



# Innst. S. nr. 22

(2008–2009)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:12 (2007–2008)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor

---

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 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.

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 mrd. kroner per år innen 2008. Videre er det foretatt kost-nytte-beregninger på tilgrensende områder som viser at ikt-investeringer og økt elektronisk informasjonsutveksling kan gi store besparelser. 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 informasjon 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.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært 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?

## 1.2 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 til 144 statlige virksomheter i mars 2007. Riksrevisjonen mottok svar fra samtlige departementer og fra 121 av virksomhetene (84 prosent).

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.

Dokumentet gjør nærmere rede for dokumentgjennomgangen, intervjuer mv. som ligger til grunn for undersøkelsen.

### 1.2.1 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 tilrettelegges for slik utveksling. Her svarer 29 prosent av de undersøkte virksomhetene at de ikke har gjort tilgjengelig beskrivelser av egenskaper ved data de besitter. 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. 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 tungvinte 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.

### 1.2.2 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 og en ikt-strategi. Senere er St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn 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.

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.

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 måloppnåelse. Fornyings- og administrasjonsdepartementet presiserer at Kravspesifikasjon for PKI (Public Key Infrastructure) ble etablert som forvaltningsstandard i 2005, samt at det ble etablert en selvdeklarasjonsløsning gjennom Post- og teletilsynet. Når det gjelder standardisering, påpeker Fornyings- og administrasjonsdepartementet at regjeringen i desember 2007 vedtok en referansekatalog over forvaltningsstandarder der visse standarder ble gjort obligatoriske for alle statlige virksomheter. Referansekatalogen inneholder ikke standarder for overføring av informasjon mellom ikt-systemer.

### **1.2.3 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. 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. Skattdirektoratet viser til at statlige virksomheter måles på mer etatsspesifikke tjenester, og at aktiviteter som samordning derfor ofte nedprioriteres. Også tidligere har det blitt uttrykt bekymring over at finansieringen av tverrsektorielle tiltak undervurderes.

### **1.2.4 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.

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 eNorge-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 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.

### **1.2.5 Fornyings- og administrasjonsdepartementet og departementene opplever 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. 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.

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.



## 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 forskjelling. 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.

### 1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen reiser spørsmål om Fornyings- og administrasjonsdepartementet har nok gjennomslagskraft og tilstrekkelige virkemidler for å nå de målene som er satt innenfor ikt-politikkområdet.

Undersøkelsen viser at nye og mer brukerrettede 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. Riksrevisjonen setter spørsmålstegn 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.

### 1.4 Svar fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet

"(...)

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 plandokumenter 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 budsjettprosessen 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. 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, felleskomponen-

ter og styringsprinsipper. Forslaget er foreløpig ikke ferdig behandlet i departementet.

På eID-området var den forrige regjeringen opp-tatt 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 Justisdepartementet legge frem en lovproposisjon om et nasjonalt ID-kort. Det tas sikte på at det nasjonale 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 eNorge 2009, 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."

## 1.5 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.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til at bruk av informasjonsteknologi er et viktig verktøy i arbeidet med å fornye og effektivisere offentlig sektor. Mulighet for utveksling av informasjon mellom departementer og andre statlige virksomheter, så vel som etablering av tjenester til privatpersoner og næringsliv, gjør ikt til et effektivt virkemiddel dersom det utnyttes optimalt.

Riksrevisjonens undersøkelse tar mål av seg til å belyse i hvilken grad Regjeringens mål om økt elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen er oppnådd. Ifølge Riksrevisjonen er dette målet sentralt for å kunne utnytte digitale muligheter for å frigjøre ressurser til bedre offentlige tjenester. Utnyttes mulighetene? Hvilke hindre møter man, og er det

iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen?

Komiteen har merket seg at undersøkelsen er basert på to spørreundersøkelser til 17 departementer i november 2006 og til 144 statlige virksomheter i mars 2007 og at samtlige departementer og 84 prosent av virksomhetene har svart. Det er gjennomført dataanalyser blant annet med utgangspunkt i "eNorge 2005, Strategi for IKT i offentlig sektor (2003-2005)" og "eNorge 2009 – Det digitale spranget" og i tillegg intervjuer.

Komiteen registrerer at mange virksomheter er kommet langt i å etablere egne løsninger, men at man er kommet for kort når det gjelder utveksling av informasjon mellom virksomhetene. Dette på tross av at hele 30 prosent opplyser å sitte på informasjon som kan være av vesentlig betydning for andre virksomheter og at 36 prosent av de undersøkte mener at andre har informasjon som ville være nyttig i deres arbeid.

Komiteen har videre merket seg at dybdeundersøkelsen av de tre tjenestene søknad om stipend og lån i Statens lånekasse for utdanning, søknad om byggetillatelse og søknad om registrering av kjøretøy, avdekker betydelig potensial for videreutvikling av tjenestene.

Komiteen viser til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet utøver sin koordinering gjennom planer, strategier, rådgivende fora av ulike slag, samt veiledning. Ingen av foraene har beslutningsmyndighet og har følgelig ikke mulighet for å pålegge forvaltningen å gjennomføre tiltak. Det er presentert en rekke tiltak, men 2/3 av 37 tiltak med frist til 2006, var fortsatt under arbeid eller ikke gjennomført ved utgangen av året. Manglende måloppnåelse knyttet til sikkerhetsløsninger, forvaltningsstandarder og felles ikt-arkitektur, har også bidratt til at gjennomføringen av andre tiltak er blitt forsinket.

Komiteen registrerer at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har igangsatt en rekke tiltak for å legge til rette for tverrgående utveksling av informasjon, men stiller spørsmål ved om departementet har en klar fordeling av rekkefølge og prioritering av tiltakene. Komiteen viser også til at det er indikasjoner på manglende samsvar mellom ønskete tiltak på tvers av virksomhetene og økonomiske ressurser til å gjennomføre det. 60 prosent av de undersøkte virksomhetene viser til manglende finansiering av tverrsektorielle tiltak.

Komiteen vil understreke betydningen av at utviklingen av ikt-systemer samordnes. Dette er helt avgjørende for en effektiv utnyttelse.

Komiteen har merket seg at virksomhetene i liten grad opplever Fornyings- og administrasjonsdepartementet som en pådriver i arbeidet for økt elektronisk informasjonsutveksling. Heller ikke fagde-



partementene viser stort engasjement for å styrke slik virksomhet i forhold til sine underliggende etater. Ifølge undersøkelsen oppfatter 70 prosent av de undersøkte virksomhetene at eget fagdepartement i middels, svært liten eller nokså liten grad var pådriver for økt elektronisk informasjonsutveksling.

Komiteen viser til at undersøkelsen avdekker at 1/3 av virksomhetene ikke mener å være i besittelse av den rette kompetansen og forutsetter at Fornyings- og administrasjonsdepartementet tar initiativ for å avdekke og bedre kompetansen i statsforvaltningen. Komiteen forutsetter videre at departementet er seg sitt pådriveransvar bevisst og stiller krav til og følger opp virksomhetene med sikte på videreutvikling av offentlige tjenester gjennom økt elektronisk informasjonsutveksling.

Komiteen mener at personvernet er under press, og vil understreke at personvern er en viktig del av enkeltmenneskets frihet. Komiteen mener at uten en bevisst personvernpolitikk kan vi havne i et for sterkt overvåket samfunn, og viser til at Datailsynet har avdekket fremtredende brudd på bestemmelser og svikt i rutiner i alle sektorer hvor det er ført tilsyn. Hvert enkelt departement og den enkelte fagstatsråd bør ta et større ansvar for å ivareta personvern hensyn. Komiteen viser til at Skatteetaten har

sendt ut CD-plater med ligningsopplysninger til ni redaksjoner, og at de ved en inkurie også la ved fødselsnummer. Det må være rutiner i alle etater som behandler sensitiv informasjon for å forhindre at tilfeller som dette kan skje.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet mener at Regjeringen la opp til en svekkelse av moderniseringsarbeidet da Statskonsult ble skjermet fra konkurranse og etablert som et forvaltningsorgan i form av Direktoratet for forvaltning og IKT. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2007–2008).

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:12 (2007–2008) – Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. november 2008

**Lodve Solholm**

leder

**Berit Brørby**

ordfører

