



Innst. 180 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:144 S (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold, Hans Olav Syversen og Kjell Ingolf Ropstad om bedre koordinering og strategisk styring av IKT-prosjekter i offentlig sektor

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen sikre en reell samling av det politiske og administrative ansvaret for alle store, statlige IKT-prosjekter i ett departement som gis myndighet til å utøve en overordnet, strategisk IKT-styring på tvers av ulike etater.
2. Stortinget ber regjeringen sikre en bedre styring av det enkelte, statlige IKT-prosjekt, der kompetanseoppbygging og etablering av incentiver for kostnadseffektive løsninger, som er rimelige å forvalte, prioriteres. Departementet som gis ansvar for overordnet IKT-styring, bør inngå i prosjektorganisasjonene med et eierperspektiv og være en pådriver for at midlene brukes best mulig.
3. Stortinget ber regjeringen sikre at det stilles mer gjennomgående krav til gjennomføring av kostnuttanalyse i statlige IKT-prosjekter, slik at kostnader og kompleksitet i prosjektene kan begrenses i størst mulig grad.»

I dokumentet peker forslagsstillerne på at regjeringens store prestisjeprosjekt for digital kommuni-

kasjon mellom det offentlige og bedrifter og privatpersoner, Altinn, sviktet da det gjaldt som mest. Forslagsstillerne peker på at da selvangivelsen ble lagt ut høsten 2011 brøt nettstedet sammen, og at heller ikke i 2012 kom alle inn i Altinn og fikk tilgang til selvangivelsen sin. I dokumentet pekes det på at det mest alvorlige i 2012 var at om lag 2 000 personer fikk tilgang til selvangivelsen til og informasjon om en mann fra Oslo og hans kone. Det Norske Veritas har avdekket 3 500 små og store feil i Altinn fra 2010 til 2011.

Forslagsstillerne peker på at selv om Altinn-svikten, ifølge Teknisk Ukeblad, skyldtes programfeil hos en utenlandsk leverandør, er det grunn til å spørre seg om ikke Altinn-saken er et symptom på et større problem: mangelfull styring av IKT-prosjekter i offentlig sektor. Det vises i dokumentet til at staten ikke har noen oversikt over hvor mye det offentlige bruker på IKT i året, og at ansatte i Nav, politiet og helsesektoren fortviler over systemer som ikke fungerer, manglende styring og en digital hverdag som fremdeles er langt unna.

Forslagsstillerne mener det er flere grunnleggende utfordringer og at det trengs tiltak for å gjøre noe med disse.

Det første som må gjøres er å bedre koordineringen av IKT-prosjekter i de ulike offentlige etatene. Fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Rig-mor Aasrud har i dag bare delvis ansvaret for å sørge for en slik samordning. Etatene sitter i realiteten på hver sin tue og styrer seg selv i stor grad. Resultatet er mangel på gjenbruk, standardisering og kompetanseoppbygging. Staten sløser bort store beløp samtidig som systemene ofte blir komplekse og suboptimale.

Forslagsstillerne mener derfor at det er behov for en reell samling av det politiske og administrative ansvaret for alle store, statlige IKT-prosjekter i ett departement. Departementet må gis myndighet til å

gjennomføre en overordnet strategisk styring på tvers av ulike etater. En slik overordnet styring kan gi bedre samkjøring av IKT-prosjekter, bedre koordinering av driftsorganisasjonene, bedre samkjøring av innkjøp og løsninger og man kan få bedre kontrakts-håndtering.

Bedre strategisk styring av IT-prosjekter vil også innebære en bedre og mer effektiv implementering og organisering av prosjektene.

For det andre mener forslagsstillerne at man trenger bedre styring av det enkelte prosjekt.

For det tredje mener forslagsstillerne det bør stilles mer gjennomgående krav om at det gjennomføres kost-nytte-analyser, slik at kostnader og kompleksitet i prosjektene kan begrenses.

Det vises for øvrig til dokumentet for nærmere beskrivelse av forslaget.

Komiteens behandling

Kommunal- og forvaltningskomiteen ba i brev av 28. september 2012 om fornyings-, administrasjons- og kirkeministerens vurdering av forslaget. Statsrådens svarbrev av 17. oktober 2012 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Lotte Grepp Knutsen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Representantforslag 144 S (2011–2012) om bedre koordinering og strategisk styring av IKT-prosjekter i offentlig sektor.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til statsrådens svarbrev av 17. oktober 2012 og støtter statsrådens vurderinger av de enkelte forslag i Representantforslag 144 S (2011–2012).

Flertallet viser til at regjeringen i april 2012 la fram digitaliseringsprogrammet «På nett med innbyggerne». Digitalisering skal føre til et bedre og raskere møte med offentlig sektor for innbyggere og næringsliv, og bedre ressursbruk i forvaltningen. Nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. På overordnet nivå vil staten gradvis

etablere en felles teknisk plattform, tilpasse regelverket for digital forvaltning og forbedre dagens styring, organisering og finansiering av statens felles IKT-løsninger.

Flertallet vil peke på at regjeringen er i ferd med å etablere en felles infrastruktur – en grunnmur – for alle IKT-løsningene i det offentlige. Sektorene vil fortsatt ha ansvaret for utvikling av egne IKT-systemer, men gjennom en felles IKT-infrastruktur skal det legges bedre til rette for utviklingen, særlig når det gjelder informasjonsutvekslingen mellom IKT-systemer og virksomheter. Grunnmuren består blant annet av såkalte «felleskomponenter» (IKT-komponenter) som kan sambrukes og gjenbrukes av alle offentlige virksomheter. Viktige felleskomponenter er Altinn, ID-porten, folkeregisteret, enhetsregisteret og matrikkelen. I dag er det stor variasjon i hvor stor grad felleskomponentene kan tas i bruk, men målet er at alle offentlige virksomheter skal kunne ta felleskomponentene i bruk.

Flertallet mener felleskomponenttilnærmingen vil kunne være en viktig driver for å koordinere og standardisere IKT-løsningene på tvers. Samtidig bidrar felleskomponenter til at det samlede kostnadsnivået for IKT-løsninger i sektorene blir lavere (pga. gjenbruk og sambruk av IKT-komponenter).

Flertallet vil peke på at som en del av digitaliseringsprogrammet er det etablert en arena for å samordne digitaliseringsarbeidet på departementsnivå. Dette skal sikre god involvering og samordning i arbeidet med å gjennomføre digitaliseringsprogrammet og utvikle IKT-felleskomponenter og rammebetingelser for drift og forvaltning.

Flertallet viser til at regjeringen er opptatt av å sikre god styring av det enkelte statlige IKT-prosjekt og at dette blir fulgt på ulike måter, jf. brevet fra statsråden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti er enige i at det er et viktig samfunnsanliggende at det offentlige gjennomfører strategiske IKT-satsinger som gir samfunnet størst mulig avkastning i form av mer effektiv tjenesteyting, en enklere hverdag og bedre service til publikum.

Disse medlemmer vil i likhet med forslagsstillerne peke på at god koordinering og styring av IKT-prosjekter vil være kritiske faktorer for å få realisert gevinstpotensialet i de IKT-investeringer som besluttes. Det overordnede politiske ansvaret for utarbeidelse og implementering av statens IKT-strategi ligger i dag i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, mens ansvaret for gjennomføring av enkeltprosjekter tilligger prosjekteier.

Disse medlemmer vil gi sin tilslutning til at det stilles mer gjennomgående krav til gjennomfø-

ring av kost-nytte-analyser i statlige IKT-prosjekter, slik at kostnader og kompleksitet i prosjektene kan begrenses i størst mulig grad, jf. forslaget punkt 3.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener forslagsstillerne har tatt opp viktige problemstillinger, men at problemene med vellykket innføring av IKT-verktøy også har sin årsak i overdrevne forventninger om hva IKT skal løse, samt manglende evne til å tilpasse det regelverket en arbeider etter, eller til å omstille sin organisasjon, verdikjede eller logistikk på en måte som utnytter digitaliseringens muligheter.

Disse medlemmer vil fremheve eksempler på at prosjekteier ikke fullt ut har forstått implikasjonen av de system- og konseptvalg som er foretatt, eller i hvert fall undervurdert kompleksiteten i bestillingen. I 2005 vedtok Stortinget en ny alminnelig straffelov, som ennå ikke har trådt i kraft. Justis- og politidepartementet ville vente til man hadde modernisert datasystemet. Om dette er proposisjonen, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven), taus. Verken i motivteksten til ikrafttredelsen eller under behandlingen av økonomiske og administrative konsekvenser ble lovgiverne gitt noen indikasjon på at det skulle ta så lang tid som åtte år mellom vedtak og ikrafttredelse. En virkning av denne forsinkelsen var at en skjerpet straffebestemmelse (§ 132) om 30 års fengsel for terrorhandlinger mv. ikke kunne benyttes på handlinger utført 22. juli 2011, på tross av at Stortinget vedtok straffebestemmelsen i april 2008 om 30 års strafferamme. Til sammenligning ble straffeloven av 1902 – som var en total nyskaping – sanksjonert 22. mai og trådte i kraft 1. januar 1905.

Disse medlemmer vil påpeke at politiet har et gammelt, mangelfullt og utdatert IKT-verktøy som går ut over hver eneste polititjenestemann og sivile ansatte i politi- og lensmannsetaten over hele landet. Politiet har problemer med infrastruktur, systemer og brukerkompetanse. Når politiet ikke får arbeidet effektivt, går det ut over hele befolkningen. Mens mye av innovasjonen i privat sektor er IKT-drevet, er situasjonen i offentlig sektor at man blir hengende etter i den tekniske utviklingen. I offentlig sektor er det generelt svak forståelse for hvor viktig det er for produktiviteten å foreta utstyrsinvesteringer for å understøtte den enkelte medarbeiders effektivitet. Disse medlemmer vil peke på at evnen til å ta i bruk IKT er svakest utviklet på områder hvor det offentlige har monopol og heller ikke viser interesse for å kjøpe inn systemer som er ferdigutviklet hos andre med lignende virksomhet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti

mener det er positivt at regjeringen vil satse videre på Altinn og andre portaler, men peker på at dette ikke løser de fundamentale utfordringene når det gjelder manglende koordinering mellom store statseide enheter og den unødig store offentlige pengebruken som følger av dette. Disse medlemmer viser til at dersom man for eksempel hadde valgt å innføre ett pasientjournalssystem for noen år siden, så hadde betydelige summer av fellesskapets midler vært spart.

Disse medlemmer tror det er behov for å innhente erfaringer fra alle de store statlige prosjektene de senere årene, ikke bare de som har hatt store overskridelser. Disse medlemmer viser til at vi allerede vet mye om de sentrale utfordringene når det gjelder manglende koordinering og sviktende incentiver til effektiv ressursbruk i statlige IKT-prosjekter. Dersom en etat for eksempel ber om tilstrekkelig med midler i utgangspunktet, fremstår prosjektet gjerne som en suksess så lenge man slipper å be om mer penger, selv om beløpet i utgangspunktet var svært høyt og det fantes andre måter å organisere seg på som ville vært mer optimalt. Disse medlemmer stiller spørsmål ved om man for eksempel ikke burde ha slått sammen pensjonssystemene i Nav og Statens Pensjonskasse (SPK), i stedet for å utvikle to systemer til en høy kostnad.

Disse medlemmer mener vi trenger en langsiktig, overordnet IKT-strategi for statlige virksomheter som omfatter følgende hovedpunkter:

For det første bør det utarbeides en oversikt over store statlige IKT-investeringer, omtrent som man har for veiutbygging.

For det andre bør det være føringer for overordnede veivalg, for eksempel felles applikasjoner på tvers av statlige enheter og sentralisering av databaser og forvaltning. Det finnes en rekke databaser med personopplysninger som kanskje kan forvaltes på en rimeligere og sikrere måte (for eksempel folkeregistret, Nav, Politiet, SPK og førerkortregisteret).

For det tredje bør det gjøres vurderinger av potensialet for å samkjøre store prosjekter som har overlappende funksjonsområder eller bruke standardiserte verktøy fremfor skreddersøm.

For det fjerde bør en statlig IKT-strategi omfatte føringer for gjennomføring av prosjekter, bl.a. prioritering av krav, standardisering, kost-nytte-analyser, anskaffelse og gevinstrealisering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at departementets svarbrev peker på noen av disse punktene, men er usikker på om det går dypt nok. Det gjøres fortsatt for få kost-nytte-vurderinger underveis i prosjektene, for eksempel om det er lønnsomt å implementere en gitt regel, fremfor

manuell behandling. Det er ganske vanlig å måtte prioritere dersom man ikke har nok penger til alt, men man vet ikke nødvendigvis om det man gjør er lønnsomt eller om man skulle løst et behov på en helt annen måte. Mange statlige prosjekter blir rigide fordi alle krav skal løses uansett siden det står i kontrakten. Det er ofte liten fleksibilitet til å lære underveis.

Disse medlemmer understreker at det er behov for å løfte blikket enda høyere enn den enkelte statlige virksomhet. Dersom for eksempel SPK isolert sett lager en kost-nytte-analyse, finner man ikke gevinstpotensialet som ligger i samkjøring av IKT-løsninger med Nav. Pensjoner som utbetales går faktisk gjennom Navs system, men man lager likevel separate saksbehandlingsløsninger for hver av etatene som til dels har overlappende funksjonalitet, forskjellig løsning for skriving av brev til brukere, forskjellig datavarehus, forskjellig journalsystem og forskjellig pensjonskalkulator.

Disse medlemmer er også opptatt av kostnadene ved å forvalte ulike regler. Bare i Nav er reglene totalt sett så komplekse at saksbehandlere sliter med å forstå utregningene. Dette bidrar bl.a. til økte IKT-kostnader, økte forvaltningskostnader, økte opplæringskostnader, behov for flere ansatte og lengre saksbehandlingstid. Disse medlemmer viser til at det ikke nødvendigvis blir mer rettferdige system av at det er mange regler. Det kan tvert imot bidra til mindre forståelse, misfornøyde brukere og at man tilpasser seg reglene for å komme bedre ut økonomisk. Disse medlemmer mener generelt at når Stortinget innfører nye lover og regler, bør man legge vekt på kostnadene ved å innføre endringer og andre negative konsekvenser. Forenkling av regelverk vil kunne gi svært store innsparinger i et langsiktig perspektiv.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at det stilles mer gjennomgående krav til gjennomføring av kost-nytte-analyser i statlige IKT-prosjekter, slik at kostnader og kompleksitet i prosjektene kan begrenses i størst mulig grad.»

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at det, uavhengig av hvorvidt man vil samle IKT-ansvaret tydeligere i ett departement, bør vurderes å opprette en gruppe med IKT-eksperter tilknyttet koordineringsdepartementet slik Danmark har gjort. Gruppen arbeider aktivt ute i de statlige IKT-prosjektene for å ivareta statens interesser. Den kunne eventuelt også vært tilknyttet Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Disse medlemmer viser til at en slik gruppe kan erstatte kostbare konsulenter i de

respektive prosjektene. Dessuten vil de bidra til verdifull erfaringsutveksling mellom statlige prosjekter og dermed være mer effektive enn en tradisjonell konsulent som ikke har bransjekunnskap. Det finnes altfor mange eksempler på at man «finner opp hjulet på nytt» i ulike prosjekter. Hvis man for eksempel har brukt ressurser på å lage en god layout i en portal der man tar hensyn til skriftstørrelse for svaksynte, fargevalg, menyoppbygning og liknende, hvorfor skal man da utrede dette på nytt i andre statlige IKT-prosjekter som krever samhandling med brukere? Mange statlige enheter har for stor frihet til å gjøre som de vil i IKT-prosjektene. Det trengs en sterkere forståelse og kultur for å bruke penger optimalt selv om det også kan innebære organisatoriske endringer. Samfunnets interesser må komme først.

Disse medlemmer viser til representantforslaget og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre en reell samling av det politiske og administrative ansvaret for alle store, statlige IKT-prosjekter i ett departement som gis myndighet til å utøve en overordnet, strategisk IKT-styring på tvers av ulike etater.»

«Stortinget ber regjeringen sikre en bedre styring av det enkelte, statlige IKT-prosjekt, der kompetanseoppbygging og etablering av incentiver for kostnadseffektive løsninger, som er rimelige å forvalte, prioriteres. Departementet som gis ansvar for overordnet IKT-styring, bør inngå i prosjektorganisasjonene med et eierperspektiv og være en pådriver for at midlene brukes best mulig.»

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet mener IKT-utviklingen ikke må gå på bekostning av personvernet og folks rett til privatliv. Det er derfor viktig med et sterkt datatilsyn og klare lovmessige begrensninger knyttet til hva slags informasjon myndigheter og private instanser kan samle inn og nyttiggjøre seg av om enkeltmennesket. Disse medlemmer er motstandere av datalagringsdirektivet, den svenske FRA-loven og annen lovgivning som innebærer at hele befolkningen i praksis settes under døgntilvarende overvåkning. Disse medlemmer mener videre at det bør innføres et lovmessig vern av ytringsfrihet og anonymitet på internett, og viser i den anledning til Dokument 8:55 S (2011–2012).

Disse medlemmer støtter forslagsstillernes intensjoner om bedre styring av IKT-prosjekter i staten og en bedre utnyttelse av de økonomiske midler som stilles til disposisjon for disse. Disse medlemmer vil gjerne legge til en viktig dimensjon – IKT-sikkerhet – og peker her på de mange angrep som utføres mot nasjonal infrastruktur fra ulike kil-

der og miljøer. Disse medlemmer mener en bedre styring av IKT-prosjekter i staten også må innbefatte en større oppmerksomhet på sikre løsninger, og at nasjonal kritisk IKT-infrastruktur bedre skjermes fra borgernes brukerrettede tjenester. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre de nødvendige tiltak slik at skjermingsverdig IKT-infrastruktur beskyttes bedre.»

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet i Dokument 8:94 S (2011–2012) foreslo å opprette en IKT-havarikommisjon, etter mønster fra flyhavarikommisjonen, og som skal finne årsaken bak statlige IKT-havarier og IKT-relaterte personvernbrudd. Disse medlemmer ser for seg at en slik kommisjon legges til et allerede eksisterende organ med kompetanse på dette området.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil stille seg mer avventende til forslagsstillernes mer konkrete forslag til organisering. Disse medlemmer vil derimot anbefale at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en melding om en oppdatert statlig IKT-strategi, med beskrivelse av læringspotensialet som ligger i utvalgte, representative statlige IKT-prosjekter som de siste årene har hatt vesentlige overskridelser av tidsrammer og bevilgningsrammer. Det er naturlig at meldingen inneholder synspunkter på prinsipper for fremtidig organisering og ansvarsplassering.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sikre at det stilles mer gjennomgående krav til gjennomføring av kostnute-analyser i statlige IKT-prosjekter, slik at kost-

nader og kompleksitet i prosjektene kan begrenses i størst mulig grad.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sikre en reell samling av det politiske og administrative ansvaret for alle store, statlige IKT-prosjekter i ett departement som gis myndighet til å utøve en overordnet, strategisk IKT-styring på tvers av ulike etater.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sikre en bedre styring av det enkelte, statlige IKT-prosjekt, der kompetanseoppbygging og etablering av incentiver for kostnadseffektive løsninger, som er rimelige å forvalte, prioriteres. Departementet som gis ansvar for overordnet IKT-styring, bør inngå i prosjektorganisasjonene med et eierperspektiv og være en pådriver for at midlene brukes best mulig.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen gjennomføre de nødvendige tiltak slik at skjermingsverdig IKT-infrastruktur beskyttes bedre.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:144 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold, Hans Olav Syversen og Kjell Ingolf Ropstad om bedre koordinering og strategisk styring av IKT-prosjekter i offentlig sektor – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 24. januar 2013

Aksel Hagen

leder

Michael Tetzschner

ordfører

Vedlegg

Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 17. oktober 2012

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold, Hans Olav Syversen og Kjell Ingolf Ropstad om bedre koordinering og strategisk styring av IKT-prosjekter i offentlig sektor (Dokument 8:144 S (2011-2012))

Det vises til brev fra Stortinget datert 28.09.2012. Jeg vil først gi noen generelle kommentarer som bakgrunn for mine vurderinger av de tre representantforslagene.

Regjeringens digitaliseringsprogram

Regjeringen la i april i år fram digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne*.

Digitalisering skal føre til et bedre og raskere møte med offentlig sektor for innbyggere og næringsliv, og bedre ressursbruk i forvaltningen. Nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. På overordnet nivå vil staten gradvis etablere en felles teknisk plattform, tilpasse regelverket for digital forvaltning og forbedre dagens styring, organisering og finansiering av statens felles IKT-løsninger.

Felles infrastruktur utvikles og nye fellesfunksjoner vurderes

Regjeringen er i ferd med å etablere en felles infrastruktur – en grunnmur - for alle IKT-løsningene i det offentlige. Sektorene vil fortsatt ha ansvaret for utvikling av egne IKT-systemer, men gjennom en felles IKT-infrastruktur skal det legges bedre til rette for utviklingen, særlig når det gjelder informasjonsutvekslingen på tvers mellom IKT-systemer og virksomheter. Grunnmuren består blant annet av såkalte "felleskomponenter" (IKT-komponenter) som kan sambrukes og gjenbrukes av alle offentlige virksomheter. Viktige felleskomponenter er Altinn, ID-porten, folkeregisteret, enhetsregisteret og matrikkelen. I dag er det stor variasjon i hvor stor grad felleskomponentene kan tas i bruk, men målet er at alle offentlige virksomheter skal kunne ta felleskomponentene i bruk.

Felleskomponenttilnærmingen vil kunne være en viktig driver for å koordinere og standardisere IKT-løsningene på tvers. Samtidig bidrar felleskomponenter til at det samlede kostnadsnivået for IKT-løsninger i sektorene blir lavere (pga. gjenbruk og sambruk av IKT-komponenter).

Selv om ulike statlige virksomheter har forskjellige fagsystemer for å løse sine kjerneoppgaver, er en del IKT-systemer og -funksjoner like på tvers av virksomhetene. Det gjelder for eksempel administrative støttesystemer. Det kan være riktig å anskaffe, utvikle, drifte og forvalte slike løsninger for staten som helhet. Difi, på oppdrag fra FAD, er i ferd med å gjennomgå og vurdere hvordan administrative støttefunksjoner for IKT i staten løses i dag, og om de kan løses mer effektivt ved etablering av felles støttefunksjoner. Dette gjøres i en rekke andre land. Som en del av de analysene som nå gjennomføres vurderes det også om det bør å bygges opp en sentral rådgivningskompetanse for gjennomføring av IKT-prosjekter.

Bedre samordning på IKT-området

Som en del av Digitaliseringsprogrammet er det etablert en arena for å samordne digitaliseringsarbeidet på departementsnivå. På virksomhetsnivå har vi formalisert en allerede etablert arena – SKATE. Virksomhetslederne i Difi, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten, Kartverket, Helsedirektoratet og NAV deltar i SKATE. Dette skal sikre god involvering og samordning i arbeidet med å gjennomføre digitaliseringsprogrammet og utvikle IKT-felleskomponenter og rammebetingelser for drift og forvaltning. De nevnte arenaene skal også bistå i forberedelser av underlag for regjeringens beslutninger om prioritering av IKT-investeringer.

Beslutningsunderlag, gevinstplaner, prosjektstyring og gevinstrealisering

Regjeringen er opptatt av å sikre god styring av det enkelte, statlige IKT-prosjekt. Dette blir fulgt opp på ulike måter.

Gjennom Utredningsinstruksen med veileder og Regelverket for økonomistyring i staten (Økonomiregelverket) er statlige virksomheter pålagt generelle krav ved planlegging av alle typer investeringer. Det skal sikre god forberedelse av og styring med statens investeringer, reformer, regelendringer og andre tiltak.

I følge Utredningsinstruksen er den virksomheten i staten som har ansvaret for en IKT-investering, pålagt å utrede alle relevante og vesentlige konsekvenser av ulike alternative tiltak som kan iverksettes for å oppnå målet med tiltaket. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal tilpasses hvor viktig

saken er og hvor store konsekvensene er. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser, herunder nytte-kostnadsanalyser.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal de alternative tiltakene sammenlignes med dagens situasjon. Nytte- og kostnadsvirkninger skal utredes for offentlig forvaltning, næringsliv og privatpersoner. Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Det skal gis en samlet vurdering og anbefaling av tiltak.

For tiltak anslått til å koste minst 750 millioner kroner, skal det foretas en ekstern kvalitetssikring i to faser i samsvar med føringer gitt av Finansdepartementet. Dette opplegget kan også nyttes for prosjekter med lavere kostnadsramme.

Difi etablerte i 2008 en web-basert veilednings-tjeneste kalt prosjektveiviseren.no med informasjon, krav, eksempler og støttemateriell for IKT-relaterte investeringer i staten. Difi lanserer en forbedret versjon av Prosjektveiviseren i løpet av året.

Med utgangspunkt i blant annet Utredningsinstruksen og Økonomiregelverket sender Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) årlig ut et rundskriv med krav til IKT-relaterte investeringer i staten. Årets rundskriv som blant annet gjelder for forberedelsen av 2014-budsjettet, og som planlegges sendt ut i månedsskiftet oktober-november, vil inneholde konkrete krav om digitalisering av virksomhetens tjenester (jf. Digitaliseringsprogrammet), styrking av IKT-sikkerheten, bruk av nasjonale felleskomponenter, krav til utforming av digitale tjenester (jf. universell utforming, arkitekturprinsipper og statens forvaltningsstandarder), tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon for viderebruk, bruk av elektronisk faktura og krav til veiledning om digitale tjenester. I tillegg redegjør rundskrivet for hvordan statlige virksomheter med IKT-relaterte satsingsforslag må forholde seg inn mot budsjettprosessen. Her stilles det flere krav til bl.a. styring, planlegging og gevinstrealisering.

Virksomheter som via overordnet departement vil fremme IKT-relaterte satsingsforslag til Finansdepartementet, må legge ved utfylt selvdeklarasjons-skjema. Der må virksomhetene beskrive hvordan deres budsjettforslag følger opp føringene i rundskrivet, og begrunne eventuelle avvik. I budsjettprosessen vurderer FAD budsjettforslagene på IKT-området og gir en uttalelse til Finansdepartementet som underlag for arbeidet med prioritering av IKT-investeringer. Det interdepartementale samordningsorganet på departementsnivå involveres i denne prosessen. SKATE vil også være involvert i arbeidet med samordning og kvalitetssikring av større tverrgående IKT-investeringer, men noe tidligere i prosessen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) spiller en sentral rolle gjennom ledelsen av SKATE og som

rådgiver og operativ arm for FAD, blant annet når det gjelder arbeid med gjennomføring av regjeringens digitaliseringsstrategi og etablering av nye felleskomponenter.

REPRESENTANTFORSLAG 1:

Stortinget ber regjeringen sikre en reell samling av det politiske og administrative ansvaret for alle store, statlige IKT-prosjekter i ett departement som gis myndighet til å utøve en overordnet, strategisk IKT-styring på tvers av ulike etater.

Organisasjons- og tjenesteutvikling i staten er et sektoransvar, der hver virksomhet og hvert departement har ansvar for god måloppnåelse innenfor sitt ansvarsområde. Det er fornuftig at den enkelte virksomhet i størst mulig grad selv bestemmer hvilke virkemidler som er nødvendige for å gjennomføre virksomhetens primæroppgaver. Representantforslaget vil bety en sentralisering av ansvaret for anskaffelser og utvikling på IKT-området i staten, noe som kan bidra til mindre effektiv oppgaveløsning i de statlige virksomhetene. Forslaget kan også innebære kompliserte ansvarslinjer på tvers av departementsgrensene.

På denne bakgrunn vil jeg ikke anbefale å overføre det politiske og administrative ansvaret for alle store statlige IKT-prosjekter til ett departement slik representantene foreslår. Det er viktig at dette ansvaret er tett koblet opp mot ansvaret for virksomhetsutvikling for øvrig. Det kan derimot være aktuelt å forsterke sentrale krav til IKT-investeringer, for å sikre IKT-løsninger som legger til rette for samhandling på tvers av forvaltningen, og for å bedre utveksling av data og informasjon mellom forvaltning, innbyggere og næringsliv. Digitaliseringsprogrammet «På nett med innbyggerne» synliggjør at digitalisering må ses på tvers av alle sektorer, samtidig som det er en integrert del av hver enkelt sektor.

REPRESENTANTFORSLAG 2:

Stortinget ber regjeringen sikre en bedre styring av det enkelte, statlige IKT-prosjekt, der kompetanseoppbygging og etablering av incentiver for kostnads-effektive løsninger, som er rimelige å forvalte, prioriteres. Departementet som gis ansvar for overordnet IKT-styring, bør inngå i prosjektorganisasjonene med et eierperspektiv og være en pådriver for at midlene brukes best mulig.

Jeg er positiv til å vurdere tiltak for å sikre bedre styring og gevinstrealisering av IKT-prosjekter. Difi gjennomfører nå et forprosjekt som vurderer et helhetlig styringsregime for gjennomføring av IKT-prosjekter. I tillegg vurderes muligheten for en felles, offentlig prosjektmodell og kompetanseutvikling knyttet til strategisk bruk av IKT. I etterkant av dette vil jeg vurdere behovet for ytterligere tiltak.

Den siste delen av forslaget anser jeg for å være uaktuell gitt at jeg ikke vil anbefale å etablere ett departement som har ansvaret for alle IKT-investeringer.

REPRESENTANTFORSLAG 3:

Stortinget ber regjeringen sikre at det stilles mer gjennomgående krav til gjennomføring av kost-nytte-analyser i statlige IKT-prosjekter, slik at kostnader og kompleksitet i prosjektene kan begrenses i størst mulig grad.

Som redegjort for over, stilles det i dag en rekke gjennomgående krav til kost-nytte-analyser, også for IKT-prosjekter. Difis vurdering er at det ikke er mangel på slike krav, men at det kan være svakheter knyt-

tet til etterlevelse av de generelle kravene om konsekvensanalyser og samfunnsøkonomiske analyser. Dette er basert på Difis rapport 2012:8 *Graves det dypt nok?* der en gjennomgang av NOUer og proposisjoner til Stortinget viser at etterlevelsen av Utretningsinstruksens krav om konsekvensanalyser ikke er god nok. Som en oppfølging av Difis rapport vurderer FAD nå strukturelle tiltak, kompetansetiltak og endringer i regelverk. Hensikten med arbeidet er å oppnå at regelverket følges opp og etterleves på en bedre måte enn tidligere. På denne bakgrunn vil jeg ikke anbefale at det stilles mer gjennomgående krav til kost-nytteanalyser i statlige IKT-prosjekter, men at de krav som stilles, følges opp på en bedre og mer strukturert måte enn tidligere.