

Notat:2002:4

# **IKT i det offentlige 2002**

*Kartlegging av status for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i det offentlige*

## Forord

Dette notatet gjør rede for en kartlegging av status for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i det offentlige. I redegjørelsen om modernisering i offentlig sektor som statsråd Victor D. Norman la frem på vegne av regjeringen i Stortinget 24.01. då., ble elektronisk forvaltning lansert som ett av fem tverrgående prosjekter. Regjeringen har fastlagt fem tverrsektorielle mål for moderniseringsarbeidet som er brukt som grunnlag for en oppsummering av status.

En viktig del av arbeidet framover vil være å presisere, operasjonalisere og avgrense de overordnede målene med tilhørende strategier og forslag til handlingsvalg. Som grunnlag for det videre arbeidet har det vært ønskelig å skaffe en oversikt over dagens situasjon når det gjelder IKT i offentlig sektor. Statskonsult har bistått AAD med å gjennomføre en undersøkelse av status for offentlig IKT-bruk. Arbeidet er gjennomført i siste del av mai og juni 2002. Seniorrådgiver Hans Fredrik Berg har deltatt fra AAD og seniorrådgiver Olaug Hana Nesheim fra Statskonsult.

Statskonsult vil takke alle som har bidratt til kartleggingen. En spesiell takk går til Øystein Holmen i Forvaltningsnettsamarbeidet for utarbeidelse av spørreskjema og gjennomføring av den kvantitative undersøkelsen.

Oslo, juni 2002

Guri Verne  
avdelingsdirektør

---

## Innhold

1	Innledning .....	3
1.1	Metode .....	3
1.2	Framgangsmåte.....	5
2	Kartlegging.....	7
2.1	Brukertjenester .....	7
2.2	Administrative systemer .....	11
2.3	Samarbeidsstøtte.....	12
2.4	Fagsystemer.....	13
2.5	Organisering .....	14
2.6	Samordning .....	17
2.7	Infrastruktur.....	20
3	Oppsummering .....	22
3.1	Et enklere og ryddigere samfunn.....	22
3.2	Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov .....	23
3.3	En effektiv offentlig sektor .....	24
3.4	En produktivitets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor .....	28
3.5	En inkluderende og stimulerende personalpolitikk .....	29
4	Avslutning .....	30
	Referanser.....	31

---

# 1 Innledning

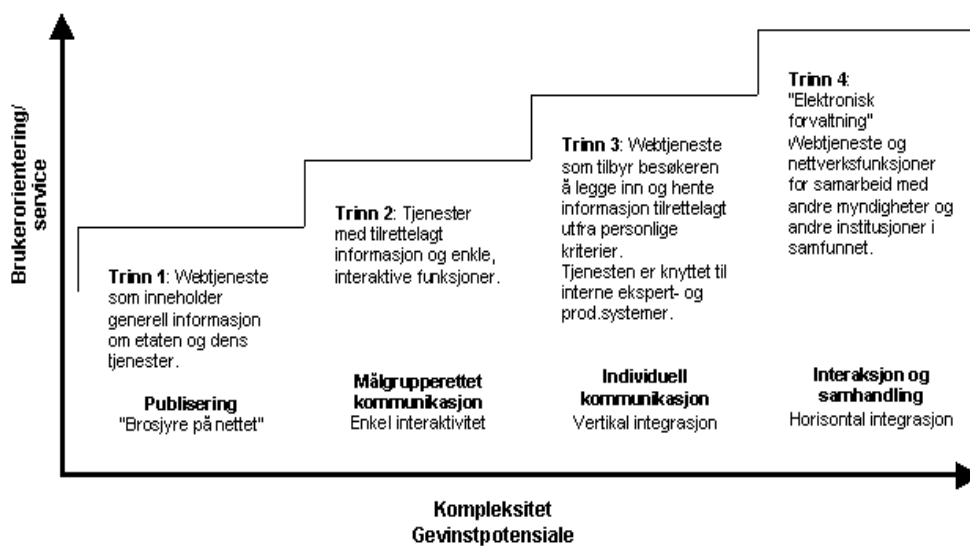
## 1.1 Metode

Hensikten med kartleggingen har vært å finne ut hvor forvaltningen står i forhold til Regjeringens overordnede målsetninger slik de kommer til uttrykk i *Fra ord til handling og eNorge 2005*, i det følgende omtalt som overordnede mål. Det er videre meningen at denne kartleggingen skal være et innspill til arbeidet med tverrsektoriell strategi for elektronisk forvaltning fram til 2005.

De ulike målformuleringene i *Fra ord til handling* er forsøkt operasjonalisert og knyttet til virksomhetenes IKT-satsing. Det er lagt vekt på å beskrive status for IKT-bruk i virksomhetene, og i hvilken grad virksomhetenes aktiviteter er i samsvar med denne regjeringens mål. Det er også drøftet mulige hindringer som står i veien for å nå de overordnede målene. Kartleggingen er konsentrert om følgende områder:

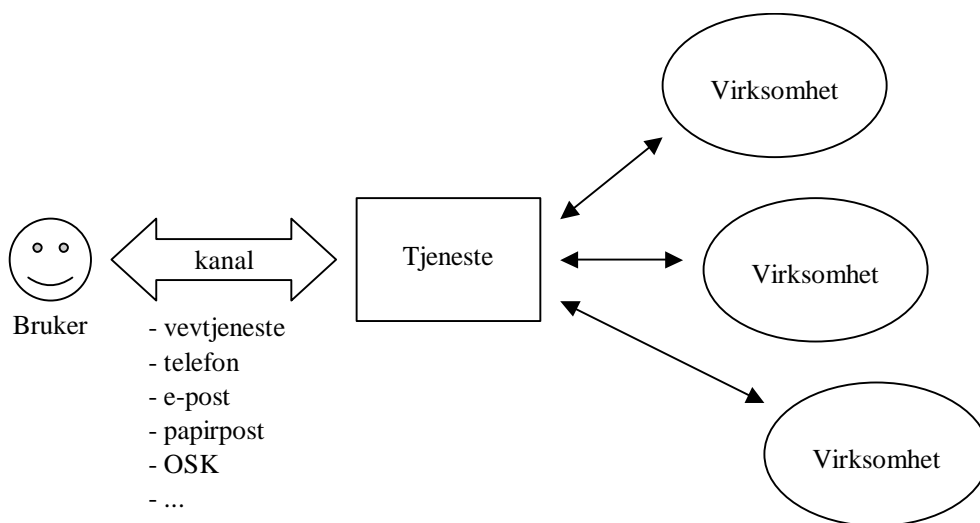
- ?? Brukertjenester. Elektroniske tjenester til brukere og næringsliv, for eksempel informasjonstjenester og elektroniske søknader.
- ?? Administrative systemer. Eksempelvis systemer for lønn- og personal, økonomi- og virksomhetsstyring, arkiv, fakturahåndtering og reiseregninger.
- ?? Samarbeidsstøtte. Verktøy for elektronisk samhandling, som kommunikasjon, datadeling, møteplanlegging med mer.
- ?? Fagsystemer. Systemer som effektiviserer saksbehandlingen, som virksomhetsspesifikke fagsystemer og databaser.
- ?? Samordning. Støtte for samarbeid og samspill mellom virksomheter, mellom forvaltning og brukere og næringsliv, for eksempel elektroniske innrapporteringsløsninger.

Til å klassifisere brukertjenester på veven har vi funnet det hensiktsmessig å legge "tjenestetrappa" til grunn (se Figur 1). Denne inndelingen har vært benyttet i mange sammenhenger, også internasjonalt. Brukertjenester klassifiseres etter hvor komplekse løsningene er, fra helt enkle informasjonstjenester på trinn 1 (brosjyre på nettet) til tjenester som forutsetter kommunikasjon mellom virksomheters interne systemer på trinn 4 (horisontal integrasjon). Det har vært reist kritikk mot at tjenestetrappa fremstiller det som om økende kompleksitet nødvendigvis medfører økende gevinstpotensial, mer brukerorientering og bedre service. I denne kartleggingen benyttes imidlertid tjenestetrappa bare til klassifiseringen av tjenestene.



Figur 1: Tjenestetrappa<sup>1</sup>

For å kunne tilby elektroniske tjenester forutsetter det at en rekke elementer er på plass, særlig gjelder dette komplekse tjenester på de høyere trinnene i Tjenestetrappa. Figur 2 nedenfor viser noen av de elementer som inngår ved levering av elektroniske tjenester. Denne modellen er lagt til grunn for kartleggingen og for å klargjøre begrepsapparatet og relasjonen mellom elementene, vil vi nedenfor eksemplifisere det med behandling av lånesøknad.



Figur 2: Modell for elektronisk tjenesteyting

La oss si at brukeren skal søke om lån i en offentlig lånekasse. Tjenesten det er snakk om inkluderer da utlevering av søknadsskjema, mottak av søknadsskjema, behandling av søknad og utsendelse av svar på søknaden. Brukeren henvender seg til et kontaktpunkt til det offentlige via en kanal. Kontaktpunktet kan f eks være virksomheten selv, i dette tilfellet lånekassen, en Internettportal eller et offentlig servicekontor. Kanalen brukeren benytter kan være telefon

<sup>1</sup> Kilde: Døgnåpen forvaltning – strategi og tiltak, AAD 2001

---

eller brev direkte til lånekassen, fysisk frammøte ved et offentlig servicekontor eller oppslag på lånekassens hjemmeside, gjerne via f eks [norge.no](http://norge.no).

Ved henvendelse via telefon eller brev, vil brukeren få tilsendt en lånesøknad. Vevtjenesten vil hente fram et elektronisk søknadsskjema for utfylling. I alle tilfeller kan den være delvis utfylt med den informasjon lånekassen allerede har om brukeren. Etter at brukeren har fylt ut skjemaet og fått verifisert at det er korrekt utfylt kan det sendes til lånekassen. Dersom vevtjenesten blir benyttet til innsending, vil opplysningene gå rett inn i lånekassens saksbehandlingssystem, ellers må den tastes inn, eventuelt skannes og tolkes, av en medarbeider i virksomheten. Saksbehandlingssystemet vil dermed gjøre den samme behandlingen uavhengig av hvilken kanal brukeren har benyttet. Systemet vil automatisk behandle søknaden etter gjeldende regler, eventuelt vil systemet gi støtte for en saksbehandler som behandler søknaden.

## 1.2 Framgangsmåte

Kartleggingsarbeidet har bestått i en dokumentgjennomgang, intervjuer med utvalgte virksomheter og en enkel spørreundersøkelse. Intervjuene har i hovedsak tatt for seg statlig forvaltning. Kartlegging av status i kommunene omfatter intervjuer med to kommuner, gjennomgang av undersøkelsen *IKT i kommunene* av 30.01.2002 samt spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen er dokumentert i et separat vedlegg til notatet.

Følgende dokumenter har utgjort bakgrunnsmateriale for kartleggingen:

- ?? IT i staten 1999
- ?? IKT i kommunene 2001/2002 (Norsk Gallup på oppdrag fra KS<sup>2</sup>)
- ?? Døgnåpen forvaltning med IT – Status pr. 24.11.2000
- ?? Offentlige tjenester via Internett 2001 (Norsk Gallup på oppdrag fra AAD)
- ?? PKI-forums behovkartlegging (2002)
- ?? eEUROPEs kartlegging av elektroniske tjenester (2001 og 2002)
- ?? Accenture: The Government Executive Series (2001 og 2002)

I tillegg er dokumentasjon og erfaringer fra senere prosjekter gjennomført av Statskonsult benyttet.

Der informasjon fra dokumentene eksplisitt er referert er det gitt henvisning i teksten. Dokumentgjennomgangen har vært grunnlag for intervjuer med utvalgte virksomheter. Siden Statskonsult allerede har relativt godt kjennskap til en del virksomheter, har vi holdt disse utenfor intervjuene.

Undersøkelsen har hatt fokus på ordinær forvaltningsvirksomhet, men Statens nærings- og distriktsutviklingsfond er tatt med for eventuelt å kunne avdekke åpenbare forskjeller som resultat av ulike rammebetingelser. Ellers har vi lagt vekt på å få med et utvalg av *ulike* virksomheter for å avdekke tverrgående problemstillinger.

---

<sup>2</sup> Kommunenes sentralforbund

---

Følgende virksomheter er intervjuet:

- ?? Publikumsrettede: Forbrukerombudet, Aetat.
- ?? Kommunerettede: Fylkesmannen i Finnmark, Direktoratet for brann- og  
elsikkerhet.
- ?? Massesaksbehandling: Statens lånekasse for utdanning,  
Rikstrygdeverket.
- ?? Næringslivskontakt: Statens Landbruksforvaltning, Statens nærings- og  
distriktsutviklingsfond, Oljedirektoratet.
- ?? Samordning: Brønnøysundregistrene, Statistisk sentralbyrå.
- ?? Kommuner: Ålesund, Bærum.

Intervjuene varte i én til to timer. I to tilfeller ble to personer intervjuet samtidig, ellers ble én person intervjuet om gangen. Fem telefonintervjuer ble gjennomført av én person. De resterende intervjuene ble gjennomført av to personer, ett av disse var et telefonintervju. Våre fortolkninger av intervjuene ble diskutert og harmonisert i etterkant.

Alle som ble intervjuet ble lovet anonymitet slik at ingen uttalelser kan føres tilbake til enkeltpersoner. Der det refereres til uttalelser og meninger som kom frem under intervjuene, benyttes derfor betegnelsen ”informanter” på de personene som ble intervjuet.

---

## 2 Kartlegging

### 2.1 Brukertjenester

#### 2.1.1 Vevtjenester

Så godt som alle offentlige virksomheter har ”brosjyre på nettet”, tjenester på trinn 1 i tjenestetrappa. Dette kan f eks være enkle hjemmesider som gir informasjon om virksomheten og kontaktinformasjon. I følge *IKT i kommunene* er det stor variasjon i hvilke typer servicetilbud som tilrettelegges på kommunenes hjemmesider. Alle kommunene forventes å ha etablert hjemmesider i løpet av 2002. De aller fleste statlige virksomheter har også tilsvarende tjenester.

Enkle interaktive tjenester kan være søketjenester, søknadsskjemaer og bestilling av f eks publikasjoner. Ut fra det materialet vi har tilgjengelig vil vi anslå at ca halvparten av de offentlige virksomhetene i dag har slike tjenester. En stor del av informasjon fra brukere til forvaltning overføres via strukturerte skjemaer, som søknads- eller innrapporterings skjemaer. På trinn 2 i tjenestetrappa tilbys ofte muligheten for nedlasting av skjemaer som så kan skrives ut på papir og sendes aktuell virksomhet. Et elektronisk skjema er et skjema som kan fylles ut ”på skjermen”, og sendes elektronisk, en tjeneste på trinn 3.

Det er fortsatt mer vanlig med nedlasting av skjemaer for utskrift og innlevering på papir enn elektroniske skjemaer. Dette skyldes trolig at elektronisk innlevering i mange tilfeller krever en elektronisk identifikasjon av brukeren, og at det ikke gir særlig gevinst for mottakeren uten et system for videre elektronisk behandling av skjemaene internt i virksomheten.

Individuell kommunikasjon, på trinn 3 i trappa, innebærer først og fremst oppslag mot virksomhetsinterne fagsystemer eller databaser. Dette kan f eks være medlemsregistre eller innsyn i saksbehandlingssystem. Slike tjenester forutsetter at virksomheten både har elektroniske systemer internt og en tilfredsstillende identifisering av brukerne. Virksomheter som driver massesaksbehandling har i noen grad utviklet slike tjenester og potensialet for videre utbygging av tjenester med individuell kommunikasjon er stort. Dette er typiske eksempler på tjenester som både kan gi effektiviseringsgevinst i virksomhetene, ved f eks å avlaste telefonhenvendelser, og bedre tjenester til brukerne. Statens Pensjonskasse og Statens lånekasse for utdanning og Aetat er gode eksempler på dette. Statens Pensjonskasse gir sine medlemmer innsyn i egne medlemsdata, beregning av framtidig pensjon<sup>3</sup> og status i eventuelle pågående saker.

Elektroniske tjenester rettet mot å sikre deltakelse i demokratiske prosesser er i dag lite utbygget. I *IKT i kommunene* fremkommer det imidlertid at 4 av 10 kommuner tilrettelegger for offentlige høringer. Noen kommuner legger også ut sakslister og referater fra møter i kommunale politiske organer på Internett.

Tjenester på trinn 4, interaksjon og samhandling, forutsetter at flere virksomheter samarbeider om å tilby tjenesten. Det er få slike tjenester som er

---

<sup>3</sup> Pensjonsberegningen blir gitt med noen forbehold og uten samordning med folketrygden.



---

operative i dag. Eksempler er selvangivelse på nett, *Samordnet registermelding* ved registrering av foretak og *Samordna opptak* til høyere utdanning. Dette er gjerne krevende løsninger som forutsetter samordning av rutiner og avklaring av ansvar og myndighet på tvers av involverte virksomheter.

### 2.1.2 Portaler

Mange av de offentlige virksomheters nettstedene kan karakteriseres som portaler. Det er vanskelig å gi noen presis definisjon av hva en portal er, men den følgende, gitt av Gisle Hannemyr (1998), gir en pekepinn: ”En ”portal” er en webbasert tjeneste som fungerer som en inngangsport til samlinger av nettbasert informasjon, og som i tillegg tilbyr ulike verdiøkende tjenester bygget opp med utgangspunkt i den informasjonen portalen administrerer adgangen til. En portal kan både være en inngangsport til informasjon som lagres på portalens vertsmaskin (hosted information), og informasjon som befinner seg på andre vertsmaskiner (non-hosted information)”.

Felles for portaler er at de har en redaksjonell funksjon, enten det dreier seg om informasjon fra én virksomhet i en virksomhetsportal eller fra mange kilder i mer tematisk orienterte portaler. Undersøkelsen *Portalar i praksis* (Statskonsult, 2002), som har tatt for seg sju større offentlige portaler, viser at mange portaler ikke er tilstrekkelig integrert i øvrig virksomhet. Videre er det ofte gjort for lite arbeid med å definere målgruppene og identifisere deres behov. Endelig sier undersøkelsen at det er for dårlig koordinering mellom offentlige portaler slik at offentlig informasjonsvirksomhet virker noe fragmentert.

### 2.1.3 Offentlige servicekontorer

Et offentlig servicekontor (OSK) skal være et kontaktpunkt for publikum hvor de kan få utført både kommunale og statlige tjenester. Offentlige servicekontorer opprettes på kommunalt initiativ og de statlige publikumsrettede etatene er pålagt å delta dersom kommunene ønsker det. Meningen er at disse kontorene skal ha en førstelinjetjeneste med ”generalister” som skal kunne utføre enklere saksbehandling eller sikre at saken blir behandlet av rette vedkommende. En av våre informanter brukte betegnelsen ”brukerombud” om disse, for å understreke at de skal være en hjelp for brukeren.

En del kommuner har opprettet servicetorg som er et offentlig servicekontor kun for kommunale tjenester. Slike servicetorg benyttes i ganske stor eller i svært stor grad av 36% av kommunene, i følge *IKT i kommunene*.

Statskonsult gjennomfører for tiden et prosjekt for å stimulere til etablering av servicekontorer. I følge prosjektets nettsted, [www.servicekontorer.no](http://www.servicekontorer.no), er det etablert 24 offentlige servicekontorer og 139 kommunale servicekontorer (servicetorg), mens 121 kommuner har en opplysningstjeneste. I tillegg har 221 kommuner planlagt etablering av offentlige servicekontorer, og 117 har planer om opprettelse av kommunale servicekontorer.

Offentlige servicekontorer har vist seg å medføre særlige utfordringer knyttet til håndtering av sensitive data. En god IKT-løsning for et servicekontor vil kreve tilgang til flere etaters interne systemer. For en del av disse dataene er det i dag bare et begrenset antall medarbeidere i de enkelte etater som skal ha tilgang. Et

---

tiltak som flere statsetater har iverksatt er å differensiere tilgangen til ulike data, noe som vil kunne løse deler av denne utfordringen. En løsning som er tatt i bruk i Rikstrykdeverket er å flytte egne medarbeidere til det offentlige servicekontoret.

Offentlig servicekontorer er et alternativ til elektroniske tjenester for de som ønsker personlig bistand. Det kan også være et sted å få bistand til å benytte de elektroniske tjenestene ved at de som jobber på servicekontoret bistår i bruk av offentlige elektroniske tjenester, kalt assistert selvbetjening.

Lokale livssituasjonsportaler i OSK (LivsIT) er etablert som et delprosjekt innenfor et OSK-prosjekt i Statskonsult, og fokuserer på å benytte livssituasjoner som innfallsvinkel til nettjenester. Det gjennomføres et modellprosjekt i Akershus som skal evalueres i høst.

Utforming av brukergrensesnitt er avgjørende for hvor enkelt det er for brukerne. Det er gjennomført en kvalitetsvurdering av offentlige vevsider. Evalueringen er foretatt av norge.no og Vestlandsforskning. Kvalitetsvurderingen er et ledd i å synliggjøre kvaliteten på de offentlige Internettssidene og skal stimulere til å øke kvaliteten på de offentlige elektroniske tjenestene. Vurderingen er foretatt på bakgrunn av kvalitetskriterier for offentlige vevsider. Statskonsult er faglig ansvarlig for utformingen av disse kriteriene. Kvalitetsmerkingen viser at det er svært få offentlige vevsider som tilfredsstillter WAI-kravene<sup>4</sup> til tilgjengelighet.

#### **2.1.4 Tjenester rettet mot næringsliv**

Næringslivet er en viktig målgruppe for offentlige IKT-tiltak. Sentrale områder er elektronisk innrapportering, ulike former for tjenester og tilrettelegging for e-handel. Å etablere elektroniske innrapporteringsordninger er blitt betraktet som et virkemiddel for å lette innrapporteringsbyrden for næringslivet. Statskonsults gjennomgang av Oppgaveregisteret fra 2000 viser at innrapporteringen i hovedsak er knyttet til et fåtall dominerende aktører. Skattedirektoratet og Tollvesenet står til sammen for nesten 90% av skjemabelastningen i samfunnet. De resterende 47 skjemaforvalterne står enkeltvis for svært lite (0-3% hver) av den samlede belastningen.

Det satses store ressurser i Skatteetaten på å etablere nye systemer for elektronisk innrapportering. Dette gjelder nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3) som er under innføring, system for likning av næringsdrivende (SLN) som etter planen skal settes i drift i 2004 og nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP) som planlegges innført på landsbasis i 2005. Tollvesenet har siden 1986 tilbudt elektronisk fortolling av varesendinger gjennom TVINN<sup>5</sup>. Det arbeides med å erstatte dette systemet med en ny løsning der det tas sikte på at all fortolling/deklarering og all innbetaling av toll og avgifter kan skje elektronisk. Forprosjekt er i gang og hovedprosjektet planlegges igangsatt i 2003.

Skattedirektoratet, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå er i ferd med å gjennomføre sitt prosjekt AltInn, en felles løsning for elektronisk

---

<sup>4</sup> WAI/W3C, Web Accessibility Initiative fra World Wide Web Consortium

<sup>5</sup> TollVesenet's INformasjonssystem med Næringslivet

---

innrapportering fra næringsliv til offentlige myndigheter. Denne løsningen, som er planlagt ferdigstilt i 2003, omfatter en vevløsning for manuell utfylling av elektroniske skjemaer, grensesnitt mot bedriftenes interne administrative systemer og fagsystemer foruten Oppgaveregisteret. Videre skal løsningen inneholde en formidlingssentral som formidler opplysningene fra bedrifter til offentlige virksomheter samt administrasjonsverktøy for å generere skjemaer, registrere metadata med mer.

Et alternativ til overføring av opplysninger er at opplysningene gjøres tilgjengelig hos den som leverer informasjonen, slik at forvaltningen selv kan gå å hente nødvendig informasjon. Dette gjøres f.eks. i Oljedirektoratet som har adgang til oljeoperatørens databaser via et ekstranett. Uavklarte problemer i den sammenheng blir å avgjøre når myndigheten kan sies å være informert, i motsetning til bruk av tradisjonelle kanaler der en myndighet anses for å være informert når brevet ligger i postkassen.

Elektronisk innrapportering fra næringslivet er i hovedsak motivert ut fra effektivisering i forvaltningen. Det finnes ingen samlet oversikt over den totale oppgaveplikt som næringslivet har ovenfor stat, fylkeskommune og kommune (NHD<sup>6</sup>, 2001). Det er også i begrenset grad gjennomført undersøkelser som gir kunnskap om hva som oppfattes som belastende eller effektiviserende fra næringslivets side. I ELMER-prosjektet<sup>7</sup> er det gjennomført en kartlegging av skjemabelasting i 6 bedrifter gjennom et år. Resultatet viste at bedriftenes anslag over skjemabruk er ganske sprikende og at det har vært vanskelig å få til eksakte målinger. Det er heller ikke samsvar mellom hva som oppleves som belastende og faktisk tidsbruk fordi det også er et spørsmål om motivasjon (NHD, HSH<sup>8</sup>, NHO<sup>9</sup>, 2001).

En nordisk sammenligning av bruk av IKT viser at norske foretak benytter IKT i mindre grad enn næringslivet i de andre nordiske land. Tilgang til Internett og bruk av hjemmesider er vanligere i grannelandene enn i norsk næringsliv. Undersøkelsen viser at salg via Internett fortsatt er lite i hele Norden (Statistisk sentralbyrå, 2002).

Det offentlige tilbyr imidlertid også en rekke tjenester som har til hensikt å bidra til effektivisering av næringslivet. Dette gjelder bl.a. veiledning om lover og forskrifter og tilgang til offentlige registre som GAB<sup>10</sup> og Brønnøysundregistrene. Arbeidsformidling er en tjeneste som er rettet både mot publikum og næringslivet. Mange offentlige etater har hjemmesider med informasjon rettet særlig mot næringslivet, bl.a. med blanketter med veiledning. I dag er dette i hovedsak enkle informasjonstjenester uten mulighet for elektronisk toveiskommunikasjon.

Elektronisk handel kan defineres som defineres som ”*alle former for kommersielle transaksjoner og forretningsvirksomhet over elektroniske nett.*”

---

<sup>6</sup> Nærings- og handelsdepartementet

<sup>7</sup> Enklere og Mer Effektiv Rapportering

<sup>8</sup> Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

<sup>9</sup> Næringslivets Hovedorganisasjon

<sup>10</sup> Gårds-, adresse- og bygningsregister som identifiserer og inneholder opplysninger om alle faste eiendommer i landet.

---

*Transaksjonene kan være knyttet til bestilling, betaling og levering av fysiske varer og tjenester, men kan også omfatte overføring av digitaliserte varer og tilgang til tjenester” (AAD, 2000).*

I dag er elektronisk handel lite utbredt. Offentlig sektor handler årlig for 85 mrd kr i driftskjøp. Under 1% av denne handelen foregår elektronisk. E-handel har ikke grepet om seg i den grad som var forventet for noen få år siden. En viktig årsak til dette kan være at det ikke har vært etablert et tydelig behov, og vareleverandører har ventet på at ”noe skulle skje” på området. Internasjonal erfaring er at kundedrevne markedsplasser har lyktes i større grad enn leverandørdrevne (pers. med. André Hoddevik).

Det offentlige har satt i verk flere tiltak for å stimulere elektronisk handel. Et slikt tiltak er *Program for elektronisk handel i det offentlige*. Dette programmet har til hensikt å bidra til innføring av elektronisk handel i det offentlige. Programmet er planlagt å gå over fem år.

Et av tiltakene er etablering av e-handelsmarkedsplassen [ehandel.no](http://ehandel.no). Markedsplassen skal, i følge målformuleringene, bidra til å redusere offentlige innkjøpskostnader, effektivisere administrative rutiner, styrke konkurransen og være til støtte for arbeidet med å integrere miljøhensyn i offentlig sektor.

Markedsplassen er nettopp satt i drift etter en 3 måneders pilotfase med ca 20 kommuner og statlige virksomheter som pilotbrukere. Erfaringene fra pilotfasen er overveiende positive, og svært mange pilotbrukere planlegger permanent drift.

Av andre offentlige tiltak kan nevnes portalen [handel.no](http://handel.no), som ble etablert i 2001. Det er ment å være en kunnskapskanal for å fremme elektronisk handel og elektronisk forretningsdrift. Portalen er lagt under Fellesforum for elektronisk handel som er et bredt sammensatt forum opprettet av Nærings- og handelsdepartementet. Målgruppen er alle som er eller vil komme i kontakt med elektronisk handel, særlig ledere i små og mellomstore bedrifter. Formålet er å skape en felles kommunikasjons- og læringsarena og være et møtested for leverandører av informasjon, kompetanse og løsninger, og for virksomheter som vil satse på elektronisk handel og forretningsutvikling. Et annet eksempel på et slikt tiltak er portalen [bedin.no](http://bedin.no)<sup>11</sup>.

Det er i følge *IKT i kommunene* utstrakt bruk av rammeavtalene i Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS). Det er ca 60% av kommunene og ca 40% av statlige virksomheter som benytter FNS. For små og mellomstore virksomheter benyttes FNS som et viktig verktøy for innkjøp som også sikrer at innkjøpsreglementet følges. Å forhandle fram avtaler krever kompetanse og ressurser som mange mindre virksomheter i dag mangler. Store virksomheter benytter også rammeavtalene, men da i større grad til supplerende innkjøp hvor de ikke finner det hensiktsmessig å gjennomføre en full anbudsrunde.

## **2.2 Administrative systemer**

Generelle administrative systemer som regnskap, lønns- og personalsystem og journal/arkiv er i stor grad i bruk i offentlige virksomheter. I all hovedsak

---

<sup>11</sup> [Bedin](http://bedin.no) (Bedriftsinformasjon på Internett) er en tjeneste som drives av [VINN](http://vinn.no) på vegne av Nærings- og Handelsdepartementet.

---

benyttes standard programvare med enkelte tilpasninger for integrasjon med virksomhetsspesifikke fagsystemer. Disse systemene benyttes fortsatt mange steder bare av administrativt personale i virksomhetene. Det er i liten grad lagt til rette for at andre medarbeidere kan benytte systemene i forhold til egne behov. Dette gjelder f.eks. prosjektledere med behov for adgang til regnskapsystem for oppfølging av prosjekter og saksbehandlere som trenger adgang til journal/arkiv i forbindelse med saksoppfølging.

Nesten ingen offentlige virksomheter har etablert gjennomgående elektronisk dokumenthåndtering internt i virksomheten. Eksempler på virksomheter som har etablert slike løsninger er Oljedirektoratet og Statsbygg. Erfaringer fra *Program for elektronisk saksbehandling*<sup>12</sup> er at mange venter med å innføre slike systemer til de kan inkludere fullelektronisk kommunikasjon med omverdenen.

Så godt som alle kommuner benytter elektronisk journal/arkiv som følger Koark-standarden<sup>13</sup>. Disse systemene har også støtte for behandling av saker i kommunale utvalg.

I forslaget til ny IKT-strategi (Statskonsult-rapport under arbeid) for departementsfellesskapet er det lagt vekt på stordriftfordeler ved bl.a. innføring av ett saksbehandlingsystem, DepSak, i de fleste departementene.

Mange virksomheter har etablert ordninger for resultatrapportering til overordnet myndighet. Det er imidlertid ikke vanlig at overordnet departement har elektronisk adgang til denne informasjonen. Ledelsesinformasjon til bruk i daglig virksomhetsledelse er det i mindre grad etablert systemer for. Ved bruk av elektroniske saksbehandlingsverktøy vil det kunne produseres aggregert informasjon på et nivå som er egnet som ledelsesinformasjon. Vi har lite empirisk grunnlag for å si i hvilken grad dette potensialet for ledelsesinformasjon er utnyttet.

## 2.3 Samarbeidsstøtte

Microsoft Office er det rådende kontorstøttesystemet i forvaltningen. Ni av ti kommuner bruker e-post internt og eksternt (KS, 2002). Praktisk talt alle statlige virksomheter benytter e-post (Statskonsult, 2000). E-postundersøkelsen (Statskonsult, 2001) viste at bare tre prosent av e-posten ble ansett som journalpliktig, hvilket indikerer at e-post i hovedsak benyttes som samarbeidsverktøy, og i liten grad erstatter papir for kommunikasjon av mer formell karakter. I intervjuene fremkommer det at e-post er i ferd med å bli en virksomhetskritisk tjeneste, både for interne og eksterne formål. E-post som journalføres skrives vanligvis ut og arkiveres som papir. E-postsystemene er i liten grad koblet til journalsystemene.

Det er 9 av 10 offentlige virksomheter som har møte/kalendersystem. Møteplanlegging og reservering av ressurser som møterom blir i varierende, men stigende grad benyttet. E-post blir pr. i dag mer brukt til møteinnkalling enn møteinnkallingsfunksjonen i Microsoft Office. Det er imidlertid et økende

---

<sup>12</sup> Se nettstedet [www.elsak.no](http://www.elsak.no).

<sup>13</sup> Kommunal arkivstandard, svarende til Noark i staten. Disse standardene er slått sammen i Noark-4.

---

antall organisasjoner som har gjort bruk av elektronisk kalender obligatorisk. Flere av våre informanter vektlegger at bruk av felles systemer og tilgang til felles informasjon har en integrerende effekt i desentraliserte organisasjoner. Dette gjør at fysisk avstand i mindre grad begrenser samarbeidsformene.

Interne vevløsninger benyttes i halvparten av kommunene og de fleste statlige virksomheter. Disse brukes først og fremst til generell intern informasjon til medarbeiderne, sjelden integrert med de administrative systemene eller fagsystemene.

Informantene hevder at de har som mål å etablere intranettet som en portal både mot fagsystemer, kalender, e-post og andre administrative systemer. Oljedirektoratet er et eksempel på en organisasjon som har etablert en slik integrert løsning for hele organisasjonen.

Offentlig sektor har tatt i bruk teknologi for å legge bedre til rette for samarbeid over geografiske avstander. Våre informanter sier at videokonferanser i noen grad er i ferd med å overta for telefonmøter. Det er også vanlig med tilbud om hjemmekontorløsninger med tilnærmet samme funksjonalitet som på kontoret. I forslaget til ny IKT-strategi for departementene er fjernaksess ett av tre fokusområder.

I følge *IT i staten 1999* er imidlertid hjemmekontor lite utbredt (4%). Vi antar at det har skjedd en stor utvikling på dette området de siste tre årene, men vårt materiale er for lite til å si noe entydig om denne utviklingen.

Tynne klienter (PC-er som bruker programmer på tjenermaskiner over nettet i stedet for å utføre dem lokalt) er en teknologisk løsning som tas i bruk blant annet for å forenkle administrasjonen av programvare på de enkeltes PC-er. Dette er løsninger som særlig er egnet til å administrere mange PC-er spredt over store avstander, som f.eks. i hjemmekontorløsninger, desentraliserte organisasjoner og mobile løsninger. I 1999 (Statskonsult, 2000) var det 6% som benyttet mobile løsninger i feltarbeid, f.eks. i forbindelse med tilsyn, og det ble konkludert med at omfanget vil øke i årene fremover.

## **2.4 Fagsystemer**

De fleste offentlige virksomheter benytter en eller annen form for fagsystem. Dette kan være alt fra oversikter på regneark til komplette systemer for automatisk saksbehandling. Det offentlige har også en mengde ulike fagregistre som f.eks. kulturminneregistre, produktregistre og register over grunn-eiendommer (GAB) foruten registre som Folkeregisteret, Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret og Enhetsregisteret. De fleste av disse systemene er viktige for at virksomhetene skal kunne utføre sine oppgaver.

Systemene har tradisjonelt blitt utviklet som støtteverktøy for fagfolk internt i forvaltningen. Ved henvendelser fra publikum har informasjon fra disse systemene blitt fortolket og formidlet av saksbehandlere. Når tjenesten tilbys elektronisk må som regel informasjonen tilrettelegges for publikum. Mange av fagsystemene ble etablert på 1970- og 1980-tallet med effektivisering av interne funksjoner som hovedmål. Systemene er ofte knyttet til et regelverk og når dette regelverket har endret seg har det medført systemendringer. Det er et kjent problem at systemene dermed med årene er blitt uoversiktlige og vanskelige å

---

vedlikeholde. Da disse systemene er utviklet for interne formål, er de ofte ikke særlig godt egnet for å støtte opp om eksterne elektroniske tjenester.

Den vanligste kanalen for å tilby elektroniske tjenester i dag er vevtjenester på Internett. Disse tjenestene trenger tilgang til de interne systemene, og det er lagt og legges store ressurser ned i utvikling av programvare som knytter vevtjenestene sammen med de interne systemene. Utvikling av slik ”mellomvare” er i dag arbeid som kan gjøres håndverksmessig, men er tidkrevende og dermed dyrt. En fordel med en slik løsning er at det reduserer behovet for å gjøre større endringer i de gamle systemene.

Mellomvareløsninger kan også benyttes for å hente og lagre informasjon fra ulike kilder og presentere dem samlet i et felles grensesnitt. Dette oppleves i følge våre informanter som et økende behov. Ved f eks opprettelse av Statens landbruksforvaltning ble en rekke virksomheter slått sammen. Alle disse hadde sine egne fagsystemer og til sammen utgjorde dette ca 40 systemer. Landbruksforvaltningen er i ferd med å utvikle en løsning som skal gjøre at systemene blir tilgjengelig gjennom et enhetlig grensesnitt både intern i organisasjonen og for eksterne brukere.

Mange etater har ambisjoner om å fornye de gamle systemløsningene for å tilfredstille kravene til elektroniske tjenester og nødvendig fleksibilitet i forhold til regelendringer. Dette er i mange tilfeller store og ressurskrevende utviklingsoppgaver. Lånekassen er et godt eksempel på en virksomhet som står overfor en slik utfordring.

Virksomheter som driver med massesaksbehandling, som f eks Skattemetodirektoratet, Statens lånekasse for utdanning og Statens Pensjonskasse har etablert systemer for automatisk saksbehandling og tilrettelagt organisasjonen for denne virksomheten. Dette har vært et godt grunnlag for å utvikle elektroniske tjenester til publikum. Mange av disse virksomhetene tilbyr slike tjenester i dag.

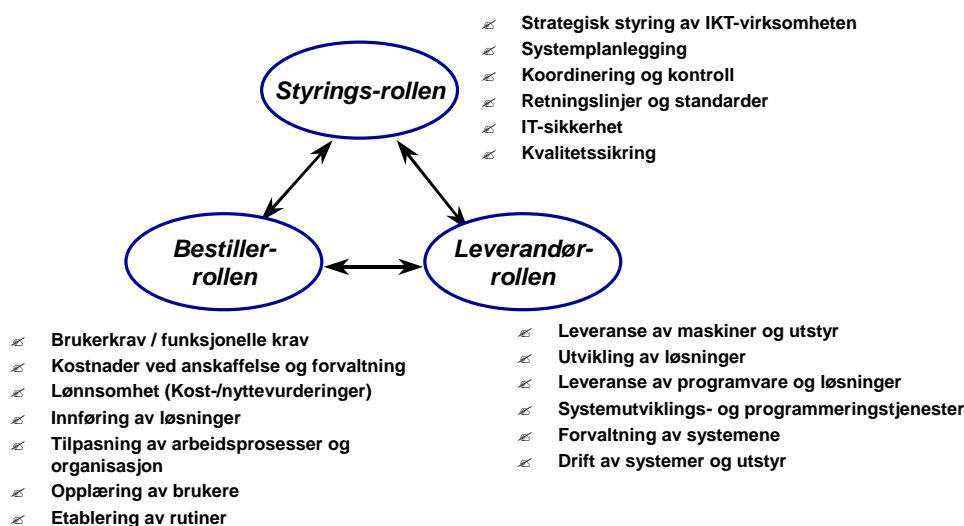
Virksomheter som ikke driver massesaksbehandling har i mindre grad lagt til rette sin organisasjon for å støtte elektroniske tjenester, og har derfor i mange tilfeller en lenger vei å gå for å kunne tilby slike tjenester. Kostnadene ved slike organisatoriske endringer skal ikke undervurderes. ”Dot-com”-selskapene tilbød slike tjenester uten at organisasjonen var forberedt for det, noe som kan være en medvirkende årsak til at satsingene i mange tilfeller ikke svarte til forventningene.

## 2.5 Organisering

Tradisjonelt har IKT-avdelingene i større virksomheter hatt både systemansvar og budsjettansvar for IKT-løsningene. Fagavdelingene sin rolle har i stor grad vært begrenset til å være brukere av løsningene. Dette har ført til at IKT-systemene i mindre grad har vært oppfattet som et strategisk faglig virkemiddel, men heller som et område for IKT-spesialister. I praksis har dette f eks kommet til uttrykk ved at IKT-planer og planer for virksomheten for øvrig har vært lite samordnet. Det har også vært vanlig at prosjektledere for systemutviklingsprosjekter har hatt IKT-faglig bakgrunn og vært knyttet til IKT-funksjonen i virksomheten. Dette er sannsynligvis også en medvirkende

årsak til at organisatoriske forhold gjerne er blitt mindre fokusert enn de tekniske i systemutviklingsprosjekter.

Holdningen at "IKT er for viktig til å overlate til IKT-eksperter" er i ferd med å mer bli vanlig i virksomhetene. Mange av de store etatene har overført systemeierskap til fagavdelingene med budsjettansvar for endring og vedlikehold. Dette har medført at IKT-avdelingene har endret sin rolle i retning av å ha ansvaret for infrastrukturen som maskiner, nettverk mm. og å være rådgiver for fagavdelingene. Slik organisering benyttes bl a i Tollvesenet, Trygdeetaten, Statens lånekasse og Statens landbruksforvaltning. Statskonsult har utarbeidet en veiledning om styring, organisering og ansvarsfordeling i store statlige IT-prosjekter (Statskonsult, 1997). Figur 3 gir en kort oversikt over de enkelte rollene i henhold til denne veiledningen. Dette er en form for avklaring av styrings- leverandør- og bestillerrollene som benyttes mer og mer i offentlig sektor også på andre områder enn IKT.



Figur 3: Roller i utviklingsprosjekter

### Utsetting av IKT-oppgavene

I følge IKT i kommunene (KS, 2002) har bare 2 av 10 kommuner satt ut IKT-driften i dag, men 1 av 10 planlegger utsetting. De tilsvarende tallene for staten (Statskonsult, 1999) viser at over halvparten hadde satt ut hele eller deler av sin IKT-drift i 1999, mens det i 1995 var 1 av 5. I denne undersøkelsen fremkommer det også at omtrent samme andel statlige virksomheter har satt ut hele eller deler av utvikling og vedlikehold av sine IKT-systemer. Drift av vevløsninger er vanligvis satt ut til vevhoteller. Vi har ingen indikasjoner på at denne andelen er blitt mindre siden 1999.

Til regulering av avtaler mellom leverandører og offentlige kunder benyttes Statens standardavtaler i utstrakt grad. Disse avtalene oppfattes også i stor grad som en standard av konsulentfirmaene. To av våre informanter har gode erfaringer med å bruke PS2000 kontraktsmal for utviklingsprosjekter.

### Planer

Ca to tredeler av kommunene har utarbeidet planer for bruk av IKT. Det er vanligere blant de største kommunene å utarbeide slike planer. I planene inngår infrastruktur, innkjøp av utstyr og drift og brukerstøtte i over 90% av planene.



---

Det er bare ca halvparten som inneholder planer for utbygging av elektroniske tjenester (KS, 2002).

*IKT i kommunene* viser at IKT-planlegging er knyttet til de ulike kommunale sektorene. Det ser ut til å være liten forskjell på integrering av IKT-planlegging med annet planverk i teknisk sektor, som tradisjonelt er mer teknologisk orientert, og f eks pleie- og omsorgssektoren.

Halvparten av statlige virksomheter hadde IKT-planer i 1999. Det er langt vanligere blant større virksomheter å utarbeide IKT-planer. Vår erfaring er at i tråd med organisatoriske endringer i IKT-funksjonen, spiller fagavdelingene i virksomhetene en større rolle i utarbeidelsen av IKT-planer. Dette fører bl a til at IKT-planene også i større grad kan bli integrert i øvrige virksomhetsplaner.

Nesten tre av fire virksomheter mener at de har oppnådd kvalitative gevinster av sin IKT-bruk, og en av seks kan dokumentere direkte reduksjoner i bemanning eller kostnader. Det er få virksomheter som gjennomfører kost/nytte-analyser i forkant av IKT-investeringene, og knapt noen prioriterer evalueringer i etterkant. Det er ingen tradisjon for å beregne total kostnader eller -gevinster, som også inkluderer kostnader eller besparelser for andre deler av offentlig sektor og brukernes kostnader og nytte, av IKT-investeringene.

I 2000–2002 gjennomførte AAD et forprosjekt for å vurdere om det skulle etableres en egen portal for IKT-medarbeidere i offentlig sektor. I den forbindelse ble det sommeren 2001 gjennomført en spørreundersøkelse blant IKT-medarbeidere (Statens forvaltningstjeneste, 2001). Her framkom det at langt over halvparten av de spurte (64%) syntes det var vanskelig å få tak i informasjon/IKT-strategier i det offentlige. Samtidig var det over 90% som kunne tenke seg å utveksle IKT-faglige erfaringer over Internett.

### **Kompetanse**

Teknisk drift, utvikling og vedlikehold av IKT-systemer, og brukerstøtte, legger til sammen beslag på 75% av alle årsverk. Et flertall av virksomhetene ser et stort eller noe behov for å øke kompetanse og bemanningen for alle typer oppgaver i IKT-funksjonen. Det er særlig stort behov for personale og kompetanse innen teknisk drift. Det fremkommer av *IT i staten 1999* at et stort arbeidspress på IKT-medarbeiderne i virksomhetene gjør at det er vanskelig å frigjøre tid til kompetanseutvikling. Det er dessuten knapphet på ressurser til opplæring. *IT i staten 1999* sier at det var budsjettert med mindre enn 2% av IKT-kostnadene til opplæring og kurs, mens ca 20% av kostnadene gikk til kjøp av eksterne konsulenttjenester.

Nesten halvparten av virksomhetene i undersøkelsen fra 1999 (Statskonsult, 2000) sier at rekruttering av IKT-medarbeidere er et problem. Hovedårsakene oppgis til å være for små fagmiljøer og for lav lønn. Det er imidlertid en rekke store statlige virksomheter som rekrutterer medarbeidere på grunn av et godt fagmiljø med utfordrende oppgaver. Det er vanskeligst å rekruttere medarbeidere med kompetanse på nye teknologiske løsninger. Det er her kampen om ressursene er størst og utskiftningen høyest.

Som nevnt tidligere går utviklingen i retning av at IKT-avdelingene i større grad opptrer som service- og støtteorganisasjoner for den faglige virksomheten.

---

Dette avspeiler seg også i kompetansebehovet. Det ser ut til å være et økende behov for medarbeidere med rådgivingskompetanse som kan bistå fagavdelingene i deres rolle som eiere av IKT-prosjekter og -systemer. Det settes også større krav til kompetanse innen strategisk IKT-planlegging enn tidligere, noe som bl a avspeiler seg i undersøkelsen fra 1999 der hele 62% av virksomhetene oppgir behov for økt kompetanse på dette området.

Det er en utstrakt bruk av konsulenter i offentlig sektor. De blir både benyttet som erstatning for eget personale og spisskompetanse særlig i forbindelse med strategiarbeid, endringsprosesser og utviklingsprosjekter. Vår erfaring er at systematisert kompetanseoverføring fra konsulenter til interne medarbeidere i forbindelse med oppdrag er lite vektlagt.

## 2.6 Samordning

Norge står i en særstilling når det gjelder forutsetninger for å tilby samordnede tjenester og effektivisering ved felles utnyttelse av data med veletablerte landsomfattende offentlige person- eiendoms- og bedriftsregistre.

I IKT i kommunene fremkommer det at 8 av 10 kommuner er positive til å inngå i forpliktende innkjøpsamarbeid med nærliggende kommuner, men bare 3 av 10 samarbeider om IKT-oppgaver. Hyppigst nevnte hindringer for samarbeid er forskjeller i kultur, tradisjon og infrastruktur. Det er imidlertid mange initiativ til interkommunalt samarbeid på ulike områder. Vestregion-samarbeidet, som er et samarbeid mellom kommuner rundt Drammensfjorden, arbeider f eks for å få samlet administrative funksjoner som lønn, personal og økonomi i fellesfunksjoner for alle kommunene. Tilsvarende samarbeid er planlagt for 10 kommuner i Sunnfjord, der Førde er tenkt som ”nav” i samarbeidet om IKT-tjenester.

I senere år er det rundt i landet nærliggende kommuner som har samarbeidet om å etablere felles vevtjenester, f eks [smaalensveven.no](http://smaalensveven.no) som er et regionalt samarbeid mellom 10 kommuner i indre Østfold, [numedal.net](http://numedal.net), med 3 kommuner og hallingdal.net med 6 kommuner. Hovedtemaer som går igjen i disse er offentlig informasjon, kultur, reiseliv, fritid og næringsliv. [smaalensveven.no](http://smaalensveven.no) har for eksempel etablert redaksjoner i hver kommune som produserer innhold til veven. For regionen som helhet er det etablert et overordnet redaksjonelt ansvar. Samordning er nødvendig for å tilby slike tjenester. I dette tilfellet har kommunene også sett muligheter for samarbeid også på andre områder som bl a felles kartkontor.

### 2.6.1 Problemstillinger knyttet til samordning – tre eksempler

Det har lenge vært en politisk målsetning å benytte IKT til samordning mellom sektorene innenfor staten, både for å kunne utføre sine oppgaver mer effektivt, tilby bedre tjenester til publikum og ikke minst få til en effektiv innrapportering fra publikum og næringsliv til staten. For å kunne tilby samordnede tjenester forutsettes samordning av data og arbeidsprosesser. Slik samordning kan ha mange implikasjoner og for å illustrere noe av kompleksiteten har vi valgt å gjengi tre eksempler på samordningsproblematikk. De følgende tre eksempler er hentet fra rapporten *Offentlige registre – grunnlaget for den elektroniske forvaltning* (Statskonsult 2002b).

#### **Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet – TVINN**

---

Et vellykket eksempel på datautveksling mellom næringsliv og offentlig sektor er Tollvesenets system TVINN. Dette systemet ble satt i drift i 1988.

TVINN var et initiativ som tok sikte på å lage løsninger for elektronisk toll-deklarerer av eksport og import av varer. Formålet med systemet var at bedrifter med utenlandshandel og deres speditører skulle kunne deklare varen elektronisk. En viktig forutsetning for dette var at det allerede fantes en stabil, felles forståelse av hvilke informasjonselementer som skulle deklarerer og forståelse for hvordan de skulle fortolkes. Deklareringen var knyttet til en internasjonal konvensjon om informasjonselementer som blant annet omfattet en nomenklatur for informasjon som skal utveksles. Denne konvensjonen vedlikeholdes i World Customs Organization hvor Norge deltar sammen med 158 andre land.

### **Rikstrygdeverkets arbeidsgiver- og arbeidstakerregistre – A/A-registeret**

Et annet interessant eksempel er A/A-registeret. A/A-registeret ble etablert i forbindelse med innføring av sykelønnsordningen på slutten av 1970-tallet. Informasjonen i registeret skulle brukes til saksbehandling på trygdekontorene i forbindelse med utbetaling av sykelønn og av skatteinnkreverne for administrasjon og kontroll av arbeidsgiveravgiften.

Trass i at den opprinnelige planen forutsatte et samspill mellom fire etater, skattetaten, skatteinnkreverne, SSB og Trygdeetaten, ble det ikke opprettet tilstrekkelige mekanismer for å etablere en omforent fortolkning av innhentede opplysninger. For eksempel er rett til sykelønn knyttet til hovedarbeidsgiver, mens grunnlag for inntektskatt kan komme fra mange ulike arbeidsgivere. I praksis betyr dette at ut fra Skatteetatens registreringer er det ikke mulig å identifisere hovedarbeidsgiver, mens det ikke er mulig å finne andre arbeidsgivere enn hovedarbeidsgiver i Trygdeetatens registreringer. Dette medfører at det nærmest ikke finnes noe bidrag fra andre enn Trygdeetaten til oppdateringen av A/A-registeret.

Skatteinnkreverne i hver kommune bruker A/A-registeret i hovedsak i innfordringen (tvang), og ikke i innkrevingen (løpende frivillig innbetaling). Det jevnlig vedlikehold kommer fra arbeidet ved trygdekontorene, fortrinnsvis fra arbeidet med utbetalt sykelønn. Noe spissformulert betyr det at arbeidstakerdelen løpende holdes à jour for de arbeidstakere som er langtidssyke, som er ca 6% av samlet sysselsetning som jevnlig får utbetalt sykelønn. Alle andre sysselsatte har sjelden fravær utover 14 dager, hvilket ikke fører til oppdateringer i registeret.

A/A-registeret er et eksempel på at det er vanskelig å få til reelt samspill mellom statsetater. Årsakene til dette er mange. Etatene har faglig stolthet knyttet til sitt ansvarsområde. I praksis kan den enkelte etats standard for forsvarlig saksbehandling framstå som et hinder for samspill, fordi det legges stor vekt på etatens særegne databehov. Det som er god kvalitet i data for én etat, betyr ikke at de samme data er gode nok for andre etater.

### **Register for medlemsbedrifter i Statens Pensjonskasse, SPK**

SPK har et internt arbeidsgiverregister med oppføring av alle som leverer opplysninger om tilsatte som er medlemmer i pensjonskassen. Innføringen av et elektronisk saksbehandlingssystem har ført til strengere krav til kvalitet i SPKs

---

medlemsregister. Det ble derfor satt i gang tiltak for å bedre kvaliteten i dette medlemsregisteret, og det var et ønske om å benytte Enhetsregisterets data om arbeidsgivere. SPK opererer med en annen inndeling av arbeidsgivere enn Enhetsregisteret. Dette gjorde det umulig for SPK å benytte grunndata fra Enhetsregisteret. For å bøte på dette ble det tatt initiativ til samarbeid med SSB om bruk av strukturen i Bedrifts- og foretaksregisteret til å etablere en kobling til Enhetsregisteret. På den måten kan grunndata fra Enhetsregisteret benyttes av SPK.

For å sikre korrekt innrapportering av lønns- og personalopplysninger om tilsatte i medlemsbedriftene, har SPK spesifisert krav til elektronisk innrapportering fra arbeidsgiverne. Kravspesifikasjonen er inkludert i spesifikasjonene av lønns- og personalsystemer som leveres til staten. Dette skal sikre at produktene blir levert med avgiverløsninger tilpasset SPKs krav.

Eksemplet viser at ved å ta i bruk etablerte datastrukturer og å standardisere krav til avgiverløsninger, har SPK lagt til rette for samordning og samspill som gir grunnlag for kvalitetsforbedringer.

### **2.6.2 Oppsummering av erfaringer på bakgrunn av eksemplene**

Disse tre eksemplene er tatt med for å vise at statlig sektor rommer ulike erfaringer og praksis når det gjelder datautveksling. Toll er et eksempel på et sterkt formalisert arbeidsområde, styrt av internasjonale konvensjoner. A/A-registeret, på den annen side, er etablert i grensesnittet mellom etater med ulike databehov og med liten tradisjon for formalisering av samhandling.

TVINN løsningen ble i stor grad vellykket fordi det var et ferdig definert og internasjonalt bindende klassifikasjonssystem som fantes allerede. Derimot ble det ingen omforent definisjon av arbeidsgiver som skulle gjelde for innrapportering av data til A/A-registeret. Skatteetaten og Trygdeetaten forvaltet hvert sitt regelverk som bygget på ulike definisjoner av begrepet arbeidsgiver. Begge forståelsene av hva en arbeidsgiver er, ble sett på som rimelige og riktige innfor hvert sitt område. Skatteetaten laget noen år etter etableringen av A/A-registeret datastøtte til det årlige mottaket av lønns- og trekkoppgaver (LTO). Skatteetaten kunne bruke opplysningene i A/A-registeret, mens opplysninger fra LTO var til liten nytte i Trygdeetaten.

Erfaringsvis er det også arbeidskrevende for de enkelte etater internt å utarbeide og vedlikeholde hensiktsmessige standarder og klassifikasjonssystemer. Både fordi de blir omfattende og fordi ulike aktører som har interesse av å bruke standardene legger vekt på ulike forhold, for eksempel fortolkning av hvem som er arbeidsgiver. Trygdeetaten utvikler praksis i forhold til hvem som kan få refundert sykelønn, skatteinnskrevener skal finne ut hvem som skal betale arbeidsgiveravgift og Skatteetaten er opptatt av hvem som skal foreta forskuddstrekk av skatt på lønn, honorarer og lignende. Hvis klassifikasjonssystemene også skal være bindende i forhold til andre forvaltningsorganer kan en lett se for seg at etatene vegrer seg for å gå inn på slike løsninger. I mange tilfeller er dette imidlertid en forutsetning for effektiv utveksling og gjenbruk av data.

Også etatenes ressursituasjon kan påvirke vilkårene for samspill. For stats-etatene vil det oftest foreligge en begrenset ressursituasjon, og i prioritering av ressursbruk blir det gjerne vektlagt hva som er viktig for etaten og hva etaten

---

blir målt i forhold til. Dette gir ofte et internt fokus på forhold i egen etat og ikke på staten som helhet. Det er lite tradisjon for helhetlige kost/nyttevurderinger som involverer mer langsiktig nytte av samspill med andre etater. Et felles trekk ved samordningstiltak som beskrevet ovenfor er at det må etableres en felles virkelighetsoppfatning av det berørte virksomhetsområdet, hvilket er en tidkrevende prosess. Vanligvis medfører samordning også at det må gjøres endringer i eksisterende IKT-systemer, som kan være en betydelig kostnad.

Oppgaveregisteret, som inneholder en oversikt over alle data som innsamles av staten med hjemmel i lov, er ment å redusere innrapporteringsbyrden for næringslivet. Enhver statlig virksomhet som trenger nye opplysninger plikter å undersøke med Oppgaveregisteret om opplysningene allerede er samlet inn av andre statlige virksomheter. Det viser seg imidlertid ofte at det er vanskelig å benytte Oppgaveregisteret til dette formålet, da opplysninger som er samlet inn i en sammenheng ikke nødvendigvis lar seg benytte direkte i en annen, av tilsvarende grunner som beskrevet ovenfor.

## 2.7 Infrastruktur

IKT i kommunene sier at bredbånd oppfattes som morgendagens teknologi i forhold til utviklingen av det kommunale tjenestetilbud. Kommunene har varierende praksis når det gjelder tilretteleggingen av bredbånd. Fire av ti karakteriserer seg som aktive pådrivere, mens to–tre av ti først og fremst er tilretteleggere. I vår kvantitative undersøkelse, som ble besvart av 86 virksomheter/kommuner, blir respondentene bedt om å foreslå tiltak for tilrettelegging av IKT-bruk fra sentralt hold. Dette spørsmålet ble besvart av 54 respondenter. To temaer skilte seg klart ut i disse besvarelsene: Bredbånd og sikkerhet. Av de 54 mente ti at sentrale myndigheter burde ta et større ansvar for utbygging av bredbånd, og ni at det bør etableres sikkerhetsløsninger på overordnet nivå, spesielt en PKI (Public Key Infrastructure).

De fleste har dekket sine behov for sikring mot uautorisert adgang til opplysninger ved standard brannmurteknologi. Siden mange vevtjenester er på de laveste nivåene i tjenestetrappa, dvs uten kobling til interne systemer, benyttes eksterne vevhoteller i stor utstrekning.

Større virksomheter har et mer bevisst forhold til sine krav innenfor dette området, og det kan påvises ulike behov. Skattedirektoratet finner for eksempel en løsning med brukernavn og engangspassord tilstrekkelig for sine løsninger for elektronisk innrapportering, mens Brønnøysundregistrene krever elektroniske signaturer ved innsending av regnskapsdata på grunn av krav til underskrift av revisorer.

Små virksomheter har en avventende holdning til identifikasjon av brukere og signering av dokumenter i fremtidige brukertjenester, og forventer at standardløsninger vil bli tilgjengelige. Slik vi tolker det, er det et ønske om at det blir etablert en standard PKI som understøtter elektronisk kommunikasjon med og innen det offentlige.

Ut fra våre intervjuer fremkommer det at sikkerhetsproblematikk generelt blir vist stor oppmerksomhet i offentlige virksomheter. Dette understøttes av *IT i staten 1999* som sier at to av tre statlige virksomheter følger en sikkerhetsplan.

---

Det arbeides innenfor en rekke internasjonale fora med standardisering av ulike sider ved en PKI. Det internasjonale standardiseringsarbeidet (ISO<sup>14</sup>, CEN<sup>15</sup>, ETSI<sup>16</sup>) og det mer uformelle (f eks PKI-Government) arbeider i samme retning og utfyller hverandre. PKI er en meget kompleks infrastruktur der det trengs flere standarder enn de som finnes i dag. I tillegg trenger man spesifiserte profiler for å få infrastrukturen til å virke i praksis. Vår forståelse for den nye teknologiens muligheter og begrensninger har kommet relativt kort, så det mangler en del standarder, særlig i mer spesifikke sammenhenger (tidsstempling, notarialfunksjoner, sertifikatstyper, tilbaketrekkelister, langtidslagring med mer). På den annen side det er nok standarder på plass til å starte mindre prosjekter og få erfaringer.

---

<sup>14</sup> International Organization for Standardization

<sup>15</sup> Comité Européen de Normalisation

<sup>16</sup> European Telecommunications Standards Institute

---

### 3 Oppsummering

*Fra ord til handlings* mål og målgrupper for moderniseringsarbeidet kan fremstilles slik det er gjort i tabellen nedenfor. I oppsummering av kartleggingen vil vi drøfte status på anvendelse av IKT i offentlig sektor i forhold til de enkelte mål. Vi vil også påpeke mulige hindringer for måloppnåelse. De fem målgruppene for moderniseringsarbeidet i samarbeidsregjeringens visjon er definert på følgende måte:

- ?? **Borgerne** deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller.
- ?? **Brukerne** får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov.
- ?? **Skattebetalerne** kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte.
- ?? **Næringslivet** opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt.
- ?? **Ansatte** i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen.

I oppsummeringen blir målgrupper spesifisert der det blir funnet hensiktsmessig.

mål / målgrupper	et enklere og ryddigere samfunn	et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov	en effektiv offentlig sektor	en produktiv og effektiv offentlig sektor	en inkluderende og stimulerende personalpolitikk
borgerne					
brukerne					
skattebetalerne					
næringslivet					
ansatte					

#### 3.1 Et enklere og ryddigere samfunn

Kartleggingen viser at det som i hovedsak er gjort for å støtte opp om dette målet i dag er at informasjon fra virksomhetene er gjort tilgjengelig via vev-tjenester. Dette dreier seg stort sett om generell informasjon om virksomhetsområdet og kontaktinformasjon og faller hovedsakelig inn i kategorien "brosjyre på nett". I stor grad er denne informasjonen strukturert i henhold til virksomhetenes interne organisering, f eks at brukerne må bruke organisasjonsenheter som innfallsvinkel for å finne fram til relevant informasjon. En del virksomheter har lagt ut informasjon på veven rettet spesielt mot næringslivet.

Til nå har Internett i liten grad blitt tatt i bruk til å fremme deltakelse i demokratiske prosesser som f eks til høringer, debattfora og direkte elektronisk dialog. For de fleste kommuner ser det ut til at målet i første omgang er å

---

formidle informasjon fra den politiske behandlingen uten tilrettelegging og mottaksapparat for tilbakemelding.

Informasjonen som legges ut på nettet er ofte bestemt ut fra virksomhetens ønske om å informere, og i mindre grad basert på kunnskap om brukernes behov. Veven er en forholdsvis ny informasjons- og kommunikasjonskanal og det er lite erfaring å bygge på. Mange virksomheter har et ønske om å gjøre brukerundersøkelser for å forbedre sine vevsider, men oppgir ressursmangel som viktigste årsak til at dette ikke er gjort.

For å forenkle tilgangen til offentlige tjenester er det et mål å etablere én inngangsport til offentlig informasjon og tjenester på tvers av etater og forvaltningsnivåer. I dag finnes mange enkeltstående portaler i offentlig regi. Som nevnt er [norge.no](http://norge.no) ment å være en felles inngang til offentlige tjenester. Dette forutsetter samordning av elementene i tjenesteytingen, slik den er illustrert i Figur 2. Slik eksemplene i kapittel 2.6.1 illustrerer, er dette krevende, og det gjenstår mye samordning før dette målet er nådd. Offentlige servicekontorer er et annet virkemiddel for å understøtte denne målsetningen.

Det er fortsatt slik at bruk av portaler i liten grad utgjør en integrert del av virksomhetenes arbeidsprosesser for øvrig. Dette gjør at potensialet i bruk av portaler ikke er fullt utnyttet.

## 3.2 Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov

I *Fra ord til handling* vektlegges det som et viktig mål å imøtekomme ønsker om individuell tilpasning av tjenestetilbudet. Et aspekt ved individuell tilpasning er at den enkelte selv skal kunne velge kontaktform, enten via vevtjenester, telefon, e-post eller personlig frammøte. Som Statskonsults undersøkelse av kanalvalg og behov for offentlig informasjon viser (Statskonsult, 2002c), er det en økende andel som velger Internett framfor telefon. Den gruppen som foretrekker personlig frammøte er imidlertid stabil. Dette indikerer en videre satsing på vevtjenester som informasjonskanal, i tillegg til muligheter for personlig kontakt gjennom f eks offentlige servicekontorer. En mulig årsak til at publikum velger Internett kan være bedre tilgjengelighet også utenfor vanlig åpningstid.

*eNorge 2005* sier bl a “Offentlige Internett-sider skal være brukervennlige og oppfylle internasjonale retningslinjer for design og universell utforming. Dette vil også ivareta funksjonshemmedes behov bedre.” Kartleggingen viser at det er langt igjen til dette målet er nådd.

Det har vært eksperimentert med livssituasjoner som innfallsvinkel til nett-tjenester. Singapores offentlige portal har vært et mønster for mange i denne sammenhengen. De har imidlertid forlatt denne strukturen som overordnet innfallsvinkel. Målsettingen om et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov innebærer bl a tilpassede grensesnitt mot vevtjenester. Det kan være mange måter å finne fram til tjenestene på, og i et så lite utforsket område som elektroniske publikumstjenester, bør eksperimentering stimuleres.

Som kartleggingen viser, benytter de fleste et ”vevhotell” som vert for sine vevsider. Dette er en glimrende løsning for formidling av informasjon fra virksomhetene med begrenset behov for toveiskommunikasjon. Samtidig er dette en rimelig løsning som krever små investeringer og lite kompetanse.



---

Denne løsningen vanskeliggjør imidlertid tett kobling til interne fagsystemer, som er nødvendig for å realisere tjenester på nivå 3 og 4 i tjenestetrappa. Dette er løsninger som stiller helt andre krav til virksomhetenes kompetanse og ressurser enn bruk av vevhotell.

Et overordnet politisk mål er å gi den enkelte bruker større frihet i valg av tjenester, blant annet gjennom prinsippet om at ”pengene følger brukeren”. For å sikre kvalifiserte valg må brukerne være informert om egenskaper ved tjenestene. Det finnes lite slik sammenlignende brukerinformasjon tilgjengelig i dag.

### **3.3 En effektiv offentlig sektor**

#### **3.3.1 Brukertjenester**

Offentlig sektor i Norge har tradisjonelt nytt godt av en stor grad av tillit fra brukerne. Statskonsult (2002c) viser imidlertid at tilliten til offentlige etaters informasjon er synkende.

Veven benyttes fremdeles først og fremst til å legge ut generell informasjon fra virksomhetene og på den måten redusere antall henvendelser på telefon. Statskonsults undersøkelse indikerer at publikums preferanser går fra telefonhenvendelser til oppslag på veven. Det er imidlertid ikke entydig at antallet henvendelser reduseres ved å bruke veven som informasjonskanal, men henvendelsene gjelder ofte mer kompliserte forhold der publikum gjerne har brukt veven til å forberede henvendelsen. Potensialet for å tilby mer interaktive tjenester slik det er skissert under trinn 2–4 i tjenestetrappen, er ikke utnyttet for svært mange offentlige virksomheter. Dersom utvidelse av tilbudet på veven blir prioritert på bekostning av telefonbaserte tjenester, kan dette imidlertid komme i konflikt i forhold til målet om å ha et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov.

Publikum er i senere år blitt vant med selv å håndtere bestilling av f.eks. reiser, hotellopphold og varer på veven, og dette kan gi forventninger om å få utført offentlige oppgaver på lignende måte. Statskonsults undersøkelse av kanalvalg (Statskonsult, 2002c) indikerer en utvikling i denne retning ved at flere nå enn i 1998 mener at hver enkelt har et ansvar for å etterspørre informasjonen selv. En slik holdningsendring gir et godt grunnlag for å utnytte denne kanalen mer aktivt. Det åpner for nye former for arbeidsdeling mellom offentlige virksomheter og deres brukere, der brukerne selv tar noe mer av belastningen med registrering og kvalitetssikring av informasjon. Dette setter også større krav til virksomhetenes tilrettelegging og ansvar når det gjelder slike tjenester.

Det er viktig å legge kost/nytte-betraktninger til grunn for utvikling av publikumstjenester. I en del tilfeller kan forholdsvis enkle tjenester med liten grad av interaksjon gi stor nytte for brukerne. I den grad kost/nytte-beregninger benyttes, er et virksomhetsinternt perspektiv lagt til grunn. Det er få incentiver og begrenset erfarings- og metodegrunnlag for å gjøre total kostnads- og gevinstberegninger. Etter det vi kjenner til er det også i liten grad gjort brukerundersøkelser som gir en pekepinn for hvilke tjenester publikum opplever som nyttige.

---

### 3.3.2 Administrative systemer

Kartleggingen viser at generelle administrative systemer som regnskap og journal/arkiv i stor grad er i bruk i det offentlige. Fortsatt er det imidlertid i hovedsak administrativt personale som benytter disse systemene. Det ligger et effektiviseringspotensial i å gjøre disse systemene tilgjengelige som verktøy både for ledere og andre medarbeiderne i organisasjonen.

Elektronisk dokumenthåndtering kan gi nye muligheter for effektivisering av virksomhetene. Det kan være hensiktsmessig å etablere et skille mellom intern og ekstern dokumentutveksling for å kunne ta i bruk slike løsninger internt, uten å måtte vente til alt ligger til rette for en fullelektronisk dokumentflyt også med omverdenen.

Som kartleggingen viser, har e-post i løpet av få år blitt et helt sentralt verktøy i offentlig saksbehandling. E-postsystemene er i liten grad integrert med journal-systemene, samtidig er det en forholdsvis liten, men økende del av e-posten som er journalpliktig. Med den mengden e-post som utveksles er det trolig et stort effektiviseringspotensial i å integrere e-post og journalsystemene.

Den største delen av e-postmengden inngår som del av nødvendig kommunikasjon i det daglige arbeidet og utgjør en del av virksomhetens kunnskapsbase. For denne delen av e-posten vil det kunne lages verktøy som gjør denne mengden av informasjon lettere å administrere. For å redusere mengden av e-post har for eksempel Oljedirektoratet etablert en egen "avis" på Intranettet som inneholder all felles informasjon og som det forventes at medarbeiderne følger med på for å holde seg à jour.

### 3.3.3 Samarbeidsstøtte

Undersøkelsen viser at det i virksomhetene i varierende grad er i ferd med å etableres en integrasjon mellom elektronisk kalender, e-post og telefon, gjerne via intranett. Det framgår av kartleggingen at Microsoft-produkter har et tilnærmet monopol på verktøy for samarbeidsstøtte. Det ligger et potensial for effektiviserings og kvalitetsgevinster i å videreutvikle slike integrasjonsløsninger og sikre at det blir en standard som følges i virksomhetene. Dette gjelder ikke minst i desentraliserte organisasjoner. Verktøy som gir støtte for samarbeid uavhengig av geografiske avstander kan bli et viktig virkemiddel for å nå regjeringens mål om å ta hele landet i bruk.

### 3.3.4 Fagsystemer

Elektronisk saksbehandling er en målsetting i det offentlige og har vært ansett som et sentralt virkemiddel for effektivisering i lengre tid. Elektroniske saksbehandlingssystemer er også en forutsetning for å tilby elektroniske tjenester utover ren informasjon. De store etatene som driver massesaksbehandling er et godt stykke på vei med innføring og videreutvikling av sine saksbehandlingssystemer, der elektroniske sluttbrukertjenester rettet mot publikum inngår som viktige komponenter. For andre offentlige virksomheter er bildet noe mer variert, der nytten av slike systemer i forhold til utviklingskostnadene er mindre åpenbare.

Som kartleggingen viser benyttes det fremdeles en del eldre systemer i offentlige virksomheter som setter begrensinger for hvilke tjenester som kan tilbys. I noen tilfeller kreves omfattende og ressurskrevende omlegging og

---

nyutvikling for å etablere en plattform for videre effektivisering og bedre publikumstjenester. Behovet for omlegging er også knyttet til behovet for å ivareta regelendringer, som er en stor utfordring med de eldre eksisterende systemene. Enklere regler og mer hensiktsmessige utviklingsverktøy vil kunne gjøre systemene mer oversiktlige og regelendringer enklere å implementere.

Potensialet for å hente ut ledelsesinformasjon fra fagsystemene er ikke fullt utnyttet i dag. Dette gjelder både til rapportering til overordnet etat og til daglig styring av virksomheten.

### **3.3.5 Samordning**

Tjenester på trinn fire i tjenestetrappa, som bl a skal bidra til målet om at brukerne ikke skal trenge å vite hvordan det offentlige er organisert, forutsetter samordning mellom tjenester fra flere virksomheter. I tillegg er det grunnlag for å tro at det er effektiviseringsgevinster å hente ved å samordne data og arbeidsprosesser.

Som eksemplene i kartleggingen viser, er samordning et komplekst arbeidsfelt. Slik staten er organisert, er det mange motkrefter mot slik samordning. Det er nødvendig å ha et bevisst forhold til disse for å kunne sette i verk samordnings tiltak. Et viktig hinder for samordning er at resultatkrav i all hovedsak utformes pr virksomhet. Samordning tjener ofte ikke enkeltvirksomhetene slik rapporteringssystemene er utformet.

Det er arbeidskrevende og tidkrevende å etablere felles standarder, som gjerne er en betingelse for samordning, på tvers av virksomhetene. Når ulike datasystemer skal samvirke, er det ofte nødvendig å gjøre endringer i eksisterende programvare, hvilket er kostnadskrevende. Siden samordningen griper inn i arbeidsprosessene i den enkelte virksomhet vil det også gjerne medføre organisatoriske tilpasninger. Behovet for å sette i verk tiltak for å bygge bro mellom ulike organisasjonskulturer skal ikke undervurderes i denne sammenhengen.

Generelt er erfaringen at samordning er tidkrevende og ressurskrevende og tidsperspektivet kan i seg selv være et hinder for at samordning prioriteres i virksomhetene. På dette området er det behov for en drøfting av virkemidler.

Enkelte<sup>17</sup> peker på at det er viktig at det offentlige selv har ansvaret for driften av offentlige oppgaver. Dette for å sikre innsyn og demokratisk innflytelse, forutsigbarhet og riktige prioriteringer. Et annet argument som trekkes frem er at det offentlige mister kompetanse ved å sette oppgaver ut på anbud. Det vises videre til at en ikke bør privatisere for privatiseringens skyld og at det offentlige klarer jobben vel så bra som en privat aktør.

Argumenter for å sette ut oppgaver er at virksomhetens kostnader reduseres gjennom redusert risiko og kapitalbinding i rekruttering, opplæring, teknologi med mer, videre at faste kostnader blir variable kostnader og at kostnadene i større grad blir synliggjort. Utsetting forbedrer også mulighetene for frigjøring av spisskompetanse bort fra volumintensive oppgaver over mot egen kjernevirksomhet. Et annet aspekt som ofte vektlegges er muligheten for forbedret kvalitetssikring og rapportering gjennom tydeligere krav og spesifikasjoner.

---

<sup>17</sup> Morten Øye, LO Stat, i Stat og styring 4/2000

---

Det blir imidlertid påpekt blant annet av Gartner Group at det ikke er entydig at det er kostnadsbesparende å sette ut oppgaver, men at samme effekter kan oppnås gjennom interne tiltak (Garner Group, 1997).

Et annet aspekt ved utsetting av oppgaver er hvilke konsekvenser dette får for myndighetsutøvelse. Etter professor dr. juris Dag Wiese Schartums vurdering (Statskonsult, 2000) kan ikke offentlige etater delegere kompetansen til å treffe rettslige systemavgjørelser til sideordnede forvaltningsorganer eller til et privat selskap uten at dette er hjemlet i lov. Den aktuelle kompetansen er knyttet til å fastsette beregningsgrunnlag, beregne skatter, avgifter med mer. Riks-trykdeverket har f eks etablert rutiner for å kvalitetssikre implementering av regelverk i datasystemene gjennom at jurister deltar aktivt og godkjenner spesifikasjon og test av systemløsninger.

Som kartleggingen viser, er Forvaltningsnettsamarbeidet mye brukt ved offentlige innkjøp. E-handel er i dag lite utbredt, men det er iverksatt flere tiltak for å bidra til økt e-handel. Erfaringer fra etablering av markedsplassen [ehandel.no](http://ehandel.no) tilsier at det er potensial for effektivisering av offentlige innkjøp ved å benytte denne handelsformen.

### 3.3.6 Organisering

IKT-avdelingene i virksomhetene er mange steder i ferd å få viktige oppgaver som serviceenheter for prosjekteiere og systemeiere i fagavdelingene. Dette setter nye krav til kompetanse. Det er mange steder behov for å styrke fagavdelingenes bestillerkompetanse for å gjøre dem i stand til å ta prosjektleder- og systemeieransvar knyttet til utvikling og drift av IKT-systemer. En sammenfallende vurdering er gjort i undersøkelsen av offentlige IKT-prosjekter i Storbritannia, *Getting IT Right for Government* (CSSA<sup>18</sup>, 2000). Her heter det: *"The lack of widespread management skills in Government jeopardises the successful implementation of business change programmes. Urgent action is needed to help managers acquire these skills through training and to establish a career path that encourages the development of a cadre of experienced specialists"*.

Ulike former for opplæringstiltak og nettverksbygging vil være aktuelt for å øke kompetansen i virksomhetene til å styre IKT-utviklingen. Et mer langsiktig virkemiddel kan være å stimulere til kombinasjonsutdannelse der relevant IKT-utdanning kombineres med annen fagutdanning.

Det fremkommer i kartleggingen at fagavdelingene i en del virksomheter spiller en større rolle i arbeidet med IKT-planer, og at disse i økende grad blir integrert med øvrige virksomhetsplaner. Dette indikerer at det er mulig å få til et mer helhetlig syn på IKT-bruken slik at IKT understøtter virksomhetenes overordnede mål i større grad enn det som har vært tilfellet tidligere.

Planer utveksles i noen grad mellom virksomheter. Som brukerundersøkelsen i forbindelse med forprosjekt om etablering av en portal for IKT-medarbeidere i offentlig sektor indikerte (Statens forvaltningstjeneste, 2001), er det imidlertid et behov for å etablere arenaer for å utveksle erfaringer med gjennomføring av

---

<sup>18</sup> Computing Services and Software Association

---

de mange planene. Dette gjelder også oversikter over referanseprosjekter, ”best practices” med mer.

### **Kompetanse**

IKT blir altså mer og mer virksomhetskritiske verktøy for virksomhetene, samtidig som kartleggingen viser at det satses minimalt på kompetanseutvikling av virksomhetenes egne IKT-medarbeidere. Endringene på dette området skjer raskt, og manglende oppdatering av IKT-medarbeiderne kan gjøre virksomhetene sårbare på lengre sikt.

### **Samarbeid**

Rundt i landet er det mange steder i ferd med å bli etablert portalløsninger der flere kommuner samarbeider om organisatoriske, redaksjonelle, og tekniske løsninger. Dette viser seg også å være et incitament til samarbeid på andre områder, som f.eks. etablering av felles kartkontor slik det er blitt gjort av kommunene som inngår i [smaalensveven.no](http://smaalensveven.no). Det er også eksempler på samarbeid om innkjøp og administrative tjenester.

IKT i kommunene bekrefter at det er stor vilje til samarbeid mellom kommunene, men at det er vanskelig å få til i praksis. Dette tilsier at det er god grunn til å anta at det kan gi effekt å etablere hensiktsmessige incentivordninger.

## **3.4 En produktivets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor**

De offentlige registrene er et godt utgangspunkt for en rekke produktivets- og effektivitetsfremmende tiltak. Eksempelvis benyttes stedfestede adresser fra GAB-registeret kombinert med veidata til effektivisering av transportbransjen. Et annet eksempel er bruk av Folkeregisteret ved utsendelse av adgangskoder til elektroniske tjenester. Kostnader og begrensninger i regelverket er sentrale hindringer for utstrakt bruk av offentlige data til verdiøkende tjenester. Personopplysningslovens hovedregel er at opplysninger kun skal brukes til det formål de er innsamlet for. Dette er en grunnleggende hovedregel. Det ligger imidlertid et stort potensial i å gjenbruke opplysninger i flere sammenhenger. En ny avveining mellom hensynet til personvern i lovverket og effektivitet og produktivitet kan derfor være hensiktsmessig.

De store etatene har som nevnt i noen grad etablert elektroniske innrapporteringsordninger fra næringslivet til det offentlige. Det antas at dette har hatt en effektiviseringsgevinst for forvaltningen, men vi vet lite om i hvilken grad det har redusert belastningen for næringslivet.

Opgaveregisteret er ment å føre til redusert innrapporteringsbehov fra næringslivet. I tillegg vil målsetningen om enkle elektroniske publikumstjenester føre til enda større behov for slik samordning som Oppgaveregisteret skal ivareta. Det er grunn til å anta at Oppgaveregisteret til nå ikke har fått en tilstrekkelig sentral plass i dette arbeidet.

Elektroniske markeds plasser er effektiviserende både for kunder og leverandører. Ved at leverandørene nå blir deltakere i offentlige elektroniske markeds plasser, skaffer de seg kompetanse og erfaring til å etablere tilsvarende ordninger i det private markedet.

---

Som kartleggingen viser, har mange av de store etatene etablert sikkerhetsløsninger som fungerer for deres formål, mens kommuner og mindre statlige virksomheter i større grad avventer etablering av standardiserte løsninger for autentisering og signering. Arbeidet med internasjonal standardisering av PKI er kommet et stykke på vei – langt nok til at det kan etableres løsninger for avgrenset bruk og for å vinne erfaringer.

### **3.5 En inkluderende og stimulerende personalpolitikk**

Hjemmekontorordninger og bærbare PC-er oppfattes som et gode for arbeidstakerne, og utbredelsen er økende. Slike ordninger setter den offentlige ansatte i stand til å tilpasse sin arbeidssituasjon fleksibelt i forhold til tid og sted.

E-læring gir også muligheter for å tilpasse kompetanseheving til sin livssituasjon og gir mulighet for å følge mange ulike opplæringstilbud uavhengig av geografisk plassering. E-læring kan benyttes både til praktisk ferdighetsopplæring og til bruk i videre utdanning. E-læringstilbudene ved universitetene har i senere tid hatt en stor økning i antall studenter som tar grunnkurs på nett.

---

## 4 Avslutning

Denne kartleggingen av status på bruk av IKT i offentlig sektor viser at en del hovedtrender kan identifiseres, men at det likevel er store forskjeller på virksomhetenes bruk av IKT. Graden av måloppnåelse i forhold til regjeringens overordnede målsetninger er derfor også varierende.

Det er gjort store investeringer gjennom mange år for å nå målsetningen *en effektiv offentlig sektor*. Denne investeringen kan i større grad enn i dag bidra til oppnåelse av de andre målene i moderniseringsprogrammet.

---

## Referanser

- AAD (2000): Døgnåpen forvaltning med IT – Status pr. 24.11.2000 (Internt arbeidsnotat).
- AAD (2001): Offentlige tjenester via Internett (Norsk Gallup på oppdrag fra AAD).
- AAD (2001b): Døgnåpen forvaltning – Strategi og tiltak.
- AAD (2002): Fra ord til handling – modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor.
- Accenture (2001): eGovernment Leadership: Rhetoric vs Reality – Closing the Gap.
- Accenture (2002): The Government Executive Series: eGovernment Leadership – Realizing the Vision.
- CSSA (2000): Getting IT Right for Government.
- European Commission (2001): Web-based Survey on Electronic Public Services. (Cap Gemini Ernst & Young på oppdrag fra EU-kommisjonen).
- Gartner Group (1997): Fundamentals of Government Outsourcing
- Hannemyr, Gisle (19.10.1998): IN-INT 7. Case study: Design av portal. URL: [www.ifi.uio.no/inint/emne07.html](http://www.ifi.uio.no/inint/emne07.html)
- Hoddevik, André (2002): Telefonintervju 28. juni 2002.
- KS (2002): IKT i kommunene – Kommunenes beskrivelse og vurdering av IKT-situasjonen 2001/2002 (Norsk Gallup på oppdrag fra KS).
- NHD (2002): eNorge 2005.
- NHD, HSH, NHO (2001): Bedriftene og skjemaveldet. Observasjoner etter ett års kartlegging. Rapport fra ELMER-prosjektet 30. juni 2001.
- PKI Forum (2002): Samfunnsnytte og Public Key Infrastructure (PKI). (PKI Consulting Services AS på oppdrag fra Nasjonalt PKI Forum v/ NHD)
- Statens forvaltningstjeneste (2001): Resultat fra spørreundersøkelse. Notat 14.08.2001.
- Statistisk sentralbyrå (2002): Bruk av IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) i næringslivet. Nordisk samanlikning 2000-2001.
- Statskonsult (2000): Rettslige systemavgjørelser. Vilkår for å sette ut IT-oppgaver som omfatter myndighetsutøvelse. Notat 2000:7.
- Statskonsult (1997): Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling.
- Statskonsult (2000): Rapport 2000:8 IT i staten 1999.
- Statskonsult (2001): Rapport 2001:9 E-post i staten: Kjære krøllalfa!
- Statskonsult (2002): Notat 2002:1 Portalar i praksis.
- Statskonsult (2002b): Rapport 2002:2 Offentlige registre – grunnlaget for den elektroniske forvaltning.



---

Statskonsult (2002c): Rapport 2002:8 Ja takk, begge deler! En analyse av befolkningens kanalvalg og behov for offentlig informasjon.

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	IKT i det offentlige 2002
<b>Forfatter(e):</b>	Olaug Hana Nesheim og Hans Fredrik Berg
<b>Statskonsults notatnummer:</b>	2002:4
<b>Prosjektnummer:</b>	789
<b>Prosjektnavn:</b>	Kartlegging av IKT-bruk i offentlig sektor
<b>Prosjektleder:</b>	Olaug Hana Nesheim
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
<b>Resymé:</b>	Notatet gjør rede for en kartlegging av status for bruk av IKT i det offentlige. Det holder status innenfor ulike anvendelsesområder opp mot regjeringens tverrsektorielle mål for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	IKT, status, kartlegging, offentlig, modernisering
<b>Dato:</b>	28.06.2002
<b>Sider:</b>	33
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO