

# Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor

---

**Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles**

Rapport 2010:17

ISSN 1890-6583

## Forord

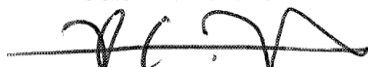
Difi har på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet foretatt en kartlegging for å identifisere eksisterende og nye felleskomponenter i offentlig sektor, og hvilke behov det er for videreutvikling av disse eller eventuelt etablering av nye felleskomponenter. Med bakgrunn i samme oppdrag har vi også utarbeidet forslag til et regime for hvordan felleskomponenter bør styres, forvaltes og finansieres.

Denne rapporten er ment som grunnlag for at departementet skal kunne fatte beslutning om hvilke felleskomponenter som skal styres og forvaltes som nasjonale felleskomponenter, og som alle offentlige virksomheter som skal utvikle elektroniske tjenester skal kunne benytte.

Grunnlaget for rapporten er dokumentstudier av en rekke offentlige rapporter, og gruppeintervjuer med sentrale interessenter i ulike offentlige virksomheter.

Prosjektansvaret har ligget i Difis Avdeling for IT-styring og samordning (ITS). Arbeidet er blitt utført av seniorrådgiver Bjørn Holstad (prosjektleder), seniorrådgiver Jan Sørgård og rådgiver Øivind Langeland. I tillegg har seniorrådgiver Mona Naomi Lintvedt, seniorrådgiver Jon Ølnes, seniorrådgiver Sølvi Andersen Kirkemo, seniorrådgiver Kristin Koplund og seniorrådgiver Kirsti Berg bidratt i arbeidet.

Oslo 22.12.2010



Hans Christian Holte  
Direktør

# Innhold

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Sammendrag</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Innledning</b> .....  | <b>11</b> |
| 2.1      | Mandat .....   | 11        |
| 2.2      | Avgrensing .....   | 11        |
| 2.3      | Datagrunnlag og metode .....   | 13        |
| 2.4      | Sentrale politiske målsetninger .....                                    | 14        |
| <b>3</b> | <b>Begrepsavklaringer</b> .....  | <b>15</b> |
| 3.1      | Offentlige oppgaver, elektroniske tjenester og digitalt førstevalg ..... | 16        |
| 3.2      | Arkitektur og komponenter .....  | 18        |
| 3.3      | Felleskomponenter og nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor..... | 21        |
| <b>4</b> | <b>Nasjonale felleskomponenter</b> .....                                 | <b>23</b> |
| 4.1      | Grunndata om virksomhet .....  | 24        |
| 4.1.1    | Enhetsregisteret som nasjonal felleskomponent .....                      | 24        |
| 4.1.2    | Dagens situasjon.....  | 25        |
| 4.1.3    | Erfaringer med eksisterende ordninger .....                              | 28        |
| 4.1.4    | Oppsummering og anbefalinger .....                                       | 30        |
| 4.2      | Grunndata om personer .....  | 31        |
| 4.2.1    | Folkeregisteret som en nasjonal felleskomponent .....                    | 31        |
| 4.2.2    | Dagens situasjon.....  | 32        |
| 4.2.3    | Erfaringer med eksisterende ordning .....                                | 33        |
| 4.2.4    | Oppsummering og anbefalinger .....                                       | 35        |
| 4.3      | Grunndata om eiendom .....   | 36        |
| 4.3.1    | Matrikkelen som en nasjonal felleskomponent.....                         | 36        |
| 4.3.2    | Dagens situasjon.....  | 37        |
| 4.3.3    | Erfaring med eksisterende ordning .....                                  | 40        |
| 4.3.4    | Oppsummering og anbefalinger .....                                       | 41        |
| 4.4      | Altinn.....  | 41        |
| 4.4.1    | Altinn som nasjonal felleskomponent .....                                | 41        |
| 4.4.2    | Dagens situasjon.....  | 43        |
| 4.4.3    | Erfaringer med eksisterende ordninger .....                              | 47        |
| 4.4.4    | Oppsummering og anbefalinger .....                                       | 50        |
| 4.5      | Felles infrastruktur for eID i offentlig sektor .....                    | 51        |
| 4.5.1    | Felles infrastruktur for eID som felleskomponent .....                   | 51        |
| 4.5.2    | Dagens situasjon.....  | 51        |
| 4.5.3    | Erfaringer med eksisterende ordning .....                                | 54        |
| 4.5.4    | Oppsummering og anbefalinger .....                                       | 55        |
| 4.6      | Identifiserte felles behov .....   | 56        |
| 4.6.1    | Personers elektroniske adresser.....                                     | 56        |
| 4.6.2    | Virksomheters elektroniske adresser.....                                 | 58        |
| 4.6.3    | Felles elektronisk tjeneste for meldingsutveksling .....                 | 60        |
| 4.6.4    | Nasjonal eID på nivå 4.....  | 62        |
| 4.6.5    | Elektronisk signatur.....  | 63        |
| 4.6.6    | Kryptering av elektroniske meldinger.....                                | 64        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.6.7 Validering av eIDer .....   | 66         |
| 4.6.8 Virksomhets sertifikater .....  | 68         |
| 4.6.9 Felles forvaltning av samtykke, profiler og identitetsinformasjon .....   | 69         |
| <b>5 Styring, forvaltning og finansiering av felleskomponenter .....</b>  | <b>72</b>  |
| 5.1 Linjeansvar og mål- og resultatstyring (0-alternativet).....  | 73         |
| 5.2 Normering av forvalterrollen og et tydelig nasjonalt ansvar.....  | 78         |
| 5.3 Et målrettet finansieringsprinsipp .....  | 82         |
| 5.4 Helhetlig prioritering i en konsensusfremmende utvalgsstruktur .....  | 90         |
| 5.5 Helhetlig prioritering i en felles arkitektur.....  | 100        |
| 5.6 Økt fornyingsstrykk gjennom linjene .....   | 105        |
| 5.7 Kritiske suksessfaktorer .....  | 111        |
| 5.8 Styrings- og forvaltningsprinsipp.....  | 113        |
| <b>6 Konklusjon.....</b>  | <b>115</b> |
| <b>7 Juridiske, økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>   | <b>115</b> |
| 7.1 Juridiske konsekvenser.....   | 115        |
| 7.1.1 Personvern.....   | 115        |
| 7.1.2 Forvaltningsloven.....  | 119        |
| 7.1.3 Oppsummering og forslag til tiltak .....  | 120        |
| 7.2 Administrative konsekvenser .....   | 121        |
| 7.3 Økonomiske konsekvenser.....  | 121        |
| <b>Referanseark for Difi .....</b>  | <b>124</b> |
| <b>Vedlegg 1 Utkast til styrings- og forvaltningsprinsipp for felleskomponenter i offentlig sektors felles arkitektur .....</b> | <b>125</b> |
| <b>Vedlegg 2 Innretning og tiltak - Styring og forvaltning av felleskomponenter .....</b>                                       | <b>133</b> |
| <b>Vedlegg 3 Dokument og litteraturliste .....</b>  | <b>140</b> |
| <b>Figur- og tabelliste.....</b>  | <b>143</b> |

---

# 1 Sammendrag

I Fornyings og administrasjonsdepartementets (FAD) brev om tildeling til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) for 2010 er følgende oppgaver gitt:

*”..Difi skal **identifisere eksisterende og nye felleskomponentar**, utarbeide **krav til dei som forvaltar felleskomponentar** og utarbeide eit grunnlag for at departementet kan **avgjere ansvar, prioritering og finansiering av framtidige felleskomponentar..**”*

Nedenfor beskriver vi de viktigste anbefalingene som er drøftet nærmere i rapporten Styring, forvaltning, finansiering og utvikling av nasjonale felleskomponenter. Hensikten er å gi en oversiktlig framstilling av anbefalingene slik at det kan fattes beslutninger om videreføring.

## **Bakgrunn**

Bakgrunnen for denne oppgaven er regjeringens satsing på felleskomponenter som et hovedprinsipp i utviklingen av en døgnåpen elektronisk forvaltning. Dette beskrives i St.meld. nr.17 (2006 – 2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* (heretter referert til som IT-meldingen), kapittel 7.1: *”..Regjeringa har bestemt at realisering av ei døgnåpen elektronisk forvaltning skal basere seg på ... utvikling av felles IKT-komponentar for offentlig sektor..”*. Hovedbegrunnelsen er mer effektiv elektronisk samhandling og å hindre utvikling av samme løsningene flere ganger. Dette følges opp og videreføres i St.meld. nr.19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* (heretter referert til som forvaltningsmeldingen).

I rapporten *Felles IKT-arkitektur for offentlig sektor* (FAOS), levert til FAD desember 2007, beskrives effektene av felleskomponenter som lavere IT-kostnader, bedre kvalitet på løsningene, bedre datakvalitet og høyere endrings- og oppdateringstakt.

## **Sentrale begrep**

*Komponenter* defineres til å være *avgrensede deler av en IT-løsning*. Delene kan være programvare, maskinvare, databaser osv. En komponent kan bestå av flere komponenter. Felles for alle komponenter er at de har et definert grensesnitt mot andre komponenter.

Vi skiller mellom elektroniske tjenester, som er offentlige oppgaver som utføres ved hjelp av IT-løsninger, og *komponentene* som utgjør disse IT-løsningene.

*Felleskomponenter* defineres som komponenter i IT-løsninger som kan sambrukes eller gjenbrukes i flere IT-løsninger i offentlig sektor. Enkelt kan man si at felleskomponenter er felles ”byggeklosser” for å kunne utvikle elektroniske tjenester.

## **Gjennomføring av arbeidet**

Vi har identifisert noen felleskomponenter som det er størst tverrsektorielt behov for og som har størst gevinstpotensiale. Disse er sentrale for å oppnå de politiske målsetningene om brukerretting og en effektiv forvaltning, og vi anbefaler at de får status som *nasjonale felleskomponenter*. Disse

---

komponentene bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles innenfor samme regime.

I oppfølging av oppgaven som er gitt i tildelingsbrevet så har vi i arbeidet med å ”..identifisere eksisterende og nye felleskomponenter..” valgt å foreslå felleskomponenter som bør være nasjonale felleskomponenter. I tillegg har vi pekt på utfordringer og utviklingsmuligheter for disse. Vi har også identifisert en del behov som kan løses ved hjelp av felleskomponenter.

Når vi har utarbeidet ”..krav til dei som forvaltar felleskomponentar..”, har vi utarbeidet forslag til felles krav til felleskomponentforvalterrollen. I arbeidet med å utarbeide grunnlag for ”..avgjere ansvar, prioritering og finansiering av framtidige felleskomponentar..” har vi funnet det nødvendig å utarbeide forslag til et mer samordnet styrings- og forvaltningsregime for felleskomponentene og et forslag til en alternativ modell for finansiering.

I samråd med departementet er Difis oppgave i denne sammenheng avgrenset til å skissere hensiktsmessige prinsipper og modeller for styring, forvaltning og finansiering av nasjonale felleskomponenter. Å vurdere konkret nye ansvarsplassering i sektorer og virksomheter for konkrete nåværende og fremtidige komponenter er ikke en del av denne rapportens mandat og innretning.

### **Sentrale målsetninger**

I regjeringserklæringen (Soria Moria) slår regjeringen fast at fornyingsarbeidet av offentlig sektor skal gi brukerne bedre tjenester og effektivisering i form av mindre bruk av ressurser til administrasjon. Ny teknologi og internett skal være sentrale virkemidler for å få til dette.

I IT-meldingen fremheves det at brukerne i større grad skal møte en brukerorientert og effektiv offentlig sektor gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger. Utvikling av felles IT – komponenter er et av tre hovedprinsipper som denne utviklingen skal baseres på.

I forvaltningsmeldingen så settes det opp seks overordnede mål for offentlig forvaltning der bred deltakelse og en effektiv forvaltning er helt sentralt. Under hovedmålet om effektivitet så utledes det ytterligere fire mål som presiserer denne målsetningen: God samlet ressursbruk, klare ansvarsforhold, styringsinstrumenter som sikrer samordning og godt lederskap.

Basert på disse grunnlagsdokumentene er det to overordnede mål for offentlig sektors oppgaveutførelse som bruk av felleskomponenter bidrar særlig til:

- Økt brukerretting
- Økt effektivitet

Det kan videre settes opp flere delmål som vil ha virkning på disse to overordnede målsetningene:

- Flere brukervennlige elektroniske tjenester
- Høyere effekt av IT-investeringer (utvikling og forvaltning) på grunn av lavere kostnader

- 
- Høyere effekt av IT-investeringer på grunn av bedre gevinstrealisering av IT baserte tiltak
  - Høyere effekt av IT-investeringene gjennom kortere utviklingstid av nye tjenester
  - Bedret kvalitet i oppgaveløsningen ved hjelp av bedre datakvalitet
  - Kortere tid til å utføre sine oppgaver på grunn av bedre datakvalitet

De tiltakene vi anbefaler i det videre arbeidet vil alle ha som hensikt å bidra til at disse målene kan realiseres i økende grad.

### **Nasjonale felleskomponenter**

Vi foreslår fem nasjonale felleskomponenter på et overordnet nivå. Disse foreslås med utgangspunkt i vurderinger basert på disse kriteriene:

- Har en statlig virksomhet som forvaltningsansvarlig
- Dekker behov på tvers av mange sektorer og/eller forvaltningsnivå
- Vil være sentrale komponenter i en rekke elektroniske tjenester
- Er av stor samfunnsøkonomisk betydning som felles mulighetsrom for elektronisk tjenesteutvikling og gevinstrealisering i virksomhetene

Vi anbefaler at følgende defineres som nasjonale felleskomponenter:

- Enhetsregisteret (grunndata om virksomhet)
- Folkeregisteret (grunndata om person)
- Matrikkelen (grunndata om eiendom)
- Altinn (-komponentene)
- Felles infrastruktur for e-ID i offentlig sektor

De anbefalingene som gjøres i rapporten forutsettes gjennomført i den ordinære mål- og resultatstyringen i linjen, slik at anbefalingene først og fremst må vurderes gjennomført av den ansvarlige felleskomponentforvalter.

### **Enhetsregisteret**

Grunndata om virksomheter er sentral informasjon for at offentlige virksomheter skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte. Enhetsregisteret ble etablert for dette formålet allerede for femten år siden og forvaltes av Brønnøysundregistrene. Etter enhetsregisterloven har alle norske virksomheter plikt eller rett til å registrere seg i Enhetsregisteret. Alle offentlige virksomheter som har behov for grunndata om virksomheter har plikt til å benytte det, private virksomheter får tilgang til offentlige opplysninger gjennom kommersiell distributør.

Forslag til tiltak:

- Virksomheters elektroniske adresser bør som hovedsak lagres som grunndata i Enhetsregisteret, det foreslås at det gjøres en utredning i forhold til hvilke typer adresser som skal lagres som grunndata.
- Ansvar for vedlikehold av blant annet kontaktinformasjon bør gjennomgås og vurderes.
- Det bør innføres mulighet for elektroniske endringsmeldinger for alle grunndataregistre.
- Det er behov for å gjøre offentlig sektors bruksplikt av informasjon i Enhetsregisteret mer kjent.

- 
- Det bør etableres fullmaktsregister som tilrettelegger for maskinell kontroll av aktuelle roller og fullmakter for alle virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret.

### **Folkeregisteret**

Tilgang til en sentral løsning for grunndata om personer er en viktig nasjonal felleskomponent i elektronisk forvaltning. De fleste offentlige virksomheter er avhengig av rask og enkel tilgang til oppdatert og korrekt personinformasjon for å kunne utføre sine oppgaver. Folkeregisteret skal benyttes når det er behov for grunndata om personer som er av felles interesse for en stor del av eller alle offentlige virksomheter. Folkeregisteret reguleres i folkeregisterloven og Skattedirektoratet er forvalter.

#### Forslag til tiltak:

- Folkeregisteret videreutvikles til å inneholde opplysningstyper som er viktige for en elektronisk forvaltning, i første omgang e-postadresse og mobiltelefonnummer.
- Videreutviklingen må også fokusere på tjenester for uthentning, og registrering og oppdatering av data i en løsning for grunndata på personinformasjonsområdet, i henhold til brukernes behov.
- Det er også nødvendig å utvikle et forvaltningsregime, beslutningsstruktur og prisstruktur som fremmer bruk og kvalitet.
- Regelverket som regulerer folkeregisteret må gjennomgås og moderniseres. Som en del av dette bør man ta til følge forslaget i grunndatarapporten om innføring av rett og plikt til bruk av folkeregisteret etter mønster av enhetsregisterloven, gitt at man tar høyde for nødvendige unntak.<sup>1</sup>
- Fornyning av Folkeregisteret bør være en sentral felles-satsing i offentlig sektor.

### **Matrikkelen**

Matrikkelen er det nasjonale eiendomsregisteret og er en sammensmelting av Grunneiendom-, Adresse- og Bygningsregisteret (GAB) og Digitale eiendomskart (DEK). Matrikkelen er dermed et register som kombinerer grunndata om eiendommer med digital kartinformasjon. Matrikkelinformasjon er sentral i mye av saksbehandlingen i kommunene og i en del statlige virksomheter og for alle innbyggere og virksomheter som eier eiendommer. Matrikkelloven pålegger alle offentlige virksomheter å benytte matrikkelen i behandling av saker om matrikkelenheter, bygninger, boliger eller offisiell adresse. Statens Kartverk forvalter matrikkelen.

#### Forslag til tiltak:

- Plikten til å bruke matrikkelen som autoritativ kilde for all informasjon om matrikkelenheter, bygninger, boliger og offisielle adresser i alle offentlige registre og ved utførelse av offentlige oppgaver, bør gjøres mer kjent.
- Det bør legges til rette for at alle registreringer, endringer og oppslag kan gjøres elektronisk.

---

<sup>1</sup> Se for øvrig grunndatarapporten avsnitt 6.4.4 og Difis høringsvar til dette, side 5 under punkt 7. Samspill, hvor det gis tilslutning til forslaget om rett og plikt til bruk av folkeregisteret: [http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Horingsuttalelser/2008/oktober/69\\_dirikt.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Horingsuttalelser/2008/oktober/69_dirikt.pdf)



---

## **Altinn**

Altinn-komponentene tilbyr tjenester og en felles plattform for at forvaltningen skal kunne tilby elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv. Sentralt er en løsning for utvikling og presentasjon av elektroniske skjema, innsending av data fra disse, formidling av dataene til offentlige virksomheter og mulighet for virksomhetene å sende svar eller annen informasjon til innbyggere og næringsvirksomheter. Brønnøysundregistrene har ansvaret for å forvalte Altinn.

Gjennom rundskriv fra FAD og brev til alle departementene fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) er statlige virksomheter pålagt å vurdere bruk av Altinn-komponentene.

Forslag til tiltak:

- Det bør legges til rette for tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta eksisterende og nye tjenesteeiere i takt med at behovet øker. Vi foreslår at ulike modeller og tiltak vurderes og at de tiltak som gir størst effekt implementeres.
- Utrede konsekvensene av å gjøre Altinn-løsningene enda mer fleksible, blant annet vurdere konsekvensene av å åpne for datafangst via skjema fra eksterne portaler og sluttbrukersystemer.

## **Felles infrastruktur for eID i offentlig sektor**

Felles infrastruktur for eID i offentlig sektor er en forutsetning for utvikling av elektroniske tjenester. Det er etablert en felles infrastruktur for eID i offentlig sektor; omtalt som ID-porten. ID-porten tilrettelegger for elektronisk kommunikasjon mellom innbyggerne og offentlig sektor. ID-porten må ikke oppfattes som en bestemt teknisk løsning, men som et samlebegrep for offentlig sektors felleskomponenter for identitetsforvaltning og bruk av eID. Bak de funksjonelle løsningene i ID-porten ligger det flere tekniske løsninger og ID-porten vil utvikles i takt med offentlig sektors behov for nye tjenester, samt den teknologiske utviklingen. Difi har ansvaret for å forvalte ID-porten.

Gjennom rundskriv fra FAD er statlige virksomheter pålagt å ta i bruk ID-porten. Kommunal sektor oppfordres til å benytte ID-porten, men det er her ikke gitt noen pålegg.

ID-porten er i stabil drift med autentisering på nivå 3 med MinID. Stadig nye tjenester og tjenesteeiere knytter seg til ID-porten. Autentisering med eID nivå 4 fra Buypass produksjonssettes i løpet av høsten 2010, og fra Commfides vinteren 2011.

Ny funksjonalitet i ID-porten er under planlegging. Fellesløsninger for signering og kryptering forutsetter eID nivå 4. På sikt vil både avanserte tjenester og funksjonelle behov medføre at det er eID nivå 4 som blir benyttet i ID-porten. Offentlig utstedt eID på nivå 4 er under utarbeidelse.

Forslag til tiltak:

- Videreutvikling av felles infrastruktur for eID i offentlig sektor er en forutsetning for svært mange elektroniske tjenester og må derfor prioriteres.

- 
- Finansiering av drift og forvaltning av felles infrastruktur for eID i offentlig sektor må skilles fra finansiering av videreutviklingen. Dette anbefales også generelt for alle nasjonale felleskomponenter (jamfør kapittel 4.3).

### **Styring, forvaltning og finansiering**

Forvaltningsmeldingen anbefaler nasjonale felleskomponenter og samarbeid på tvers av virksomheter og forvaltningsnivå for å nå forvaltningspolitiske mål. Det krever et helhetlig styrings- og forvaltningsregime som støtter opp under dette formålet og disse målene.

### **Linjeansvaret og mål- og resultatstyring**

I offentlig sektor er linjeansvaret og mål- og resultatstyring grunnleggende styringsprinsipp. Det er i tillegg etablert en rekke samordningsmekanismer mellom sektorer. Vi ser ingen vesentlige grunner til å unnta styringen og forvaltningen av tverrsektorielle nasjonale felleskomponenter fra de grunnleggende styringsprinsippene. Å bygge på disse vil etter vår vurdering sikre klare ansvarsforhold og legge grunnlaget for gode interne styringssystem, slik forvaltningen av en viktig støttefunksjon krever. Samtidig foreslår vi en styrking av samordningen av felleskomponenter på fem tiltaksområder.

### **Normering av forvalterrollen og et tydelig nasjonalt ansvar**

Kvaliteten på og pålitelighet til de nasjonale felleskomponentene er kritisk for alle de offentlige virksomhetene som skal benytte dem i egne elektroniske tjenester mot innbyggere og næringsliv. Dette krever etter vår vurdering at det må etableres en tillit mellom forvalter av felleskomponenten og tjenesteeierne om den nasjonale felleskomponentens garanterte funksjonalitet, tilgjengelighet, bruksbetingelser m.v. Vi foreslår å styrke samordningen av utøvingen av forvalterrollen.

Forslag til tiltak:

- Etablere felles obligatoriske prinsipper (normer og krav) for forvaltning av nasjonale felleskomponenter.
- Etablere aksept og prioritering for det tverrsektorielle helhetsansvaret hos sektordepartementene som er linjeansvarlige for forvaltere av de nasjonale felleskomponentene.
- Utarbeide nye tverrsektorielt omforente mandat for de nasjonale felleskomponentene og forankre mandatene i aktuelle ansvarslinjer.
- Legge nytt mandat sammen med hensiktsmessige mål og styringsparametre inn i tildelingsbrevene og styringsdialogen i linjene til de aktuelle felleskomponentforvalterne.

### **Et målrettet finansieringsprinsipp**

Med de muligheter IT gir og nasjonale felleskomponenter videre kan gi, mener vi det er vanskelig å oppnå målet og kravet om effektiv ressursbruk i offentlig sektor uten at hver enkelt sektor og virksomhet arbeider systematisk med eget gevinstpotensiale. I tillegg bør det legges mer vekt på gevinstpotensialet felleskomponentene skaper enn gevinstrealiseringen de kan garantere, i vurderingen av behovet for og finansieringen av nasjonale felleskomponenter. Trykket for å utnytte et bredt synliggjort gevinstpotensiale må legges på alle styringslinjene.

---

Dette krever etter vår vurdering et behov for en samarbeidsmodell med formål om tverrsektoriell synergi i styringen og finansieringen av nasjonale felleskomponenter. Selv om kostnadene kommer i én virksomhet, er det den potensielle gevinsten for offentlig sektor samlet som må legges til grunn for prioriteringene og valg av finansieringsmekanismer. Vi foreslår å styrke samordningen av finansieringen av nasjonale felleskomponenter.

Forslag til tiltak:

- Beslutte at finansieringen av nasjonale felleskomponenter skal innrettes og øremerkes slik at finansieringsformen fremmer ønsket tjenesteutvikling. Dette skal være et førende prinsipp.
- Utvikle en egen veileder i analyse av offentlige virksomheters gevinstpotensiale ved fornying gjennom bruk av IT og nasjonale felleskomponenter.
- Utvikle en supplerende veileder i samfunnsøkonomisk analyse av nasjonale felleskomponenter, med utgangspunkt i felleskomponenters særtrekk som skaper av mulighetsrom og gevinstpotensialer.
- Utvikle en kostnadsfordelingsnøkkel på departementsnivå for nasjonale felleskomponenter basert på gevinstpotensiale og ikke på kostnadsfordeling ved bruk.

### **Helhetlig prioritering i en konsensusfremmende utvalgsstruktur**

Selv med en normering av forvalterrollen som vi har nevnt tidligere, står offentlig sektor igjen med utfordringen som gjelder prioritering og samordning av behov og løsninger på tvers av felleskomponenter, felleskomponentforvaltere og sektorer. Uten en helhetlig samordnings- og prioriteringsmekanisme for dette, vil nasjonale felleskomponenter fortsatt kunne bli etablert tilfeldig og utnyttet forskjellig. Dette vil etter vår vurdering redusere gevinstpotensialet og gevinstrealiseringen.

I Difis undersøkelse fra 2010 om erfaringer fra tverrsektorielle IT-prosjekter pekes det på at klart definert styringsmodell, konsensusbeslutninger, åpne og aksepterte konfliktløsningsmekanismer og gjensidig tillit og lojalitet er viktige faktorer for vellykket samarbeid. Fordi det ikke finnes slike mekanismer for forvaltning av nasjonale felleskomponenter i dag, foreslår vi å styrke samordningen av prioriteringene som gjøres knyttet til forvaltningen av nasjonale felleskomponenter.

Forslag til tiltak:

- Etablere et tverrsektorielt bredt, konsensusfremmende og forpliktende *departementsutvalg*.
- Etablere et tilsvarende tverrsektorielt bredt, inkluderende, konsensusfremmende og forpliktende *strategisk topplederutvalg* som skal ha en sentral tverrsektoriell samordningsrolle for eforvaltning på virksomhetsnivå og i porteføljestyringen av nasjonale felleskomponenter opp mot *departementsutvalget*.
- Etablere hensiktsmessige støtteutvalg til strategisk topplederutvalg på taktisk ledernivå og på fagnivå ved behov.

### **Helhetlig prioritering i en felles arkitektur**

Det er en tett kobling mellom felleskomponenter og forvaltningsstandarder. Disse utgjør kjernen i det som etter vår vurdering formelt bør etableres som

---

offentlig sektors felles arkitektur. Dersom nasjonale felleskomponenter skal kunne brukes bredt i forvaltningen, er det en forutsetning at hensiktsmessige organisatoriske, semantiske og tekniske forvaltningsstandarder er på plass senest når felleskomponenten er tilgjengelig. Felleskomponenter skal fungere i samspill med komponenter og systemer hos tjenesteeierne. Disse trenger dermed også å ha implementert de samme standardene for at felleskomponentene skal kunne brukes i elektroniske tjenester.

Vi foreslår å treffe tiltak for å sikre at det er virksomhetsmålene og de prioriterte virksomhetsbehovene i offentlig sektor som styrer utviklingsprioriteringene av både nasjonale felleskomponenter og de viktigste forvaltningsstandardene i offentlig sektor.

Forslag til tiltak:

- Formelt å etablere offentlig sektors felles arkitektur med basis i nasjonale felleskomponenter og referansekatalogens forvaltningsstandarder.
- Inkludere prioriteringen av behov for standarder i det samme styrings- og forvaltningsregime som for nasjonale felleskomponenter.
- Inkludere nåværende standardiseringsråd som et fagutvalg inn i en helhetlig sammenhengende utvalgsstruktur under *strategisk topplederutvalg*.

### **Økt fornyingstrykk gjennom linjene**

Selv med et sett nasjonale felleskomponenter tilgjengelig, vil de viktigste og kanskje største utfordringene stå igjen for å nå de egentlige målene bak felleskomponentene: Nye og bedre elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv fra alle offentlige virksomheter. Effektiviseringen og gevinstrealiseringen tas ut og brukes til å styrke tjenestetilbudet på prioriterte områder.

Å planlegge og å gjennomføre omstillingsprosesser krever strategisk kompetanse innen fornying ved hjelp av IT på både departementsnivå og virksomhetsnivå gjennom alle sektorlinjene. Når ny teknologi er det sentrale strategiske virkemiddelet er dette ofte ny kompetanse som må utvikles samtidig som den generelle styrings- og fornyingskompetansen styrkes og hensiktsmessige støtteverktøy utvikles. Vi foreslår derfor å styrke fornyingstrykket gjennom linjene.

Forslag til tiltak:

- Utvikle/videreutvikle flere felles støtteverktøy og veiledninger på etatsstyrernivå og virksomhetsnivå rettet mot fornying, effektivisering og omstilling gjennom IT og felleskomponenter.
- Utvikle og gjennomføre et kompetanse- og nettverksprogram for etatsstyrere i departementene med fokus på hvordan IT kan sikre fornying, effektivisering og gevinstrealisering i virksomhetene.
- Utvikle og gjennomføre et kompetanse- og nettverksprogram for strategiske og taktiske toppledere i virksomhetene.

### **Styrings- og forvaltningsprinsipp**

I flere av tiltaksområdene over foreslår vi etablering av noen obligatoriske prinsipper for styring og forvaltning av felleskomponenter. For andre tiltak kan

---

slike prinsipp understøtte og klargjøre forslaget. Siden disse prinsippene er en viktig del av konkretiseringen av tiltakene har vi til slutt utarbeidet et utkast til et sett av prinsipper for styring og forvaltning av felleskomponenter.

Samlet foreslår vi ti prinsipper som omtaler følgende tema:

1. Grunnleggende styringsprinsipp
2. Grunnleggende samordningsprinsipp
3. Porteføljestyling
4. Finansiering
5. Overordnet tverrsektorielt helhetsansvar
6. Forvaltningsregime
7. Tjenesteerklæring
8. Tjenesteeierinvolvering
9. Brukerinvolvering
10. Profesjonell drift og forvaltning

Det konkrete innholdet i de foreslåtte prinsippene med tilhørende rasjonale og implikasjoner ligger i vedlegg 1 til rapporten. Vårt forslag er at både prinsippene og implikasjonene skal være obligatoriske.

### **Identifiserte behov for videreutvikling**

Vi har identifisert en rekke behov som bør vurderes realisert som fellesløsninger. Vi vil ikke her gå inn på vurderingen av om disse skal være basert på eksisterende felleskomponenter eller om det skal utvikles nye. Dette må utredes videre. Men vi anbefaler at i vurdering av løsninger for å imøtekomme behovene så bør disse sees i sammenheng i en felles arkitektur for offentlig sektor:

- Personers elektroniske adresser
- Virksomheters elektroniske adresser
- Felles elektronisk tjeneste for meldingsutveksling
- Nasjonal eID på nivå 4
- Elektronisk signatur
- Kryptering av elektroniske meldinger
- Validering av eIDer
- Virksomhets sertifikater
- Felles forvaltning av samtykke, profiler og identitetsinformasjon

### **Anbefalinger**

Basert på de vurderingene vi gjør her og forslagene til tiltak så konkluderer vi med tre hovedanbefalinger:

- Folkeregisteret, Enhetsregisteret, matrikkelen, Altinn og felles infrastruktur for e-ID besluttes formelt som nasjonale felleskomponenter.
- Alle de fem tiltaksområdene for styring, forvaltning og finansiering av de nasjonale felleskomponentene gjennomføres i tråd med tiltakene som vi foreslår i denne rapporten.
- Det gjennomføres en felles strategiprosess for de fem nasjonale felleskomponentene som resulterer i en felles strategi for disse basert på hovedtiltakene i denne rapporten.

Selv om dette er hovedanbefalingene så mener vi at flere av forslagene for hver enkelt felleskomponent og innføring av løsninger som dekker identifiserte

---

behov bør kunne gjennomføres i parallell med at disse tre anbefalingene følges opp.

### **Gjennomføring og suksesskriterier**

Vi foreslår at FAD leder en prosess med de øvrige departementene (FIN, NHD og MD) for å beslutte om de fem nasjonale felleskomponentene skal sees i sammenheng med fornying av offentlig sektor.

For å gjennomføre strategiprosessen og eventuelt de tiltakene som er knyttet til hver enkelt felleskomponent foreslår vi at FAD samarbeider med ansvarlige sektordepartement om dette. Det er vårt råd at FAD tar ansvaret for å lede en slik prosess. Når det gjelder de identifiserte behovene for nye fellesløsninger så må disse utredes videre, dette bør også avklares med berørte departement og sees i sammenheng med arbeidet med digitalt førstevalg.

For styring, forvaltning og finansiering foreslår vi at alle tiltakene gjennomføres, men i en stegvis prosess. De fem tiltaksområdene kan i utgangspunktet gjennomføres uavhengig av hverandre, men det er vårt syn at tiltaksområdene vil styrke hverandre dersom alle gjennomføres. Den samme utvalgsstrukturen ligger til grunn for de tre siste områdene, men med ulikt mandat og perspektiv. Mandatene til utvalgene kan dekke alle perspektivene eller bare deler av dem, eller utvides steg for steg.

Konkret foreslår vi at tiltakene knyttet til finansiering utredes videre som en egen oppfølging av rapporten. Videre at det gjennomføres en hørings- og avklaringsrunde med sentrale interessenter første halvår 2011 om de ti styrings- og forvaltningsprinsippene og eventuelt om utvalgsstrukturen. Beslutninger bør tas slik at man kan innføre nye ordninger i løpet av 2012.

Følgende kritiske suksessfaktorer mener vi er sentrale dersom man velger å innføre nytt styringsregime slik det er foreslått her (alle tiltakene):

1. Vilje på ledernivå i departementene og på strategisk toppledernivå i sentrale virksomheter til å etablere den konsensusfremmende og forpliktende utvalgsstrukturen.
2. Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i FAD/Difi til å ivareta sekretariatsfunksjonen rundt denne utvalgsstrukturen.
3. At det innarbeides tilstrekkelig fleksibilitet i behandlingen av saker i utvalgsstrukturen.
4. At styringen og finansieringen av nasjonale felleskomponenter baseres på en samarbeidsmodell og ikke en konkurransemodell basert på kostnadsfordeling mellom virksomhetene.
5. At riktig og tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å bygge opp og gjennomføre de utviklingsprogram som skal understøtte et fornyingstrykk gjennom linjen.

---

## 2 Innledning

### 2.1 Mandat

I Difis tildelingsbrev for 2010 er følgende oppgaver gitt:

*”..Difi skal identifisere eksisterende og nye felleskomponentar, utarbeide krav til dei som forvaltar felleskomponentar og utarbeide eit grunnlag for at departementet kan avgjere ansvar, prioritering og finansiering av framtidige felleskomponentar..”*

For å kunne svare på dette oppdraget har vi forsøkt å sette strategien med bruk av felleskomponenter inn i en større sammenheng. Vi har forsøkt å avklare begrepet felleskomponent siden dette begrepet har vært benyttet ulikt i ulike sammenhenger. I tilknytning til dette har vi også avklart en rekke andre relevante begreper.

I arbeidet med å *identifisere eksisterende og nye felleskomponentar* har vi valgt å peke på de felleskomponenter som bør være nasjonale felleskomponenter. I tillegg har vi pekt på sentrale utfordringer for disse og anbefalt tiltak. Vi har også identifisert behov som bør realiseres ved hjelp av felleskomponenter.

Når vi har utarbeidet ”*..krav til dei som forvaltar felleskomponentar..*”, har vi utarbeidet forslag til felles krav til felleskomponentforvalterrollen ved å foreslå ti prinsipper for hvordan felleskomponenter skal forvaltes av de som har ansvaret. I arbeidet med å utarbeide grunnlag for ”*..avgjere ansvar, prioritering og finansiering av framtidige felleskomponentar..*” har vi funnet det nødvendig å utarbeide forslag til et mer samordnet styrings- og forvaltningsregime for de nasjonale felleskomponentene og et forslag til en alternativ modell for finansiering.

### 2.2 Avgrensing

I utarbeidelse av rapporten har vi avgrenset oss til å se på hvilke felleskomponenter som det er størst tverrsektorielt behov for, altså hvilke som bør være nasjonale felleskomponenter.

I beskrivelsen av en felles arkitektur for offentlig sektor hører felles semantikk og metadata klart hjemme, men her har vi avgrenset oss fra å behandle dette temaet og viser i stedet til at det gjøres et eget arbeid med nasjonal metadatastrategi i regi av Difi.

Når det gjelder styrings- og forvaltningsregime er utgangspunktet siste del av tiltak 7.6 i St.meld.nr.17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* (heretter referert til som IT-meldingen)<sup>2</sup> der det sies: *For å understøtte den stadig meir*

---

<sup>2</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD), 2006: St.meld.nr.17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-17-2006-2007-.html?id=441497>

---

*komplekse elektroniske samhandlinga i og med offentlig forvaltning, og samtidig bidra til ei mest mogleg brukarretta forvaltning som utnyttar knappe ressursar på ein mest mogleg effektiv måte, skal det vurderast å etablere felleskomponentar for offentlig sektor. I den samanheng må ein bl.a. vurdere korleis dette bør finansierast, styrast og organiserast.* (FAD, 2006, s. 126).

I samråd med departementet er Difis oppgave i denne sammenheng avgrenset til å skissere hensiktsmessige prinsipper og modeller for styring, forvaltning og finansiering av nasjonale felleskomponenter. Å vurdere konkret ansvarsplassering i sektorer og virksomheter for nåværende og fremtidige komponenter er ikke en del av denne rapportens mandat og innretning.

St.meld.nr.19 (2008 – 2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* (heretter referert til som forvaltningsmeldingen)<sup>3</sup> er det klart at det skal utvikles felleskomponenter for hele offentlig sektor, og ikke bare for statlig sektor. Det er derfor lagt til grunn at styrings- og forvaltningsregimet for nasjonale felleskomponenter også må ivareta interessene til kommuner og fylkeskommuner som tjenesteeiere som i sine elektroniske tjenester ønsker å benytte de nasjonale felleskomponentene.

Tilsvarende må styrings- og forvaltningsregimet så langt som mulig innenfor gjeldende lovverk ivareta tjenesteeierinteressene til statlige selskap som ikke er forvaltningsorgan. Dette gjelder spesielt statsforetak som helseforetakene. Samtidig legges det til grunn at styrings- og forvaltningsregimet gjelder felleskomponenter som er under statlig styring.

Det er i videreføringen av dette også lagt til grunn at eventuelle felleskomponenter som kun har relevans i kommunesektoren ikke er berørt i denne rapporten. Vi viser her til at det er i gang et eget arbeid under ledelse av FAD for å synliggjøre nye styrings- og organiseringsmuligheter innen IT-området for kommunene og mellom kommune og stat. Vi forventer at avklaringer som kun gjelder kommunesektoren blir tatt der.

Tilsvarende gjelder for løsninger som kun har relevans innenfor statlige sektorer og virksomheter. Disse anses som et sektoransvar, samtidig som det alltid må vurderes om de hører hjemme i et bredere perspektiv på tvers av sektorer.

Vi gjør ikke her samfunnsøkonomiske analyser av anbefalte enkelttiltak for de nasjonale felleskomponentene. Vi anbefaler at de foreslåtte tiltakene spesifiseres og utredes av felleskomponentforvalter eller i egne utredninger i regi av Difi. Samtidig ser vi behovet for å utarbeide en metode for å gjennomføre samfunnsøkonomisk analyse av felleskomponenter og andre fellesløsninger i de tilfellene der investeringen gjøres ett sted og gevinstene i

---

<sup>3</sup> FAD, 2009: St.meld.nr.19 (2008 – 2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-.html?id=552811>



---

stor grad tas ut av andre virksomheter. Difi har startet et samarbeid med Semicolon-prosjektet<sup>4</sup> for å verifisere om deres forslag til metode kan utgjøre en slik felles metode.

## 2.3 Datagrunnlag og metode

De politiske dokumentene som inneholder sentrale analyser, vurderinger og mål med spesiell betydning for dette arbeidet er først og fremst IT-meldingen og forvaltningsmeldingen.

I tillegg til stortingsmeldingene har vi benyttet FAOS-rapportens vurderinger og anbefalinger<sup>5</sup>, samt en rekke strategidokumenter og rapporter utarbeidet av ulike virksomheter og sektorsamarbeid i ulike prosjekter.

Hovedmetoden har vært å se eksisterende kunnskapsgrunnlag i sammenheng og knytte kritiske deler opp mot sentrale mål i forvaltningsmeldingen og IT-meldingen. Med utgangspunkt i dette grunnlaget har vi brukt ulike referansegrupper og referansepersoner (heretter kalt informanter) til å teste ut hypoteser i flere runder, og igjen avstemt dette med kunnskapsgrunnlaget.

Våre informanter har vært representanter fra potensielle felleskomponentforvaltere og tjenesteeiere på både virksomhetsarkitektnivå, IT-leder nivå og toppledernivå, rådgivere og ledere på virksomhets- og departementsnivå som arbeider med tverrsektorielle samordningsutfordringer. Også kommunesektoren ved KS har vært involvert på linje med utvalgte tjenesteeiere.

Videre har vi benyttet IT-teori, organisasjonsteori og resultater fra forvaltningsforskning i den praktiske tilnærmingen. Av systematiske undersøkelser har vi spesielt vektlagt disse: Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor, Dokument nr. 3:12 (2007-2008)<sup>6</sup>. Difis nylig avsluttede undersøkelse om erfaringer med samordning i offentlig forvaltning ut fra innfallsvinkelen om hvordan organisere, styre og finansiere tverrgående oppgaver<sup>7</sup>. Universitetet i Oslo sin tilstandsrapport om IT styring i norsk forvaltning<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Semicolon-prosjektet er et forskningsprosjekt som har mål om å bidra til økt samhandling i offentlig sektor ved å finne svar på både organisatoriske og semantiske interoperabilitetsutfordringer gjennom å studere og løse praktiske problemstillinger som eies av de offentlige virksomhetene. Deltakere er Brønnøysundregistrene, Helsedirektoratet, Skattedirektoratet og Statistisk Sentralbyrå, Det Norske Veritas, Karde, Ekor, KITH, Difi, KS, Universitetet i Oslo og Handelshøyskolen BI.

<sup>5</sup> FAD, 2007: *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor. Rapport fra arbeidsgruppen (FAOS-rapporten.)*

<sup>6</sup> Riksrevisjonen, Dokument nr 3:12 (2007-2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor.*

<sup>7</sup> Difi, 2010: Difi, 2010, *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgåver.* Rapport 2010:18

<sup>8</sup> Jansen, A. og Berg-Jacobsen, I. (2010): *Undersøkelse av IT-styring i norsk forvaltning – en tilstandsrapport*, desember 2010. Universitetet i Oslo, Avdeling for forvaltningsinformatikk.

---

Når det gjelder styrings- og forvaltningsregime har både Riksrevisjonen, Difi, FAD og andre utført flere svært relevante undersøkelser, analyser og vurderinger som sammen gir et bredt grunnlag for prinsipp- og modell-utforming for et helhetlig styrings- og forvaltningsregime for nasjonale felleskomponenter. Vi har etter en vurdering av disse arbeidene ikke sett behov for å gjennomføre nye datainnsamlinger. Derfor har vi valgt å basere våre vurderinger og forslag på de undersøkelser som alt er utført og de analyser og konklusjoner det har gitt.

Sentral referanselitteratur har også vært SSØs veiledere, Finansdepartementets KS1 og KS2-regimer, ulik litteratur om finansierings- og prisingspolitikk for felletjenester, diverse litteratur om arkitektur og enkelte ISO-standarder.

Det er ikke gjort noen samlet sluttvurdering av våre anbefalinger i de ulike referansegruppene, men vi anser en bred høringsprosess på sentrale element i våre forslag som naturlig i den videre oppfølgingen.

## 2.4 Sentrale politiske målsetninger

I Soria Moria<sup>9</sup>-erklæringen slår regjeringen fast at det skal satses på en sterk og effektiv offentlig sektor som tilbyr innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Det at enkeltmenneskets behov skal stå i sentrum både når det gjelder innholdet i og organiseringen av velferdstilbudene, gjør at brukerretting er et sentralt mål. Målet ved fornyelsen av offentlig sektor er å oppnå mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring.

I regjeringserklæringen pekes det også på at bruk av ny teknologi og internett skal være sentralt virkemiddel for å få til dette.

I IT-meldingen fremheves det at brukerne i større grad skal møte en brukerorientert og effektiv offentlig sektor gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger. Utvikling av felles IT – komponenter er et av tre hovedprinsipper som denne utviklingen skal baseres på.

I forvaltningsmeldingen så settes det opp seks overordnede mål for offentlig forvaltning der bred deltakelse og en effektiv forvaltning er helt sentralt. Under hovedmålet om effektivitet så utledes det ytterligere fire mål som presiserer denne målsetningen: God samlet ressursbruk, klare ansvarsforhold, styringsinstrumenter som sikrer samordning og godt lederskap.

Disse målsetningene danner også grunnlaget for regjeringens strategi for fornying av offentlig sektor<sup>10</sup>. Målsetningene om Norge på nett og elektroniske

---

<sup>9</sup> Statsministerens kontor (SMK) 2005: *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09.*  
[http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringplattform\\_SoriaMoria.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringplattform_SoriaMoria.pdf)

<sup>10</sup> FAD 2009: *Regjeringa sin strategi for fornying av offentlig sektor, 4.10.2007 -*  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter\\_planer/planer/2007/regjeringa-sin-strategi-for-fornyng-av-.html?id=482302](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/planer/2007/regjeringa-sin-strategi-for-fornyng-av-.html?id=482302)

---

tjenester til alle sammenfattes som digitalt førstevalg som er betegnelsen på regjeringens politikk for digitalisering av offentlig sektor og dermed etablering av flere og bedre elektroniske tjenester. Dette betyr at digital kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggere og offentlige virksomheter, mellom næringsliv og offentlige virksomheter og internt i forvaltningen.

Videre betyr det at egnede tjenester skal tilbys digitalt, med andre ord vil brukernære tjenester knyttet til for eksempel helse og omsorg ikke være egnede. Men støttetjenester som for eksempel å bestille legetime, motta prøveresultater og innkalling til undersøkelser vil typisk kunne digitaliseres. De som ikke vil eller kan benytte elektroniske tjenester aktivt må velge manuelle løsninger hvis man foretrekker det. Manuelle kanaler skal dermed opprettholdes til brukere som ikke kommuniserer digitalt.

Basert på disse grunnlagsdokumentene er det to overordnede mål for offentlig sektors oppgaveutførelse som bruk av felleskomponenter bidrar særlig til:

- Økt brukerretting
- Økt effektivitet

Det kan videre settes opp flere delmål som vil ha virkning på disse to overordnede målsetningene:

- Flere brukervennlige elektroniske tjenester
- Høyere effekt av IT-investeringer (utvikling og forvaltning) på grunn av lavere kostnader
- Høyere effekt av IT-investeringer på grunn av bedre gevinstrealisering av IT-baserte tiltak
- Høyere effekt av IT-investeringene gjennom kortere utviklingstid av nye tjenester
- Bedret kvalitet i oppgaveløsningen ved hjelp av bedre datakvalitet
- Kortere tid til å utføre sine oppgaver på grunn av bedre datakvalitet

De tiltakene vi anbefaler i det videre arbeidet vil alle ha som hensikt å bidra til at disse målene kan realiseres i økende grad.

### **3 Begrepsavklaringer**

Dette kapitlet definerer begreper som er sentrale for elektronisk forvaltning og felleskomponenter. Dette er nødvendig fordi dagens begrepsbruk ikke fremstår som standardisert, men med stor grad av variasjon i begrepsbruken.

Vi tar utgangspunkt i noen formelle definisjoner fra autorative dokumenter. Videre bygger vi på beskrivende definisjoner som til en viss grad har festet seg i ulike offentlige dokumenter, artikler, foredrag osv.

Vi foreslår at definisjonene som er benyttet også legges til grunn i departementets videre omtale av felleskomponenter.

---

---

### 3.1 Offentlige oppgaver, elektroniske tjenester og digitalt førstevalg

For offentlige virksomheter er det vanlig å skille mellom oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse og oppgaver som er tjenesteytende. Eksempler på førstnevnte er saksbehandling knyttet til enkeltvedtak (for eksempel utøvelse av kontrollmyndighet i forbindelse med fastsetting av en persons eller virksomhets rettigheter eller plikter), mens tjenesteyting kan være å gi behandling (helsetjeneste) eller veiutbygging (samferdselstjeneste) osv.

Begrepene bør sees i sammenheng fordi oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse ofte foranlediger oppgaver som innebærer tjenesteyting. Et eksempel kan være enkeltvedtak om innbyggers rett til sykehjems plass og den påfølgende tjenesteyting utført av offentlig sektor for å innfri denne retten. Som et samlebegrep på myndighetsutøvelse og tjenesteyting som offentlige virksomheter har ansvar for benyttes begrepet **offentlige oppgaver**.

Siden denne rapporten fokuserer på felleskomponenter for å utvikle elektroniske tjenester så blir det viktig å definere hva som menes med en **tjeneste**. En vanlig oppfatning er at en tjeneste dreier seg om at noe blir utført av en part for en annen part, for eksempel et sykehus som yter helsetjenester til en pasient. Til utførelsen av tjenesten knyttes det ofte et **ytelsesnivå** som blant annet sier noe om tilgjengelighet til og responstid for tjenesten. Ytelsesnivået følger gjerne av lov og regelverk, og er ofte uttrykt gjennom virksomhetenes serviceerklæringer.

Med **elektroniske tjenester** menes offentlige oppgaver der hele eller deler av arbeids- eller kommunikasjonsprosessen som ligger til grunn for oppgaveutførelsen er understøttet av datamaskinsystemer. Ofte vil dette innebære at grensesnittet mot brukerne (innbyggere og private eller offentlige virksomheter) er digitalisert. **Digital og elektronisk tjeneste** er synonyme begreper, men elektronisk tjeneste synes mest innarbeidet og ettersom det henger naturlig sammen med begrep som eforvaltning (jfr. under), finner vi det naturlig å bruke dette begrepet videre. På denne bakgrunn blir det viktig å skille mellom tjenestebegrepet når det benyttes for å beskrive offentlige oppgaver av typen offentlig tjenesteyting, jf. like over, og når det i andre sammenhenger benyttes for å referere til elektroniske tjenester som kan omfatte begge typer offentlige oppgaver - myndighetsutøvelse og offentlig tjenesteyting.

Å utvikle elektroniske tjenester kalles gjerne å digitalisere manuelle arbeids- eller kommunikasjonsprosesser. Det er mest vanlig å bruke dette begrepet når innholdet i det en får utført elektronisk har en sterk kobling til den offentlige oppgaven, dvs. at det er de arbeids- og/eller kommunikasjonsprosesser som skal utføres i oppgaven som er digitalisert og faktisk blir utført gjennom den elektroniske tjenesten. Det skilles altså ikke klart mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting i denne sammenheng, elektroniske tjenester kan benyttes i begge sammenhenger.

Den enkleste formen for en elektronisk tjeneste kan vi si er når innsendingsdelen av en arbeids- eller kommunikasjonsprosesser er elektronisk, for eksempel ved at et elektronisk skjema kan benyttes av innbyggere og

---

næringsliv for å oppgi og sende inn nødvendig informasjon via en elektronisk kanal.

Det er ulike grader av digitalisering av de offentlige oppgavene. IT-meldingen illustrerer dette ved hjelp av ei tjenestetrapp som viser forholdet mellom ulike grader av kompleksitet for de digitale tjenestene og grad av brukerretting og brukernytte<sup>11</sup>. EU har også utarbeidet en egen trapp, men med andre variabler enn den norske. Tjenestetrappene har vært kritisert for å fremstille det som om økende kompleksitet nødvendigvis medfører økende gevinstpotensiale, mer brukerorientering og bedre service, noe som selvsagt ikke er en konklusjon som kan trekkes.

I styrings- og forvaltningsregime for felleskomponenter har vi benyttet tre rollebegrep: Tjenesteeiere, felleskomponentforvaltere og IT-samordner. **Tjenesteeiere** er alle offentlige virksomheter som har eller kan ha elektroniske tjenester ut mot innbyggere, næringsliv og andre offentlige virksomheter. **Felleskomponentforvaltere** er offentlige virksomheter som har det overordnede og helhetlige ansvaret for å utvikle og forvalte en eller flere felleskomponenter i tråd med overordnede styrings- og forvaltningsprinsipper. En felleskomponentforvalter kan velge å organisere seg slik at oppgavene som følger av rollen helt eller delvis utføres av andre etter nærmere avtale, men det helhetlige og overordnede ansvaret vil uansett ligge fast hos felleskomponentforvalteren. **IT-samordner** er den samordningslinjen som har ansvaret for en helhetlig IT-samordning på tvers av alle sektorer.

Det er viktig å merke seg at dette er en **rollemodell**. Det betyr at mange virksomheter kan ha rollen som både felleskomponentforvalter og tjenesteeier. Noe av det vi ønsker skal tydeliggjøres med begrepsbruken og rollemodellen er at forvalteransvaret for felleskomponenter går på tvers av virksomheter og sektorer og at ansvaret ikke kun gjelder i forhold til egne tjenester. IT-samordner vil kunne ha alle tre rollene, noe som også er en realitet i dag.

Det må her bemerkes spesielt at **tjenesteeierrollen** i hovedsak benevnes i et statlig sektorperspektiv med et fagdepartement på toppen som premissgiver. I praksis vil kommuner, fylkeskommuner og statlige foretak også kunne være tjenesteeiere, med et kommunestyre, foretaksstyre eller tilsvarende som delvis premissgiver og avgjørende beslutningstaker.

**Elektronisk forvaltning** (eforvaltning) defineres ofte på ulike vis i ulike sammenhenger<sup>12</sup>. Forståelsen av eforvaltningsbegrepet i denne rapporten baserer seg på Schartum og Jansen (2007)<sup>13</sup>. Der fremgår det at ”..E-forvaltning

---

<sup>11</sup> Statskonsult 2002: IKT i det offentlige 2002. *Kartlegging av status for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i det offentlige*. Notat 2002:4. <http://www.difi.no/statskonsult/publik/notater/2002/n2002-04.pdf>

<sup>12</sup> Palvia, S. og Sharma, S. (2007): *"E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World"*. Computer Society of India 2007.

<sup>13</sup> Schartum, D. W. et. al. (2007). *"Elektronisk forvaltning i NORDEN. PRAKSIS, LOVGIVNING, og RETTSLIGE UTFORDRINGER"*. Oslo: Fagbokforlaget 2007

---

*må i utgangspunktet sies å kunne omfatte alle deler av forvaltningens oppgaveløsning, dvs. forvaltningsorganets egenforvaltning (personal- og økonomiforvaltning), myndighetsutøvelse (enkeltvedtak, forskrift mv.) og eventuell tjenesteyting (skole, helse mv)..” (ibid s. 19). I tråd med denne rapportens definisjon av offentlige oppgaver, jf. over, utelater vi forvaltningsorganets egenforvaltning, det vil si de interne administrative støttefunksjonene, fra eforvaltningsbegrepet, slik at det kun dekker myndighetsutøvelse og tjenesteyting (offentlige oppgaver).*

I tråd med denne definisjonen kan elektronisk forvaltning deles inn i tre underkategorier i følge Palvia og Sharma (2007):

- Government-to-Citizen or Government-to-Consumer (G2C)
- Government-to-Business (G2B)
- Government-to-Government (G2G)

Innenfor hver av disse kategoriene utføres det i grove trekk fire aktivitetstyper:

- Publisering av informasjon (regelverk, veiledninger, høringsutkast, meldinger osv.).
- Toveis kommunikasjon mellom virksomheten og innbyggere, private virksomheter eller andre offentlige virksomheter
- Gjennomføre ulike typer transaksjoner som å prosessere søknadsskjemaer, utbetale skatt til gode osv.
- Demokratisk styring (også benevnt som edemokrati) for eksempel online høringer, avstemminger osv.

**Digitalt førstevalg** betyr at digital kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggerne og offentlige virksomheter (G2C), mellom næringsliv og offentlige virksomheter (G2B) og mellom offentlige virksomheter (G2G). Digitalt førstevalg er spesielt relevant med hensyn til eforvaltning, men også andre tjenester, som ikke faller inn under eforvaltningsbegrepet, jf. definisjonen over, kan omfattes av digitalt førstevalg.

## **3.2 Arkitektur og komponenter**

I IT-meldingen brukes begrepet IT-arkitektur slik

*”..kan beskrivast som ”reguleringsplan” for bruk av IKT, der ein bl.a. beskriv IKT-strukturar i og mellom offentlege verksemdar...”.*

Her tar vi utgangspunkt i ISO/IEC 42010:2007 sin definisjon av arkitektur:

*”..The fundamental organization of a system, embodied in its components, their relationships to each other and the environment, and its principles governing its design and evolution..”.*

---

TOGAF 9<sup>14</sup> bygger på denne definisjonen, men påpeker at arkitektur har to meninger avhengig av kontekst:

*"..1. A formal description of a system, or a detailed plan of the system at a component level to guide its implementation. 2. The structure of components, their inter-relationships, and the principles and guidelines governing their design and evolution over time..."*

**Arkitektur** dreier seg om hvordan et system er bygget opp ved hjelp av komponenter og relasjonene mellom disse, men i tillegg dreier arkitekturen seg om hvilke prinsipper som legges til grunn for styring av utviklingen av komponentene over tid. Det synes hensiktsmessig å sette arkitektur begrepet inn i en kontekst slik som det gjøres i TOGAF 9.

I følge Langhorst et. al.<sup>15</sup> så har arkitekturarbeid fra å ha IT-løsningene som hovedfokus mer og mer utviklet seg til å bli en disiplin som dreier seg om å se hele virksomheten i sammenheng. Med denne bakgrunn utledes følgende definisjon på virksomhetsarkitektur:

*"..a coherent whole of principles, methods, and models that are used in the design and realization of an enterprise's organizational structure, business process, information systems, and infrastructure..."*

I en **virksomhetsarkitektur** (enterprise architecture) sees IT-arkitekturen som en del av virksomhetens helhetlige arkitektur. En virksomhetsarkitektur dreier seg altså både om hvilke prinsipper, metoder og modeller som benyttes for hvordan virksomheten organiseres, hvordan forretningsprosessene settes opp og for hvordan informasjonssystemene og infrastrukturen skal realiseres i en helhetlig sammenheng. Det betyr at virksomhetsarkitekturen forsøker å utarbeide en klar sammenheng mellom hvordan en virksomhet organiseres, prosesserer sine oppgaver og hvordan informasjonssystemene og infrastrukturen skal være for å støtte disse på en best mulig måte.

I utarbeidelsen av virksomhetsarkitekturen anbefaler de fleste rammeverk å strukturere plan- og dokumentasjonsarbeidet i ulike deler som eksempelvis:

- Business Architecture (forretningsarkitektur)
- Data Architecture (data eller informasjonsarkitektur)
- Application Architecture (applikasjonsarkitektur)
- Technology architecture (teknologi eller infrastruktur arkitektur)

Ofte er det vanlig å referere til de tre siste delene når man snakker om en **IT-arkitektur**. IT-arkitekturen blir dermed en delmengde av virksomhetsarkitekturen, som omfatter informasjonssystemene og infrastrukturen. IT-arkitekturen (og virksomhetsarkitekturen for den saks skyld) kan være bygd opp ad-hoc eller systematisk og planmessig. Ofte vil IT-

---

<sup>14</sup> The Open Group, 2009: The Open Group Architecture Framework, version 9.

<sup>15</sup> Langhorst et.al (2009): *Enterprise Architecture at Work*. Amsterdam: Springer 2009.

---

arkitekturen i en virksomhet ha en lang forhistorie og være et resultat av en kombinasjon – der deler er bygd opp systematisk og planmessig, mens andre deler er kommet til ad-hoc uten spesiell tett forankring i systematiske planer og forretningsarkitekturen.

Etter hvert er det utarbeidet en rekke rammeverk innen virksomhetsarkitektur, de mest kjente er kanskje TOGAF<sup>16</sup>, Zackmann<sup>17</sup>, DODAF<sup>18</sup> og ikke minst den danske OIO Arkitekturguiden<sup>19</sup>. Disse gir retningslinjer for hvordan virksomheter skal arbeide med arkitektur.

Mange av de offentlige oppgaver som skal løses eller måten oppgavene skal løses på har klare fellestrekk fra organisasjon til organisasjon innen offentlig sektor. Vi mener derfor, på lik linje med IT-meldingen og FAOS – rapporten, at det er mulig å definere en virksomhetsarkitektur for hele eller store deler av offentlig sektor. Hensikten er å støtte opp under politiske mål. Denne felles virksomhetsarkitekturen omtales som **felles arkitektur i offentlig sektor**. Vi tar ikke her stilling til om man kan se kommunene som en virksomhet og staten som én, eller om man kan se hele offentlig sektor som en virksomhet. Men nettopp fordi det finnes en rekke like oppgaver peker vi her på at det vil være mulig å utarbeide en mer helhetlig virksomhetsarkitektur for offentlig sektor enn det som finnes i dag.

Foreløpig kan man si at felles arkitektur i offentlig består av følgende deler:

- Obligatoriske og anbefalte organisatoriske, semantiske og tekniske standarder
- Felles arkitekturprinsipper
- Nasjonale felleskomponenter

I tillegg kan det være hensiktsmessig å peke på lov- og regelverk som en del av felles arkitektur siden dette i stor grad regulerer offentlig sektors oppgaveutøvelse, og dermed også hvordan IT utnyttes. For øvrig vil det være en vekselvirkning her, ettersom økt bruk av elektroniske tjenester i oppgaveutførelsen vil ha betydning for hvordan regelverket utformes.

**Komponenter** i denne sammenheng defineres til å være avgrensede deler av en IT-løsning (for eksempel de ulike delene som danner et IT-system). Disse delene kan være programvare, maskinvare, databaser osv. En komponent kan være sammensatt av flere komponenter, men felles for alle komponenter er at de har et definert grensesnitt mot andre komponenter<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> <http://www.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/>

<sup>17</sup> <http://zachmaninternational.com/index.php/home-article>

<sup>18</sup> [http://cio-nii.defense.gov/docs/dodaf\\_volume\\_i.pdf](http://cio-nii.defense.gov/docs/dodaf_volume_i.pdf)

<sup>19</sup> <http://ea.oio.dk/>

<sup>20</sup> IEEE Std 610.12-1990: IEEE Standard Glossary of Software Engineering Terminology og ISO/IEC 42010:2007” Systems and software engineering – Recommended practice for architectural description of software intensive systems”.



---

En av hensiktene med å benytte komponentperspektivet er å kunne se en IT-løsnings ulike avgrensede deler, blant annet for å kunne vurdere hvilke deler av løsningen hvor man kan gjenbruke komponenter fra andre løsninger og hvor man kan tilby gjenbruk senere. Dette gir muligheten til å effektivisere både utviklingen av nye løsninger og forvaltningen av eksisterende løsninger i forhold til tid og kostnad.

Oppdeling i komponenter skal gjøre et distribuert system lettere å forstå og lettere å forvalte. Blant annet gir en god inndeling i moduler mulighet til å kunne konfigurere og skalere en komponent uavhengig av andre komponenter, og dermed sikre gjenbruk. Et viktig trekk ved komponenter er at den informasjonen som produseres "eies" av komponenten, altså utgjør funksjoner og data som hører sammen én komponent. Tjeneste i en slik sammenheng utgjør dermed komponentens hensikt, og beskriver de funksjoner som komponenten kan oppfylle<sup>21</sup>.

**Tjenesteorientering** betyr at det i arkitekturen fokuseres på hvilken funksjonalitet IT-løsningene tilbyr og disses ytelsesnivå framfor selve oppbyggingen av IT-løsningene. Selv om tjenesteorientert arkitektur krever en egen teknologi/infrastruktur, så er vårt utgangspunkt at en tjenesteorientert arkitektur dreier seg om et perspektiv på virksomhetens arkitektur. Man fokuserer primært på hvilke oppgaver som utføres ved hjelp av elektroniske tjenester framfor hvilke tekniske komponenter eller programmer som benyttes i oppgaveløsningen. Samtidig vil en på et mer teknisk nivå fokusere tilsvarende på hvilke tjenester i forståelsen funksjonalitet som leveres av en komponent eller del av IT-løsningen, fremfor hvordan komponenten eller delen er sammensatt. En tjenesteorientert arkitektur er en såkalt arkitekturstil, andre stiler kan være knyttet til fokus på komponenter eller på informasjonen som behandles av komponentene.

Det er fullt mulig å ha begge perspektivene i en felles virksomhetsarkitektur for offentlig sektor, i sektorarkitekturer og i den enkelte virksomhetsarkitektur, dette er også i tråd med arkitekturprinsippene for offentlig sektor<sup>22</sup>. Det viktigste er uansett å se IT-løsningene i sammenheng med virksomhetens oppgaver og oppgaveløsning på en helhetlig måte. For å håndtere kompleksiteten i virksomhetsarkitekturen er det nødvendig å fremstille denne basert på interessentenes ulike interesseområder og perspektiver og dokumentasjonsteknikker som er tilpasset den enkelte interessents perspektiv.

### **3.3 Felleskomponenter og nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor**

Felleskomponent begrepet brukes systematisk i IT-meldingen. Her beskrives felleskomponentlaget som en viktig del av felles IT-arkitektur i offentlig sektor.

---

<sup>21</sup> Evans, E. (2004): *Domain-driven design: Tackling complexity in the heart of software*, Pearson Education Inc. Boston: Addison Wesley 2004

<sup>22</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) 2009: Overordnede IKT-arkitekturprinsipper for offentlig sektor Versjon 2.0, 8.oktober 2009.

”..Felleskomponentlaget inneheld eit utval felles IKT-komponentar som offentlege verksemdar har behov for om dei skal kunne tilby sjølbetjeningsløyseringar effektivt...”

Videre beskrives det i kapittel 7.3.4 at

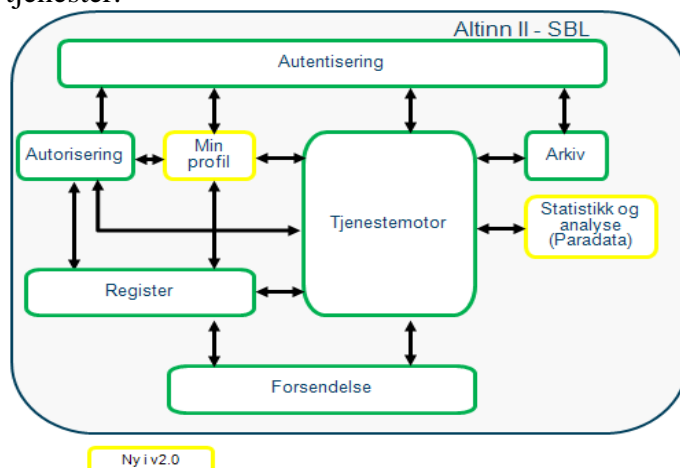
”..for å få til ei meir effektiv elektronisk samhandling, og ikkje utvikle same løysingane fleire gongar enn nødvendig, er det behov for å etablere ein del felles offentlege IKT-tjenester..”

Som en oppfølging av IT-meldingen ble det startet et arbeid for å etablere en felles IT-arkitektur i offentlig sektor, og en bredt sammensatt arbeidsgruppe utarbeidet FAOS-rapporten (2007). I denne rapporten konkretiseres begrepet noe:

”..Felleskomponenter er IKT-løsninger som ivaretar offentlig sektors behov innenfor spesifikke områder. Felleskomponenter kan enten realiseres gjennom at offentlig sektor standardiserer et område/funksjon eller at det etableres en totalløsning eller anskaffes en konkret teknisk komponent som inngår i en IKT-løsning som skal ivareta behovene til offentlig sektor...”

FAOS-rapporten avgrenset seg fra å definere begrepet nærmere, men anbefalte samtidig at man gjorde et skille mellom felles kravspesifikasjoner, definerte grensesnitt, standarder på den ene side, og programvare som en faktisk komponent på den andre siden. Vi mener at det er hensiktsmessig å gjøre et slikt skille og fokuserer her på tekniske komponenter i form av programvare, databaser, maskinvare m.m.

Basert på dette er det hensiktsmessig å definere **felleskomponenter** som komponenter (se definisjon over) i IT-løsninger som kan **sambrukes eller gjenbrukes** i flere IT-løsninger i offentlig sektor. Enkelt kan man si at felleskomponenter er felles ”byggekløsser” for å kunne utvikle elektroniske tjenester.



FIGUR 1 OVERORDNET KOMPONENTSKISSE FOR ALTINN II, EKSEMPEL PÅ FELLESKOMponenter SOM SAMBRUKES AV OFFENTLIG SEKTOR.

---

**Sambruk** betyr at en felleskomponent er sentralisert og at en og samme versjon av denne benyttes av flere virksomheter samtidig. Gode eksempler på sambruk er ID-porten eller tjenestemotoren i Altinn. **Gjenbruk** i denne sammenheng betyr at en felleskomponent er desentralisert og at denne eksisterer som en egen forekomst hos ulike virksomheter. LOS, som tilbyr informasjons- og navigasjonsstruktur til offentlige tjenester, kan være et eksempel på dette.

I tillegg kan felleskomponenter benyttes både gjennom sambruk og gjenbruk samtidig, for eksempel i tilfeller der en felleskomponent består av flere komponenter, hvor den ene sambrukes og den andre gjenbrukes.

For å kunne nå de politiske målsetningene om brukerretting og en effektiv forvaltning så er det en del **nasjonale felleskomponenter** som vi mener det vil være viktigere å få på plass enn andre. For å identifisere disse nasjonale felleskomponentene i konteksten av denne rapporten har vi lagt til grunn disse fire vurderingskriteriene:

- En statlig virksomhet har ansvaret for å forvalte komponenten.
- Komponentene dekker behov på tvers av mange sektorer og/eller forvaltningsnivå.
- Komponentene er sentrale i en rekke offentlige virksomheters eksisterende og planlagte elektroniske tjenester.
- Har stor samfunnsøkonomisk betydning som felles mulighetsrom for elektronisk tjenesteutvikling og gevinstrealisering i virksomhetene.

En elektronisk tjeneste vil eksempelvis kunne være satt sammen av felleskomponenter og virksomhetens egne komponenter og danne arkitekturen for tjenesten i fellesskap. Et eksempel på dette er selvangivelsen for privatpersoner, der kommunikasjonen med innbyggerne gjøres ved hjelp av Altinn og MinID mens selve prosesseringen og beregningen av skatteoppgjøret gjøres i Skatteetatens interne systemer i kombinasjon med manuelle prosesser.

## 4 Nasjonale felleskomponenter

I dette kapitlet beskrives de nasjonale felleskomponentene nærmere (jf. kapittel 3). Det er gjennomført en kartlegging av ulike komponenter og tjenester som er vurdert som potensielle felleskomponenter. Som nevnt er de viktigste karakterisert som nasjonale felleskomponenter.

I henhold til definisjonen av felleskomponenter er det viktig å huske på at disse nasjonale felleskomponentene består av en rekke underkomponenter og at vi i denne sammenheng bare i enkelte tilfeller beskriver arkitekturen og de ulike komponentene som utgjør helheten.

I det følgende beskrives og drøftes de identifiserte nasjonale felleskomponentene, samt at det blir gitt anbefalinger til hvordan de nasjonale felleskomponentene i enda større grad kan tilrettelegges for eforvaltning.

For hver enkelt felleskomponent gjengir vi først vurderingen som ligger til grunn for at de bør prioriteres som nasjonale felleskomponenter (jamfør kriteriene som vi nevnte i kapittel 2.3). Dernest beskrives dagens situasjon både

---

i forhold til status for funksjonelle behov som dekkes og organisering av forvaltningen av komponenten. Så beskriver erfaringer med dagens ordning, her fokuseres det både på det som har vært vellykket og det som ansees som utfordringene framover. Vurderingene av erfaringer med dagens ordninger for grunndataregistrene (Enhetsregisteret, folkeregisteret og matrikkelen) er i denne delen strukturert i forhold til fire overordnede vurderingstema:

Om registeret har *innhold som er relevant for brukerne*, dvs. dekker behov hos virksomhetene som skal benytte den. Om innholdet i registeret er av *tilfredsstillende kvalitet*. Om registeret er *tilgjengelig* på en tilfredsstillende måte. Om *regelverket er hensiktsmessig*, dvs. regelverket som regulerer registeret er oppdatert og relevant i henhold til intensjonene med registeret. Brukerrelevans, tilfredsstillende kvalitet, tilgjengelighet og hensiktsmessig regelverk.

I mandatet til arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten *Utvexling av grunndata på personinformasjonsområdet* (grunndatarapporten)<sup>23</sup>, fremgår det at man med grunndata sikter til dataelementer som er særlig viktig for utveksling og bruk i offentlig sektor. Denne forståelsen av grunndata innebærer at grunndata kan deles inn i ulike området, for eksempel virksomhet, person og eiendom.

## 4.1 Grunndata om virksomhet

### 4.1.1 Enhetsregisteret som nasjonal felleskomponent

Mange offentlige virksomheter er avhengig av rask og enkel tilgang til oppdatert og korrekt informasjon om norske virksomheter for å kunne utføre sine oppgaver på en god måte. Dels vil det dreie seg om informasjon som kun er av interesse for den enkelte offentlige virksomhet, og dels vil det dreie seg om informasjon som er av felles interesse for en stor del av eller alle de offentlige virksomhetene. Mye av sistnevnte type informasjon lagres i flere sentrale registre som Arbeidstaker/arbeidsgiver registeret, Merverdiavgiftsregisteret, Foretaksregisteret, Statistisk sentralbyrås bedriftsregister, Skattemanntallet for etterskuddspliktige, Stiftelsesregisteret, Konkursregisteret osv.

Siden 1995 har Enhetsregisteret (ER) hatt som hovedoppgave å samordne opplysninger om næringslivet og offentlige etater som finnes i ulike offentlige registre, og som er gjengangere på spørreskjemaer. I stedet for at hver offentlige etat sender ut hvert sitt skjema til bedriftene, sørger Enhetsregisteret for at opplysningene samles på ett sted. Registerets hovedmål er å hindre

---

<sup>23</sup> Finansdepartementet (FIN) 2007: Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet (2007)

(<http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Rapporter/Persondatarapport%20-%2015%2006%202007.pdf>)

Arbeidsgruppens mandate:

(<http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Rapporter/Vedlegg1%20Mandat%20for%20arbeidsgruppen.pdf>)

---

overlappende oppgaveplikt for næringslivet, hindre dobbeltarbeid med registrene for staten og å bedre oversikten over eksisterende data<sup>24</sup>.

Alle offentlige virksomheter som har behov for grunndata om virksomheter har plikt til å benytte Enhetsregisteret. Av enhetsregisterloven fremgår det at alle norske virksomheter har plikt eller rett til å registrere seg i registeret. Brønnøysundregistrene er registerfører for Enhetsregisteret. På bakgrunn av redegjørelsen over kan en utlede at Enhetsregisteret dekker behov på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, at det er av stor samfunnsøkonomisk betydning og at det således er å anse som en nasjonal felleskomponent, jf. kriteriene i kapittel 3.

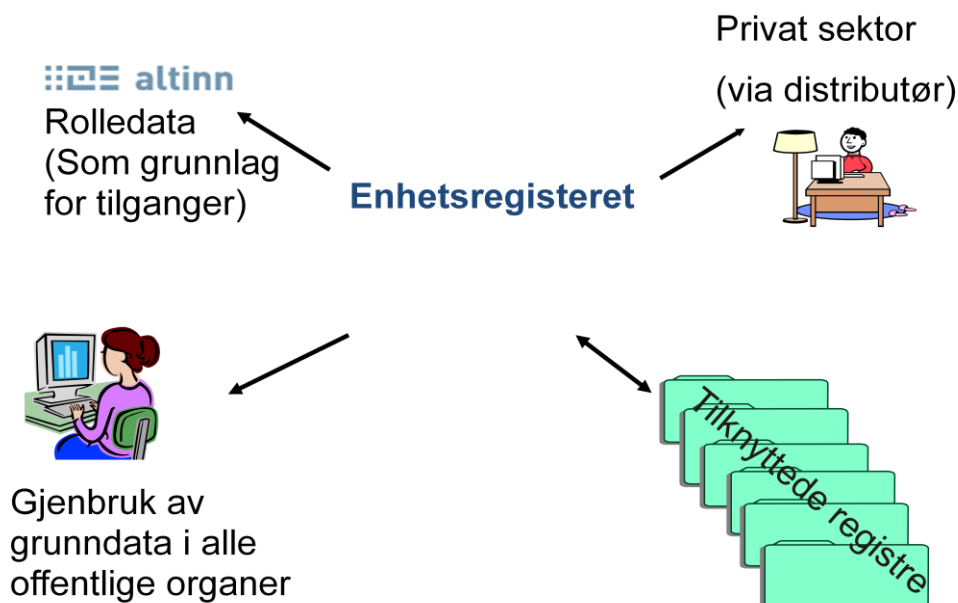
#### **4.1.2 Dagens situasjon**

Enhetsregisteret er regulert i lov om Enhetsregisteret 3. juni 1994 nr. 15. Det følger av § 1 at formålet med loven er å ”fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om juridiske personer, enkeltpersonforetak og andre registreringsenheter [...]”.

Organisasjonsnummeret i Enhetsregisteret sørger for entydig å identifisere de registrerte enhetene, og gjør det lettere for offentlige virksomheter å utveksle opplysninger om de registrerte enhetene seg i mellom. Alle tilknyttede registre skal benytte organisasjonsnummer og opplysninger fra Enhetsregisteret, og forsyne registeret med oppdateringer straks de er mottatt og kontrollert. Andre offentlige virksomheter og registre som ikke er tilknyttede registre plikter, der det er praktisk mulig, å benytte opplysninger fra Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven §1). Dette betyr i realiteten at alle registre (databaser og systemer) som behandler virksomhetsopplysninger så langt som mulig skal benytte informasjonen i Enhetsregisteret. Dette forsøkes illustrert i figuren under.

---

<sup>24</sup> Kilde: Brønnøysundregistrene.



I tabellen under listes de tilknyttede registrene, jf. enhetsregisterloven § 2:

| Registerforvalter (registerfører) | Register   | Hjemmel  |
|-----------------------------------|--|--|
| ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN        | Arbeidsgiverdelen av Arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret         | folketrygdløven § 25-1   |
| REGISTERENHETEN I BRØNNØYSUND     | Foretaksregisteret   | lov om registrering av foretak 21. juni 1985 nr. 78                |
| LOTTERI- OG STIFTELSESTILSYNET    | Stiftelsesregisteret   | stiftelsesloven § 8  |
| SKATTEDIREKTORATET                | Merverdiavgiftsregisteret  | merverdiavgiftsloven kapittel 14                                   |
| STATISTISK SENTRALBYRÅ            | Statistisk sentralbyrås Bedrifts- og foretaksregister            | statistikkloven § 2-2  |
| SKATTEDIREKTORATET                | Skattedirektoratets register over etterskuddspliktige skattytere | lov om betaling og innkreving av skatt 21. november 1952 nr. 2 § 2 |
| REGISTERENHETEN I BRØNNØYSUND     | Konkursregisteret  | lov om gjeldsforhandling og konkurs 8. juni 1984 nr. 58 § 144      |

TABELL 1: TILKNYTTETE REGISTER ETTER ENHETSREGISTERLOVEN

Enhetsregisteret fungerer altså som et nav for sentrale offentlige registre, og tildeler entydig identifikator til de registrerte virksomhetene og inneholder opplysninger knyttet til disse virksomhetene som er av felles interesse for alle registrene.

---

I tillegg til de tilknyttede registrene behandles virksomhetsinformasjon i svært mange registre som forvaltes av offentlige virksomheter, men de som etter Enhetsregisterloven § 2 ikke er å regne som tilknyttede registre er ikke pålagt å oppdatere Enhetsregisteret. Det er imidlertid hjemmel i enhetsregisterloven § 20 til å hente oppdateringer fra alle registre som lagrer informasjon om virksomheter. Behovene for informasjon i de ulike registrene er i stor grad knyttet til den enkelte virksomhets oppgaveutførelse, men noen vil også ha en sentral rolle i elektronisk samhandlingen med andre virksomheter, eksempelvis i tversgående prosesser. Eksempel på oppgaver der det er behov for oppdatert virksomhetsinformasjon kan være i forbindelse med tilsyn av virksomheter, behandling av saker som eksempelvis konsesjon, stønader, innkreving av skatter og avgifter, statistikkformål osv.

Enhetsregisterloven regulerer både registreringsrett og -plikt. Både private og offentlige virksomheter er gjenstand for registrering i Enhetsregisteret, jf enhetsregisterloven § 4. Plikten til å registrere seg i Enhetsregisteret utløses av at enheten har plikt til registrere seg i et tilknyttet register, for eksempel skal arbeidsgiver registrere alle ansatte i AA-registeret. De registreringsenheter som ikke har plikt til å registrere seg i Enhetsregisteret, har en rett til å gjøre det.

I henhold til enhetsregisterloven § 5 skal Enhetsregisteret inneholde informasjon om enhetens navn, adresse, organisasjonsform, formål (art/bransje), stiftelsestidspunktet, daglig leder, forretningsfører, innehaver eller tilsvarende kontaktperson; dersom dette er en juridisk person, må det i tillegg oppgis en fysisk person som kontaktperson.

Med adresser etter § 5 og 6 menes postadresse og fysisk adresse, men i § 6 annet ledd framgår det at telefonnummer, telefaxnummer og andre elektroniske adresser samt opplysninger av administrativ karakter også kan registreres. Dette tolkes dit hen at registeret kan inneholde opplysninger om enhver elektronisk adresse som kan være aktuelt for registerets formål slik som e-post adresse, ulike lenker til kommunikasjonsadresser, adresse til virksomhetens nettsted(er) m.m.

Loven slår også fast at alle registreringer i Enhetsregisteret er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette medfører at Brønnøysundregistrene behandler ca 400 000 saker per år knyttet til registreringer og endringer av informasjon i Enhetsregisteret.

Alle opplysningene i Enhetsregisteret er offentlige, med unntak av fødselsnummer og D-nummer. Nøkkelopplysninger kan hentes ut gratis på Internett og telefon. Mot gebyr kan en også få tilsendt utskrifter fra registeret med de samme opplysningene. I 2009 var det registrert 40 million oppslag på nøkkelopplysninger.

Brønnøysundregistrene er registerfører for Enhetsregisteret, og for Foretaksregisteret (tilknyttet register). Statistisk sentralbyrå (SSB) har ansvaret for registreringen og saksbehandlingen av offentlige virksomheter (offentlig forvaltning).

---

Offentlig eide enheter med egne organisasjonsformer som for eksempel kommunalt foretak håndteres av Brønnøysundregistrene. SSB gjør saksbehandlingen direkte i saksbehandlingssystemet for Enhetsregisteret, eventuelt sendes informasjonen i "batchvise" bolker.

Det er etablert et samarbeidsforum med deltakere fra registerførerne for alle tilknyttede registre, i tillegg til Statens kartverk (matrikkelen) og NHD. Samarbeidsforumet er på et taktisk nivå og behandler felles problemstillinger for Enhetsregisteret og de ulike tilknyttede registrene.

Vedlikehold og utvikling av Enhetsregisteret gjøres som følge av intern prioritering som bygger på sentralgitte føringer, som regel i linjen fra NHD, egne initiativ, endringer som oppfølging av behandling i samarbeidsforumet samt at det mottas en rekke innspill fra brukerorganisasjoner som behandles og tas med i prioriteringene.

Når det gjelder ansvar for kontroll av opplysningene om postadresse så er dette ansvaret delt mellom Brønnøysundregistrene og de ulike virksomhetene som har ansvar for de tilknyttede registrene. Når det gjelder kontroll av informasjon om bedrifters aksjekapital har Brønnøysundregistrene ansvar for det alene.

#### **4.1.3 Erfaringer med eksisterende ordninger**

De virksomhetene som ikke har plikt til å registrere seg i Enhetsregisteret har en rett til registrering. De aller fleste virksomheter registrerer seg fordi det i mange sammenhenger er nødvendig med organisasjonsnummer. For eksempel for å få et kundeforhold med bankene, for å kunne søke om domenenavn hos Norid, kunne drive med betalingsformidling eller finansieringstjenester, kunne søke om tillatelse til lotteridrift, kunne søke patent og registrering i patentregisteret, kunne søke om registrering i frivillighetsregisteret osv. Dette dokumenteres ved at 34 % av enhetene kun er registrert i Enhetsregisteret og ikke i tilknyttede registre.

Kvaliteten på informasjon om næringsdrivende virksomheter vurderes som god av registerfører, dette er basert på at de fleste registrerte virksomheter er flinke til å sende endringsmeldinger. Unntaket er en del mindre virksomheter som ikke alltid er like flinke til å følge opp. Når det gjelder informasjonen i de tilknyttede registrene vurderes den til å ha variabel kvalitet fra register til register.

Når det gjelder informasjon om offentlige virksomheter vurderes informasjonen om enheter og struktur til å være god. I følge SSB er kontaktinformasjonen om offentlige virksomheter ofte av variabel kvalitet, også når det gjelder dekningsgrad, blant annet mangler en del kontaktinformasjon mangler. Det tar ofte tid før endringer i for eksempel adresser meldes og registreres, dette kan ha sin årsak i at offentlige virksomheter ikke har samme insentiv for registrering som næringsdrivende virksomheter. SSB har satt i gang årlig oppfølging av de registrerte for å sikre at informasjonen oppdateres minst en gang i året.

Som nevnt er adresse (fysisk og elektronisk) registrert i Enhetsregisteret. Utgangspunktet er at Enhetsregisteret alltid skal ha oppdatert adresse om alle



---

norske virksomheter og norskregistrerte utenlandske foretak. Per i dag oppdateres registrene i egen kjøring hver natt. Dersom for eksempel AA-registeret har siste oppdaterte adresse så oppdateres ER med denne, og alle de andre registrene benytter så denne adressen. Det er foreslått at oppdateringen skjer fortløpende (online) i ny løsning.

Når det gjelder informasjon om offentlige virksomheter (stat, fylkeskommune eller kommune på topp, derunder organisasjonsledd og så bedrift nederst) finnes det flere registre som behandler informasjon som også finnes i Enhetsregisteret, men som ikke benytter denne informasjonen fra Enhetsregisteret. Eksempler er forvaltningsdatabasen (som forvaltes av Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste) og myndighetsoversikten i Norge.no (etatsbasen) som begge inneholder informasjon som kunne vært hentet fra Enhetsregisteret. Det er vår vurdering at man i større grad bør samordne de ulike registrene på dette området for å sikre bedre datakvalitet. Dette vil også kunne bidra til å effektivisere arbeidet med å vedlikeholde informasjonen i de ulike registrene.

Brønnøysundregistrene tilbyr tilgang til Enhetsregisteret via internett ved hjelp av Web Service teknologi som sikrer oppslag eller oppdatering i egne registre etter hvert som endringene skjer i Enhetsregisteret (online). Mange baserer seg også på egne kjøring av oppdateringer (batch). Kostnadene ved disse tjenestene dekkes i sin helhet over Brønnøysundregistrenes budsjetttramme og er dermed gratis for offentlige virksomheter.

Per 1. juli 2010 var det 64 offentlige etater og 139 kommuner som benyttet disse tjenestene gjennom Brønnøysundregistrene. I tillegg var det 208 offentlige virksomheter (kommuner / fylkeskommuner / statsetater) som kjøpte de samme tjenestene fra EDB infobank som leveres av A/S EDB. Alle private virksomheter som ønsker tilgang til informasjonen i registeret benytter også EDB infobank.

Brønnøysundregistrene har startet oppfølging mot samtlige kommuner og statlige organer i Norge som har behov for grunndata om virksomheter for å sikre tilgang og bruk. Dette har medført at flere benytter seg av tjenestene. Dette vil også kunne bidra til bedret datakvalitet om offentlige virksomheter over tid.

Alle som benytter tjenester fra Brønnøysundregistrene inngår en bruksavtale. Dette er en ytelsesavtale om mellom annet ytelsesnivå. I tillegg regulerer den ansvarsfordeling mellom brukerorganisasjon og Brønnøysundregistrene.

### **Innhold som er relevant for brukerne**

Enhetsregisterets rolle som nasjonal felleskomponent og nav i utvekslingen av virksomhetsinformasjon må inneholde den viktigste informasjonen med utgangspunkt i hva som er egnet for deling og som offentlig informasjon. Informasjonen som defineres som felles grunndata og som dermed registreres i Enhetsregisteret endres over tid. Det vil alltid kunne være en vurdering av hva som er grunndata og hva som er tilleggsinformasjon. Uansett må man sikre at den informasjonen som flest har behov for er å finne i den sentrale

---

felleskomponenten slik at den oppfattes som relevant av brukerne.

### **Tilfredsstillende kvalitet**

Det er viktig at informasjonen sikres god kvalitet slik at de tjenester som baserer seg på informasjonen kan stole på den. Erfaring tilsier at økt bruk bedrer kvaliteten. Offentlige virksomheter vil være avhengig av korrekt informasjon både i sin oppgaveutførelse, men også for å kunne utvikle proaktive tjenester til næringslivet. Ikke minst er det viktig å sørge for at også informasjon om offentlige virksomheter har god kvalitet, særlig er dette viktig for elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor. Offentlige virksomheters bruksplikt må gjøres enda bedre kjent. Vi har også overpekt på at det finnes det flere registre som behandler informasjon som også finnes i Enhetsregisteret, men som ikke benytter Enhetsregisteret som datakilde. Det er vår vurdering at man i større grad bør samordne de ulike registrene på dette området for å sikre bedre datakvalitet. Dette vil også kunne bidra til å effektivisere arbeidet med å vedlikeholde informasjonen i de ulike registrene.

### **Tilfredsstillende tilgjengelighet**

Signatur er en fullmakt til å opptre og underskrive på enhetens vegne i forretningsforhold. Signaturrett kan tildeles rolleinnhaver(e), navngitte personer eller enheter. For å kunne etablere elektroniske tjenester er det sentralt å ha oversikt over hvem som har fullmakter til å utføre oppgaver på vegne av virksomhetene. Det er behov for å ha slik informasjon kodet slik at det kan foretas maskinell kontroll opp mot registrert signaturbestemmelse. En av de store utfordringene for Brønnøysundregistrene som registerfører er å opprettholde en rimelig saksbehandlingstid i fremtiden. Årsaken til at dette er viktig er at det blir flere og flere registre som behandler informasjon om virksomheter, og som registreringer og endringer har konsekvenser for.

### **Hensiktsmessig regelverk**

For at den nasjonale felleskomponenten skal fungere etter hensikten er den avhengig av at regelverket er oppdatert og relevant. Når det gjelder Enhetsregisteret anser vi regelverket allerede som tilfredsstillende jf. blant annet bruksplikten som følger av enhetsregisterloven § 1, men som nevnt under punkt to anbefaler vi at blant annet bruksplikten gjøres enda bedre kjent.

#### **4.1.4 Oppsummering og anbefalinger**

Informasjon om virksomheter er sentralt for å kunne ivareta offentlige oppgaver i dag. I en fremtid med økt bruk av elektronisk kommunikasjon så vil slike grunndata være helt sentrale for at offentlige virksomheter skal kunne utføre mange av sine oppgaver.

Enhetsregisteret og tilgang til oppdatert informasjon i dette registeret er etter vår vurdering en nasjonal felleskomponent i en felles offentlig arkitektur. Det er vår vurdering at det er behov for å treffe tiltak for å bedre både kvaliteten og tilgangen til informasjonen. Det synes også å være behov for å utarbeide en felles strategi for forvaltning av sentrale grunndata i fremtiden med tanke på økt bruk og avhengighet av informasjonen.

Forslag til tiltak:

- 
- Det bør innføres mulighet for elektroniske endringsmeldinger.
  - Virksomheters elektroniske adresser bør som hovedsak lagres som grunndata i Enhetsregisteret, det foreslås at det gjøres en utredning i forhold til hvilke typer adresser som skal lagres som grunndata.
  - Ansvar for vedlikehold av blant annet kontaktinformasjon bør gjennomgås og vurderes.
  - Det er behov for å gjøre offentlig sektors bruksplikt av informasjon i Enhetsregisteret mer kjent.
  - Det bør etableres fullmaktsregister som tilrettelegger for maskinell kontroll av aktuelle roller og fullmakter for alle virksomheter som er registrert i enhetsregisteret.

## 4.2 Grunndata om personer

### 4.2.1 Folkeregisteret som en nasjonal felleskomponent

De fleste offentlige virksomheter er avhengig av rask og enkel tilgang til oppdatert og korrekt personinformasjon for å kunne utføre sine oppgaver. Dels vil det dreie seg om personinformasjon som kun er av interesse for den enkelte offentlige virksomhet, og dels vil det dreie seg om personinformasjon som er av felles interesse for en stor del av eller alle de offentlige virksomhetene. Personinformasjon som er av felles interesse for en stor del av de offentlige virksomhetene kan omtales som grunndata på personinformasjonsområdet.

Behovet for grunndata på personinformasjonsområdet ivaretas i dag i utgangspunktet av Det sentrale folkeregister (folkeregisteret). Imidlertid vedlikeholder en del offentlige virksomheter også grunndata på personinformasjonsområdet i lokale registre. Disse utfordringene som i en del tilfeller kan føre til underbruk av folkeregisteret, og tilsvarende overbruk av lokale registre, blir nærmere belyst straks under.

Av mandatet til arbeidsgruppen som utarbeidet grunndatarapporten fremgår det at folkeregisteret i dag er sentralt i nærmest all offentlig, personrelatert administrasjon og planlegging. Registeret dekker viktige behov i det norske samfunnet, både i offentlig og privat sektor. Registeret brukes i meget høy grad ved adressering av post fra institusjonelle aktører i offentlig og privat sektor, som banker, kommuner, og skatte-, trygde- og stønadsforvaltning. Store statlige virksomheter har valgt å basere seg på folkeregisterets opplysninger (Nav, Skatteetaten og Lånekassen osv.).

Folkeregistrert bosted er også avgjørende i flere vedtak fra offentlig forvaltning, eksempelvis stønad som enslig forsørger, ligning av barns formue, reisestipend i forbindelse med utdanning. Registeret reduserer behovet for å vedlikeholde egne registre, og gir formodentlig både kvalitets- og sikkerhetsmessige gevinster.<sup>25</sup> Bruken bidrar også til å heve kvaliteten på folkeregistrerte opplysninger; ved at opplysninger vedlikeholdes ett sted, slipper innbyggerne å

---

<sup>25</sup> Bruk av folkeregistrert adresse, i stedet for at post sendes til den adresse identitetstyven oppgir, må også antas å vanskeliggjøre identitetstyverier.

---

melde fra til de respektive virksomheter. Men også innbyggerne har en selvstendig interesse i en godt fungerende sentral løsning. En slik løsning vil gjøre det lettere for innbyggerne å få innsyn i og holde oversikt over registrerte grunndata om en selv og å oppdatere disse, der det er opp til innbyggeren. Samtidig kan innbyggerne være trygge på at forvaltningen benytter de grunndata som ligger i løsningen, og ikke andre data innbyggerne ikke har oversikt over.

Som det fremgår dekker folkeregisteret behov på tvers av mange sektorer og forvaltningsnivå, og er av stor samfunnsøkonomisk betydning som felles mulighetsrom for elektronisk tjenesteutvikling og gevinstrealisering i virksomhetene. På denne bakgrunn og i henhold til kriteriene som benyttes i denne rapporten for å identifisere nasjonale felleskomponenter, jf. kapittel 2.3, har vi identifisert folkeregisteret som en nasjonal felleskomponent.

#### 4.2.2 Dagens situasjon

Folkeregisteret er regulert ved lov om folkeregistrering 16. januar 1970 nr. 1.<sup>26</sup> Det er fastsatt flere forskrifter med hjemmel i loven. Den meste sentrale er forskrift om folkeregistrering.<sup>27</sup> Regelverket beskriver blant annet hvem som skal være ansvarlig for registeret, hvilke opplysningstyper som skal registreres og regulerer i noen grad nærmere hvordan enkelte opplysningstyper skal forstås, for eksempel hvor i landet en person er bosatt. Av folkeregisterloven § 3 fremgår det at Skattedirektoratet er ansvarlig for folkeregisteret. I folkeregisterforskriften § 2-1 spesifiseres de ulike opplysningstypene som skal registreres. Å legge til eller fjerne opplysningstyper fra folkeregisteret vil kreve endringer i denne forskriften.

Opplysningstypene i folkeregisteret gjelder blant annet adresse, sivilstand, yrke, krets mv. I henhold til folkeregisterloven kapittel 2 plikter den enkelte å opplyse til folkeregisteret om bosted, flyttinger mv. Av lovens § 12 følger det at offentlig myndighet plikter, uten hinder av taushetsplikt, å gi folkeregisteret meldinger og opplysninger som er nødvendige for folkeregistreringen.

Opplysningene i folkeregisteret vil derfor dels være basert på vedtak Skattedirektoratet selv har fattet, for eksempel bosted, dels være basert på opplysninger mottatt fra annen offentlig myndighet, for eksempel UDI når det gjelder oppholdstillatelse, eller fylkesmannen når det gjelder vigsel, og dels basert på opplysninger innbyggeren selv kan endre, for eksempel postadresse.

Av folkeregisterloven § 13 annet ledd fremgår det at det kan gis tilgang til opplysninger i folkeregisteret for private dersom dette er nødvendig for å ivareta lovmessige rettigheter eller plikter. I henhold til folkeregisterforskriften § 9-3 nr. 1 gis offentlige virksomheter tilgang til et begrenset sett

---

<sup>26</sup> FIN: LOV-1970-01-16-1: *Folkeregisterloven*. [http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19700116-001.html&emne=folkeregisterlov\\*&&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19700116-001.html&emne=folkeregisterlov*&&)

<sup>27</sup> FIN, Skattedirektoratet: FOR-2007-11-09-1268 Forskrift om folkeregistrering <http://www.lovdata.no/for/sf/fd/xd-20071109-1268.html>

---

nøkkelopplysninger som navn, personnummer, adresse, familieforhold mv. når det foreligger et begrunnet behov, for øvrig kreves lovhjemmel.

Elektronisk tilgang til folkeregisteret gis som hovedregel via de grensesnitt som tilbys av folkeregisterets distributør. Eksempler på grensesnitt er online oppslag, vask og uttrekk. Enkelte store statlige aktører, blant andre NAV, SSB og UDI, har inngått egne avtaler med Skattedirektoratet og vedlikeholder sine egne kopier av folkeregisteret basert på daglige endringstranser oversendt i batch direkte fra Skattedirektoratet. Også virksomheter som ikke har egne avtaler med Skattedirektoratet kan vedlikeholde sine egne kopier av folkeregisteret, men da basert på uttrekk fra og/eller vask mot distributør. Tjenestene i folkeregisteret er brukerfinansiert og prisene er fastsatt gjennom konkurranse mellom kommersielle aktører. Fra 1.1.2011 vil ny avtale med distributør tre i kraft. I følge Skattedirektoratet mottar litt i overkant av 900 virksomheter i offentlig sektor data fra folkeregisteret via distributør. Antallet brukeridenter er ca 23.000 og det årlige antall oppslag på personnivå er omtrent 20 millioner. I tillegg til denne bruken kommer uttrekk og vask for de som vedlikeholder lokale registre. Tallene inkluderer ikke bruken til virksomheter som vedlikeholder sin egen kopi av folkeregisteret, basert på overføringer direkte fra Skattedirektoratet. NAV alene har årlig, i følge grunddatarapporten, om lag 220 millioner oppslag mot sin lokale kopi av folkeregisteret. Samtidig sier ikke de ovennevnte tallene noe om bruken samsvarer med offentlig sektors faktiske behov for grunddata på personinformasjonsområdet. Denne betraktningen gjelder både i forhold til opplysningstypene som tilbys og hvor ofte opplysningstypene benyttes.

#### **4.2.3 Erfaringer med eksisterende ordning**

Grunddatarapporten redegjør i kapittel 3 og 4 for dagens situasjon og ulemper med dagens folkeregister. Kvaliteten på registrerte opplysninger er i hovedtrekk antatt å være god. Kvalitetsmangler er særlig knyttet til bestemte opplysningstyper (som fødsler og dødsfall, hvor tiden fra hendelse til registrering kan være noen uker) og til opplysninger om personer med svakere tilknytning til Norge enn de fast bosatte. For sistnevnte gruppe er det et problem at kun et lite antall opplysninger registreres og ajourholdes. Rapporten trekker også frem noen nye dataelementer som kunne være ønskelig å få registrert for hele populasjonen: sekundæradresse, mobiltelefonnummer, e-postadresse, identifikasjonsnummer til verger, arvinger og dødsbobestyrere. Når det gjelder tilgangsregimet, foreslår rapporten flere endringer. Sentrale elementer i dagens regelverk for tilgang er krav om tillatelse<sup>28</sup>, betingelser knyttet til tilgangen (eksempelvis begrensede søkemuligheter<sup>29</sup>) og transaksjonsprising av bruken (oppslag/vask/uttrekk)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Jf. folkeregisterloven § 13 annet ledd om utlevering til private og § 14 om utlevering til offentlig myndighet og forskningsformål.

<sup>29</sup> Dette gjelder formodentlig særlig brukere som ved oppslag på fødselsnummer også må oppgi navn på personen, jf. at dette både forsinker oppslag og vanskeliggjør gjenfinning av personer som har endret navn.

<sup>30</sup> Prisingregimet gjelder brukerne som får tilgang til folkeregisteret via distributør. En håndfull etater vedlikeholder sin egen kopi av folkeregisteret.

---

Rapporten trekker frem mange forbedringsmuligheter for folkeregisteret. Den gir imidlertid kun i liten grad veiledning til prioritering mellom behov. Noen av forslagene krever store endringer, mens andre bare krever små tilpasninger. Tilbakemeldingene til Difi i forbindelse med felleskomponentarbeidet er i hovedsak i tråd med rapportens funn, og handler blant annet om manglende opplysningstyper, tilfeller av dårlig kvalitet og en prisstruktur som fører til underbruk av folkeregisteret. Av tilbakemeldingene vil vi særlig trekke frem behovet for at sentral ajourføring av kontaktopplysninger for e-post og mobiltelefonnummer.

Skal man trekke vekslers på de gode erfaringene med dagens folkeregister,– virker det rimelig å ta utgangspunkt i at høy bruk av opplysninger vil bidra til høy datakvalitet, jf. at incentivet til ajourføring styrkes ved bred bruk. Vi antar at tiltak som fjerner eller bygger ned eksisterende barrierer for bruk, bør gis prioritet i det videre arbeid med folkeregisteret, jf. at økt bruk vil gi bedre kvalitet på registeret. Etter vårt skjønn vil det da særlig være prismodellen det bør gripes fatt i. Dagens regime hvor distributørens kostnader skal dekkes inn gjennom transaksjonspriser, fører til at prisene overstiger marginalkostnaden ved økt bruk; dette er til skade både for brukerne (som bruker eldre opplysninger enn de som er tilgjengelige) og for folkeregisteret (som bringes i miskreditt av at gamle opplysninger benyttes).

### **Innhold som er relevant for brukerne**

Dataelementene som inngår i dagens folkeregister er beskrevet i folkeregisterforskriften § 2-1. Med utgangspunkt i denne bestemmelsen, listes det i grunndatarapporten opp forslag til nye dataelementer som bør inkluderes i folkeregisteret, blant annet elektronisk ID, e-registrert (samtykke til elektronisk kommunikasjon), e-postadresse, mobiltelefonnummer, språk, målform mv. I tillegg har en rekke virksomheter påpekt behovet for dataelementer som beskriver brukerens preferanser i forhold til elektronisk kommunikasjon, blant annet i forbindelse med universell utforming. En sentral løsning for grunndata på personinformasjonsområdet må håndtere de dataelementer som en stor del av virksomhetene har behov for. Dataelementene som inngår i et sentralt register bør basere seg på standardiserte formater og representasjoner. I tillegg til hvilke dataelementer som lagres vil det være behov for at registeret inneholder opplysninger om en egnet personkrets. Et særlig behov som er identifisert er at registeret også kan tilby et testmantall.

### **Tilfredsstillende kvalitet**

I tillegg til at en sentral løsning må inneholde de relevante dataelementene, må også kvaliteten på dataelementene være tilfredsstillende. En virksomhet må kunne benytte løsningen i trygg forvisning om at informasjonen har tilfredsstillende kvalitet. Hva som er tilfredsstillende kvalitet vil variere fra virksomhet til virksomhet, avhengig av hvilket formål informasjonen skal brukes til. For eksempel kan det tenkes at en virksomhet som skal benytte informasjonen til statistiske formål vil ha lavere krav til kvalitet enn en virksomhet som legger informasjonen til grunn for å fatte enkeltvedtak med betydning for innbyggernes rettigheter eller plikter. For å sørge for tilfredsstillende kvalitet er det også viktig at det finnes rutiner for hvordan en

---

virksomhet skal forholde seg til feil i informasjonen når virksomheten ikke har en lovpålagt plikt for å melde om den aktuelle informasjonen.

### **Tilfredsstillende tilgjengelighet**

Løsningen må tilby elektroniske tjenester som legger til rette for at virksomheter enkelt både kan hente ut og registrere eller oppdatere personinformasjon, avhengig tjenestelige behov. Tjenestene må være lett tilgjengelige og ha en lav terskel for å bli tatt i bruk. Eksempler på aktuelle tjenestetyper for uthenting av informasjon er oppslag, vask og uttrekk. For innlegging av informasjon kan man også se for seg ulike tjenestetyper, avhengig av oppdateringsbehov. For enkeltvise ad-hoc oppdateringer kan online oppdatering være aktuelt, mens batch vil være aktuelt der det gjelder et større antall oppdateringer. Tjenestene må ha grensesnitt som oppleves som hensiktsmessig av virksomhetene, enten det er maskiner eller mennesker som skal benytte tjenesten. Dette innebærer blant annet mulighet for å benytte relevante søkekriterier, eksempelvis fødselsnummer, fleksible og plattformuavhengige maskin-til-maskin grensesnitt og brukergrensesnitt som gir brukeren manøvreringsrom i forhold til hvordan informasjonen skal presenteres. Tilstedeværelsen av tjenester brukerne opplever som nyttige og enkle i bruk vil føre til en kvalitetsspiral ved at økt bruk fører til økt kvalitet, som igjen fører til økt bruk.

### **Hensiktsmessig regelverk**

Som nevnt innledningsvis er folkeregisteret regulert av et eget regelverk. For at en sentral løsning skal fungere etter hensiktene er den avhengig av regelverket ikke er til hinder for utnyttelse av løsningen etter intensjonene. Eksempelvis må regelverket være utformet slik at de virksomheter som har et tjenestelig behov får tilgang når de har behov for det. Kommuner har i dag for eksempel kun tilgang til opplysninger om egne innbyggere, mens de også kan ha behov for informasjon om innbyggere i andre kommuner. Dette kan illustreres med en sykehjemspasient som bor på et sykehjem i en kommune og hvor de pårørende bor i en annen kommune.

I tillegg til å imøtekomme disse kravene må folkeregisteret som en felleskomponent være underlagt et forvaltningsregime og en beslutningsstruktur som sørger for at alle interesser blir ivaretatt, og en prisstruktur som ikke hindrer bruk. Selve den tekniske løsningen som tilbys må også ha enkelte egenskaper. For eksempel må den være fleksibel slik at den forholdsvis enkelt kan endres derom det er behov for det. En slik fleksibilitet vil være viktig både i forhold til innhold og elektroniske tjenester. I tillegg må løsningen være utformet på et vis som gjør den mulig å benytte fra mange ulike tekniske plattformer.

#### **4.2.4 Oppsummering og anbefalinger**

Dette kapittelet viser at en sentral løsning for grunndata om personer vil være en nasjonal felleskomponent i elektronisk forvaltning. I forhold til desentraliserte og parallelle løsninger vil en slik felleskomponent bidra til effektivisering av offentlig sektor og sørge for bedre kvalitet på de grunndata offentlig sektor legger til grunn for sin oppgaveløsning. Tilsvarende vil

---

innbyggerne og næringsdrivende også indirekte ha nytte av en slik felleskomponent fordi offentlig sektor vil fremstå som mer koordinert.

Forslag til tiltak:

- Det bør innføres mulighet for elektroniske endringsmeldinger.
- Folkeregisteret bør inneholde opplysningstyper som er viktige for elektronisk forvaltning, i første omgang e-postadresse og mobiltelefonnummer.
- Videreutviklingen må også fokusere på tjenester for uthentning og registrering og oppdatering av data i henhold til brukernes behov.
- Det må utvikles et styrings- og forvaltningsregime og en prisstruktur som fremmer bruk og kvalitet.
- Regelverket som regulerer folkeregisteret må gjennomgå og moderniseres. Som en del av dette bør man ta til følge forslaget i grunndatarapporten om innføring av rett og plikt til bruk av folkeregisteret etter mønster av enhetsregisterloven, gitt at man tar høyde for nødvendige unntak.<sup>31</sup>
- Fornyng av folkeregisteret bør være en sentral felles satsing i offentlig sektor.

## **4.3 Grunndata om eiendom**

### **4.3.1 Matrikkelen som en nasjonal felleskomponent**

Matrikkelen er i dag en sammensmelting av Grunneiendom-, Adresse- og Bygningsregisteret (GAB) og Digitale eiendomskart (DEK). Matrikkelen er dermed et register som kombinerer tekstlig informasjon og digital kartinformasjon. I tillegg inneholder matrikkelen informasjonselementer om grunnforurensning og kulturminner. I dag ligger matrikkelen fysisk i én database. Enkelte kommunene har en lokal kopi av matrikkelen til intern bruk, eksempelvis for analyseformål eller rapportuttrekk. I praksis oppdateres kommunenes lokale versjon av matrikkelen fra den sentrale matrikkeldatabasen flere ganger daglig. Kartverket har laget standardiserte grensesnitt som gjør at det skal være enkelt å få tak i informasjon fra matrikkelen. I dag jobber de tett med Geointegrasjonsprosjektet for å lage et nytt grensesnitt som fungerer lokalt mot de ulike saksbehandlingssystemene i kommunene. På sikt håper Kartverket å lage et nytt universelt grensesnitt som kan fungere både sentralt og lokalt.

Andre opplysningstyper knyttet til eiendom som kan sees opp mot fellesløsninger er informasjon fra grunnboka og planinformasjon for kommunene. Kartverket har i dag laget et grensesnitt som er overbygget disse systemene, og som presenterer denne informasjonen sammen.

Kommunene er den største brukeren av matrikkelen. En undersøkelse gjort i forbindelse med Geointegrasjonsprosjektet<sup>32</sup>, viste at matrikkelen var koblet

---

<sup>31</sup> Se for øvrig grunndatarapporten avsnitt 6.4.4 og Difis høringssvar til dette, side 5 under punkt 7. Samspill, hvor det gis tilslutning til forslaget om rett og plikt til bruk av folkeregisteret: [http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Horingsuttalelser/2008/oktober/69\\_dirikt.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Horingsuttalelser/2008/oktober/69_dirikt.pdf)

<sup>32</sup> Prosjektet har som formål å bidra til utvikling og bruk av standardiserte grensesnitt mellom fagsystemer i kommunal sektor (Kilde: Statens Kartverk)



---

sammen med opp til 40 systemer internt i en enkelt kommune. Dataene fra matrikkelen har en helt sentral rolle i planlegging og gjennomføring av arealrelaterte saker i kommunene som for eksempel grensesetting, utbygginger, fradeling og opphevinger. Matrikkelen skal være autoritativ kilde for all denne informasjonen, jf. Lov om eiendomsregistrering (matrikkellova)<sup>33</sup> § 1, og er dermed viktig i all slik oppgaveutførelse i kommunene. Jamfør også § 31 som pålegger all offentlig saksbehandling som benytter matrikkelenheter, bygninger, bosteder eller offisielle adresser å benytte benevnelsene som er registrert i matrikkelen.

Andre sentrale brukere er SSB og andre som forvalter eller har noe med eiendom å gjøre (som Statens vegvesen og Statnett). Matrikkelen er også tilgjengeliggjort for virksomhetssamarbeidet Norge digitalt<sup>34</sup>. Energiverksektoren er blant brukerne av informasjonen som er tilgjengeliggjort gjennom dette prosjektet.

Som det fremgår av ovennevnte behov dekker matrikkelen behov på tvers av mange sektorer og forvaltningsnivå, og den er av stor samfunnsøkonomisk betydning som felles mulighetsrom for elektronisk tjenesteutvikling og gevinstrealisering i virksomhetene. På denne bakgrunn og i henhold til kriteriene som benyttes i denne rapporten for å identifisere nasjonale felleskomponenter, jf. kapittel 2.3, har vi identifisert matrikkelen som en nasjonal felleskomponent.

#### **4.3.2 Dagens situasjon**

Matrikkelen reguleres i Lov om eiendomsregistrering 17. juni 2005 nr. 101 (matrikkellova) med forskrift, og definerer rammene for registrering og bruk av matrikkelen. I selve registeret registreres alle norske eiendommer med informasjon om for eksempel areal, grenser, bruk og vern, bygninger, boliger, offisiell adresse m.m., jf. § 4. Informasjon om gårds- og bruksnummer og teknisk informasjon om eiendommer er tilgjengelig for alle, jf. matrikelforskriften § 13. Informasjon om hjemmelshaver og blant annet detaljinformasjon om bygning, er ikke tilgjengelig for enhver, og det må søkes Kartverket om tilgang, jf. matrikkellova § 30. §30 gir Kartverket klare føringer for i hvilke sammenhenger matrikelopplysninger kan utleveres og dermed gjøres tilgjengelig. Det finnes også andre lover som regulerer forhold knyttet til matrikkelen. Et eksempel er Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)<sup>35</sup>. Saksbehandling etter plan- og bygningsloven resulterer i data som avgis til matrikkelen.

---

<sup>33</sup> Miljøverndepartementet (MD): LOV-2005-06-17-101 Lov om eiendomsregistrering (matrikkellova) [http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050617-101.html&emne=matrikkellov\\*&&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050617-101.html&emne=matrikkellov*&&)

<sup>34</sup> Norge digitalt er et bredt samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å framskaffe stedfestet informasjon og/eller som er store brukere av slik informasjon (Kilde: Statens Kartverk).

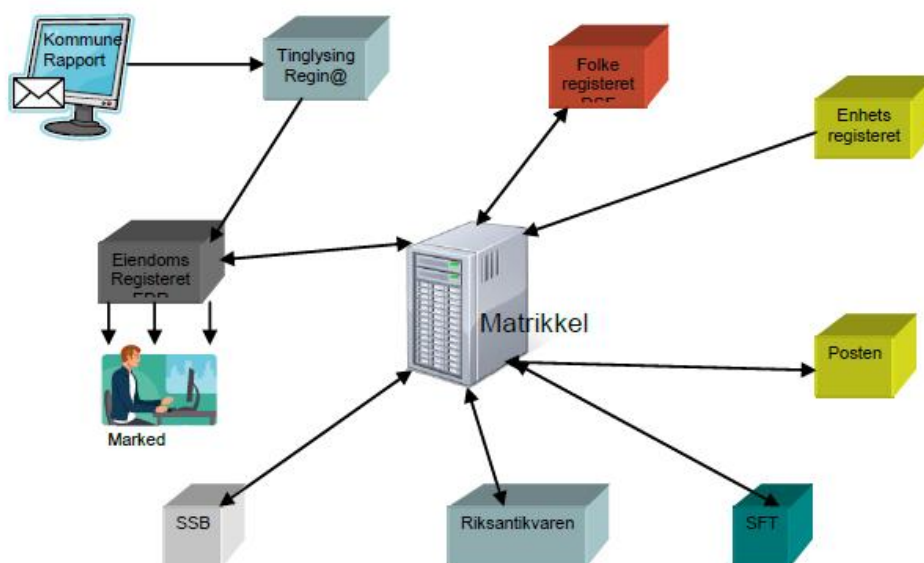
<sup>35</sup> MD: Plan- og bygningsloven – plbl. [LOV-2008-06-27-71](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20080627-71.html&emne=plan-og-bygningsloven*&&). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (2008-06-27)

---

Matrikkelen er i utgangspunktet autoritativ kilde for all informasjon om fysiske adresser i alle offentlige registre, jf. § 31: ”..*Offentleg saksbehandling som knyter opplysningar til matrikkeleiningar, bygningar, bustader eller offisielle adresser, skal nytte dei nemningane som er registrerte i matrikkelen.*”.

I tilknytning til matrikkelen finnes to myndighetsnivåer: Sentral og lokal matrikkelmyndighet. Statens Kartverk representerer den sentrale matrikkelmyndigheten. Dette innebærer ansvar for forvaltning, drift, utvikling, jf § 5a. I tillegg kommer ansvar for regelverket (matrikkellova- og -forskriften), opplæring av brukere og veiledningsmateriell. Kommunene representerer den lokale matrikkelmyndigheten og dette innebærer føring av matrikkelen (registrering og oppdatering av matrikkelen), oppmåling av nye tomter og feilretting for sin kommune, jf §5a. Det er også etablert en egen faggruppe for matrikkelen som er sammensatt av fem representanter fra kommunene og fem fra Statens Kartverk. Faggruppa tar opp problemstillinger som vedrører alt fra regelverk til videreutvikling av matrikkelen. Faggruppa fungerer som rådgivende fora inn mot forvaltning og videreutvikling av matrikkelen. Statens kartverk deltar også i forvaltningsgruppen for Enhetsregisteret.

Figuren under illustrerer hvordan informasjonen flyter til og fra matrikkelen og dens forhold til andre sentrale grunndataregistre som Enhetsregisteret og folkeregisteret. Enhetsregisteret leverer oppdatert informasjon om juridiske personer og firmanavn hver 14. dag. Folkeregisteret leverer persondatainformasjon og adresser, mens matrikkelen leverer adresseinformasjon til Folkeregisteret – daglig oppdatering begge veier.



FIGUR 2 INFORMASJONSFLYT TIL OG FRA MATRIKKELEN<sup>36</sup>

I dag finnes det tre systemer som har funksjonalitet for å oppdatere matrikkelen: Et system som Kartverket har utviklet selv, og to systemer fra kommersielle leverandører<sup>37</sup>.

Kartverkets egenutviklede løsning er i realiteten en saksbehandlerklient og tilbyr brukerne nødvendig oppdateringsfunksjonalitet for å utføre sine oppgaver som fører av matrikkelen. Denne løsningen er gratis tilgjengelig for alle kommunene. Klienten vil bli videreutviklet i takt med endringer i lover og forskrifter slik at de som fører matrikkelen alltid er i stand til å gjøre dette på riktig måte.

Grensesnittene i Kartverkets løsning vil også bli utviklet videre. For tiden arbeides det med å implementere grensesnittet som er spesifisert i Geointegrasjonsprosjektet, som spesielt retter seg mot sak/arkiv-løsninger.

En del kommuner bruker faktisk både en kommersiell løsning og kartverkets løsning. Årsaken til dette er at de kommersielle løsningene har den fordel at de kommuniserer med andre systemer som de aktuelle leverandørene og evt. samarbeidsparter leverer. Men samtidig støtter Kartverkets løsning alltid de funksjonelle behovene knyttet til føring av matrikkelen på riktig måte, mens det ikke alltid er tilfelle for de kommersielle løsningene.

Kartverket arbeider også med en løsning for lesetilgang (klient) til informasjon i matrikkelen. Løsningen vil være tilrettelagt for søk på ulike informasjonselementer, for eksempel gårds- og bruksnummer.

<sup>36</sup> Semicolon 2009: Matrikkelens koblinger til kommunale fagapplikasjoner og tjenester, Rapport fra Geointegrasjonsprosjektet og Semicolon september 2009.

<sup>37</sup> Norconsult Informasjonssystemer og Norkart

---

Videre planlegger Kartverket å modernisere og videreutvikle innsynsgrensesnittet slik at det oppfyller de relevante standarder på området og for å forbedre ytelsen. Alle kommuner og alle deltakerne i Norge digitalt-samarbeidet har tilgang til web-servicer, wms og wfs for integrasjon av matrikkelen med sine fagsystemer. De samme tjenestene vil også bli kommersielt tilgjengelig når Kartverket fra nyttår overtar ansvaret for å formidle egne data.

### **4.3.3 Erfaring med eksisterende ordning**

Matrikkelen har vært gradvis innført i kommunene i perioden høsten 2007 til våren 2009. Norge digitalt fikk tilgang til matrikkelen 11. januar 2010. Brukshyppighet illustreres ved at det et år etter driftssetting gjøres ca 4 – 6 mill. søk i matrikkelen pr. dag, 5-6000 endringer i matrikkelen pr. dag (2 mill siden oppstart) og at det er ca 6500 aktive brukere (personer og systemer). En kartlegging i regi av Geointegrasjonsprosjektet viser at det i 70-80 ulike kommunale oppgaver i Arendal kommune benyttes informasjon fra matrikkelen.

#### **Innhold som er relevant for brukerne**

I dag logges ikke endringer av registreringer om eiendommer på en slik måte at det er mulig å gjenskape historikk. En løsning for dette er under utredning. Etter det vil det lages en spesifikasjon før utviklingsarbeidet kan starte. Neste utfordring er å håndtere kommunesammenslåinger: I 2011/2012 kommer den første kommunesammenslåingen og matrikkelen må da kunne takle dette. En tredje utfordring er at i dag blir rettigheter i forbindelse med grunneiendommen som jakt, fiske, skogrett og bruksrett registrert i grunnboka. Det er behov for å registrere disse rettighetene mer nøyaktig i matrikkelen.

#### **Tilfredsstillende kvalitet**

Kvalitet på data og basisinformasjon om bygninger, eiendommer og adresser vurderes som rimelig god av Statens kartverk. Når det gjelder detaljinformasjon om bygning er ikke kvaliteten like god. Da delingsloven kom i 1978, ble det plikt til å registrere denne type informasjon. GAB-registeret kom i 1983 og etter den tid ble data registrert digitalt. Kartverket ser et klart kvalitetsskille på data før og etter 1983. Når det gjelder kvalitet på eiendomsinformasjon og eiendomskart er kvaliteten bedre innenfor tettbygde strøk en for rurale strøk. En annen utfordring knyttet til kvalitet er at det eksisterer en del gamle data med varierende kvalitet. I innføringen av matrikkelen lå det føringer for at det skulle gjøres noe med konsistensen av data, men ikke med kvaliteten. Kartverket har planer om å gjennomføre kvalitetshevingsprosjekter slik at kvaliteten på gamle data blir bedre.

#### **Tilfredsstillende tilgjengelighet**

Utfordringene er i dag størst i tilknytning til kommunene. Grunnen er at kommuner er vidt forskjellige innrettet; Det finnes små kommuner hvor enkeltpersoner har mange roller hvor en rolle er å oppdatere matrikkelen. Større kommuner har gjerne mer profesjonaliserte forhold omkring oppdatering av matrikkelen. Gjennom Geointegrasjonsprosjektet er det gjort et omfattende

---

arbeid for å kartlegge matrikkelens grensesnitt mellom kommunale IT-løsninger og matrikkelen. Det er vårt syn at dette arbeidet bør videreføres, og at man særlig legger til rette for å utvikle åpne grensesnitt mellom offentlige virksomheters ulike elektroniske løsninger og matrikkelen.

### **Hensiktsmessig regelverk**

Det ligger noen mekanismer i matrikkellova for når data skal registreres, og som gjør at krav til oppdatering er mye klarere nå enn før. Kartverket er i dag tilsynsmyndighet når det gjelder å følge opp kommuner. Dersom det er behov for sanksjonering for eksempel i form av pålegg så gjøres dette i hovedsak ved at Kartverket fremmer sak via fylkesmannen. I tillegg gir loven også anledning til å kreve at avgifter tilbakebetales til borgerne dersom fristen for oppdatering ikke følges, dette ser Kartverket for seg at de bør følge opp i større grad enn i dag. I dag praktiseres dette eksempelvis i SSB ved at det gjøres oppslag i matrikkelen for å kontrollere om en registrert adresse er en faktisk adresse. For kommunene er matrikkelens rolle åpenbar, men for statlig sektor kan det vurderes om denne bruksplikten er kjent nok. Utgangspunktet er at hjemmelen forstås slik at bruk av slike opplysninger skal legges til grunn for offentlig oppgaveutførelse.

### **4.3.4 Oppsummering og anbefalinger**

Informasjon om eiendom er sentralt for at alle kommunene og flere statlige virksomheter skal kunne utføre sine oppgaver. Særlig er det viktig at det utvikles elektroniske grensesnitt for at informasjonen kan flyte effektivt mellom kommunale og statlige systemer og matrikkelen. Geointegrasjonsprosjektet er derfor et viktig tiltak for å bedre både informasjonens kvalitet og tilgang til den.

Forslag til tiltak:

- Plikten til å bruke matrikkelen som autoritativ kilde for all informasjon om matrikkelenheter, bygninger, boliger og offisielle adresser i alle offentlige registre og ved utførelse av offentlige oppgaver, bør gjøres mer kjent.
- Det bør legges til rette for at alle registreringer, endringer og oppslag kan gjøres elektronisk.

## **4.4 Altinn**

### **4.4.1 Altinn som nasjonal felleskomponent**

I 2002 gikk Skattedirektoratet, SSB og Brønnøysundregistrene sammen for å lage en nettbasert løsning for offentlig innrapportering. Løsningen ble lansert i desember 2003 under navnet Altinn, og har vært i full drift siden. Brønnøysundregistrene har ansvaret for å forvalte Altinn på oppdrag fra NHS.

Hovedmålet med satsingen var i utgangspunktet å redusere næringslivets innrapporteringsbyrde til offentlige virksomheter, men etter hvert også å legge til rette for kommunikasjon mellom innbyggere og offentlige virksomheter. Målet er at i fremtiden skal felles rapportering og tilbakemelding være tilpasset næringslivets forretningsprosesser, uavhengig av myndighetenes inndeling i virksomheter og forvaltningsnivåer.

---

Siden den gang har til sammen 29 etater og 3 kommuner (Oslo, Drammen og Bærum) blitt med i Altinn-samarbeidet, og over 400 000 næringsdrivende virksomheter har gått over fra papirbasert til elektronisk innlevering av offentlige skjema gjennom Altinn. Altinn utvides stadig med nye tjenester. Over 50 millioner skjema har blitt formidlet gjennom Altinn siden starten.

På lang sikt kan man tenke seg at flere hundre statlige virksomheter og kommuner tar i bruk Altinn på en eller annen måte. For alle statlige virksomheter er det obligatorisk å vurdere Altinn brukt for alle satsinger på IT-baserte utviklingstiltak (Jamfør P3/2009 fra FAD<sup>38</sup> og brev 8.4.2009 fra NHD til departementene<sup>39</sup>).

Allerede i 2005 startet arbeidet med å planlegge en ny versjon av Altinn, prosjektet (eller programmet) som skal realisere den nye versjonen heter Altinn II. Målet med Altinn II er at Altinn skal bli et samhandlingsnav for norsk eforvaltning. Videre skal Altinn som et transaksjonsnav sørge for håndtering av sluttbrukertjenester som innsendings-, meldings-, og innsynstjenester.

Som tjenestenev skal Altinn være tilbyder av offentlige fellestjenester som kan gjenbrukes på tvers av offentlige enheter. Tjenestene som tilbys gjennom Altinn skal kunne produseres lokalt hos Altinn eller hos en tredjepart. Altinn vil operere som et samlende punkt for disse tjenestene, for å tilfredsstillende en enhetlig infrastruktur for offentlige IT-tjenester.

Altinn II vil også sørge for at Altinn blir portaluavhengig, det betyr at tjenestene skal kunne presenteres i andre portaler (eller sluttbrukersystemer) selv om de blir utviklet ved hjelp av komponentene i Altinn.

Behovet for Altinn som nav for samhandling og formidling av transaksjoner mellom offentlige virksomheter og innbyggere/næringsliv er veldokumentert. Alternativkostnaden ved at hver enkelt virksomhet utvikler egne løsninger er svært høy for offentlig sektor totalt sett (jf. FAOS rapporten kapittel 7). Behovet dokumenteres også av at det per juni var det nærmere 90 foreslåtte tjenester fra over 60 ulike statlige virksomheter.

Gevinstuttaket for de eksisterende tjenesteeierne i Altinn1 er dokumentert og viser overbevisende effekt. Det er gjennomført samfunnsøkonomisk analyse av Altinn II i to omganger. Analysene viser en betydelig samfunnsøkonomisk effekt. Potensialet for gevinst for de tjenestene som er identifisert viser Altinns store betydning som felles mulighetsrom for elektronisk tjenesteutvikling og gevinstrealisering.

---

<sup>38</sup> FAD 2009: P3-2009 Rundskriv – Fellesføringar i tildelingsbrev 2010, Fornyings og administrasjonsdepartementet 11.9.2009

<sup>39</sup> Nærings- og handelsdepartementet (NHD) 2008: Altinn – krav til begrunnelseom anskaffelse av elektroniske løsninger, Nærings og handelsdepartementet 8.4.2008

---

#### 4.4.2 Dagens situasjon

Gjennom Altinn portalen får man i dag tilgang til over 700 ulike offentlige tjenester (med skjema), mange av disse er lenker, men over 200 av disse er utviklet ved hjelp av Altinn plattformen. Et eksempel er Skatteetaten som benytter Altinn til skatteoppgjøret, noe som innebærer innrapportering fra 3,5 mill brukere og 2,5 gigabyte data på kort tid.

Navnet Altinn assosieres først og fremst med portalen for innrapportering fra næringslivet. Men dette er for snevert siden Altinn nå også består av en rekke komponenter som kan benyttes til å utvikle tjenester som kan presenteres i ulike portaler, i tillegg er Altinn også et program og Altinn sentralforvaltning er Brønnøysundregistrenes organisasjon for drift og forvaltning. Det er derfor riktig å si at Altinn er tre ting:

- Portal for næringslivet mot offentlig sektor
- Nasjonale IKT-komponenter som kan sambrukes av offentlige virksomheter
- Felles drifts-, forvaltnings- og utviklingsorganisasjon

I denne sammenheng er først og fremst kulepunkt to og tre interessant i denne sammenheng. Når det gjelder nasjonale IKT-komponenter består i realiteten Altinn i skrivende stund av to parallelle løsninger som sameksisterer, Altinn 1 og Altinn II. Altinn 1 har ikke en arkitektur som muliggjør stor grad av fleksibilitet. For å muliggjøre dette oppdateres nå løsningen til en mer fremdriftsrettet modularisert plattform gjennom Altinn II.

Altinn1 ble anskaffet i 2002 og lansert i juni 2004. Arbeidet med Altinn II startet i 2007 og versjon 1 ble lansert i juni i år.

Versjon 1.0 av Altinn II innebærer en etablering av en grunnmur bestående av teknisk plattform og standardløsninger, blant annet skjemaløsning og arbeidsflytløsning. En ny tjenesteutviklingsløsning leveres, for utvikling og tilgjengeliggjøring av elektroniske sluttbrukertjenester.

Versjon 2.0 vil ha noen mer omfattende endringer, der det blant annet vil bli støtte for to nye tjenestetyper: samhandlingstjeneste og forbedret innsynstjeneste. Løsningen skal også bygges ut til å kunne behandle sensitive personopplysninger og støtte for splitt av data. Splitt av data vil si at innsendelser fra brukere kan deles opp for oversending av ulike deler til flere ulike mottakere.

Versjon 2.1 bygges ut med forbedret støtte for avanserte innsendingstjenester. I første omgang vil dette gjelde selvangivelse for lønnsinntakere og pensjonister og selvangivelse for næringsdrivende. Versjon 2.1 vil etter planen komme i februar 2011.

Altinn II tilbyr en del standardiserte tjenestetyper når den er ferdig implementert. Tabellen under beskriver disse, både de som allerede eksisterer i dag, og tjenester som kommer når Altinn II er ferdig.

| Tjenestetype         | Beskrivelse   |
|----------------------|---|
| Innsendingstjenester | <p>Dette er den vanligste Altinn-tjenesten. Skjema som er utviklet og presentert i Altinn fylles ut i Altinn -portalen (etter innlogging) eller gjennom et sluttbrukersystem hos brukeren, signeres og sendes inn. Påbegynte og innsendte innsendingstjenester kan oppbevares på brukernes hovedside i Altinn.</p> <p>Svardata sendes tjenesteeier. Tjenesteeier kan også legge skjemaet klart i den enkelte brukers arbeidsliste og varsle om frister og lignende. En innsending kan bestå av et skjema, et knippe skjema med innbyrdes avhengigheter og/eller filvedlegg (oppgavesett).</p> |
| Meldingstjenester    | <p>Offentlige virksomheter sender informasjon/melding til brukers hovedside i Altinn. Meldingene støtter HTML og vedlegg. Brukeren kan varsles med e-post eller SMS om at informasjon er gjort tilgjengelig for innsyn eller behandling. Tjenesteeieren får informasjon om hvilke utsendte meldinger som er åpnet og kan eventuelt kreve at brukeren bekrefter mottaket innen en fastsatt frist.</p> <p>Meldingene kan oppbevares på sluttbrukerens hovedside i Altinn i en fastsatt periode, eventuelt slettes av brukeren.</p>  |
| Innsynstjenester     | <p>Etatene kan gjøre informasjon i egne registre (for eksempel saksbehandlingsløsninger eller elektroniske saksarkiv/saksmapper) tilgjengelig for den enkelte brukeren eller dennes representant.</p>   |
| Lenketjenester       | <p>Innlogging via Altinn for tjenester på andre nettsteder. Brukeren kan nå tjenesten fra virksomhetens egne nettsteder og fra Altinn, men må uansett inntreffe Altinn for autentisering og eventuell autorisasjon.</p> <p>Tilbakemelding til brukeren kan gis via Altinns meldingstjeneste. Grad av integrasjon mellom Altinn og det eksterne nettstedet kan variere fra tjeneste til tjeneste.</p>  |
| Formidlingstjenester | <p>Altinn benyttes som formidlingsentral mellom offentlige virksomheter og mellom offentlige og private virksomheter, når store datavolumer skal formidles. For denne tjenesten utvikles det ikke presentasjon i portalen. Informasjon hentes fra virksomhetens saksbehandlingsløsninger/registre og distribueres til en eller flere offentlige eller private mottakere gjennom Altinn.</p>   |



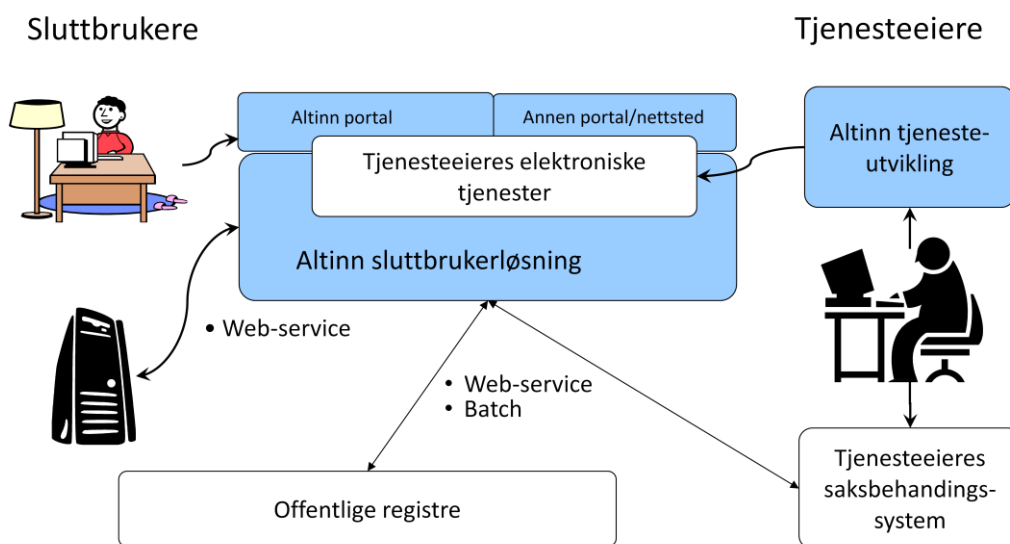
|                       |   |
|-----------------------|---|
| Samhandlingstjenester | En samhandlingstjeneste består av flere tjenester som knyttes sammen til en enhetlig prosess mellom en eller flere sluttbrukere og en eller flere offentlige virksomheter. Prosessen kan gå over tid og ulike aktører kan utføre sine steg en eller flere ganger. |
|-----------------------|---|

TABELL 2: BESKRIVELSE AV DE ULIKE STANDARD TJENESTETYPENE I ALTINN.

For å forstå Altinn II er det viktig å se nærmere på hovedskillelinjene i arkitekturen som ligger til grunn. Et hovedskille er mellom det som kalles sluttbrukerløsningen og det som betegnes som tjenesteutviklingsløsningen (TUL).

Sluttbrukerløsningen er den delen av Altinn II som sørger for at alle de produksjonssatte brukertjenestene prosesseres gjennom Altinn II, fra forhåndsutfylling av data, via mellomlagring for videre utfylling av skjema, til loggføring, arkivering og overføring til tjenesteeiernes systemer. Sluttbrukerløsningen består av en rekke komponenter på ulike nivå som kan settes sammen i ulike typer tjenester.

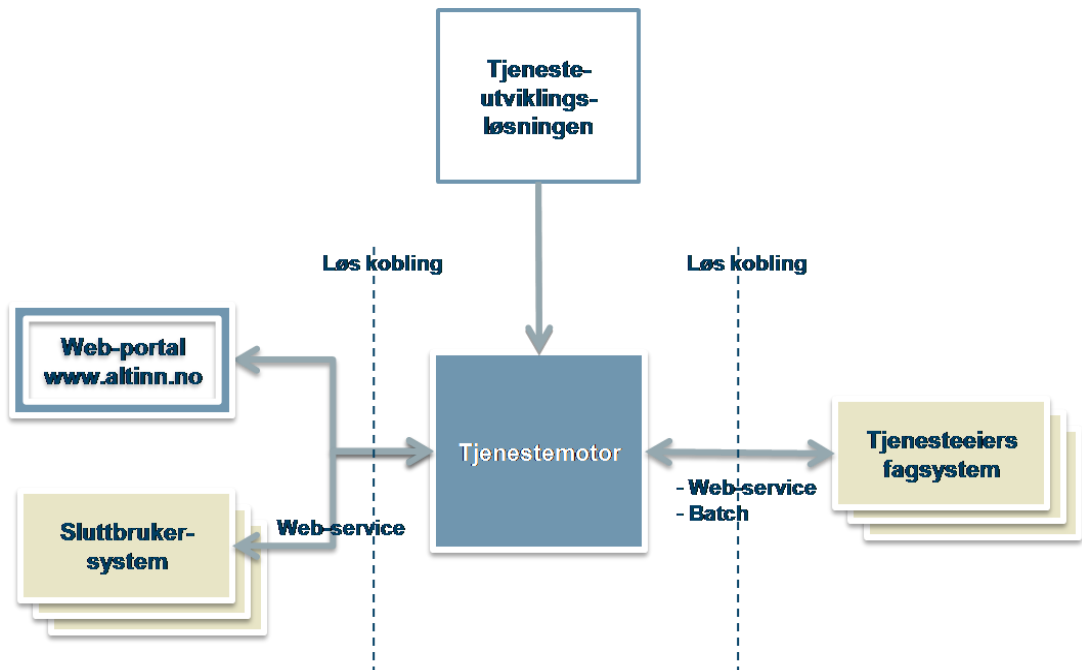
Tjenesteutviklingsløsningen er Altinn II sitt rammeverk for utvikling av tjenester i Altinn II. Dette kan benyttes av tjenesteeierne selv eller kommersielle aktører som har gjennomgått opplæring i bruk av rammeverket. Stort sett dreier dette seg om å utvikle elektroniske skjema som sluttbrukerne kan benytte for å få utført en eller annen offentlig oppgave.



FIGUR 3 OVERORDNET ARKITEKTURSKISSE, FORHOLDET MELLOM SLUTTBRUKERLØSNINGEN OG TJENESTEUTVIKLINGSLØSNINGEN (KILDE: BRØNNØYSUNDREGISTRENE)

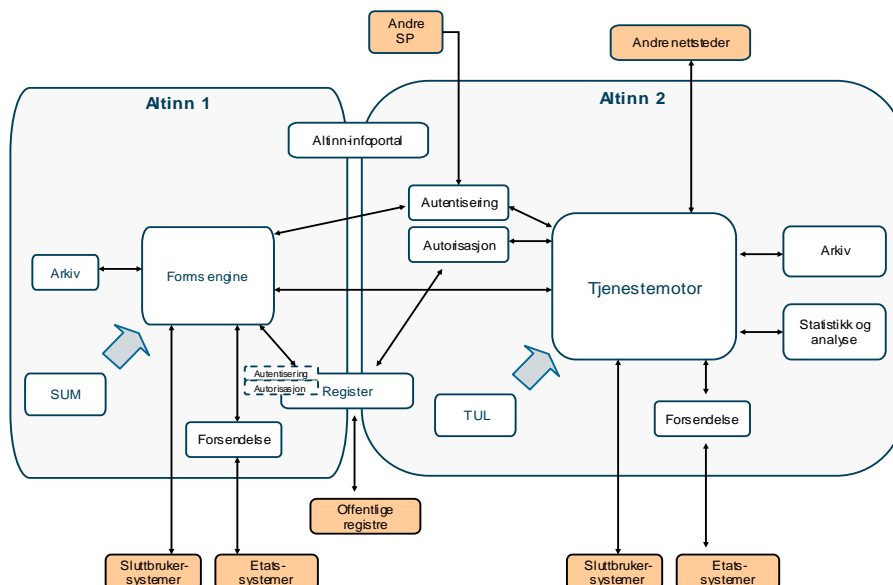
Når det gjelder integrasjonen mellom sluttbrukerløsningen og tjenesteeiernes fagsystemer og ulike sluttbrukersystemer (portaler osv.) så er arkitekturen

basert på løse koblinger mellom dem. Det er dette som blant annet gjør at tjenestene kan presenteres i ulike portaler (portaluavhengighet).



FIGUR 4: ALTINN II KOBLINGER MELLOM TJENESTEMOTOR OG EKSTERNE SYSTEMER. TJENESTEMOTOREN ER DEN SENTRALE KOMPONENTEN I SLUTTBRUKERLØSNINGEN.

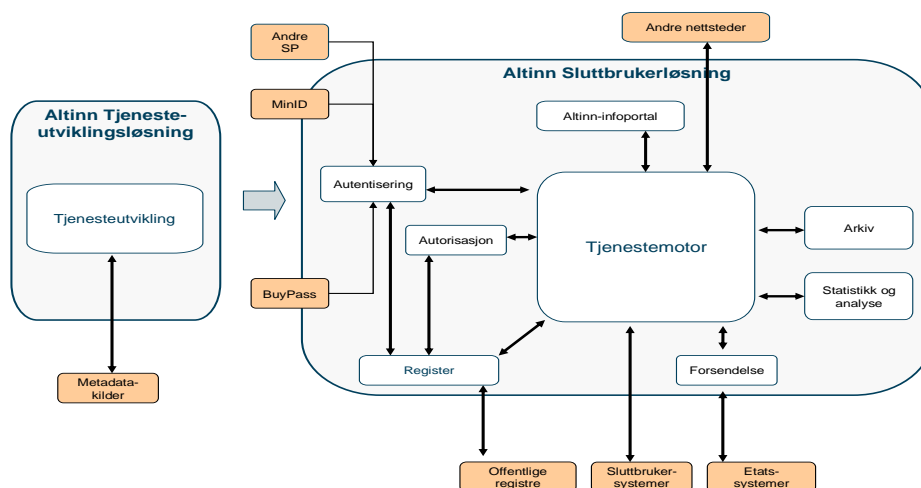
Altinn II ble driftssatt i juni 2010 og introduserte dermed den nye plattformen, men dette betyr ikke at Altinn 1 er faset ut. En rekke tjenester kjører fortsatt på denne plattformen, blant annet selvangivelsen. Planen er at alle tjenestene skal migreres til Altinn II versjon 2 når denne settes i drift (etter planen i løpet av 2011) og at Altinn1 dermed skal fases ut. I dag sameksisterer løsningene basert på gjenbruk av Altinn II komponentene som benyttes til autentisering, autorisasjon og oppslag i grunndata registrene. Sameksistensen er sømløs slik at sluttbruker ikke vil kunne merke at det i realiteten er to ulike løsninger. Likevel representerer dette en situasjon med høy grad av kompleksitet og tilsvarende risiko. Det er derfor viktig at migreringen av tjenestene fra Altinn 1 gjennomføres etter intensjonen slik at man reduserer risiko. Erfaringene med driftssetting av Altinn II viser at kompleksiteten i denne plattformen er høy nok.



FIGUR 5 ALTINN1 OG ALTINN II SAMEKSISTENS

Arkitekturen i sluttbrukerløsningen til Altinn II er i stor grad basert på komponenter der prinsippene, dvs. at funksjonaliteten i en komponent hører logisk sammen ("highly cohesive"), og at det er liten grad av avhengighet mellom komponentene inne i løsningen, dvs. at en komponent ikke er avhengig av den indre oppbyggingen av en annen komponent (løst koblet). Dette betyr at det ligger til rette for at det kan utvikles tjenester som bare benytter enkelte av komponentene i Altinn.

Overordnet fremstilles komponentene i sluttbrukerløsningen slik:



FIGUR 6: OVERORDNET OVERSIKT OVER KOMPONENTENE I ALTINN II

#### 4.4.3 Erfaringer med eksisterende ordninger

Altinn er tilgjengelig for alle innbyggere og næringsdrivende, og de kan velge å benytte ulike deler av Altinn på ulike måter. Brukerne har tilgang til Altinn både via en egen portalløsning og egne sluttbrukersystemer, dersom dette

---

systemet har integrasjon mot Altinn. Typiske brukergrupper av sluttbrukerløsningen er:

- Person som representerer seg selv som privatperson (for eksempel innsending av selvangivelsen)
- Person som representerer sin egen virksomhet (for eksempel innsending av årsoppgjør)
- Person som representerer en virksomhet
- Person som representerer en av etatene som deltar i Altinn-samarbeidet

Ved å modularisere arkitekturen så vil man kunne oppnå en helt annen fleksibilitet enn det man har hatt under Altinn 1. Tjenesteeierne kan i Altinn II benytte enkelttjenester som for eksempel formidlingstjenesten i én sammenheng og innsendingstjenesten i en annen, eller flere av Altinn-tjenestene i samme sluttbrukertjeneste.

Under visse forutsetninger gir dette også muligheter for å videreutvikle enkelte av Altinn-tjenestene uavhengig av hverandre. For eksempel kan man tenke seg at meldingstjenesten videreutvikles til å kunne motta og formidle dokumenter og meldinger fra andre løsninger i offentlige virksomheter uten at dette er knyttet til en tjeneste utviklet i Altinn sin tjenesteutviklingsløsning. Man har også større frihet til å utvikle nye enkeltkomponenter eller videreutvikle enkelte av dagens uten at det har særlig innvirkning på de andre.

En av hovedutfordringene for felleskomponentforvalteren Brønnøysundregistrene er at man per i dag har problemer med å tilrettelegge for alle de som fremmer sine behov overfor Altinn. Selv med felleskomponenter er det mange oppgaver som skal løses overfor eksisterende, nye og fremtidige tjenesteeiere; rådgivning i forbindelse med utarbeidelse av forslag, informere om rutiner og lignende, formidle rådgivning i forhold til tjenesteutvikling osv. Dette kan betegnes som manglende organisatorisk kapasitet.

Det er sannsynligvis ikke hensiktsmessig at alle behov som fremmes kan realiseres i løpet av rimelig tid slik at det alltid vil være behov for et visst prioriteringsregime. Basert på innspill fra våre informanter synes situasjonen i dag likevel å være at den organisatoriske kapasiteten bør bedres for å øke antallet tjenester som realiseres.

Porteføljen av forslag som kommer inn til Altinn prioriteres av Brønnøysundregistrene etter følgende kriterier: Det skal være flere enn to virksomheter som har behov for tjenesten, og av disse skal de som har høyest lønnsomhet i en kost-nytte vurdering prioriteres. Det planlegges med driftssetting tre ganger i året.

Prioritering dreier seg selvsagt både om hvordan Altinn styres, finansieres og forvaltes, jf kapittel 4. Her påpeker vi at det er en utfordring for både Altinn og videre utvikling av eforvaltning dersom ikke forvaltningsorganisasjonen skaleres i takt med behovet. I tillegg er det behov for å vurdere tiltak for at tjenesteeierne skal kunne samarbeide om felles tjenester i Altinn, ikke minst er det behov for å vurdere hvordan kommunenes behov kan ivaretas.

---

Det er også en kjensgjerning at det utvikles stadig nye tjenester i offentlige virksomheter som kunne vært etablert gjennom Altinn, dette gjelder både statlige og kommunale tjenester. For statlig sektor skjer dette til tross for de to nevnte rundskrivene. Dette kan selvsagt ha mange årsaker, noen eksempler kan være:

- Mangel på kunnskap om mulighetene i Altinn, beslutningene om å innføre elektroniske tjenester tas på lavere nivå i virksomhetene.
- Rundskrivene er ikke kjent.
- Tjenesten nådde ikke opp i prioriteringen av nye tjenester i Altinn på det tidspunktet.
- Ønske/behov for full kontroll med tjenesten i egen virksomhet.
- Modell for brukerfinansieringen av Altinn medfører at tiltaket ikke er lønnsomt nok for eksempel i forhold til utvikling av tjenester med interne ressurser.
- Osv.

Det er behov for å sørge for at felleskomponentforvalteren har rammer og muligheter til å skalere sin virksomhet i tråd med behovet for bruk i offentlig sektor. Dersom man ikke sørger for slik organisatorisk skalerbarhet kan det være fare for at dette blir et hinder for utvikling av elektroniske tjenester. Det finnes flere muligheter for å oppnå dette, noen eksempler kan være:

- Økt kompetanseutvikling av eksterne virksomheter i både bruksområder og tilrettelegging.
- Økt profesjonalisering av de ulike rollene som er knyttet til tilrettelegging for nye tjenesteeiere.
- Økt samarbeid med de som forvalter andre felleskomponenter.
- Sørge for færre organisatoriske grensesnitt eksempelvis ved at tjenesteeiere i større grad samarbeider om tjenesteeierrollen.
- Osv.

Selv om Altinn II medfører en stor forbedring i forhold til å være mer fleksibel og skalerbar, så er det behov for å vurdere ytterligere tiltak i den retning. Et eksempel på dette er spørsmålet om sluttbrukerløsningen skal kunne ta i mot data fra eksterne kilder (eksterne portaler og sluttbrukerløsninger), dvs. fra løsninger som ikke er utviklet i tjenesteutviklingsløsningen i Altinn.

Per i dag stilles det krav om at de skjema/tjenester som prosesseres i sluttbrukerløsningen og vises i portalen skal være utviklet i tjenesteutviklingsløsningen. Det betyr at de skal være basert på metadatasettet som Altinn definerer i SERES (felles metadatadefinisjoner) og utviklet i de produktene som støttes av løsningen, dvs. Microsoft Infopath og Microsoft Office Forms Server.

Skjema i elektroniske tjenester som ikke er basert på Altinn tjenesteutviklingsløsningen kan ikke gjenbrukes i Altinn per i dag. Mange kommuner har investert i slike tjenester, og vil kunne ha behov for tilleggstjenestene som Altinn tilbyr ut over innsendingstjenesten. Det er vårt syn at problemstillingen bør utredes nærmere, samt hvordan fleksibiliteten kan økes og om dette vil være lønnsomt. Det er selvsagt behov for felles metadatadefinisjoner men det er også behov for å legge til rette for skjema

---

utviklet og kjørt i andre skjemaportaler (for eksempel i kommunene). Dette er til vurdering i Altinn.

Når det gjelder meldingstjenesten i Altinn støtter arkitekturen at det prosesseres meldinger som er produsert i eksterne systemer. I slike tilfeller benyttes TUL bare til å registrere kilden og ønsket oversendelsesmetode. Patentstyret benytter i dag Altinn til å formidle ulike typer meldinger til sine brukere uten å benytte noen av de andre tjenestene i Altinn.

For å kunne formidle meldinger mellom innbygger/næringsliv og offentlige virksomheter som ikke har andre tjenester i altinn, må det utvikles funksjoner som støtter dette. Et rimelig krav er at de samme funksjonene som støttes for tjenesteeiere som har andre tjenester også må støttes for eksterne virksomheter ("ikke- tjenesteeiere"). Det betyr blant annet at det må defineres og lagres en del metadata om meldingene som kommer fra/til eksterne. Slik vi ser det er dette først og fremst et spørsmål om organisatorisk kapasitet, sikkerhet og finansiering av utviklingsaktiviteten.

Det vil være behov for at Altinn utvikles videre i takt med behovene i offentlig sektor. Sannsynligvis vil både teknologi og funksjonalitet være under stadig utvikling, poenget med å trekke fram disse forholdene her er å illustrere at det er behov for å gjøre strategiske vurderinger i forhold til om Altinn skal åpnes for eksterne løsninger og dermed bidra til økt fleksibilitet.

#### **4.4.4 Oppsummering og anbefalinger**

Altinn er svært viktig som nasjonal felleskomponent og tilbyr tjenester og en plattform for at forvaltningen skal kunne tilby elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv. Altinn II tilbyr en mer fleksibel løsning som gir et stort mulighetsrom og potensiale for utvikling av nye elektroniske tjenester.

Skal man kunne ta ut dette potensialet så er det viktig at de organisatoriske kapasitetsutfordringene håndteres og skaleres i takt med økt bruk og innlemming av nye tjenesteeiere. Men også at det legges til rette for nye samarbeidsmodeller på tjenesteeiersiden.

Videre ser vi behov for at det vurderes om Altinn løsningen skal gjøres enda mer fleksibel gjennom å tilrettelegge for at eksterne sluttbrukersystemer skal kunne gjenbruke ulike tjenester i Altinn.

I den videre forvaltningen og utviklingen av Altinn ser vi det som sentralt at forholdene legges til rette for at potensialet utnyttes best mulig. Oppsummert foreslår vi at følgende tiltak gjennomføres:

- Det bør legges til rette for at det er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta eksisterende og særlig nye tjenesteeiere i takt med behovet. Vi foreslår at ulike modeller og tiltak vurderes.
- Utrede konsekvensene av å gjøre Altinn løsningene enda mer fleksible, blant annet vurdere konsekvensene av å åpne for data fra eksterne portaler og sluttbrukersystemer.

---

## 4.5 Felles infrastruktur for eID i offentlig sektor

### 4.5.1 Felles infrastruktur for eID som felleskomponent

I IT-meldingen foreslår regjeringen en felles infrastruktur for elektronisk identitet (eID) som felleskomponent. Det sies videre at en felles infrastruktur for eID er en forutsetning for å tilby autentisering, kryptering og signering som anses som kritiske funksjoner i sikker eForvaltning. Dette følges også opp i FAOS rapporten som peker på behovet for en felles løsning for autentisering og autorisering.

Difi har ansvaret for e-ID-programmet som ble startet opp i 2009, og har som hovedmål å etablere og drive en felles infrastruktur for eID i offentlig sektor. ID-porten er etablert som en fellesløsning som tilrettelegger for elektronisk kommunikasjon mellom innbyggerne og offentlig sektor. ID-porten må ikke oppfattes som en bestemt teknisk løsning, men som et samlebegrep for offentlig sektors felleskomponenter for identitetsforvaltning og bruk av eID. Bak de funksjonelle løsningene i ID-porten ligger det flere tekniske løsninger og ID-porten vil utvikle seg i takt med offentlig sektors behov for nye tjenester, samt den teknologiske utviklingen.

I rundskriv P4/2010<sup>40</sup> ”Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten” av 16. november 2010 fra FAD til alle departementene, pålegges statlige virksomheter å ta i bruk ID-porten. Tilsvarende pålegg ble gitt av FAD i rundskriv P3/2009 ”Fellesføringer i tildelingsbrev for 2010”. Kommunal sektor oppfordres til å benytte ID-porten, men det er her ikke gitt noen pålegg. I regjeringens satsning på digitalt førstevalg er felles infrastruktur for eID vurdert som en av byggesteinene i en felles digital plattform.

Det er kun offentlige virksomheter og virksomheter som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, og som helt eller delvis er finansiert av det offentlige, som kan knytte seg til ID-porten. Altinn har lagt den samme avgrensningen til grunn for hvilke virksomheter som kan knytte seg til Altinn. Altinn og Difi samarbeider om praktiseringen av avgrensningen.

### 4.5.2 Dagens situasjon

ID-porten er felles autentiseringsløsning for offentlige tjenester. Når en bruker skal til en tjeneste som krever autentisering, blir brukeren satt videre til ID-porten der han/hun velger eID og gjennomfører autentiseringen. Brukeren sendes så tilbake til tjenesten og er gjennom dette pålogget. ID-porten støtter engangspålogging (single sign-on, SSO) slik at en bruker kan navigere mellom offentlige tjenester uten å trenge ny autentisering for hver tjeneste.

Status for ID-porten per november 2010 kan oppsummeres som følger:

- ID-porten er i stabil drift med autentisering på nivå 3 via MinID. Mer enn 700 offentlige tjenester er nå tilgjengelige via ID-porten.

---

<sup>40</sup> FAD 2010: Rundskriv P4/2010 ”Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten” 16. november 2010

- ID- porten versjon 2.0 ble produksjonssatt 8. november 2010. Denne versjonen støtter i tillegg til MinID også pålogging med Buypass smartkort på nivå 4. Støtte for pålogging med Commfides smartkort på nivå 4 vil bli lagt til i starten av 2011.
- Før sluttbruker kan velge hvilken eID som skal benyttes ved autentisering må den aktuelle tjenesteeier være migrert over til i ID-porten versjon 2.0. Migreringsarbeidet pågår fortløpende og skal være fullført i løpet av første halvår 2011. Tjenesteeierne gir selv innspill om ønsket tidspunkt for flytting.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over sentrale tjenester i ID-porten per oktober 2010, tjenesteeierne og bruksmønsteret for hver tjeneste:

| Tjeneste  | Tjenesteeier                   | Bruksmønster     |
|---|--------------------------------|------------------|
| Sjølvmelding for privatpersonar (PSA)                 | Skatteetaten                   | 23.3 - 30.4      |
| Sjølvmelding for næringsdrivande (PSAN)               |                                | 23.3 - 30.5      |
| Skatteoppgjer   |                                | Juni og oktober  |
| Skattekort  |                                | Heile året       |
| Flyttemelding   |                                | Heile året       |
| MVA   |                                | Kvar 2. måned    |
| Boligverdi  |                                | 1.9 - 15.10.2010 |
| Meldekort   | Nav                            | Heile året       |
| Arbeid  |                                | Heile året       |
| Dine utbetalinger                                     |                                | Heile året       |
| Pensjon   |                                | Heile året       |
| Søke lån og stipend,                                  | Lånekassen                     | Heile året       |
| Søke om betalingsutsetting                            |                                | Heile året       |
| Fastrente   |                                | Heile året       |
| Helsetrygdkort  | Helfo                          | Heile året       |
| Bytte fastlege  |                                | Heile året       |
| Mine egenandeler                                      |                                | Heile året       |
| Samordna Opptak: Nettsøknad, vurdering, vitnemål      | Universitet og høgskuler       | 1.2 - 1.8        |
| Vigo (søknad til vidaregåande opplæring)              | Fylkeskommunane                | 1.1 - 1.8        |
| Altinn  | Brønnøysundreg.                | Heile året       |
| Energimerking av bygg                                 | NVE                            | Heile året       |
| Pensjonsberegning                                     | Norsk Pensjon                  | Heile året       |
| Melde adresseendring                                  | Posten                         | Heile året       |
| Melde bivirkningar av medisin                         | Statens legemiddelverk         | Heile året       |
| Tilgang til MiSide                                    | Difi                           |                  |
| Ei rekke kommunale skjema, jf oversikta på neste side | 136 kommunar og fylkeskommunar | Heile året       |

TABELL 3: OVERSIKT OVER SENTRALE TJENESTER, TJENESTEEIERE OG BRUKSMØNSTER



---

### **Prinsipper for bruk av eID i ID-porten:**

Det er lagt til grunn at bruk av eID i ID-porten skal bygge på to hovedprinsipper: **brukervennlighet** og **likhet**.

**Brukervennlighet** for sluttbrukeren ivaretas ved at:

- Bruk av tilknyttede eIDer i ID-porten er gratis for sluttbruker. Sluttbrukeren skal fritt kunne velge blant tilknyttede eIDer som tilfredsstillende kravene til sikkerhetsnivå for den aktuelle tjenesten.
- eIDer på et sikkerhetsnivå skal også kunne benyttes for tilgang til tjenester som krever et lavere sikkerhetsnivå.
- ID-porten skal tilby ett brukergrensesnitt for valg av tilknyttede eIDer.

For å sikre en effektiv tjenesteproduksjon med høy kvalitet på tjenestene mot sluttbruker er det av avgjørende betydning at de tilknyttede eIDer behandles likt. **Likhetsprinsippet** ivaretas ved at:

- Tjenesteeier ikke kan reserve sine tjenester mot en eller flere eIDer som er tilknyttet ID-porten. Det vil si at alle tjenesteeiere som tilbyr tjenester på nivå 4, må akseptere alle tilknyttede nivå 4 eIDer. Alle tjenesteeiere som tilbyr tjenester på nivå 3, må akseptere MinID (nivå 3) og alle tilknyttede nivå 4 eIDer.
- Alle eIDer som er tilknyttet ID-porten på et gitt sikkerhetsnivå, må ha et felles og tilfredsstillende risikonivå. Alle nivå 4 eIDer som er tilknyttet ID-porten skal tilby tjenester<sup>41</sup> for autentisering, signering og meldingskryptering.

### **Om MinID**

MinID ble tatt i bruk i desember 2006 som en midlertidig sikkerhetsløsning for Minside. Innlogging var da basert på PIN-kodeark fra Skatteetaten og et selvvalgt passord.

I 2008 ble MinID 2.1 lansert med SMS engangskoder sendt til mobiltelefon som et alternativ til å bruke PIN-kodearket. MinID ble adskilt fra Minside og etablert som en sikkerhetsløsning som kunne benyttes uten at tjenestene var knyttet til Minside. I desember 2008 fikk ca 3 millioner innbyggere tilsendt PIN-koder i eget brev.

I november 2009 ble løsningen oppgradert i samsvar med krav fra blant annet Skattedirektoratet. Brukere som har glemt passord, kan nå få resatt passordet hvis de har tilgang til minst to av tre autentiseringsfaktorer: mobiltelefon, PIN-kodeark eller e-postadresse. Innbyggerne kan bestille nye PIN-koder med SMS og et bestillingsskjema på internett. Kodene sendes med A-post til adressen som er registrert i folkeregisteret.

Lånekassen har faset ut egen innloggingsløsning og MinID er primærinlogging for selvangivelsen og bestilling/endring av skattekort. Fra

---

<sup>41</sup> FAD 2010: "Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor", versjon 2.0, publisert 23/8 2010. [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/2010\\_Kravspek\\_PKI\\_norsk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/2010_Kravspek_PKI_norsk.pdf)

---

2010 brukes også MinID som innlogging til tjenester hos bl.a. NAV, Vigo og Samordna opptak.

MinID tilfredsstillende nivå 3 i *Rammeverk for autentisering og uavviselighet for elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor*. MinID er videre en tofaktorløsning. Brukerne er således vernet mot misbruk selv om en av autentiseringsfaktorene skulle komme på avveie. Det kreves ikke personlig oppmøte for mottak av autentiseringsfaktorene. Brukerne varsles elektronisk om eventuelle endringer i brukerprofilen (e-postadresse, mobiltelefonnummer).

I forbindelse med at MinID tas i bruk på tjenester som treffer nye målgrupper, blir det gjennomført masseutsending av PIN-koder. Således ble det vinteren 2010 sendt PIN-kodebrev til alle 16-åringene slik at de kunne søke skoleplass i videregående skole med MinID. 98-99 % av søknadene var elektroniske, og over 95 % av landets 16 åringer har nå MinID.

Ca 90 % av alle innlogginger med MinID foregår nå med koder tilsendt via SMS.

MinID har vokst meget raskt, og er nå tatt i bruk av over 2,3 millioner innbyggere. Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall brukere og antall innlogginger med MinID de siste årene.

| År              | Antall MinID brukere | Antall autentiseringer per år med MinID |
|-----------------|----------------------|---|
| 2008            | 774 411              | 1 520 468                               |
| 2009            | 1 572 750            | 5 481 898                               |
| 2010 (per 1.10) | 2 257 849            | <b>11 046 555</b>                       |

TABELL 4: OVERSIKT OVER ANTALL BRUKERE OG ANTALL AUTENTISERINGER MED MINID I ÅRENE 2008 - 2010

#### **eID nivå 4 som kan benyttes i ID-porten**

I 2009 gjennomførte Difi en konkurranse om tilknytning av etablerte eID-er på sikkerhetsnivå 4 til ID-porten. En konkurransepreget dialog ble gjennomført med BankID, Buypass og Commfides, og 29. april 2010 inngikk Difi kontrakt med Buypass AS og Commfides Norge AS.

Autentisering med Buypass smartkort er implementert ved produksjonssettingen av ID-porten versjon 2.0 i november 2010. Commfides implementeres i starten av 2011. Med en etablert fellesløsning for autentisering på høyeste sikkerhetsnivå muliggjør Difi utvikling av avanserte elektroniske tjenester.

#### **4.5.3 Erfaringer med eksisterende ordning**

Etableringen av MinID og ID-porten har vært en suksess med enorm vekst i antall transaksjoner og godt tilsig av nye tjenester og tjenesteeiere.

Arbeidet med å etablere en felles infrastruktur for eID i offentlig sektor har fra 2009 vært organisert som et program i Difi. Det er opprettet en styringsgruppe for programmet med deltakelse fra sentrale tjenesteeiere; Skattedirektoratet,

---

Helsedirektoratet, NAV, Lånekassen, Politidirektoratet og Brønnøysundregistrene.

I forbindelse med migreringen til ID-porten versjon 2.0 må hver tjenesteeier signere *Samarbeidsavtale om bruk av ID-porten*. Samarbeidsavtalen regulerer samhandlingen mellom partene, herunder hver av partenes rettigheter og forpliktelser. Det er for eksempel en sentral forutsetning at det er tjenesteeier selv som etter en risikovurdering skal fastsette sikkerhetsnivået for den enkelte tjenesten. Gjennom samarbeidsavtalen etableres flere fora som skal sikre god samhandling.

Finansiering av programmet er blitt en utfordring. I løpet av 2010 kan en si at eID-programmet ”har blitt rammet av sin egen suksess”. En stadig større andel av tildelte midler må brukes til drift og forvaltning av etablerte løsninger. Ikke minst har volumet på bruken av MinID kombinert med løsningen med utsendelse av engangspassord på SMS og PIN-kode brev medført store utgifter. I og med at utgiftene er volumavhengige er de også vanskelige å forhåndsberegne.

Dagens finansieringsmodell med sentralfinansiering av drift, forvaltning og videreutvikling av ID-porten og MinID over en egen post i Difis budsjett er ikke hensiktsmessig. Midler til videreutvikling bør skilles ut fra drifts- og forvaltningskostnader.

#### **4.5.4 Oppsummering og anbefalinger**

Felles infrastruktur for eID i offentlig sektor er en forutsetning for utvikling av elektroniske tjenester. Difi er felleskomponentforvalter og gjennom eID-programmet er det etablert en felles infrastruktur for eID i offentlig sektor; omtalt som ID-porten. ID-porten tilrettelegger for elektronisk kommunikasjon mellom innbyggerne og offentlig sektor. ID-porten må ikke oppfattes som en bestemt teknisk løsning, men som et samlebegrep for offentlig sektors felleskomponenter for identitetsforvaltning og bruk av eID. Bak de funksjonelle løsningene i ID-porten ligger det flere tekniske løsninger, og ID-porten vil utvikles i takt med offentlig sektors behov for nye tjenester, samt den teknologiske utviklingen.

Gjennom rundskriv fra FAD er statlige virksomheter pålagt å ta i bruk ID-porten på samme måte som for Altinn. Kommunal sektor oppfordres til å benytte ID-porten, men det er her ikke gitt noen pålegg.

ID-porten er i stabil drift med autentisering på nivå 3 med MinID og nivå 4 med Buypass og etter hvert Commfides. Stadig nye tjenester og tjenesteeiere knytter seg til ID-porten.

Ny funksjonalitet i ID-porten er under planlegging. Fellesløsninger for signering og kryptering forutsetter eID nivå 4. På sikt vil både avanserte tjenester og funksjonelle behov medføre at det er eID nivå 4 som blir benyttet i ID-porten. Offentlig utstedt eID på nivå 4 er under planlegging som del av arbeidet med Nasjonalt ID-kort.

---

Forslag til tiltak:

- Videreutvikling av felles infrastruktur for eID i offentlig sektor er en forutsetning for svært mange elektroniske tjenester og må derfor prioriteres.
- Finansiering av drift og forvaltning av felles infrastruktur for eID i offentlig sektor må skilles fra finansiering av videreutviklingen. Dette anbefales også generelt for alle nasjonale felleskomponenter, jf kapittel 4.3.

## 4.6 Identifiserte felles behov

I dette delkapitlet beskriver vi funksjonalitet som er beskrevet i ulike sammenhenger og som representantene fra virksomheter som vi har snakket med mener vil ha stort gevinstpotensiale som fellesløsninger. Felles for disse er at de ikke er realisert som fellesløsninger per i dag.

Vi har ikke hatt mandat til eller mulighet til å vurdere disse inngående i dette arbeidet, det er derfor behov for ytterligere analyse før beslutning om realisering fattes. Mange av disse behovene vil og bør kunne sees i sammenheng når de løses, her beskriver vi kort hvert enkelt behovsområde så langt det lar seg gjøre på et overordnet nivå. Vi mener at de behovsområdene som vi her beskriver viser behovet for en felles arkitektur i offentlig sektor.

### 4.6.1 Personers elektroniske adresser

Etter hvert som offentlig sektor over tid utvikler og forandrer seg, blant annet som følge av digitalisering, endres behovet for opplysningstyper på personinformasjonsområdet. I grunndatarapporten blir det foreslått flere nye opplysningstyper for å imøtekomme offentlig sektors endrede behov, blant annet e-post og mobiltelefonnummer.

I en digitalisert offentlig sektor vil kommunikasjonen bli ivaretatt ved hjelp av ulike elektroniske tjenester. E-post eller SMS vil ikke benyttes til å gjennomføre selve kommunikasjonen, men for å legge til rette for de elektroniske tjenestene som benyttes i kommunikasjonen, for eksempel ved at innbyggere og næringsliv mottar varsler eller engangskoder for pålogging til de ulike elektroniske tjenestene.

Siden de aller fleste offentlige virksomheter har behov for å kunne kommunisere med innbyggerne vil de ha behov for opplysningstypene e-postadresse eller mobiltelefonnummer, akkurat som de tidligere hadde behov for postadresse for å kontakte innbyggerne.

Mange offentlige virksomheter har allerede, hver for seg, innhentet disse opplysningstypene fra innbyggere de har behov for å kommunisere med. Dette innebærer at de ulike virksomhetene allerede har systemer som benytter opplysningstypene. Å innlemme nettopp disse to opplysningstypene i en sentral løsning for grunndata på personinformasjonsområdet kan derfor raskt gi en gevinst til virksomhetene fordi opplysningstypene i dag vedlikeholdes hver for seg hos den enkelte virksomhet med variabel kvalitet.

Selv om det blir klart at virksomhetene har et felles behov for opplysningstypene kan det tenkes at deres krav til kvalitet vil variere, avhengig av hvilken kontekst opplysningstypene skal brukes i. For eksempel kan det

---

tenkes at en virksomhet som skal benytte opplysningstypene for å varsle en part om en rettighet eller en plikt vil ha høyere krav til kvalitet enn en virksomhet som skal benytte opplysningstypene for å sende ut generell informasjon. Dersom opplysningstypene skal inngå i et sentralt register må kvaliteten være på et slikt nivå at den tilfredsstillende den virksomheten som har høyest krav.

I forhold til kvalitet er det knyttet en rekke spørsmål. For det første må man ta stilling til om det skal være frivillig eller obligatorisk for innbyggere å registrere opplysningstypene. I grunndata rapporten slås det fast at frivillig registrering av de to opplysningstypene i kombinasjon med at innbyggeren selv kan oppdatere opplysningstypene vil føre til tilfredsstillende kvalitet.

Et annet viktig spørsmål i forhold til kvalitet er opplysningstypenes endringshyppighet. E-postadresser endrer seg etter hvert som brukere skifter internettilbydere eller internettilbyderne endrer sine domenenavn. Muligheten til medflytting (portering) av mobiltelefonnummer kan nok bidra til at innholdet i denne opplysningstypen endrer seg noe sjeldnere, men det bør tas høyde for at innbyggere, enten på eget eller andres initiativ, skifter både e-postadresser og mobiltelefonnummer ofte.

I tillegg kommer spørsmålet om offentlig sektor selv har kjennskap til når innholdet i opplysningstypene endrer seg, slik de for eksempel vil ha i forhold til endring av opplysningstypen sivilstand. Når det gjelder endring i mobiltelefonnummer og e-postadresser er det ikke noen automatikk i at offentlig sektor får vite om dette, med mindre den registrerte selv gir beskjed eller selv sørger for å oppdatere opplysningstypene.

Uavhengig av hvem som er ansvarlig for å vedlikeholde opplysningstypene må løsningen tillate enkel og rask oppdatering av opplysningstypene. Dette blir spesielt viktig i tilfeller hvor opplysningstypene forventes å ha høy endringshyppighet. Enkel og rask oppdatering henspiller på den tekniske delen av løsningen så vel som saksbehandlingen.

Dersom en opplysningstype skal brukes av flere er det rasjonelt at den er tilgjengelig fra et sentralt register. Et sentralt register kan imidlertid realiseres på ulike teknologiske vis. Man kan for eksempel tenke seg et distribuert register med en felles inngang hvor dataelementene holdes ved like av flere offentlige virksomheter. Detaljene for den tekniske løsningen vil ikke bli diskutert her, men er noe en må se nærmere på når behov og krav er kartlagt. I forhold til de to opplysningstypene e-postadresse og mobiltelefonnummer kan det tenkes flere mulige registre disse kan ligge i.

Pr. i dag finnes det allerede minst to sentrale registre som inneholder de to opplysningstypene. Dette er MinProfil-databasen i Altinn og brukerregisteret i MinID. Disse to registrene har en rekke fellestrekk, blant annet at innbyggernes samtykke er samlet inn med det formålet at opplysningene skal brukes i forbindelse med MinID eller Altinn. Opplysningene kan derfor ikke uten videre benyttes av andre virksomheter uten å innhente nytt samtykke. Det er imidlertid flere fordeler med å benytte en av disse løsningene. For eksempel er opplysningstypene allerede registrert for et stort antall innbyggere. Et annet

---

viktig poeng, spesielt når registrering av opplysningstypene er frivillig, er at innbyggerne har et insentiv for å registrere opplysningene i disse to løsningene fordi dette kommer innbyggeren selv til direkte nytte.

Et alternativ til disse to registrene er folkeregisteret. Dette registeret fører pr. i dag ikke de to opplysningstypene, jf. folkeregisterforskriften<sup>42</sup>. Men antakeligvis vil det være enkelt å be brukerne av MinID eller Altinn, for eksempel i forbindelse med pålogging, om et nytt samtykke for deretter å overføre opplysningstypene til folkeregisteret.

Folkeregistermyndigheten har lang erfaring med å forvalte grunndata og kan raskt tilby de tjenestene, gjennom distributør, som er nødvendige for at innbyggere og virksomheter skal kunne registrere, oppdatere og hente ut de to opplysningstypene. Utlevering av opplysningene vil i utgangspunktet omfattes av dagens regelverk (forvaltningen har tilgang ved begrunnet behov, mens private har tilgang for å ivareta lovmessige rettigheter, se kapittelet om grunndata om personer). For det andre vil det å benytte folkeregisteret også bidra til samlet ajourhold siden folkeregisteret allerede i dag er det sentrale register for grunndata på personinformasjonsområdet. Kun å benytte ett sentralt register vil også bidra til økt kvalitet og gjøre det lettere for innbyggere og virksomheter å holde oversikten over opplysningene.

Anbefaling:

- Folkeregisteret utvides med personers elektroniske adresser uavhengig av øvrig modernisering av folkeregisteret.

#### **4.6.2 Virksomheters elektroniske adresser**

En hverdag med elektronisk forvaltning vil være avhengig av korrekte opplysninger om virksomhetene. Et behov som er identifisert i Difis kartlegging er tilgang til oppdatert informasjon om virksomheters elektroniske adresser. I tillegg kan man tenke seg at for eksempel virksomhetsattestater for signering på vegne av virksomhetene, utstedes med utgangspunkt i fullmaktsstrukturer eller at det tildeles en elektronisk postkasse til virksomheten når den registreres i Enhetsregisteret og får tildelt organisasjonsnummer som kan benyttes til all elektronisk kommunikasjon med forvaltningen.

En oversikt over virksomhetenes elektroniske adresser har til hovedhensikt å kunne rute et dokument til riktig mottaker. Det å rute et dokument til riktig mottaker, innebærer at mottakene virksomhet får plassert dokumenter til riktig elektronisk adresse basert på hvilket dokument som skal mottas. Dette vil igjen si at en virksomhet kan styre ulike dokumenter til ulike mottak.

For eksempel kan en e-faktura styres til et elektronisk mottak, en ordre til et annet og et elektronisk brev til et tredje elektronisk mottak. Dersom vi bruker Difi som eksempel kan ordrebekreftelser sendes Difi sitt postmottak, e-faktura og eventuelt kreditnota sendes til SSØ sitt fakturamottak som igjen sørger for

---

<sup>42</sup> Forskriften må formodentlig endres dersom opplysninger om e-postadresse og mobiltelefonnummer skal registreres

---

intern prosess mot Difis økonomisystem, mens dokumenter og saker fra eksterne styres til postmottak.

For private virksomheter vil man ved hjelp av et slikt register enkelt kunne utveksle ulike typer elektroniske meldinger med alle typer virksomheter på ulike måter. Et slikt adresseregister kan man tenke seg sikrer innholdskvaliteten ved at mottakere beriker innholdet utover den informasjonen som er hentet fra Enhetsregisteret. Enhetsregisteret har hjemmel til å registrere elektroniske adresser. Derfor naturlig at slike adresser er registrert der.

Foreløpig ser vi for oss fire brukstilfeller der slik informasjon kan være sentralt:

- Elektronisk dokumentflyt mellom offentlige virksomheter. Utveksling av dokumenter mellom offentlige etater kan skje system til system, dette gjøres da ved at virksomhetens adresse for elektroniske dokumenter benyttes til avsending av dokumenter på ulike sikkerhetsnivå og omfang. Man kan også tenke seg at dette gjøres ved at dokumentet sendes til virksomhetens meldingsboks ved å benytte virksomhetens adresse dit.
- Elektronisk meldingsutveksling mellom innbyggere / virksomheter og offentlig virksomhet. Her kan man se for seg at innbyggere benytter offentlige virksomheters meldingsboks og adresse til denne for kommunikasjon om informasjon på ulikt sikkerhetsnivå, tilsvarende kan offentlige virksomheter benytte adressen til å legge ut meldinger eller dokumenter på en sikker måte. Det anbefales 1 til 1 forhold mellom organisasjonsnummer og meldingsboks (bare en meldingsboks per virksomhet). Dette skal være en varig adresse som forteller hvor virksomheten skal motta elektronisk informasjon til virksomheten.
- Elektronisk meldingsutveksling på ehandelsplattformen: For ehandel vil informasjonen kunne benyttes av aksesspunktet (Altinn og ehandelsplattformen), aksesspunkt mottar all informasjon på standard format og ruter videre.
- Elektronisk utveksling av ordrer og faktura, samt kreditnota med norske og utenlandske virksomheter: Benyttes i hovedsak til å adressere fakturaer til riktig mottaker og på riktig sted for mottakeren. Databasen bør inneholde en elektronisk adresse hvor fakturaen/meldingen skal leveres og den part som mottar fakturaene må benytte organisasjonsnummeret som oppslagsnøkkel, for å finne den elektroniske fakturaen. Denne informasjonen vil også kunne tilrettelegges som del av Norges SMP (Service Metadata Publisher) som PEPPOL infrastruktur benytter for utveksling av dokumenter på tvers av landegrensler.

Man kan tenke seg en rekke informasjonselementer og funksjonelle krav knyttet til en slik felleskomponent, det som er klart er at det vil være en vurdering av hva som er grunndata (og legges i enhetsregisteret etter § 5 og 6) og hva som betegnes som tilleggsinformasjon (og etableres i et eget register). Eksempel på informasjonselementer kan være: Leveringsadresse for ulike typer meldinger, meldingsprofiler (formater) som støttes, dokumenttyper som støttes,

---

sertifikattyper, virksomhetens ERP / saksbehandlingssystemer osv. Det er også mulig å tenke seg at en slik løsning blir en katalog over virksomheters elektroniske eID sertifikat.

Man kan videre tenke seg dette behovet løst på ulike måter, men tilknytningen til Enhetsregisteret er etter vårt syn åpenbar. Tilleggsinformasjon og tjenester kan løses på ulike måter, men også i dette tilfellet vil hovedalternativene være:

- La hver enkelt virksomhet med behov etablere en løsning (0-alternativet).
- Bygge videre på etablerte løsninger (Altinn)
- Utvikle en ny frittstående felleskomponent

Vi vil ikke gå inn på en videre analyse av dette her, men peke på at etablering av en løsning for at alle offentlige virksomheter skal kunne ta i mot efaktura og den internasjonale plattformen for ehandel (den norske delen) vil baseres på bruk av Altinn. Slik sett kan det tenkes at vurderingen dreier seg om i hvilken grad et slikt adresseregister skal etableres som felleskomponent i forbindelse med Altinn eller om dette skal etableres som eget register tilknyttet Enhetsregisteret.

Anbefaling:

- Det etableres felles register over virksomheters elektroniske adresser i tilknytning til eller som del av Enhetsregisteret.

#### **4.6.3 Felles elektronisk tjeneste for meldingsutveksling**

Innbyggere, næringsdrivende virksomheter og offentlige virksomheter har behov for å kommunisere seg imellom elektronisk. Denne kommunikasjonen kan bestå av både strukturerte data (f.eks. i en XML fil) og ustrukturert informasjon (for eksempel en tekst i en e-post). Innholdet kan dreie seg om sensitive opplysninger og mindre sensitiv informasjon.

For å ivareta denne kommunikasjonen er det i IKT-meldingen og i FAOS-rapporten foreslått at det etableres en felles løsning som alle innbyggere og næringsvirksomheter kan benytte for å motta elektroniske meldinger fra enhver offentlig virksomhet.

IKT-meldingen (kapittel 7.3) peker på arkiv/meldingsboks som en viktig felleskomponent for hele offentlig sektor. Den peker også på at det på det tidspunktet eksisterte to løsninger parallelt, en i Altinn og en i Minside. Det ble også pekt på behovet for økt koordinering.

I FAOS-rapporten ble dette bearbeidet videre (kapittel 5.3.5). Rapporten peker på at *”..En felles løsning for meldingsboks vil være langt mer effektiv og kostnadsbesparende enn om alle etater skal respektive tilsvarende løsninger..”*, men det leveres ikke ytterligere analyser som dokumenterer dette. Rapporten bruker begrepet en *generisk meldingsboks* for hele offentlig sektor til forskjell fra spesifikke meldingsbokser for ulike funksjonsområder.



---

En ytterligere utredning av krav, fordeler og utfordringer med en felles offentlig elektronisk meldingsboks ble på oppdrag fra FAD utført av Rambøll i 2008<sup>43</sup>. Rambøll går langt i å anbefale én felles meldingsboks på grunnlag av sine lønnsomhetsbetraktninger, men peker samtidig på at betraktningene er gjort på et noe tynt grunnlag.

I dag benytter noen virksomheter meldingsboksen i Minside (Bergen kommune og Verneplikverket - ca 500 000 meldinger i 2010) og noen benytter Altinn (9 tjenesteeiere – ca 2,9 million meldinger i 2009). Flere har etablert egne løsninger for meldingsutveksling (NAV, Lånekassen, SSØ m.fl.). En rundspørring til utvalgte virksomheter i 2010 i regi av Difi viser at de fleste har meldingsboks i IT-strategien eller i konkrete utviklingsplaner.

Det aller meste av elektronisk kommunikasjon av meldinger mellom offentlige virksomheter, innbyggere og næringsliv skjer i dag ved hjelp av standard e-post (dette gjelder ikke system til system informasjonsutveksling). Problemet med e-postkanalen er at den ikke tilfredsstillende kravene til tilstrekkelig sikkerhet for å kunne sende taushetsbelagte opplysninger. I tillegg har ikke virksomhetene mulighet til å kontrollere om mottaker har mottatt og åpnet meldingen og dermed mangler grunnlag for å kunne ivareta kravene i eforvaltningsforskriften. Et tredje problem er at viktig offentlig informasjon blandes med såkalt søppelpost (for eksempel masseutsendt reklame).

Dagens løsninger for meldingsboks i Minside og Altinn har et klart høyere sikkerhetsnivå enn ordinær e-post ved at det kreves to-faktor autentisering for å få tilgang til meldinger fra offentlige virksomheter på en sentral internett løsning med kryptert kommunikasjonskanal. Men løsningene tilfredsstillende ikke gjeldende krav for å kunne lese meldinger med særlig sensitivt innhold som meldingskryptering (ende-til-ende mellom avsenders utstyr og brukers klient/PC) og signeringstjenester.

I dag benyttes meldingsboksene i Minside og Altinn bare til utsending av meldinger til innbyggere, næringsvirksomheter eller andre offentlige virksomheter. Så langt vi kjenner til gjelder dette også de andre løsningene som er etablert i offentlige virksomheter. Mange virksomheter ville dekket behovet et langt stykke på vei ved å benytte en av disse løsningene til distribusjon av meldinger.

Siden FAOS-rapporten ble skrevet ser vi at utviklingen har gått i retning av at flere virksomheter har laget egne løsninger for distribusjon av meldinger og dokumenter, at behovet for to-veis kommunikasjon er blitt betydelig aktualisert, at vanlig e-post brukes mer og mer av offentlig forvaltning på tross av sikkerhetsrisikoen og at dagens e-postløsninger er i utvikling i retning av integrasjon av sikkerhetsløsninger.

---

<sup>43</sup> Rambøll 2008: Utredning – offentlig elektronisk meldingsboks. Rapport til FAD, Rambøll oktober 2008

---

Når det gjelder innsending til offentlige virksomheter så vil disse ha behov for at mest mulig av informasjonen i ulike typer meldinger er strukturert gjennom at for eksempel brukeren legger informasjonen i et skjema før den sendes til virksomhetene.

Til tross for at temaet er omhandlet i IKT-meldingen, FAOS-rapporten og Rambølls utredning, gjenstår det en del strategiske spørsmål knyttet til om det bør etableres en felles generisk elektronisk meldingsboks for offentlig sektor. Noen av disse er:

- *Hvilke sentrale behov vil en felles generisk meldingsboks kunne ivareta for innbyggere, næringsliv og offentlige virksomheter utover de som er nevnt her eller i kildedokumentene?*
- *Vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å etablere en felles generisk løsning for hele offentlig sektor?*
- *Hvilke modeller for å etablere en felles løsning er mest lønnsom? Gjenbruke eksisterende løsninger i offentlig sektor (Altinn eller Minside), kjøp av tjenester eller andre modeller?*
- *Ønsker brukerne av offentlige virksomheter en slik løsning, og hvilke effekter vil det ha for dem?*
- *Hvilke sentrale risikoelementer vil være aktuelle for de ulike modellene og hvordan kan disse håndteres?*

Siden de foreliggende grunnlagsdokumentene ikke svarer på disse problemstillingene anbefaler vi at dette utredes nærmere:

- Det utarbeides en analyse som ivaretar problemstillingene over og som kan danne grunnlag for å beslutte videre gjennomføring.

#### **4.6.4 Nasjonal eID på nivå 4**

Nasjonalt ID-kort er et prosjekt som ledes av Justisdepartementet. Nasjonalt ID-kort vil være et fysisk legitimasjonsdokument og gyldig reisedokument innenfor Schengen-samarbeidet og skal utstedes av politiet.

I forbindelse med Nasjonalt ID-kort har eID-programmet fått ansvaret for etablering av en offentlig utstedt eID på nivå 4 med Nasjonalt ID-kort som bærer. Justisdepartementet vil være ansvarlig for operativ utstedelse av nasjonal eID, og utstedelse skal skje gjennom personlig oppmøte på passkontorene.

I henhold til opprinnelig plan skulle Nasjonalt ID-kort med eID være klart til tredje kvartal 2011. I skrivende stund er det oppstått usikkerhet vedrørende finansiering, og lanseringen av Nasjonalt ID-kort vil dermed minimum bli 12 måneder forsinket.

Det finnes flere typer offentlig utstedte kort som kan brukes som bærer for nasjonal eID, for eksempel studiekort og vernepliktskort. Foreløpig er imidlertid avgjørelsen at det kun er Nasjonalt ID-kort som skal være bærer, og dette medfører i tilfelle at nasjonal eID blir tilsvarende forsinket.

I etableringen av nasjonal eID vil imidlertid Difi søke å legge til rette for at eIDen på et senere tidspunkt kan benyttes på andre bærere. På sikt kan det også være ønskelig med utstedelse på kontorer som er mer tilgjengelige enn

---

passkontorene. Det utredes også om det skal være mulig å etablere nasjonal e-ID på mobiltelefon ved bruk av SIM-kort fra mobilselskapene.

Lovproposisjon til Stortinget; *lov om nasjonalt ID-kort med offentlig utstedt eID* (ID-kortloven), planlegges fremmet for Stortinget sent i høstsesjonen. Lovteksten er forholdsvis overordnet og inneholder hjemmel for å regulere utstedelse av eID mv. i forskrift. Lovforslaget legger opp til at Nasjonalt ID-kort skal kunne utstedes til personer fra de er 13 år. Det må avklares i forskriften om samme aldersgrense skal gjelde for eID. Særlig ved signering kan myndighetsalder være et krav. Aldersgrensen vil ha en viss betydning for utbredelsen.

På bakgrunn av forsinkelsen som har oppstått for Nasjonalt ID-kort, bør en utrede mulighetene for å etablere en annen bærer av nasjonal eID og eventuelt også en realisering med en annen eID-utsteder enn Justisdepartementet. Dette er i tråd med alternativene som ble vurdert i Strategi for eID og e-signatur i offentlig sektor (FAD 2007). Det pågår imidlertid ikke slikt utredningsarbeid i dag.

Anbefaling:

- Etablering av nasjonal eID på nivå 4 må prioriteres og finansieres.

#### **4.6.5 Elektronisk signatur**

Lover, forskrifter og regelverk inneholder mange referanser til signering. Ved elektronisk kommunikasjon er det nødvendig å spesifisere hva som skal gjelde som elektronisk signatur.

Elektroniske signaturer er regulert gjennom esignaturloven<sup>44</sup> som er gitt med bakgrunn i EUs esignatordirektiv<sup>45</sup>. Esignaturloven § 3 definerer tre typer elektronisk signatur:

- Elektronisk signatur: Data i elektronisk form som er knyttet til andre elektroniske data og som brukes som autentiseringsmetode.
- Avansert elektronisk signatur: En elektronisk signatur som i henhold til esignaturloven er entydig knyttet til undertegneren, kan identifisere undertegneren, er laget ved midler som bare undertegneren har kontroll over, og er knyttet til andre elektroniske data på en slik måte at det kan oppdages om disse har blitt endret etter signering.
- Kvalifisert elektronisk signatur: En avansert elektronisk signatur som er basert på et kvalifisert sertifikat og fremstilt av et godkjent sikkert signaturfremstillingssystem.

En (enkel) elektronisk signatur kan implementeres gjennom autentisering av brukeren, framstilling av data som skal signeres (for eksempel utfylling av et

---

<sup>44</sup> NHD: LOV-2001-06-15-81, *Lov om elektronisk signatur* (Esignaturloven).

<http://www.lovddata.no/all/nl-20010615-081.html>

<sup>45</sup> EU 2002: «Community framework for electronic signatures», Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council,

[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/action\\_plan/pdf/esignatures\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/pdf/esignatures_en.pdf)

---

skjema), og en eksplisitt handling der brukeren sender inn ("signerer"). Sporbarheten sikres gjennom logger som kopler autentisering, data og innsending.

Avansert og dermed også kvalifisert elektronisk signatur kan med dagens tilgjengelige teknologier kun realiseres ved bruk av PKI-basert eID. En avansert signatur er en kryptografisk sjekksum beregnet over dokumentinnholdet der krypteringen gjøres med brukerens eID.

Esignaturloven § 6 sier om rettsvirkninger av elektronisk signatur: *"Dersom det i lov, forskrift eller på annen måte er oppstilt krav om underskrift for å få en bestemt rettsvirkning og disposisjonen kan gjennomføres elektronisk, oppfyller en kvalifisert elektronisk signatur alltid et slikt krav. En elektronisk signatur som ikke er kvalifisert, kan oppfylle et slikt krav."*

For de aller fleste offentlige tjenester er signering regulert slik at en (enkel) elektronisk signatur er tilstrekkelig. EID-programmet anser at felleskomponenter for slik signatur er på plass allerede gjennom autentisering i ID-porten og Altinns løsning for innlevering (med signering).

Det finnes imidlertid også tjenesteeiere som har klare behov for avansert signatur. Eksempler er Lånekassen (avtale om studielån), tinglysing (både Statens Kartverk og Brønnøysundregistrene - Løsøreregisteret), tilbud i offentlige anskaffelsesprosesser og flere anvendelser innen helsesektoren.

Kvalifisert signatur tilbys ikke i dag i det norske markedet, og det er ikke identifisert anvendelser som kun kan gjennomføres med kvalifisert signatur. Kvalifisert signatur er imidlertid i utstrakt bruk i en rekke europeiske land.

I følge tildelingsbrevet til Difi for 2010, skal Difi som en prioritert oppgave implementere en løsning for signering. Siden løsning for (enkel) elektronisk signatur er etablert allerede, avgrenser eID-programmet dette til å gjelde avansert signatur. Implementering er utsatt til 2011 og det er sannsynlig at løsningen vil bli implementert i Altinn (foreløpig ikke besluttet).

Det må skilles mellom signering og verifisering av avansert signatur. Signering implementert i Altinn vil primært dekke de tilfellene der det som signeres oppstår i en interaktiv tjeneste, for eksempel signering av et skjema. Det må imidlertid tas høyde for at det offentlige kan motta et dokument som er signert på annen måte, for eksempel en panteattest som skal tinglyses, og som er signert i dialog mellom en bruker og dennes bank. Det er derfor identifisert et behov for felleskomponenter for verifisering av (eID og) elektronisk signatur, se nedenfor.

Anbefaling:

- Etablering av avansert elektronisk signatur må prioriteres og finansieres.

#### **4.6.6 Kryptering av elektroniske meldinger**

Kryptering er nødvendig for å beskytte informasjon ved overføring over nettverk og eventuelt også under lagring. Det finnes flere løsninger for

---

kryptering. Mange behov er dekket ved at det etableres en kryptert kommunikasjonskanal mellom to (eller flere) IT-systemer mens informasjonen er i klartekst internt i IT-systemene. Tilsvarende løses mange krypteringsbehov på grensesnittet mot brukerne gjennom sikker kommunikasjonskanal (https-baserte tjenester).

Kryptering kan også gjøres på meldingsnivå. Dette forutsetter i praksis bruk av PKI-basert eID. Meldingen utgjør en ”selvbeskyttende” enhet som kan overføres og mellomlagres underveis mellom sender og mottaker uten at en behøver å stille krav til sikkerheten i underliggende kommunikasjonskanaler og IT-systemer.

Store etater i offentlig sektor som NAV, Helsedirektoratet, m.fl. har stilt krav om meldingskryptering. Ved inngåelse av avtale med eID-leverandører i markedet våren 2010 (Buypass og Commfides) var det derfor et absolutt krav om at eIDene skulle støtte meldingskryptering. Dette er også stilt som krav til nasjonal eID.

Meldingskryptering tenkes implementert ved at tjenesteeier krypterer en melding til brukeren. Den krypterte meldingen (overføres til og) lagres i en meldingsboks. Brukeren logger på meldingsboksen og henter den krypterte meldingen som så dekrypteres ved hjelp av brukerens eID lokalt hos brukeren.

Det kan være behov for løsninger som gir innsyn (dekryptering) uten at brukeren gjennom dette kan lagre klartekstdokument på sin PC. For eksempel kan neppe helseopplysninger utleveres slik at brukeren kan lagre dem lokalt, men brukeren har behov for innsyn i helseopplysninger.

I motsatt retning kan det være behov for tjenester som lar brukere kryptere meldinger til mottakere i offentlig sektor. Det mest nærliggende er at kryptering gjøres med bruk av tjenesteeierens virksomhets sertifikat. En slik løsning muliggjør sikker kommunikasjon også der det ikke etableres en direkte kommunikasjonskanal (for eksempel en https-basert web-tjeneste som brukeren logger på) mellom brukeren og tjenesteeier.

Kryptering er en operasjon som er utfordrende når det gjelder brukervennlighet. Det er derfor sannsynlig at det er behov for en tjeneste som tilbyr ”assistert dekryptering” (last ned og dekrypter) til brukere. Tilsvarende kan det også være behov for en tjeneste for ”assistert kryptering” (last ned mottakers sertifikat og krypter) når en bruker skal sende kryptert melding til en mottaker i offentlig sektor.

ID-porten har pr dato ingen løsning for kryptering, men e-ID-programmet håper å kunne realisere løsninger. Tidspunkt er ikke bestemt.

Selve meldingskrypteringen må nødvendigvis gjøres ende-til-ende mellom de aktuelle aktørene, men for å realisere ende-til-ende kryptering er man avhengig av katalogtjenester som omtales nedenfor.

---

I forbindelse med krypteringsløsninger oppstår behov for katalogtjenester knyttet til eID. Når en offentlig virksomhet skal kryptere en melding til en mottaker, for eksempel en privatperson, må den offentlige virksomheten først på en pålitelig måte hente personens eID-sertifikat (PKI-basert eID kreves). Tilsvarende må en person som skal kryptere en melding til en mottaker i offentlig sektor, få tilgang til korrekt virksomhetssertifikat for mottakeren.

Alle leverandører av PKI-basert eID tilbyr sertifikatkataloger, men når det er flere leverandører, og en ikke i utgangspunktet vet hvilken eID-leverandør brukeren/virksomheten har, blir søk tungvint.

Som nevnt over i punkt 4.6.2 er det behov for et elektronisk mottak og adresseregister i ulike sammenhenger. I utgangspunktet kan dette dekke både private og offentlige virksomheter. For eksempel kan det vurderes om opplysninger om privatpersoners sertifikat, e-postadresser eller andre elektroniske adresser registreres i folkeregisteret (jamfør punkt 4.6.1).

Anbefaling:

- Det bør utredes og etableres en løsning for kryptering av elektroniske meldinger
- Det bør utredes og vurderes om folkeregisteret og Enhetsregisteret skal definere og inneholde personers og virksomheters eID sertifikater og være felles katalogtjeneste.

#### 4.6.7 Validering av eIDer

En valideringstjeneste har som hensikt å sjekke status for en PKI-basert eID (et sertifikat). En eID kan tilbakekalles før den utløper på tid, og mottaker (ved autentisering eller signert melding) plikter å sjekke at eID ikke er tilbakekalt. Alle eID-leverandører plikter å ha valideringstjenester, og disse skal være i henhold til etablerte standarder.

I Norge er det etablert en egen spesifisering<sup>46</sup> som beskriver hvordan en valideringstjeneste skal kunne brukes til å hente fødselsnummer for eID-innehaveren. PKI-basert eID inneholder ikke fødselsnummer, men et annet unikt nummer som kan oversettes entydig til fødselsnummeret. Dette for å unngå unødig eksponering av fødselsnummer.

Ved autentisering (pålogging) i ID-porten er det allerede implementert kall til valideringstjenestene hos eID-leverandørene (Buypass og Commfides). Dette er ID-portens mekanisme for å hente fødselsnummer fra eID-leverandørene ved pålogging.

Ved mottak av signert melding vil en offentlig virksomhet normalt ha behov for å sjekke status for eID. Spesielt dersom dette innebærer innhenting av fødselsnummer vil separat integrasjon med valideringstjenestene til hver enkelt eID-leverandør hos hver enkelt tjenesteeier være tungvint.

---

<sup>46</sup> SEID-prosjektet: Leveranse Oppgave 2: Grensesnitt for tilgang til oppslagstjenester, desember 2004, se: [http://www.npt.no/ikbViewer/Content/44962/SEID\\_Leveranse\\_2\\_v1.02.pdf](http://www.npt.no/ikbViewer/Content/44962/SEID_Leveranse_2_v1.02.pdf)

---

I forbindelse med implementering av avansert elektronisk signatur (se over) er det derfor foreslått å implementere en felles valideringstjeneste i ID-porten slik at tjenesteeiere har ett integrasjonspunkt for statussjekk, inkludert uthenting av fødselsnummer.

Ved mottak av signerte dokumenter (eller eID brukt til annet formål) fra utlandet er det flere utfordringer knyttet til validering. Dokumentet vil typisk være signert ved bruk av eID fra en utsteder som er ukjent, og i tillegg til å sjekke gyldighet av signatur og eID må mottakeren også verifisere at kvalitet (for eksempel tilsvarende Person-Høyt) er tilfredsstillende. Det finnes over 100 utstedere av eID på nivå Person-Høyt i Europa, og til dette kan en legge utstedere på lavere nivå og/eller fra andre deler av verden.

EU-prosjektet PEPPOL<sup>47</sup> har utarbeidet spesifikasjoner for avanserte valideringstjenester som skal håndtere denne situasjonen. Basert på spesifikasjonene fra PEPPOL er Difi i en anskaffelsesprosess (frist for tilbud 13. desember 2010) for kjøp av valideringstjeneste fra en privat leverandør ”i markedet”. Tjenesten vil være etablert tentativt 1. mars 2011.

Tjenesten vil bli testet ut i PEPPOL i forbindelse med piloter på tilbud i elektronisk offentlig innkjøp, der avansert elektronisk signatur er et krav, og en ønsker å kunne motta tilbud fra utlandet.

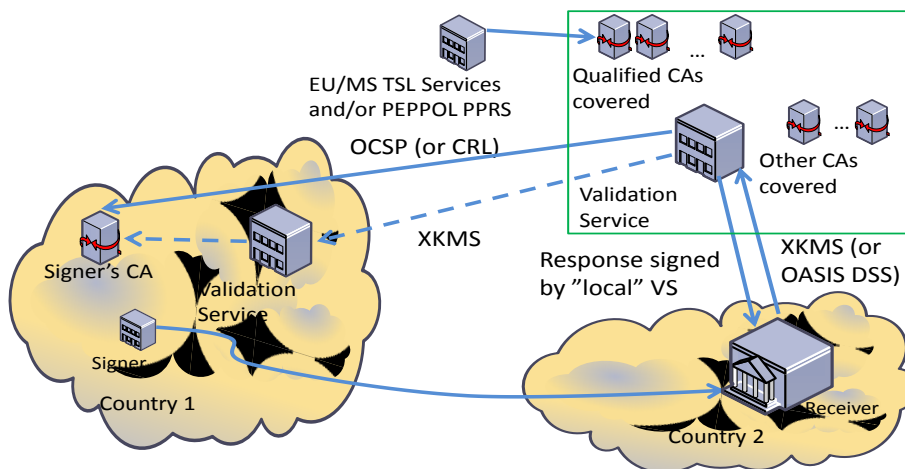
Avtalen med leverandøren vil ha en forlengelsesklausul som gjør at Difi kan overføre tjenesten til å bli en komponent i nasjonal infrastruktur for eID. En kan for eksempel tenke seg en integrasjon i Altinn slik at Altinn kan motta signerte dokumenter fra andre land i forbindelse med ”Point of single contact” i henhold til EUs Tjenestedirektiv eller andre tjenester, eller for autentisering av utenlandske brukere.

Figuren nedenfor (fra PEPPOL-prosjektet) illustrerer denne situasjonen. Mottaker i Norge (”Country 2”) mottar signert dokument fra ”Country 1”. Valideringstjenesten brukes til å sjekke både status og kvalitet. Tjenesten kan om nødvendig kalle en tilsvarende tjeneste i ”Country 1” for å utføre oppgaven.

---

<sup>47</sup> Pan-European Public Procurement On-Line, se <http://www.peppol.eu>

## PEPPOL internasjonalt valideringstjeneste



FIGUR 7: PEPPOL, PAN-EUROPEAN PUBLIC PROCUREMENT ON-LINE

### 4.6.8 Virksomhetssertifikater

Allerede i utredningen "uten penn og blekk" fra februar 2000<sup>48</sup>, anbefaler man at det etableres en løsning for virksomhetssertifikater. Virksomhetssertifikater er anbefalt mekanisme i eforvaltningsforskriften for signering i saksbehandling, for eksempel et signert vedtak som skal sendes til en mottaker i privat sektor.

Behovets omfang og virkeområde er i skrivende stund ikke klarlagt, men virksomhetssertifikater kan tenkes brukt på tre nivåer:

- Personlig disponerte virksomhetssertifikat kan brukes istedenfor personlig sertifikat ved signering i en offentlig virksomhet (for eksempel et vedtak der saksbehandlers navn går fram av dokumentet) og i noen tilfeller ved autentisering/pålogging.
- Virksomhetssertifikat kan brukes i automatiserte prosesser i virksomheter for sending og mottak av meldinger, spesielt til signering/validering og kryptering/dekryptering. Dette kan sees som utvidet funksjonalitet i "posthåndtering" (sending/mottak).
- Virksomhetssertifikater kan også brukes internt i en sikker og pålitelig meldingsinfrastruktur hvis/når en slik infrastruktur blir etablert. Dette kan sees på som en utvidelse av, og koples til, løsninger for meldingsboks.

Virksomhetssertifikater må kunne benyttes til både autentisering, kryptering og signering. Sertifikatene inneholder opplysninger om virksomhetens navn og organisasjonsnummer. Sertifikatet kan også inneholde e-postadresse eller annen kontaktinformasjon. Det vil være naturlig at informasjonen baseres på opplysninger i enhetsregisteret (jamfør kapittel 4.1).

<sup>48</sup> Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 2000: "Uten penn og blekk", *Bruk av digitale signaturer i elektronisk samhandling med og i forvaltningen*.



---

Med innføring og bruk av virksomhetsattestifikater unngår man bruk av personlig eID i jobbsammenheng. Forsøk har vist at personer kan reagere negativt på et krav om å bruke sin personlige eID på jobben. Et alternativ når det gjelder personlig disponerte virksomhetsattestifikater er ansattattestifikater som identifiserer både person og virksomhet. Det bør utredes i hvilken grad det er behov for ansattattestifikater i offentlig sektor, eksempelvis om det er krav om personlig signatur i enkelte tilfeller.

På linje med utstedelse av andre fullmakter eller rettigheter i en virksomhet, vil også virksomhetsattestifikatene innebære krav til administrasjon av roller og fullmakter. Hvem som kan bruke attestifikatene på vegne av virksomheten må styres gjennom egne registre som knytter ansatte til roller og fullmakter. Det er etablert et slikt fullmaktsregister i Altinn i dag, men bare knyttet til autorisasjoner i Altinns tjenester. I Enhetsregisteret er rollehierarkiet registrert for alle virksomheter, men dette registeret er i dag ikke tilrettelagt for maskinell kontroll og inneholder bare et fåtall roller.

Anbefaling:

- Det settes i gang en utredning som kartlegger behov for og eventuelle felles tiltak for å realisere bruk av virksomhetsattestifikater i offentlig sektor inkludert ansatt eID.

#### **4.6.9 Felles forvaltning av samtykke, profiler og identitetsinformasjon**

I kapittel 7, som blant annet omhandler juridiske konsekvenser av bruk av felleskomponenter, fremgår det at det er et klart skille mellom samtykke etter forvaltningsloven (eforvaltningsforskriften) og samtykke etter personopplysningsloven. Etter eforvaltningsforskriften § 8 må en bruker uttrykkelig ha godtatt bruk av elektronisk kommunikasjon for å motta enkeltvedtak. Dette omtales gjerne som samtykke, selv om forskriften ikke bruker begrepet. Der ikke klart i dag om en offentlig virksomhet kan innhente et generelt samtykke til at all kommunikasjon mellom brukeren og etaten skal være elektronisk.

I personopplysningsloven (POL) § 11 stilles det krav om at personopplysninger bl.a. bare kan nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den *behandlingsansvarliges* virksomhet. Opplysningene kan heller ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker.

I begge sammenhenger må virksomhetene registrere det samtykket som brukeren gir og kunne dokumentere i hvilken sammenheng det er gitt, dette er den enkelte virksomhet sitt ansvar å påse. Man kan tenke seg at dette gjøres når en tjeneste tas i bruk og at brukeren samtykker i begge sammenhenger allerede ved innlogging gjennom ID-porten. Samtykkeinformasjonen tas så vare på for de ulike virksomheter (under et tilgangsstyringsregime som sørger for tilfredsstillende informasjonssikkerhet).

---

Ett eksempel: Når en bruker autentiseres i ID-porten, får tjenesteeier med dagens løsning utlevert fødselsnummer og sikkerhetsnivå. Dersom ID-porten integreres med folkeregisteret, kan dette utvides ved at tjenesteeiere ved autentiseringen kan be ID-porten om å få utlevert også annen informasjon om brukeren. Før utlevering kan ID-porten presentere informasjonen for brukeren og be om samtykke. I forbindelse med tjenesteeiers avtale om bruk av ID-porten må det være evaluert hvilke opplysninger tjenesteeier skal ha rett eller mulighet til å innhente på denne måten i den gitte sammenheng.

Dette kan gjøres ved at det for eksempel opprettes et samtykkeregister der brukere kan legge samtykker som gjelder over tid, og som kan refereres til istedenfor eksplisitt spørsmål i hvert tilfelle.

Flere tjenesteeiere har etterlyst slike muligheter. Informasjon om foreldre/vergeforhold for umyndige er ett eksempel, men det kan også være offisiell adresse eller annet. I dag er hver enkelt tjenesteeier henvist til å gjøre sitt eget oppslag mot folkeregisteret, og muligheten til innsyn for brukeren er sterkt begrenset. En sentral integrasjon i ID-porten med kontrollert utlevering av autentiserte identitetsattributter vil være en vesentlig forenkling og forbedring.

Med utgangspunkt i en vid definisjon av elektronisk identitet som ”*samlingen av all elektronisk informasjon som kan knyttes til personen*”, så er det klart at offentlig sektor holder og bruker en mengde identitetsinformasjon. Forvaltning av denne informasjonen kan opplagt forbedres i stor grad, slik blant annet persondatarapporten, NOU 2009:1 «Individ og integritet»<sup>49</sup> m.fl. påpeker.

Folkeregisteret er den sentrale kilden for identitetsinformasjon, men det finnes også andre kilder innen offentlig sektor. Ett eksempel: Nasjonalt Helsenett og Folkehelseinstituttet, i samarbeid med Difi, gjennomfører et pilotprosjekt der en bruker (helsepersonell i dette tilfellet) først autentiseres (med fødselsnummer) i ID-porten. Resultatet av autentiseringen benyttes til å hente brukerens roller fra Helsepersonellregisteret, og kombinasjonen autentisering og bekreftede roller brukes for å bestemme tilgang i vaksinasjonsregistre hos Folkehelseinstituttet. Dette er en løsning som peker i retning av «tilgang på tvers» til informasjon innen helsesektoren.

Et annet eksempel er kopling til Enhetsregisteret for uthenting av informasjon om roller i virksomheter. Altinn bruker i dag slik rolleinformasjon fra ER, dvs. at det leses inn hvem som er registrert som daglig leder, styreleder, regnskapsfører, revisor osv. Dette brukes som et utgangspunkt for autoriseringen som gjøres i Altinn. Deretter vil de som innehar disse rollene kunne delegerer dem videre til andre brukere eller organisasjoner. Det samme vil

---

<sup>49</sup> NOU 2009: 1 Individ og integritet, Personvern i det digitale samfunnet. Utredning fra Personvernkommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. mai 2007. Avgitt til Fornyings- og administrasjonsdepartementet 13. januar 2009.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2009/nou-2009-1.html?id=542049>

---

privatpersoner kunne gjøre, selv om disse i utgangspunktet kun har rollen privatperson. Når en elektronisk tjeneste etableres i Altinn bestemmer tjenesteeier hvilke roller som skal få rettighetene til å utføre de ulike operasjonene på tjenestene. Brukeren kan i tillegg til å delegerer roller, også lage sine egne roller, eller delegerer enkelttjenester eller til og med operasjoner på enkelttjenester, eller instanser av tjenester.

Identitetsinformasjon kan i en slik sammenheng også innbefatte profilinformasjon. Profilinformasjon er typisk informasjon som benyttes til å tilpasse en elektronisk tjeneste til brukerens behov og til å kontakte brukeren ved varslings m.m. Informasjonen kan for eksempel være målform, tilpasset utforming, elektronisk adresse hvor varsel om enkeltvedtak skal sendes (mobilnummer, e-postadresse og andre elektroniske adresser) m.m.

I dag lagrer både ID-porten og Altinn sin egen profilinformasjon. Dette innebærer mellom annet at brukere må registrere samme opplysninger på begge steder. I tillegg har de aller fleste offentlige virksomheter med personifiserte tjenester egen profilinformasjon for sine brukere som for eksempel NAV, Lånekassen, kommunene m.fl.. Pr i dag finnes det ingen synkronisering av disse registrene og brukerne må selv oppdatere flere steder for å sikre kvaliteten på tjenesten for eksempel ved varslings via SMS.

Noen tjenesteeiere benytter profildata fra Altinn og andre fra ID-porten. Som eksempel benytter Skatteetaten profildata i Altinn for varslings av sine brukere. De opplever at profildata i ID-porten har en bedre synlighet for brukerne og dermed oppdateres mer frekvent enn Altinns profildata. Skatteetaten får mange klager på manglende varslings fra brukerne pga varslet er sendt til feil mobil eller e-post. Brukerne selv opplever samtidig at de har gjort som de skal ved å oppdatere dataene registrert i ID-porten når de logger seg på ved hjelp av MinID. Det er vanskelig for dem å forstå at MinID benyttes som påloggingsløsning, men at profildataene brukes fra et helt annet sted.

Det er derfor en anbefaling at man i offentlig sektor ser på muligheten av å samkjøre brukerregistrerte data i en felles løsning. Som beskrevet over så er det vurdert hvorvidt dette kan være å se på som grunndata om person og derfor registreres i folkeregisteret enten som tilleggsfelter eller som en profildatabase tilknyttet folkeregisteret.

Det er vesentlig at videre arbeid med identitetsforvaltning er koordinert med internasjonale aktiviteter. Identitetsforvaltning er ett av tre store satsningsområder (ELSA – European Large Scale Action) i EU-kommisjonens IKT F&U-strategi<sup>50</sup> (avsnitt 3.4 i strategidokumentet) for perioden 2013 og framover. Et fokus på dette området også i Norge vil dermed være i tråd med utviklingen i Europa.

---

<sup>50</sup> EU 2010: *A Strategy for ICT R&D and Innovation in Europe: Raising the Game* {SEC(2009)289} [http://ec.europa.eu/information\\_society/tl/research/documents/ict-rdi-strategy.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/documents/ict-rdi-strategy.pdf)

---

For å forberede ELSA-satsingen startes det i desember 2010 opp et treårig tematisk nettverk under EUs CIP-program: SSEDIC (Scoping the Single European Digital Identity Community). Difi ved eID-programmet er med i kjerneteamet i SSEDIC. Difi er også sentral i utvikling av paneuropeiske løsninger for e-signatur i PEPPOL-prosjektet og følger med på løsninger fra andre internasjonale prosjekter.

Anbefaling:

- Det settes i gang en utredning for å vurdere felles løsning for forvaltning av samtykke, profiler og identitetsinformasjon.

## 5 Styling, forvaltning og finansiering av felleskomponenter

I tilnærmingen til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes og finansieres har vi tatt utgangspunkt i sentrale mål rundt IT og felleskomponenter i forvaltningsmeldingen. Disse målene er for det første rettet mot å skape en effektiv forvaltning som er elektronisk på nett med innbyggere og næringsliv. Dette krever at offentlige virksomheter utnytter felleskomponenter og samarbeider i valg av tekniske løsninger og elektronisk infrastruktur. Videre er målene rettet mot å ha en styling og organisering i forvaltningen generelt, herunder IT-området og felleskomponenter, preget av god samlet ressursbruk, klare ansvarsforhold, styringsinstrument som sikrer samordning og godt lederskap.

Dette er mål som det på bakgrunn av Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling til Stortinget<sup>51</sup> synes å være tverrpolitisk enighet om. Det er videre politiske mål som etter vår vurdering er tydelig understøttet av tilsvarende faglige anbefalinger fra både IT-faget og organisasjonsfaget. Vi har derfor vektlagt disse IT-, styrings- og organiseringsmålene spesielt i vår tilnærming og forslagsutforming til styling, forvaltning og finansiering av felleskomponenter.

Samtidig har vi lagt til grunn at selv om forvaltningsmeldingen og andre politiske dokument har klare mål om samarbeid, felleskomponenter, åpne standarder, informasjonsutveksling på tvers av sektorer og forvaltningsnivå m.v., gir organisasjonsteori, forvaltningsforskning og flere konkrete undersøkelser klare indikasjoner på at det å nå felles tverrsektorielle mål i offentlig sektor kan være utfordrende. Fimreite og Læg Reid (2004)<sup>52</sup> peker på at departementene gjerne framstilles som siloer med svak horisontal samordning. De hevder at de horisontale samordningsmekanismene i sentralforvaltningen er svakt utviklede, og at konsekvensen er at det er vanskelig å få til en samordnet innsats på områder som går på tvers av departementsgrensene. Riksrevisjonen

---

<sup>51</sup> Stortinget 2009: Innst. S. nr. 321(2008-2009) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. St.meld. nr. 19 (2008-2009.)*

<sup>52</sup> Fimreite, A.L. og Læg Reid, P. 2004: *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Notat skrevet på oppdrag av Lokaldemokratikommisjonen.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/16.html?id=390346>

---

fokuserer på tilsvarende utfordringer innenfor IT-området i Dokument nr. 3:12 (2007-2008) og er kritisk til både virkemiddelbruk i samordningen av og tverrsektoriell måloppnåelse innenfor IT-politikkområdet. Christensen et. al. (2009)<sup>53</sup> peker på sin side på at offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner ved at de er multifunksjonelle, har en politisk valgt ledelse og ved at de vanligvis ikke opererer i et marked preget av fri konkurranse. For å forstå offentlige organisasjoner mener de det må trekkes vekslers på både et instrumentelt perspektiv på organisasjoner, som inkluderer en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant, og på institusjonelle perspektiver, som fokuserer på både kultur og myter. Fimreite og Læg Reid (2004) peker også på dynamikken i form av kontinuerlige reaksjoner-motreaksjoner som ofte foregår mellom ulike interessentgrupper i og rundt offentlig sektor i vekslingen og samspillet mellom spesialisering, samordning og desentralisering. Etablering av felleskomponenter er nettopp en form for spesialisering som må finne sin plass innenfor det helhetsbilde alle de ovennevnte viser deler av.

## **5.1 Linjeansvar og mål- og resultatstyring (0-alternativet)**

Når en skal avgjøre hvordan felleskomponenter bør styres og forvaltes mener vi det er riktig å ta utgangspunkt i de styrings- og samordningsmekanismer som alt er etablert i forvaltningen og bygge på disse dersom det ikke er viktige grunner til å velge andre.

### **Eksisterende styringsregime**

Det er i dag to grunnleggende styringsprinsipp for aktiviteter i statlig regi – linjeansvaret og mål- og resultatstyring. Linjeansvaret er forankret i ministerstyre og fagstatsrådets konstitusjonelle ansvar. Prinsippet innebærer at den som har ansvar for å oppnå resultater på et bestemt saksområde, også må ha kontroll over de ressurser og virkemidler som trengs for å nå målene, og myndighet til å bruke dem. Lederen kan delegere oppgaver og retten til å ta beslutninger for avgrensede områder, men det er lederen, og i siste instans statsråden, som normalt er ansvarlig for de beslutninger organisasjonen og de underordnede tar. Dette krever selvsagt rutiner for rapportering og informasjon gjennom linjen.

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden slutten av 1980-tallet. Mål- og resultatstyring skal sikre at ressursene blir brukt til aktiviteter som gir gode resultat, og at virksomhetene når de målene som er satt. Alle statlige virksomheter skal analysere resultatene sine og vurdere om det trengs andre prioriteringer. Med jevne mellomrom skal måloppnåelsen vurderes i et mer langsiktig perspektiv og helst sammenlignes med det andre virksomheter har fått til. Mål- og resultatstyring er forankret i Bevilgningsreglementet § 9 og i Reglement for økonomistyring i staten § 4. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp støtter opp under ministerstyret og linjeansvaret. Mål- og resultatstyring skal brukes uavhengig av om oppgavene

---

<sup>53</sup> Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. 2009: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget 2009.

---

er faglige linjeoppgaver, eller om de er støttestrukturer som utføres i linjen eller i egne enheter som yter støtte internt eller til andre sektorer. Det er i realiteten kun et spørsmål om målgruppe og målenes innretning.

Etableringen av en nasjonal felleskomponent kan organisatorisk sees på som spesialisering der en oppgave som tidligere kunne ligge på alle nivå i linjen nå blir utført ett sted på vegne av flere. Hovedmålet med slik spesialisering er oftest å skape bedre effektivitet, kvalitet og/eller gevinstpotensiale. Dette må også anses som hovedmålet med å etablere nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor.

Innenfor en virksomhet er slik spesialisering svært vanlig, spesielt i tilknytning til administrative oppgaver som i stor grad legges til administrative enheter. Tilsvarende spesialisering finnes imidlertid også mellom virksomhetene i offentlig sektor. FAD har eksempelvis ansvaret for en del fellesoppgaver innen lønns- og arbeidsgiverpolitikk på vegne av alle departementene og deres underliggende virksomheter. Departementenes servicesenter (DSS) underlagt FAD har videre ansvaret for en del administrative fellestjenester for alle departementene. Tilsvarende har Senter for statlig økonomistyring (SSØ) underlagt Finansdepartementet (FIN) blant annet ansvaret for en del administrative regnskaps- og lønntjenester for mange offentlige virksomheter fra ulike sektorer. Også Brønnøysundregistrene underlagt Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og flere andre offentlige virksomheter under ulike departement har en større eller mindre del av virksomhetens mål og oppgaveportefølje tilknyttet spesialiserte tjenester som skal fungere som støttetjenester på tvers av organisasjonspyramidene de enkelte sektorene representerer.

Som dette viser er funksjonell spesialisering av tverrsektorielle oppgaver vanlig i staten. Samtidig er ikke disse funksjonene organisatorisk samlet i ett departement. Dette kan ha ulike årsaker av både politisk, historisk og faglig karakter. Med det siste menes at den tverrsektorielle støttestrukturen har en så sterk faglig kobling til fagoppgaver i en sektor at en har sett det som uhensiktsmessig å skille det tverrsektorielle ut i en egen enhet og/eller til et annet departement. De sentrale grunndataregistrene er gode eksempel på slike faglige sektorkoblinger. Flere av fagdepartementene og deres underliggende virksomheter har ut fra dette i dag ansvaret for tverrsektorielle mål og oppgaver og disse skal da styres gjennom linjeansvaret og mål- og resultatstyring på samme måte som fagoppgavene, men med hensiktsmessige tverrsektorielle samordningsmekanismer.

Fimreite og Lægroid (2004) peker på at regjeringsformen i Norge er hybrid på den måten at den samtidig er kabinettstentret og statsrådssentret. Dette innebærer at det dels er regjeringen i plenum og dels de enkelte statsråder som er sentral aktør. *Regjeringskonferansene* er derfor et sentralt samordningsforum. Mange departementssaker blir drøftet og avgjort her, selv om den formelle beslutningen gjøres av fagstatsråden eller Kongen i statsråd.

*Utredningsinstruksen* er et annet samordningstiltak. Denne instruksen pålegger departementene å samarbeide om sektorovergripende saker. I praksis har

---

imidlertid det enkelte fagdepartementet stor frihet til å bestemme omfanget av samarbeidet. Et tredje samordningstiltak er *tildelingsbrevene*. Disse er utviklet som et styrings- og samordningsvirkemiddel fra departementene overfor underliggende organer. Fimreite og Læg Reid (2004) hevder imidlertid at den tverrsektorielle samordningen av tildelingsbrevene er liten.

Videre har enkelte departementer i sin portefølje et *spesielt samordningsansvar* innenfor ulike målgrupper og områder; NHD inn mot næringslivet, KR D inn mot kommunene, MD inn mot miljø og kartdata, FAD inn mot IT, m.v. Et femte samordningstiltak er *kollegiale organer* med funksjoner på tvers av institusjoner. Slike organ er blitt mer vanlige over tid. eKontaktgruppen i regi av FAD er et slikt kollegialt samordningsorgan på IT-området. eKontaktgruppen utveksler informasjon, drøfter oppfølgingen av nasjonale IT-politiske saker og drøfter og forbereder eventuelle felles budsjettinitiativ på IT-området. Etter en periode med lite møteaktivitet er eKontaktgruppen nylig revitalisert. Den mest systematiske bruken av kollegiale organer som samordningstiltak finnes rundt behandlingen av EU/EØS saker. Der er det også innført en ordning med *rammenotater* som skal sikre bedre samordning i EU-relaterte saker på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

I den senere tid har Regjeringen med fornyingsministeren som drivkraft også innført flere samordningsmekanismer innenfor IT-området spesielt. For å bidra til bedre brukerorientering og mer samordning på tvers av offentlige virksomheter er det besluttet at IT-løsninger i statlige virksomheter skal bygge på felles arkitekturprinsipper. Arkitekturprinsippene er gjennom rundskriv og tildelingsbrev gjort obligatoriske for statlige virksomheter ved utvikling av nye IT-løsninger eller ved vesentlige endringer av eksisterende. Det samme er bruken av sentrale felleskomponenter og fellesløsninger i den grad de er dekkende for behovet eller i tråd med formålet. FAD har også anbefalt kommunene å bruke arkitekturprinsippene og sentrale fellesløsninger, men de er ikke gjort obligatoriske for dem.

På IT-området er det også etablert en forskrift for IT-standarder under forvaltningsloven § 15 a. om elektronisk kommunikasjon. Forskriftens formål er å bidra til at ethvert organ for stat eller kommune tar i bruk IT-standarder som legger til rette for og fremmer elektronisk samhandling mellom offentlige virksomheter og mellom offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Til nå er forskriften kun i liten grad brukt som det samordningsvirkemiddel den kan representere.

Som vist over er det innenfor de grunnleggende linjeorienterte styringsprinsippene etablert en rekke samordningsmekanismer av ulik karakter som skal sikre helhetsperspektivet og de tverrsektorielle interessene i offentlig sektor. Det synes også å være en dynamikk i at noen mekanismer endrer karakter eller at det etableres nye når utfordringer endrer seg eller kommer til. Fimreite og Læg Reid (2004) viser til de store endringer som i løpet av kort tid har skjedd rundt styringsmodeller, organisasjonsformer og samordningsprinsipper i det sentrale statsapparatet. Selv om endringene i hovedsak har bidratt til å styrke den vertikale samordningen internt i de ulike sektorene, og i liten grad bidratt til å styrke den horisontale samordningen på tvers av

---

departementsgrensene, mener Fimreite og Lægreid (2004) at dette viser at det finnes fleksibilitet og endringsvilje i systemet. Forvaltningsmeldingen peker tilsvarende på andre undersøkelser som også viser at vi har en svært omstillingsdyktig statsforvaltning.

Selv om kommunene ikke er direkte styrt av staten er de grunnleggende styringsprinsippene i hovedsak de samme. Jacobsen (2009)<sup>54</sup> peker på at også tre fjerdedeler av kommunen i dag har innført mål- og resultatstyring som en rutinemessig aktivitet i kommunene. Resultatindikatorer er også sentralt i KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) og gjenspeiler slik en indirekte overordnet mål- og resultatstyring i offentlig sektor samlet. Det samme gjør den stadig økende bruken av rettighetslovgivning i forhold til tjenester kommunene har ansvaret for. Det er videre Stortinget som også bevilger vesentlige deler av pengene til kommunesektorene etter innstilling fra regjeringen.

Linjeansvarsprinsippet er også grunnleggende for kommunesektoren. Det politiske nivå er et ansvarshierarki med delegering (Jacobsen, 2009). Det administrative nivå er et gjennomføringshierarki av det som er besluttet politisk, med en rådmann eller administrasjonssjef som øverste ansvarlige. Tilsvarende strukturer og system finnes innenfor andre offentlige virksomheter som av ulike grunner ikke er ordinære forvaltningsorgan.

### **Diskuterte styringsalternativ**

Nasjonale felleskomponenter er viktige felles ressurser på tvers av virksomheter, sektorer og forvaltningsnivå. Ambisjonene i forvaltningsmeldingen og IT-meldingen synes tydelig å være at de nasjonale felleskomponentene sammen skal skape et helhetlig mulighetsrom for omfattende fornying, effektivisering og gevinstrealisering i alle offentlige virksomheter. Utnytting av dette mulighetsrommet gjennom konkret elektronisk tjenesteutvikling, organisasjonsutvikling og omstilling er et linjeansvar for de enkelte virksomhetene. Det er i dag flere forvaltere av det som må kalles nasjonale felleskomponenter og mange hundre offentlige virksomheter med store interesser i at felleskomponentene styres, forvaltes og er tilgjengelig på en hensiktsmessig måte. Området krever derfor god styring og samordning basert på målene om god samlet ressursbruk, klare ansvarsforhold, styringsinstrument som sikrer samordning og godt lederskap. 0-alternativet, dagens situasjon, er en styring basert på linjeansvaret og mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp, supplert med et sett av samordningsmekanismer. Som vist foran finnes det en rekke slike samordningsmekanismer i dag, samtidig som det er handlingsrom for både flere mekanismer og sterkere samordning ved behov.

Ett mulig forslag er at ett departement og en eller noen få underliggende virksomheter får ansvaret for å utvikle, finansiere og tilgjengeliggjøre nødvendige felleskomponenter for offentlig sektor for øvrig. Dette representerer en eventuell omfordeling av ansvar i forvaltningen som denne rapporten ikke har som formål å vurdere. Det er likevel viktig å få frem at en eventuell slik ansvarsendring etter vår vurdering i hovedsak kun handler om en eventuell

---

<sup>54</sup> Jacobsen, D. I., 2009: *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Oslo: Fagbokforlaget 2009.



---

videre profesjonalisering av forvalterrollen. Forslaget representerer ikke noe styringsmessig radikalt nytt, men vil eventuelt være en videre funksjonell spesialisering av tverrsektorielle oppgaver, slik det foran er vist flere eksisterende eksempel på. Forslaget endrer dermed ikke de grunnleggende styringsprinsippene eller samordningsutfordringene. Selv en eventuell slik egen støttefunksjonslinje med en eller flere spesialiserte fellesenheter vil være basert på linjeansvaret og mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp. Offentlig sektor vil samtidig være helt avhengig av tilstrekkelige samordningsmekanismer mellom denne/disse enhetene og alle de virksomhetene som skal benytte felleskomponentene i sin tjenesteutvikling.

Det er i denne sammenheng også viktig å merke seg forskjellen på tradisjonelle administrative støttetjenester og den type fellestjenester som felleskomponenter representerer. Felleskomponentene er byggesteiner for faglige elektroniske tjenester i de enkelte virksomhetene. Nasjonale felleskomponenter må derfor understøtte de primære virksomhetsmålene og faglige prioriteringene i de enkelte virksomhetene på en helt annen måte enn de tradisjonelle administrative støttetjenestene. Dette gir spesielle tverrsektorielle samordningsutfordringer rundt de viktigste kravene til de nasjonale felleskomponentene og prioriteringene av disse i den videre forvaltningen. Dette er også sentrale styringsutfordringer som etter vår vurdering ikke blir vesentlig endret om en samlet ansvar for nasjonale felleskomponenter hos færre virksomheter og departement enn i dag. For øvrig tar vi i samsvar med vårt mandat ikke stilling til hensiktsmessigheten av en eventuell endret ansvarsplassering.

Et annet innspill har vært at felleskomponentutviklingen i offentlig sektor bør overlates til privat næringsliv. Det er i den sammenheng viktig å presisere at det ikke er noen konflikt mellom det å ha fellesløsninger som nasjonale felleskomponenter, og det å bruke leverandører fra privat næringsliv. Selv med en utstrakt bruk av private leverandører må offentlig sektor fremstå som en profesjonell kunde som vet hva den trenger, organiserer seg på en hensiktsmessig måte og er samordnet i krav og bestillinger ved behov for grunnleggende fellesløsninger. Offentlig sektor er organisert i en rekke virksomheter av ulik størrelse. Uten samordning vil mange små og mellomstore virksomheter og kommuner trolig ikke ha kompetanse eller økonomi til å ta nødvendige investeringer som kan gjøre en tilfredsstillende IT-fornyning og omstilling mulig. Tilsvarende vil større virksomheter og kommuner uten samordning gjerne gjøre samme type grunnleggende IT-investering hver sin gang i stedet for en gang sammen, noe som selvsagt gir økte kostnader for offentlig sektor samlet. Uten samordning av IT-investeringene vil etter vår vurdering det samlede mulighetsrommet for fornying og omstilling i offentlig sektor bli mindre enn potensialet, samtidig som de praktiske samordningsutfordringene, de samlede IT-investeringene og de lokale kompetansekravene øker.

Privat næringsliv vil naturlig være sentrale leverandører inn mot både nasjonale felleskomponenter og elektroniske tjenester og systemer i de enkelte offentlige virksomhetene. Noen av næringslivstjenestene blir imidlertid levert til felleskomponentforvalterne, men andre næringslivstjenester blir levert til de enkelte virksomhetene og kommunene i deres konkrete tjenesteutvikling. Det er

---

en slik bevisst ansvarsorganisering og målrettet bruk av privat næringsliv og konkurranse rundt både fellesløsninger og virksomhetsløsninger som etter vår vurdering gir god ressursbruk for offentlig sektor samlet, og som kan gi grunnlag for omstillingsgevinster som kan benyttes på prioriterte områder. Heller ikke bruk av privat næringsliv endrer dermed de grunnleggende styringsprinsippene for de som er ansvarlige for fellesløsningene i offentlig sektor. Det endrer heller ikke de tverrsektorielle samordningsutfordringene rundt de viktigste kravene til - og prioriteringene i og mellom de nasjonale felleskomponentene.

### **Inngrepspunkt**

Å forvalte en nasjonal felleskomponent må etter vår vurdering sees på som en støttefunksjon for alle virksomhetene i offentlig sektor. Selv om departementene av enkelte framstilles som siloer med svak horisontal samordning, ser Difi ingen vesentlige grunner til å unnta forvaltningen av tverrsektorielle nasjonale felleskomponenter fra linjeprinsippet og mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp. Eventuelle svakheter i den horisontale samordningen bør etter vårt syn løses ved å styrke samordningen og ikke ved å gå bort fra de grunnleggende styringsprinsippene. Følger vi Fimreite og Lægreid (2004) og undersøkelser forvaltningsmeldingen viser til, er det også fleksibilitet og endringsvilje i systemet når det er nødvendig. Å opprettholde de grunnleggende styringsprinsippene i staten også for nasjonale felleskomponenter, vil etter vår vurdering sikre klare ansvarsforhold og legge grunnlaget for gode interne styringssystem slik forvaltningen av en viktig støttefunksjon krever.

Vi mener ut fra dette at det riktige inngrepspunktet rundt den grunnleggende styringsdiskusjonen er å slå fast at også styring og forvaltning av felleskomponenter skal baseres på linjeansvaret og mål og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp, supplert med dagens samordningsmekanismer. Samtidig ser vi et tydelig behov for å styrke samordningen på spesielt fem områder, og det er en slik styrking vi vil foreslå i de neste fem delkapitlene.

## **5.2 Normering av forvalterrollen og et tydelig nasjonalt ansvar**

Et hovedpoeng med nasjonale felleskomponenter er at de skal kunne benyttes på en trygg og kostnadseffektiv måte som en del av andre offentlige virksomheters elektroniske tjenester. Samtidig er hver enkelt virksomhet ansvarlig for egne tjenester. Kvaliteten på og pålitelighet til de nasjonale felleskomponentene blir ut fra det kritisk for virksomhetene som skal benytte dem. Dette krever etter vår vurdering at det må etableres tillit mellom forvalter av felleskomponenten og tjenesteeierne om den nasjonale felleskomponentens garanterte funksjonalitet, tilgjengelighet og bruksbetingelser. Det må også eksistere system og rutiner slik at videreutvikling av felleskomponenten skjer i en dialog med tjenesteeierne med sikte på å dekke tverrsektorielle behov.

---

## Utfordringer ved dagens situasjon

I Dokument 1 (2009-2010)<sup>55</sup> sier Riksrevisjonen at revisjonen av året 2008 har vist at flere IKT-system og registre med sektorovergripende betydning utvikles i den enkelte etat, og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Registerkvaliteten blir dermed ikke tilpasset andre etaters oppgaveløsning. Revisjonen har også vist svakheter ved kvalitetssikringen av data som legges inn i ulike systemer. Riksrevisjonen sier videre at manglende samordning av IKT-systemer og svakheter ved rutinene som skal sikre datakvaliteten kan føre til forsinkelser i saksbehandlingen, feil i beregninger og utbetalinger, inntektstap for staten, og at brukerne ikke sikres en ensartet behandling.

Når sentrale registre som er nasjonale felleskomponenter primært utvikles som sektorløsninger ut fra sektorbehov slik Riksrevisjonen påpeker, oppstår det ifølge våre informanter også gjerne et stort antall kopiregistervarianter med diverse tilleggsopplysninger ut fra andre sektorbehov. Samme tilleggsopplysninger oppdateres da gjerne i mange registre og virksomheter med varierende datakvalitet. Datakvaliteten i felleskomponenten vil også kunne oppleves som dårlig dersom tidskravene til oppdaterte data kun er basert på sektorkravene og ikke på de brede behovene som faktisk finnes i offentlig sektor. Manglende tjenesteeierinvolvering i forvaltningen av felleskomponenten kan slik også føre til redusert datakvalitet for tjenesteeiere utenfor virksomheten eller sektoren som har hovedansvaret for fellesressursen.

Flere av våre informanter hevder videre at det historisk har vært og til dels fortsatt er for liten helhetstenkning på vegne av offentlig sektor samlet også når informasjonsdeling faktisk skjer. I stedet for å definere egne registre som en felles ressurs eller nasjonal felleskomponent, og i et bredt tverrsektorielt samarbeid utarbeide en hensiktsmessig tilgangsstrategi for alle offentlige virksomheter, har gjerne ansvarlig departement og virksomhet i stor grad på egen hånd fokusert på såkalte distribusjonsstrategier. Disse har gjerne vært basert på at private aktører mottar de offentlige dataene vederlagsfritt fra den offentlige forvalteren, for så å skulle selge dem tilbake til bl.a. offentlige virksomheter med større eller mindre grad av føringer. Ansvarlige departement og virksomheter har dermed ansett seg ferdig med sitt ”nasjonale ansvar”, samtidig som mange offentlige virksomheter ikke har hatt råd til å kjøpe tilbake offentlig sektors egen elektroniske informasjon på en hensiktsmessig måte.

Dette har ifølge våre informanter fått og til dels fortsatt får store konsekvenser i de enkelte offentlige virksomhetene i form av både ekstra byråkrati, etablering av egne kopiregistre, dårligere datakvalitet, svekket fornyingskraft og en saksbehandling og tjenesteutføring som ikke har den kvalitet den kunne ha hatt. Flere forvaltere av sentrale grunndataregistre har nå forlatt denne form for distribusjonsstrategier med utlevering og tilbakekjøp via private, og i stedet tilrettelagt for mer hensiktsmessige tilgangsstrategier for andre offentlige virksomheter som trenger tilgangen for å få til fornying, effektivisering og gevinstrealisering i egen virksomhet.

---

<sup>55</sup> Riksrevisjonen, 2009: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*. Dokument 1 (2009-2010).

---

Dersom en legger et helhetsansvar til grunn kan det samtidig være en utfordring for de forvalterne som har skiftet strategi at det nye tilbudet ikke er godt nok kjent. Ifølge våre informanter kjøper fortsatt flere offentlige virksomheter informasjon tilbake fra private leverandører på ”gamlemåten” i stedet for å benytte det nye tjenestetilbudet fra register- og nasjonal felleskomponentforvalter. Det reises også spørsmål ved om tjenesteeierinvolveringen er god nok. Flere opplever det fremdeles slik at forvalterne primært legger vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og sektormålsettinger. Dette kan samtidig være forståelig når overordnet departement og departementene sammen ikke fokuserer tydelig på et helhetsansvar som nasjonal felleskomponent.

Det synes å være et mangelfullt forankret tverrsektorielt helhetsansvar hos de departement og virksomheter som er ansvarlig for nasjonale felleskomponenter, noe som ikke er i henhold til forvaltningsmeldingens mål om klare ansvarsforhold eller god samlet ressursbruk i offentlig sektor. En del av årsaken er nok at departementene tidligere ikke har sett viktigheten av å plassere dette ansvaret og at det derfor ikke er gjort. Riksrevisjonen peker imidlertid i Dokument 1 (2009-2010) nettopp på at felles registre og god informasjonsflyt bidrar til effektiv forvaltning og at samordning av IKT-systemer er helt avgjørende for utveksling og effektiv utnyttelse av informasjon på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Et helhetsansvar for en nasjonal felleskomponent krever i det perspektiv etter vår vurdering langt mer enn en distribusjonsstrategi.

Også nyere løsninger som nå fremstår som nasjonale felleskomponenter er til dels blitt etablert litt tilfeldig, hver for seg, uten klare felles tverrsektorielle føringer for hva det innebærer å være en nasjonal felleskomponent og uten felles nasjonale krav til forvalterrollen. Det er på virksomhetsnivå gjort noen felles samordningsgrep bl.a. i et initiativ fra Difi og Brønnøysundregistrene med fokus på samordnet utvikling av Altinn-komponentene i Altinn II-prosjektet og eID-komponentene i Difi-regi. Altinn-organisasjonen har videre flere års erfaring med sitt styrings- og forvaltningsregime med tjenesteeierinvolvering og den innretning prioriteringsføringer fra NHD har gitt. Deler av dette er nå til naturlig revisjon. Difi som fersk felleskomponentforvalter har i oppbyggingen av sitt forvaltningsregime gjenbrukt elementer fra Altinn-regimet der de har funnet de hensiktsmessig ut fra sine føringer fra FAD. Det er imidlertid ingen felles nasjonale føringer for forvaltere av nasjonale felleskomponenter.

Forståelse av ansvar og innhold i forvalterrollen for det som er nasjonale felleskomponenter synes ut fra dette å være svært forskjellig både for eldre og nyere felleskomponenter og mellom departementer og virksomheter.

### **Inngrepspunkt**

Skal offentlig sektor nå sentrale fornyingsmål ved hjelp av IKT mener vi det er *tre sentrale inngrepspunkt* rundt de utfordringer som er tatt opp foran:

- En formalisering på både departements- og virksomhetsnivå av det tverrsektorielle helhetsansvaret i forvaltningen for de nasjonale felleskomponentene,

- 
- En normering av hvordan forvalterrollen skal utøves,
  - En kobling av etterlevelse av normeringskravene til mål- og resultatstyringen gjennom linjen.

Felles nasjonale normer og krav til forvalterne av nasjonale felleskomponenter er etter vår vurdering et viktig grunnlag for at det skal kunne etableres en tydelighet og tillit mellom tjenesteeierne i virksomhetene og felleskomponentforvalterne om de nasjonale felleskomponentenes innretning, videreutvikling og garanterte funksjonalitet, tilgjengelighet og bruksbetingelser. Den nødvendige tilliten er etter vår vurdering også avhengig av at etterlevelsen av normene og kravene blir systematisk målt og inngår som en sentral del i etatsstyringen av felleskomponentforvalter. Ansvarlig departement og statsråd vil da også måtte svare overfor andre departement og statsråder dersom etterlevelsen ikke er som lovet, og gjennom det medfører redusert mulighet til å nå regjeringens mål innen en rekke sektorer som er avhengige av den nasjonale felleskomponenten. En slik ansvarliggjøring gjennom linjen og styringssystemet vil bygge på og etter vår vurdering også styrke de grunnleggende styringsprinsippene i offentlig sektor. Det vil også bygge opp under den grunnleggende samordningsmekanismen som ligger i regjeringen som kollegium.

En tydelighet om ansvarets omfang og forvalterrollens innhold vil videre gi et vesentlig bedre grunnlag for at andre sektorer og virksomheter kan involveres på en god måte ved vurderinger av tverrsektorielle endringsbehov i nasjonale felleskomponenter. Med et hensiktsmessig forvaltningsregime vil offentlig sektor dermed i stor grad kunne redusere risikoen for at viktige nasjonale felleskomponenter forvaltes og videreutvikles som primært interne sektor- eller virksomhetsløsninger, slik Riksrevisjonen påpeker at situasjonen ofte er i dag. En tydelighet om ansvaret og en normering av forvalterrollen som sikrer systematisk involvering av tverrsektorielle tjenesteeiere som selv rapporterer resultater og utfordringer gjennom egen styringslinje, vil videre kunne bidra til at regjeringens samlede vurderinger av viktige endringstiltak i forvaltningen blir mer helhetlig og mer i samsvar med regjeringens felles mål.

Ved siden av aksept, prioritering og formalisering hos overordnet departement for det tverrsektorielle helhetsansvaret for nasjonale felleskomponenter, medfører hovedtiltaket i dette tiltaksområdet et forslag om at forvalterrollen skal normeres gjennom et sett av overordnede prinsipp med tilhørende implikasjoner – sentrale krav som skal eller bør etterleves. Både prinsippene og implikasjonene bør etter vår vurdering være obligatoriske for forvalterne av felleskomponenter.

Bruk av overordnede prinsipp som skal etterleves er likevel en myk samordningsmekanisme. En slik normering handler om å etablere tydelige og like forventinger på sentrale områder til de som skal forvalte noe på vegne av et virksomhetsfellesskap på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Samtidig må det etter vår vurdering gis et hensiktsmessig lokalt rom for skjønn og en praktisk implementering av prinsippene. De tverrsektorielle kravene må på en hensiktsmessig måte fungere sammen med felleskomponentforvalters eventuelle sektorføringer og selvstendige historiske og faglige valg rundt metodikk, internstyring, m.v.

---

Det er heller ikke noe mål i seg selv at alle felleskomponenter skal forvaltes likt. Ulike typer felleskomponenter kan nettopp ha behov for ulike typer forvaltningsregimer. Absolutt likhet slik en detaljert regelstyring ville gi, vil kunne være en u hensiktsmessig tvangstrøye for både felleskomponentforvalter og tjenesteeiere. Det viktige er at alle felleskomponentforvalterne i samspill med tjenesteeierne gjennomfører systematiske vurderinger og revisjoner og finner omforente løsninger innen sentrale spesifiserte områder.

Å normere forvalterrollen gjennom et sett av overordnede prinsipper på denne måten og knytte måling av etterlevelsen til mål- og resultatstyringen gjennom linjen, vil etter vår vurdering være et svært viktig styringsinstrument for å sikre tilstrekkelig samordning slik forvaltningsmeldingen fokuserer på. Det vil også etter vår vurdering gi et vesentlig bedre grunnlag for god samlet ressursbruk i offentlig sektor, spesielt i kombinasjon med et tydelig uttrykt helhetsansvar fra overordnet departement. Det siste vil også være med på å skape klare ansvarsforhold i samsvar med forvaltningsmeldingens mål, på et område som i et helhetsperspektiv i dag ikke synes gjennomgående preget av verken tilstrekkelig samordning, god samlet ressursbruk eller klare ansvarsforhold.

#### **Forslag til tiltak**

Hovedtiltakene ved en styrking av samordningen rundt utøvingen av forvalterrollen bør etter vår vurdering være:

- Etablere felles obligatoriske prinsipper (normer og krav) for forvaltning av nasjonale felleskomponenter.
- Etablere aksept og prioritering for det tverrsektorielle helhetsansvaret hos sektordepartementene som er linjeansvarlige for forvaltere av de nasjonale felleskomponentene.
- Utarbeide nye tverrsektorielt omforente mandat for de nasjonale felleskomponentene og forankre mandatene i aktuelle ansvarslinjer.
- Legge nytt mandat sammen med hensiktsmessige mål og styringsparametre inn i tildelingsbrevene og styringsdialogen i linjene til de aktuelle felleskomponentforvalterne.

### **5.3 Et målrettet finansieringsprinsipp**

Forvaltningsmeldingen er tydelig på at offentlig sektor må endre seg i takt med samfunnsutviklinga, det innbyggerne trenger og endrede politiske mål. Linjeansvaret ligger fast, men forvaltningspolitikken skal støtte opp under sektorene i forbedringsarbeidet og legge til rette for at ulike deler av forvaltningen kan lære av hverandre. Smarte løsninger ett sted bør komme til nytte andre steder. Samordnet og helhetlig tenking skal prege forvaltningsutviklinga.

I IT-meldingen sies det:

*Regjeringas ambisjon er todelt. Brukarane skal møte ein open, tilgjengeleg og samanhengande offentleg sektor som tilbyr heilskaplege og fullstendige digitale tenester gjennom gode elektroniske sjølvbeteningsløysingar. Og regjeringa vil effektivisere og frigjere ressursar ved bruk av IKT, for dermed å kunne styrkje det offentlege*

---

*velferdstilbudet samtidig som administrasjonen blir redusert. Rett bruk av IKT gjer begge delar mogleg*

....

*Etableringa av tverrsektorielle felleskomponentar skal støtte opp om utviklinga av desentraliserte løysingar og verke på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivå. Eit døme på slike felleskomponentar er løysingar for sikker innlogging av personar og verksemder.*

....

*Realiseringa av desse prinsippa vil i større grad enn tidlegare krevje tverrsektorielle samordningsfunksjonar innan bl.a. standardisering, omgrepbruk og finansiering. Dermed er det også nødvendig å utgreie nye måtar å organisere og styre IKT-arbeidet på.*

Nasjonale felleskomponenter blir slik et viktig virkemiddel i fornyingspolitikken med hensyn til målene om nye og bedre elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv, god samlet ressursbruk i offentlig sektor og en effektivisering og gevinstrealisering som skal brukes til å styrke tjenestetilbudet på prioriterte områder. Skal dette lykkes, må etter vår vurdering alle sentrale valg som kan virke inn på effektmålet av nasjonale felleskomponenter, innrettes mot hva som fremmer ønsket effekt.

Vår tilnærming videre er ut fra dette er rettet mot hvordan mekanismer for finansiering av felleskomponenter virker inn på det regjeringen ønsker å oppnå med felleskomponentene. Forvaltningsmeldingen peker nettopp på at IT-investeringer er en av de store samordningsutfordringene i statsforvaltningen.

### **Utfordringer ved dagens situasjon**

Difis undersøkelse (2010) om erfaringer fra tverrgående oppgaver peker på at ulike prosjekter i dag finansieres på ulike måter – øremerket budsjettbevilgning, ulike former for samfinansiering mellom aktørene som deltar og brukerbetaling med litt ulike blandingsforhold. Tilsvarende variasjoner i finansieringsformen finnes ifølge våre informanter også i andre prosjekt og komponenter som i dag fremstår som nasjonale felleskomponenter, uten at det synes å være en klar sammenheng eller felles målretting bak de ulike finansieringsvalgene. En viktig årsak synes å være at flere av de nasjonale felleskomponentene opprinnelig er blitt etablert gjennom ulike sektorinitiativ og for et snevrere formål og målgruppe enn det de teknologiske mulighetene i dag gir rom for.

En særlig utfordring for finansiering av tverrgående oppgaver er ifølge både Difis undersøkelse og våre informanter at kostnader og gevinster ikke følger hverandre, dvs. at investeringer i en virksomhet og sektor først og fremst kan gi gevinster i en annen virksomhet. En annen utfordring er at gevinster kan komme betydelig senere enn kostnadene. Det oppleves også som om de statlige budsjettprosessene ikke håndterer at det kan være behov for å investere for å ta ut gevinster på et senere tidspunkt eller i andre sektorer og virksomheter.

Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor (Dokument 3:12, 2007-2008) viser også at manglende finansiering av tverrgående IT-tiltak og prosjekter er et problem.

---

Blant annet sier over 60 prosent av de undersøkte virksomhetene at finansieringen av tverrsektorielle tiltak er mangelfull. Videre framhever 45 prosent av virksomhetene det problematiske ved at utviklingskostnadene belastes én part, mens nytten kommer andre virksomheter til gode. NAV påpeker i Riksrevisjonens undersøkelse at IT generelt gis en lite sentral plass i statsbudsjett og tildelingsbrev, og at det følgelig er en risiko for at en målsetting som mangler slik forankring, ikke vil gi de rette incentiver til samordning i underliggende virksomheter. I Fornyings- og administrasjonsdepartementet sier i denne sammenhengen at finansiering av IT-tiltak i sentral regi har mindre gjennomslag enn finansiering av IT-utvikling i enkeltsektorer. Skattdirektoratet viser til at statlige virksomheter måles på mer etatsspesifikke tjenester, og at aktiviteter som samordning derfor ofte nedprioriteres. Riksrevisjonen påpeker at det også tidligere har blitt uttrykt bekymring over at finansieringen av tverrsektorielle tiltak undervurderes.

Ifølge våre informanter synes det i statlige budsjettprioriteringer å være et mye større fokus på kostnader ved felleskomponenter enn det innsparings- og gevinstpotensialet de representerer tverrsektorielt i offentlig sektor. Det synes også å være lite fokus i etatsstyringen og virksomhetsstyringen på å systematisk analysere gevinstpotensialet i de enkelte virksomhetene ut fra de nye rammevilkår ny teknologi og nasjonale felleskomponenter representerer. Dette kan gi et underkommunisert gevinstpotensiale ved bedre nasjonale felleskomponenter. Med en sektor- og virksomhetsorientert statlig budsjettering uten en målrettet finansieringsstimulering til å utvikle og utnytte felleskomponenter på tvers av virksomheter og sektorer, risikerer dermed offentlig sektor samlet å betale mange ganger for samme type grunnleggende IT-funksjonalitet, samtidig som mange mindre virksomheter ikke får tilgang til den basisfunksjonalitet de trenger for å gjennomføre forventet fornying og ønsket effektivisering.

I FAOS-rapporten (2007) vises det til at det i Gartners analyse av den danske statens IT-utgifter argumenteres for et besparelspotensiale på minst 20 prosent årlig ved å samordne investeringene på tvers i staten<sup>56</sup>. FAOS-rapporten peker videre på at dersom vi legger til grunn samme innsparingspotensiale i offentlig sektor i Norge som i Danmark, kan det tilsi en reduksjon i investeringsutgiftene på om lag 1,3 mrd. kroner per år i offentlige IT-investeringer sammenliknet med dagens situasjon. Selv om en legger en høy usikkerhetsfaktor rundt dette tallet, viser Gartner- og FAOS-analysene at det å stimulere til felles IT-investeringer der det er hensiktsmessig i stedet for primært til sektor- eller virksomhetsinvesteringer, bør representere en stor årlig kostnadsreduksjon for samme IT-funksjonalitet i offentlig sektor samlet.

Ser en i tillegg på det fokuset som styringsmessig til nå faktisk har vært på gevinster innen IT-området, er det i hovedsak knyttet til en tett kobling mellom investeringer i konkrete elektroniske tjenester og beregnede gevinster for å legitimere disse investeringene. Eksisterende veiledninger innenfor samfunnsøkonomisk analyse legger også stor vekt på en slik kobling. Som vist i

---

<sup>56</sup> Gartner (2005): *Analyse af statens IKT-udgifter*. Rapport. Finansministeriet. 10. mai 2005. Version 4.0.



---

undersøkelsene foran fra Difi og Riksrevisjonen, synes det å være vanskelig å få finansiert fellesløsninger som ikke har en slik tett kobling, dersom de ikke av politiske grunner har et spesielt sterkt fokus. Dette kan fungere tilfredsstillende når de elektroniske tjenestene skal utvikles innenfor en virksomhet eller i et lite samarbeid med noen få. Men det representerer en stor utfordring når det handler om å finansiere utvikling og drift av felleskomponenter som kan gi et stort nasjonalt gevinstpotensiale som andre enn felleskomponentforvalter må utnytte og realisere. Kravene om en tett kobling mellom konkrete gevinstplaner og finansiering kan slik etter vår vurdering hemme utviklingen av mulighetsrommet og gevinstpotensialet til forvaltningen generelt.

Lite fokus i etats- og virksomhetsstyringen på at gevinstpotensialet skal analyseres og realiseres i alle virksomheter, vil tilsvarende kunne føre til at det ikke blir noe trykk på sentrale tverrpolitiske mål om ei effektiv forvaltning tilpasset innbyggernes behov. Det kan med det indirekte bli de som ikke vil endre egen virksomhet eller ikke forstår mulighetene i de tverrpolitiske fornyings og effektiviseringsmålene som får bestemme retninga. Regjeringen risikerer da å bli ansvarlig for en reaktiv administrasjonspolitik i stedet for å føre en proaktiv fornyingspolitikk, slik vi forstår innretninga i forvaltningsmeldingen. Vi mener ut fra dette samlet at det er viktig å få satt begrepet *gevinstpotensiale* på dagsorden både i etats- og virksomhetsstyringen og i finansieringa av nasjonale felleskomponenter.

Både Difi og Riksrevisjonens undersøkelse, Gartners analyse av tilsvarende forhold i Danmark og våre informanter, synliggjør etter vår vurdering at ei hovedutfordring i offentlig sektor er å etablere gode finansieringsmekanismer rundt sentrale fellesløsninger som gir god samlet ressursbruk og utnytter potensielle synergier på tvers av sektorer.

Ser en til privat næringsliv har en de samme utfordringene i organiseringen av konsern. Altenborg (1998)<sup>57</sup> peker på at det lenge var en trend i mange selskap og i offentlig forvaltning at forholdet mellom forretningsområder ble styrt på en måte som etterlignet forholdet mellom frittstående selskap. Formålet med å styre på denne måten er ifølge Altenborg(1998) å oppnå kostnadskontroll. Hun peker samtidig på at som alle andre medaljer har også denne en bakside. Det blir vanskeligere å utnytte synergier på tvers av forretningsområder. Dette skaper fare for suboptimalisering, dvs. at selv om kostnadene for det enkelte forretningsområde kan bli minimalisert, ville gevinstene for selskapet samlet blitt større dersom forretningsområdene i sine valg tok hensyn til konsekvensene for andre forretningsområder.

Denne styringsmetoden fører ifølge Altenborg(1998) til at forretningsområdene får et armlengdes forhold til hverandre, og til dels også til konsernledelsen. Det oppstår et konkurranseforhold mellom forretningsområdene. Resultatmålinga reflekterer ofte dette ved at man kun måler forretningsområdene hver for seg. Det får helt klare effekter på kultur, holdninger og kanalisering av innsats. Ved

---

<sup>57</sup> Altenborg, E., 1998, *Styring av interne forretningsenheter: Evnen til å utnytte synergier i konsern*, Fagartikkel i Magma 5/1998  
<http://sivil.no/magma.asp?FILE=1998/05/053altenborg.html>.

---

å legge opp styringen av forholdet mellom forretningsområder tilnærmet som om de var separate firmaer, risikerer en at de oppfører seg nettopp slik. Det er ifølge Altenborg(1998) også sannsynlig at styringsmetoden øker de interne transaksjonskostnadene.

Hovedbudskapet er at dersom strategien i et konsern er å utvikle operasjonelle synergier, så er en samarbeidsmodell mer egnet enn en konkurransemodell i styringen av forretningsområdene i et konsern, eller de enkelte offentlige virksomhetene innenfor offentlig sektor samlet i vår sammenheng. En slik samarbeidsmodell i styringen av konsernet/offentlig sektor, innebærer ut fra Altenborg(1998) en sentralisering av kritiske funksjoner, omfattende integrerende mekanismer mellom virksomhetene, fokus på effekten av konsernets eller offentlig sektors samlede resultater mer enn enkeltvirksomhetenes, og en bevisst sentralisert/samordnet bruk av finansieringsmekanismer og andre styringsmekanismer avhengig av hva konsernet eller offentlig sektor samlet er best tjent med. Dette gjelder selvsagt ikke alle områder, men de som er knyttet til de kritiske funksjonene for synergier, slik som nasjonale felleskomponenter i vårt tilfelle.

Vi finner det her også naturlig å vise til rapporten *Gevinstrealisering – målinger og metoder* (2009)<sup>58</sup> som Devoteam daVinci utførte på oppdrag fra FAD. Der pekes det på at innføring av nye eller forbedrede IT-løsninger regnes som kanskje den viktigste drivkraften for innovasjon og utvikling av offentlig sektor. I den forbindelse er det ifølge Devoteam daVinci en svakhet at dagens gevinstrealiseringsmodeller, med noen få unntak, i liten grad fokuserer på innovasjon, utvikling og nyskaping. De hevder at gjennom i større grad å rette oppmerksomheten mot dette i modellene, vil kunne stimulere til innovasjon knyttet til gjennomføring av e-forvaltningsprosjekter.

Evalueringen av Høykom-prosjektene (Høykom, 2008)<sup>59</sup>, viste på sin side at mye tyder på at gevinstbegrepet foreløpig er for snevert forstått i forhold til offentlige IT-prosjekter ved at det fokuseres for sterkt på økonomiske størrelser. Dette kan ifølge evalueringen komme av at eksisterende metoder for gevinstrealisering er utviklet for å understøtte næringslivslogikk og senere er overført til offentlig sektor uten nødvendige tilpasninger. I Høykom-rapporten sies det at det derfor bør stimuleres til bred debatt omkring gevinstbegrepet slik at man på en bedre måte inkluderer tradisjonelle offentlige verdier som deltakelse, demokrati og rettsikkerhet og personvern. Den potensielle betydningen av nasjonale felleskomponenter går slik langt utover et snevert kostnadsfordelingsspørsmål om et IT-system.

### **Inngrepspunkt**

Skal offentlig sektor nå sentrale fornyings- og effektivitetsmål mener vi det er *to sentrale inngrepspunkt* rundt de utfordringer som er tatt opp foran:

---

<sup>58</sup> Devoteam daVinci, 2009: *Gevinstrealisering – målinger og metoder*

<sup>59</sup> Høykom, 2008: *Gevinster og gevinstrealisering i Høykom-finansierte prosjekter*, Høykom-rapport nr 1:2008.

- 
- Et tydelig fokus på gevinstpotensialet ved ny teknologi og felleskomponenter både i etats- og virksomhetsstyringen og ved finansiering av nasjonale felleskomponenter.
  - Et felles målrettet finansieringsprinsipp for nasjonale felleskomponenter som fremmer ønsket tjenesteutvikling i offentlig sektor.

Med de muligheter IT gir og nasjonale felleskomponenter videre kan gi, mener vi det er vanskelig å oppnå målet og kravet om effektiv ressursbruk i offentlig sektor uten at hver enkelt sektor og virksomhet fokuserer systematisk på eget gevinstpotensiale. Tilsvarende at det i vurderingen av behovet for og finansieringen av nasjonale felleskomponenter legges mer vekt på gevinstpotensialet felleskomponentene skaper enn gevinstrealiseringen de kan garantere. Trykket for å utnytte et bredt synliggjort gevinstpotensiale må legges på alle linjene. Det er på den måten offentlig sektor etter vår vurdering kan nå de tverrpolitiske fornyings- og effektiviseringsmål, og dette bør styrings-systemene og tilhørende veiledninger derfor stimulere til.

Videre er det etter vår vurdering et tydelig behov for det Altenborg(1998) kaller en samarbeidsmodell med et sterkt fokus på tverrsektorielle synergier i styringen og finansieringen av nasjonale felleskomponenter. Selv om kostnadene kommer i en virksomhet, er det den potensielle gevinsten for offentlig sektor samlet det må fokuseres på i prioriteringen, valg av finansieringsmekanismer og den samlede styringen av offentlig sektor. Incentiver og virkemidler må rettes mot det som gir størst mulighet for realisering av viktige felles mål og uttak av størst gevinster i offentlig sektor samlet, og ikke mot det som isolert sett gir lavest kostnader i de enkeltvirksomheter som har ansvaret for felleskomponentene. Fokuseres det mer på kostnadsreduksjon enn realisering av gevinstpotensiale, vil det mulighetsrommet felleskomponenter kan gi bli sterkt redusert, og fornying, effektivisering og gevinstrealisering bli vesentlig mindre enn potensialet tilsier.

Etter vår vurdering ligger nøkkelen i at beslutningstakerne hele tiden bør velge den finansieringsform rundt nasjonale felleskomponenter som fremmer ønsket tjenesteutvikling i offentlig sektor samlet. Dette uavhengig av hvilken sektor eller virksomhet som er eller naturlig peker seg ut som nasjonal felleskomponentforvalter. Vi snakker samtidig selvsagt om en tjenesteutvikling som er samfunnsøkonomisk lønnsom og/eller politisk ønsket. Det er dermed denne formålsorienteringen som etter vår vurdering bør være det avgjørende finansieringsprinsippet for nasjonale felleskomponenter.

Dersom potensielle felleskomponenter ikke anses å ha spesiell viktig betydning i forhold til den brede tjenesteutvikling som samlet ønskes for offentlig sektor, bør de som tidligere finansieres innenfor eksisterende rammebevilgninger og styringssystem i aktuelle sektorer og virksomheter eller gjennom avtalte samfinansieringsordninger. Etter vår vurdering er det da heller ikke aktuelt å regne dem som nasjonale felleskomponenter.

For nasjonale felleskomponenter som politikerne og/eller departementene mener er sentrale for å få til ønsket fornying, medfører imidlertid et slikt

---

finansieringsprinsipp etablering av en tydelig synergigivende samarbeidsmodell rundt styringen og finansieringen av slike felleskomponenter.

Nasjonale felleskomponenter må sikres en forvaltnings- og driftsfinansiering som gjør at de fungerer stabilt og leverer i henhold til krav, forventinger og profesjonelle tjenestenivåavtaler. Dette krever etter vår vurdering øremerkede bevilgninger til forvaltning og drift. Dersom drifts- og brukskostnadene medfører usikkerhet på årsbasis må det etableres budsjettmekanismer som håndterer dette og sikrer stabiliteten i felleskomponentens tjenesteleveranse til alle de offentlige virksomhetene som bruker felleskomponenten i egne elektroniske tjenester. Så må forvaltningsansvarlig selvsagt bli fulgt systematisk og godt opp av ansvarlig etatsstyrer med hensyn til kostnadseffektiv drift og hensiktsmessig bruk av private underleverandører og konkurranse mellom disse. Eventuell manglende kompetanse til slik etatsstyring krever etter vår vurdering kompetansehevingstiltak eller profesjonell styringsbistand, og ikke en alternativ finansieringsmodell som går utover de øvrige offentlige virksomhetene som felleskomponenten skal supportere. Å blande sammen driftsfinansiering av en slik nasjonal felleskomponent med forvaltervirksomhetens eventuelle øvrige oppgaver må også unngås. Det vil gi en virksomhetsintern budsjettmessig konkurransemodell som gjør det vanskelig å følge opp finansieringen av de nasjonale oppgavene til felleskomponenten, og som kan virke ødeleggende inn på det tverrsektorielle synergigivende formålet med felleskomponenten.

Dersom departementene beslutter at nye nasjonale felleskomponenter eller ny viktig funksjonalitet av samme karakter skal utvikles og etableres som et nytt viktig felles mulighetsrom for tverrsektoriell fornying og effektivisering, må også finansiering av dette etter vår vurdering sikres som egen øremerket bevilgning. Det må selvsagt kreves profesjonell prosjektgjennomføring og etatsstyring, men dette må tilsvarende sikres gjennom egenkompetanse eller profesjonell bistand, og ikke ved å blande samarbeidsmodell og konkurransemodell i styringen og finansieringen. Finansieringen av nye nasjonale felleskomponenter eller vesentlig ny funksjonalitet må heller ikke blandes med den ordinære forvaltnings- og driftsbevilgningen. Da oppstår det en ny konkurransemodell mellom de to uavhengige oppgavene, og taperne er trolig de offentlige virksomhetene felleskomponentene skal supportere. Etableres nye komponenter eller ny funksjonalitet må det også legges inn tilstrekkelige forvaltnings- og driftskostnader når disse er i drift. Dette må derfor selvsagt inngå i beslutningsgrunnlaget for etablering av komponenten eller funksjonaliteten.

Som dette viser betyr et formålsorientert finansieringsprinsipp etter vår vurdering i praksis at alle deler av kostnadene ved nasjonale felleskomponenter som departementene etter råd fra virksomhetene mener er sentrale for å få til utbredt tjenesteutvikling og ønsket fornying, som hovedregel bør finansieres som øremerket bevilgning til felleskomponentforvalter. Samtidig bør denne finansieringen etter vår vurdering som hovedregel på kort eller lang sikt skje som en reduksjon på sektorrammen til departementene etter en overordnet fordelingsnøkkel basert på gevinstpotensiale og ikke på kostnadsfordeling av

---

bruk. Dette for å stimulere til ønsket tjenesteutvikling og gevinstrealisering i alle offentlige virksomheter innenfor samme økonomiske totalramme.

Det vil dermed ikke medføre avtale- eller transaksjonskostnader for offentlige virksomheter å bruke nasjonale felleskomponenter i egne elektroniske tjenester mot innbyggere og næringsliv. Samtidig vil overordnet departement ut fra egen vurdering kunne redusere de enkelte virksomhetenes rammer ut fra en uttrykt forventning i styringsdialogen om at IT og nasjonale felleskomponenter skal brukes i å realisere virksomhetenes gevinstpotensiale. På denne måten kan offentlig sektor etter vår vurdering nettopp få en god synergigivende samarbeidsmodell i styringen og finansieringen av nasjonale felleskomponenter, som i samsvar med det finansieringsprinsipp vi foreslår virkelig kan stimulere til og fremme ønsket tjenesteutvikling og effektivisering bredt i alle sektorer og virksomheter.

Å løfte den foreslåtte fordelingsnøkkelen til departementsnivå, gjør det også lettere for departementene å kunne diskutere på hensiktsmessig nivå den omfordeling av ressurser mellom virksomheter og eventuelt sektorer som regjeringen har signalisert når den sier at IT skal frigjøre ressurser som skal tilføres prioriterte områder.

Vi ser selvsagt at det kan være en kulturmessig utfordring å etablere en slik ny tverrsektoriell finansieringsmodell for nasjonale felleskomponenter. Samtidig mener vi at dersom forståelsen for det tverrsektorielle gevinstpotensialet til nasjonale felleskomponenter er skapt, så handler etableringen og oppfølgingen om god konsensusfremmende ledelse på departementsnivå, mål- og resultatorienterte etatsstyrere og virksomhetsledere i offentlig sektor generelt og profesjonelle virksomhetsledere hos felleskomponentforvalterne. Formålet om å skape en fornyingsorientert og effektiv forvaltning med god samlet ressursbruk bør etter vår vurdering overvinne de kulturmessige utfordringene.

### **Forslag til tiltak**

Hovedtiltakene ved en styrking av samordningen innen dette området bør etter vår vurdering være:

- Beslutte at finansieringen av nasjonale felleskomponenter skal innrettes og øremerkes slik at finansieringsformen fremmer ønsket tjenesteutvikling. Dette skal være et førende prinsipp.
- Utvikle en egen veileder i analyse av offentlige virksomheters gevinstpotensiale ved fornying gjennom bruk av IT og nasjonale felleskomponenter.
- Utvikle en supplerende veileder i samfunnsøkonomisk analyse av nasjonale felleskomponenter, med utgangspunkt i felleskomponenters særtrekk som skaper av mulighetsrom og gevinstpotensialer.
- Utvikle en kostnadsfordelingsnøkkel på departementsnivå for nasjonale felleskomponenter basert på gevinstpotensiale og ikke på kostnadsfordeling ved bruk.

---

## 5.4 Helhetlig prioritering i en konsensusfremmende utvalgsstruktur

De videre vurderingene er rettet mot samordningsbehovet rundt helheten av nasjonale felleskomponenter. Disse skal skape et nytt felles mulighetsrom for omfattende fornying, effektivisering og gevinstrealisering som de enkelte virksomhetene og sektorlinjene bør og skal utnytte. Skal dette lykkes, må etter vår vurdering offentlig sektors samlede tilbud om og sammensetning av nasjonale felleskomponenter være helhetlig og tilpasset virksomhetenes behov på tvers av sektorer. Dette krever godt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

De enkelte virksomhetenes behov blir naturlig identifisert når virksomhetene analyserer hvilke tiltak som kan iverksettes for å nå både sektormål og tverrsektorielle fornyings- og effektiviseringsmål gitt av overordnet departement. Det ligger i mål- og resultatstyringens grunnleggende struktur at det er de overordnede departementene som definerer mål og sentrale rammevilkår, mens det er de underliggende virksomhetene som identifiserer og gjennomfører hensiktsmessige tiltak for å nå disse målene. Departementene skal videre følge opp virksomhetene gjennom systematisk styringsinformasjon og periodiske evalueringer. Samtidig skal etatsstyringsdialogen fungere som en vertikalt balanserende mekanisme i forhold til hva som faktisk er mulig å få til innenfor gjeldende rammevilkår og eventuelt behovet for å justere rammevilkårene.

Med god strategisk styringskompetanse i både departement og virksomheter bør alle sektorene slik få en god dynamikk gjennom den vertikale etatsstyringsdialogen bl.a. rundt den delen av rammevilkårene som de nasjonale felleskomponentene representerer. Sidene felleskomponentene er tverrsektorielle er det samtidig nødvendig at de tverrsektorielle samordningsmekanismene gir tilstrekkelig horisontal samordning mellom sektorene. Med den sentrale rolle de nasjonale felleskomponentene vil kunne ha for både gevintspotensialet og gevinstrealiseringen i alle sektorer, blir kravene til tverrsektorielt samarbeid og samordning ekstra viktig.

### Utfordringer ved dagens situasjon

Fimreite og Lægred (2004) hevder at departementene gjerne fremstilles som siloer, at lederne i departementene har fokus innen egen sektor, og at det bidrar til en horisontal fragmentering. Det blir økt fokus på eget ansvarsområde og dermed større samordningsutfordringer på tvers av departementsområder. I en tid da stadig flere problemområder går på tvers av departementsgrensene, kan det sterke sektorfokus være med på å bidra til at det oppstår betydelige samordningsproblemer. Fimreite og Lægred (2004) peker samtidig på at den sterke sektoriseringen et stykke på vei kompenseres ved etablering av tverrgående samordningsgrupper og utvalg. Et kjennetegn ved kollegiale samordningsorganer er imidlertid at de bærer preg av å være uforpliktende rådgivningsorgan heller enn forpliktende konsensusfremmende organ på tvers av departementene. Samordning gjennom slike tverrgående utvalg er derfor vanskelig å få til å fungere i praksis i en hierarkisk, sektorbasert sentraladministrasjon.

---

Dette understøttes av Difis egen undersøkelse (2010) om tverrgående IT-prosjekter. Der pekes det på at klart definert styringsmodell, konsensusbeslutninger, åpne og aksepterte konfliktløsningsmekanismer og gjensidig tillit og lojalitet er viktige faktorer for vellykket samarbeid. Det er i dag ingen slik forpliktende mekanisme rundt samlingen av det som må kalles nasjonale felleskomponenter. Dette kan forstås på bakgrunn av at det tydelige fokuset på felleskomponenter som tverrsektorielt fornyingsvirkemiddel er relativt nytt. Riksrevisjonen har imidlertid som tidligere vist i revisjonen av 2008 (Dokument 1, 2008-2009) pekt på at flere IT-systemer og registre med sektorovergrepende betydning utvikles i den enkelte etat, at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger, og at dette kan få en rekke negative konsekvenser for andre offentlige virksomheter og staten samlet. Riksrevisjonen har også tidligere (Dokument 3:12, 2007-2008) pekt på at når sektorprioritering kommer foran fellesskapsprioritering i det som burde være viktige fellesløsninger, kan det gi en fragmentert IT-utvikling som vil kunne føre til merkostnader i etterkant.

Selv med en normering av forvalterrollen som vi har foreslått tidligere, står offentlig sektor igjen med utfordringen som gjelder prioritering og samordning av behov og løsninger på tvers av felleskomponenter, felleskomponentforvaltere og sektorer. Uten en helhetlig samordnings- og prioriteringsmekanisme rundt dette, vil nasjonale felleskomponenter trolig fortsatt bli etablert litt tilfeldig og brukt forskjellig basert på historikk og ingen eller kun delvis samordnede sektorinitiativ. Dette vil etter vår vurdering redusere gevinstpotensialet og gevinstrealiseringen. Med kun normering av forvalterrollen vil det også lettere kunne bli en uheldig ubalanse i makt- og avhengighetsforholdet mellom de enkelte felleskomponentforvalterne og tjenesteeierne til fordel for felleskomponentforvalterne. Det vil også kunne bli en posisjoneringskamp mellom ulike felleskomponentforvaltere.

Det er FAD som har det tverrsektorielle samordningsansvaret for IT-området mellom departementene. Samordningsansvaret skal på virksomhetsnivå dekkes av Difi som FAD etablert i januar 2008. Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor (Dokument 3:12, 2007-2008) viser at FAD til da i hovedsak har utøvd sin koordinering gjennom virkemidler som planer/strategier, rådgivende fora av ulike slag og veiledning. Riksrevisjonen er kritisk til måloppnåelsen og sier at når målene for sektorovergrepende IT-tiltak ikke er nådd, vil det ha konsekvenser for fornyelsen av offentlig sektor på en rekke ulike politikk-områder. Riksrevisjonen reiser derfor spørsmål ved om FAD har nok gjennomslagskraft og tilstrekkelige virkemidler for å nå de målene som er satt innenfor IT-politikkområdet.

Som vi pekte på i 0-alternativet har FAD nylig initiert etableringen av flere nye tverrsektorielle samordningsmekanismer i form felles arkitekturprinsipp, selvdeklareringskjema for felles IT-relaterte krav, endret budsjettrutine ved IT-relaterte satsingsforslag m.v. FAD peker på både flere av disse og på etableringen av Difi i sitt svar til Riksrevisjonen tilknyttet Dokument 3:12 (2007-2008). Samtidig er det ut fra det vi har tatt opp over, naturlig at FAD også vurderer om nye mer forpliktende og styrende samordningsmekanismer på

---

en hensiktsmessig måte kan styrke den helhetlige koordineringen og styringen av nasjonale felleskomponenter på tvers av sektorer.

Selv om satsingen på felleskomponenter som tverrsektorielt fornyingsvirkemiddel er relativt nytt, er ikke mulighetene og utfordringene nye. Dette kommer klart frem av Riksrevisjonens undersøkelser referert over. Flere av våre informanter peker også på at det lenge er sendt en rekke signaler opp gjennom mange sektorlinjer om både behovet for og potensialet til nasjonale felleskomponenter, og dessuten behovet for en mer helhetlig styring, utvikling og bruk rundt disse på tvers av sektorer. Årsaken til at det frem til nå ikke er blitt tatt noe helhetlig tverrsektorielt grep rundt dette er i følge flere av våre informanter manglende strategisk fornyings- og IT-kompetanse både hos etatsstyrere i departementer og i toppledelsen i mange virksomheter. Når behovene og forslagene blir kanalisert opp gjennom virksomhets- og sektorlinjene slik de skal, kan det ofte oppleves som om konsekvensene, mulighetene og behovet for nye tverrsektorielle fellesløsninger og fellesgrep ikke får nok trykk eller ikke når frem.

Selv om de samme behovene blir kanalisert opp gjennom en rekke sektorlinjer, kan det synes som om denne kompetanseutfordringen i kombinasjon med det historiske sektorfokus og få sterke tverrsektorielle samordningsmekanismer på området, medfører at den reelle tverrsektorielle tyngden bak behovene og forslagene smuldrer opp. Det hjelper samtidig ikke at tilbakemeldingene rundt utformingen av omforente behov og løsningsskisser skjer gjennom sektorlinjer innen en svak tverrsektoriell samarbeidstradisjon, uten særlige tverrsektorielle samordningsmekanismer. Det som når fram til de ulike departementene av sektorutformede forslag til løsningen på tverrsektorielle fellesbehov, kan dermed oppleves som til dels motstridende og bidra til en naturlig nedprioritering til fordel for tydelige sektorbehov og sektorløsninger.

Viktigheten av å ha en helhetlig og sammenhengende samordning på både virksomhets- og departementsnivå kommer også frem i Difis undersøkelse (2010) om erfaringer fra tverrgående oppgaver. Her blir det synliggjort at virksomhetene ofte opplever det å få til god samordning på departementsnivået som en av de største utfordringene i tverrsektorielle samarbeid. Dette blir spesielt synlig i budsjettprosessene som departementene er ansvarlige for, ved finansiering av tiltak som er tverrsektorielle, der kostnader og gevinster er ulikt fordelt mellom virksomhetene og der gevinster kommer betydelig senere enn kostnader.

Dette understøttes også av Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor (Dokument nr. 3:12, 2007-2008). I Riksrevisjonens undersøkelse ble både departementer og virksomheter bedt om å vurdere et sett påstander om hindringer knyttet til følgende områder: økonomi, IT-systemer, datadefinisjoner, lover og regler og organisatoriske hindringer. Generelt oppfatter virksomhetene at de påståtte hindringene er mer betydelige enn departementene, og for enkelte påstander har opplevelsen av hindringen vært vidt forskjellig. Dette gjelder særlig finansiering og hindringer knyttet til IT-systemer. Riksrevisjonen peker på at når departementene og virksomhetene har ulik nærhet til utfordringene som



---

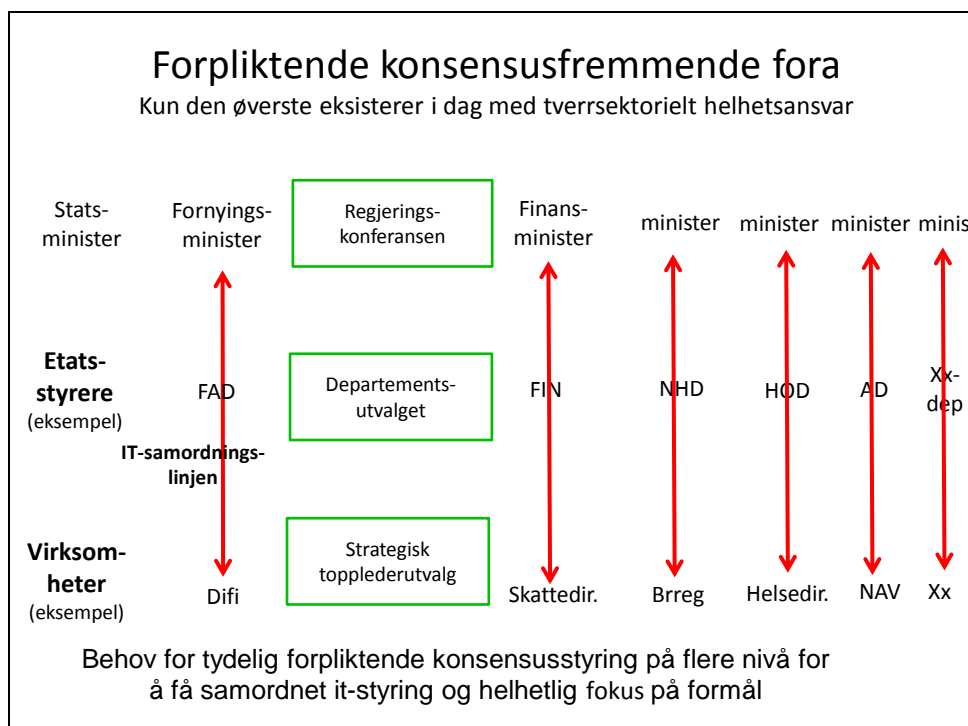
virksomhetene møter i sitt arbeidet, kan det forklare noe av forskjellene i oppfatningen av hindringer. Riksrevisjonens analyse viser at departementene har en viktig rolle i utviklingen og effektivisering av tjenesteproduksjon, blant annet i forbindelse med endringer i lovverk og forskrifter og i å sikre en hensiktsmessig finansiering. Riksrevisjonene sier videre at ulike oppfatninger av hindringer kan være begrensende både for å kunne prioritere riktige tiltak og for å sikre at virksomhetene legger tilstrekkelig vekt på elektronisk informasjonsutveksling og gjenbruk på tvers i forvaltningen.

### **Inngrepspunkt**

Skal offentlig sektor få en god prioritering og samordning av behov og løsninger på tvers av felleskomponenter, felleskomponentforvaltere og sektorer mener vi det er *fire sentrale inngrepspunkt* rundt de utfordringer som er tatt opp foran:

- Et konsensusfremmende forpliktende utvalg på departementsnivå.
- Et konsensusfremmende forpliktende *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå, understøttet av hensiktsmessige underutvalg på taktisk ledernivå og fagnivå.
- Et samordningsdepartement med et samordningssdirektorat som bindeledd mellom og understøttelse av de konsensusbaserte utvalgene.
- Inkludering av kommunesektoren i relevante utvalg på virksomhetsnivå.

Etter vår vurdering ligger de viktige og riktige samordningspunktene innenfor IT-området nettopp i overgangen mellom departementsnivå og virksomhetsnivå, dvs. hos departementene i rollen som etatsstyrere og hos virksomhetenes toppledere. Vi mener det er viktig og riktig å opprettholde skillet mellom departementene som samlede mål- og premissgivere og virksomhetene som samlede gjennomførere. Vi foreslår derfor to adskilte utvalg. Samtidig må de to utvalgene bindes sammen slik at departementsnivået blir understøttet av tydelige omforente og samordnede råd og anbefalinger fra virksomhetsnivået på en god måte. Det naturlige bindeleddet her finnes allerede gjennom FAD/Difilinen, som nettopp har helhetlig IT-samordning som linjeansvar.



FIGUR 8: FORPLIKTENDE KONSENSUSFREMMENDE FORA

Forslagene om disse to utvalgene er forankret i en gjennomgående og svært tydelig tilbakemelding fra våre informanter om at det nå må etableres en helhetlig, samordnende og forpliktende beslutningsstruktur rundt nasjonale felleskomponenter og strategisk IT-utvikling i offentlig sektor som omfatter både departementsnivå og virksomhetsnivå. FAOS-rapporten (FAD, 2007) tok opp de samme utfordringene som vi har gjort her og skisserte også en modell med en tilsvarende helhetlig styringsstruktur på både virksomhetsnivå og departementsnivå. Denne har ennå ikke resultert i noen konkret oppfølging. Vi bygger videre på FAOS-rapportens vurderinger og grunnleggende anbefalinger, samtidig som vi justerer litt på innretning.

Formålet med denne utvalgsstrukturen er mer koordinerte og helhetlige prioriteringer og beslutninger innenfor det tverrsektorielle IT-området. Gjennom etablering av *departementsutvalget*<sup>60</sup> på departementsnivå og *strategisk topplederutvalg*<sup>61</sup> på virksomhetsnivå, sikres etter vår vurdering de nødvendige og viktige koblingene både horisontalt mellom sektorer og vertikalt mellom hovednivå. Et departement har i dag to hovedroller: som sekretariat for politisk ledelse og som iverksetter av vedtatt politikk, herunder styring av etater og underliggende virksomheter. Innenfor rammen av etatsstyringen gir noen departement fullmakter til et direktoratsnivå om å lede ytre etat. Sektoransvaret og den tilhørende overordnede mål- og resultatstyringen slik den er definert i økonomiregelverket, vil imidlertid alltid ligge igjen i departementene, uavhengig av i hvilken grad de delegerer styringsfullmakter til et direktorats-

<sup>60</sup> *Departementsutvalget* eller annet hensiktsmessig navn.

<sup>61</sup> Strategisk topplederutvalg som vi mener dagens Skate kan danne grunnstammen i og gjerne kan hete Skate videre.

---

nivå. Det er nettopp denne premissgiverrollen i etatsstyringen vi mener må samordnes på departementsnivå.

Vi har som tidligere vist i 0-alternativet foreslått at linjeansvaret og mål- og resultatstyring skal være grunnleggende styringsprinsipper også i styringen av felleskomponenter. Dette opprettholdes i vårt forslag her, samtidig som vi får to tverrsektorielle samordningsfora med både beslutningsmyndighet og samordningskraft. I praksis innebærer forslaget at vi samler fire aktørgrupper i to konsensusfremmende og forpliktende utvalg, henholdsvis på departementsnivå og strategisk toppledernivå i virksomhetene. På begge nivå samles de aktørene som sitter på linjeansvaret og beslutningsmyndigheten for de nasjonale felleskomponentene sammen med et representativt utvalg av de aktørene som får rammevilkårene og handlingsrommet sitt påvirket av beslutningene de første har myndighet til å ta. Sammen med et tydeligere helhetlig mandat for de nasjonale felleskomponentene, slik vi har foreslått som tiltak tidligere, mener vi dette vil gi det nødvendige grunnlaget for å utarbeide gode omforente og forpliktende strategier, løsninger, anbefalinger og beslutninger på både strategisk virksomhetsnivå og etatsstyrenivå i departementene. Den som formelt tar beslutningen er fremdeles den som sitter med det formelle linjeansvaret og myndigheten, men beslutningen blir tatt under møtet i utvalget.

Et viktig utgangspunkt for forslaget er at utredningsinstruksen her ikke anses som god nok som samordningsmekanisme alene, selv om prinsippene i den vil være et viktig grunnlag i saksforberedelsene. En ting er å ta beslutninger innenfor hovedsaklig eget linjeansvarsområde på eget etatsstyrerkontor ut fra høringsuttalelser. Noe annet er å arbeide seg frem til beslutninger med store konsekvenser for andre sektorer, gjennom en konsensusfremmende prosess sammen med representative ledere på tilsvarende nivå som får vesentlige rammevilkår formet av beslutningen. Begge prosessene må selvsagt baseres på gode saksforberedelser og beslutningsgrunnlag, men når beslutningene gjelder så krevende og betydningsfulle samordningstemaer som nasjonale felleskomponenter og andre strategiske IT-valg for offentlig sektor samlet, mener vi konsensusforaene gir et mye bedre grunnlag for gode omforente beslutninger på tvers av sektorer. Det er behandlingen i samordningsutvalgene som etter vår vurdering best ivaretar regjeringens felles mål og føringer. Tilsvarende gjelder for utforming av omforente behov, anbefalinger og prioriteringer på virksomhetsnivå.

Skal prosesser og beslutninger i organisatoriske strukturer bli gode, kreves tydelige mål og forventningsavklaringer, klare ansvars og rolledefinisjoner, tydelige prosessbeskrivelser og gode saksgrunnlag. Dette må utarbeides her som for tilsvarende prosesser i sektorlinjene. Med klare omforente anbefalinger fra *strategisk topplederutvalg* bør *departementsutvalget* ha et godt behandlings- og beslutningsgrunnlag. Prosessene bør likevel tidsmessig etableres slik at det gir tilstrekkelig rom for intern forhåndsvurdering i aktuelle departement i forkant. Samtidig er det etter vår vurdering avgjørende at representasjonen i *departementsutvalget* er på et nivå som gir handlingsrom og beslutningsdyktighet i den konsensusfremmende prosessen. Det krever etter vår vurdering at deltakerne i *departementsutvalget* er på minimum ekspedisjonssjefsnivå. Tung lederinvolvering fra departementssiden slik at reelle og forpliktende

---

beslutninger kan tas, er også sterkt fokusert som kritisk suksessfaktor i de tilbakemeldinger vi har fått gjennom arbeidet med dette.

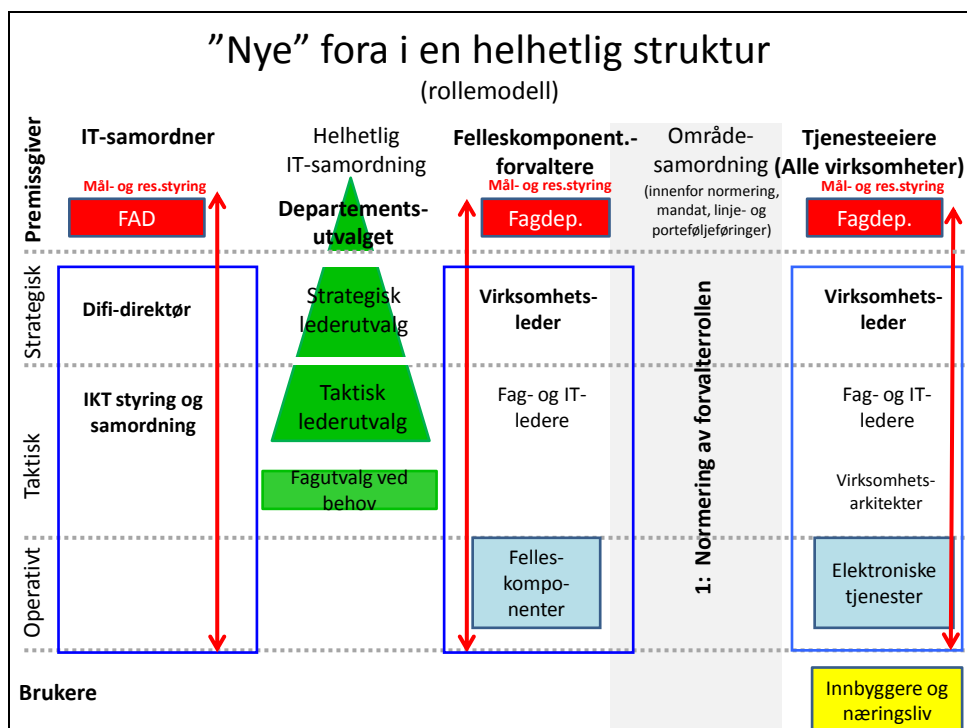
*Strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå er som *departementsutvalget* avhengig av gode saksforberedelser. I Difis undersøkelse (2010) om erfaringer fra organisering av tverrgående oppgaver trekkes de gode erfaringene fra EFFEKT-programmet<sup>62</sup> spesielt frem både når det gjelder departementsinvolvering og det å ha flere fora med representasjon fra hvert nivå i basisorganisasjonene. Programmet har bl.a. etablert et forberedende programråd der samarbeidspartene deltar på fagnivå.

Vi mener det er helt avgjørende med et tilsvarende Taktisk lederutvalg i den forberedende faglige behandlingen før behandling i *strategisk topplederutvalg*. Dette for å sikre en hensiktsmessig konsensusfremmende helhetsbehandling av saker som trenger omforente løsninger på både strategisk og taktisk nivå. Uten slike forberedende prosesser i Taktisk lederutvalg vil de strategiske beslutningene kunne bli tatt uten tilstrekkelig faglig forankring og understøttelse i virksomhetene. Det kan også skape en uheldig ubalanse i makt- og avhengighetsforholdet mellom de enkelte virksomhetene til fordel for sekretariatet for strategisk lederutvalg, som egentlig primært skal ha en samordnerrolle og sikre tilstrekkelig tverrsektoriell involvering og konsensus.

I tillegg til Taktisk lederutvalg vil det ut fra sakstype kunne være behov for faglige utredninger i mer ad-hoc baserte tverrsektorielle utvalg avhengig av sakstype. Dette vil kunne erstatte andre råd, utvalg eller arbeidsgrupper som i dag gjør tilsvarende jobb innefor avgrensede samarbeidsområder eller sektorer. I tilknytning til felleskomponenter vil vi spesielt peke på den viktige rollen til virksomhetsarkitekter som med fokus i mål, ansvarsområder og kjente arbeidsprosesser kan analysere hensiktsmessigheten av eksisterende organisering, prosesser og teknologibruk, og se hvordan ny funksjonalitet i felleskomponenter kan påvirke fornyings- og gevinstpotensialet i virksomhetene. Å la virksomhetsarkitekter fra ulike virksomheter finne omforente forslag på felles utfordringer kan i flere sammenhenger være et svært viktig beslutningsgrunnlag for ledere på både taktisk og strategisk nivå og gi gjensidig lærings- og løsningsnytte på tvers av virksomheter. Den helhetlige utvalgsstrukturen plassert inn i en rollemodell med de viktigste aktørgruppene rundt felleskomponenter ser ut som i figuren under.

---

<sup>62</sup> EFFEKT er et program som berører alle instansene i utlendingsforvaltningen som driver med enkeltsaksbehandling etter utlendingsloven. Utlendingsdirektoratet (UDI) ved direktøren er programeier.



FIGUR 9: NYE FORA I EN HELHETLIG STRUKTUR

Utvalgsstrukturen på virksomhetsnivå blir slik mer kompleks og krevende enn på departementsnivå. Det handler likevel i hovedsak om det samme som vi nevnte over – tydelige mål og forventningsavklaringer, klare ansvars og rolledefinisjoner, tydelige prosessbeskrivelser og gode saksgrunnlag både i og mellom de utvalg som skal og må involveres og inn mot relevante linjeorganisasjoner. Skal en lykkes i slike prosesser må en samtidig ha et sekretariat som er tilstrekkelig og profesjonelt bemannet både merkantilt og faglig. Etter vår vurdering vil som nevnt FAD som samordningsansvarlig departement innenfor IT-området naturlig være den som leder og er ansvarlig sekretariat for *departementsutvalget*, mens Difi som FADs direktorat naturlig vil ha tilsvarende rolle for Strategisk lederutvalg med underliggende støtteutvalg. På den måten vil det som nevnt også automatisk eksistere et naturlig bindeledd mellom de to utvalgene gjennom den eksisterende samordningslinjen FAD/Difi som nettopp har IT-samordning som formål. *Departementsutvalget* og Strategisk topplederutvalg blir slik plassert naturlig inn som en tverrsektoriell samordningsmekanisme som dekker både den horisontale og vertikale dimensjon.

Vi har ikke som mål her å skissere alle sider ved det regime av mål, forventninger, roller, prosessbeskrivelser m.v. som må etableres rundt de utvalg vi foreslår. Det må gjøres av de sekretariat som får ansvaret for å støtte opp under utvalgene i samråd med utvalgene. Noen sentrale elementer nevnes likevel her. De må endelig utformes ved etablering av utvalgene.

*Departementsutvalgets* viktigste mål vil være å sikre en helhetlig strategi, prioritering og finansiering rundt den overordnede premissgivende styringen av de nasjonale felleskomponentene og sikre en hensiktsmessig porteføljestyring av de nasjonale felleskomponentene på departementsnivå.

*Departementsutvalget* bør ta endelig stilling til overordnede prioriteringer,

---

ansvarsfordeling, mandat og rammer for de enkelte nasjonale felleskomponentene. De bør behandle spesielle årlige mål for felleskomponentforvalterne som er tverrsektorielt viktig, og være sentrale i en årlig evaluering av om felleskomponentene har fungert i samsvar med tverrsektorielle forventninger og forpliktelser. Beslutninger eller konflikter som har en karakter som må løftes til regjeringen bør ha en samordnet anbefaling fra *departementsutvalget*. Møtene i *departementsutvalget* bør etter vår vurdering tidsmessig knyttes fast til prosessene rundt statsbudsjettet, årsrapporteringene i etatsstyringen og utformingen av tildelingsbrev, med anslagsvis 3-4 møter i året.

*Strategisk topplederutvalgs* viktigste mål vil være å sikre god tverrsektoriell IT-samordning gjennom strategisk fokus og tydelige strategiske anbefalinger og beslutninger rundt muligheter, utfordringer, målbilder, strategier og tiltak for tverrsektoriell e-forvaltning i offentlig sektor. Utvalget vil være rådgivende porteføljestyre av nasjonale felleskomponenter gjennom tydelige konsensusanbefalinger til *departementsutvalget* om prioriteringer, ansvarsfordeling, mandat og rammer for de enkelte nasjonale felleskomponentene. *Strategisk topplederutvalg* bør videre ta forpliktende strategiske konsensusbeslutninger om videre prioritering og styring av de nasjonale felleskomponentene. De bør også gjennomføre samordnet evaluering av de nasjonale felleskomponentene med forpliktende handlingsorienterte konsensuskonklusjoner. En spesielt viktig funksjon for *strategisk topplederutvalg* vil være å peke ut eller peke på strategiske styringsråd for sentrale tverrsektorielle satsninger og fellesprosjekt av stor samfunnsøkonomisk betydning. I spesielt viktige satsinger kan utvalget selv eller deler av utvalget fungere i denne funksjonen, men den viktigste funksjonen er utpekingsansvaret. Også møtene i Strategisk lederutvalg bør tidsmessig knyttes fast til prosessene rundt statsbudsjettet, årsrapporteringene i etatsstyringen og utformingen av tildelingsbrev. Samtidig må de innpasses med møtene i *departementsutvalget* som en på noen områder skal understøtte. Vi tror en møtefrekvens med anslagsvis 4-5 møter i året vil være hensiktsmessig.

Taktisk lederutvalg vil ha en viktig støttefunksjon for Strategisk lederutvalg, spesielt i den taktiske delen av den overordnede porteføljestyringen av nasjonale felleskomponenter. Taktisk lederutvalg vil være den viktigste prosesspartneren til porteføljeadministrator for felleskomponenter inn mot det prioriteringsregime *strategisk topplederutvalg* og *Etatsstyreverutvalget* representer. Porteføljeadministratorfunksjonen vil naturlig ligge til Difi som ansvarlig samordningsdirektorat på IT-området.

Behov og forslag må i et slikt styrings- og forvaltningsregime kunne meldes inn til porteføljeadministrator av både de som er felleskomponentforvaltere og fra offentlige virksomheter generelt. Hos porteføljeadministrator bør behovene og forslagene grupperes og forhåndsvurderes opp mot øvrige komponenter som alt er i den nasjonale porteføljen, og behandles i taktisk lederutvalg som grunnlag for en strategisk vurdering i Strategisk lederutvalg. På bakgrunn av prioriteringer og ansvarsbeslutninger der bør nødvendige analyser, utkast til endelig mandat og øvrige beslutningsdokumenter utarbeides i samarbeid mellom den forvalter som naturlig vil få ansvaret, porteføljeadministrator og eventuelle andre sentrale aktører. Resultatet her bør videre behandles i taktisk

---

lederutvalg, før Strategisk lederutvalg tar endelig konsensusbeslutning innenfor gjeldende rammer, eller endelig konsensusanbefaling for tiltak som er av en slik karakter at de må behandles i *departementsutvalget*.

Når det gjelder sammensetning av de sentrale utvalgene er det et stort antall enheter på både departementsnivå og virksomhetsnivå. Siden utvalgsstrukturen bør være en konsensusfremmende og forpliktende utvalgsstruktur må linjene til de som de tyngste beslutningene gjelder – de nasjonale felleskomponentforvalterne - være representert i utvalgene. Det samme bør linjene til sentrale tverrsektorielle samordnere og linjene til spesielt tunge samfunnskritiske virksomheter - der beslutningene får størst politisk og samfunnsøkonomisk konsekvens. I tillegg er det et viktig poeng å sørge for en sammensetning som er håndterbar i størrelse og samtidig sikrer en bred tverrsektoriell inkludering i noe som egentlig handler om tilrettelegging for og stimulering til bred og omfattende fornying og gevinstrealisering i alle sektorer og virksomheter.

Vi regner med at departementene finner en hensiktsmessig måte å peke ut deltakere i *departementsutvalget*. Når det gjelder *strategisk topplederutvalg* mener vi det vil være hensiktsmessig for å få både tilstrekkelig beslutningskraft, tyngde og involvering med noen faste representanter og noen rullerende representanter valgt av de øvrige strategiske topplederne. Slike valg kan i dag enkelt gjøres elektronisk og vil etter vår vurdering nettopp styrke utvalgene karakter som brede inkluderende utvalg med betydning for alle som kan gi sin stemme under valgene. De faste representantene bør etter vår vurdering være representanter fra virksomheter på direktoratsnivå med

- linjeansvaret for nasjonale felleskomponenter
- et sentralt tverrsektorielt samordningsansvar
- ansvar for spesielt samfunnskritiske fagområder
- fremtredende rolle som spydspiss i fornying gjennom eForvaltning

De øvrige representantene i *strategisk topplederutvalg* bør kunne velges blant alle topplederne i statlige virksomheter som er innenfor forvaltningsstrukturen.

Vi ser i utgangspunktet for oss at de to utvalgene vil ha inntil 10 representanter hver. Vi mener også at det er viktig at kommunesektoren er representert med KRD på departementsnivå og en hensiktsmessig representasjon i *strategisk topplederutvalg* og tilhørende underutvalg. Hvem dette skal være bør imidlertid sees i sammenheng med og tas stilling til i arbeidet som nå er i gang i FAD og KRD-regi i samarbeid med KS og Difi, for å synliggjøre nye styrings- og organiseringsmuligheter innen IT-området for kommunene og mellom kommune og stat.

I hvilken grad FAD som ansvarlig for den helhetlig IT-samordningen på departementsnivå ønsker å fortsette med eksisterende fora som eKontaktgruppen bør departementet vurdere ut fra formålet disse har. Vi vil imidlertid tydelig presisere at formålet med den styringsstruktur som her er skissert er å skape en konsensusfremmende forpliktende beslutningsarena som på en samordnet måte kan følge opp regjeringens konsensusbeslutninger på tverrsektorielle områder. Det krever etter vår vurdering en helt annen

---

tilnærming, kraft og forberedelse enn tradisjonelle uforpliktende rådgivnings- og informasjonsorgan.

Etter vår vurdering er denne utvalgsstrukturen vi her har foreslått av avgjørende betydning for en helhetlig og god tverrsektoriell IT-samordning i fremtiden i offentlig sektor. Gjennom tydelige omforente og forpliktende anbefalinger og beslutninger bør disse utvalgene på vegne av fellesskapet sikre mer helhet både mellom de nasjonale felleskomponentene og i forhold til strategiske IT-satsinger for øvrig i offentlig sektor. Dette slik at de nasjonale felleskomponentene faktisk fremstår som den felles resurs de bør være på tvers av virksomhets- og sektorgrenser, og at videreutviklingen av dem skjer innenfor en helhetlig prioritert ramme og ikke ut fra enkelte departements eller virksomheters prioriteringer alene.

### **Forslag til tiltak**

Hovedtiltakene ved en styrking av samordningen innen dette området bør etter vår vurdering være:

- Etablere et tverrsektorielt bredt, konsensusfremmende og forpliktende *departementsutvalg* basert på disse forutsetningene:
  - Et klart formål om samordnet IT-styring av nasjonale felleskomponenter gjennom en porteføljestyring understøttet av et *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå.
  - Som lytter til og bygger på samordnede og omforente anbefalinger fra et *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå.
  - Det tas tydelige konsensusbeslutninger innenfor deltakernes myndighet og der tydelige konsensusanbefalinger gis der myndigheten ligger lenger oppe i hierarkiet.
  - Forpliktelser og forventinger til etatsstyringen av felleskomponentforvaltere uttrykkes og følges opp gjennom resultattilbakemeldinger og fellesevalueringer.
- Etablere et tilsvarende tverrsektorielt bredt, inkluderende, konsensusfremmende og forpliktende *strategisk topplederutvalg* som skal ha en sentral tverrsektoriell samordningsrolle for eForvaltning på virksomhetsnivå og i porteføljestyringen av nasjonale felleskomponenter opp mot *departementsutvalget*.
- Etablere hensiktsmessige støtteutvalg til strategisk topplederutvalg på taktisk ledernivå og på fagnivå ved behov.

## **5.5 Helhetlig prioritering i en felles arkitektur**

Vi har tidligere avgrenset vårt hovedfokus i denne rapporten til nasjonale felleskomponenter. Dette for å få et tydelig prioriteringsfokus på de felleskomponentene som er viktigst og har størst samfunnsøkonomisk betydning for offentlig sektor samlet. Gjennom forslaget om en utvalgsstruktur og et overordnet porteføljestyringsregime i forrige kapittel, foreslo vi en mekanisme for å få denne viktige prioriteringen til å skje hos de som etter vår vurdering bør gjøre den, først de strategiske topplederne i virksomhetene som er ansvarlige for å nå departementenes mål, og deretter i departementene som er de sentrale premissgiverne for både felleskomponentforvalterne og de øvrige virksomhetene. Samtidig presiserte vi viktigheten av at disse beslutnings-



---

nivåene var godt understøttet av faglige konsensusprosesser og utvalg på ulikt nivå tverrsektorielt mellom virksomhetene.

Vårt fokus videre her er rettet mot den helheten av felles ressurser som nasjonale felleskomponenter inngår i, og behovet for å se de viktigste av disse i sammenheng med styring og forvaltning av felleskomponenter.

### **Utfordringer ved dagens situasjon**

I IT-meldingen plasseres felleskomponenter som en del av en felles arkitektur, og det sies:

*Målsetjinga med samordna IKT-arkitektur er å få ulike elektroniske system til både å passe og å arbeide godt saman. Ein velfungerande IKT-arkitektur i offentleg sektor kan både bidra til betre brukarorientering og til meir effektiv offentleg ressursutnytting.*

Et annet sentralt element er standarder og det er her vanlig å operere med tre grupper:

- *Teknisk standard*: standarder for hvordan IT-systemer skal være utformet, herunder også brukergrensesnitt og grensesnitt mot andre IT-systemer.
- *Semantisk standard* (menings- eller fortolkningsmessig standard): standarder som klargjør det betydningsmessige innholdet av data.
- *Organisatorisk standard*: standarder som klargjør organisatoriske, rollemessige, prosessuelle eller avtalemessige forhold mellom samhandlende parter.

Når relevant myndighet har gjort slike standarder obligatoriske eller anbefalte for hele eller større deler av forvaltningen, kalles disse oftest *forvaltningsstandarder*.

Om forvaltningsstandarder sier IT-meldingen:

*Elektronisk samhandling internt i ei verksemd, mellom verksemdar eller med innbyggjarar og næringsliv, føreset at IKT-løysingane kan «snakke saman». Då treng vi felles standardar som sikrar at grenseflatene mellom systema fungerer som dei skal.*

....

*Standardar spelar ei rolle på alle nivå i strukturen. Dei legg til rette for at IKT-systema i kvar einskild organisasjon kan fungere saman. I tillegg er dei viktige for samspelet med felles offentlege IKT-komponentar, og for grensesnittet mot omverda.*

IT-meldingen viser slik at det er en tett kobling mellom felleskomponenter og forvaltningsstandarder. Dersom nasjonale felleskomponenter skal fungere etter forutsetningene og kunne brukes bredt i forvaltningen, er det en forutsetning at hensiktsmessige organisatoriske, semantiske og tekniske forvaltningsstandarder er på plass senest når felleskomponenten er tilgjengelig og trolig lenge før. Felleskomponenter skal fungere i samspill med komponenter og systemer hos tjenesteeierne. Disse trenger dermed også å ha implementert de samme standardene for at felleskomponentene skal kunne brukes i elektroniske tjenester.

---

Viktigheten underbygges av Riksrevisjonens undersøkelser. I Dokument 3:12 (2007-2008) sier Riksrevisjonen at deres undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor viser at manglende måloppnåelse knyttet til sikkerhetsløsninger, forvaltningsstandarder og felles IT-arkitektur har medført at gjennomføringen av andre tiltak er blitt forsinket. Riksrevisjonene sier videre at selv om Fornyings- og administrasjonsdepartementet har satt i gang mange og ulike tiltak for å legge til rette for tverrgående utveksling av informasjon, er det ikke gjort en klar prioritering. Riksrevisjonen sier også at en fragmentert IT-utvikling, der virksomhetene utvikler systemer uavhengig av overordnede krav til standardisering og arkitektur, vil føre til at mange virksomheter har systemer som ikke "snakker sammen".

Dette synliggjør etter vår vurdering et klart behov for at de overordnede prioriteringene rundt ansvaret for og utvikling av viktige forvaltningsstandarder i elektronisk samhandling, bør gjøres i det samme prioriterings- og porteføljestyreingsregime som vi i forrige kapittel har foreslått for nasjonale felleskomponenter.

Frem til nå har Standardiseringsrådet som uavhengig fagråd vært hovedansvarlig for den prioritering som har vært gjort innen obligatoriske og anbefalte standarder i forvaltningen. Rådet har vært bredt sammensatt, men det har manglet en tydelig og tverrsektorielt bred forankring i de strategiske prioriteringene offentlige virksomheter må gjøre for å nå de mål overordnede departement har satt. Å sikre en slik forankring er etter vår vurdering nå nødvendig.

### **Inngrepspunkt**

Skal nasjonale felleskomponenter kunne brukes på en god måte mener vi det er *to sentrale inngrepspunkt* rundt den helheten felleskomponenttilbudet er en del av:

- Se nasjonale felleskomponenter og etablerte forvaltningstandarder som en gjensidig avhengig kjerne i en felles IT-arkitektur for offentlig sektor.
- Sørg for at videreutviklingen av kjerneområdene i denne felles arkitekturen prioriteres, porteføljestyres og forvaltes som en helhet etter samme prinsipp som tidligere er skissert for nasjonale felleskomponenter.

Ved opprettelsen av Difi tok Difi over rollen som sekretariat for Standardiseringsrådet i utformingen av forslag til fornyingsministeren om obligatoriske og anbefalte forvaltningsstandarder for offentlig sektor. Standardiseringsrådet gir nå anbefalinger til Difi som forvalter referanse-katalogen over obligatoriske og anbefalte forvaltningsstandarder. Det er FAD som på Difi og Standardiseringsrådets anbefaling endelig beslutter obligatoriske standarder gjennom endring i forskrift om IT-standarder.

Difi har i 2010 også fått en sterkere faglig rolle inn mot felleskomponenter. Dette har spesielt vært tilknyttet utformingen av denne rapporten om styring, forvaltning, finansiering og prioritering av felleskomponenter. På bakgrunn av dette og våre erfaringer fra standardiseringsarbeidet, mener vi det nå bør iverksettes en sluttoppfølgning av IKT-meldingens planlagte tiltak om å etablere eller formalisere innholdet i en overordnet felles arkitektur for offentlig sektor.

---

Vi anser de siste års arbeid med standardisering, metadata og felleskomponenter som å være et viktig grunnlagsarbeid for nettopp det.

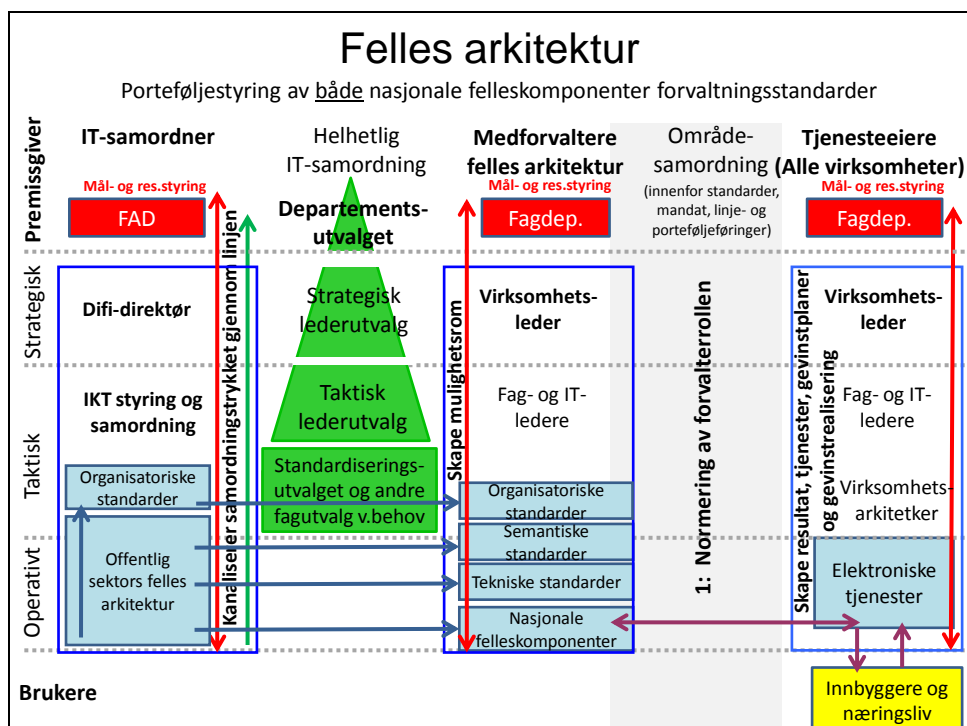
I vårt arbeid til nå med en felles arkitektur baserer vi oss på fundamentet som IKT-meldingen skisserer, men vi har ikke slutført våre faglige analyser om hvordan offentlig sektors felles arkitektur endelig bør uttrykkes. Kjernen slik vi foreløpig ser det, er en distribuert ansvarsmodell med flere medforvaltere som hver kan ha ansvar for en eller flere deler. Nasjonale felleskomponenter som kan ha ulike forvaltere, er nettopp slike deler i en felles arkitektur. Tilsvarende ansvarsdeling finnes allerede i dag innenfor standardområdet, der for eksempel Riksarkivet har et sentralt forvaltningsansvar tilknyttet NOARK. Det kan imidlertid være behov for å tydeliggjøre eller avklare dette ansvaret noe sterkere for tekniske standarder tilknyttet denne. Dette kan det også være behov for m.o.t. flere virksomheter med tilsvarende naturlige rolle som medforvalter i en felles arkitektur. Det bør også vurderes om det bør gjøres en tydelig ansvars plassering for ulike sentrale semantiske områder som trenger et sterkere fokus på semantisk standardisering.

Nøkkelen som binder arkitekturen sammen vil uansett være et systematisk sett av overordnede organisatoriske forvaltningsstandarder. Disse bør etter vår vurdering forvaltes av Difi som en naturlig forvalter av sammensetningen av offentlig sektors felles arkitektur. Arkitekturprinsippene som regjeringen har vedtatt, er en slik overordnet forvaltningsstandard som Difi alt har forvaltningsansvaret for. Ulike medforvaltere vil videre under et slikt overordnet regime kunne ha ansvar for ulike organisatoriske, semantiske og tekniske forvaltningsstandarder.

En rollemodell som inkluderer ansvaret for standarder, nasjonale felleskomponenter og det overordnede ansvaret for en felles arkitektur, er vist i figuren under. Den forsøker også å illustrere at bindeleddet i arkitekturen er en henvisning til de delene ulike medforvaltere har ansvaret for, slik referansekatalogen i dag gjør for standarder. Referansekatalogen kan på denne måten utvides til å dokumentere hele arkitekturen. Rollemodellen i figuren under illustrerer også det som er hovedpoenget i dette tiltaksområdet: at prioriteringen innenfor utviklingen av viktige standarder bør inkluderes i det helhetlige prioriterings- og porteføljestyrringsregime vi tidligere har skissert for nasjonale felleskomponenter. De endelige prioriteringene vil da skje i *departementsutvalget*<sup>63</sup>, strategisk lederutvalg eller taktisk lederutvalg avhengig av hvor store konsekvenser eller føringer prioriteringene medfører for de virksomheter og departement som er forvaltningsansvarlige for standardene, og med det også oppfølgingen av prioriteringene. Det vil på denne måten være de primære virksomhetsmålene og de prioriterte virksomhetsbehovene i offentlig sektor samlet som styrer utviklingsprioriteringene av både nasjonale felleskomponenter og de viktigste forvaltningsstandardene i offentlig sektor.

---

<sup>63</sup> jf. den foreslåtte utvalgsstrukturen i forrige kapittel



FIGUR 10: STYRING OG FORVALTNING AV FELLES ARKITEKTUR I OFFENTLIG SEKTOR

En slik felles arkitektur vil kunne benyttes av de enkelte virksomhetenes interne arkitektur og slik skape en helhetlig arkitektur for offentlig sektor. Informasjonssikkerheten IKT-meldingen fokuserer på, vil naturlig implementeres både som organisatoriske forvaltningsstandarder på overordnet felles nivå og gjennom den enkelte ansvarliges implementering av organisatoriske og tekniske standarder både i de nasjonale felleskomponentene og i de enkelte virksomhetsarkitekturer. Det vil også kunne være riktig å etablere egne organisatoriske standarder som gjør det mulig for virksomheter som kan tilby felleskomponenter som ikke når opp som nasjonale felleskomponenter, å selvdeklare disse inn i offentlig sektors felles arkitektur og slik gjøre dem tilgjengelig for andre på en systematisk måte. Det er imidlertid svært viktig at det da etableres tydelige krav til slike selvdeklarte felleskomponenter.

Dette er en skisse til oppbygging av en felles arkitektur som etter vår vurdering må slutføres i 2011. I denne sammenheng har hovedpoenget vært å foreslå at styringen og forvaltningen av nasjonale felleskomponenter ikke bør skje som en selvstendig aktivitet, men som en integrert del av en styring og forvaltning av prioriterte deler i en felles arkitektur. Disse arkitekturdelenene bør etter vår vurdering sees i sammenheng og prioriteres ut fra et formål om å skape en helhetlig eForvaltning i offentlig sektor, basert på virksomhetenes omforente behovsprioriteringer.

#### Forslag til tiltak

Hovedtiltakene ved en styrking av samordningen innen dette området bør etter vår vurdering være:

- Formelt å etablere offentlig sektors felles arkitektur med basis i nasjonale felleskomponenter og referansekatalogens forvaltningsstandarder (med arkitekturprinsippene som en vedtatt standard).

- 
- Inkludere prioriteringen av behov for standarder i det samme styrings- og forvaltningsregime som for nasjonale felleskomponenter.
  - Inkludere nåværende standardiseringsråd som et fagutvalg inn i en helhetlig sammenhengende utvalgsstruktur under *strategisk topplederutvalg*.

## 5.6 Økt fornyingstrykk gjennom linjene

Selv med et sett nasjonale felleskomponenter tilgjengelig som et nytt stort mulighetsrom, vil den viktigste og kanskje største utfordringen stå igjen for å nå de egentlige målene bak felleskomponentene: Nye og bedre elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv fra alle offentlige virksomheter og en effektivisering og gevinstrealisering som er brukt til å styrke tjenestetilbudet på prioriterte områder. Vårt fokus videre er derfor rettet mot det potensielle samordningsbehovet rundt hvorfor offentlig sektor egentlig trenger felleskomponenter – den fornying og effektivisering i hver enkelt virksomhet og sektor som IT og felleskomponentene skal være virkemiddel for.

### Utfordringer ved dagens situasjon

Det ligger som en del av linjeansvaret at det er den enkelte virksomhet og sektor som må identifisere egne utviklingsmuligheter og gevinstpotensialer, prioritere og å utvikle nye elektroniske tjenester for egen virksomhet og videre gjennomføre nødvendige omstillingsprosesser for å ta ut de gevinstene nye IKT-løsninger og nye arbeidsmåter sammen kan gi. Det er også disse grunnleggende analysene av virksomhetenes egne utviklingsmuligheter og gevinstpotensialer som egentlig bør være selve driverne bak nasjonale prioriteringer av felleskomponenter som virksomhetenes elektroniske tjenester trenger. Å stimulere til, prioritere og lede slike analyser og omstillingsprosesser krever selvsagt strategisk kompetanse innen fornying ved hjelp av IKT på både departementsnivå og virksomhetsnivå gjennom alle sektorlinjene.

Når ny teknologi er det sentrale strategiske virkemiddelet er dette også ofte ny kompetanse som må utvikles samtidig som den generelle styrings- og fornyingskompetansen styrkes og hensiktsmessige støtteverktøy utvikles. Dette synliggjøres også i Dokument 3:12 (2007-2008) der Riksrevisjonen peker på at nye og mer brukerrettede tjenester krever langt mer samarbeid enn tidligere mellom virksomheter om elektroniske løsninger. Nye tjenester krever ifølge Riksrevisjonen omstilling og organisatoriske tilpasninger som berører både den enkelte virksomhet og andre samarbeidspartnere. Dette er et lederansvar og både forvaltningsmeldingen og IKT-meldingen fokuserer på viktigheten av at lederne må se potensialet som ligger i IKT, samarbeide med andre om gode løsninger, og bruke IKT til målrettet og strategisk virksomhetsstyring.

Det er imidlertid etter vår vurdering klare indikasjoner på at den nødvendige fornyingskompetansen og hensiktsmessige støtteverktøy for ledere på ulikt nivå ennå ikke er tilstrekkelig utviklet. I Dokument 3:12 (2007-2008) peker Riksrevisjonen på at målet om økt elektronisk informasjonsutveksling i forvaltningen er svakt forankret både i fagdepartementene og i statlige virksomheter. Riksrevisjonen sier at tilstrekkelig kunnskap om IKT i departementene og virksomhetene er avgjørende for å sikre utvikling av gode løsninger for elektronisk informasjonsutveksling, men at en tredel av

---

virksomhetene i deres undersøkelse mener de ikke er i besittelse av den rette kompetansen.

Også flere av våre informanter er noe kritiske til den strategiske IKT-fornyingskompetansen som i dag er i departement og virksomheter. Den systematiske analysen av gevinstpotensialet i virksomhetene ved bruk av IKT og felleskomponenter som vi tok til orde for i kapittelet om et målrettet finansieringsprinsipp, synes tilsvarende å være lite utbredt i virksomhetene og lite etterspurt i etatsstyringen.

I Jansen og Berg-Jacobsens undersøkelse av IT-styring i norsk forvaltning (2010) har flere departement gjennom intervjuene etterlyst et klarere overordnet, forpliktende målbilde for hva en ønsker å oppnå med IKT-bruken i forvaltningen. Dette selv om IKT-målene i forvaltningsmeldingen er rimelig tydelig fokusert inn mot å skape en fornying og effektivisering i alle virksomheter som sektorlinjene er ansvarlige for. Tilbakemeldingene i Jansen og Berg-Jacobsens undersøkelse, kan etter vår vurdering understøtte både våre informanters syn og Riksrevisjonens funn, og indikere at flere etatsstyrere synes det er vanskelig å forstå IKT som et generelt strategisk virkemiddel for fornying i hver enkelt sektor. Savnet av klarere felles mål blir i det perspektiv et symptom mer enn et nødvendig tiltak. Dersom det er den strategiske fornyings-IKT- og eventuelt styringskompetansen som er for svak, er det primært denne som må styrkes. Riksrevisjonen peker i Dokument 3:12 (2007-2008) nettopp på at manglende kunnskap om hvilke muligheter IKT gir, er et hinder for utnyttelse av relevant felles informasjon og for videreutvikling av offentlige tjenester.

I Dokument 1 (2009-2010) om revisjonen for 2008 peker Riksrevisjonen også på at revisjonen har vist svakheter ved etatsstyringen i flere departementer. Svakheterne er blant annet knyttet til utforming av mål og resultatkrav, fastsettelse av styringsparametre og krav til rapportering. Resultatrapporteringen synliggjør ikke alltid om virksomhetens mål er nådd, og i enkelte tilfeller har revisjonen stilt spørsmål ved om rapporteringen er pålitelig og etterprøvbart. Videre er det i enkelte tilfeller stilt spørsmål ved om departementenes oppfølging av underliggende virksomheter har vært tilstrekkelig. Flere departement gir ifølge Riksrevisjonen uttrykk for at det arbeides med å videreutvikle mål- og resultatstyringen innenfor departementets ansvarsområde. Tilsvarende viser Jansen og Berg-Jacobsens(2010) undersøkelse stort sprik i etatsstyringen innen både IKT-området og etatsstyringen generelt. I flere departementer oppfattes IKT primært som et verktøy og ikke som et strategisk virkemiddel.

Slike svakheter og utfordringer kan etter vår vurdering forsterkes når det som skal fremmes, styres og følges opp i etats- og virksomhetsstyringen er et viktig fornyingsarbeid som krever en strategisk kompetanse som ikke er tilstrekkelig utbredt. Det påvirker etter vår vurdering direkte realiseringen av de tverr-sektorielle fornyingsmålene som ligger bak formålet med felleskomponenter, og det kan føre til en uheldig spiral. Manglende fornyingsfokus gir lite trykk på nasjonale felleskomponenter, og lite trykk på disse gir felleskomponenter som ikke fungerer tilfredsstillende som fornyingsvirkemiddel. Resultatet kan bli at

---

fornyings-, effektiviserings og gevinstrealiseringsarbeidet i offentlig sektor blir passivt, settes tilbake i forhold til potensialet, og drives av spesielt interesserte.

Alle eksemplene i Difis undersøkelse (2010) om tverrgående oppgaver peker på at en hovedutfordring er å legge til rette for og sikre gevinstrealiseringen i de enkelte virksomhetene. Tydeligst faste mekanisme rundt gevinstrealisering finner en etter vår vurdering i dag hos Altinn styrt av Brønnøysundregistrene og NHD. Der er det gjort tverrsektorielle grep med sikte på å styrke de enkelte virksomhetenes fokus på gevinstrealisering i oppfølgingen av nasjonale investeringer gjort i en tverrsektoriell felleskomponent. Dersom en offentlig virksomhet skal benytte Altinn, uavhengig av sektortilknytning, krever Altinn-organisasjonen utarbeiding av gevinstrealiseringsplaner for aktuelle tjenester. Nye tjenester i Altinn blir videre prioritert ut fra samfunnsøkonomisk betydning. Dette kan gi positive incitament til fokus på gevinstrealisering hos virksomheter som er aktive på elektronisk tjenesteutvikling, har tjenester med stort samfunnsøkonomisk potensiale og som ønsker å bruke Altinn.

Kravet fra Altinn kan imidlertid etter vår vurdering også virke som en sovepute for den ordinære etatsstyringen gjennom linjen. Kravet er slik vi ser det ikke noe incitament til virksomheter som ikke er opptatt av fornying, elektronisk tjenesteutvikling og gevinstrealisering. Det gir heller ikke noe trykk på den vertikale linjestyringen i forhold til å forvente at det blir gjennomført systematiske analyser av gevinstpotensialet i egne virksomheter og forvente at mulighetsrommet IKT og felleskomponenter har skapt blir utnyttet. I Difis undersøkelse (2010) pekes det nettopp på at gevinstrealiseringsplanene i større grad må forankres i departementene og i de ordinære etatsstyringslinjene dersom en skal lykkes i gevinstrealiseringen. Undersøkelsen viser også at dette er en utfordring. Det synes å være generelt liten kunnskap om og gode metoder for gevinstrealisering i virksomhetene og generelt for liten konkret oppmerksomhet om virksomhetenes arbeid med dette.

Tilsvarende erfaringer fremkommer i evalueringen av Høykom-prosjektene (Høykom, 2008). Evalueringen tyder på at linjene har vært lite involvert i gevinstrapportering. Inntrykket forsterkes av lite detaljerte gevinstrealiseringsplaner og gjennomgående svake beskrivelser av nytteeffekter og gevinster i prosjektenes sluttrapporter. Grunnlagsmaterialet viser at opplegget i for liten grad involverer linjen og at effekten i forhold til faktisk å realisere gevinster er begrenset.

Å uttrykke og følge opp forventninger om fornying, omstilling og gevinstrealiserings er etter vår vurdering et sentralt linjeansvar og ikke et ansvar som i større eller mindre grad bør skyves over på felleskomponentforvaltere, tilskuddsforvaltere eller andre tredjeparter. Det kan på sikt skjule den egentlige utfordringen. Det er linjen som skal prioritere ut fra egne virksomhetsmål og gevinstpotensialer, og det er gjennom linjene den egentlige fornyingen, omstillingen og gevinstrealiseringen må kreves og skje. Det er også gjennom linjen det må tas stilling til hvordan realiserte gevinster skal disponeres. Uten tydelig fokus, forventninger og oppfølging vertikalt gjennom linjen, blir det heller ikke noe horisontalt forventningstrykk på tvers av departement og

---

virksomheter i forhold til en videre styrking av felleskomponentene for å legge ytterligere til rette for det gevinstpotensialet som trolig finnes i offentlig sektor.

### **Inngrepspunkt**

Med linjeansvaret og mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp i offentlig sektor er det klart at fornyings- og gevinstrealiseringsansvaret ligger i linjen. Etter vår vurdering bør imidlertid ikke dette hindre en hensiktsmessig samordning som kan fremme god samlet ressursbruk og godt lederskap tverrsektorielt i offentlig sektor. Vi mener at det er en stor forskjell mellom å ha felles tverrsektoriell innsats på et område og det å gå bort fra linjeansvaret og mål- og resultatstyringsprinsippet. Dersom det første fører til det siste mener vi at innretningen er feil. Den tverrsektorielle innsatsen her må ha en innretning som samordningsmekanisme som styrker kompetansen, tilgjengelige verktøy og gjennomføringsevnen i linjen og ikke erstatter, svekker eller setter linjeansvaret til side.

Skal offentlig sektor få den fornying og effektivisering i hver enkelt virksomhet og sektor som felleskomponentene skal være et virkemiddel for, mener vi på denne bakgrunn at det er *tre sentrale inngrepspunkt* rundt de utfordringer som er tatt opp foran:

- Tilgjengeligheten av hensiktsmessige felles styringsverktøy og veiledninger på etatsstyrenivå og virksomhetsnivå tilknyttet styring og utnytting av mulighetsrommet ny teknologi og felleskomponenter gir.
- Kompetanseheving og nettverksbygging for etatsstyrere med fokus på etatsstyring av fornying, effektivisering og gevinstrealisering med utgangspunkt i ny teknologi.
- Kompetanseheving og nettverksbygging for strategiske og taktiske toppledere i virksomhetene med fokus på fornying, effektivisering og gevinstrealisering med utgangspunkt i ny teknologi.

Noen av de viktigste styringsverktøyene i en mål- og resultatstyring i offentlig sektor er gode styringsparametre forankret i tydelige mål. Slike styringsparametre kan etableres langs hele resultatkjeden og slik synliggjøre både en konkret resultattilstand og en utvikling over tid. Enkelte parametre kan også benyttes for å sammenligne virksomheter og tilstanden i statlig eller offentlig sektor samlet over tid.

Det er i dag ikke utviklet noe felles sett av aktuelle styringsparametre tilknyttet styring og utnytting av mulighetsrommet ny teknologi gir. Vi tror et slikt felles styringsparametersett kunne bidratt positivt til å forenkle og styrke både etats- og virksomhetsstyringen. Vi vil også spesielt vise til den naturlige koblingen det vi her tar opp har til FADs satsing på digitalt førstevalg. Gode nasjonale felleskomponenter er etter vår vurdering en forutsetning for digitalt førstevalg, og digitalt førstevalg representerer en sentral implementering frem mot de mål om fornying og effektivisering som ligger til grunn for nettopp profileringen av felleskomponenter. Felles styringsparametre vil derfor etter vår vurdering kunne forenkle styringen av både den generelle og den spesifikke fornyingssatsingen.



---

Det er etter vår vurdering også en fordel at departementene på denne måten hver for seg og sammen kan få, sammenstille og analysere likeverdige styringsparametre på tvers av virksomheter og sektorer. Dette kan benyttes systematisk og si noe om den samlede status for felles tverrsektorielle mål satt av regjeringen. Erfaringene kan eventuelt videre overføres til andre tverrsektorielle målområder senere. Dette kan også legge grunnlaget for at det ved eventuelt behov kan etableres et felles elektronisk rapporteringssystem på tverrsektorielle styringsparametre av stor styringsmessig betydning for departementene og regjeringen.

I kapittelet om et målrettet finansieringsprinsipp tok vi bl.a. til orde for et tydelig fokus på gevinstpotensialet ved ny teknologi og felleskomponenter i etats- og virksomhetsstyringen. Ett av tiltakene vi foreslo der var en egen veileder i analyse av offentlige virksomheters gevinstpotensiale ved fornying gjennom bruk av IKT og nasjonale felleskomponenter. Det er et tiltak som like naturlig hører hjemme her. Tilsvarende veiledninger bør etter vårt syn vurderes inn mot konkret omstillingsarbeid der nye elektroniske tjenester og nye arbeidsprosesser kan gi ønsket effektivitetsøkning, kvalitetsforbedring og eventuelt frigjøring av ressurser. Det å ha et bevisst forhold til det siste er spesielt viktig helt fra tiltak blir besluttet og gjennom hele utviklings- og omstillingsarbeidet. Drøftingen foran rundt hvem som bør kreve og følge opp gevinstrealiseringsplaner omhandler akkurat det.

Veiledninger om hvordan tildelingsbrev og etatsstyringsdialogen på en god måte kan styre og følge opp fornyings- og omstillingsarbeid bør også vurderes. Det er etter vår vurdering ingen grunn til de vesentlige forskjeller mellom departementene på dette området som bl.a. undersøkelsen til Jansen og Berg-Jacobsen (2010) viser. Dette handler etter vårt syn primært om kompetanseheving.

Rapporten *Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten* (FAD, 2008)<sup>64</sup> fokuserer på noe av det samme. Rapporten er tydelig på at der IKT inngår som et hjelpemiddel for å oppnå omstilling, omorganisering, endrede arbeidsmåter eller regelendringer, trengs det ikke bare IKT-faglig og økonomisk innsikt, men også innsikt i forhold som har med organisering, rutiner, kultur, motivasjon og ledelse å gjøre. Slike forhold påvirker styringen, og det kan være nødvendig å iverksette tiltak for å kunne ta ut en planlagt gevinst. Mange IKT-løsninger har funksjonalitet som ikke tas i bruk. I prosjekter over en viss størrelse må en derfor ha oppmerksomhet rettet mot innsikt og læring på nevnte områder.

Denne tverrdepartementale rapporten sier videre at i mange etater vil det være sjelden at man kjører store IKT-prosjekter, og erfaringen kan være liten. Et aktuelt tiltak som nevnes er å få hjelp gjennom innsikt fra eksterne. Kollega-vurdering (*peer review*) kan tenkes brukt i IKT-prosjekter. Et tema/en

---

<sup>64</sup> FAD, 2008: *Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten. Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe.*  
[http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Bedre\\_IKTsamordning.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Bedre_IKTsamordning.pdf)

---

problemstilling gjennomgås av 4-6 innsiktsfulle personer i løpet av for eksempel en arbeidsuke. Aktivitetene til kollegagruppen vil typisk være: Gjennomgang av nøkkeldokumenter, intervjuer med ansatte og interessenter, observere og gi en kort og konstruktiv analyse inkl. evt. avdekke risiko. Fremgangsmåten har ifølge rapporten mye til felles med kvalitetsrevisjon.

Dette er etter vår vurdering gode eksempel på aktuelle kompetansehevingsvirkemiddel. Skal det bli et mer tungt og varig fornyingsstrykk slik vi tror er nødvendig på dette området, må det imidlertid etter vår vurdering ligge en systematikk bak sammensetningen av virkemiddel. Vi tror derfor det bør utvikles og gjennomføres et helhetlig program for kompetanse og nettverksbygging for henholdsvis etatsstyrere og virksomhetsledere. For de siste kan det omfatte både strategisk og taktisk nivå.

I programbegrepet legger vi et omfattende sett av tiltak over en 3-5 års periode der systematiske etatsstyrerkonferanser og fornyings- og gevinstrealiseringskonferanser kan være det gjennomgående bindeleddet. Disse kan suppleres med hensiktsmessige nettverkskonstruksjoner som kan videreutvikles over tid. I nettverkene kan tydelige forpliktelser og forventinger blir uttrykt og fulgt opp. Fokuset i nettverkene må både representere inspirerende fornyelse og samtidig imøtekomme konkrete behov i utøvingen av egen styrings- og fornyingsrolle. Omfanget må være på et nivå som gir kontinuitet, men som samtidig ikke kjennes belastende.

Gjennomføringen av de program som må til for å understøtte et slikt fornyingsstrykk er selvsagt krevende. Det må derfor gjennomføres en vesentlig grundigere mål- og tiltaksanalyse og kostnadsestimering enn det vi har hatt muligheter til, før endelige beslutninger tas og mer detaljert planlegging og organisering starter. Vi vil samtidig peke på at strategisk IKT-kompetanse bare er en del av en eventuell slik programsatsing. Det er ledelses- og organisasjonsutvikling det egentlig handler om med fornying gjennom strategisk IKT-bruk som startpunkt og sentralt virkemiddel. Programmene bør derfor primært være ledet og drevet av miljøer med spisskompetansen på ledelses- og organisasjonsutvikling, godt supplert av strategisk IKT-kompetanse og strategisk etats- og virksomhetsstyringskompetanse. Vi har i vedlegg 2 foreslått en del aktuelle støttetiltak som kan være aktuelle i tilknytning til foreslåtte program.

De nasjonale felleskomponentene er som tidligere vist et sentralt virkemiddel i fornyingen og effektiviseringen av offentlig sektor. De representerer samtidig en ny dynamikk og gjensidig avhengighet mellom alle sektorene. Felleskomponentene skal sammen skape et helhetlig mulighetsrom for offentlige virksomheter, samtidig som dette bør være styrt av omforente behov nettopp hos virksomhetene.

De nasjonale felleskomponentene skal understøtte måloppnåelse om fornying, effektivisering og gevinstrealisering i alle sektorer, men ansvaret for å nå målene ligger, og må ligge, i de enkelte linjene. Dersom linjeansvaret og den strategiske IT-styringen gjennom linjen ikke blir styrket og fokusert på både departements og virksomhetsnivå, øker imidlertid etter vår vurdering risikoen

---

for at elektronisk tjenesteutvikling blir noe for spesielt interesserte virksomheter og ikke et viktig fornyings- og effektiviseringstiltak i offentlig sektor. Det er derfor vi har inkludert dette siste tiltaksområdet som et sentralt element i styringen og forvaltningen av nasjonale felleskomponenter.

### **Forslag til tiltak**

Hovedtiltakene ved en styrking av samordningen innen dette området bør etter vår vurdering i første omgang være:

- Utvikle/videreutvikle flere felles støtteverktøy og veiledninger på etatsstyrernivå og virksomhetsnivå rettet mot fornying, effektivisering og omstilling gjennom IT og felleskomponenter.
- Utvikle og gjennomføre et kompetanse- og nettverksprogram for etatsstyrere i departementene med fokus på hvordan IT kan sikre fornying, effektivisering og gevinstrealisering i virksomhetene.
- Utvikle og gjennomføre et kompetanse- og nettverksprogram for strategiske og taktiske toppledere i virksomhetene.

## **5.7 Kritiske suksessfaktorer**

Forvaltningsmeldingen er tydelig på at nasjonale felleskomponenter og samarbeid på tvers av virksomheter og forvaltningsnivå er svært sentralt for å nå viktige forvaltningspolitiske mål om fornying, effektivitet og kvalitet i forvaltningen. Det krever et helhetlig styrings- og forvaltningsregime som støtter opp under dette formålet og disse målene.

Vi har i våre forslag bygd på grunnleggende styringsprinsipp og eksisterende samordningsmekanismer og foreslått å styrke samordningen på fem tiltaksområder der vi har identifisert spesielle utfordringer.

Vi mener videre at det er spesielt fem kritiske suksessfaktorer i tilknytning til de tiltaksområder vi har foreslått:

1. Vilje på ledernivå i departementene og på strategisk toppledernivå i sentrale virksomheter til å etablere den konsensusfremmende og forpliktende utvalgsstrukturen.
2. Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i FAD/Difi til å ivareta sekretariatsfunksjonen rundt denne utvalgsstrukturen.
3. At det innarbeides tilstrekkelig fleksibilitet i behandlingen av saker i utvalgsstrukturen.
4. At styringen og finansieringen av nasjonale felleskomponenter baseres på en samarbeidsmodell og ikke en konkurransemodell basert på kostnadsfordeling mellom virksomhetene.
5. At riktig og tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å bygge opp og gjennomføre de utviklingsprogram som skal understøtte et fornyingsstrykk gjennom linjen.

En vellykket etablering av en helhetlig, felles og forpliktende beslutningsstruktur på både departementsnivå og virksomhetsnivå rundt strategisk eForvaltning og nasjonale felleskomponenter, er av de fleste vi har vært i dialog med trukket frem som det mest kritiske punktet for å få til helhetlig IT-samordning i offentlig sektor. Undersøkelser både Difi, Riksrevisjonen og andre har gjort understøtter dette. Etter vår vurdering bør dagens Skate, med

---

noen tilpasninger i.f.t. sammensetning, utgjøre det foreslåtte strategiske topplederutvalget på virksomhetsnivå. Samtidig mener vi det er avgjørende for gode tverrsektorielle saksforberedelser og konsensusprosesser at dette topplederutvalget blir understøttet av et taktisk lederråd. Vi anser FADs tilnærming som avgjørende på departementsnivå. Det må skapes bred forståelse, minimum i alle nøkkeldepartement, om betydningen av utvalgsstrukturen både for å nå sentrale fornyings- og effektivitetsmål. Med nøkkeldepartement mener vi departementene med ansvaret for forvalterne av nasjonale felleskomponenter som FAD, NHD og MD, øvrige sentrale samordnere som FIN og KRD og øvrige departement med spesielt samfunnskritisk rolle som AD, HOD og JD. Tilslutning fra andre departement vil også være positiv, men den blir først kritisk ved forslagene om tiltak for å øke fornyingstrykket i linjene.

Skal prosesser og beslutninger i organisatoriske strukturer bli gode, kreves tydelige mål og forventningsavklaringer, klare ansvars og rolledefinisjoner, tydelige prosessbeskrivelser og gode saksgrunnlag. Dette blir spesielt viktig i en styringsmessig utvalgsstruktur slik vi har foreslått. Skal en lykkes med slike utvalg må en ha et velfungerende sekretariat som i samspill med nøkkelaktørene for øvrig kan utarbeide og følge etablerte prosesser. Sekretariatet må være tilstrekkelig og profesjonelt bemannet både merkantilt og faglig slik at alle beslutningsgrunnlag følger vedtatte premisser og er godt faglig forankret, tilstrekkelig kvalitetssikret og utarbeidet på hensiktsmessig beslutningsnivå. Innenfor et krevende område som nasjonale felleskomponenter er det som vist flere nivå som må understøttes og det kreves samlet en solid og sterk sekretariatsfunksjon. Denne er i dag ikke dekket verken i Difi eller FAD. En tilstrekkelig oppbemanning av denne funksjonen er derfor en kritisk suksessfaktor for den foreslåtte utvalgsstrukturen. Behovet er estimert i kapittelet økonomiske / administrative konsekvenser. En god løsning må finnes i etatsstyringsdialogen mellom FAD og Difi. For offentlig sektor og IT-samordningen samlet blir tilstrekkelig og kompetent sekretariatsbemanning i Difi og FAD en meget kritisk suksessfaktor.

Den tredje kritiske suksessfaktoren vi har nevnt er et håndterbart og fleksibelt ambisjonsnivå i den strategiske porteføljestyling av prioriterte komponenter i utvalgsstrukturen. Med etableringen av en lenge etterspurt felles prioriterings- og beslutningsstruktur, kan det oppleves at "alle" vil ha "sine" saker opp til behandling uavhengig av reell "viktighet" og at saksomfanget både blir for stort og for detaljert. Da vil hele strukturen etter vår vurdering feile, både som viktig felles prioriteringsfora og som interessant fora for ledere på nødvendig nivå. Det blir derfor et viktig poeng mener vi, at saker behandles og avgjøres på laveste godkjente nivå. Samtidig blir det avgjørende at saker som faktisk har stor prinsipiell eller tverrsektoriell betydning blir løftet inn i porteføljestylingen og reelt behandlet på strategisk nivå og departementsnivå. Vi vil derfor etter vår vurdering stå overfor prosesser som delvis må finne sin form underveis, samtidig som alle involverte kjerneaktører må forstå viktigheten av riktig prioritering og saksvei av ulike typer saker. Dette krever samlet en god rolleforståelse blant alle medforvaltere i arkitekturen, en stram porteføljeadministrasjon og en sterk lojalitet inn mot fellesskapet og de etablerte utvalgene hos alle forvaltere av nasjonale felleskomponenter og

---

forvaltningsstandarder. Avgjørende her blir involverte departement, virksomheter og aktører i *departementsutvalget*, Skate og Taktisk lederråd sin lojalitet til fellesinteressene, stramme men samtidig fleksible prioriteringsevne og evne til å se de viktige strategiske sammenhenger.

For det fjerde er det både i Riksrevisjonens og Difis undersøkelser og tilbakemeldinger et gjennomgående trekk at finansiering av fellesløsninger oppleves som en stor utfordring i virksomhetene. Nasjonale felleskomponenter gir ingen nytte i seg selv, men et stort potensiale for nytte og gevinster i virksomhetene på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Det utredningsgrunnlag som kreves og den finansieringsform som velges kan ut fra det hemme eller fremme utvikling og bruk av hensiktsmessige nasjonale felleskomponenter og med det den brede fornying, tjenesteutvikling, effektivisering og gevinstrealisering i offentlig sektor som er ønsket og som felleskomponentene skal stimulere til. Det er derfor en kritisk suksessfaktor at det finnes et utredningsregime og en finansieringsform rundt nasjonale felleskomponenter som stimulerer til den fornying, effektivisering og gevinstrealisering i alle sektorer og virksomheter som er politisk ønsket og samfunnsøkonomisk lønnsom eller forsvarlig. Vi har tatt til orde for et større fokus på gevinstpotensial både i alle virksomheter og i begrunnelsen for sentrale nasjonale felleskomponenter og at styringen og finansieringen av sentrale nasjonale felleskomponenter bør skje i en synergigivende samarbeidsmodell i offentlig sektor og ikke i en kostnadsfordelingsdrevet konkurransemodell mellom virksomhetene. Det krever øremerket bevilgning til nasjonale felleskomponentforvaltere, kostnadsfri bruk av nasjonale felleskomponenter i offentlige virksomheters systemer og tjenester og en eventuell kostnadsfordelingsnøkkel på departementsnivå basert på gevinstpotensiale.

Det femte suksesskriteriet er knyttet til det siste tiltaksområdet vi har foreslått og gjelder riktig og tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å bygge opp og gjennomføre de kompetanse- og nettverksbyggingsprogram som skal understøtte fornyingstrykket i linjene. Det er ledelses- og organisasjonsutvikling dette egentlig handler om med fornying gjennom strategisk IT-bruk som startpunkt og sentralt virkemiddel. Programmene bør derfor primært være ledet og drevet av miljøer med spisskompetansen på ledelses- og organisasjonsutvikling, godt supplert av strategisk IT-kompetanse og strategisk etats- og virksomhetsstyringskompetanse. Her er det etter vår vurdering avgjørende at FAD, flere avdelinger i Difi og eventuelt andre aktuelle aktører samhandler godt for å finne en faglig riktig og prosessmessig god tilnærming til både foreslått forhåndsanslyse og programgjennomføring.

## **5.8 Styrings- og forvaltningsprinsipp**

Under flere av tiltaksområdene foreslår vi etablering av noen obligatoriske prinsipp for styring og forvaltning av felleskomponenter. For andre områder kan slike prinsipp understøtte og klargjøre foreslåtte tiltak. Siden disse prinsippene er en viktig del av konkretiseringen av de samlede tiltakene har vi til slutt her utarbeidet et utkast til et sett av prinsipp for styring og forvaltning av felleskomponenter.

---

Hvert prinsipp omfatter både selve prinsippet, et bakenforliggende rasjonale og en implikasjon. Vårt forslag er at både prinsipp og implikasjon skal være obligatorisk.

Samlet foreslår vi ti prinsipp som omtaler følgende tema:

1. Grunnleggende styringsprinsipp
2. Grunnleggende samordningsprinsipp
3. Porteføljestyling
4. Finansiering
5. Overordnet tverrsektorielt helhetsansvar
6. Forvaltningsregime
7. Tjenesteerklæring
8. Tjenesteeierinvolvering
9. Brukerinvolvering
10. Profesjonell drift og forvaltning

Det første prinsippet er etablert på bakgrunn av det vi slår fast i 0-alternativet om linjeansvaret og mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp også for felleskomponenter. De to neste prinsippene tydeliggjør og understøtter samordningen, prioriteringene og den overordnede porteføljestylingen i den foreslåtte konsensusfremmende utvalgsstrukturen. Det fjerde prinsippet tar opp i seg forslagene våre om et felles målorientert finansieringsprinsipp for nasjonale felleskomponenter. De seks siste prinsippene skal dekke behovene for å etablere en tydelig normering av forvalterrollen og et tydelig nasjonalt ansvar for nasjonale felleskomponenter. De foreslåtte prinsippene med tilhørende rasjonale og implikasjoner ligger i vedlegg 1.

Vi har ikke etablert egne prinsipp for tiltaksområdene *Helhetlig prioritering i en felles arkitektur* og *Økt fornyingstrykk gjennom linjene*. Disse områdene fokuserer nettopp utover felleskomponenter og tiltakene her kan etter vår vurdering implementeres tilfredsstillende uten egne prinsipp eller endring av de foreslåtte.

Alle inngrepspunkt og hovedtiltak i de ulike tiltaksområdene er for øvrig oppsummert i vedlegg 2 sammen med et utkast til aktuelle støttetiltak for hvert tiltaksområde.

---

## 6 Konklusjon

Basert på de vurderingene vi har gjort her og de samlede forslagene til tiltak så konkluderer vi med tre hovedanbefalinger:

- Folkeregisteret, Enhetsregisteret, matrikkelen, Altinn og felles infrastruktur for eID besluttes formelt som nasjonale felleskomponenter.
- Alle de fem tiltaksområdene for styring, forvaltning og finansiering av de nasjonale felleskomponentene gjennomføres i tråd med tiltakene som vi foreslår i denne rapporten.
- Det gjennomføres en felles strategiprosess for de fem nasjonale felleskomponentene som resulterer i en felles strategi for disse basert på hovedtiltakene i denne rapporten.

Selv om dette er hovedanbefalingene så mener vi at flere av forslagene for hver enkelt felleskomponent og innføring av løsninger som dekker identifiserte behov bør kunne gjennomføres i parallell med at disse tre anbefalingene følges opp.

## 7 Juridiske, økonomiske og administrative konsekvenser

### 7.1 Juridiske konsekvenser

De juridiske vurderingene må gjøres for hver enkelt felleskomponent. Noen av vurderingene vil være problemstillinger som er knyttet til at komponentene er *felles*. Dette kan f. eks være spørsmål som oppstår som følge av at data som skal til ulike virksomheter, håndteres av samme felleskomponent, felles bruk av data eller problemstillinger knyttet til den enkelte etats rolle. Det er hver enkelt felleskomponentforvalters ansvar å etterleve gjeldende regelverk.

Vi gjør her noen vurderinger av overordnede problemstillinger knyttet til personvern og til forvaltningslov. I de konkrete vurderingene for hver enkelt felleskomponent vil annet regelverk på eforvaltningsområdet også være aktuelle for eksempel arkivlov og offentlighetslov. I tillegg vil særlovgivning i form av registerlovene m.fl. være relevante.

#### 7.1.1 Personvern

Personopplysningsloven stiller krav til behandling av personopplysninger, dvs. opplysninger som *kan knyttes* til en fysisk person.

Alle etater vil på en eller annen måte behandle personopplysninger, Denne behandlingen vil etaten selv ha ansvar for.

Ofte vil felleskomponentene også behandle personopplysninger.

Det må derfor skilles mellom behandling av personopplysninger i etatssystemer og behandling av personopplysninger i felleskomponenten.

---

Noen sentrale personvernrettslige problemstillinger som må avklares er:

- Hvilke opplysninger behandles?
- Hvordan skal rollene og ansvaret fordeles mellom aktørene? Hvem er behandlingsansvarlig, hvem er databehandler for hvilke behandlinger?
- Hva er det rettslige grunnlaget for behandlingen?
- Hva er formålet med behandlingen?
- Hvilke kvalitets- og sikkerhetskrav stilles til behandlingen (ref. formålet)?

#### **7.1.1.1 Behandles personopplysninger ved etablering, drift og bruk av felleskomponenten?**

Ved etablering av en felleskomponent må det utredes hvorvidt felleskomponenten vil behandle personopplysninger. Behandlingen kan skje på ulike måter:

- Felleskomponenten benyttes til behandling av personopplysninger, f. eks felles elektronisk meldingsboks
- Felleskomponenten behandler kun innloggingsdata eller brukerprofiler

Personopplysningsloven § 11 oppstiller enkelte grunnkrav til behandling av personopplysninger som kan være en kompliserende faktor. Personopplysninger kan bl.a. bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den *behandlingsansvarliges* virksomhet. Opplysningene kan heller ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker. Videre er det en forutsetning at opplysningene er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, er korrekte og oppdatert og ikke lagres lenger enn det som nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

#### **7.1.1.2 Hvem er behandlingsansvarlig?**

Spørsmålet om hvem som er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven for en felleskomponent eller personopplysninger som blir behandlet i en felleskomponent, er helt sentral. Den behandlingsansvarliges formål og behov for behandling av de angjeldende personopplysninger, vil ha vesentlig betydning for hvilke opplysninger som kan registreres og hvordan de kan håndteres videre, jf. personopplysningsloven § 11.

Etter personopplysningsloven er behandlingsansvarlig den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes. Dette forutsetter at behandlingsansvarlig har ansvar for og kontroll over opplysningene. Det er viktig at det er tydelig hvem som er ansvarlig for beslutningene som fattes, og hvem borgeren eller påtalemyndigheten skal forholde seg til hvis det har skjedd feil.

For felleskomponenter som skal være tilgjengelige og brukes av flere etater, til ulikartede formål, kan det være vanskelig å peke på en enkelt behandlingsansvarlig. Der hvor det i en fellekomponent på et eller annet vis håndteres personopplysninger, f. eks ved innsamling, distribusjon og lagring, kan det være én behandlingsansvarlig for behandlingen som skjer i selve felleskomponenten og en annen for den videre behandlingen i virksomheten som benytter opplysningene.



---

Der hvor en felleskomponent brukes for distribusjon av data videre til et etatssystem, må etaten som mottar dataene ha behandlingsgrunnlag og være behandlingsansvarlig. I tillegg kan det imidlertid være slik at felleskomponenten behandler data som etatene ikke har behov for eller ikke har behandlingsgrunnlag for, dette kan f. eks gjelde brukerprofil og innloggingsdata, og her må noen ha behandlingsansvar. Det er viktig at det kartlegges hvilken etat som har behov for hvilke opplysninger, og i hvilken grad behovene er sammenfallende. Det mest praktiske vil være at det er én behandlingsansvarlig for slike "fellesdata" i felleskomponenten, og at behandlingsansvaret ikke fordeles på alle etatene som benytter felleskomponenten. Dette ansvaret bør dermed ligge hos forvalter av felleskomponenten.

Imidlertid må hver etat som benytter felleskomponenten for behandling av personopplysninger, være behandlingsansvarlig for all behandling som skjer innenfor egen etat og dette må foreligge før de kan benytte data fra felleskomponenten.

Det kan tenkes ulike modeller:

- Behandlingsansvar fordeles på flere etater,
- behandlingsansvar legges til en av brukeretatene, f. eks største bruker,
- behandlingsansvar legges til en ny forvalterenhhet.

For felleskomponenter som er grunndataregistre, vil det være naturlig at behandlingsansvaret ligger hos den som etter lov er registeransvarlig.

For felleskomponenter hvor data distribueres videre, kan det være naturlig at forvalter av felleskomponenten kun er databehandler på vegne av etatene som hver for seg er behandlingsansvarlig.

Felleskomponenter som opprettes for å fasilitere digitalt førstevalg, kan bære preg av tilleggsfunksjonalitet utenfor forvaltningens kjernevirksomhet og dermed uten en naturlig behandlingsansvarlig. Det vil for disse være uheldig dersom det ikke tas standpunkt til behandlingsansvaret før opprettelsen, og at ansvaret overlates til den enkelte etat for vurdering.

For eksempel vil en felles elektronisk meldingsboks over tid akkumulere mye informasjon som går mellom den enkelte bruker og ulike etater. Hver etat må ha behandlingsansvar for den informasjonen de mottar og sender, men i selve meldingsboksen vil det bli samlet en mengde data om den enkelte bruker. Den felles funksjonalitet og behandling som forestås av en slik felleskomponent, bør derfor ha et selvstendig behandlingsansvar. Riktignok kan det argumenteres for at forvalter av f. eks meldingsboksen kun vil være en databehandler, men med det offentlige som forvalter av en slik løsning vil det av tillitshensyn være nødvendig å håndtere spørsmålet om behandlingsansvar på en måte som ikke gir noen tvil om ansvaret.

En felleskomponent av denne typen må derfor ha selvstendig behandlingsansvar for fellesfunksjonalitet, tilleggsinformasjon og den helhetlige løsningen.

---

### 7.1.1.3 Er det rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i felleskomponenten?

For å kunne behandle personopplysninger må det foreligge rettslig grunnlag, herunder behandlingsgrunnlag. Samtykke blir fremholdt som det foretrukne behandlingsgrunnlaget fordi det gir den det gjelder mulighet til å samtykke eller nekte samtykke til en bestemt behandling av vedkommende personopplysninger. Et samtykke skal imidlertid være reelt, informert og uttrykkelig og det skal kunne trekkes tilbake. I dette ligger at det må være en realitet i samtykket, dvs. at du faktisk kan velge å samtykke eller ikke.

For de fleste offentlige tjenester som ligger innenfor en etats kjernevirksomhet og som berører enkeltpersoners rettigheter og plikter, vil et samtykke ikke være reelt. Det er ikke naturlig å legge samtykke til grunn for behandling av personopplysninger ved f. eks en stønadsøknad, hvor konsekvensen hvis man ikke samtykker er at søknaden overhodet ikke blir behandlet. I dette ligger et element av tvang og ingen reell valgfrihet.

Særlig sentralt er spørsmålet om **rettslig grunnlag** for behandling av personopplysninger dersom en felleskomponent samler og aggregerer data på vegne av flere virksomheter. De enkelte virksomheter vil ha hjemmel til å behandle opplysningene, og felleskomponenten kan således være databehandler for de ulike virksomhetene (behandlingsansvarlige). En slik rolledeling må imidlertid speiles i realitetene, de behandlingsansvarlige må da ha bestemmelsesrett med hensyn til hvordan opplysningene skal behandles i felleskomponenten. Det kan etter omstendighetene være mer hensiktsmessig at felleskomponentforvalteren får det rettslige ansvaret for behandlingen, selv om han fortsatt skal ivareta virksomhetenes behov. Samtykke og lovhjemmel er de primære behandlingsgrunnlagene etter personopplysningsloven. Som nevnt over vil samtykke sjelden være egnet i relasjonen mellom det offentlige og den enkelte borger, da situasjonen gjennomgående vil innebære en manglende frivillighet. Et eventuelt samtykke til behandling må være reelt.

For å fjerne tvil om behandlingsgrunnlaget vil det mest solide være at det finnes hjemmel for behandlingen som skjer i felleskomponenten. Det kan derfor være nødvendig med lov- eller forskriftsendring for å sikre at felleskomponentforvalteren får hjemmel for behandlingen. Dette vil gi forutsigbarhet til de berørte parter, enten det er enkeltpersoner eller brukeretater. Hjemmelen bør kunne knyttes til behandlingsansvarlig slik at det alltid er en virksomhet som har ansvaret for behandlingen.

Hver enkelt etat som bruker felleskomponenten må ha behandlingsgrunnlag for behandling i sine egne systemer, og det er etatenes ansvar at dette er på plass før behandlingen finner sted.

Uavhengig av eventuell lovhjemmel for behandlingen, bør de registrerte informeres som om samtykke skulle være behandlingsgrunnlag, dvs. at det gis utfyllende og tydelig informasjon om behandlingen. Mest mulig åpenhet og tilretteleggelse for innsyn bør legges til grunn.

---

## **7.1.2 Forvaltningsloven**

### **7.1.2.1 Er det forhold knyttet til forvaltningens taushetsplikt som må det må tas hensyn til ved etablering, drift og bruk av felleskomponenten?**

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt har betydning for hvilke muligheter som foreligger for utveksling av informasjon og gjenbruk og sambruk av informasjon. Tradisjonelt forstås andre offentlige etater som ”uvedkommende”, men de kan få tilgang til informasjon som de selv har hjemmel til å innhente.

Dette avskjærer muligheten for å dele informasjon internt i forvaltningen dersom ikke andre etater også har selvstendig rett til samme opplysninger eller opplysningene ble samlet inn med den hensikt å kunne deles. For felleskomponenter kan dette ha betydning dersom felleskomponenten legger opp til en deling av innsamlede data. Dersom det er ønskelig å dele data i større grad eller tilrettelegge for at brukeren bare skal innlevere data en gang, så vil det kreve endringer av hvordan reglene om forvaltningens taushetsplikt skal forstås.

### **7.1.2.2 Er det krav som følger av eforvaltningsforskriften som har betydning for utformingen og bruk av felleskomponenten?**

Eforvaltningsforskriften som er hjemlet i forvaltningsloven § 15 a, har til formål å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Forskriften gir dermed en del føringer for hvordan slik kommunikasjon kan foregå. Hensikten med utarbeidelse av forskriften var i sin tid å gjøre det enklere for forvaltningen å forholde seg til elektronisk kommunikasjon, med felles retningslinjer. I dag oppfattes forskriften av mange etater langt på vei som et hinder for enkel kommunikasjon, ved at den oppstiller en del krav som direkte påvirker hvordan løsninger for elektronisk kommunikasjon kan utformes. Vi går ikke nærmere inn på dette her, da dette dekkes av arbeidet med kartlegging av hindre for digitalt førstevalg. Uavhengig av kartleggingen kan det imidlertid være grunn til å se på utformingen av forskriften og detaljeringsgraden.

Kravene til hvordan elektronisk kommunikasjon skal skje har betydning for hvilken måte kommunikasjon kan foregå på og i hvilke medier. Det foreligger en del restriksjoner for bruk av e-post, og selv om e-postbruken er mer moden enn da forskriften ble utformet kan det likevel være gode grunner til at bruk bør dreies over til nettbasert kommunikasjon med innlogging.

### **7.1.2.3 Hvordan skal samtykkebestemmelsen forstås?**

Samtykke etter eforvaltningsforskriften må ikke forveksles med samtykke etter personopplysningsloven, som er behandlet over.

Etter eforvaltningsforskriften § 8 må en bruker uttrykkelig ha godtatt bruk av elektronisk kommunikasjon for å motta enkeltvedtak. Dette omtales gjerne som samtykke, selv om forskriften ikke bruker begrepet. Hva som kreves av et slikt samtykke tolkes imidlertid på ulike måter av ulike etater. For bruk av en felleskomponent er det imidlertid nødvendig med en entydig tolking. Hvordan samtykke skal forstås har betydning for utforming av elektroniske tjenester og

---

for digitalt førstevalg. Slik vi ser det er det nødvendig med en klargjøring og forenkling av samtykkeregelen.

Behøves det samtykke til:

- Bruk av hver enkelt tjeneste?
- Hver sakstype eller korrespondanse?
- Per etat?
- Generelt for ”e-borger”?

I følge veilederen til forskriften ”ligger det i [uttrykket] *uttrykkelig* at godtakelsen må dekke den aktuelle melding og fra den aktuelle avsender.” Dersom dette legges til grunn vil det innebære at det ikke er mulig for en etat å innhente et generelt samtykke til at all kommunikasjon mellom brukeren og etaten skal være elektronisk. Det er derfor nødvendig å se på utformingen av samtykkebestemmelsen på nytt, og gi en tydelig tolking av denne. Særlig har dette betydning dersom digitalt førstevalg innebærer at elektronisk kommunikasjon blir hovedkanalen, og papir må velges aktivt. I tillegg til å se på selve utformingen av samtykkebestemmelsen, kan det vurderes om bruk kan innebære samtykke. F. eks om hvorvidt elektronisk innsending innebærer aksept av videre elektronisk kommunikasjon med etaten.

#### **7.1.2.4 Varslingsregelen**

Eforvaltningsforskriften § 8 har også en regel om at dersom vedkommende som har fått tilsendt en elektronisk melding ikke har skaffet seg tilgang til den innen en uke, så må meldingen sendes på ordinært vis, dvs. i hovedsak papir. Det kan være grunnlag for å se på behovet for slik rutine, og lengden på fristen. Her må imidlertid kartleggingen av hindre for digitalt førstevalg gi innspill. Det er for tidlig å konkludere på dette punktet. Enkelte etater ønsker lenger frist for å sikre at flest mulig leser de elektroniske meldingene, andre ønsker kort eller ingen frist. Hensynet til effektivisering må imidlertid ikke gå på bekostning av borgernes muligheter til å gjøre seg kjent med sine rettigheter og plikter.

#### **7.1.3 Oppsummering og forslag til tiltak**

Som nevnt vil temaene som behandles her vil bearbeidet videre i Difis kartlegging av hindre og forslag til tiltak for digitalt førstevalg. Vår foreløpige konklusjon er at følgende tiltak trenger rettslig avklaring for bruk av felleskomponenter i den videre utviklingen av eforvaltning:

- Behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven må være solid, både for felleskomponentforvalterens og tjenesteeiers behandling. Felleskomponentforvalters bør sikres hjemmel gjennom lov eller forskrift.
- Samtykkebestemmelsen etter eforvaltningsforskriften bør klargjøres med hensyn til hvor vidtrekkende samtykker som tillates.
- Dagens varslingsbestemmelse etter eforvaltningsforskriften evalueres med sikte på om bestemmelsen bidrar til eforvaltning, herunder om fristens lengde er passende

---

## 7.2 Administrative konsekvenser

Vi har her avgrenset felleskomponent strategien til å gjelde sambruk av fem nasjonale felleskomponenter. Å rendyrke strategien kan bidra til at man blir tydeligere på hvilke nasjonale komponenter som skal legges til grunn for både tverrsektorielle, sektorvise og virksomhetsinterne tjenester.

Felles arkitekturprinsipper for offentlig sektor peker på fleksibilitet som et viktig prinsipp for utvikling og vedlikehold av offentlige IT-løsninger. Likevel vil tjenesteeiere ha selvstendige behov som i ytterste konsekvens bare kan løses ved hjelp av skreddersøm. Felleskomponenter kan derfor medføre at tjenesteeierne må tilpasse sine løsninger til felleskomponentenes rammeverk.

Felleskomponenter som strategi medfører også at tjenesteeierne i mindre grad har kontroll på og inngripen med felleskomponentenes arkitektur. Dette vil også kunne gjelde videreutvikling av dem. Spørsmålet er i hvilken grad dette er nødvendig og i hvor stor grad felleskomponentforvalteren skal involvere tjenesteeierne. Ved bruk av felleskomponenter så er det viktig at tjenesteeierrollen er tydelig og at nødvendig dokumentasjon og kompetanseutvikling legges til rette for at tjenesteeieren skal kunne rendyrke rollen og oppleve faktisk medbestemmelse i utvikling av komponentens funksjonalitet.

Det vil også være sentralt for tjenesteeierne at de opplever forutsigbarhet. Dette gjelder både i forhold til tjenesteleveransene og i kostnadene ved å benytte komponenten, for eksempel vil transaksjonskostnader medføre at uventede volumøkninger medfører økte kostnader for virksomhetene.

Siden en felleskomponentforvalter i realiteten er i en monopolsituasjon for leveranse av sine tjenester så er det særlig behov for klare prioriteringskriterier både for hvilke tjenester som skal kunne etableres ved hjelp av komponenten og for videreutvikling av selve felleskomponenten.

En av nøkkelen kan være at nasjonale felleskomponenter forvaltes som en del av en felles arkitektur for offentlig sektor. Avhengig av hvor formelt dette gjøres så er det vårt syn at dette mellom annet vil kunne legge til rette for en helhetlig forvaltning og videreutvikling.

## 7.3 Økonomiske konsekvenser

Vi foreslår at FAD leder en prosess med de øvrige departementene (FIN, NHD og MD) for å beslutte om de fem nasjonale felleskomponentene skal sees i sammenheng med fornying av offentlig sektor.

For å gjennomføre en strategiprosess og eventuelt de tiltakene som er knyttet til hver enkelt felleskomponent så foreslår vi at FAD samarbeider med ansvarlige sektordepartement om dette. Men det er vårt råd at FAD tar ansvaret for å lede en slik prosess. Når det gjelder de identifiserte behov for nye fellesløsninger så må disse utredes videre, dette bør også avklares med berørte departement og sees i sammenheng med arbeidet som Difi gjør med digitalt førstevalg.

---

For styring, forvaltning og finansiering så foreslår vi at alle tiltakene gjennomføres, men i en stegvis prosess. De fem tiltaksområdene kan i utgangspunktet gjennomføres uavhengig av hverandre, men det er vårt syn at tiltaksområdene vil styrke hverandre dersom alle gjennomføres. Den samme utvalgsstrukturen ligger til grunn for de tre siste områdene, men med ulikt mandat og perspektiv. Mandatene til utvalgene kan dekke alle perspektivene eller bare deler av dem, eller utvides steg for steg.

Konkret foreslår vi at tiltakene knyttet til finansiering utredes videre som en egen oppfølging av rapporten. Videre at det gjennomføres en hørings- og avklaringsrunde med sentrale interessenter første halvår 2011 om de ti styrings og forvaltningsprinsippene og eventuelt utvalgsstrukturen. Beslutninger bør tas slik at man kan innføre nye ordninger i løpet av 2012.

Vi foreslår en rekke tiltak som kan gjennomføres av hver enkelt forvalter av de fem nasjonale felleskomponentene. Noen krever bare en beslutningsprosess og noen krever utredning av ulikt omfang og nivå og er derfor vanskelig å estimere, men vi antar at de ulike utredningene som vi foreslår som tiltak vil koste anslagsvis mellom 1 og 3 mill per utredning avhengig av om de gjøres av internt ansatte eller innleide konsulenter.

### **Styring, forvaltning og finansiering av felleskomponenter**

Forslaget til styring, forvaltning og finansiering av felleskomponenter i kapittel 6 innebærer i seg selv en rekke administrative konsekvenser. Disse er det gjort grundig rede for i kapittel 6. En konsentrert beskrivelse er gitt i vedlegg 2. Forslag til styrings- og forvaltningsprinsipper er gitt i vedlegg 1.

Forslaget baserer seg på **linjeansvaret og mål- og resultatstyring** som grunnleggende styringsprinsipp (0-alternativet). Samtidig foreslår vi en styrking av samordningen rundt felleskomponenter på fem tiltaksområder

1. Normering av forvalterrollen og et tydelig nasjonalt ansvar
2. Et målrettet finansieringsprinsipp
3. Helhetlig prioritering i en konsensusfremmende utvalgsstruktur
4. Helhetlig prioritering i en felles arkitektur
5. Økt fornyingstrykk gjennom linjene

0-alternativet er dagens situasjon og har ingen merkostnad.

Endringer som følge av felles krav til forvaltningsregime for nasjonale felleskomponenter estimeres til 1-4 årsverk som en engangsetablering for hver komponentforvalter avhengig av i hvilken grad aktuelle forvaltere har et slikt regime i dag. Omfanget av etterlevelse vil variere sterkt ut fra felleskomponentens karakter, og må vurderes i de enkelte tilfeller når det tas stilling til om de potensielle nasjonale felleskomponentene skal formaliseres som det. Gevinstene er ikke beregnet kvantitativt, mens anses som meget store, da det hele dreier seg om en vesentlig styrking av kvaliteten på et omfattende volum av elektroniske tjenester i alle offentlige virksomheter.

---

Nødvendige tilleggskonsultasjoner i Difi tilknyttet nye ansvar og arbeidsområder som følge av etablering av tiltaksområdene 3 og 4 vil medføre et fast tilleggskostnad under IT-styring og samordning estimert til 7 årsverk. I tillegg estimeres det en tilleggskostnad for ekstern konsulentbistand i etableringen av nytt helhetlig regime på ca 2 mill. NOK.

For sekretariatsfunksjonen i FAD estimeres det et behov på 1-2 årsverk til nye oppgaver avhengig av samspillgrad med direktoratet. Det er ikke estimert tidsbruk for ulike aktørers deltagelse i de ulike samarbeidsutvalg og fagutvalg, da dette anses å være en del av dagens oppgave, eventuelt gjort i annet fora.

For tiltaksområde 5 foreslås det at det gjøres en egen mer fullstendig analyse av behov for innretning og omfang med tilhørende kostnadsestimat.

### **Felles strategiprosess**

Felles strategiprosess vil kreve ressurser fra alle de involverte felleskomponentforvalterne og sentrale tjenesteeiere. Ikke minst vil det kreve ressurser å gjennomføre en slik strategiprosess. Dette bør etter vår vurdering gjøres av IT-samordner (FAD/Difi) i samarbeid med de øvrige felleskomponentforvalterne og sentrale tjenesteeiere. Utarbeidelsen kan gjøres i løpet av 6 – 8 måneder og beslutningsprosessen i løpet av 2 – 4 måneder. Til å gjennomføre prosessen inkludert dokumentasjon og administrasjon foreslår vi at det settes av ressurser tilsvarende ca 2 årsverk, i tillegg kommer felleskomponentforvalterne og tjenesteeiernes bidrag sannsynligvis om lag 1 årsverk totalt. Det vil sannsynligvis også være behov for noe ekspertbistand for om lag 1 million. Totalt estimerer vi dette tiltaket til 3 mill kr for direkte og indirekte kostnader.

---

## Referanseark for Difi

|  |  |
|--|--|
| <b>Tittel på rapport:</b>                | Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor<br><br>Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles   |
| <b>DIFIs rapportnummer:</b>              | 2010:17  |
| <b>Forfatter(e):</b>                     | Bjørn Holstad, Jan Sørgård, Øivind Langeland, Mona Naomi Lintvedt, Sølvi Andersen Kirkemo, Jon Ølnes, Kristin Kopland, Kirsti Berg   |
| <b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b> |  |
| <b>Prosjektnummer:</b>                   | 402001   |
| <b>Prosjektnavn:</b>                     | Arkitektur   |
| <b>Prosjektleder:</b>                    | Bjørn Holstad  |
| <b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>       | IT-styring og samordning (ITS)   |
| <b>Oppdragsgiver(e):</b>                 | Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet  |
| <b>Resymé/omtale:</b>                    | <p>I Fornyings og administrasjonsdepartementets (FAD) brev om tildeling til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) for 2010 er det gitt i oppdrag å identifisere og å utarbeide styringsregime for felleskomponenter. <i>Komponenter er avgrensede deler av en IT-løsning.</i> Delene kan være programvare, maskinvare, databaser osv. En komponent kan bestå av flere komponenter. Felles for alle komponenter er at de har et definert grensesnitt mot andre komponenter. <i>Felleskomponenter</i> defineres som komponenter i IT-løsninger som kan sambrukes eller gjenbrukes i flere IT-løsninger i offentlig sektor. Vi har identifisert felleskomponenter som har størst gevinstpotensiale og vi anbefaler at de bør ha status som <i>nasjonale felleskomponenter</i>. Disse komponentene bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles innenfor samme regime. Vi har pekt på utfordringer og utviklingsmuligheter for disse. Vi har også identifisert en del behov som kan løses ved hjelp av felleskomponenter. Vi har utarbeidet forslag til felles krav til felleskomponentforvalterrollen og utarbeidet forslag til et mer samordnet styrings- og forvaltningsregime for felleskomponentene og et forslag til en alternativ modell for finansiering.</p> |
| <b>Emneord:</b>                          | IT-styring, forvaltning, finansiering, komponent, felleskomponent, arkitektur, virksomhetsarkitektur, tjeneste, elektronisk tjeneste, offentlig oppgave, Folkeregisteret, Enhetsregisteret, matrikkelen, Altinn, infrastruktur, eID  |
| <b>Totalt antall sider til trykking:</b> |  |
| <b>Dato for utgivelse:</b>               |  |
| <b>Utgiver:</b>                          | <b>DIFI</b><br>Postboks 8115 Dep<br>0032 OSLO<br>www.difi.no   |



---

# Vedlegg 1 Utkast til styrings- og forvaltningsprinsipp for felleskomponenter i offentlig sektors felles arkitektur

## Bakgrunn

Vi foreslår at offentlig sektors felles arkitektur består av et definert sett av

- obligatoriske og anbefalte forvaltningsstandarder
- nasjonale felleskomponenter

Vi forutsetter da at arkitekturprinsippene for offentlig sektor formelt gjøres til en forvaltningsstandard.

Arkitekturen er dynamisk og blir gradvis bygd opp etter behov og prioriteringer utført av den som forvalter felles arkitektur og etablerte tverrsektorielle lederutvalg på departements- og virksomhetsnivå. Difi er arkitekturforvalter og ansvarlig for å peke på delene som inngår i arkitekturen og hvilke prinsipper og krav som gjelder for disse. FAD har forskriftskompetansen gjennom forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning.

Prinsippene under utgjør samlet sett en overordnet organisatorisk forvaltningsstandard. Hvert prinsipp har et tilknyttet rasjonale og sett av implikasjoner. Både prinsippene og tilhørende implikasjoner vil være obligatoriske. Noen av prinsippene gjelder bare nasjonale felleskomponenter. Omfanget fremgår av prinsippene.

## Prinsippene

### 1 Grunnleggende styringsprinsipp

***Linjeansvaret og mål- og resultatstyring er grunnleggende styringsprinsipp også for styring, forvaltning og bruk av felleskomponenter.***

#### Rasjonale

Linjeansvaret og mål- og resultatstyring er grunnleggende ansvars- og styringsprinsipp i offentlig sektor. Selv om formålet med felleskomponenter er å ivareta tverrsektorielle mål og interesser, endrer ikke det vektleggingen av disse prinsippene. Utfordringen er å ta i bruk hensiktsmessige horisontale samordningsmekanismer som de grunnleggende vertikale styringsprinsippene kan støtte seg til. Prinsippene for styring og forvaltning av felleskomponenter er en slik samordningsmekanisme.

#### Implikasjoner

Forvaltere av nasjonale felleskomponenter skal få sitt mandat, overordnede mål og økonomiske rammer for forvaltningsansvaret gjennom tildelingsbrevet. Rapportering om måloppnåelse skjer gjennom den ordinære styringsdialogen. Tjenesteeiere som skal eller bør bruke felleskomponenter i sin tjenesteutvikling skal også få sine mål og rammer gjennom sitt tildelingsbrev og svare for sin måloppnåelse og gevinstrealisering gjennom den ordinære styringsdialogen. Nødvendige samordningsmekanismer og sentrale styringsparametre for

---

forvaltningsansvaret fremkommer av de øvrige prinsippene for styring og forvaltning av felleskomponenter.

## **2 Grunnleggende samordningsprinsipp**

***Departementenes ansvarsdeling, styring og oppfølging av nasjonale felleskomponenter skal være helhetlig, samordnet og forankret i tverrsektorielle og omforente behov i virksomhetene.***

### **Rasjonale**

Nasjonale felleskomponenter er felles ressurser på tvers av virksomhets- og sektorgrenser. De skal sammen skape et helhetlig mulighetsrom for omfattende fornying, større gevinstpotensiale og økt gevinstrealisering, gjennom flere, bedre og mer kostnadseffektive elektroniske tjenester hos alle offentlige virksomheter. Nasjonale felleskomponenter må derfor utgjøre et helhetlig tilbud tilpasset offentlige virksomheters behov. Dette krever et synlig og forpliktende samarbeid i etatsstyringen både mellom departementene ansvarlig for felleskomponentene og departementene ansvarlig for virksomheter som trenger felleskomponentene i sin tjenesteutvikling, organisasjonsutvikling og gevinstrealisering. I praksis vil dette si et synlig og forpliktende samarbeid mellom de fleste departementer om fornying av forvaltningen ved hjelp av IT.

### **Implikasjoner**

Ansvarsdeling, overordnede mål, finansiering og årlige resultatvurderinger for forvaltere av nasjonale felleskomponenter skal drøftes og samordnes på tvers av alle departementene. Samordningen på departementsnivå skal skje under ledelse av departementet med et særskilt samordningsansvar på IT-området. Styringssignalene fra departementsnivå skal være samordnet og konsistente slik at nasjonale felleskomponenter forvaltes som et helhetlig tilbud i offentlig sektors felles arkitektur. Styringssignalene til potensielle tjenesteeiere om bruk av - og gevinstrealisering gjennom bruk av nasjonale felleskomponenter skal også være samordnet og konsistente.

Kvaliteten på departementssamordningen skal systematisk evalueres og behandles i hensiktsmessige fora på tvers av alle departementene. En sentral resultatindikator skal være i hvilken grad nasjonale felleskomponenter hver for seg og sammen tilfredsstillende behov og forventninger uttrykt fra både etablerte samordningsråd på departementsnivå og virksomhetsnivå og fra nåværende og potensielle tjenesteeiere gjennom styringsdialogen i linjen.

## **3 Porteføljestyling**

***Forvaltningen av nasjonale felleskomponenter skal inngå i en forpliktende porteføljestyling samordnet på både virksomhetsnivå og departementsnivå.***

### **Rasjonale**

Dersom de nasjonale felleskomponentene sammen skal skape et helhetlig mulighetsrom, må de inngå i en helhetlig porteføljestyling som analyserer nye felles behov, prioriterer aktuelle tiltak, plasserer ansvar, utformer mandat, evaluerer og eventuelt justerer tidligere ansvar, mandat og føringer. Samtidig må omfanget av porteføljestylingen normalt avgrenses til klare tverrsektorielle behov for flere enn to sektorer.

---

De grunnleggende vurderinger og anbefalinger i porteføljestyringen bør gjennomføres samordnet på virksomhetsnivå. Det er der behov, løsninger og konsekvenser best kan sees i sammenheng og gode omforente løsninger finnes. I en stor organisasjon som offentlig sektor bør disse vurderingene og anbefalingene gjøres i en tverrsektoriell utvalgsstruktur som er funksjonell i størrelse samtidig som den har tyngde, er åpen og involverer og forplikter bredt. Utvalgsstrukturen bør omfatte både strategisk og overordnet taktisk nivå og på en hensiktsmessig måte være understøttet av virksomhetsarkitekter hos tjenesteeierne og felleskomponentforvalterne.

De overordnede beslutninger bør gjøres i departementene i samsvar med forrige standard. Det er på departementsnivå overordnede mål blir satt, ansvar formelt fordelt mellom sektorer og virksomheter og rammer for finansiering besluttet.

### **Implikasjoner**

Behov for nye nasjonale felleskomponenter eller vesentlige endringer i eksisterende, skal behandles i et felles porteføljestyringsregime. Det ligger et ansvar hos både departementene, felleskomponentforvaltere, samordnere og tjenesteeiere å sørge for at dette skjer.

Porteføljeforvaltningen bør faglig ledes og administreres av virksomheten som er gitt et særskilt samordningsansvar for IT-området på virksomhetsnivå. Samordningen på departementsnivå bør ledes av departementet med et tilsvarende samordningsansvar der. Selve utviklingen og forvaltningen av nasjonale felleskomponenter kan skje hos ulike offentlige virksomheter etter den ansvarsdeling, det mandat og de styringsstrukturer som blir anbefalt og besluttet gjennom porteføljestyringen.

Behovsavklaringer og mulighetsanalyser bør gjennomføres i et samspill mellom forslagsstillende virksomhet, porteføljeforvalter og aktuelle felleskomponentforvaltere. Anbefalinger til departementsnivå skal gis fra et *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå med representanter fra både tverrsektorielle samordnere, forvaltere av nasjonale felleskomponenter og et utvalg tjenesteeiere. Anbefalingene følger porteføljeforvalters linje til departementsnivå. Departementenes samordnede behandling av anbefalingene fra *strategisk topplederutvalg* skal så langt det er mulig medføre en felles anbefaling videre til eventuell regjeringsbehandling eller en forpliktende oppfølging gjennom linjen for de enkelte departement i samsvar med foregående standard.

Porteføljeforvaltningen omfatter normalt ikke felleskomponenter som kun har relevans internt i sektorer, mellom kun to sektorer eller mellom kun en statlig sektor og de kommunale forvaltningsnivå. En vurdering av vesentlighet og om behovet faktisk gjelder flere, og derfor bør løftes inn til vurdering i denne felles porteføljestyringen, skal likevel alltid gjøres.

Porteføljestyringen skal systematisk evalueres på både departementsnivå og virksomhetsnivå.

---

## 4 Finansiering

*Finansieringen av nasjonale felleskomponenter skal innrettes slik at finansieringsformen fremmer ønsket tjenesteutvikling i offentlig sektor*

### Rasjonale

Det er et linjeansvar og en del av mål- og resultatstyringen å sørge for fornying av egen sektor og virksomhet gjennom utvikling av nye bedre elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv og gjennom realisering av de effektivitetsgevinster som ny teknologi gir mulighet for. Samtidig er det et felles ansvar for departementene å sørge for at hensiktsmessige nasjonale felleskomponenter er tilgjengelig og blir brukt der gjenbruk, sambruk og elektronisk kommunikasjon på tvers av virksomheter og sektorer er mest kostnadseffektivt. Mens elektroniske tjenester utviklet av virksomhetene gir nytte og gevinstpotensiale direkte, gir nasjonale felleskomponenter felles kostnadseffektivitet, sikkerhet og et mulighetsrom for et utall elektroniske tjenester i en rekke virksomheter i offentlig sektor. Nasjonale felleskomponenter gir derfor ingen nytte i seg selv, men et stort potensiale for nytte og gevinster i virksomhetene på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Det utredningsgrunnlag som kreves og den finansieringsform som velges kan hemme eller fremme utvikling og bruk av hensiktsmessige nasjonale felleskomponenter og med det den brede fornying og tjenesteutvikling i offentlig sektor som er ønsket og som felleskomponentene skal stimulere til. Det er derfor avgjørende at det finnes et utredningsregime og en finansieringsform rundt nasjonale felleskomponenter som stimulerer til den fornying, effektivisering og gevinstrealisering i alle sektorer og virksomheter som er politisk ønsket og samfunnsøkonomisk lønnsom eller forsvarlig. Styringen og finansieringen av sentrale nasjonale felleskomponenter bør derfor skje i en synergigivende samarbeidsmodell i offentlig sektor og ikke i en kostnadsfordelingsdrevet konkurransemodell mellom virksomhetene.

### Implikasjoner

Beslutninger for større tiltak i offentlig sektor skal alltid baseres på samfunnsøkonomiske analyser som tar opp alle typer verdier og gevinster. Beslutningsgrunnlaget for elektroniske tjenester i sektorer og virksomheter skal normalt være basert på konkrete nytte-kostnadsanalyser for tjenesten eller tiltaket. Beslutningsgrunnlaget for nasjonale felleskomponenter skal normalt vise positiv nytte-kostnadseffekt og for øvrig ha hovedfokus på å synliggjøre et bredt gevinstpotensiale, som senere kan konkretiseres og utnyttes for tjenester i de enkelte virksomhetene.

Alle deler av kostnadene ved nasjonale felleskomponenter som departementene mener er sentrale for å få til ønsket fornying, profesjonalitet, gevinstrealisering og måloppnåelse tverrsektorielt bredt i offentlige sektor bør som hovedregel finansieres som øremerket bevilgning til felleskomponentforvalter og ikke gjennom internfakturering mellom offentlige virksomheter. Finansieringen bør samtidig som hovedregel på kort eller lang sikt skje som en reduksjon på sektorrammen til departementene etter en overordnet fordelingsnøkkel basert på gevinstpotensiale og ikke på kostnadsfordeling av bruk. Dette for å stimulere

---

til ønsket tjenesteutvikling og gevinstrealisering i alle offentlige virksomheter innenfor samme økonomiske totalramme.

Måling av bruksmønstre bør alltid etableres der det er kostnadmessig forsvarlig. Disse skal kunne inngå som indikator i departementenes mål- og resultatstyring av egne virksomheter opp mot mulighetsrommet skapt av felleskomponentene.

## **5 Overordnet tverrsektorielt helhetsansvar**

*Departement og underliggende virksomheter som forvalter nasjonale felleskomponenter har et tverrsektorielt helhetsansvar for at disse utvikles og er tilgjengelig på en best mulig måte for offentlig sektor samlet.*

### **Rasjonale**

Nasjonale felleskomponenter er felles ressurser på tvers av virksomhets- og sektorgrenser. Selv om disse kan ha sin opprinnelse i en sektor eller en virksomhet, utvides dette ansvaret til et tverrsektorielt helhetsansvar når de får status som nasjonal felleskomponent. En tydelighet om ansvars omfang vil gi et viktig grunnlag for at andre sektorer og virksomheter kan involveres på en god måte ved vurderinger av tverrsektorielle endringsbehov.

### **Implikasjoner**

Det er et linjeansvar at nasjonale felleskomponenter forvaltes på en best mulig måte for offentlig sektor samlet. Mål og føringer i tildelingsbrev og virksomhetsstyringen skal understøtte en forvaltning som ivaretar et overordnet tverrsektorielt helhetsansvar. Eventuelle føringer i lover og forskrifter har alltid førsteprioritet. For øvrig skal prioriteringer rundt nasjonale felleskomponenter et departement og virksomhet har ansvaret for skje ut fra hva offentlig sektor samlet er best tjent med.

## **6 Forvaltningsregime**

*Alle forvaltere av felleskomponenter skal ha et tydelig og transparent forvaltningsregime som systematisk evalueres og forbedres.*

### **Rasjonale**

Velfungerende felleskomponenter som videreutvikles innenfor kjente rammer er av avgjørende betydning for offentlige virksomheters muligheter til å kommunisere effektivt, utvikle og tilby gode, stabile og kostnadseffektive elektroniske tjenester og ta ut de gevinster IT skaper potensiale for. Hvordan styring, prioritering, drift og videreutvikling av relevante felleskomponenter skjer, må derfor være godt kjent for alle potensielle beslutningstakere og tjenesteeiere i offentlig sektor, samt av eksterne kommunikasjonspartnere og felleskomponentbrukere. Kvaliteten på forvaltningsregimet må systematisk evalueres og forbedres for at kvaliteten skal holdes høy over tid.

### **Implikasjoner**

Et forvaltningsregime er et rammeverk av roller, ansvar, prosedyrer og rammer som skal sikre både målrettet styring og ulike interessenters mulighet til påvirkning av innhold, tjenestoomfang og/eller tjenestekvalitet for en felleskomponent. Det kan være ulike varianter av forvaltningsregimer avhengig

---

av formål og type, men alle felles felleskomponenter i offentlig sektors felles arkitektur skal ha et dokumentert forvaltningsregime som er basert på de felles standarder for styring og forvaltning som er gitt her.

Virksomheten som gjennom linjen har hovedansvaret for en felleskomponent er ansvarlig forvalter og dermed også ansvarlig for utvikling, dokumentasjon og kunnskapsspredning om eget forvaltningsregime. Ansvarlig forvalter skal systematisk måle etterlevelsen av prinsippene om forvaltningsregime, tjenesteerklæring, tjenesteeierinvolvering, brukerinvolvering og profesjonell drift og forvaltning. Resultatene og planlagte forbedringstiltak skal tilgjengeliggjøres for etablerte samordningsråd og tjenesteeiere og rapporteres til overordnet departement som en del av mål- og resultatstyringen.

## **7 Tjenesteerklæring**

***Alle felleskomponenter skal ha en tydelig, forpliktende og stabil tjenesteerklæring.***

### **Rasjonale**

Det er den enkelte offentlige virksomhet som er ansvarlig for kvaliteten på egne tjenester. Dersom felleskomponenter skal kunne benyttes som en del av offentlige tjenester må det etableres en tillit mellom felleskomponentforvalter og tjenesteeierne om felleskomponentens garanterte funksjonalitet, tilgjengelighet og bruksbetingelser. Tjenesteerklæringen må være forankret både hos overordnet departement og hos tjenesteeierne. Nødvendig tillit er avhengig av at etterlevelse av erklæringen blir målt, offentliggjort og inngår som en sentral styringsparameter i departementenes oppfølging av forvalterne av felleskomponenter.

### **Implikasjoner**

Alle forvaltere av felleskomponenter i offentlig sektors felles arkitektur skal ha en forpliktende tjenesteerklæring for felleskomponentene. Tjenesteerklæringen skal være tydelig om hvilke tjenester felleskomponenten tilbyr, tilgjengelighet, sikkerhetsnivå og eventuelle betingelser for bruk. Tjenesteerklæringen skal være forankret i mandat og mål fra overordnet departement og i uttrykte forventninger fra etablerte samordningsråd og tjenesteeiere på virksomhetsnivå. Tjenesteerklæringens omfang og kvalitet skal ikke reduseres uten varsel i så god tid at tjenesteeierne kan etablere alternative løsninger med tilsvarende kvalitet.

## **8 Tjenesteeierinvolvering**

***Alle forvaltere av felleskomponenter skal ha en hensiktsmessig og dekkende involvering av relevante tjenesteeiergrupper.***

### **Rasjonale**

For at felleskomponenter skal kunne være felles ressurser på tvers av virksomhets- og sektorgrenser må tjenesteeierne involveres i de evalueringer, behovsvurderinger og interesse- og løsningsprioriteringer som må gjøres i en naturlig videreutvikling av felleskomponenten og tilhørende tjenesteerklæringer. Det gjelder både i ordinær forvaltning og i større utviklingsprosjekt. Det gjelder også tjenesteeiere utenfor offentlig forvaltning i den grad det er relevant.

---

Hvordan tjenesteeierne best skal involveres vil kunne være forskjellig ut fra felleskomponentens karakter. For en del felleskomponenter kan det videre være både naturlig og hensiktsmessig å involvere tjenesteeierne i et sett av felleskomponenter mer enn i enkeltkomponenter. Det er forvalter av hver felleskomponent som har ansvaret for at det skjer en involvering av tjenesteeierne rundt egne felleskomponenter som på en god måte ivaretar tjenesteeiernes interesser. Vurderingen bak og selve involveringen bør samtidig være tydelig og synlig for både tjenesteeierne og overordnet departement.

### **Implikasjoner**

Alle forvaltere av felleskomponenter i offentlig sektors felles arkitektur skal jevnlig vurdere hvordan de alene eller i samarbeid med andre forvaltere best skal involvere tjenesteeierne for å sikre tjenesteeiernes interesser ved prioriteringer i og videreutvikling av felleskomponenter og tilhørende tjenesteerklæringer. Vurderingene skal skje på bakgrunn av styringssignal fra overordnet departement, behov hos forvalterne, erfaringer fra etablerte involveringsarenaer, råd fra etablerte samordningsutvalg og forslag fra tjenesteeierne. Vurderingene skal dokumenteres og gjøres kjent for tjenesteeierne og overordnet departement.

## **9 Brukerinvolvering**

***Alle forvaltere av felleskomponenter skal ha en hensiktsmessig og dekkende involvering av relevante sluttbrukergrupper.***

### **Rasjonale**

For at felleskomponenter på en god måte skal kunne inngå i elektroniske tjenester, må representanter for sluttbrukerne involveres i utformingen av de deler av felleskomponenten som har innvirkning på sluttbrukernes møte med de elektroniske tjenestene som benytter felleskomponenten eller de data om sluttbrukeren som oppbevares i eller behandles av felleskomponenten.

Hvordan representanter for sluttbrukerne best skal involveres vil være forskjellig ut fra felleskomponentenes karakter. For en del felleskomponenter vil det videre være både naturlig og hensiktsmessig å involvere sluttbrukerne i et sett av felleskomponenter mer enn i enkeltkomponenter. Det er forvalter av felleskomponenten som har ansvaret for at det skjer en involvering av sluttbrukerne rundt egne felleskomponenter som på en god måte ivaretar sluttbrukernes interesser. Vurderingen bak og selve involveringen bør samtidig være tydelig og synlig for både tjenesteeierne, andre forvaltere og overordnet departement.

### **Implikasjoner**

Alle forvaltere av felleskomponenter i offentlig sektors felles arkitektur skal jevnlig vurdere hvordan de i samarbeid med tjenesteeierne og andre forvaltere best skal involvere sluttbrukerne i utformingen av de deler av felleskomponentene som sluttbrukerne møter direkte, som innvirker på sluttbrukernes møte med tjenesteeiernes tjenester eller som oppbevarer eller behandler data om sluttbrukeren. Vurderingene skal dokumenteres og gjøres

---

kjent for tjenesteeierne, øvrige felleskomponentforvaltere og overordnet departement.

## **10 Profesjonell drift og forvaltning**

*Drift og forvaltning av felleskomponenter skal være profesjonell, dokumentert og basert på anerkjente metoder med risikostyring og internkontroll som sentrale element.*

### **Rasjonale**

Tjenesteeiere som bruker felleskomponenter må ha tillit til at disse fungerer og blir forvaltet i samsvar med etablerte erklæringer og forvaltningsregimer. Dette krever profesjonell drift og forvaltning. Profesjonalitet innebærer høy faglig standard, anerkjent metodikk, systematisk mål- og løsningsorientert adferd, god internkontroll og høy leveranse kvalitet.

### **Implikasjoner**

Alle forvaltere av felleskomponenter i offentlig sektors felles arkitektur skal sikre at komponenter de har ansvaret for er omgitt av gode drifts- og forvaltningsregimer basert på anerkjente metoder, at risikostyring er et sentralt element og at roller, ansvar, prosedyrer og hendelser er og blir dokumentert på hensiktsmessig måte og omfattet av en systematisk internkontroll.

Forvalterne skal gjennomføre systematiske tiltak for å sikre at både internt personell og eventuelle underleverandører har høy faglig kompetanse tilknyttet eget ansvar rundt felleskomponenter de forvalter og eventuelt drifter, en systematisk mål- og løsningsorientert adferd og evne til å levere høy kvalitet på det de skal. Ved bruk av underleverandører skal forvalter også sørge for selv å ha tilstrekkelig faglig kompetanse og nødvendige rutiner for styring og oppfølging av underleverandører.



---

## Vedlegg 2 Innretning og tiltak - Styring og forvaltning av felleskomponenter

Under følger en samlet oversikt over inngrepspunkt, foreslåtte tiltak og aktuelle støttetiltak i Difis forslag for styring, forvaltning og finansiering av nasjonale felleskomponenter. Det tas her ikke stilling til hvem som bør ha ansvaret for gjennomføringen av alle tiltakene. Dette må vurderes som en del av oppfølgingen.

De skisserte støttetiltakene som følger til slutt under hvert tiltaksområde er ment som et utkast og er ikke underlagt full kvalitetssikring. De må heller ikke anses som en komplett liste over støttetiltak. En ny vurdering, prioritering og eventuell utdypning er naturlig for den som får et oppfølgingsansvar for relevante områder. De aktuelle støttetiltakene som er skissert bør likevel gi en god indikasjon på retning og kompetansebehov i støttetiltakene.

### **0-alternativet: Linjeansvar og mål- og resultatstyring (som i dag)**

*Godt begynt er halvt fullendt  
(Horats)*

#### **Inngrepspunkt:**

- Slå fast at også styring og forvaltning av felleskomponenter skal baseres på linjeansvaret og mål og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp, supplert med dagens samordningsmekanismer.

#### **Hovedtiltak og aktuelle støttetiltak:**

0-alternativet representerer dagens situasjon. Det ligger derfor ingen nye hovedtiltak eller støttetiltak i det alternativet. Eksisterende samordningsmekanismer benyttes der det er naturlig.

\*\*\*

#### **Tiltaksområde 1:**

##### **Normering av forvalterrollen og et tydelig nasjonalt ansvar**

*Jeg er ikke far i huset, svarte den gamle kallen;  
men snakk til far min, som ligger i ... (Asbjørnsen og Moe)*

#### **Inngrepspunkt:**

- En formalisering på både departements- og virksomhetsnivå av det tverrsektorielle helhetsansvaret i forvaltningen for de nasjonale felleskomponentene.
- En normering av hvordan forvalterrollen skal utøves.
- En kobling av etterlevelse av normeringskravene til mål- og resultatstyringen gjennom linjen.

#### **Hovedtiltak**

1.1 Etablere felles obligatoriske prinsipper (normer og krav) for forvaltning av nasjonale felleskomponenter.

- 
- 1.2 Etablere aksept og prioritering for det tverrsektorielle helhetsansvaret hos sektordepartementene som er linjeansvarlige for forvaltere av de nasjonale felleskomponentene.
  - 1.3 Utarbeide nye tverrsektorielt omforente mandat for de nasjonale felleskomponentene og forankre mandatene i aktuelle ansvarslinjer.
  - 1.4 Legge nytt mandat sammen med hensiktsmessige mål og styringsparametre inn i tildelingsbrevene og styringsdialogen i linjene til de aktuelle felleskomponentforvalterne.

### **Aktuelle støttetiltak**

- 1.1 Gjennomføre bred høring rundt utkast til felles prinsipp for forvaltning av nasjonale felleskomponenter.
- 1.2 Forankre prinsippene i forskrift for IT-standarder.
- 1.3 Utarbeide og gjennomføre bred høring om mandatene for nasjonale felleskomponenter.
- 1.4 Informere bredt i forvaltningen om prinsippene og det nasjonale felleskomponentansvaret.
- 1.5 Gjennomføre kunnskapsdelingsseminar for forvalterne av de nasjonale felleskomponentene om forståelse av prinsippene og gjensidig eksempeldeling på hvordan de kan implementeres.
- 1.6 Etablere eksempel på felles sett av mål og styringsparametre for både virksomhetsledere og departementenes etatsstyrere i styringen av de nasjonale felleskomponentene.
- 1.7 Etablere eksempel på hvordan etterlevelse av prinsippene kan måles individuelt for den enkelte felleskomponent eller i felles brukerundersøkelser.
- 1.8 Gjennomføre kunnskapsdelingsseminar for etatsstyre med et nasjonalt felleskomponentansvar om forståelse av prinsippene og gjensidig eksempeldeling på klargjøring av mål, aktuelle styringsparametre og resultatoppfølging.

\*\*\*

### **Tiltaksområde 2:**

#### **Et målrettet finansieringsprinsipp**

*Den unyttige tjeneren gravde ned pengene han skulle forvalte fordi han var redd for risikoen forvaltning innebar (Matt. 25,14-30)*

#### **Inngrepspunkt:**

- Et tydelig fokus på gevinstpotensialet ved ny teknologi og felleskomponenter både i etats- og virksomhetsstyringen og ved finansiering av nasjonale felleskomponenter.
- Et felles målrettet finansieringsprinsipp for nasjonale felleskomponenter som fremmer ønsket tjenesteutvikling i offentlig sektor.

---

## Hovedtiltak

- 2.1 Beslutte at finansieringen av nasjonale felleskomponenter skal innrettes og øremerkes slik at finansieringsformen fremmer ønsket tjenesteutvikling. Dette skal være et førende prinsipp.
- 2.2 Utvikle en egen veileder i analyse av offentlige virksomheters gevinstpotensiale ved fornying gjennom bruk av IT og nasjonale felleskomponenter.
- 2.3 Utvikle en supplerende veileder i samfunnsøkonomisk analyse av nasjonale felleskomponenter, med utgangspunkt i felleskomponenters særtrekk som skaper av tverrsektorielle mulighetsrom og gevinstpotensialer.
- 2.4 Utvikle en kostnadsfordelingsnøkkel på departementsnivå for nasjonale felleskomponenter basert på gevinstpotensiale og ikke på kostnadsfordeling ved bruk.

## Aktuelle støttetiltak

- 2.1 Strategisk og taktisk kompetanseheving / kursing om
  - fornyingspotensialet i offentlig sektor ved hjelp av IT generelt og felleskomponenter spesielt
  - evaluering av egne virksomhetsprosesser og organisering
  - analyse av gevinstpotensiale ved IT-fornyning generelt og gjennom bruk av felleskomponenter spesielt.
- 2.2 Tydeliggjøre begrepet gevinstpotensiale som mål og risikoområde i veiledning, etatsstyring og virksomhetsstyring.
- 2.3 Kompetanseheving / kursing om samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering - styrker, begrensninger og muligheter.

\*\*\*

## Tiltaksområde 3:

### Helhetlig prioritering i en konsensusfremmende utvalgsstruktur

*Godfot-teorien - å gjøre hverandre gode*

*(N.A.Eggen)*

### Inngrepspunkt:

- Et konsensusfremmende forpliktende utvalg på departementsnivå.
- Et konsensusfremmende forpliktende *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå, understøttet av hensiktsmessige underutvalg på taktisk ledernivå og fagnivå.
- Et samordningsdepartement med et samordningssdirektorat som bindeledd mellom og understøttelse av de konsensusbaserte utvalgene.
- Inkludering av kommunesektoren i relevante utvalg på virksomhetsnivå.

## Hovedtiltak

- 3.1 Etablere et tverrsektorielt bredt, konsensusfremmende og forpliktende departementsutvalg

- 
- med et klart formål om samordnet IT-styring av nasjonale felleskomponenter gjennom en porteføljestyring understøttet av et *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå,
  - som vil lytte til og bygge på samordnede og omforente anbefalinger fra et *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå,
  - der tydelige konsensusbeslutninger tas innenfor deltakernes myndighet og der tydelige konsensusanbefalinger gis der myndigheten ligger lenger oppe,
  - der tydelige forpliktelser og forventninger til etatsstyringen av felleskomponentforvaltere uttrykkes og følges opp gjennom resultattilbakemeldinger og fellesevalueringer.

3.2 Etablerer et tilsvarende tverrsektorielt bredt, inkluderende, konsensusfremmende og forpliktende *strategisk topplederutvalg* som skal ha en sentral tverrsektoriell samordningsrolle for eForvaltning på virksomhetsnivå og i porteføljestyringen av nasjonale felleskomponenter opp mot *departementsutvalget*.

3.3 Etablerer hensiktsmessige støtteutvalg til *strategisk topplederutvalg* på taktisk ledernivå og på fagnivå ved behov.

### **Aktuelle støttetiltak**

3.1 Avsette tilstrekkelige ressurser til sekretariatsfunksjonene både i oppbyggings- og driftsfasen slik at de nye samordningsutvalgene på både departementsnivå og virksomhetsnivå kan supporteres på en effektiv og god måte.

3.2 Etablere tydelige beskrivelser av ansvar, roller, forventninger og prosesser, herunder kjøreregler for de ulike nivåene (saksforberedelse til møtene m.v.), for både de enkelte utvalgene og mellom utvalgene.

3.3 Etablere tydelig beskrivelse av hvordan porteføljestyringen av de nasjonale felleskomponentene skal skje i samspillet taktisk lederutvalg og strategisk topplederutvalg på virksomhetsnivå, Etatsstyrerutvalget, de enkelte departementene over felleskomponentforvalterne og virksomheten som er felleskomponentforvalter.

3.4 Etablere klare dokumentasjonskrav og kvalitetssikringsprosedyrer ved behov for nye nasjonale felleskomponenter eller ved viktige kursendringer som trenger departementsforankring / beslutning.

3.5 Etablere et elektronisk valgeregime for toppledere inn i valgbare posisjoner i *strategisk topplederutvalg* på virksomhetsnivå.

3.6 Etablere felles samordnet avtaleverk for bruk av de nasjonale felleskomponentene, der kun mindre komponentspesifikke forhold knyttes til enkeltkomponenter.

3.7 Vurdere utvikling og forvaltning av et felles åpent forslags- og diskusjonsforum rundt de nasjonale felleskomponentene med allmenn mulighet for innspill til forbedringer og videre prioriteringer.

---

\*\*\*

#### **Tiltaksområde 4:**

##### **Helhetlig prioritering i en felles arkitektur**

*Man får ikke to små elefanter når man deler en elefant i to  
(Sufi)*

##### **Inngrepspunkt:**

- Se nasjonale felleskomponenter og etablerte forvaltningstandarder som en gjensidig avhengig kjerne i en felles IT-arkitektur for offentlig sektor.
- Sørge for at videreutviklingen av kjerneområdene i denne felles arkitekturen prioriteres, porteføljestyres og forvaltes som en helhet etter samme prinsipp som tidligere er skissert for nasjonale felleskomponenter.

##### **Hovedtiltak**

- 4.1 Formelt etablere offentlig sektors felles arkitektur med basis i nasjonale felleskomponenter og referansekatalogens forvaltningsstandarder.
- 4.2 Inkludere prioriteringen av behov for standarder i det samme styrings- og forvaltningsregime som for nasjonale felleskomponenter.
- 4.3 Inkludere nåværende standardiseringsråd som et fagutvalg inn i en helhetlig sammenhengende utvalgsstruktur under *strategisk topplederutvalg*.

##### **Aktuelle støttetiltak**

- 4.1 Videreutvikle tydelige beskrivelser av ansvar, roller, forventninger og prosesser, porteføljestyling m.v. til å omfatte en helhetlig arkitektur.

\*\*\*

#### **Tiltaksområde 5:**

##### **Økt fornyingstrykk gjennom linjene**

*Drømmen om Ona fyr – å nå hårete mål sammen  
(I. Steen Jensen)*

##### **Inngrepspunkt:**

- Tilgjengeligheten av hensiktsmessige felles styringsverktøy og veiledninger på etatsstyrernivå og virksomhetsnivå tilknyttet styring og utnyttning av mulighetsrommet ny teknologi og felleskomponenter gir.
- Kompetanseheving og nettverksbygging for etatsstyrere med fokus på etatsstyring av fornying, effektivisering og gevinstrealisering med utgangspunkt i ny teknologi.
- Kompetanseheving og nettverksbygging for strategiske og taktiske toppledere i virksomhetene med fokus på fornying, effektivisering og gevinstrealisering med utgangspunkt i ny teknologi.

##### **Hovedtiltak**

- 5.1 Utvikle/videreutvikle flere felles støtteverktøy og veiledninger på etatsstyrernivå og virksomhetsnivå rettet mot fornying, effektivisering og omstilling gjennom IT og felleskomponenter.

- 
- 5.2 Utvikle og gjennomføre et kompetanse- og nettverksprogram for etatsstyrere i departementene med fokus på hvordan IT kan sikre fornying, effektivisering og gevinstrealisering i virksomhetene.
- 5.3 Utvikle og gjennomføre et kompetanse- og nettverksprogram for strategiske og taktiske toppledere i virksomhetene med samme fokus.

### **Aktuelle støttetiltak**

- 5.1 Etablere et tverrsektorielt overordnet målbilde og et felles styringsparametersett langs hele resultatkjeden for digitalt førstevalg og kostnadseffektiv forvaltning,
- slik at departementene kan følge opp underliggende virksomheters fornying og gevinstrealisering med differensiert fokus på like styringsindikatorer langs hele resultatkjeden,
  - slik at departementene hver for seg og sammen får og kan sammenstille og analysere likeverdige styringsparametre på tvers av virksomheter og sektorer,
  - slik at det ved eventuelt behov kan etableres et felles elektronisk rapporteringssystem på tverrsektorielle styringsparametre av stor styringsmessig betydning for departementene og regjeringen.
- 5.2 Videreutvikle/samordne tildelingsbrev og styringsdialogen i forhold til forvaltningsansvar for horisontalt rettede felleskomponenter der uttrykte forventninger fra både departementsnivå og horisontalt virksomhetsnivå blir spesielt fulgt opp.
- 5.3 Videreutvikle/samordne tildelingsbrev og styringsdialogen i forhold til gevinstrealisering i alle virksomheter, der krav om og oppfølging av gevinstanalyser og gevinstrealisering i det mulighetsrom som skapes av nasjonale felleskomponenter blir spesielt fulgt opp.
- 5.4 Videreutvikle styrings- og OU-kompetansen på virksomhetsnivå til å fremme systematiske OU-prosesser og gevinstrealisering i virksomhetene, med fokus på utnyttelse av mulighetsrommet skapt av IT og felleskomponenter, opp mot både faglige mål og målene om digitalt førstevalg og en effektiv forvaltning.
- 5.5 Gjennomføre systematiske gevinstrealiseringskonferanser for etatsstyrere og toppledere og taktiske ledere i virksomhetene med fokus på utnyttelse av mulighetsrommet skapt av felleskomponenter.
- 5.6 Tilrettelegge for og stimulere til tverrsektorielle etatsstyrernettsverk på departementsnivå.
- 5.7 Tilrettelegge for og stimulere til tverrsektorielle fornyings- og gevinstrealiseringsnettverk på virksomhetsnivå.
- 5.8 Tilrettelegge maler for gevinstrealiseringsplaner.
- 5.9 Etablere felles obligatoriske prinsipper for enkelte områder i prosjektgjennomføringen av IT-prosjekt, etter mal fra arkitekturprinsippene og de forslåtte styrings- og forvaltningsprinsippene for felleskomponenter m.v.

\*\*\*



---

## Vedlegg 3 Dokument og litteraturliste

- Altenborg, E., 1998, *Styring av interne forretningsenheter: Evnen til å utnytte synergier i konsern*, Fagartikkel i Magma 5/1998
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) 2000: "Uten penn og blekk", *Bruk av digitale signaturer i elektronisk samhandling med og i forvaltningen*.
- Busch, T. og Vanebo, J. O. , Dehlin, E. , 2003, *Organisasjon og organisering*
- Bolman, L.G og T.E. Deal, 2009, *Organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*.
- Christensen, T., Lægneid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. 2009: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget 2009.
- Devoteam daVinci, 2009, *Gevinstrealisering – målinger og metoder*
- Difi, 2010, *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver*. Rapport 2010:18.
- Difi, 2008: *Direktoratenes faglige rolle - en rolle under økende press?*
- Difi, 2007: *Ja vel, statsråd? - Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*
- EU 2002: «Community framework for electronic signatures», Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council.
- EU 2010: *A Strategy for ICT R&D and Innovation in Europe: Raising the Game* {SEC(2009)289}
- Evans, E. (2004): *Domain-driven design: Tackling complexity in the heart of software*, Pearson Education Inc. Boston: Addison Wesley 2004.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD), 2006: St.meld.nr.17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.
- FAD, 2010: *Statsbudsjettet 2010. Tildelingsbrev til Difi*.
- FAD 2007: *Regjeringa sin strategi for fornying av offentlig sektor, 4.10.2007*
- FAD, 2008: St.meld.nr.19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- FAD, 2008: *Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten. Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe*.
- FAD, 2007: *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor. Rapport fra arbeidsgruppen (FAOS-rapporten.)*
- FAD 2007: *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*
- FAD 2009: P3-2009 Rundskriv – Fellesføringer i tildelingsbrev 2010, Fornyings og administrasjonsdepartementet 11.9.2009
- FAD 2010: Rundskriv P4/2010 "Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten" 16. november 2010
- FAD 2010: "Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor", versjon 2.0, publisert 23/8 2010.
- Fimreite, A.L. og Lægneid, P. 2004: *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Notat skrevet på oppdrag av Lokaldemokratikommisjonen.
- Finansdepartementet (FIN) 2007: *Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet (2007)*
- FIN, 2010: *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010
- FIN, 2005: *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- FIN, 2005: *Veileder i evalueringer*
- FIN: LOV-1970-01-16-1: Lov om folkeregistrering (*Folkeregisterloven*).
- FIN, Skattedirektoratet: FOR-2007-11-09-1268 Forskrift om folkeregistrering.



- 
- Gartner (2005): *Analyse af statens IKT-udgifter*. Rapport. Finansministeriet. 10. mai 2005. Version 4.0.
  - Høykom, 2008, *Gevinster og gevinstrealisering i Høykom-finansierte prosjekter*, Høykom-rapport nr 1:2008.
  - IEEE Std 610.12-1990: IEEE Standard Glossary of Software Engineering Terminology.
  - ISO/IEC 42010:2007 "Systems and software engineering – Recommended practice for architectural description of software intensive systems".
  - Jacobsen, D. I., 2009: *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Oslo: Fagbokforlaget 2009.
  - Jansen, A. og Berg-Jacobsen, I. (2010): *Undersøkelse av IT-styring i norsk forvaltning – en tilstandsrapport, desember 2010*. Universitetet i Oslo, Avdeling for forvaltningsinformatikk.
  - Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), 2007: *Statlig styring av kommunesektoren. – Veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*
  - Krogh, G., Ichijo, K. og Nonaka, I., 2001, *Slik skapes kunnskap. Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenkning i organisasjoner*
  - Langhorst et.al (2009): *Enterprise Architecture at Work*. Amsterdam: Springer 2009.
  - Miljøverndepartementet (MD): LOV-2005-06-17-101.Lov om eiendomsregistrering (matrikkelloven).
  - MD: LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (2008-06-27).
  - Nærings- og handelsdepartementet (NHD) 2008: Altinn – krav til begrunnelseom anskaffelse av elektroniske løsninger, Nærings og handelsdepartementet 8.4.2008
  - NHD: LOV-2001-06-15-81, *Lov om elektronisk signatur* (Esignaturloven).
  - NOU 2009: 1 Individ og integritet, Personvern i det digitale samfunnet. Utredning fra Personvernkommissjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. mai 2007. Avgitt til Fornyings- og administrasjonsdepartementet 13. januar 2009.
  - Palvia, S. og Sharma, S. (2007): *"E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World"*. Computer Society of India 2007.
  - Rambøll 2008: Utredning – offentlig elektronisk meldingsboks. Rapport til FAD, Rambøll oktober 2008
  - Riksrevisjonen, 2009: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*. Dokument 1 (2009-2010)
  - Riksrevisjonen, 2008: *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor*. Dokument nr 3:12 (2007-2008)
  - Schartum, D. W. et. al. (2007). *"Elektronisk forvaltning i NORDEN. PRAKSIS, LOVGIVNING, og RETTSLIGE UTFORDRINGER."* Oslo: Fagbokforlaget 2007.
  - Semicolon 2009: *Matrikkelens koblinger til kommunale fagapplikasjoner og tjenester*, Rapport fra Geointegrasjonsprosjektet og Semicolon september 2009.
  - Statskonsult 2002: IKT i det offentlige 2002. *Kartlegging av status for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i det offentlige*. Notat 2002:4.
  - Statsministerens kontor (SMK) 2005: *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*.
  - Senge, P., 1990, *The Fifth Discipline*
  - SSØ, 2006: *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*
  - SSØ, 2006: *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter*

- 
- SSØ, 2005: *Risikostyring i staten - håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen, metodedokument*
  - SSØ, 2005: *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*
  - Stortinget (2009), Innst. S. nr. 321(2008-2009) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. St.meld. nr. 19 (2008-2009)*
  - The Open Group, 2009: *The Open Group Architecture Framework, version 9.*
  - Tranvik, T. (red), 2008, *Digital teknologi og organisasjonsendring. Studier av offentlig og frivillig sektor.*

---

## Figur- og tabelliste

|  |     |
|--|-----|
| Figur 1 Overordnet komponentskisse for Altinn II, eksempel på felleskomponenter som sambrukes av offentlig sektor .....                          | 22  |
| Figur 2 Informasjonsflyt til og fra matrikkelen.....   | 39  |
| Figur 3 Overordnet arkitekturskisse, forholdet mellom sluttbrukerløsningen og tjenesteutviklingsløsningen (Kilde: Brønnøysundregistrene) .....   | 45  |
| Figur 4: Altinn II koblinger mellom tjenestemotor og eksterne systemer. Tjenestemotoren er den sentrale komponenten i sluttbrukerløsningen. .... | 46  |
| Figur 5 Altinn1 og Altinn II sameksistens .....  | 47  |
| Figur 6: Overordnet oversikt over komponentene i Altinn II .....   | 47  |
| Figur 7: PEPPOL, Pan-european public procurement on-line .....   | 68  |
| Figur 8: forpliktende konsensusfremmende fora .....  | 94  |
| Figur 9: nye for i en helhetlig struktur .....   | 97  |
| Figur 10: Styling og forvaltning av felles arkitektur i offentlig sektor.....  | 104 |
| <br>   |     |
| Tabell 1: Tilknyttede register etter enhetsregisterloven.....  | 26  |
| Tabell 2: Beskrivelse av de ulike standard tjenestetypene i Altinn.....  | 45  |
| Tabell 3: Oversikt over sentrale tjenester, tjenesteeiere og bruksmønster .....  | 52  |
| Tabell 4: Oversikt over antall brukere og antall autentiseringer med MinID i årene 2008 – 2010 .....   | 54  |