker at den elektroniske løsningen for signering av gjeldsbrev fungerer for mange, men at denne ustandardiserte signeringsløsningen samtidig ikke oppfattes som den mest brukervennlige.

Utnyttelsen av data fra andre offentlige virksomheter var en helt sentral del av utviklingsarbeidet, og ga mulighet for å øke graden av automatisering, redusere oppgavebelastningen for kundene<sup>63</sup> og forbedre datakvaliteten. Bedre datakvalitet økte også sikkerheten mot svindel fordi Lånekassen nå gjør mindre bruk av selvdeklarerert informasjon fra søkerne, men henter informasjon direkte fra instansene som har lagret opplysninger om inntekt, studieprogresjon og opptak.<sup>64</sup>

#### 4.3.3 Søknad om byggetillatelse (Byggsøk)

Undersøkelsen av tjenesten Byggsøk viser at det per januar 2008 er 100 av 433 kommuner som

60) Intervju med Vegdirektoratet, 19. desember 2007.

61) Intervju med Vegdirektoratet 19. desember 2007.

62) Årsrapport fra Statens lånekasse for utdanning, 2006.

63) Om studenter som får stipend omgjort til lån: "Studentene slipper å oppgi inntekt, formue eller trygd når de søker om stipend og lån. Lånekassen foretar en elektronisk kontroll mot likningsopplysninger. Dette er en del av søknadsbehandlingen og kontrollen gjennomføres i etterkant når likningen er klar. Studentene får beholde pengene fra Lånekassen, men omgjøringen fører til at lånebeløpet øker." 40 700 ble berørt av dette ved kontroll for likningsåret 2003.

64) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.



tilbyr mottak og behandling av byggesøknader og -meldinger elektronisk. 6 av 10 innbyggere bor i kommuner hvor det er mulig å motta byggesøknader og byggemeldinger på Internett. For å kunne utnytte tjenesten fullt ut må både de profesjonelle aktørene i bransjen, kommunene og høringsinstansene tilpasse sine fagsystemer og saksbehandlingsprosedyrer til både å kunne motta og svare elektronisk. Dette alene vil kunne gi kommunene en besparelse på rundt 220 mill. kroner i året fordelt på ulike ledd i saksbehandlingsprosessen.<sup>65</sup> I tillegg kommer besparelser ved en forenklet søknadsprosess for byggenæringen. Undersøkelsen av bruken av Byggsøk viser imidlertid at nødvendige systemtilpasninger og endringer i saksbehandlingsprosessene i varierende grad er gjennomført blant de kommunene som allerede i dag tilbyr mottak og behandling av byggesøknader i Byggsøk.

Statens byggtekniske etat har pekt på at krav om betaling for tilgang til data i flere sentrale offentlige dataregistre er et problem, og at dagens løsning med å hente nødvendige data via kommunene er utilfredsstillende. En del funksjonalitet som både kan bedre kvaliteten på søke- og saksbehandlingsprosessen og gi ytterligere besparelser, er ennå ikke utviklet. Dette dreier seg blant annet om gjenbruk og automatisk innhenting av opplysninger fra registre som Eiendomsregisteret, Foretaksregisteret og Folkeregisteret.

Byggesøknader og -meldinger er preget av forskjellige rutiner og krav til informasjon avhengig av praksis i kommunene. Byggefirmaer mener at dette er tungvint fordi de ofte forholder seg til flere forskjellige kommuner.<sup>66</sup> Samordning av kravene til informasjon og standardisering av rutiner har derfor også vært et viktig tiltak for å forsøke å sikre profesjonelle aktørers behov for forutsigbarhet. Statens bygningstekniske etat oppgir også at viktige skritt er tatt for å endre lovverket og viser til bygningsdelen i plan- og bygningsloven.<sup>67</sup>

Utbredelse og bruk av Byggsøk – bygning begrenses av omstillingsbehov i byggenæringen. Ifølge Statskonsults rapport må profesjonelle brukere av Byggsøk tilpasse sine elektroniske saksbehandlingssystemer, tegneverktøy og kundebehandlingssystemer. Det er også mange små

aktører i næringen, og mange er vant til å arbeide på papir.<sup>68</sup> Boligprodusentenes forening<sup>69</sup> har i denne sammenhengen uttalt at det er utfordringer knyttet til omstilling og nye arbeidsprosesser i byggenæringen. Foreningen påpeker videre at det ikke finnes entydige definisjoner på begreper som nabo, gjenboer osv. Samtidig påpeker de at det er viktig å benytte seg av internasjonale standarder og ikke lage egne særnorske standarder.<sup>70</sup>

---

#### 4.4 Vurderinger

##### **Manuelle kommunikasjonsformer er fremdeles utbredt**

Undersøkelsen viser at både manuelle og elektroniske informasjonskanaler benyttes i dag i kommunikasjonen mellom statlige virksomheter. De manuelle kommunikasjonsformene er imidlertid fremdeles utbredt når informasjon skal utveksles mellom statlige virksomheter. For en ikke ubetydelig andel statlige virksomheter oppgis imidlertid også mer avansert elektronisk informasjonsutveksling å være blant de vanligste kommunikasjonsformene.

Noen virksomheter synes å ha kommet nokså langt i å utnytte mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling internt i forvaltningen. Dette er et viktig grunnlag både for å kunne effektivisere saksbehandlingen og for å utvikle elektroniske tjenester mot privatpersoner og næringsliv. At så mange virksomheter fremdeles oppgir at manuelle kommunikasjonsformer er blant de vanligste, indikerer likevel at potensialet for å utnytte elektroniske informasjonskanaler fremdeles er stort i forvaltningen. På en del forvaltningsområder vil imidlertid manuell og fysisk informasjonsutveksling fremdeles måtte være en viktig del av saksbehandlingsprosessene, både på grunn av saksområdenes egenart og for å sikre universell tilgang til tjenester.

##### **Opplysninger fra sentrale offentlige registre benyttes av mange statlige virksomheter**

Undersøkelsen viser at nesten alle de statlige virksomhetene benytter elektroniske opplysninger fra ett eller flere av 11 sentrale offentlige dataregistre. Den vanligste bruken er at det gjøres elektroniske oppslag mot de sentrale dataregis-

65) Statskonsults rapport *Innføring av Byggsøk – bygning i kommunene – Erfaringer og effekter*, 2005.

66) Møte med Statens bygningstekniske etat, 19. juni 2006.

67) Møte med Statens bygningstekniske etat, 19. juni 2006, viser til NOU 2005:12 og Ot.prp. 22 (2004–2005).

68) Statskonsults rapport *Innføring av Byggsøk – bygning i kommunene – Erfaringer og effekter*, 2005.

69) Boligprodusentenes forening er en interesseorganisasjon for bedrifter som produserer boliger.

70) Rapport fra Boligprodusentenes forening *Andres suksess – grunnlag for egen suksess*, juni 2005.

trene. Dette vil i mange tilfeller også være effektivt når transaksjonsbehovet er begrenset, og når opplysningene som skal innhentes i de enkelte tilfellene, er svært forskjellige. Om transaksjonsbehovet er stort, enten ved at opplysningene må være oppdaterte for å kunne utnyttes, eller at virksomhetene er avhengige av informasjonen i mange saker eller for flere tjenester, vil en mer automatisert og direkte utveksling av informasjon til egne systemer være effektivt. Undersøkelsen viser at et flertall av de statlige virksomhetene også gjenbraker opplysninger på en slik direkte og mer automatisert måte.

#### **Fremdeles betydelig potensial for å øke bruken av opplysninger som er samlet inn**

Gjenbruk av elektroniske data vil bedre både datakvaliteten i forbindelse med saksbehandlingen og hindre at privatpersoner og næringsliv må rapportere de samme opplysningene flere ganger. For at dette skal kunne skje, må datakilder som allerede eksisterer i forvaltningen, identifiseres og tilrettelegges for utveksling, gjennom blant annet datadefinisjoner. Undersøkelsen viser at det er en betydelig andel virksomheter som fremdeles både selv sitter på opplysninger, og som kjenner til opplysninger som andre virksomheter sitter på, som i dag ikke utveksles. I tillegg er det en betydelig andel virksomheter som heller ikke har gjort datadefinisjoner for egne datakilder tilgjengelige. Dette viser at det fremdeles er et betydelig potensial for i større grad å utnytte elektroniske opplysninger som allerede er samlet inn av det offentlige.

#### **Utvikling av mer avanserte elektroniske tjenester gir flere typer gevinster**

Undersøkelsen av de tre tjenestene søknad om registrering av kjøretøy, søknad om stipend og lån fra Statens lånekasse for utdanning og søknad om byggetillatelse viser at utvikling av mer avanserte elektroniske tjenester gir både betydelige forenklinger for brukerne og gevinster for de statlige virksomhetene. Undersøkelsen av de tre tjenesteområdene viser også at elektronisk gjenbruk av opplysninger fra andre statlige virksomheter har vært sentrale forutsetninger for å kunne utvikle og tilby brukerne mer effektive offentlige tjenester. Det har samtidig vært viktig å foreta endringer i saksbehandlingsprosessene for å kunne ta i bruk nye og mer avanserte elektroniske løsninger. Både datakvaliteten og kvaliteten på saksbehandlingsprosessene er som følge av dette blitt hevet.

#### **Ytterligere gevinstpotensial i undersøkte tjenester**

For alle de tre undersøkte tjenestene viser analysen at det fremdeles er et betydelig potensial for både å utvikle tjenestene videre og å ta ut ytterligere gevinster. For kjøretøysregistrering er det fremdeles et stort volum av manuelle informasjonstransaksjoner mellom kundene og de involverte virksomhetene som både gir feilsituasjoner og gjør saksbehandlingen unødige tungvint. Et viktig tiltak har derfor vært å utvikle et nytt saksbehandlingssystem. På grunn av store problemer med gjennomføringen er det imidlertid per februar 2008 svært usikkert når kundene kan forvente at nye elektroniske tjenester for kjøretøysregistrering kan være på plass. Videre har også bruken av flere av de elektroniske tjenestene som er i drift, så langt vært begrenset. Og selv for tjenester der forvaltningen har kommet lengst i å tilby elektroniske og automatiske løsninger, viser undersøkelsen at det fortsatt er mulig å forenkle og ta ut ytterligere gevinster for både privatpersoner og forvaltningen.

#### **Mangel på offentlig ikt-infrastruktur og standarder har forsinket tjenesteutviklingen**

Undersøkelsen av de tre tjenesteområdene viser at samordning og tverrsektoriell ikt-infrastruktur er en særlig utfordring for å kunne utvikle og bruke mer avanserte elektroniske tjenester. I alle de tre eksemplene framheves blant annet standardisering av informasjonen som en særlig utfordring når opplysninger og tjenestene skal gå på tvers av virksomhetene. Videre viser undersøkelsen av utviklingsarbeidet for elektroniske søknader om stipend og lån og registrering av kjøretøy at mangel på standardiserte sikkerhetsløsninger og tjenester til bruk for privatpersoner, næringsliv og forvaltningen har forsinket mulighetene for å kunne tilby mer brukervennlige tjenester. Konsekvensen er at mange kunder fortsatt må forholde seg til tungvinte og manuelle rutiner, samtidig som forvaltningen også bruker unødige ressurser på de samme prosessene og ikke får økt sin produktivitet.

## 5 Hva hindrer elektronisk informasjonsutveksling?

I undersøkelsen er hindringene inndelt i kategoriene økonomi, ikt-systemer, datadefinisjoner, regelverk, organisering og øvrige hindringer. Virksomhetenes opplevelse av hindringene belyser på hvilke områder det vil kreves særlig innsats for å fremme elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen.

### 5.1 Hindringer knyttet til økonomi

Undersøkelsen viser at en betydelig andel virksomheter oppfatter økonomi som en hindring. Figur 5.1 omfatter påstander om økonomi i forbindelse med tverrgående aktiviteter, løsninger eller behov.

En stor andel av virksomhetene sier seg helt eller delvis enige i alle påstandene om økonomi som en hindring. Hele 64 prosent svarer at de er helt eller delvis enig i påstandene om at manglende finansiering av tverrsektorielle tiltak begrenser integreringsprosesser mellom ikt-systemer. En tredel av de undersøkte virksomhetene (40 virksomheter) svarte *helt eller delvis enig* på alle påstandene som gjelder økonomiske hindringer.

Departementene svarte på tilsvarende spørsmål om hindringer på en skala fra 1 (*påstanden stemmer ikke i det hele tatt*) til 6 (*påstanden stemmer helt*). Økonomiske hindringer ble i mindre grad oppfattet som hindringer av departementene enn av virksomhetene, og deres gjennomsnittlige svar var på litt under middels. Få departement sa seg enige i påstandene som ble presentert.<sup>71</sup>

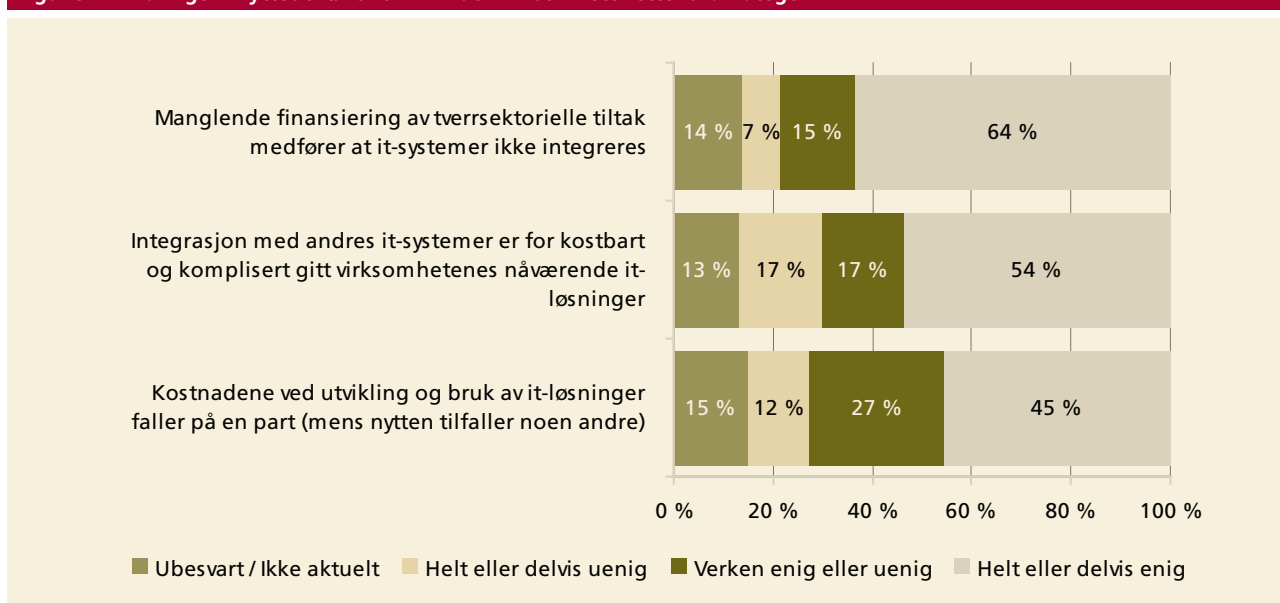
Påstandene i figur 5.1 om økonomi og kostnader som hindringer utdypes av følgende utsagn:

*'Viljen til å ta på seg kostnader for infrastruktur og samordningsaktiviteter for andre forvaltningsenheter er sjelden tilstede i forvaltningen. Det er kanskje derfor man ikke har kommet så langt som ønskelig med elektronisk informasjonsutveksling og samordning i forvaltningen.'*<sup>72</sup>

### Betaling for tilgang til informasjon

Et annet hinder for elektronisk informasjonsutveksling er kostnadene knyttet til å tilrettelegge for gjenbruk. Det er normalt den virksomheten som gjør data tilgjengelig, som får utgiftene, mens det er virksomheter som gjenbruker

Figur 5.1 Hindringer knyttet til økonomi. Andel virksomheter etter svarkategori



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

71) For undersøkelsen av departementene om hindringer benyttes gjennomsnittet av de avgitte svarene på en skala fra 1 til 6, der 1 er *stemmer ikke i det hele tatt*, og 6 er *stemmer helt*.

72) Fra møte med Skattedirektoratet 08. desember 2005.



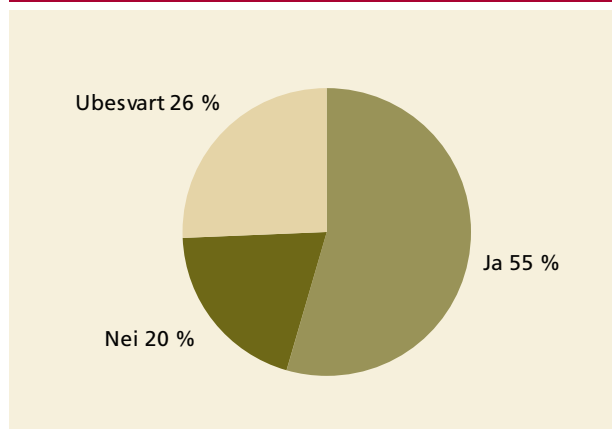
dataene, som får gevinstene. Dette kan skape hindringer for gjenbruk:

- Virksomheten som skal gjøre informasjon tilgjengelig, ikke ønsker å belaste egne budsjetter siden egen gevinst ikke rettferdiggjør utgiftene.
- Virksomheter som skal gjenbruke informasjon, har ofte lav betalingsvilje fordi gevinsten for virksomheten ofte er for liten eller uklar.

Informasjon kan gjøres tilgjengelig direkte fra den offentlige virksomheten som eier informasjonen, gjennom kommersielle distributører eller ved bruk av portaler som for eksempel Norge Digitalt. Prising skal i henhold til offentlighetsloven begrenses til å dekke kostnader ved distribusjon pluss rimelig avkastning på investeringer.<sup>73</sup>

Figur 5.2 viser virksomhetenes svar på spørsmål som gjelder betaling for tilgang til data fra andre offentlige datakilder.

**Figur 5.2 Andel virksomheter som oppgir at de betaler for tilgang til ett eller flere av de offentlige dataregistrene de benytter**



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

Hele 55 prosent av de undersøkte virksomhetene oppga at de betalte for tilgang til informasjon fra annen offentlig virksomhet, mens 20 prosent svarte nei på samme spørsmål. 26 prosent svarte ikke på spørsmålet.

Statskonsult har tidligere påpekt at det i liten grad betales for informasjon fra forvaltningen, bortsett fra når det gjelder informasjon i offentlige registre.<sup>74</sup> Eksempler på registre der det blir tatt betalt for tilgang til informasjon, er:

73) Innst. O. nr. 41 (2005–2006), vedtatt 4. mai 2006.

74) *Tilgang til offentlige data i offentlige virksomheter – status på feltet i Norge i dag*, rapport fra Statskonsult 2004.

- Folkeregisteret<sup>75</sup>
- Grunneiendommer, eiere, adresser og bygninger (GAB)<sup>76</sup> (Matrikkelen erstatter GAB og digitale eiendomskart når den er ferdig.<sup>77</sup>)
- Norge Digitalt<sup>78</sup>

Eksempelet med Byggsøk i kapittel 4 viste at betaling for tilgang til data kan være en hindring for utveksling av informasjon. Det er også mulig at prising av tilgang kan påvirke initiativet til utveksling og gjenbruk, dersom virksomhetene ikke oppfatter tilstrekkelig nytte i forhold til pris.<sup>79</sup> Påstanden *Det kreves betaling for å utlevere informasjon/data* ble av de fleste departementer ikke oppfattet å utgjøre en hindring. Bare 2 av 17 departementer krysset av for *stemmer helt* når de svarte på dette.

## 5.2 Hindringer knyttet til ikt-systemer

Rent tekniske problemer kan være mulige hindringer når målet er automatiserte elektroniske transaksjoner mellom til dels avanserte ikt-verktøy. I figur 5.3 framgår det at tre aspekter ved elektronisk informasjonsutveksling ble oppfattet som hindringer av mange virksomheter.

Over halvparten av virksomhetene svarte at de var helt eller delvis enige i at partene i liten grad tar hensyn til andres behov ved utvikling av løsninger for elektronisk utveksling av informasjon. Figur 5.3 viser også at over halvparten av virksomhetene oppfatter at informasjonssikkerheten ivaretas tilstrekkelig i virksomhetens nåværende ikt-løsninger. Informasjonssikkerhet er særlig viktig for håndtering av individdata, som mange virksomheter har behov for i sin saksbehandling.

75) Skattedirektoratet har inngått avtale med EDB Business Partner som enedistributør av registerdata. Offentlige virksomheter har tilgang til opplysninger gjennom denne avtalen. Distribusjon kan, etter nærmere avtale, gå via annen it-virksomhet som mottaker ønsker å samarbeide med. EDB Business Partner og andre leverandører øker verdien på informasjonen fra Folkeregisteret gjennom tilleggsinformasjon, vedlikehold av historisk informasjon og kobling med andre offentlige registre.

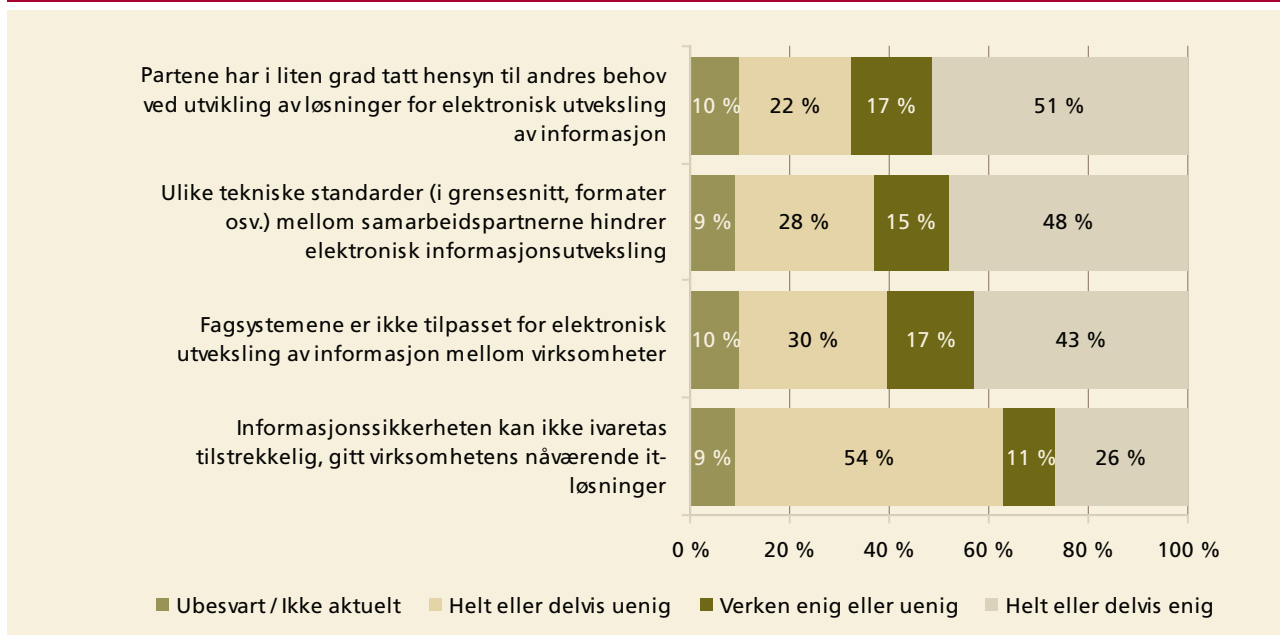
76) GAB er et nasjonalt register og informasjonssystem med data om landets grunneiendommer, eiere, adresser og bygninger (Statens kartverk).

77) Lov om eiendomsregistrering (matrikkellova), ikrafttredelse 9. februar 2007.

78) Overordnede prinsipper for Norge Digitalt-samarbeidet, vedlegg 5, Prinsipper for økonomihåndtering i Norge Digitalt, årsversjon 2007, [http://www.statkart.no/Norge\\_digitalt/Norsk/Om\\_Norge\\_digitalt/Avtaler/filestore/Norge\\_Digitalt/Organisering/dokumenter/ND\\_Vedlegg\\_P5\\_ekonomi\\_2007\\_230207\\_endelig.doc](http://www.statkart.no/Norge_digitalt/Norsk/Om_Norge_digitalt/Avtaler/filestore/Norge_Digitalt/Organisering/dokumenter/ND_Vedlegg_P5_ekonomi_2007_230207_endelig.doc).

79) Statskonsult, notat 2003:11 Datautveksling i offentlig sektor – Innrapportering, gjenbruk og tilgjengelighet.

**Figur 5.3 Hindringer knyttet til ikt-systemer. Andel virksomheter etter svarkategori**



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

Gjennomgående for påstandene presentert i figur 5.3 var at én av fire virksomheter svarte *helt eller delvis enig* på alle påstandene. Tilsvarende funn ble også påpekt under økonomiske hindringer.

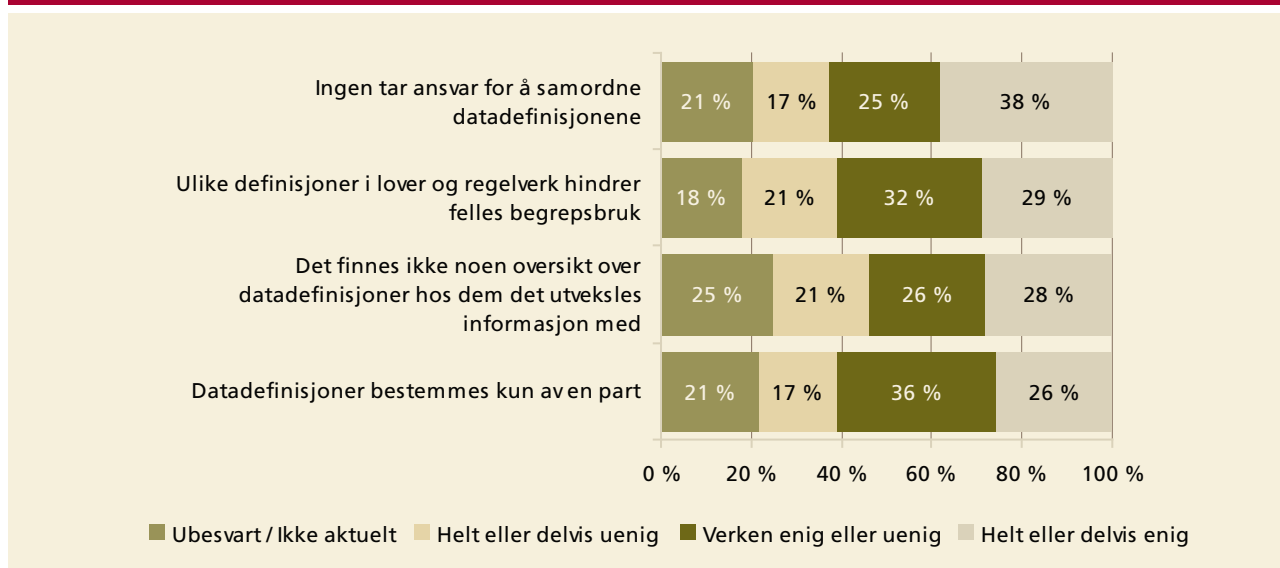
Resultatene av undersøkelsen viser en systematisk forskjell i svarene fra departementene og virksomhetene. Et flertall av departementene svarte at de ikke oppfattet at påstandene i figur 5.3 representerte hindringer. Kun et fåtall, 2–3 departementer, svarer i retning av at påstanden stemmer. Virksomhetene opplever i langt større grad enn departementene at hindringene er betydelige.

### 5.3 Hindringer knyttet til datadefinisjoner

Datadefinisjoner spesifiserer egenskapene ved og meningsinnholdet i dataene som utveksles, og er derfor en viktig hjelp til å vurdere hva dataene kan brukes til.

Figur 5.4 viser at relativt mange virksomheter svarer *verken enig eller uenig* på påstander om datadefinisjoner. *Ingen tar ansvar for å samordne datadefinisjoner* er den påstanden flest virksomheter sa seg *helt eller delvis enig i*. Samordning kan i denne sammenhengen både være etablering av enhetlige systemer for beskrivelse og presentasjon av datadefinisjoner, men også samling og

**Figur 5.4 Hindringer knyttet til datadefinisjoner. Andel virksomheter etter svarkategori**



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

oversikt over datadefinisjoner. På spørsmålet *Er virksomhetens datadefinisjoner tilgjengelige for andre?* framkom følgende fordeling av svar: 31 prosent av virksomhetene svarte ja, 29 prosent svarte nei, og 21 prosent svarte at de ikke har datadefinisjoner. De resterende 19 prosentene unnlot å svare eller svarte at de ikke visste. At 29 prosent svarte nei på dette spørsmålet, antyder et betydelig problem med formidling av datadefinisjoner. Som undersøkelsen viser, er det mange virksomheter som savnet samordning av datadefinisjoner og oversikt over datadefinisjoner. I tillegg gjør mange virksomheter ikke sine datadefinisjoner tilgjengelig for andre.

#### 5.4 Hindringer knyttet til lover og regler

Lover og regler kan i praksis hindre elektronisk informasjonsutveksling. Ved analysen av studiefinansiering framkom det at tilpasninger i lovverk og forskrifter var nødvendig for å sikre muligheten for å innhente og utnytte data fra andre offentlige virksomheter i saksbehandlingen. I utgangspunktet er det slik at teknologien skal tilpasses lovverket, men det er tilfeller der lovverket hindrer muligheter som ny teknologi tilbyr. I enkelte tilfeller må lovverket tilpasses for at nye teknologiske muligheter skal kunne utnyttes. Regelverket for offentlige registre kan også være utformet slik at det er vanskelig for andre virksomheter å bruke informasjonen i registrene til andre formål.

Figur 5.5 viser at virksomhetenes svar på to forskjellige påstander peker i noe forskjellig retning.<sup>80</sup> Personvernlovgivningen ble av 43 prosent av virksomhetene oppfattet som en hindring for utveksling av informasjon. Andre lover enn personopplysningsloven oppfattes ikke i samme grad som et hinder for informasjonsutveksling, og bare én av fire virksomheter oppfattet disse lovene som hindringer.

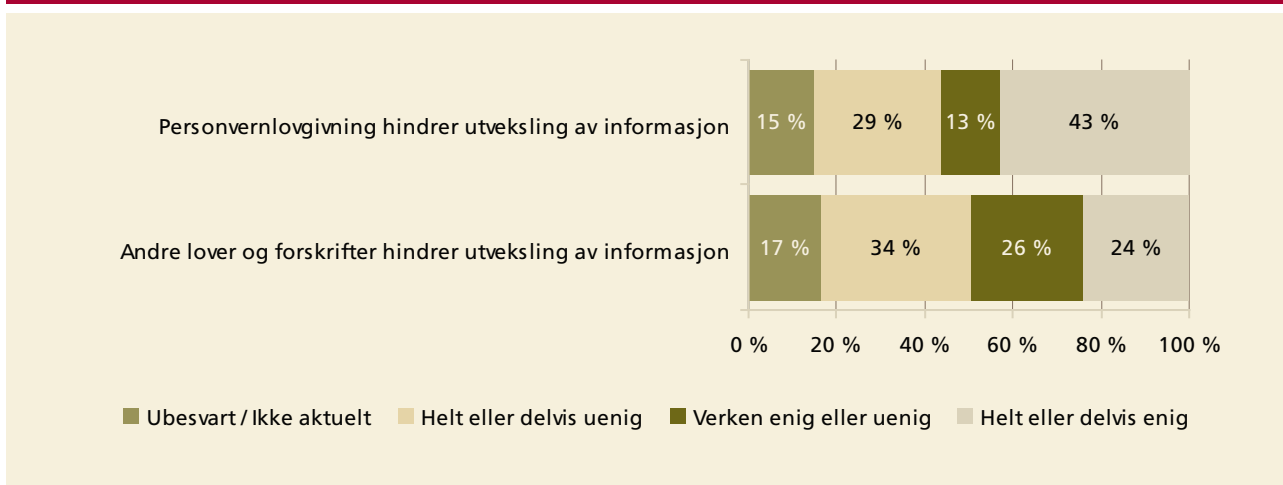
#### 5.5 Organisatoriske hindringer

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i oppfatningen av hva som er organisatoriske hindringer for elektronisk informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter. Flertallet av påstandene i figur 5.6 gjelder interne forhold i virksomhetene. Bare én påstand inkluderer relasjoner på tvers av virksomhetene.

Ulikt modenhetsnivå når det gjelder ikt-bruk mellom samarbeidende virksomheter, er det forholdet som flest virksomheter oppfatter som en hindring for elektronisk utveksling av informasjon.

Undersøkelsen viser at et flertall av virksomhetene ikke oppfatter organisatoriske hindringer som spesielt problematiske. 16 prosent av virksomhetene i undersøkelsen svarte konsekvent at de var *helt eller delvis uenig* i alle påstandene om organisatoriske hindringer i figur 5.6. Disse virksomhetene utgjør en ikke ubetydelig andel av utvalget.

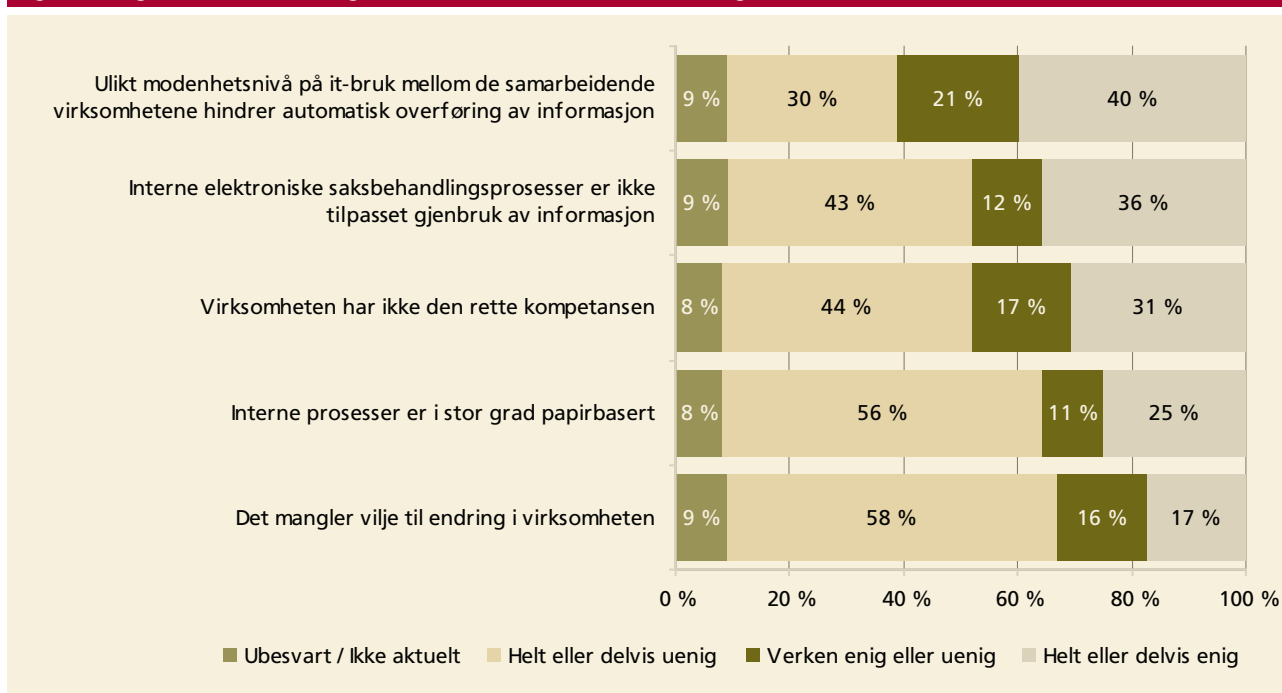
Figur 5.5 Regelverkshindringer. Andel virksomheter etter svarkategori



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

80) Formålet med personopplysningsloven er "[...] loven skal beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger", og videre "Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger."

Figur 5.6 Organisatoriske hindringer. Andel virksomheter etter svarkategori



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

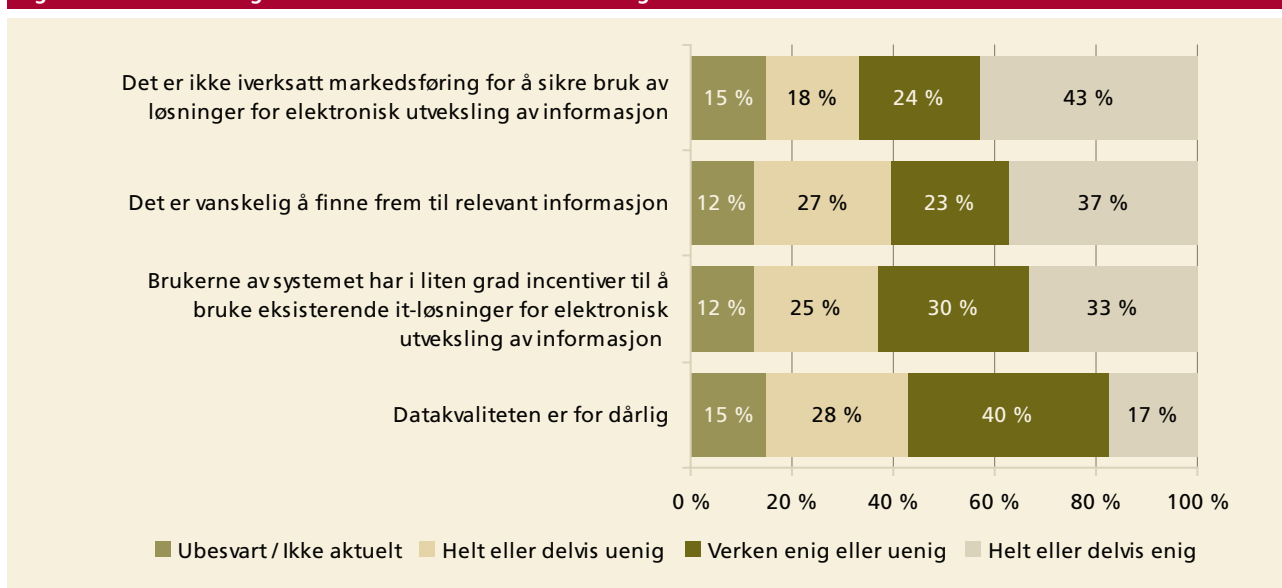
## 5.6 Andre hindringer

Andre hindringer for elektronisk informasjonsutveksling kan spenne fra manglende incentiver hos brukere til svak markedsføring.

Resultatene i figur 5.7 viser at mange virksomheter peker på manglende markedsføring av tekniske løsninger som en hindring, mens færre virksomheter oppfatter for eksempel dårlig datakvalitet som en hindring. Generelt for disse forholdene kan det sies at departementene i

mindre grad enn virksomhetene oppfatter dem som hindringer. Forskjellen mellom departementene og virksomhetene er særlig stor når det gjelder påstanden *Det er ikke iverksatt markedsføring for å sikre bruk av løsninger for elektronisk utveksling av informasjon*, der 43 prosent av virksomhetene sa de var *helt eller delvis enig* i påstanden. Til sammenligning var det ingen departementer som mente at denne påstanden stemte. På spørsmål til FAD om markedsføring av for eksempel MinSide svarer FAD at det ble

Figur 5.7 Andre hindringer. Andel virksomheter etter svarkategori



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

satt av ekstra midler til markedsføringen, men det er behov for mer systematisk oppfølging.<sup>81</sup>

Det er vanskelig å finne frem til relevant informasjon er en påstand som 37 prosent av virksomhetene sa seg helt eller delvis enig i. Relevant informasjon kan innebære både å vite om at data finnes, og å ha tilgang til datadefinisjoner eller andre beskrivelser som er relevante for å forstå og kunne bruke informasjon på tvers i forvaltningen. Incentiver til å utnytte muligheter er også viktig for å fremme bruken av eksisterende systemer for elektronisk utveksling av informasjon. En tredel av virksomhetene svarte at de var *helt eller delvis enig* i at incentiver manglet, mens en firedel svarte at de var *helt eller delvis uenig*.

### 5.7 Ulik oppfattelse av hindringer i virksomhetene og departementene

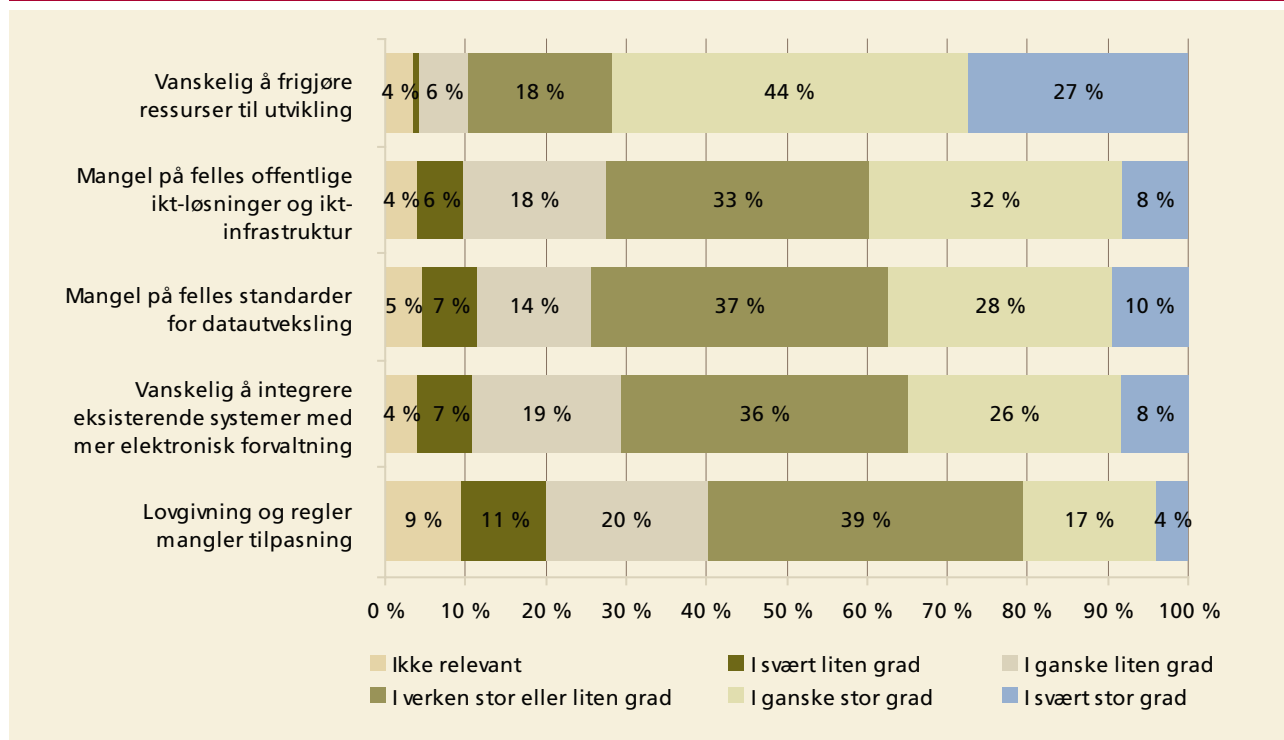
Undersøkelsen viser at det er forskjeller mellom departementene og virksomhetene med hensyn til hvordan hindringene oppfattes. Generelt oppfatter virksomhetene at hindringene som er presentert i undersøkelsen, er mer betydelige enn departementene, og for enkelte påstander har opplevelsen av hindringen vært vidt forskjellig.

For eksempel har departementene i undersøkelsen ikke svart at påstandene som berørte markedsføring av ikt-løsninger og om tilgjengeligheten av datadefinisjoner var vanskelige, i motsetning til virksomhetene. Mest likhet mellom svarene til departementene og virksomhetene ble funnet i kategorien organisatoriske hindringer. FAD har uttrykt at det kan være en kompetanseutfordring i departementene når det gjelder elektronisk informasjonsutveksling, og at det kan påvirke departementenes oppfatninger av utfordringene som virksomhetene møter.<sup>82</sup> Alternativt kan det være slik at virksomhetenes nærhet til de faktiske utfordringene er utslagsgivende for hvordan de tolker hindringenes betydning.

### 5.8 Barrierer i utviklingen av elektroniske tjenester i kommunene

Statistisk sentralbyrå har gjennomført en undersøkelse om elektroniske tjenester i kommuner og fylkeskommuner.<sup>83</sup> Undersøkelsen viser at hindringene i utvikling av elektroniske tjenester hos disse instansene ofte sammenfaller med det som er kommet fram i vår undersøkelse av statlige virksomheter.

Figur 5.8 Ulike barrierers innvirkning på kommunenes elektroniske forvaltning



Kilde: SSB. Omfatter alle kommuner og fylkeskommuner

81) Møte med FAD, 29. februar 2008.

82) Møte med FAD, 29. februar 2008.

83) Bruk av IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) i kommunene og fylkeskommunene, 2006 <http://www.ssb.no/emner/10/03/iktbruk/>.



Av figur 5.8 framgår det at 40 prosent av kommunene har svart at *Mangel på felles offentlige ikt-løsninger og ikt-infrastruktur* i ganske stor grad eller svært stor grad er en barriere. 38 prosent svarer at *Mangel på felles standarder for datautveksling i ganske stor grad* eller i *svært stor grad* er barrierer i etableringen av en elektronisk forvaltning. Begge påstandene ligger nær opp til de som var benyttet i undersøkelsen av statlige virksomheter presentert i figur 5.3.

Om lag én av fem kommuner (21 prosent) svarte at *Lover og regler mangler tilpasning i ganske stor grad* eller i *svært stor grad* er en barriere. På likeartede spørsmål i undersøkelsen av statlige virksomheter svarte 14 prosent av virksomhetene at de var helt eller delvis enig i at det var uklarheter i lover og forskrifter, mens en firedel svarte at de var helt eller delvis enig i påstanden om at lover og forskrifter hindrer utveksling av informasjon (figur 5.5). Disse resultatene peker på at det er likeartede oppfatninger av hva som hindrer utviklingen av elektronisk saksbehandling og elektronisk informasjonsutveksling både i kommuner og statlige virksomheter.

## 5.9 Vurderinger

### **Mangelfull finansiering av tverrgående tiltak**

Samlet sett viser undersøkelsen at elektronisk utveksling av informasjon i forvaltningen fordrer incentiver eller økonomiske ressurser for å realisere fellesløsninger og tverrgående prosjekter. Finansieringen av tverrgående tiltak blir oppfattet som mangelfull av et flertall av de undersøkte virksomhetene. En betydelig andel virksomheter opplever også at utviklingskostnader belaster én part i for stor grad, mens nytten kommer andre virksomheter til gode. Flertallet av de undersøkte virksomhetene betaler for tilgang til data, og det er vist i vår undersøkelse av tre tjenesteområder at kostnadene ved å skaffe tilgang til data kan hindre utnyttelsen av ikt-løsninger og dermed utviklingen av bedre tjenester.

### **Tverrgående krav til ikt-løsninger er nødvendig**

Undersøkelsen viser at det er behov for å koordinere krav til funksjonaliteten i ikt-systemer og etablere felles standarder i forvaltningen. Tverrgående tiltak er framhevet i flere budsjettinnstillinger i perioden 2000–2006 som avgjørende for å sikre en effektiv og målrettet bruk av ikt-ressurser, og her har FAD en sentral rolle. Tverrgående behov knyttet til ikt-systemer er en utfordring fordi mange virksomheter opplever at utviklin-

gen av systemer skjer sektorvis uten hensyn til andre virksomheters behov. Dette kan medføre at systemenes relevans begrenses, og det reduserer mulighetene for å ta ut gevinster gjennom bedre tjenester. Mange virksomheter synes også å oppleve at sektorvise fagsystemer ikke er tilpasset elektronisk informasjonsutveksling, og det er også en manglende bruk av felles standarder i forvaltningen. Dette hindrer informasjonsutveksling på tvers av sektorene. For å få til hensiktsmessige og effektive tjenester for privatpersoner og næringsliv, kreves det at virksomheter også tar hensyn til andres informasjonsbehov i forbindelse med utvikling av egne løsninger.

### **Lov- og regelverk kan være et hinder for elektronisk informasjonsutveksling**

Det er store gevinster å hente ved for eksempel økt gjenbruk av personopplysninger mellom offentlige etater. Målet med å gjenbruke slike opplysninger er mer effektiv saksgang og bedre tjenester for brukerne. I undersøkelsen fant vi at personopplysningsloven ofte ble oppfattet som en hindring for elektronisk informasjonsutveksling. Begrensningene og føringene for utveksling og lagring av personinformasjon er strenge. Dette har en kostnadsside ved at tilpasninger for å etterleve lovens krav gjør at ikt-løsninger blir dyrere. På den annen side kan denne lovgivningen være kvalitetsfremmende for ikt-løsningene, ved at den legger klare føring for kvalitet og sikkerhet. Samtidig viste undersøkelsen at også annen lovgivning kan være til hinder for elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling.

### **Kjennskap til de elektroniske løsningene er viktig for utnyttelsen**

Vår undersøkelse av tre tjenesteområder viser at markedsføring av ikt-løsninger er viktig for å sikre utbredelse og bruk. Manglende markedsføring er trukket fram av mange virksomheter som en hindring. Markedsføring av etablerte ikt-løsninger som er beregnet på informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter eller koordinering av deres tjenester, kan bidra til økt bruk. Når slike løsninger finnes, men ikke brukes, utnyttes ikke gevinsten av investeringen på en tilfredsstillende måte. FAD har en rolle i å formidle mulighetene for elektronisk samhandling i forvaltningen.

### **Behov for datadefinisjoner og god datakvalitet**

Mangel på datadefinisjoner og dårlig datakvalitet er en hindring for gjenbruk av informasjon. Det er den enkelte virksomhet som eier informasjonen, som er ansvarlig for dette. Undersøkelsen

viser at mange virksomheter oppfatter samordningen av datadefinisjoner som mangelfull, og de færreste gjør egne datadefinisjoner tilgjengelig for andre virksomheter. For å få til elektronisk informasjonsutveksling er det behov for samordning og systematisk presentasjon av datadefinisjoner for de forskjellige datakildene.

Undersøkelsen viser videre at mindre enn én av fem virksomheter oppfatter dårlig datakvalitet som et hinder. I analysene av tre tjenestemråder kom det likevel fram at god datakvalitet er en forutsetning for å kunne utnytte og utveksle elektronisk informasjon.

### **Manglende kunnskap om ikt**

Tilstrekkelig kunnskap om ikt i departementene og virksomhetene er avgjørende for å sikre utvikling av gode løsninger for elektronisk informasjonsutveksling. En tredel av virksomhetene mente de ikke var i besittelse av den rette kompetansen. Virksomhetenes manglende kunnskap om hvilke muligheter ikt gir, er et hinder for utnyttelse av relevant felles informasjon og for videreutvikling av offentlige tjenester.

Undersøkelsen viser også at departementene og virksomhetene oppfatter hindringer for elektronisk informasjonsutveksling ulikt. Denne ulikheten i seg selv gjør at det kan reises spørsmål ved departementenes forståelse av hva som er hindringer for elektronisk informasjonsutveksling. At departementene og virksomhetene har ulik nærhet til problemstillingene, kan forklare noe av forskjellene i oppfatningen av hindringer. Analysen av søknad om studiefinansiering viste hvor viktig departementets rolle er ved utvikling og effektivisering av tjenesteproduksjon, i forbindelse med blant annet endringer i lovverk og forskrifter og i å sikre en hensiktsmessig finansiering. Ulike oppfatninger om hindringer kan gjøre det vanskelig å prioritere riktige tiltak og følge opp virksomhetenes arbeid med å få til bedre elektronisk informasjonsutveksling.

## 6 Er det satt i verk nødvendige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?

I perioden 2002–2006 har to handlingsplaner og én strategi vært sentrale virkemidler i arbeidet for å fremme elektronisk informasjonsutveksling i offentlig sektor. Nærings- og handelsdepartementet hadde ansvaret for å utarbeide handlingsplanen *eNorge 2005*, mens Moderniseringsdepartementet<sup>84</sup> hadde ansvaret for utarbeidelsen av *Strategi for IKT i offentlig sektor* og handlingsplanen *eNorge 2009 – det digitale spranget*.<sup>85</sup> *eNorge 2005* dekket perioden 2002–2005, *Strategi for IKT i offentlig sektor*<sup>86</sup> dekket perioden 2003–2005, mens tiltakene i *eNorge 2009 – det digitale spranget* skal gjennomføres i perioden 2005–2009.

Gjennomgangen av disse tre dokumentene viser at det er beskrevet en rekke tiltak og mål som til sammen utgjør satsingen på ikt med tanke på å effektivisere offentlig forvaltning i perioden 2002–2009. Totalt skal hele 115 mål og tiltak nås innen 2009. 61 av disse er mer eller mindre konkrete tiltak. FAD opplyser i denne sammenhengen om at planene var ment å være ambisiøse.<sup>87</sup>

Tabell 6.1 viser antall tiltak og det vi har definert som rettede tiltak i eNorge-planene og ikt-strategien. Med *rettede tiltak* menes tiltak som i hovedsak er rettet mot å fremme elektronisk informasjonsutveksling eller *gjenbruk* på tvers av offentlige virksomheter og forvaltningsnivåer og/

eller mellom det offentlige og næringsliv/privatpersoner.<sup>88</sup>

Det totale antallet tiltak er omtrent det samme i de tre dokumentene, mens antallet rettede tiltak er klart høyest i ikt-strategien. Disse tiltakene er også generelt mer konkrete enn de mer overordnede tiltakene i eNorge-planene.<sup>89</sup> Hvordan tiltakene skal prioriteres, framgår i liten grad av planene, utover at det i eNorge-planene er knyttet konkrete tidsfrister til tiltakene.

*eNorge 2009* har en uttalt målsetting om fokus på tverrgående prosjekter, noe som gjenspeiles i at antallet rettede tiltak i denne planen er doblet sammenlignet med *eNorge 2005*.<sup>90</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i denne sammenhengen uttalt at forskjellen mellom *eNorge 2005* og *eNorge 2009* skyldes skifte av fokus og behov for standardisering, i tillegg til en større vilje til å ta beslutninger sentralt.

I tillegg til tiltakene inneholder eNorge-planene en rekke mål som i varierende grad er knyttet opp mot tiltakene. *eNorge 2005* er her ryddig i den forstand at hvert prioriterte tiltak er knyttet opp til ett spesifikt mål. Det vil si at det til sammen i denne planen var 42 tiltak og mål som skulle nås innen 2005. I *eNorge 2009* er det angitt en rekke mål i tillegg til de konkrete tiltakene. *eNorge 2009* inneholder 21 prioriterte tiltak

Tabell 6.1 Antall tiltak presentert i handlingsplaner i perioden 2002–2009, antall og prosent

Handlingsplan	Tiltak totalt	Rettede tiltak	Andel rettede tiltak (%)
eNorge 2005	21	6	29
Strategi for IKT	19	18	95
eNorge 2009	21	12	57
<b>Totalt</b>	<b>61</b>	<b>36</b>	<b>59</b>

Kilde: Gjennomgang av handlingsplaner, N=61 (tiltak)

84) Senere Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

85) Ansvaret for ikt-politikken ble overført fra Nærings- og handelsdepartementet til Moderniseringsdepartementet i 2004.

86) Strategi for ikt i offentlig sektor er ett prioritert tiltak i *eNorge 2005* og er dermed også en utdyping og videre operasjonalisering av målene i planen (*Strategi for IKT i offentlig sektor*).

87) Møte med FAD, 29. februar 2008.

88) Enkelte tiltak går igjen i flere av planene, dette gjelder for eksempel e-signatur, felles infrastruktur for e-signatur, forenklet innrapportering og stedfestet informasjon.

89) De rettede tiltakene i *Strategi for IKT i offentlig sektor* er særlig knyttet til Altinn og felles infrastruktur for elektronisk signatur (e-signatur).

90) *eNorge 2009 – det digitale spranget*.



og 33 mål som skal nås innen 2009. Mens de aller fleste tiltakene i *eNorge 2009* har frist i 2005 eller 2006, skal majoriteten av målene nås i perioden 2007–2009. To mål skal imidlertid nås innen utgangen av 2006. Disse målene er såpass konkrete at de regnes blant de rettede tiltakene i den videre analysen.<sup>91</sup>

Tiltakene som skal bidra til å øke tverrgående elektronisk informasjonsutveksling i offentlig sektor, er først og fremst knyttet til følgende områder:<sup>92</sup>

- a) fjerning av hindringer for informasjonsutveksling
- b) elektronisk signatur i offentlig sektor<sup>93</sup>
- c) felles infrastruktur for bruk av eID og e-signatur i offentlig sektor
- d) bedre elektronisk samhandling ved økt interoperabilitet (blant annet etablering av forvaltningsstandarder)
- e) bedre grunndata på personområdet
- f) alle virksomheter i offentlig sektor skal innarbeide hvordan de skal gjøre bruk av åpne standarder, tjenesteorientert arkitektur og åpen kildekode i aktuelle plandokumenter

I tillegg kommer tiltak som først og fremst skal gi bedre og mer effektive tjenester for borgere og næringsliv, her tiltak knyttet til:

- g) etablering av innbyggerportalen MinSide på Norge.no
- h) forenklet innrapportering for næringslivet / Altinn som næringslivets inngangsportal til det offentlige
- i) tilgang på all offentlig stedfestet informasjon gjennom Norge digitalt

*Strategi for IKT i offentlig sektor* har definert tre tiltaksområder som må løses sentralt med tanke på å legge til rette for brukerrodding, effektivisering og forenkling i den enkelte sektor/virksomhet:<sup>94</sup>

91) De to målene er: 1) I løpet av 2006 skal det være etablert et sett av forvaltningsstandarder for data og dokumentutveksling. 2) I løpet av 2006 skal alle virksomheter i offentlig sektor ha innarbeidet hvordan de skal gjøre bruk av åpne standarder, tjenesteorientert arkitektur og åpen kildekode i aktuelle plandokumenter. (*eNorge 2009 – det digitale spranget*).

92) Flere av tiltakene går igjen i begge planene, men er her bare nevnt én gang.

93) Lov om elektronisk signatur (LOV-2001-06-15-81) trådte i kraft 1. juli 2001. Loven ble endret 1. juli 2005. EUs direktiv 1999/93/EC implementeres i norsk lov.

94) *Strategi for IKT i offentlig sektor (2003–2005)*.

- 1) innrapportering, gjenbruk av og tilgjengelighet til data
- 2) en felles infrastruktur for elektroniske signaturer (PKI)
- 3) kunnskapsforvaltning

De to første tiltaksområdene vurderes som rettede tiltak.

## 6.1 Mål, aktiviteter og innretning av de enkelte tiltakene

Ut fra målformuleringene og aktivitetsbeskrivelsene kan de rettede tiltakene beskrives gjennom følgende tiltaksinndeling:<sup>95</sup>

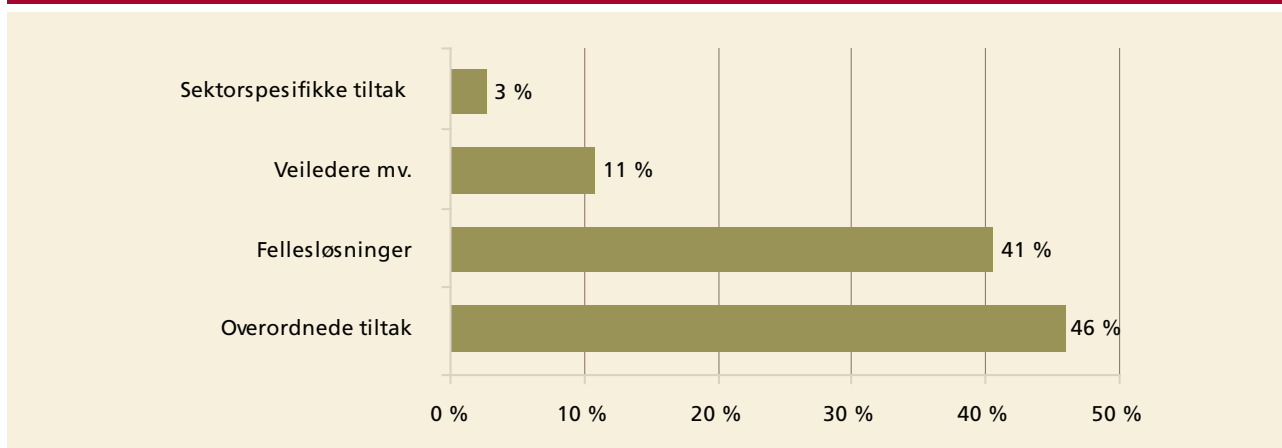
- *Overordnede tiltak*: Sektorovergripende tiltak som på et overordnet nivå legger til rette for, eller kan ses som forutsetninger for, økt elektronisk informasjonsutveksling på tvers i offentlig forvaltning (tiltak knyttet til PKI/eID, forvaltningsstandarder, felles ikt-arkitektur, åpen kildekode/standard, grunndata, regelverk).
- *Fellesløsninger*: Sektorovergripende løsninger som skal bedre samspillet mellom det offentlige og privatpersoner, det offentlige og næringslivet og/eller innad i offentlig sektor (tiltak knyttet til MinSide, Altinn, Norge digitalt).
- *Veiledere mv.*: Tiltak som i hovedsak skal bidra til praktisk hjelp og slik bidra til virksomhetenes arbeid med elektronisk informasjonsutveksling (for eksempel veiledere i gevinstrealisering, digital ledelse).
- *Sektorspesifikke tiltak*: Sektorspesifikke tiltak som fremmer gjenbruk på tvers innenfor én sektor (IPLOS-registeret i helsesektoren).

Figur 6.1 viser de rettede tiltakene fordelt etter denne beskrivelsen. De ulike tiltakskategoriene er ikke gjensidig utelukkende, men indikerer hvilke mål de forskjellige tiltakene helt eller delvis retter seg mot. I denne kategoriseringen er bare tiltak (og to mål) med frister innen utgangen av 2006 tatt med (totalt 37).

46 prosent av tiltakene som skal være gjennomført innen utgangen av 2006, er i større eller mindre grad forutsetninger for å oppnå elektronisk informasjonsutveksling på tvers i offentlig sektor. Dette er tiltak som Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvar for, som sektorovergripende departement.

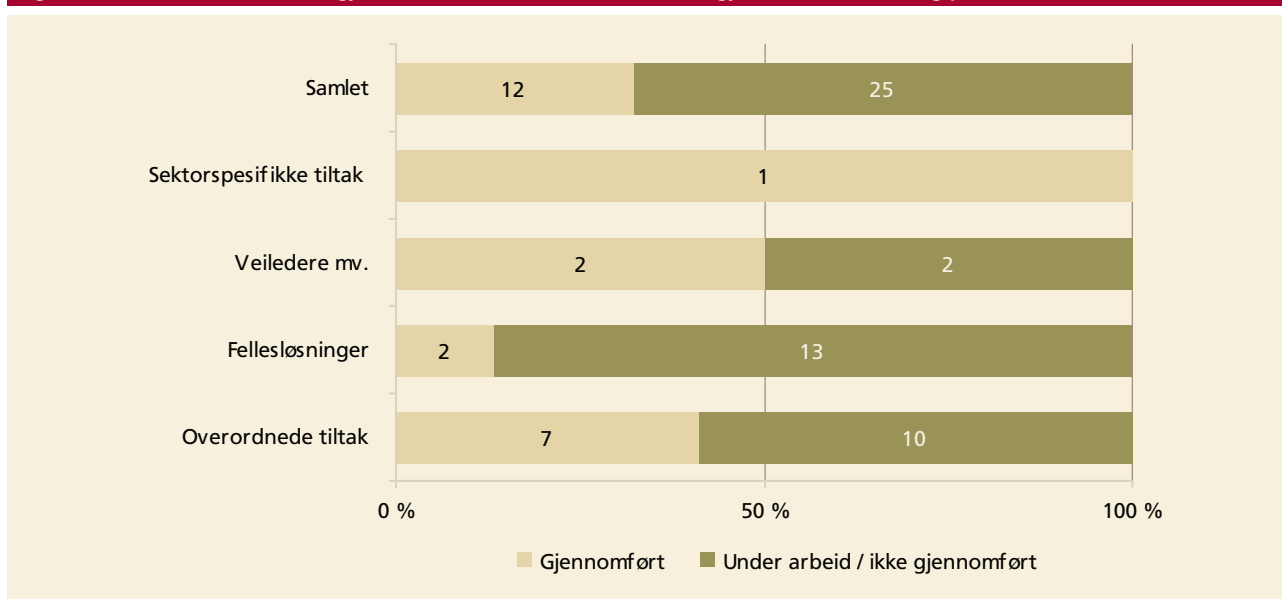
95) Flere tiltak kan omhandle samme område, for eksempel er det flere tiltak på området PKI/eID.

Figur 6.1 Tiltak/mål i handlingsplanene fordelt på typer av tiltak



Kilde: Gjennomgang av tiltak i handlingsplaner/strategi, N=37

Figur 6.2 Andel av tiltak som er gjennomført eller under arbeid / ikke gjennomført, antall og prosent



Kilde: Gjennomgang av tiltak i handlingsplaner/strategi, N=37

Undersøkelsen viser at de fleste av disse tiltakene fremdeles er under arbeid, eller ikke er gjennomført, se figur 6.2.

Figur 6.2 viser at en tredel av tiltakene (12 av 37) opplyses å være gjennomført.<sup>96</sup> Om lag halvparten av disse er overordnede tiltak som legger til rette for elektronisk informasjonsutveksling. De fleste tiltakene i denne kategorien er enten under arbeid eller ikke gjennomført.

Et av de viktigste tiltakene for å bedre informasjonsutvekslingen mellom offentlige virksomheter, er arbeidet med PKI/eID.<sup>97</sup> Flere av tiltakene knyttet til dette feltet, er oppgitt som gjennomført, for eksempel utarbeidelse av kravspesifika-

sjon for PKI og felles krav til elektroniske signaturer.<sup>98</sup> PKI-problematikken er imidlertid fremdeles ikke løst,<sup>99</sup> noe som medfører at andre tiltak tar lengre tid en forutsatt. MinSide, for eksempel, omfatter i dag ikke tjenester som inkluderer sensitive opplysninger. Tiltak knyttet til PKI/eID har vært med i alle de tre handlingsplanene/strategiene.

I Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* vektlegges tilsvarende tiltaksområder som var sentrale i eNorge-planene, som for eksempel standardisering, PKI/eID (felles sikkerhetsløsninger) og felles ikt-arkitektur. Dette viser at det fortsatt er nødvendig å prioritere disse områdene for å sikre utviklingen av elektroniske tjenester i offentlig sektor.

96) Brev fra FAD, 28. februar 2008, underveisrapport eNorge 2009 – Status for måloppnåelse og tiltak – oktober 2006.

97) Møte med FAD, 29. februar 2008.

98) Møte med FAD, 29. februar 2008.

99) Møte med FAD, 29. februar 2008.

Dokumentanalysen av tildelingsbrev til statlige virksomheter for årene 2004 (84 virksomheter) og 2006 (80 virksomheter) og årsrapporter fra samme år viser at tildelingsbrevene i liten grad ble benyttet til å gi virksomhetene styringssignaler knyttet til tiltakene i eNorge-planene. Der tiltakene i eNorge-planene omtales, skjer dette i generelle vendinger uten at det stilles konkrete krav om måloppnåelse. Dette gjenspeiles i årsrapportene, der det i begrenset grad rapporteres om disse tiltakene. Årsaker til dette kan i tillegg til manglende føringer i tildelingsbrev, både være manglende relevans for virksomhetene og/eller at tiltakene allerede er gjennomført. I årsrapportene for 2006 er det flere virksomheter som peker på manglende sikkerhetsportal og felles PKI-løsning som begrensende for å kunne iverksette tiltak. For eksempel uttaler Statens innkrevingsentral følgende i årsrapporten for 2006:

*"Minside.no-portalen har vært forsinket, men er nå i drift. Portalen kan være en innfallsport til Statens innkrevingsentralers webside og selvbetjeningstjenester døgnet rundt når den offentlige PKI-løsningen en eller annen gang blir satt i drift."*

## 6.2 Status for sektorovergrepene tiltaksområder

Tiltakene under kategoriene overordnede tiltak og fellesløsninger er sektorovergrepene tiltak som på ulike måter legger til rette for elektronisk utveksling av informasjon i offentlig sektor. Nedfor er utvalgte områder som er sentrale forutsetninger for å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling, analysert nærmere.

### 6.2.1 Ikt-arkitektur og gjenbruk av innrapporterte data

*eNorge 2009* slår fast at en velfungerende ikt-arkitektur er en forutsetning for samspill mellom viktige registre. Med ikt-arkitektur menes rammeverk og prinsipper for oppbygning både av et ikt-system og for samspill mellom forskjellige ikt-systemer. Et slikt samspill er helt avgjørende for at data som er innrapportert fra privatpersoner og næringsliv, kan gjenbrukes.

*eNorge 2009* refererer til forprosjektrapporten *Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor*,<sup>100</sup> som ble avgitt i juni 2004, som en start

100) *Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor. Strategier og tiltak for mer samordning på IT-området, juni 2004* <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/hdk/2004/0016/ddd/pdfv/216451-arkitektur.pdf>.

på det såkalte arkitekturarbeidet. I rapporten anbefales det blant annet at:

- De viktigste *grunndataregistrene*<sup>101</sup> bør gjennomgås med tanke på gjenbruk og en mer helhetlig tilgjengeliggjøring av informasjonen.
- Viktige begreper i elektronisk samhandling bør *samordnes*. Dette gjelder for eksempel metadata for felles grunndata.
- Det bør lages *felles prinsipper, metoder og krav til samhandlingsløsninger*, det vil si en ikt-arkitektur for samhandling.
- Det bør organiseres en tydelig *koordineringsfunksjon* sentralt.

### Gjennomgang av grunndataregistre

I *eNorge 2009* er det satt som mål at det i løpet av 2006 skal være utredet hvordan man både skal kunne heve kvaliteten og øke utvekslingen av data på personinformasjonsområdet. Som en oppfølging av dette målet ble det nedsatt en arbeidsgruppe av Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet som leverte rapporten *Utteksling av grunndata på personinformasjonsområdet* i juni 2007. Rapporten dokumenterer sentrale virksomheters bruk av og nye behov for utveksling av personinformasjon. Rapporten peker dessuten på dobbelregistrering av opplysninger.

Vår undersøkelse indikerer at det finnes minst 50 forskjellige dataregistre som forvaltes av statlige virksomheter. Dette tallet er imidlertid svært usikkert, og det finnes per i dag ingen samlet oversikt over alle offentlige registre i forvaltningen, og hvilke data disse inneholder.

Oppgaveregisteret i Brønnøysund skal holde løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter til statlige myndigheter. Gjennom lov om Oppgaveregisteret<sup>102</sup> er alle statlige virksomheter pliktig til å rapportere til Oppgaveregisteret om hvilke innrapporteringer de krever av næringslivet. Oppgaveregisteret omfatter bare informasjon fra næringslivet som lovmessig må innrapporteres til det offentlige. Kommunalt rapporteringsregister (KOR) er et nokså likt register over innrapportering av oppgaveplikter til departementer og underliggende etater fra alle kommuner.<sup>103</sup>

101) Med *grunndata* menes her data om egenskaper ved de enhetene som registreres, for eksempel organisasjonsnummer og adresse. Det finnes imidlertid per i dag ingen enhetlig definisjon av hva som betegnes som grunndata i forvaltningen.

102) Lov 1997-06-06 nr. 35: lov om Oppgaveregisteret.

103) Forskrift om kommunalt rapporteringsregister (KOR).

Verken Oppgaveregisteret eller KOR gir noen samlet oversikt over hvilken informasjon privatpersoner avgir til det offentlige, og hvilken informasjon de enkelte virksomhetene oppbevarer. Utover dette er det ikke foretatt noen gjennomgang av de viktigste grunndataregistrene i undersøkelsesperioden.

**Samordning og gjenbruk av innrapporterte data** *eNorge 2009* har som mål at begreper og metadata for viktig fellesinformasjon i offentlig sektor skulle avklares og samordnes innen 2006. Oppgaveregisteret og kommunalt rapporteringsregister (KOR) er de viktigste kildene for innrapporterte data og datadefinisjoner i forvaltningen.

Lov om Oppgaveregisteret § 5 pålegger offentlige organer å samordne oppgaveplikter. Dette innebærer at et offentlig organ plikter å sjekke om andre offentlige organer allerede henter inn de samme opplysningene før en oppgaveplikt settes i verk. Prosessen innebærer også en saksbehandling hos Oppgaveregisteret som uavhengig vurderer mulighetene til samordning. Samordning kan skje ved at opplysningene overføres mellom virksomhetene i stedet for at de hentes inn to ganger. Oppgaveregisteret har ingen myndighet til å pålegge samordning. I prinsippet kan saken meldes inn til et samordningsråd underlagt Nærings- og handelsdepartementet<sup>104</sup> for avgjørelse i tilfelle uenighet mellom Oppgaveregisteret og den offentlige virksomheten som har oppgaveplikten. Så langt har denne muligheten ikke blitt brukt.<sup>105</sup>

Brønnøysundregistrene påpeker at Oppgaveregisteret inneholder mange definisjoner som er svært like, og som mest sannsynlig kunne vært samordnet. Som årsaker til at dette arbeidet ikke er kommet lenger, viser Brønnøysundregistrene blant annet til at:

- Lover og regelverk har avvikende definisjoner på begreper.
- Offentlige virksomheter lar være å undersøke om samordning er mulig.
- Samordning vurderes som tungvint/vanskelig, og den offentlige virksomheten velger bevisst å registrere en ny oppgaveplikt i stedet for gjenbruk.

Det har vært en intensjon at Altinn skal bidra til samordning av datadefinisjoner. I første omgang har man oppnådd at alle skjema som gjøres til-

gjengelige gjennom Altinn, også blir registrert i Oppgaveregisteret. Dette er et nødvendig grunnlag for samordning, men man har foreløpig ikke oppnådd ønsket effekt når det gjelder reduksjon av antall definisjoner i Oppgaveregisteret.<sup>106</sup>

Verken Oppgaveregisteret eller KOR gir noen samlet oversikt over datadefinisjoner for informasjon om privatpersoner eller som virksomhetene samlet besitter.

### **Felles prinsipper, metoder og krav til samhandlingsløsninger**

I *eNorge 2009* er det satt som mål at alle offentlige virksomheter i løpet av 2006 skulle ha innarbeidet hvordan de skulle gjøre bruk av åpne standarder, tjenesteorientert arkitektur og åpen kildekode i aktuelle plandokumenter. Et samlet målbilde for ikt-arkitektur i forvaltningen er imidlertid først presentert i Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, som ble lagt fram i desember 2006. Knyttet til ikt-arkitektur er stortingsmeldingen fulgt opp med prosjektet *Felles arkitektur for offentlig sektor* (FAOS) som utreder og anbefaler prinsipper for arkitektur, fellesprosesser, tjenester og komponenter og styringsmekanismer i forvaltningen. Prosjektet overleverte en sluttrapport til Fornyings- og administrasjonsdepartementet i desember 2007.<sup>107</sup>

### **Sentral koordineringsfunksjon**

Som oppfølging av en av anbefalingene i forprosjektrapporten *Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor* om å etablere en sentral koordineringsfunksjon, ble Koordineringsorganet for eForvaltning (KoeF) opprettet i 2004. KoeFs arbeid omtales nærmere i kapittel 6.7.

### **6.2.2 Begrenset standardisering av elektroniske systemer og løsninger**

Elektronisk utveksling av informasjon mellom offentlige virksomheter forutsetter enighet om hvordan informasjonen skal overføres mellom virksomhetenes ikt-systemer og hvordan informasjonen skal tolkes i ikt-systemene. Standardisering skal bidra til at alle involverte ikt-systemer følger de samme spesifikasjonene ved overføring av informasjon.<sup>108</sup>

106) Kilde: Brønnøysundregistrene.

107) *Felles IKT-arkitektur i Offentlig Sektor: Et utredningsprosjekt fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, utført av en selvstendig, tverrsektoriell arbeidsgruppe. September til desember 2007.*

108) Andre løsninger kan også tenkes, for eksempel at alle involverte bruker produkter fra samme leverandør, eller at partene blir enige om løsninger som ikke er standardiserte.

104) Se forskrift til lov om Oppgaveregisteret §§ 19 og 20.

105) Møte med Brønnøysundregistrene, 21. november 2005.



*eNorge 2009* påpeker at standardisering, spesielt innenfor kommunikasjon og datautveksling, er viktig for å få til økt elektronisk samhandling. I 1992 fikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet lovhjemmel til å pålegge statsforvaltningen å bruke standardbaserte produkter for datautveksling, gjennom NOSIP-pålegget. Norsk OSI<sup>109</sup> Profil (NOSIP), er en katalog over obligatoriske og anbefalte standarder for datakommunikasjon med og i forvaltningen. Første katalogversjon ble utgitt i 1992. Den siste versjonen ble utgitt i 2000 (NOSIP-3). Formelt sett er statlig forvaltning pålagt å følge anbefalingene i NOSIP-3. Pålegget anses imidlertid i dag som utdatert, og i 2004 ble spørsmålet om endring eller avvikling av NOSIP-pålegget stilt.<sup>110</sup> Et problem for utbredelsen av denne standarden har blant annet vært lange overgangsordninger for virksomhetene.<sup>111</sup>

I perioden fram til 2004 hadde Statskonsult et særlig ansvar for å følge opp ikt-standardisering i statsforvaltningen. En person i Statskonsult ble dedikert til dette arbeidet.<sup>112</sup> Etter 1. januar 2004 ble Statskonsult omgjort fra direktorat til aksjeselskap. I perioden 2004–2006 ble det overordnede standardiseringsarbeidet nedprioritert av FAD.<sup>113</sup> Fra starten av 2006 ble standardiseringsarbeidet noe mer prioritert, og FAD opprettet Standardiseringsrådet med medlemmer fra en rekke offentlige virksomheter pluss Norstella og Standard Norge. Det ble samtidig opprettet et standardiseringssekretariat i FAD.<sup>114</sup>

*eNorge 2009* har som mål at det i løpet av 2006 skulle være etablert forvaltningsstandarder for data- og dokumentutveksling. Referansekatalogen for ikt-standarder i offentlig sektor ble vedtatt av regjeringen 17. desember 2007.<sup>115</sup> I referansekatalogen pekes det på at det er valgt å begynne med noen få utvalgte standarder. Det er planer om å utrede flere standarder med tanke på en mer omfattende katalog.

109) OSI står for Open Systems Interconnection og refererer til et rammeverk som er utviklet av den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO.

110) Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor, juni 2004, side 19.

111) Møte med FAD, 29. februar 2008.

112) Møte med Statskonsult, 12. februar 2008.

113) Møte med FAD, 29. februar 2008.

114) Medlemmer i Standardiseringsrådet, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/Standardiseringsradet/Medlemmer.html?id=476304>.

115) *Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor* [http://www.regjeringen.no/Upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Referansekatalog\\_IT-standarder\\_v1.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Referansekatalog_IT-standarder_v1.pdf).

## Faktaboks 6.1 Godkjente standarder for offentlig forvaltning

- HTML 4.01 og XHTML 1.0 (standardisert av W3C) er *anbefalt* primærformat for publisering på offentlige nettsider.
- Portable Document Format, PDF 1.4 eller nyere eller PDF-A (internasjonal standard ISO 19005), er *obligatorisk* dokumentformat for publisering av ferdigstilte dokumenter på offentlige nettsider når det er behov som ikke dekkes av HTML 4.01, for eksempel bevaring av formatering.
- Open Document Format, ODF 1.0 (internasjonal standard ISO/IEC 26300), er *obligatorisk* dokumentformat for publisering av dokumenter på offentlige nettsider når det er behov som ikke dekkes av HTML 4.01, og dokumenter skal kunne bearbeides videre.
- Web Content Accessibility Guidelines, WCAG, 1.0, er *anbefalt* for offentlige nettsted for universell utforming, slik at også brukergrupper med spesielle behov har tilgang.
- ECMA Office Open XML,<sup>116</sup> OOXML, ECMA 376, skal observeres i påvente av at standarden justeres slik at den kan anses som åpen.

Kilde: Referansekatalog for IKT-standarder i offentlig sektor<sup>116</sup>

Samtlige av standardene som er godkjent, gjelder publisering av dokumenter på offentlige nettsteder.<sup>117</sup> Det er i referansekatalogen ikke foreslått standarder for overføring av informasjon mellom ikt-systemer. Det er heller ikke foreslått standarder for hvordan begreper og innholdsstruktur av informasjon skal beskrives.

### 6.2.3 eID og e-signatur

En allment tilgjengelig (for privatpersoner, næringsliv og forvaltningen selv) infrastruktur for eID og e-signatur har vært høyt prioritert av ulike regjeringer i en årrekke. *eNorge 2005* hadde som mål at en infrastruktur skulle være på plass innen utgangen av 2005, og *Strategi for IKT i offentlig sektor (2003-2005)* hadde en felles infrastruktur for e-signatur som ett av tre prioriterte områder. *eNorge 2009* framhever eID og e-signatur som nødvendige forutsetninger for elektroniske tjenester med gitte behov for informasjonssikkerhet. Det påpekes at brukerne kan gjenbruke samme eID mot mange tjenester, både fra offentlige og

116) Det er primært Microsoft som står bak denne spesifikasjonen.

117) Rundskriv om referansekatalog for it-standarder i offentlig sektor, 20. desember 2007 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Rundskriv/2007/Referansekatalog-for-IT-standarder-i-off.html?id=494951&epslanguage=NO>.

private tjenestetilbydere. Dette er enklere og mer effektivt for den enkelte enn en situasjon der sikkerhetsbehov løses separat for hver tjeneste. Resultatet av separate sikkerhetsløsninger er flere forskjellige brukernavn, passord og lignende for brukerne.

En elektronisk ID (eID) er et sett med opplysninger om en bruker, som sammen med en autentiseringsmekanisme kan benyttes for å verifisere en påstått identitet. Beskrevet med andre ord brukes en eID til å verifisere at originalnøkkelen benyttes for å låse opp en dørlås. Ulike eID-er kan ha forskjellig sikkerhetsnivå avhengig av styrken på autentiseringsmekanismene. For bruk av Altinn var det definert fire sikkerhetsnivåer der 1 er laveste nivå, og 4 er høyeste nivå. De aller fleste skjemaene og opplysningene i Altinn krever nivå 2. Innsyn i noen rapporter fra NAV krever nivå 3, og signering av gjeldsbrev fra Statens lånekasse for utdanning krever nivå 4. FAD har i april 2008 etablert et nytt rammeverk for sikkerhetsnivåer som i stor grad korresponderer med inndelingen for Altinn.

#### Faktaboks 6.2 Definerte sikkerhetsnivåer for eID

- Nivå 1: Identifikasjon med fødselsnummer, ingen autentisering.
- Nivå 2: Innlogging med brukernavn og passord eller enkel PIN-kode.
- Nivå 3: Innlogging med Minid med PIN-kode fra skattekort for 2007 eller senere, eventuelt passord til mobiltelefon. En PKI-basert eID av typen Person Standard er også på dette nivået.
- Nivå 4: Innlogging med smartkort med PKI-basert eID av typen Person Høyt eller Virksomhet.

Kilde: Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor, utgitt av FAD, april 2008

Begrepet signatur brukes mange steder i lover og annet regelverk, og ved overgang til elektronisk kommunikasjon er det nødvendig å avklare hvordan krav til signering skal håndteres. Elektronisk signatur er, ifølge lov om elektronisk signatur, data i elektronisk form som er knyttet til andre elektroniske data og som kan brukes til å kontrollere at disse stammer fra den som framstår som undertegner. I sammenheng med elektroniske tjenester vil en elektronisk signatur, beskrevet på en annen måte, være en verifisering av at den som har fått utlevert den originale nøkkelen til låsen, også er den som vrir om nøkkelen når døren skal åpnes.

E-signaturloven<sup>118</sup> implementerer EUs direktiv om elektroniske signaturer<sup>119</sup> i norsk lov. I loven defineres tre typer elektronisk signatur: elektronisk signatur, avansert elektronisk signatur og kvalifisert elektronisk signatur.

#### Faktaboks 6.3 Tre sikkerhetsnivåer ved elektronisk signatur

- *Elektronisk signatur* er et vidt begrep som kan brukes om alle metoder som knytter en person til et dokument eller annen informasjon. For eksempel regnes bruk av PIN-koder ved levering av selvangivelse som signatur fordi bruken knyttes til innleveringen gjennom både brukerdialogen og logging i systemene.
- *Avansert elektronisk signatur* skal være entydig knyttet til undertegneren og kunne identifisere denne i ettertid. Den skal være laget ved hjelp av midler som bare undertegneren har kontroll over og gi en sikker knytning mellom signaturen og de data som signeres slik at det i ettertid kan oppdages om dataene har blitt endret.
- *Kvalifisert elektronisk signatur* er en avansert elektronisk signatur med tilleggskrav til utsteder av sertifikater (må oppfylle krav til kvalifisert utsteder av sertifikater) og til signeringsløsningen.

Kilde: Lov om elektronisk signatur

Ifølge e-signaturloven skal en kvalifisert elektronisk signatur være like bindende som en håndskrevet signatur.

Avansert og kvalifisert e-signatur kan i dag framstilles gjennom bruk av PKI-teknologi. En PKI (Public Key Infrastructure) er en teknologi for storskalabruk av elektronisk signatur på Internett.<sup>120</sup>

Norske offentlige virksomheter har i hovedsak valgt bare å benytte elektronisk signatur og ikke avansert signatur (enkelt eID) til elektroniske

118) Lov om elektronisk signatur, se <http://www.lovdata.no/all/nl-20010615-081.html>.

119) Community Framework for Electronic Signatures, Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council.

120) Den eneste standardiserte teknologien som kan oppfylle krav til avansert/kvalifisert elektronisk signatur, er offentlig-nøkkel kryptografi. Slike systemer er basert på par av private og offentlige krypteringsnøkler. Brukeren skal som den eneste ha full kontroll på privat nøkkel (signeringsnøkkel – kan for eksempel legges i et smartkort), mens offentlig nøkkel (verifiseringsnøkkel) kan spres fritt. Dette oppfylder kravene til avansert e-signatur siden bare brukeren har tilgang til å signere, samtidig som hvem som helst kan verifisere en signatur. Denne mekanismen kan brukes til å signere et dokument eller til å logge på et system (autentisering). Siden verifisering av en signatur bare krever tilgang til åpen informasjon (offentlig nøkkel), kan PKI brukes mellom kommunikasjonsparter som ikke kjenner hverandre fra før.



transaksjoner på Internett. Som eksempel kan de fleste skjemaene i Altinn leveres ved hjelp av en eID på nivå 2. Selvangivelse levert med bruk av PIN-koder er et annet eksempel. Det finnes imidlertid også eksempler på flere offentlige virksomheter som i dag benytter avanserte signaturer og autentisering med bruk av PKI i enkelte tjenester. Foruten Statens lånekasse for utdanning gjelder dette eksempelvis for tjenesten Min Journal (for utveksling av informasjon mellom pasienter og helsepersonell ved flere sykehus), elektronisk innrapportering fra finansinstitusjoner til Kredittilsynet og Statens kartverks tinglysningstjeneste.

### **Etablering av allmenn infrastruktur for PKI-basert eID og e-signatur i det private markedet**

I *eNorge 2005* valgte den daværende regjeringen som strategi at en allment tilgjengelig infrastruktur for eID og e-signatur skulle bygges gjennom konkurransemekanismene. Forvaltningen skulle stille krav, koordinere og bruke sin posisjon som kunde. Dette valget bygger på to sentrale forutsetninger:

- At markedsaktører ønsker og klarer å levere tjenester og produkter som tilfredsstiller forvaltningens krav.
- At det eksisterer et velfungerende marked.

På oppdrag fra det daværende Moderniseringsdepartementet utarbeidet en bredt sammensatt arbeidsgruppe *Kravspesifikasjoner for PKI i offentlig sektor*<sup>121</sup> i januar 2005 der krav til PKI-basert eID er definert.<sup>122</sup> Denne felles kravspesifikasjonen ble utarbeidet for å klargjøre forvaltningens krav til PKI-løsninger og som grunnlag for eventuelle felles rammeavtaler til bruk i offentlig sektor. Rammeavtaler skal kunne inngås med selvdeklarete tilbydere.<sup>123</sup> Hos Post- og teletilsynet ble det som følge av dette etablert en tilsynsordning<sup>124</sup> for utstedere av kvalifisert eID og et system for selvdeklarasjon<sup>125</sup> for eID-utstedere.

De to mest sentrale aktørene i markedet er bankene gjennom BankID-samarbeidet<sup>126</sup> og

Buypass.<sup>127</sup> BankID er bankenes fellesløsning for eID og e-signatur. En BankID kan brukes i alle BankID brukersteder uavhengig av hvilken bank som er utsteder. SpareBank1 var den første av de større bankene som ved årsskiftet 2004/2005 startet utstedelsen av BankID. Ved utløpet av 2007 var det utstedt ca. 900 000<sup>128</sup> BankID-er, og de flere norske banker er i gang med utstedelse til sine kunder. Norsk Tipping har siden 2001 hatt tilbud om spill på Internett ved bruk av smartkort med PKI-basert eID fra Buypass.<sup>129</sup> I oktober 2004 startet Norsk Tipping en overgang til bruk av smartkort for alle sine kunder, og per januar 2008 er det utstedt ca. 2 mill. Buypass-kort<sup>130</sup> til tippeskunder. Disse kortene inneholder imidlertid ikke en PKI-basert eID. Kunden må selv sørge for å skaffe seg en kortleser og laste ned en kvalifisert, PKI-basert eID til smartkortet sitt.

I *eNorge 2009* er det satt som mål at det innen utgangen av 2006 skulle inngås felles avtaler om utstedelse av eID til offentlige virksomheter<sup>131</sup> og til ansatte i offentlig sektor slik at disse kan signere kommunikasjon fra forvaltningen til borgere og næringsliv eller internt i forvaltningen. Ansvar for tiltaket er delt mellom FAD og Brønnøysundregistrene, og ansvaret for å inngå og forvalte felles rammeavtaler med aktører i markedet på vegne av staten og kommunesektoren er lagt til Brønnøysundregistrene.<sup>132</sup>

Med utgangspunkt i *Strategi for utbredelse av PKI-anvendelser i forvaltningen*,<sup>133</sup> lagt fram av Moderniseringsdepartementet i februar 2005, ble det vedtatt å inngå en rammeavtale om en felles sikkerhetsportal der alle godkjente, PKI-baserte eID utstedt i markedet kunne verifiseres ved pålogging til offentlige tjenester på Internett.

Medio 2005 inngikk Brønnøysundregistrene en rammeavtale med BBS AS om levering av tjenester for en sikkerhetsportal. Statlige virksomheter som skulle ta i bruk eID og e-signatur, ble pålagt å bruke denne sikkerhetsportalen. Bruk av portalen ble også sterkt anbefalt i kommunesek-

121) [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter\\_planer/Rapporter/2004/Kravspesifikasjon-for-PKI-i-offentlig-se.html?id=106067](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/Rapporter/2004/Kravspesifikasjon-for-PKI-i-offentlig-se.html?id=106067).

122) *Kravspesifikasjonen for PKI* er en forvaltningsstandard fastsatt av FAD med hjemmel i e-forvaltningsforskriften § 27.

123) En selvdeklartert tilbyder er en virksomhet som har verifisert at den oppfyller forhåndsbestemte kriterier.

124) I henhold til lov om elektroniske signaturer.

125) Forskrift om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere (FOR-2005-11-21-1296).

126) Se <http://www.bankid.no> for mer informasjon.

127) Buypass er eid i fellesskap av Norsk Tipping og Ergo Group. Se <http://www.buypass.no> for mer informasjon.

128) Se <http://www.bankid.no/index.db2?id=4293>.

129) Fram til mai 2005 ble Buypass med eID utstedt av ZebSign. I mai 2005 startet Buypass egen utstedelse av eID.

130) Kilde: Buypass AS.

131) Det vil si virksomhetssertifikater – se nedenfor.

132) Se *eNorge 2009*, prioriterte tiltak, nummer 11, side 34.

133) [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter\\_planer/Planer/2005/Strategi-for-utbredelse-av-PKI-anvendelse.html?id=476736&epslanguage=NO](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/Planer/2005/Strategi-for-utbredelse-av-PKI-anvendelse.html?id=476736&epslanguage=NO)

toen.<sup>134</sup> Kontrakten mellom Brønnøysundregistrene og BBS hadde som krav at bare PKI-basert eID skulle kunne brukes for tilgang til tjenester gjennom sikkerhetsportalen. Det skulle ikke være mulig å bruke engangspassord (som PIN-koder fra Skatteetaten eller Altinns løsning) til annet enn å be om å få utstedt en PKI-basert eID gjennom sikkerhetsportalens registreringstjeneste.

En sentral forutsetning i avtalen mellom Brønnøysundregistrene og BBS var at BBS skulle være totalleverandør med underleverandører som tilbydere av PKI-basert eID. Ansvaret for å inngå avtaler med eID-utstederne ble derfor delegert til BBS. På tross av at enkelte banker og Buypass har løsninger som etter selvdeklarasjonsordningen er godkjent for bruk for offentlige tjenester, lyktes det ikke BBS å inngå felles rammeavtaler med disse aktørene. Den viktigste årsaken var uenighet om forretningsmodeller. Bankene og Buypass krevde blant annet å kunne tilby sine tjenester direkte til hver enkelt offentlige virksomhet, mens forvaltningen ønsket å forenkle dette slik at forvaltningen samlet sett bare trengte én brukerstedsavtale for en sikkerhetsportal.<sup>135</sup> I juni 2006 ga FAD og Brønnøysundregistrene opp forsøkene på å bli enig med bankene og Buypass om forretningsmodeller,<sup>136</sup> og avtalen mellom Brønnøysundregistrene og BBS ble avvirket. Dette førte til at sikkerhetsportalen, som var etablert og i pilotdrift, ble lagt på is.

Imidlertid, som følge av pålegget om at statlige virksomheter skulle benytte sikkerhetsportalen til eID og e-signatur, ble det satt i gang en rekke prosjekter i offentlige virksomheter (statlige virksomheter og kommuner) for å tilpasse interne systemer til bruk av sikkerhetsportalen. Også arbeidet med tjenesteutvikling i flere statlige virksomheter ble planlagt ut fra løpet som ble lagt med etableringen av sikkerhetsportalen. Bortfallet av sikkerhetsportalen har medført forsinkelser og ekstra kostnader for disse offentlige virksomhetene. Et konkret eksempel er at lanseringen av MinSide ble utsatt fra planlagt oppstart i desember 2005<sup>137</sup> til 18. desember 2006 fordi en alter-

nativ påloggingstjeneste måtte på plass. Et annet eksempel er utviklingen av den elektroniske saksbehandlingstjenesten for Statens lånekasse for utdanning, jf. kapittel. 4.4.2.

### **Virksomhetssertifikater for offentlige virksomheter**

I *eNorge 2009* framheves mulighetene for bruk av virksomhetssignaturer (basert på virksomhetssertifikater) både internt i forvaltningen, mellom offentlige virksomheter og næringsliv og mellom private virksomheter. Virksomhetssertifikater eliminerer behovet for at alle ansatte i offentlig sektor skal ha personlig eID. Målet er at virksomhetssertifikater til offentlige virksomheter skal dekkes av rammeavtaler mellom kommersielle leverandører og Brønnøysundregistrene på vegne av forvaltningen innen utgangen av 2006. Slike rammeavtaler er inngått mellom NAV og Buypass og mellom Akershus Universitetssykehus (på vegne av Norsk Helsenett) og Buypass, men bortsett fra aktører som er omfattet av disse avtalene, er offentlige virksomheter henvist til å kjøpe virksomhetssertifikater individuelt i markedet.

#### **6.2.4 Felles ikt-systemer**

Ifølge OECD er det fortsatt et relativt lite antall virksomheter som tilbyr sine tjenester koordinert med andre virksomheter.<sup>138</sup> Dette understøttes av Altinns brukerundersøkelse for 2006<sup>139</sup> der 71,3 prosent av respondentene svarer at det er for lite samordning av offentlig informasjon på Internett, og 90,6 prosent svarer at all offentlig informasjon og skjemaer bør være tilgjengelig gjennom en felles portal. Altinn og MinSide er eksempler på felles ikt-systemer som gir offentlige virksomheter tilgang til felleskomponenter og sentrale funksjoner for elektroniske tjenester, og som også gir brukerne en felles inngangsport (portal) til forvaltningen.

#### **Altinn**

Altinn<sup>140</sup> er primært en portal for innrapportering fra næringslivet til forvaltningen. Altinn ble lansert i desember 2003 av Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet og SSB. Per starten av februar 2008 tilbyr 23 offentlige virksomheter innrapportering gjennom Altinn, og to av tre bedrifter leverer sine skjemaer gjennom Altinn. I starten hadde Altinn fokus på elektroniske skjema-

134) *eKommune 2009 – det digitale spranget*, Kommunenes Sentralforbund, 2005.

135) Brev til samtlige statsetater og KS om felles sikkerhetsinfrastruktur for elektronisk kommunikasjon med offentlig sektor, 20. september 2006, [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/nyh/2006/0046/ddd/pdfv/290547-20062009\\_brev\\_til\\_samtlige\\_statsetater\\_og\\_ks.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/nyh/2006/0046/ddd/pdfv/290547-20062009_brev_til_samtlige_statsetater_og_ks.pdf).

136) Se [http://www.brreg.no/presse/pressemeldinger/2006/06/sp\\_avvikling.html](http://www.brreg.no/presse/pressemeldinger/2006/06/sp_avvikling.html).

137) Se St.prp. nr. 1 (2005–2006) fra Moderniseringsdepartementet, utgiftskapittel 1500.

138) OECD eGovernment Studies, Norway, avsnitt 7.1, side 132.

139) Brukerundersøkelse for Altinn 2006 [https://www.altinn.no/upload/3/Brukerundersøkelse\\_2006.pdf](https://www.altinn.no/upload/3/Brukerundersøkelse_2006.pdf).

140) Altinn sentralforvaltning er en avdeling av Brønnøysundregistrene. <http://www.altinn.no>.

maer fylt ut i selve portalen, og dette er fortsatt en viktig del av tjenesten. Senere er tjenestegrensesnitt for rapportering direkte fra avgivers ikt-systemer (for eksempel et regnskapssystem) lagt til.

Antallet offentlige virksomheter som kan nås gjennom Altinn, antallet skjemaer og typer innrapporteringer som kan gjøres gjennom portalen, og tilfanget av annen informasjon (for eksempel regelverksinformasjon og skjemakatalog) øker stadig.

I Altinn legger hver offentlig virksomhet ut sine egne skjemaer, og innrapportering gjøres separat til hver enkelt offentlig virksomhet. Det er ikke lagt til rette for gjenbruk av data på tvers av offentlige virksomheter, verken gjennom preutfylling (bare tilgjengelig for hver enkelt offentlig virksomhet) eller gjennom felles skjemaer der data blir innrapportert én gang og så sendt til flere offentlige virksomheter.

Det har vært et mål at Altinn skal bidra til samordning av datadefinisjoner og dermed indirekte til å legge til rette for økt elektronisk informasjonsutveksling i offentlig sektor. Det er et absolutt krav at datadefinisjoner fra alle skjemaer som tilbys i Altinn, skal legges i Oppgaveregisteret.<sup>141</sup>

Brønnøysundregistrene arbeider med anskaffelsesprosessen for neste generasjon Altinn-løsning med et mål om å ha første versjon av denne løsningen på plass høsten 2009. I en pressemelding<sup>142</sup> 8. februar 2008 sier Brønnøysundregistrene at videre arbeid vil rettes mot fellesperspektiv for offentlig sektor med tjenester som går på tvers av etatsgrensene.

### MinSide

MinSide er en portal som skal gi privatpersoner tilgang til personalisert offentlig informasjon og til visse former for kommunikasjon med forvaltningen slik som søknader og svar. MinSide var opprinnelig planlagt lansert i juli 2005, men dette ble først utsatt til desember 2005<sup>143</sup>, og så igjen utsatt inntil lanseringen skjedde 18. desember 2006.

141) Pålagt gjennom lov om Oppgaveregisteret, men spesielt fulgt opp av Altinn.

142) *Anskaffelsesprosessen for ny Altinn-løsning fortsetter*, melding fra Altinn, 8. februar 2008, <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Aktuelt-og-presse/Nyhetsarkiv/Anskaffelsesprosessen-for-ny-Altinn-losning-fortsetter>.

143) Se St.prp. nr. 1 (2005–2006) fra Moderniseringsdepartementet, utgiftskapittel 1500.

Minid tilbyr pålogging til en rekke offentlige tjenester basert på de samme standardene som lå til grunn for sikkerhetsportalen, men det brukes passord og PIN-kode for pålogging. Minid tilbyr ikke e-signatur.

Mange av tjenestene som tilbys gjennom MinSide, utføres i systemene til den aktuelle offentlige virksomheten og med brukergrensesnittet til disse systemene. En bruker som er logget inn med Minid, blir automatisk logget på i systemene til de aktuelle virksomhetene. Det er ønske om å utvide både antallet tjenester og antallet tjenestetilbydere på MinSide.<sup>144</sup> Det er også planlagt bedre kalenderfunksjoner og bedre funksjoner for å sende og motta meldinger fra offentlige virksomheter. Tjenester som kan inkludere bruk av sensitive personopplysninger, kan foreløpig ikke tilbys i MinSide som har Minid for autentisering. Slike tjenester vil kreve bruk av eID på nivå 4.

MinSide er ikke orientert mot elektronisk informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter. Personer får tilgang til separate tjenester fra forskjellige offentlige virksomheter (statlige virksomheter og kommuner) uten at informasjonen kan sammenstilles på tvers av disse. MinSide har imidlertid integrasjon med en rekke offentlige registre (for eksempel Folkeregisteret og GAB) slik at brukeren kan hente informasjonen om seg selv fra disse registrene.

---

### 6.3 Fornyings- og administrasjonsdepartementets virkemidler

Forankring av tiltak og prosjekter i budsjett og/eller regelverk er normalt to sentrale virkemidler i et departements arbeid. I arbeidet med den nasjonale ikt-politikken rår imidlertid FAD i liten grad over denne typen virkemidler. FAD oppgir selv at det er en betydelig utfordring for departementet at tiltak og mål i eNorge-planene ikke var budsjettforankret før planene ble avlevert. Finansiering av tverrgående ikt-tiltak i sentral regi, har ifølge FAD, hatt mindre gjennomslag enn finansiering av ikt-utvikling i enkeltsektorer.<sup>145</sup> Det er tidligere uttrykt bekymring over at de som har hatt ansvaret for samordning, er gitt få virkemidler, at finansieringen av tverrsektorielle tiltak har vært undervurdert, og at regelverket ikke i til-

144) Se [https://minside.norge.no/portal/dt/OmMinSide/MinSide-Innholdsfoerder-MinSide\\_GruppeArtikler\\_artikkel-1127199331893\\_lang-nb\\_1124440336028.html](https://minside.norge.no/portal/dt/OmMinSide/MinSide-Innholdsfoerder-MinSide_GruppeArtikler_artikkel-1127199331893_lang-nb_1124440336028.html).

145) Møte med FAD 12. januar 2007.

strekkelig grad har vært samordnet.<sup>146</sup> Rikstrygdeverket (nå NAV) påpeker at ikt generelt gis en lite sentral plass i statsbudsjett og tildelingsbrev, og at det derfor er en risiko for at en målsetting som mangler forankring, ikke vil gi de rette incentivene til samordning i underliggende departementer og etater.<sup>147</sup> Skattedirektoratet viser til at statlige virksomheter måles på mer etatsspesifikke tjenester, og at aktiviteter som samordning derfor ofte nedprioriteres.<sup>148</sup>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har selv beskrevet koordinering av ikt-politikken som et "mykt" område med begrenset tilgang på virkemidler.<sup>149</sup> Siden 2004 har departementet opprettet flere samarbeidsfora med formål å fremme elektronisk samordning og samhandling i offentlig sektor, for eksempel:<sup>150</sup>

- Koordineringsorganet for eForvaltning (KoeF)
- Standardiseringsrådet
- eKontaktgruppen

Sammen utgjør disse sentrale virkemidler i FADs arbeid for å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling i offentlig sektor. Foraene har til dels ulike formål og ulik sammensetning. KoeF er sammensatt av toppledere fra de største statlige virksomhetene, noe som bidrar til å sikre forankring av beslutningsprosessene i disse etatene.<sup>151</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet har understreket behovet for at også virksomhetene forstår betydningen av samordning<sup>152</sup>, og etableringen av KoeF kan slik sett ha god effekt.<sup>153</sup>

De fleste sakene KoeF har drøftet, har omhandlet elektronisk samhandling og samordning i offentlig sektor. Siden oppstarten har KoeF kommet med innspill til FAD i forbindelse med en rekke viktige tiltak, blant annet MinSide, Sikkerhetsportalen/eID, forvaltningsstandarder og ikt-arki-

tektur.<sup>154</sup> Mer konkret har FAD benyttet KoeFs innspill i forbindelse med planlegging og strategi for arbeidet med MinSide og Sikkerhetsportalen. Tiltakene er i stor grad forberedt og/eller initiert av FAD før de har blitt drøftet i KoeF.<sup>155</sup> Normal prosedyre er at FAD deretter arbeider videre med sakene i etterkant av KoeFs behandling, i lys av de anbefalingene KoeF har kommet med.<sup>156</sup> FAD påpeker at KoeF er et rådgivende organ uten beslutningsmyndighet.<sup>157</sup>

Regjeringen opprettet Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI) 1. januar 2008. DIFI skal bidra til samordnet og kostnadseffektiv ikt-bruk i offentlig sektor,<sup>158</sup> og er et virkemiddel i gjennomføringen av regjeringens ikt-politikk.

Standardiseringsrådets formål er å være tilrettelegger og pådriver for systematisk bruk av ikt-standarder i offentlige virksomheter. Rådet har slik sett et langt smalere mandat enn KoeF.<sup>159</sup> Foruten representanter for statlig og kommunalt forvaltningsnivå består rådet av ikt-eksperter og organisasjoner som har standardisering som kjernevirksomhet.<sup>160</sup> Standardiseringsrådet skal primært utarbeide *anbefalinger* til FAD om ikt-standarder.<sup>161</sup>

Rådets anbefalinger om konkrete forvaltningsstandarder ligger til grunn for den første versjonen av referanse katalogen som ble vedtatt av regjeringen før jul i 2007.<sup>162</sup> At en standard behandles på regjeringsnivå og gjøres obligatorisk for alle offentlige virksomheter, utgjør et tydelig skifte.<sup>163</sup> Etablering av slike forvaltningsstandarder basert på åpne ikt-standarder anses som et grunnleggende element for å skape en vel fungerende offentlig sektor, med god intern samhandling og et godt tjenestetilbud til innbyggere og næringsliv.<sup>164</sup>

146) Innst. S. nr. 85 (2005–2006) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur (Dokument nr. 3:4 (2005–2006)).

147) Møte med Rikstrygdeverket, 28. november 2005.

148) Møte med Skattedirektoratet, 8. desember 2005.

149) Møte med Moderniseringsdepartementet, 23. november 2005.

150) Andre fora er Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet og PKI-forumet.

151) Møte med Moderniseringsdepartementet, 23. november 2005 og møte med Statskonsult, 17. november 2005.

152) Møte med Moderniseringsdepartementet, 23. november 2005.

153) Møte med Moderniseringsdepartementet, 23. november 2005.

154) Brev fra FAD, 28. februar 2008.

155) Brev fra FAD, 28. februar 2008.

156) Brev fra FAD, 28. februar 2008.

157) Møte med FAD, 29. februar 2008. Møte med Skattedirektoratet, 8. desember 2005.

158) DIFIs internettside: <http://www.difi.no>.

159) FADs internettside: Mandat for Standardiseringsrådet, 22. juni 2006.

160) FADs internettside: Mandat for Standardiseringsrådet, 22. juni 2006. Møte med FAD, 29. februar 2008.

161) FADs internettside: Mandat for Standardiseringsrådet, 22. juni 2006.

162) Møte med FAD, 29. februar 2008.

163) Møte med FAD, 29. februar 2008.

164) Høringsnotat, 4. mai 2007 fra Standardiseringsrådet.



eKontaktgruppen er en interdepartemental embetsmannsgruppe som skal assistere i samordningen av regjeringens ikt-politikk.<sup>165</sup> Ikt-politikken er sektoroverskridende og griper inn i de fleste departementers ansvarsområder. eKontaktgruppen er det sentrale forumet for koordinering av ikt-politikken mellom departementene.<sup>166</sup> Medlemmene velges av det enkelte departement, og FAD ser det som en utfordring at medlemmene i gruppen har ulike roller i sine departementer.<sup>167</sup> eKontaktgruppen er først og fremst et forum for utveksling av informasjon, og det tas ingen beslutninger i gruppen.<sup>168</sup> En rekke sentrale tema har blitt diskutert i eKontaktgruppen de senere år, av disse har elektronisk signatur/PKI, Sikkerhetsportalen, MinSide og Altinn vært gjengangere.<sup>169</sup> eKontaktgruppen var også involvert i arbeidet med St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.<sup>170</sup>

For å kunne pålegge etater å gjøre noe på en bestemt måte er det nødvendig med konkrete vedtak på tilstrekkelig høyt nivå.<sup>171</sup> En generell myndighet til å ta denne typen avgjørelser fordrer imidlertid sektorkompetanse og god konsekvensforståelse for andres forvaltningsområder.<sup>172</sup> Skattedirektoratet etterlyser et organ med makt og myndighet til å harmonisere datadefinisjoner og lovverk for bedre å tilrettelegge for samhandling, og påpeker blant annet at fraværet av et slikt organ øker sannsynligheten for at etatene prioriterer egne interesser ved utviklingen av systemer.<sup>173</sup> FAD på sin side, understreker at det har skjedd en forskyvning de senere år i retning av en større vilje til å ta beslutninger sentralt, særlig når det gjelder standardisering.<sup>174</sup>

165) Notat fra Avdeling for it-politikk i FAD, 3. mai 2007.

166) Referat fra eKontaktgruppen, 30. november 2004.

167) Møte med FAD, 29. februar 2008.

168) Møte med FAD, 29. februar 2008.

169) Diverse referater fra eKontaktgruppen i perioden 2004–2006.

170) Referater fra møte i eKontaktgruppen, blant annet 2. mars 2006 og 23. mars 2006.

171) Møte med Brønnøysundregistrene, 21. november 2005.

172) Møte med Moderniseringsdepartementet, 23. november 2005.

173) Møte med Skattedirektoratet, 8. desember 2005.

174) Møte med FAD, 29. februar 2008.

## 6.4 Planer og strategier for elektronisk informasjonsutveksling i departementene

Det er det enkelte fagdepartement som har ansvaret for å legge til rette for elektronisk utveksling av informasjon innen eget sektorområde. Stortinget har i den sammenhengen understreket hvor viktig det er at de ulike departementene og etatene fører en helhetlig politikk på dette området.<sup>175</sup>

På dette grunnlaget ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant samtlige departementer, der de blant annet ble spurt om de hadde utarbeidet planer eller strategier for hvordan målene knyttet til elektronisk informasjonsutveksling skulle nås. 9 av 17 departementer oppga å ha utarbeidet slike planer/strategier. En gjennomgang av planene viser at:

- Tre departementer har utarbeidet planer/strategier som følger opp prioriterte tiltak i eNorge-planene.
- To departementer har nedfelt eNorge-planenes mer generelle eller overordnede mål om "en enklere hverdag for folk flest" og "en samordnet og brukertilpasset offentlig sektor" i sine planer/strategier.
- To departementer har ingen uttalt kobling til eNorge-planene i sine planer/strategier.
- To departementer uttalte at de har slike planer uten at planene har blitt sendt til Riksrevisjonen.

De fem departementene som har en form for kobling mellom egne planer og eNorge-planene, har alle definert konkrete tiltak for å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling. Dette er tiltak som både skal fremme utveksling av informasjon innen egen sektor, og informasjonsutveksling på tvers av forvaltningssektorer og/eller næringsliv. Disse fem planene er også rimelig konkrete. De to planene som ikke har en direkte kobling til eNorge-planene, er langt mer generelle og utydelige når det gjelder å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling.

Disse skillelinjene mellom departementenes planer finnes også igjen i omtalen av *gevinstrealisering*. Der eNorge-planene er et referansepunkt, har man også en mer konkret omtale av gevinstrealisering enn i planene/strategiene som mangler denne tilknytningen.

175) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003).

## 6.5 Hvordan vurderer departementene Fornyings- og administrasjonsdepartementets samordningsrolle?

Som del av spørreundersøkelsen rettet mot samtlige departementer, ble departementene bedt om å vurdere Fornyings- og administrasjonsdepartementets innsats som koordinerende departement på seks ulike områder tilknyttet elektronisk informasjonsutveksling, jf. figur 6.3. Departementene ble bedt om å vurdere i hvilken grad FAD har bidratt innen deres departementsområde på en skala fra 1 til 6 (der 1 er *Stemmer ikke i det hele tatt* og 6 er *Stemmer i høyeste grad*). Figur 6.3 viser gjennomsnittsskåren på de ulike områdene.

Undersøkelsen viser at Fornyings- og administrasjonsdepartementet i liten grad har bidratt på de seks områdene departementene er bedt om å vurdere. Departementene svarer imidlertid svært forskjellig. Mens ett departement gjennomgående mener FAD i høyeste grad har bidratt til å fremme elektronisk informasjonsutveksling på departementets område, vurderer et annet departement FADs bidrag som nærmest ikke-eksisterende.

Figur 6.3 viser at det området departementene mener FAD i størst grad har bidratt på, er samarbeidsfora. Som vi tidligere har sett, har FAD opprettet tre fora som er forankret i henholdsvis virksomheter og departementer: Koordineringsorganet for eForvaltning, Standardiseringsrådet og eKontaktgruppen. FAD får lavest gjennomsnittsskår for arbeidet med å legge til rette for felles datadefinisjoner. Her kan det nevnes

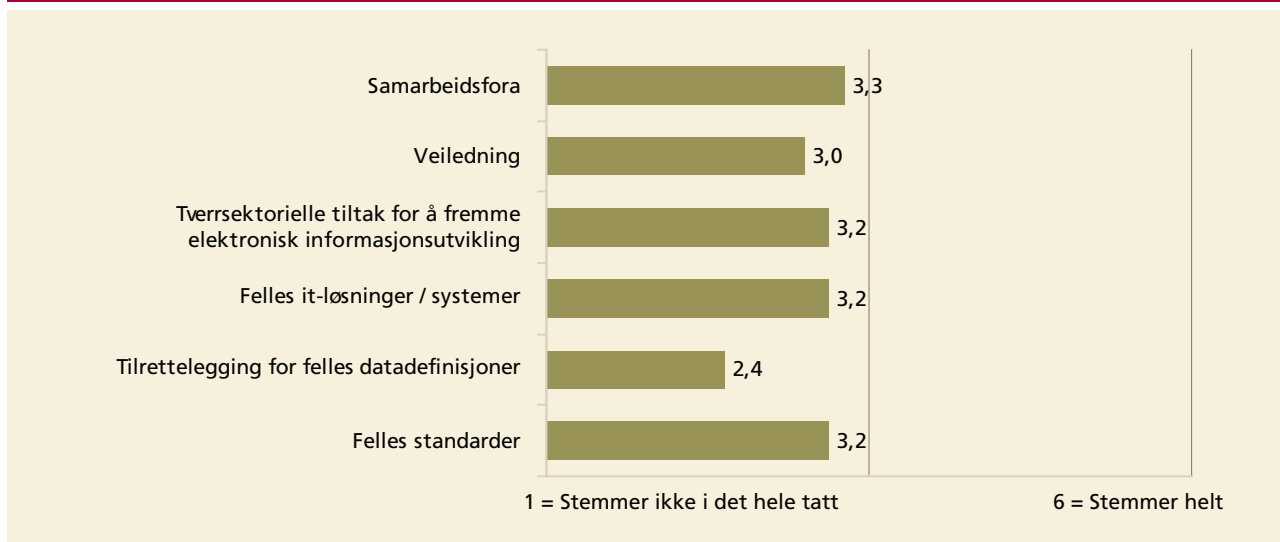
at Altinn skal bidra til samordning på dette området. Heller ikke på sentrale områder som standardisering, tverrsektorielle tiltak og felles ikt-løsninger mener departementene at FAD har bidratt i særlig grad.

For å kartlegge omfanget av FADs tiltak ble departementene også bedt om å *spesifisere FADs tiltak* på deres respektive ansvarsområder. Utover at flere departementer påpeker at arbeidet med felles PKI-løsning og felles ikt-arkitektur er viktig, ble få konkrete tiltak trukket fram. Det framkommer ikke i hvilken grad FAD har *fulgt opp eventuelle tiltak* siden det er få departementer som har svart på dette spørsmålet.

Fire departementer har forslag til tiltak som Fornyings- og administrasjonsdepartementet *burde* ha iverksatt. Økt fokus på standardisering og etablering av felles sikkerhetsløsninger trekkes fram som eksempler i denne sammenhengen.

Mens 14 departementer mener det er *behov for ytterligere virkemidler* (juridiske, økonomiske, organisatoriske eller pedagogiske) for å nå målet om elektronisk informasjonsutveksling og samordning, svarer to departementer at det ikke eksisterer et slikt behov. Behovet for økonomiske virkemidler og samarbeid framheves av de få departementene som utdypet hva det er behov for. Undersøkelsen viser videre at 14 departementer mener at *nye ikt-løsninger eller funksjonalitet er nødvendig* for å få til elektronisk utveksling av informasjon under departementets ansvarsområde. Ingen departementer svarer at det ikke er behov for utvikling av nye ikt-løsninger.

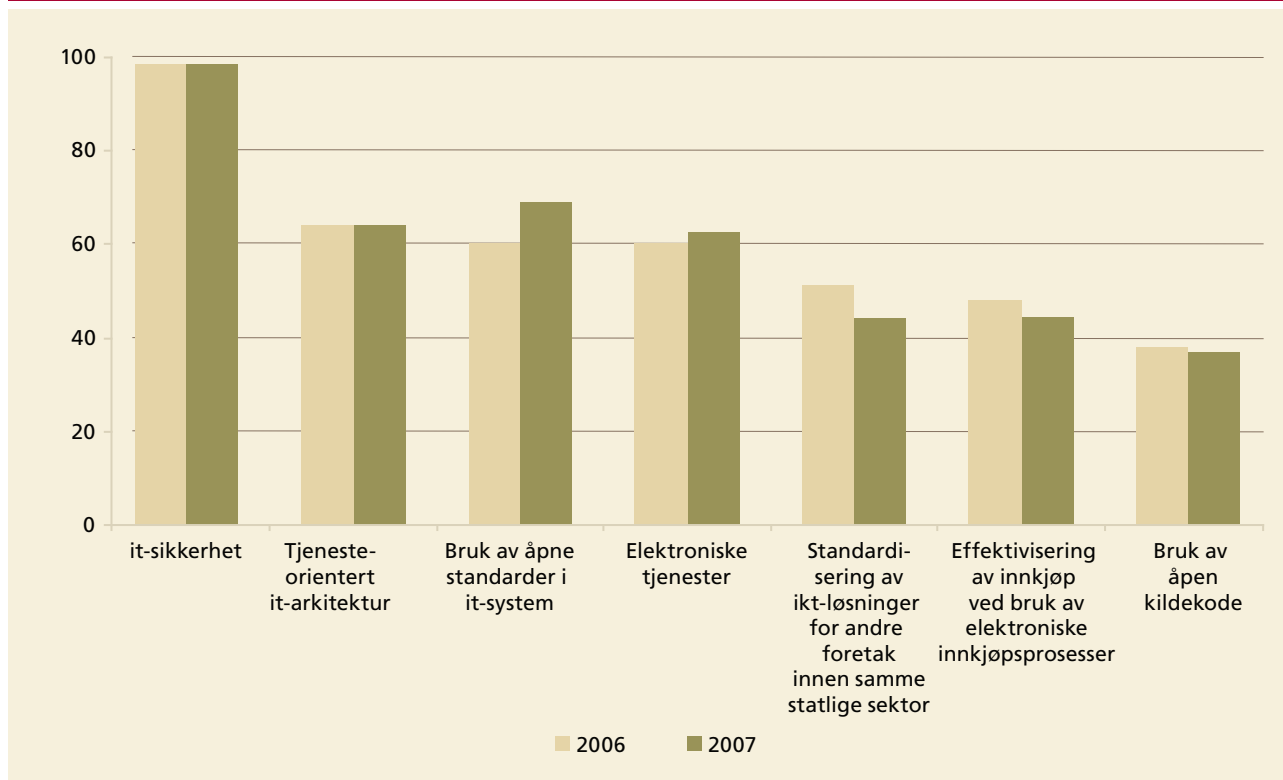
Figur 6.3 I hvilken grad har Fornyings- og administrasjonsdepartementet bidratt på følgende områder innen hvert departementsområde. Gjennomsnitt av svar



Kilde: Spørreundersøkelse departementer, N=17



Figur 6.4 Andelen virksomheter som har en oppdatert ikt-strategi, 2006 og 2007, prosent



Kilde: SSB, N=584

### 6.6 I hvilken grad er mål om elektronisk informasjonsutveksling nedfelt i virksomhetenes interne styringsdokumenter?

I *eNorge 2009* er det et uttalt mål at alle offentlige virksomheter innen utgangen av 2006 skal ha innarbeidet hvordan de skal gjøre bruk av åpne standarder, tjenesteorientert arkitektur og åpen kildekode i aktuelle plandokumenter.<sup>176</sup> FAD opplyser at dette målet er blitt videreført i brev til samtlige departementer.<sup>177</sup>

Statistisk sentralbyrå har gjennomført en undersøkelse av i hvilken grad bruk av blant annet åpne standarder, tjenesteorientert arkitektur og åpen kildekode er omtalt i statlige foretaks<sup>178</sup> ikt-strategier.<sup>179</sup> Figur 6.4 viser at om lag to av tre statlige foretak har inkludert tjenesteorientert arkitektur og åpne standarder, mens én av tre inkluderer et punkt om bruk av åpen kildekode i sine ikt-strategier.

Undersøkelsen viser også at rundt halvparten av alle statlige foretak har en ikt-strategi som er oppdatert i løpet av de to siste årene.

For å belyse i hvilken grad mål om elektronisk informasjonsutveksling er nedfelt i virksomhetenes interne styringsdokumenter, ble spørsmål om dette rettet til 140 statlige virksomheter.

Undersøkelsen viser at ca. 30 prosent av virksomhetene ikke omtaler elektronisk utveksling av informasjon som et mål/tiltak i noen av de interne styringsdokumentene. Figur 6.5 viser hvilke typer styringsdokumenter som virksomhetenes mål eller tiltak om elektronisk informasjonsutveksling er nedfelt i.

176) Åpen kildekode betyr at kildekode til et dataprogram er gjort tilgjengelig for alle.

177) Tiltaksmatrise for *eNorge 2009*, vedlegg til brev fra FAD, 28. februar 2008.

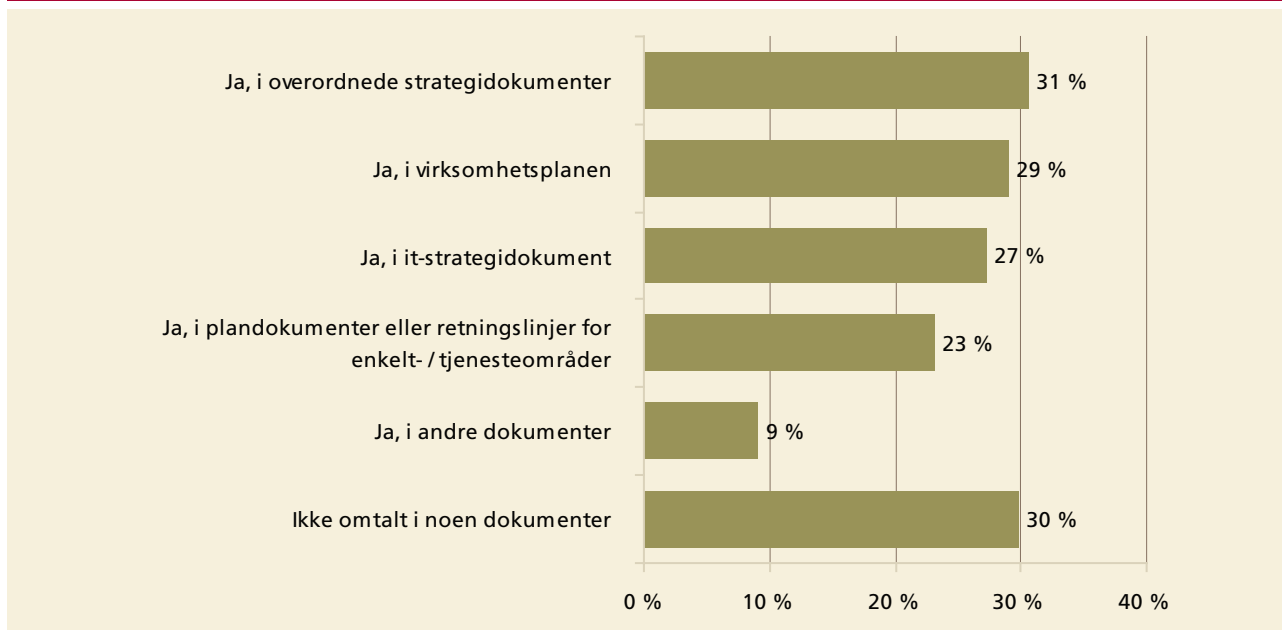
178) I denne undersøkelsen er sektorene stats- og trygdeforvaltningen, statens forretningsdrift, statlige låneinstitusjoner, statsforetak (100 prosent eid av staten) og Norges Bank definert som statlige foretak. Bruttoutvalget er for 2007 på 584 enheter. Det er et stort spenn i utvalget og i graden av selvstyre blant foretakene i undersøkelsen. SSBs internettside <http://www.ssb.no/iktbruks/> *Bruk av IKT i staten*, 2. kvartal 2007.

179) SSBs internettside <http://www.ssb.no/iktbruks/> *Bruk av IKT i staten*, 2. kvartal 2007.

### 6.7 Tiltak som er iverksatt av statlige virksomheter

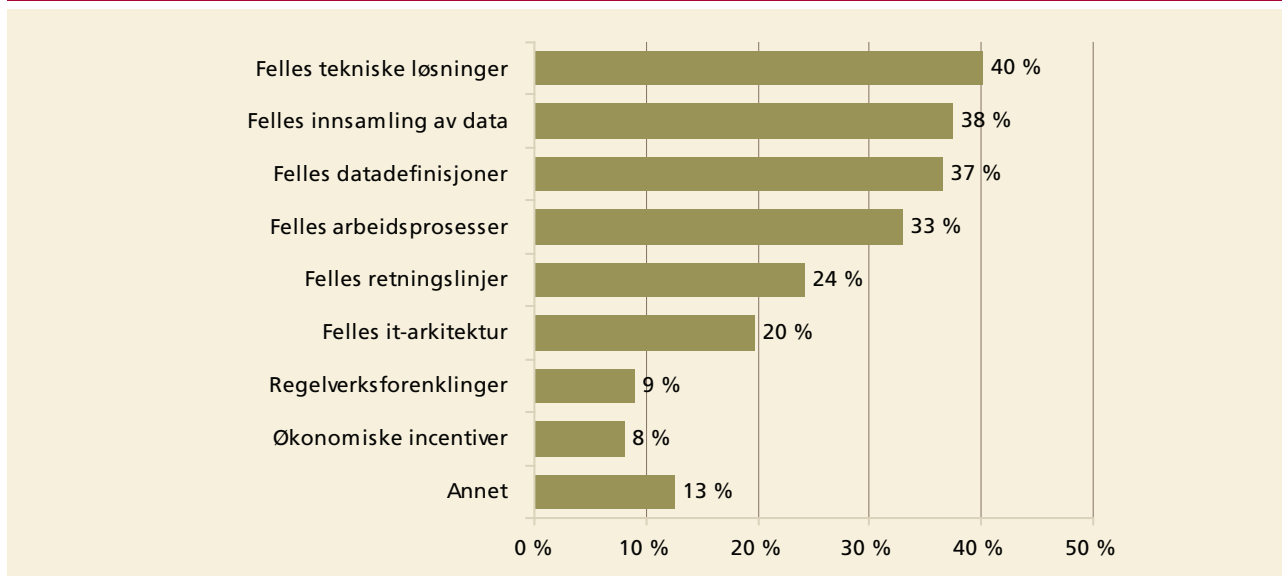
For å kartlegge i hvilken grad statlige virksomheter har inngått formelt samarbeid med andre offentlige virksomheter om konkrete tiltak for å øke elektronisk utveksling av informasjon, ble det stilt spørsmål om dette i Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Nesten samtlige virksomheter (93 prosent) oppgir at de har etablert et formelt samarbeid med andre kommunale eller

Figur 6.5 Er mål om elektronisk informasjonsutveksling nedfelt i virksomhetenes styringsdokumenter?



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

Figur 6.6 Andel virksomheter etter type samarbeid som er inngått med andre offentlige virksomheter



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=112

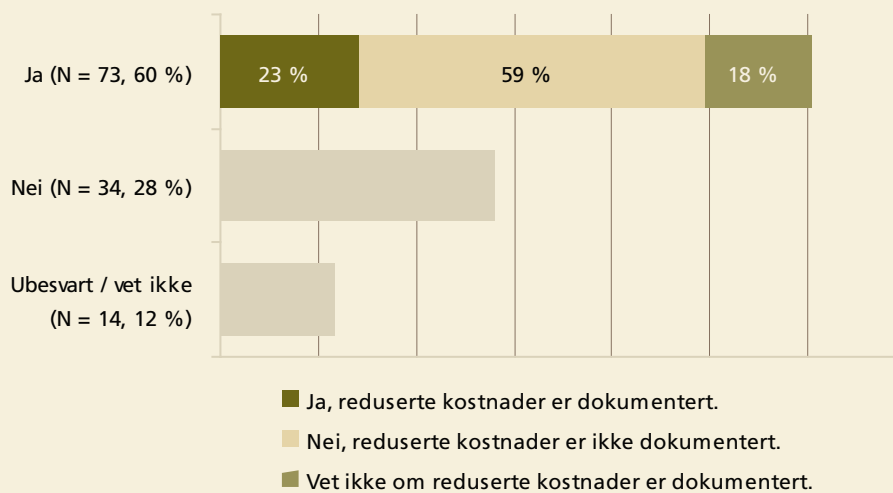
statlige virksomheter med tanke på å øke elektronisk utveksling av informasjon.

Figur 6.6 viser at 40 prosent av virksomhetene har etablert formelt samarbeid om felles tekniske løsninger, fulgt av felles innsamling av data (38 prosent) og felles datadefinisjoner (37 prosent). 20 prosent av virksomhetene oppgir at de har etablert et formelt samarbeid om felles it-arkitektur. Samarbeid om regelverksendringer (9 prosent) og økonomiske incentiver (8 prosent) er minst utbredt.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene også bedt om å svare på om de har gjennomført *ikt-samordningstiltak* de tre siste årene, og om dette i så fall har gitt reduserte kostnader.

Figur 6.7 viser at 60 prosent av virksomhetene oppgir å ha gjennomført samordningstiltak innenfor ikt-området de siste tre årene. Nesten en tredel av virksomhetene oppgir at de ikke har gjennomført slike tiltak. 12 prosent av de spurte sier at de ikke vet om slike tiltak er gjennomført, eller lar spørsmålet stå ubesvart.

**Figur 6.7 Har virksomheten gjennomført samordningstiltak de siste tre årene? Hvis ja, er reduksjoner i kostnadene dokumentert? Prosent**



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

Når man bare ser på de virksomhetene som oppgir å ha gjennomført slike samordningstiltak, framholder 23 prosent at de kan dokumentere at tiltakene har bidratt til reduserte kostnader for virksomhetene. 59 prosent av virksomhetene viser til at reduserte kostnader ikke er dokumentert. Det er her vanskelig å si om virksomhetene likevel kan ha oppnådd gevinstrealisering uten å ha dokumentert det. En andel på 18 prosent av virksomhetene oppgir at de ikke vet om reduserte kostnader er dokumentert.

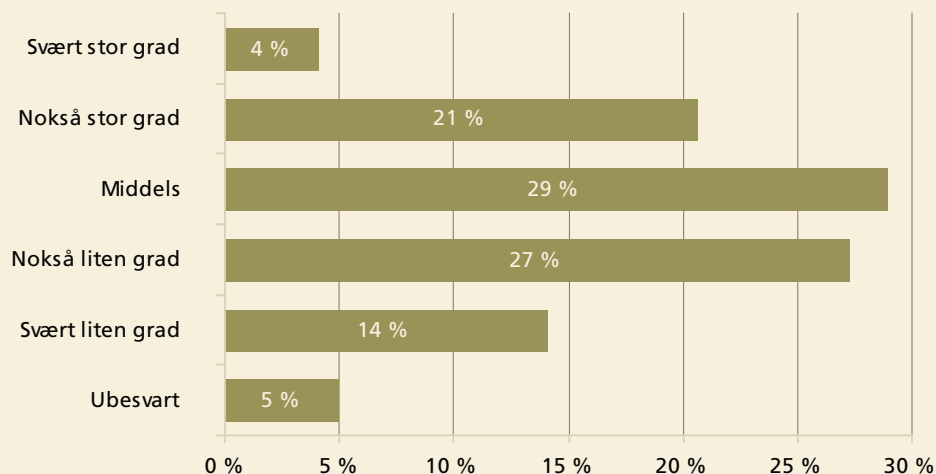
Analysen av de virksomhetene som oppgir at de har gjennomført samordningstiltak de tre siste årene, viser at disse i større grad enn andre virksomheter har følgende kjennetegn:<sup>180</sup>

- De har selv gjort informasjon tilgjengelig for elektronisk utveksling.
- De vet om konkret informasjon hos andre virksomheter som deres egen virksomhet kunne utnyttet.
- De har selv elektronisk informasjon som burde vært tilgjengelig for andre virksomheter.

### 6.8 I hvilken grad opplever virksomhetene eget fagdepartement som pådriver?

Virksomhetene ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere i hvilken grad de vurderer eget fagdepartement som pådriver for å oppnå større grad av elektronisk informasjonsutveksling.

**Figur 6.8 I hvilken grad har eget fagdepartement vært pådriver for en større grad av elektronisk informasjonsutveksling mellom virksomheten og andre offentlige virksomheter?**



Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter, N=121

180) Se også kapittel 4.

Figur 6.8 viser at 25 prosent av virksomhetene oppfatter eget departement som pådriver for økt elektronisk informasjonsutveksling i svært stor grad eller nokså stor grad. I overkant av 40 prosent av virksomhetene plasserer seg i den andre enden av skalaen og oppgir at eget fagdepartement i svært liten eller nokså liten grad har vært pådriver på dette området. Analysen viser at det er en klar tendens til at virksomhetene oppfatter eget fagdepartement som nøytral eller negativ når det gjelder å være pådriver for økt elektronisk informasjonsutveksling.

## 6.9 Vurderinger

### Mangelfull måloppnåelse på sentrale tiltaksområder

I eNorge-planene og *Strategi for IKT i offentlig sektor* er det til sammen presentert 115 tiltak og mål som utgjør satsingen på ikt med tanke på å effektivisere offentlig forvaltning i perioden 2002–2009. Utover definerte tidsfrister framkommer det ikke hvilke tiltak som skal prioriteres. Undersøkelsen viser at flertallet av tiltakene med frist innen utgangen av 2006 fremdeles er under arbeid eller ikke gjennomført. En nærmere undersøkelse av status for sentrale sektorovergripende tiltaksområder, viser også at målene bare i begrenset grad er fulgt opp, eller ikke nådd i perioden. Dette innebærer blant annet:

- Målene om å etablere en felles infrastruktur for elektronisk ID (eID) og elektronisk signatur ikke er nådd. Fraværet av den opprinnelig planlagte sikkerhetsportalen har for to av de undersøkte casene både ført til forsinkelser i utvikling av tjenester og ekstra kostnader for offentlige virksomheter som har basert seg på at man skulle etablere eID på høyeste sikkerhetsnivå gjennom sikkerhetsportalen.
- Det finnes ikke noen samlet oversikt over hvilke offentlige registre som finnes i forvaltningen, hvilke data registrene inneholder, eller hvilken informasjon de enkelte virksomhetene sitter på samlet sett.
- Offentlige virksomheter har, i mangel av en felles ikt-arkitektur, i stor grad vært henvist til både å planlegge og gjennomføre oppbygging av ikt-systemer og utveksling av informasjon mellom virksomhetene individuelt og pragmatisk i de enkelte tilfellene.

- Det er ikke etablert forvaltningsstandarder for data- og dokumentutveksling mellom ikt-systemer i forvaltningen.
- Standardisering har vært lavt prioritert. Særlig gjelder dette forhold som kan være med på å sikre at felles standarder for informasjonsutveksling i forvaltningen blir utbredt.
- Fellessystemene Altinn og MinSide utveksler informasjonen fra brukerne separat til de enkelte offentlige virksomhetene og tjenestene, og det er i liten grad er lagt til rette for gjenbruk av data på tvers av de offentlige virksomhetene.

I Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) vektlegges også overordnede tiltak som standardisering, felles sikkerhetsløsninger og felles ikt-arkitektur. Dette bekrefter betydningen av disse tiltaksområdene og tilsier et fortsatt behov for å vektlegge disse områdene i ikt-politikken.

Undersøkelsen viser at bare et fåtall av departementene har benyttet tildelingsbrev eller handlingsplaner/strategier i arbeidet med å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling på tvers av virksomheter og sektorer. Dette innebærer at departementene i liten grad har gitt føringer eller stilt konkrete krav knyttet til prioriterte tiltak/mål i tildelingsbrevene til virksomhetene for 2004 og 2006, og få departementer har utarbeidet planer med konkrete tiltak for å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling.

Dette gjenspeiler seg til dels i virksomhetenes interne styringsdokumenter og årsrapporter. Undersøkelsen viser at ca. en tredel av virksomhetene ikke omtaler elektronisk informasjonsutveksling som et mål i noen av sine interne styringsdokumenter. Videre har bare halvparten av statlige virksomheter en oppdatert ikt-strategi.

Samlet indikerer dette at departementene ikke i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling på tvers av offentlige virksomheter. Under halvparten av tiltakene er gjennomført, og FAD mangler en tydelig prioritering av tiltak som på et overordnet nivå vil bidra til å legge til rette for økt elektronisk utveksling av informasjon.

### FAD oppleves i liten grad som pådriver for elektronisk informasjonsutveksling

Undersøkelsen viser at få departementer mener FAD i tilstrekkelig grad har bidratt som tilrette-

legger for økt elektronisk informasjonsutveksling på tvers av offentlige virksomheter. Departementene anser også at FAD i liten grad har bidratt med tiltak på sine områder.

FAD rår i liten grad over virkemidler med forankring i budsjett og lovverk. Manglende gjennomslag for finansiering av tverrgående ikt-tiltak gjør at FAD i stor grad må basere sitt arbeid på virkemidler som planer og strategier, rådgivende fora av ulike slag, samt veiledning. Koordineringsorganet for eForvaltning (KoeF), Standardiseringsrådet og eKontaktgruppen er alle opprettet med tanke på å bidra i arbeidet for å nå det overordnede målet om elektronisk informasjonsutveksling på tvers av offentlige virksomheter.<sup>181</sup>

Foraene har arbeidet med tiltak som er helt sentrale i arbeidet for elektronisk informasjonsutveksling i offentlig sektor, for eksempel Sikkerhetsportalen/eID, felles ikt-arkitektur og forvaltningsstandarder/referansekatalogen. Ingen av disse tiltakene er imidlertid helt i havn. Første versjon av referansekatalogen er riktignok kommet, men mangler standarder for overføring av informasjon *mellom* ikt-systemer.

Samlet indikerer dette at FAD i liten grad har vært en synlig og aktiv pådriver i arbeidet med å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling, til tross for flere fora med bred deltakelse fra departementer og underliggende virksomheter.

#### **Departementene mangler oversikt over virksomhetenes behov og legger i liten grad til rette for elektronisk informasjonsutveksling**

Undersøkelsen viser at et fåtall virksomheter oppfatter eget departement som pådriver for elektronisk informasjonsutveksling på tvers av offentlige virksomheter. At fagdepartementene har få forslag til tiltak de mener *burde* vært iverksatt, og i tillegg i liten grad konkretiserer hvilke virkemidler de mener det er behov for å nå målet om økt elektronisk informasjonsutveksling, kan tyde på at departementene i tillegg mangler oversikt over hva som er situasjonen, og hvilke behov som eksisterer på dette feltet. Dette kan også forklare at departementene i liten grad oppleves som tilrettelegger eller pådriver. En annen mulig forklaring kan være at departementer og virksomheter måles på mer virksomhetsspesifikke resulta-

ter, og at tiltak knyttet til ikt derfor lett nedprioriteres.

#### **Mange virksomheter har iverksatt tiltak**

Undersøkelsen viser at et klart flertall av statlige virksomheter har gjennomført tiltak med tanke på å øke elektronisk utveksling av informasjon. Tiltak av mer teknisk karakter, som for eksempel samarbeid om felles tekniske løsninger og felles datadefinisjoner, er gjennomført av henholdsvis 40 og 37 prosent av virksomhetene. Nesten 20 prosent av virksomhetene oppgir å ha inngått samarbeid om felles ikt-arkitektur, til tross for manglende føringer fra sentralt hold. Dette indikerer at mange etater aksjonerer og gjennomfører tiltak på eget initiativ, i fravær av sentrale føringer eller pålegg.

181) I tillegg er Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI) opprettet fra 1. januar 2008.

## 7 Samlede vurderinger

Økt elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling handler ikke bare om å ta i bruk teknologiske løsninger. Undersøkelsen viser at nye og mer brukerrettede tjenester krever langt mer samarbeid mellom virksomheter om elektroniske løsninger. Det krever også omstilling og organisatoriske tilpasninger som berører både den enkelte virksomhet og andre samarbeidspartnere. Dersom forvaltningen skal kunne møte samfunnets forventninger til enklere og mer effektive tjenester, kreves det bedre overordnet styring og samordning og flere incentiver til å utvikle elektroniske løsninger på tvers av offentlige virksomheter.

Manglende finansiering av tverrgående tiltak, svak måloppnåelse innenfor sentrale tiltaksområder, manglende fellesløsninger og standarder for systemutvikling og datautveksling i forvaltningen er viktige årsaker til at mange digitale muligheter fremdeles er utnyttet.

### **Manglende finansiering av tverrgående tiltak**

Undersøkelsen har vist at det er vanskelig å finansiere tverrgående ikt-tiltak. Gjennomføringen av tiltakene i eNorge-planene har for eksempel ikke gjennomgående vært budsjettforankret. Det har heller ikke vært klart hvilke tiltak som skal prioriteres. Det er videre en særlig utfordring å ha et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for å nå de tverrsektorielle målene i eNorge-planene.

### **Svak forankring i departementer og virksomheter**

Det er en svakhet at få departementer formidler klare resultatkrav til sine underliggende virksomheter om å realisere tiltak i eNorge-planene, gjenbruke informasjon og utveksle informasjon på tvers i forvaltningen. Handlingsplaner og strategier er fra departementenes side heller ikke benyttet i særlig grad for å legge til rette for økt elektronisk utveksling. Dette tyder på at målet om økt elektronisk informasjonsutveksling er svakt forankret i både departementer og virksomheter.

### **Mål for sentrale sektorovergrepene tiltak er ikke nådd**

Undersøkelsen viser også at målene for flere sentrale sektorovergrepene tiltak ikke er nådd. For

eksempel har en felles ikt-arkitektur ikke blitt realisert. FAD har ikke lyktes med å få på plass nødvendige fellesfunksjoner, som sikkerhetsløsning og elektronisk identifisering i og mellom offentlige virksomheter. På bakgrunn av dette kan det settes spørsmålsteget ved om det er tilstrekkelig samsvar mellom målene, tilgjengelige ressurser og virkemidler. Det kan også reises spørsmål ved om FAD har tilstrekkelig myndighet og virkemidler innenfor ikt-politikkområdet.

Undersøkelsen viser videre at manglende sektorovergrepene tiltak får konsekvenser for virksomhetene. Det medfører forsinkelser i utviklingen av elektroniske tjenester og gir økte kostnader i tjenesteutviklingen ved at virksomhetene etablerer egne løsninger som ikke tar høyde for faktiske informasjonsbehov som andre virksomheter har. Slike etatvise løsninger begrenser mulighetene for å utvikle gode elektroniske tjenester på tvers av virksomhetene.

### **Vellykket gjenbruk av offentlige dataregistre og opplysninger**

Mange virksomheter har likevel kommet langt i å utnytte mulighetene for elektronisk informasjonsutveksling internt i forvaltningen og å etablere effektive og brukervennlige elektroniske tjenester. Utnyttelse og gjenbruk av offentlige dataregistre og opplysninger fra andre statlige virksomheter har vært viktige forutsetninger for dette. Undersøkelsen av tre utvalgte tjenestoområder viser at mer effektiv informasjonsutveksling har gitt betydelig forenkling for mange brukere. Dette har økt data- og tjenestekvaliteten og gitt innsparinger for virksomhetene.

### **Manglende kunnskaper, oversikt og styring**

Mange elektroniske tjenester er imidlertid ikke utnyttet godt nok, og undersøkelsen viser at tjenestene også kan utvikles videre for å ta ut ytterligere gevinstpotensial. Mange offentlige virksomheter mangler kunnskap om mulighetene som ikt gir, hvilke opplysninger som er samlet inn, og egenskaper ved disse datakildene. Dette begrenser effektiv utveksling av elektronisk informasjon i forvaltningen.

Det er de enkelte departementene som har ansvaret for å legge til rette for hensiktsmessige løsninger



ger for elektronisk utveksling av informasjon innen eget ansvarsområde. Undersøkelsen viser at departementene mangler oversikt over hvilke tiltak det er behov for, og oppleves i liten grad som tilretteleggere for elektronisk informasjonsutveksling. Ulike oppfatninger mellom departementene og virksomhetene når det gjelder hindringer for elektronisk informasjonsutveksling, begrenser mulighetene for å prioritere riktige tiltak og følge opp virksomhetenes tjenesteutvikling.

FAD har ansvaret for den overordnede koordineringen av hvilke sentrale, tverrgående ikt-tiltak som bør iverksettes. Skal mulighetene for økt elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor utnyttes bedre, må FAD, med sine rådgivende organer og DIFI, samlet sett ha tilstrekkelig kompetanse og myndighet til reelt sett å kunne påvirke ikt-utviklingen, slik at målsettingene for ikt-politikken kan bli realisert.



### Organisering av saksbehandlingen

Som det framgår av figur 1, er registrering av kjøretøy en kompleks saksbehandlingsprosess som består av en rekke informasjonstransaksjoner både mellom kunden (privatpersoner/forhandlere), Statens vegvesen, Tollvesenet og eksterne parter. Saksflyten er også organisert slik at både Statens vegvesen og Tollvesenet er avhengig av informasjon fra hverandre for å fullføre sin del av saksbehandlingen. Dette fører til at registreringsprosessen blir et "trekantforhold" mellom etatene og kunden, der den nødvendige informasjonen samles inn, registreres og overføres dels manuelt fra papir og dels elektronisk. Også rekkefølgen på saksbehandlingen, der avgifter skal være betalt til Tollvesenet før Vegvesenet kan foreta registreringen, og variasjon i håndteringen og ulike typer avgifter fører til at saksgangen blir mer komplisert for både kundene og saksbehandlerne i Statens vegvesen og Tollvesenet. Organiseringen av saksgangen innebærer også at Statens vegvesen har en kontrollfunksjon på vegne av Tollvesenet for innbetaling av lovpålagte avgifter. Når Tollvesenet endrer fastsettelsen av avgiftene, medfører dette samtidig at Statens vegvesen må gjøre endringer i sitt saksbehandlingssystem (Autosys).<sup>184</sup>

Både Statens vegvesen og Tollvesenet peker i intervju på at de manuelle prosedyrene knyttet til girobetaling og etterfølgende registrering av betalingsinformasjon i Autosys fører til en del feil, noe som både reduserer kvaliteten i saksbehandlingen hos Statens vegvesen og fører til betydelig merarbeid knyttet til avvikshåndtering i Vegvesenet og Tollvesenet. Dette gjelder både i forbindelse med selve kjøretøysregistreringen og ved håndtering av regnskapet. Riksrevisjonen har også i flere regnskapsrevisjoner påpekt at feil og mangel på sporbarhet i etatens saksbehandlingssystemer og åpne regnskapsposter er brudd på bestemmelsene i regelverket for økonomistyring i staten.<sup>185</sup>

### Gevinstpotensial for kjøretøysregistrering

I 2007 ble i underkant av 200 000 kjøretøy førstegangsregistrert av forhandlere gjennom den elektroniske tjenesten Autoreg. Dette utgjør 64 prosent av alle førstegangsregistreringene i Norge. For omregistreringer er bruken av tjenesten betydelig lavere. I 2007 ble i overkant av

17 000 kjøretøy omregistrert i Autoreg, og dette utgjør 3 prosent av det totale antallet omregistreringssaker i Norge.

I 2007 ble i overkant av 110 000 førstegangsregistreringer av kjøretøy behandlet manuelt på en av Vegvesenets 72 trafikkstasjoner. Dette utgjør om lag 36 prosent av alle førstegangsregistreringer i Norge i 2007. Av de som ikke har tollkreditt for engangsavgift, og som dermed må betale denne på forhånd for å få fullført registreringen, var det om lag 16 500 kunder som betalte dette kontant til Tollvesenet i forbindelse med registreringen.<sup>186</sup>

I 2007 ble over 560 000 omregistreringer (eierskifter) av kjøretøy behandlet manuelt ved trafikkstasjonene. Dette utgjør 97 prosent av alle omregistreringer.<sup>187</sup> Av disse ble det generert krav om forhåndsbetaling av omregistreringsavgift hos Tollvesenet i om lag 460 000 saker.<sup>188</sup> I tillegg ble det i 2007 krevd forhåndsbetaling av skyldig årsavgift (etterskuddsvis årsavgift) for i overkant av 320 000 kjøretøy.<sup>189</sup>

Etableringen av Autoreg for forhandlere i 2001 har ført til at de ansatte på trafikkstasjonene har behandlet i underkant av 200 000 færre nyregistreringer av kjøretøy i året. Statens vegvesen har beregnet at man vil kunne spare 30 årsverk dersom 60 prosent av omregistreringene blir gjort gjennom Autoreg.<sup>190</sup> Fra 1. januar 2008 ble Tollvesenets krav om forskuddsvis betaling av årsavgift knyttet til registrering av kjøretøy endret, slik at betalingen av skyldig årsavgift nå skal betales etterskuddsvis. Dette innebærer en forenkling av rutinen for registrering av kjøretøy og om lag 300 000 færre manuelle betalingstransaksjoner for kundene i året. Denne omleggingen viser også at forenkling og effektivisering av kjøretøysregistreringen ikke bare dreier seg om utvikling og tilpassing av nye elektroniske tjenester, men at organiseringen av saksgangen kan ha stor betydning. I intervju er Statens vegvesen og Tollvesenet enige om at saksbehandlingen hadde blitt mye enklere dersom Statens vegvesen i større grad leverte tekniske data til Tollvesenet, som deretter beregner og krever inn de rette avgiftene,

186) Tilsendt statistikk over begjæringer tatt ut av Vegdirektoratet fra Autosys, 11. januar 2008.

187) Dette inkluderer også omregistreringer som foregår delvis elektronisk.

188) Svar på spørsmål fra Tollvesenet på e-post til Riksrevisjonen, 29. januar 2008.

189) Svar på spørsmål fra Tollvesenet på e-post til Riksrevisjonen, 7. februar 2008.

190) *Vegen og vi* nr. 18, 20. november 2003.

184) Intervju med Vegdirektoratet, 19. desember 2007.

185) Jf. brev av 30. april 2003 fra Riksrevisjonen til Toll- og avgiftsdirektoratet om kartlegging av prosesser knyttet til overføring av data fra "informasjonssystem for motorvogner og førerkort" (Autosys) i Vegdirektoratet til Avgiftsfastsettelsessystemet (ASF) i tolletaten.

eventuelt at dette skjer på samme tid og i samme operasjon for kundene.

### **Arbeid med utvikling av tjenestene for registrering av kjøretøy**

Behovet for å utvikle og modernisere Statens vegvesens fagsystemer og prosedyrer for registrering av kjøretøy har vært diskutert i sektoren i lengre tid. Både Tollvesenet og Statens vegvesen har i sine strategiplaner<sup>191</sup> formulert mål om å forenkle og effektivisere løsningene og saksbehandlingsprosessen for brukerne, og det er satt i gang flere prosjekter de siste 10 årene.

I 1997 ble det satt i gang et prøveprosjekt med terminaler for betaling av forhåndsbetalt årsavgift og omregistreringsavgift på Risløkka trafikkstasjon i Oslo. Denne løsningen innebærer at betalingen av avgiftene kan skje på trafikkstasjonen i tilknytning til registreringen, og at pengene overføres direkte til Tollvesenets konto. Om lag 50 prosent av kundene som foretar omregistrering ved Risløkka trafikkstasjon, benytter denne tjenesten i dag. Løsningen innebærer imidlertid ingen elektronisk kobling mellom betalingen og Statens vegvesens saksbehandlingssystem (Autosys). Originalkvitteringen for betalingen som genereres på terminalen på trafikkstasjonen, må sendes i posten til Tollvesenet, som igjen må legge inn betalingsreferansene manuelt i sitt saksbehandlingssystem (ASF) for motregning av beløp på restkonto.

I 2001 ble den elektroniske tjenesten Autoreg gjort tilgjengelig for nyregistrering av kjøretøy for forhandlere. Som tidligere beskrevet baserer løsningen seg på at alle nødvendige opplysninger allerede er registrert elektronisk i Statens vegvesens saksbehandlingssystem, og at betaling av engangsavgiften skjer etterskuddsvis til Tollvesenet. Etter flere utsettelse ble fase 2 av Autoreg for omregistreringer lansert i 2004. Utfordringen i dette arbeidet har særlig vært å etablere en sikker internettbasert betalingsløsning.<sup>192</sup> Fordi en kredittkortløsning ville bli for kostbar for kundene og staten, ble det valgt å etablere et system der Autoreg kunne koble seg opp direkte mot forhandlerens nettbank. Løsningen ble utviklet i samarbeid mellom Nordea, Bankenes betalingsentral og Statens vegvesen, og innebærer blant annet at de enkelte bankene må utvikle og tilpasse sine elektroniske løsninger slik at betalingen kan utføres direkte, og at Autoreg får

191) Tollvesenets strategiplan 2005–2008, Statens vegvesens strategi for bruk av informasjonsteknologi for perioden 2005–2009.

192) *Vegen og vi* nr. 18, 20. november 2003.

direkte tilbakemelding fra banken om at kontoen har blitt belastet. Vegvesenet peker på at en vesentlig årsak til at ikke flere gjør omregistreringer elektronisk, er mangel på avtaler med flere banker enn DNB NOR om tekniske tilpasninger for å ta i bruk den elektroniske betalingsløsningen i Autoreg.<sup>193</sup>

I 2001 etablerte Statens vegvesen en betalingsløsning for gebyrer på trafikkstasjonene som gjorde det mulig for kundene å betale påskiltingsgebyret i forbindelse med omregistreringer. Det ble i denne sammenhengen startet et arbeid for at trafikkstasjonene også skulle kunne motta innbetalinger fra Tollvesenets avgifter på betalingsterminalene.<sup>194</sup> Dette vil kreve nye løsninger for transaksjon av penger mellom Vegvesenet og Tollvesenet som vil være teknisk utfordrende å få til innenfor de eksisterende løsningene.<sup>195</sup> Etter planen var det meningen å ta i bruk deler av betalingsløsningen i Autoreg. Lanseringen av tjenesten for betaling av Tollvesenets avgifter på betalingsterminaler på trafikkstasjonene ble først planlagt til 1. januar 2003. Siden er oppstarten utsatt flere ganger. I brev av 26. november 2007 til Samferdselsdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser Vegdirektoratet om at man i utviklingen av systemet har støtt på et ikt-teknisk problem med å koble sammen teknologier for systemer som må "snakke sammen". De opplyser videre om at man har hatt problemer med å finne noen som har kompetanse på området, og at man heller ikke har hatt kapasitet til å se nærmere på problemene og eventuelle alternative løsninger. Vegvesenet kan ikke svare på spørsmålet om når en løsning kan ventes å bli tatt i bruk.<sup>196</sup>

Etableringen av et nytt motorvogn- og førerkortsystem (Au2sys) er et viktig prosjekt i Statens vegvesens strategi for bruk av informasjonsteknologi for perioden 2005–2009. Kostnadsrammen for prosjektet var i 2006 på 285 mill. kroner, og prosjektet er planlagt ferdigstilt innen utgangen av 2008.<sup>197</sup> I forprosjektet for Au2sys var utgangspunktet en ren teknisk migrering av Autosys til en moderne plattform (dvs. en

193) Intervju med Vegdirektoratet, 19. desember 2007. Statens vegvesen opplyser i brev av 14. mai 2008 at det nylig er implementert en elektronisk løsning hvor Sparebank 1 gruppen også tilbyr løsning for betaling i Autoreg.

194) Brev av 5. november 2007 fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Vegdirektoratet om kortløsning på trafikkstasjonene.

195) Intervju med Vegdirektoratet, 19. desember 2007.

196) Brev av 26. november 2007 fra Statens vegvesen til Toll- og avgiftsdirektoratet om kortløsning på trafikkstasjonene.

197) St. prp. nr. 68 (2006–2007), Samferdselsdepartementet.

moderne database og et moderne driftsmiljø), og det ble lagt til grunn at det ikke skulle gjøres endringer eller lages ny funksjonalitet før etter at en slik teknisk migrering var gjennomført.<sup>198</sup> I mai 2005 besluttet imidlertid Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet å nedsette en samarbeidende arbeidsgruppe som skulle gå gjennom avgiftshåndteringen for kjøretøy med vekt på å kartlegge kravene til nye Au2sys og avklare samspillet med systemene i Tollvesenet. Arbeidet munnet ut i rapporten *Utreddning av avgiftshåndtering for kjøretøy i forbindelse med nye Au2sys*. Anbefalingene i rapporten ble adoptert av Statens vegvesen og Tollvesenet og inngår som del av prosjektet Au2sys. Anbefalingene i rapporten inneholder blant annet følgende mål:

- Det skal innføres et unikt identifikasjonsnummer for alle kjøretøy for å sikre revisjonsspor på tvers av systemer.
- Registreringsprosessen skal endres slik at kundene kan få gjennomført alle tekniske og formelle kontroller, registrere kjøretøyet, beregne og betale kjøretøysavgiftene samtidig på ett sted.
- Systemet må veilede brukeren og sikre kvalitet i data.
- Systemet skal legge opp til mest mulig selvbetjening over Internett.

For å nå målene pekes det i rapporten på at anbefalingene krever større endringer i Tollvesenets systemer, og at det settes av nødvendige ressurser til denne utviklingen.

I arbeidet med å spesifisere løsninger for utveksling av informasjon mellom Au2sys og Tollvesenets saksbehandlingssystem ASF, har ulike teknologiske muligheter blitt diskutert. Vegvesenet har ønsket en integrert saksbehandlingssystem med Tollvesenet som blant annet inneholder gjensidige sanntidsoppdateringer av informasjonen mellom Au2sys og Tollvesenets saksbehandlingssystem. Tollvesenet opplyser i intervju at det ikke har vært ønskelig fra etatens side å utvikle fellesløsninger for utveksling av informasjon mellom Vegvesenets og Tollvesenets fagsystemer.<sup>199</sup> Tollvesenet ønsker å fortsette å benytte den typen transaksjonsløsninger som allerede er etablert. Dette begrunnes blant annet med at disse løsningene er dekkende for datautvekslingsbeho-

vet, og at ytterligere systemtilpasning vil kreve store utviklingsinvesteringer for Tollvesenet. Tollvesenet vedgår samtidig at fagsystemene som benyttes i dag er gamle, men mener at systemene likevel håndterer avgiftene tilfredsstillende for etaten. Videre peker Tollvesenet på at de er underlagt personopplysningsloven, noe som gjør at man ut fra dagens systemforutsetninger ikke vil kunne etablere tilstrekkelig sikkerhet med en integrert løsning med Vegvesenet.

Med bakgrunn i problemer med gjennomføringen av Au2sys-prosjektet, og at arbeidet er blitt mer omfattende og komplekst enn opprinnelig planlagt, startet en replanlegging av prosjektet høsten 2007. Det er varslet at replanleggingen vil medføre endringer i tids- og kostnadsrammene for prosjektet.<sup>200</sup> En prosjektevaluering som er gjennomført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, viser at det har vært vanskelig å gjennomføre prosjektet som følge av manglende sammenheng mellom opprinnelige mål og aktiviteter, mangler ved planarbeid, svak budsjett- og prosjektstyring, mangler ved organiseringen, utilstrekkelig bemanning og manglende bruk av intern fagkompetanse.<sup>201</sup> I prosjektet legges det opp til at den elektroniske kommunikasjonen løses pragmatisk i hver enkelt situasjon. Dette øker både kompleksiteten og kostnadene i prosjektet. Evalueringen peker også på at det hadde vært ressursbesparende for prosjektet om den overordnede styringen og arbeidet med sikkerhetsløsninger for offentlige virksomheter hadde kommet lenger.<sup>202</sup> Samferdselsdepartementet har i St. prp. nr. 1 (2007–2008) varslet at de vil gi Stortinget mer informasjon når replanleggingen fra Statens vegvesen er ferdig.

Ut fra Statens vegvesens strategi og mål for etablering av elektroniske løsninger og datautveksling mellom kunder og andre offentlige etater pekes det i intervju særlig på at mangler ved standarder for ikt-sikkerhet og for datakvalitet i og mellom offentlige etater samt mangel på elektronisk identifikasjon (eID) har vært og er en vesentlig utfordring for utviklingen av etatens tjenester.<sup>203</sup>

198) Kvalitetssikring av Au2sys – Prosjektevaluering: Rapport utarbeidet av konsulentfirmaet Pharos AS på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 29. juni 2007.

199) Intervju med Toll- og avgiftsdirektoratet, 8. januar 2008 og 7. februar 2008.

200) St. prp. nr. 1 (2007–2008) for Samferdselsdepartementet.

201) Kvalitetssikring av Au2sys – Prosjektevaluering: Rapport utarbeidet av konsulentfirmaet Pharos AS på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 29. juni 2007.

202) Kvalitetssikring av Au2sys – Prosjektevaluering: Rapport utarbeidet av konsulentfirmaet Pharos AS på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, 29. juni 2007.

203) Intervju med Vegdirektoratet, 19. desember 2007.



Statens vegvesen har deltatt i arbeidet med å etablere Fornyings- og administrasjonsdepartementets internettportal MinSide gjennom å legge ut en tjeneste for oppslag om hvilket kjøretøy som er registret på eier. Portalens eksisterende sikkerhets- og innloggingsløsning gjør at denne tjenesten er den eneste som Statens vegvesen kan gjøre tilgjengelig. For at Vegvesenet skal vurdere å utvikle og legge ut flere tjenester knyttet til for eksempel registrering av kjøretøy, må det etableres sikrere autentiseringsløsninger (eID).<sup>204</sup>

Som en del av Statens vegvesens hovedsatsing i strategiperioden 2005–2009 inngår prosjektet *Omregistrering av bruktbiler for privatpersoner*. Planen er å utvikle en løsning der privatpersoner kan betale omregistreringsavgiften elektronisk gjennom et grensesnitt som tilsvarer Autoreg. I motsetning til Autoreg, der Statens vegvesen inngår en avtale med hver enkelt forhandler, er en særlig utfordring i prosjektet å få etablert en tilsvarende sikker autentiseringsordning (eID) for alle privatpersoner som ønsker å omregistrere kjøretøy. I påvente av replanleggingen av Au2sys er prosjektet utsatt på ubestemt tid.

## Søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning

Kunder i Statens lånekasse (Lånekassen) kan i dag velge mellom elektronisk og manuell (brev) prosedyre for å søke om stipend og lån. De senere årene har det vært gjort et stort arbeid med å utvikle elektroniske selvbetjeningsløsninger og automatisk saksbehandling. Prosedyrene med å utlevere gjeldsbrev på lærestedene er avviklet for studenter på høyskole og universitet. Det er planer om at lærlinger og elever på videregående skole samt elever under 18 år skal kunne tilbys elektroniske selvbetjeningsløsninger. Figuren nedenfor viser en forenklet framstilling av informasjonsflyten knyttet til søknadsprosessen for stipend og lån.

Siden 2003 har det vært mulig for lånesøkere å benytte elektronisk søknad, i stedet for papirsøknad. Den elektroniske søknaden fylles ut på Lånekassens nettsider<sup>205</sup> og sendes derfra til saksbehandling. Alle blanketter og søknadsskjemaer som gjelder lån, stipend, tilbakebetalingsordninger eller andre tilskudd, er tilgjengelige på Lånekassens nettsider.<sup>206</sup> Som det framgår av figuren, var andelen elektroniske søknader oppe i 49 prosent i 2006.<sup>207</sup>

Saksbehandlingen av lånesøknadene er i høy grad automatisert. Arbeidet med automatisert saksbehandling har pågått siden 1994,<sup>208</sup> og per 2006 er graden av kurans (helautomatisk søknadsbehandling<sup>209</sup>) på 56 prosent. Informasjon om saksgangen, som for eksempel status på en søknad, blir formidlet gjennom Lånekassens egne sider via Dine sider<sup>210</sup> og SMS.

I forbindelse med saksbehandlingen blir informasjon fra andre offentlige virksomheter benyttet. Det gjør at lånesøkeren ikke selv trenger å skaffe til veie informasjon og formidle den til Lånekassen. All innhenting av data fra andre offentlige virksomheter foregår elektronisk. Det er likevel noen tekniske variasjoner mellom de enkelte løsningene for innhenting. Fra lærestedene hentes det inn informasjon om opptak og betalt semesteravgift samt informasjon om studieprogresjon

205) [http://www.lanekassen.no/templates/Page\\_\\_\\_\\_7899.aspx](http://www.lanekassen.no/templates/Page____7899.aspx).

206) [http://www.lanekassen.no/templates/SectionPage\\_\\_\\_\\_1998.aspx](http://www.lanekassen.no/templates/SectionPage____1998.aspx).

207) Årsrapport for Statens lånekasse for utdanning 2006.

208) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.

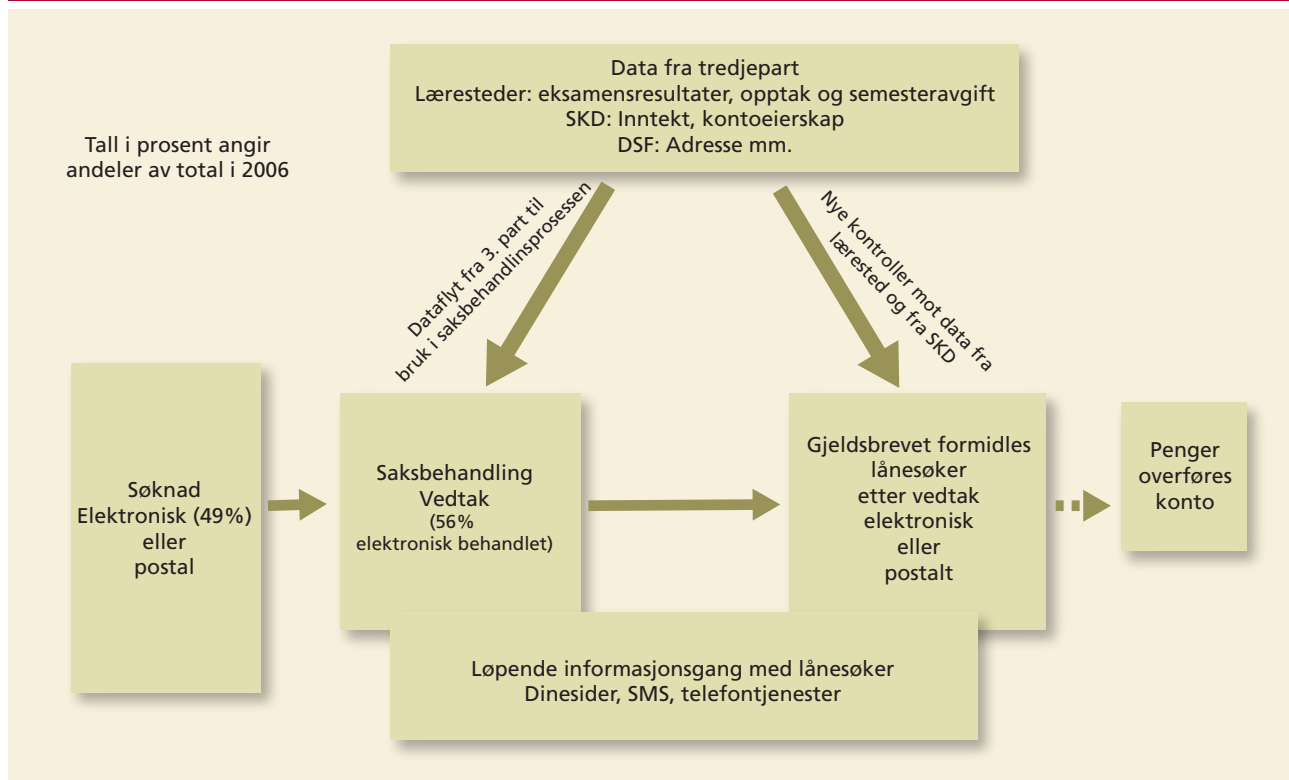
209) Årsrapport for Statens lånekasse for utdanning 2006.

210) <https://dinesider2.lanekassen.no/> Disse sidene er personlige sider som krever egen pålogging med identifikasjon og PIN-kode.

204) Intervju med Vegdirektoratet, 19. desember 2007.



Figur 2 Søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning



gjennom fullførte eksamener og om disse er bestått. Informasjon om personalia bekreftes og hentes fra Folkeregisteret. Fra Skattedirektoratet innhentes det informasjon om kontoeierskap og inntekt. Informasjonen benyttes i søknadsbehandlingen, og noe benyttes ved utstedelse av gjeldsbrev og overføring av innvilget lån og stipend til konto. På dette tidspunktet kommer verifisering av kontoeierskap inn. Her brukes data fra Skattedirektoratet (oppdateres tre ganger per år). Til tross for hyppigheten er det mange lånekunder som enten endrer sin bankforbindelse eller ikke er registrert i Skattedirektoratets system ved behandlingen av sakene i Lånekassen. I 2007 omfattet dette 63 000 kunder, og disse må registreres manuelt i Lånekassen på bakgrunn av bekreftelser kunden selv henter inn fra sin bankforbindelse og sender Lånekassen.<sup>211</sup>

Før pengene overføres til konto, må gjeldsbrevet underskrives – enten elektronisk eller ved at gjeldsbrevet sendes per post. Den elektroniske løsningen har en noe høyere brukerterskel enn den postale.<sup>212</sup> Årsaken er at den elektroniske løsningen stiller høye krav til sikkerhet: Kunden må bestille en "pakke" som består av kort, kortleser

og program som gjør det mulig å signere gjeldsbrevet elektronisk.<sup>213</sup> Kortløsningen tilbyr studenten rask og effektiv håndtering fram til pengene kommer på konto, men benyttes bare én gang i året, og kostnadene faller på kunden.

#### Moderniseringen av Statens lånekasse for utdanning

På grunn av stadig flere kunder og høy arbeidsbelastning for å sikre likeverdig, rask og ensartet behandling av saker, så Lånekassen seg nødt til å endre formen på tjenesteproduksjonen og rutiner i saksbehandlingen.<sup>214</sup> Målsettingen var å klare arbeidsmengden, beholde god kvalitet og tilby en raskere og mer fleksibel kundebehandling.

Arbeidet med å ta i bruk flere elektroniske løsninger startet i 2000. I 2007 kom dessuten St. meld. nr. 12 (2003–2004) *Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning* der moderniseringsarbeidet er beskrevet. Nødvendige endringer av lover og forskrifter kom også i løpet av denne

211) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008. For å redusere manuell registrering av kunder blir det utredet nye løsninger som er knyttet til innhenting av data om kontoeierskap direkte fra bankene.

212) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.

213) [http://www.lanekassen.no/templates/Page\\_\\_\\_8057.aspx](http://www.lanekassen.no/templates/Page___8057.aspx) Informasjon om hvordan tjenesten kan brukes. Kostnadene for å skaffe utstyr er 90 kroner.

214) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008. Alle prosjekter som fulgte i moderniseringsarbeidet, gikk under fellesbetegnelsen LØFT (Lånekassens Ønskede FramTid).

perioden.<sup>215</sup> De overordnede målsettingene i arbeidet kan summeres opp i punktene nedenfor:

- 1 Øke automatiseringsgraden i behandlingen av søknader gjennom:
  - a) regelverksendringer
  - b) mer effektiv datafangst
  - c) bedre verifiseringsrutiner
- 2 Øke tilbud og bruk av selvbetjeningstjenester for Lånekassens kunder og samarbeidspartnere.
- 3 Bedre og mer målrettet informasjon til Lånekassens kunder og samarbeidspartnere.
- 4 Økt fokus på kjerneoppgavene for å redusere total arbeidsmengde (kjernelånekassen).
- 5 Bedre produktiviteten i Lånekassens kjerneoppgaver (kjernelånekassen).

Den tekniske tilpasningen av nye rutiner er gjort i eksisterende datasystemer og har vært et prinsipp i moderniseringsarbeidet. Dette innebærer at utnyttelse av data fra andre virksomheter og endringer av saksbehandlingsrutiner har blitt bygd inn i et gammelt system. De enkelte prosjektene i moderniseringsarbeidet har blitt fulgt opp med løpende kost/nytte- analyser og rapportering til departementet. Muligheten til å utnytte frigjorte ressurser til moderniseringsarbeid har bidratt til at 40 prosent av utviklingsarbeidet har blitt finansiert av Lånekassen selv.<sup>216</sup> Beslutningen om å bygge på det eksisterende ikt-systemet og løsningene for finansiering av moderniseringsarbeidet er en del av et overordnet rammeverk for moderniseringsarbeidet. Moderniseringen omfattet også et resultatområde som ble kalt "kjernelånekassen"<sup>217</sup> som handlet om å effektivisere driften av spesifiserte kjerneoppgaver som også inkluderte utkontraktering av oppgaver.<sup>218</sup>

### *Elektronisk låne- og stipendsøknad*

Tilbud om elektronisk låne- og stipendsøknad var et av de første stegene i moderniseringsarbeidet. I 2000 ble det gjennomført en pilot for bruk av elektronisk søknad ved utvalgte utdanningsinsti-

tusjoner (høyskolene i Gjøvik og Lillehammer). Erfaringer fra denne piloten ble lagt til grunn for utarbeidelse av en ny løsning for elektronisk søknad.<sup>219</sup> For undervisningsåret 2002–2003 ble det gitt et allment tilbud om elektronisk søknad om lån og stipend for studenter ved høyskoler og universiteter i Norge, og i 2003 ble tilbudet tilgjengelig for utenlandsstudenter på gradsstudium. Det første året kom det inn 75 000 elektroniske søknader, og ved utgangen av 2003 var det kommet 106 000 nettsøknader for skoleåret 2003–2004.<sup>220</sup> I 2007 benyttet 90 prosent av kundene som hadde mulighet til det,<sup>221</sup> elektronisk søknad. Pilotundersøkelsen i 2000 avslørte problemer med å holde høy sikkerhet ved innsending av elektronisk søknad om lån og stipend. Derfor ble det valgt å ikke stille høye krav til sikkerhet i forbindelse med utfylling og innsending av elektronisk søknad. De strengeste sikkerhetskravene i søknadsprosessen ble derfor lagt til slutt ved utskrivning av gjeldsbrev og behandling av utbetalingen enten denne var elektronisk eller per post.

### *Bruk av data fra andre virksomheter*

Arbeidet med å planlegge å ta i bruk data fra andre offentlige virksomheter ble fulgt opp med nødvendig arbeid mot endring av lover<sup>222</sup> og forskrifter<sup>223</sup>. Endringer av lover og forskrifter gjorde det mulig for Lånekassen å innhente, koble og lagre personopplysninger fra andre offentlige virksomheter. I hovedsak ble det identifisert tre hovedområder for informasjon: person- og kontoinformasjon, studiestatus<sup>224</sup> og inntektsinformasjon.

I 2003 ble det fokusert på å forbedre gjennomstrømmingen av studenter. For Lånekassen innebar dette at utnyttelsen av fullføringsstatus (fullført eksamen) i behandlingen av lånesøknader ble framskyndet. Dette var data som lærestedene hadde lagret, men som Lånekassen så langt i moderniseringsarbeidet ikke hadde begynt å nyttegjøre seg. Arbeidet med koordinert og effektiv innhenting av data fra lærestedene ble dermed framskyndet.<sup>225</sup> Koordineringen krevde særskilt

215) Ny lov om utdanningsstøtte (ikrafttredelse 15. juli 2005, 1. januar 2006, 15. august 2006) og forskrift om innhenting av opplysninger (ikrafttredelse 15. juli 2005).

216) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.

217) Blant annet formulert i St.meld. nr. 12 og i årsrapporten fra 2006 ved at "[...] kjerneoppgavene skal løses kostnadseffektivt, og aktiviteter som støtter opp under kjerneoppgavene, skal settes ut til andre aktører dersom utsetting vil gi bedre tjenester for brukerne og høyere kvalitet og effektivitet totalt sett for virksomheten".

218) Omfattet blant annet kjøp av OCR-tjenester av BBS, trykking og konvoluttering hos SKD, bruk av Statens innkrevsentral for innkreving av misligholdte lån og kjøp av telefonstøttetjenester i de mest belastede periodene. Alle er eksempler på eksterne tjenestekjøp der Lånekassen tidligere betjente oppgave selv.

219) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.

220) Årsrapport fra Statens lånekasse for utdanning 2004.

221) Som nevnt i innledningen gjelder dette bare studenter på høyskole eller universitet som er over 18 år.

222) Utdanningsstøtteloven fra 2005.

223) Forskrift om innhenting av opplysninger av 2005, noe bistand i regelverksarbeidet ble også hentet fra NHD.

224) Omfatter eksamensresultater, opptak og semesteravgift.

225) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.

innsats og oppfølging fordi lærestedene benyttet mange forskjellige fagsystemer<sup>226</sup> for håndtering av informasjonen som Lånekassen trengte. Den endelige løsningen ble et standardisert uttrekk fra lærestedenes systemer som oppdateres gjennom batch-kjøringer hver natt. Informasjonen kunne da løpende nyttes elektronisk i saksbehandlingen for å sikre krav til kobling mellom studieprogresjon og studiefinansiering.

Informasjon fra Skattedirektoratet om eierskap til konto, dvs. en identifikasjon som verifiserer forholdet mellom et fødselsnummer og en bankkonto, gjennomføres tre ganger i året. Inntektsinformasjon fra Skattedirektoratet benyttes til en siste kontroll før fordeling av stipendandel. Det benyttes en øvre grense for personinntekt<sup>227</sup> ved beregning av stipendandel. Denne inntektsinformasjonen innhentes et år i etterkant av utbetaling, som regnes som lån inntil opplysninger om gjeldende inntekt for det aktuelle skatteåret er tilgjengelig i august påfølgende år.

Nettopp utnyttelsen av data fra andre offentlige virksomheter var en helt sentral del av moderniseringsarbeidet, fordi dette ga mulighet for økt grad av automatisering, reduserte oppgavebelastningen for kundene<sup>228</sup> og forbedret datakvaliteten. Det ble også etablert et prinsipp om at data fra tredjepart ikke skulle redigeres av Lånekassen, endringer kommer bare ved oppdatering i det registeret som er kilden for data. Følgen for kundene ble at misforhold mellom faktiske forhold og opplysninger i de forskjellige kildene<sup>229</sup> måtte rettes av lånesøkeren selv.

### *Ny utbetalingsordning*

Ny utbetalingsordning (NUT) var et eget delprosjekt i moderniseringsarbeidet og ble avsluttet i mars 2006. Dagens løsning gir kundene mulighet til å velge mellom å underskrive gjeldsbrevet elektronisk, via Altinn-portalen eller via Lånekassens nettsted, eller å motta gjeldsbrevet per post. Prosjektet omfattet også bedret dialog med

kundene gjennom å gi informasjon til kunden om søknadsstatus både på egne nettsider (Din side) og SMS. Innføringen av NUT førte til at høyskoler og universiteter ikke lenger trengte å ta oppgaven med utdeling av gjeldsbrev og utbetalinger, noe som tidligere hadde vært en belastning for kundene og lærestedene.

For å få på plass en løsning for elektronisk signering av gjeldsbrev møtte Lånekassen en rekke problemer. Markedet for elektroniske sikkerhetsløsninger var etter Lånekassens vurdering umodent, og det forelå ingen sentrale offentlige avtaler, rammeavtaler eller retningslinjer.<sup>230</sup> Dette arbeidet opplevde derfor Lånekassen langt på vei som nybrottsarbeid. Den endelige løsningen som ble valgt, var å utnytte en eksisterende løsning som var brukt av Norsk Tipping, og implementere denne i Altinn. I hovedtrekk kreves det ved denne løsningen en utstedelse av et elektronisk identifikasjonskort, programvare og kortleser til kunden som da brukes til elektronisk signering av gjeldsbrevet.

### **Gevinster av moderniseringen**

Lånekassen hadde et mål om å utnytte realiserte gevinster til nytt moderniseringsarbeid. Lånekassen har i hele perioden siden 2000 vurdert kost og nytte på forhånd og løpende i alle prosjekter, noe som også har vært et krav fra Utdanningsdepartementet, sterkt knyttet til på forhånd avtalte måltall og rapporteringer. Mer effektive løsninger for kundene har også vært et mål. Saksbehandlingstiden for lånesøknader har falt fra 14 dager i 2003 til 8 dager i 2006, og for saksbehandling for tilbakebetaler har saksbehandlingstiden falt fra 18 dager i 2004 til 9 dager i 2006.<sup>231</sup> Saksbehandlingstid er en del av måltallene i tidligere nevnte rapportering.

Etableringen av NUT alene har en beregnet gevinst på om lag 6,9 mill. kroner årlig fra og med 2006.<sup>232</sup> Løsningen for elektronisk signering av gjeldsbrev har ikke bidratt direkte med noen gevinst eller effektivisering for Lånekassen i kroner eller årsverk. Denne tjenesten har derimot betydning for fleksibilitet, som er viktig spesielt for utenlandsstudenter og for omdømme blant kundene.<sup>233</sup> Også effektiviseringen gjennom "kjernelånekassen"-prosjektet har gitt innsparin-

226) Tre systemer som ble benyttet av de største utdanningsinstitusjonene, FS, MSTAS og BANNER, dannet fundamentet for tilpasningen.

227) Det samme som bruttoinntekt (omfatter arbeidsinntekt, trygdeytelser og pensjoner).

228) [http://www.lanekassen.no/templates/Page\\_\\_\\_8674.aspx](http://www.lanekassen.no/templates/Page___8674.aspx). Om studenter som får stipend omgjort til lån: "Studentene slipper å oppgi inntekt, formue eller trygd når de søker om stipend og lån. Lånekassen foretar en elektronisk kontroll mot likningsopplysninger. Dette er en del av søknadsbehandlingen, og kontrollen gjennomføres i etterkant når likningen er klar. Studentene får beholde pengene fra Lånekassen, men omgjøringen fører til at lånebeløpet øker." 40 700 ble berørt av dette ved kontroll for likningsåret 2003.

229) Folkeregisterinformasjon, inntektsopplysninger eller studieinformasjon (opptak og studieprogresjon).

230) Eksisterende løsninger var heller ikke godt vurdert opp mot krav i e-signaturloven ifølge møte med Lånekassen 31. januar 2008.

231) Årsrapporten til Statens lånekasse for utdanning 2006.

232) Årsrapporten til Statens lånekasse for utdanning 2006.

233) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008 og evalueringsrapporten fra 2005.

ger og mulighet til omprioritering av arbeidsinnsats.

Utnyttelse av data fra andre offentlige virksomheter medførte som tidligere nevnt redusert oppgavebelastning for kundene, men også forbedring av datakvaliteten. Bedre datakvalitet økte også sikkerheten mot svindel fordi Lånekassen nå gjør mindre nytte av selvdeklart informasjon fra kundene, men bruker informasjon direkte fra instansene som har lagret opplysninger om inntekt, studieprogresjon og opptak.<sup>234</sup>

Det har også vært gevinster for andre parter. Studiestedene (universiteter og høyskoler) har hatt innsparinger fordi de ikke lenger administrerer utdelingen av utbetalinger og undertegning av gjeldsbrev. Videre har bankene høstet fordeler gjennom at de slipper den manuelle håndteringen av studielån i kassa, og de har nytt godt av nye betalingsløsninger knyttet til tilbakebetaling av studielån.<sup>235</sup>

## Søknad om byggetillatelse – Byggsøk

Byggsøk er et offentlig system for elektronisk kommunikasjon i plan- og byggesaker og er et sentralt prosjekt i regjeringens moderniseringsarbeid. Hensikten med Byggsøk er å forbedre plan- og byggesaksprosessen både hos myndighetene, i byggenæringen og for privatpersoner. Behovet for å få til en enklere og raskere behandling av byggesaker hadde høy prioritet, og Byggsøk ble fremmet som et viktig prosjekt for å nå disse målene.<sup>236</sup> Omfanget av byggesøknader og -meldinger var i 2005 anslått til mellom 100 000 og 120 000 per år,<sup>237</sup> og per 2. januar 2008 er det 100 av 433 kommuner som tilbyr mottak og behandling av elektronisk byggesøknad og -melding via Byggsøk – bygning.

### Hva er Byggsøk?

Byggsøk omfatter tre hoveddeler:

- Byggsøk – bygning
- Byggsøk – informasjon
- Byggsøk – plan

I denne omtalen vil vi i hovedsak omtale Byggsøk – bygning.<sup>238</sup> Byggsøk – bygning er et internettbasert system for utforming og innsending av byggesøknader til kommunen. Byggsøk – bygning er tilrettelagt med kobling mot kartløsninger og utnyttelse av offentlige registre. Byggsøk – bygning omfatter en rekke typer søknader som krever forskjellig håndtering i hele søknads- og saksbehandlingsprosessen.<sup>239</sup> Kommuner som tilbyr elektronisk mottak av byggeomelding og -søknad, kan motta disse direkte via Byggsøk – bygning, per e-post. For søknader til kommuner som ikke tilbyr mulighet for elektronisk mottak fra Byggsøk, er det likevel mulig for søkeren å benytte funksjonaliteten i Byggsøk ved at søknaden eller meldingen fylles ut i Byggsøk og skrives ut og sendes til kommunen per post.

236) St.prp. nr. 1 (2001–2002).

237) Rapport fra ArkiData AS for Statens byggtekniske etat *Forventet bruk av elektroniske byggesøknader i perioden 2005–2007*, 10. mars 2005. Her vises det også til undersøkelser av Ementor AS og tall fra KOSTRA

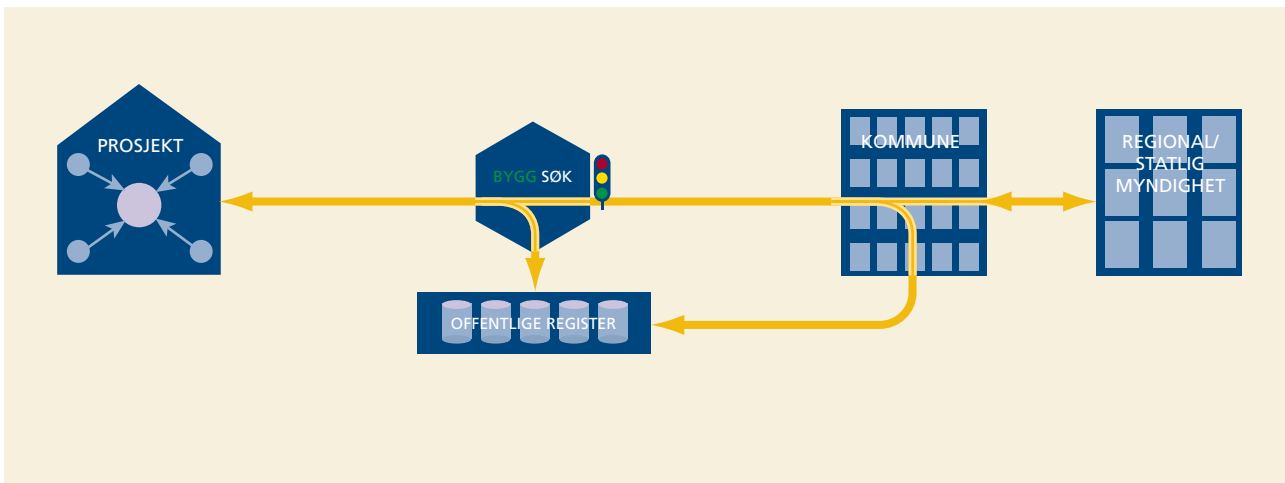
238) Byggsøk – informasjon er standardisert nettbasert informasjon og veiledning fra kommunene om plan- og byggesaker. For å gjøre slik informasjon tilgjengelig for sine innbyggere kan kommunene lenke seg til Byggsøk-informasjon fra egne hjemmesider. Innholdet skal alltid være oppdatert om gjeldende regelverk, og brukere kan lett finne riktig informasjon ved utarbeidelse av plan- og byggesaker. Byggsøk – plan er et redskap for å utarbeide reguleringsplaner og bebyggelsesplaner for et utbyggingsformål. Byggsøk – plan er i en testfase.

239) Typer av søknader som omfattes av Byggsøk, er melding om tiltak, søknad om rammetillatelse, søknad om enkelttiltak, søknad om tillatelse, søknad om igangsettingstillatelse, søknad om endring av tillatelse, søknad om brukstillatelse og søknad om ferdiggattest.

234) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.

235) Møte med Statens lånekasse for utdanning, 31. januar 2008.

Figur 3 Forenklet framstilling av byggesøknad- og meldingsprosessen ved bruk av Byggsøk – bygning



For å komme i gang må søkere registrere seg som bruker og bli tildelt et passord. Foretak som skal signere søknader elektronisk, blir tildelt en egen elektronisk signatur som kommer i posten.<sup>240</sup> I selve søknadsprosessen blir søkeren veiledet gjennom utfyllingen som automatisk blir kontrollert for feil og mangler, som ofte fører til merarbeid i forbindelse med manuelle søknader. Søknader kan lagres før de er fullført og gjenopp-tas senere. Informasjon som er benyttet i tidligere søknader, kan gjenbrukes, så sant søkeren har lagret disse. Kommuner som har tilrettelagt for mottak av søknader fra Byggsøk, beskriver egne krav til søknaden og hvordan søknaden skal formidles til kommunen. Automatisk utfylling av plan- og eiendomsinformasjon og nabolister er tilgjengelig, men bare dersom kommunene det søkes til, har lagt til rette for det. Helt til høyre i figur 3 vises saksbehandlingen som foregår med regionale og statlige myndigheter, som for eksempel fylkesmannen og miljømyndigheter, som enten er høringsinstanser eller har særskilt myndighet for endelig godkjenning, avhengig av sak eller søknadstype.

For å forenkle søknadsprosessen både for kommunene og søker er Byggsøk tilrettelagt for å benytte data fra flere registre:

- Grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (GAB).<sup>241</sup> (Matrikkelen erstatter GAB og digitalt eiendomskart når denne er ferdig.<sup>242</sup>)

240) Møte med Statens byggt tekniske etat, 19. juni 2006.

241) Grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (GAB), blir vedlikeholdt av Statens kartverk.

242) Lov om eiendomsregistrering (matrikkellova), ikrafttredelse 9. februar 2007.

- Kartdata<sup>243</sup>
- Eiendomsregisteret<sup>244</sup>
- RE-bekreftelse<sup>245</sup>

### Organisering og utnyttelse av mulighetene i Byggsøk – bygning

Statens bygningstekniske etat (BE) har ansvaret for utviklingsprosjektet, drift og brukerstøtte og er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, som sammen med Miljøverndepartementet har ansvar for finansieringen av utvikling og drift.<sup>246</sup> De viktigste samarbeidspartene i prosjektet er Statens kartverk, kommuner og bransjeorganisasjoner. Prosjektet ble startet opp i 2000, og Byggsøk – bygning ble satt i drift i 2003. Oppgraderinger til nye versjoner har kommet fortløpende, og siste versjon kom i august 2007.<sup>247</sup> I prosjektet har det vært nødvendig å innarbeide løsninger på flere fronter for å sikre et enhetlig system som skal møte de forskjellige kravene som stilles i byggesaker.

Byggesøknader og -meldinger er preget av forskjellige rutiner og krav til informasjon avhengig av kommune. Dette gjør det vanskelig for byggefirmaer fordi firmaene forholder seg til flere forskjellige kommuner.<sup>248</sup> Som en del av prosjektet har samordning av kravene til informasjon og

243) Omfatter flere typer landsdekkende kartdatabaser med grunnleggende informasjon om terreng, bebyggelse og samferdsel. Kartdatabasene er tilpasset ulikt detaljnivå og målestokk. (Holdes av Statens kartverk.)

244) Eiendomsregisteret (EDR) er det nasjonale registeret over alle landets faste eiendommer.

245) RE-bekreftelse er bekreftede reguleringslinjer og eiendomsgrenser.

246) Norconsult: Trond Ericson, *Vurdering av Byggsøk Versjon 0.9 En sårbarhetsanalyse*, 31. januar 2006.

247) <http://www.byggsok.no/infobrev/b2/side2.php>, Byggsøk Nytt og nyttig nr. 21. mars 2007.

248) Møte med Statens bygningstekniske etat, 19. juni 2006.



standardisering av rutiner vært viktig for å sikre nettopp profesjonelle aktørers behov for forutsigbarhet. Lover og regler er heller ikke tilpasset elektronisk saksbehandling.<sup>249</sup> Statens bygnings-tekniske etat oppgir at viktige skritt er tatt for å endre lovverket og viser til bygningsdelen i plan- og bygningsloven.<sup>250</sup>

Kommunene som er mottakere av byggesøknader, og har beslutningsmyndighet, må foreta flere tilpasninger for å utnytte potensialet i Byggsøk, noe som ifølge Statens bygningstekniske etat forutsetter at:<sup>251</sup>

- Kommunenes saks- og arkivsystem må være forberedt for mottak av elektroniske søknader (kan motta elektronisk søknad selv om arkivet ikke er elektronisk).<sup>252</sup>
- Innføringen må kunne forankres i kommunens organisasjon.
- Nødvendige tekniske og faglige resurser må være tilgjengelige for kommunene.

For å lette denne tilpasningen tilbyr Statens bygningstekniske etat økonomisk støtte og veiledning for gjennomføringen av prosjektene.<sup>253</sup> Likevel møter mange kommuner betydelige utfordringer ved overgang til bruk av Byggsøk. Som et eksempel kan det vises til Skedsmo kommune som har tatt i bruk Byggsøk uten elektronisk arkiv. De skriver ut og skanner inn papirdokumenter. Skedsmo kommune har likevel kort saksbehandlingstid ifølge data fra Statens bygningstekniske etat.<sup>254</sup> Årsaken til at Skedsmo har lykkes med innføringen av Byggsøk kan, ifølge kommunen selv, være et resultat av enkeltpersoners interesse og innsats.<sup>255</sup> Dette støttes av Statskonsult, som i sin rapport om Byggsøk konstaterer at enkeltpersoners innsats og entusiasme kan

ha avgjørende betydning for om en kommune går inn i et prosjekt som Byggsøk.<sup>256</sup>

Byggsøk tilbyr et åpent grensesnitt og skal være tilrettelagt slik at det er uavhengig av operativsystem og basert på åpen kildekode og benytter anerkjente standarder. Dette sikrer langt på vei de fleste krav til både teknisk og semantisk interoperabilitet.<sup>257</sup> Byggsøk er teknisk tilrettelagt for å motta og oppdatere informasjon fra flere forskjellige registre.<sup>258</sup> Dagens løsning krever at kommunene legger inn data i databasene i Byggsøk. I praksis er det likevel slik at Statens bygningstekniske etat må sørge for å legge data fra kommunene inn i de aktuelle databasene. Slik blir kartdata og annen relevant informasjon om eiendommer, adresser og lignende tilgjengelig for brukere av Byggsøk. Statens bygningstekniske etat bemerker at det ideelle ville være at de ikke måtte gå via kommunene for å skaffe de nødvendige dataene, men hente disse direkte fra registrene.

Det er også en målsetting at Byggsøk skal benytte Brønnøysundregistrene og Folkeregistret. Dette vil i så fall bety at informasjon om personer og foretak kan legges inn automatisk, og søkeren trenger bare å fylle inn denne typen informasjon én gang. Den nevnte informasjonen vil også kunne gjenbrukes i nye saker på lik linje med tidligere utfylt informasjon fra tidligere prosjekter. Informasjon om naboer etc., som er nyttig for søkeren i forbindelse med varsling, vil også kunne hentes fra disse registrene.<sup>259</sup>

#### Hva begrenser utnyttelsen av Byggsøk?

Brønnøysundregistrene påpeker at det forvaltningsmessige skillet mellom kommunesektoren og statlig forvaltning representerer en hindring for å få til elektronisk flyt av informasjon i hele byggesakens verdikjede. Det samme påpeker i Statskonsult i sin rapport fra 2005.<sup>260</sup> Disse aktørene befinner seg på ulike forvaltningsnivåer og i ulike sektorer. Kommunalministeren, som representerer det statlige nivået, har i liten grad virkemidler som sikrer direkte kontroll over innførin-

249) De viktigste lovene og forskriftene er: plan- og bygningsloven med forskrifter, forskrift om saksbehandling og kontroll, godkjenningforskriften og teknisk forskrift.

250) Møte med Statens bygningstekniske etat, 19. juni 2006, viser til NOU 2005:12 og Ot.prp. 22 (2004–2005).

251) [http://www.xn--byggsk-fya.no/dokumentlager/rapport/21\\_innforingsguide.pdf](http://www.xn--byggsk-fya.no/dokumentlager/rapport/21_innforingsguide.pdf).

252) Ifølge Statens bygningstekniske etat sliter kommunene med de fire saks- og arkivleverandørene de har. Det er for eksempel 200 kommuner i Norge som bruker arkivsystemet Kontor 2000. Dette systemet mottar ikke data og fungerer ikke godt sammen med Byggsøk.

253) [http://www.byggsok.no/kommune\\_oppstart/ko\\_oppstart.php](http://www.byggsok.no/kommune_oppstart/ko_oppstart.php). Det stilles en rekke krav til kommunene for å motta slik støtte.

254) [www.be.no](http://www.be.no) (Statens bygningstekniske etat).

255) Intervju med Skedsmo kommune, 13. september 2006 og *Byggsøk – Evaluering av bruk i Trondheim, Stjørdal og Skedsmo*.

256) Enkeltpersoners betydning i prosessen understøttes også i *Byggsøk – Evaluering av bruk i Trondheim, Stjørdal og Skedsmo* (Werner Angelsen, 2005).

257) Norconsult Trond Ericson: *Vurdering av Byggsøk Versjon 0.9 En sårbarhetsanalyse*, 31. januar 2006.

258) Møte med Statens bygningstekniske etat, 19. juni 2006.

259) Rapport fra ArkiData AS for Statens byggtekniske etat *Forventet bruk av elektroniske byggesøknader i perioden 2005–2007*, 10. mars 2005.

260) Statskonsults rapport *Innføring av Byggsøk – bygning i kommunene – Erfaringer og effekter*, 2005.



gen av Byggsøk i kommunene og har begrenset med virkemidler som kan benyttes overfor ulike aktører.<sup>261</sup>

Organisering av arbeidet er avgjørende for full utnyttelse av Byggsøk, særlig i kommunene. Statens bygningstekniske etat oppgir at en viktig hindring for å ta i bruk Byggsøk er at kommunene må endre arbeidsprosesser.<sup>262</sup> Dette berører ikke bare selve implementeringen av elektroniske saks- og arkivsystemer, men også opplæring og full utnyttelse av disse systemene.<sup>263</sup> Full elektronisk utnyttelse forutsetter også at høringsinstanser kan motta og svare elektronisk, noe som ikke alltid er tilfelle.<sup>264</sup>

Utbredelse og bruk av Byggsøk – bygning begrenses av omstillingsbehov i byggenæringen. Ifølge Statskonsults rapport må profesjonelle brukere av Byggsøk tilpasse sine elektroniske saksbehandlingssystemer, tegneverktøy og kundebehandlingssystemer. Det er også mange små aktører i næringen, og mange er vant til å arbeide på papir.<sup>265</sup> Boligprodusentenes forening<sup>266</sup> har i denne sammenhengen uttalt at det er utfordringer knyttet til omstilling og nye arbeidsprosesser i byggenæringen. Foreningen påpeker videre at det ikke finnes entydige definisjoner på begreper som *nabo*, *gjenboer* osv. Samtidig påpeker de at det er viktig å benytte seg av internasjonale standarder og ikke lage egne særnorske standarder.<sup>267</sup>

Statens bygningstekniske etat bemerker særlig en hindring i utviklingen av Byggsøk som vedrører kostnadene ved utnyttelse av registre. Etaten må betale for tilgang til data fra en rekke kilder, blant annet GAB, Eiendomsdata og Kartdata. Det er på dette punktet Statens bygningstekniske etat er avhengig av at kommunene legger inn den nødvendige informasjonen i Byggsøk. Kommunene har, i motsetning til etaten, gratis tilgang til de relevante registrene. Etaten har ikke tilstrekkelige

midler og mener at dette legger begrensninger for utnyttelsen av mulighetene.<sup>268</sup>

### Gevinstpotensialet i Byggsøk

I 2005 tilbød 40 av 433 kommuner mottak av byggesøknader elektronisk.<sup>269</sup> Av drøyt 100 000 årlige søknader kom i underkant av 10 prosent av søknadene via Byggsøk i 2005.<sup>270</sup> 6 av 10 innbyggere bor i kommuner hvor det er mulig å motta byggesøknader og byggemeldinger på Internett. Statskonsult har i rapporten *Innføring av Byggsøk-bygning i kommunene – erfaringer og effekter* estimert de samlede gevinstene til 220 mill. kroner fordelt på alle leddene i verdikjeden. Først og fremst vil innsparingene komme hos kommunene og de profesjonelle aktørene i byggebransjen<sup>271</sup>. Realisering av gevinstene avhenger særlig av hvor mange kommuner som tilbyr avansert tilgang og bruk av Byggsøk, men også av at byggenæringen klarer å benytte Byggsøk effektivt gjennom de fagsystemene som i dag benyttes i bransjen.

Ytterligere gevinster på sikt følger av planene om at Eiendomsregisteret, Foretaksregisteret, Folkeregisteret og kommunenes systemer skal kobles sammen slik at ulike opplysninger hentes automatisk fra de ulike registrene. Dermed vil besparelser gjennom mer gjenbruk av data kunne realiseres og ytterligere forbedre kvaliteten på søke- og saksbehandlingsprosessen.

261) Statskonsults rapport, *Innføring av Byggsøk – bygning i kommunene – erfaringer og effekter*, 2005.

262) Møte med Statens bygningstekniske etat, 19. juni 2006.

263) *Byggsøk – Evaluering av bruk i Trondheim, Stjørdal og Skedsmo*.

264) Skriftlig informasjon fra Stavanger kommune.

265) Statskonsults rapport *Innføring av Byggsøk – bygning i kommunene – Erfaringer og effekter*, 2005.

266) Boligprodusentenes forening er en interesseorganisasjon for bedrifter som produserer boliger.

267) Rapport fra Boligprodusentenes forening *Andres suksess – grunnlag for egen suksess*, juni 2005.

268) Møte med Statens bygningstekniske etat, 19. juni 2006. Også aktører i byggenæringen må betale for disse dataene.

269) St.prp. nr. 1 fra Kommunal- og regionaldepartementet (2005–2006).

270) Statskonsults rapport *Innføring av Byggsøk – bygning i kommunene – Erfaringer og effekter*, 27. juni 2005.

271) Statskonsults rapport *Innføring av Byggsøk – bygning i kommunene – Erfaringer og effekter 2005*. 30 mill. kroner innsparing for reduserte kostnader ved registrering og mottak av søknader, effektivisering av saksbehandling og kvalitetssikringen av søknader, 125 mill. kroner og videre også betydelige besparelser for bygge- og anleggsbransjen. De samlede samfunnsøkonomiske gevinstene ble anslått til å være betydelig høyere.






4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

