

Digitalt førstevalg

- en kartlegging av hindringer og muligheter

Rapport 2011:3
ISSN 1890-6583

Forord

Som en del av arbeidet med realiseringen av digitalt førstevalg, har Difi fått i oppgave fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) å gjennomføre kartlegginger av status for eforvaltning i offentlig sektor.

I denne rapporten har vi oppsummert synspunkter fra et utvalg virksomheter om hva som oppleves å være de viktigste hindringene, suksessfaktorene og mulige tiltak til hva som kan gjøres i videre arbeid med å realisere digitalt førstevalg.

Avslutningsvis har vi også pekt på noen områder som vi oppfatter at det er viktig å prioritere eller diskutere særskilt, uavhengig av videre arbeid med å formulere mål og konkretisere forslag til tiltak.

Rapporten bygger videre på Difis rapport "Digitalt førstevalg – Status for elektroniske tjenester i staten" (2011:2).

Begge disse rapportene vil danne grunnlag for Difis videre arbeid med utvikling av mål og forslag til tiltak for realiseringen av digitalt førstevalg.

Vi takker alle som har bidratt med sin tid og sine synspunkter i intervjuer med oss.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Fungerende avdelingsdirektør Ellen Strålberg er prosjektansvarlig med Mona Naomi Lintvedt som prosjektleder for Difis samlede leveranse til FAD. Kartleggingen er utført av Inger Johanne Sundby, Lisbeth Udland Hanssen, Mona Naomi Lintvedt, Erik Hornnes og Jan Kato Fremstad (ansvarlig for kartleggingen). En særlig takk til student Inge Carlén for verdifull prosjektbistand.

Oslo 6. april 2011



Vivi Lassen
fungerende direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Bakgrunn og formål	3
2.1	Bakgrunn	3
2.2	Mål	3
2.3	Problemstillinger	4
2.4	Kort om metode og tilnærming	5
3	Status for elektroniske tjenester og brukernes holdninger	6
3.1	Norge i Europa	6
3.2	Status elektroniske tjenester	7
3.2.1	Vurdering av tjenester	7
3.2.2	Digital modenhet	9
3.3	Hva sier brukerne?	11
3.3.1	Holdninger til elektronisk kommunikasjon	11
3.3.2	Drivere for å motta brev elektronisk	12
3.3.3	Drivere for å motta brev på papir	12
3.3.4	Hyppig internettbruk er avgjørende	12
3.3.5	Ønske om elektroniske helsetjenester	13
4	Kartleggingen – fra hindringer til tiltak	14
4.1	Politiske rammebetingelser	14
4.1.1	Det må etableres et samlet politisk trykk	14
4.1.2	Felles prioritering og forståelse i departementene	16
4.1.3	Samhandling må lønne seg	17
4.2	Regelverk	18
4.2.1	IT-hensyn må innarbeides i regelverksutforming	18
4.2.2	Behov for felles begrepsbruk og semantikk	19
4.2.3	Revisjon av Eforvaltningsforskriften § 8	20
4.2.4	Forholdet til personopplysningsloven	21
4.3	Økonomi og finansiering	22
4.3.1	Betydelige budsjettbehov	22
4.3.2	Sentral finansiering av fellesløsninger	23
4.3.3	Tydligere arbeid med gevinstrealisering	24
4.4	Brukere og brukerbetingelser	26
4.4.1	Still krav til brukerne	26
4.4.2	Mer vekt på brukertilpassede løsninger	27
4.5	Virksomhetsinterne forhold	28
4.5.1	Digitalisering krever god intern kompetanse	28
4.5.2	Engasjerte ledere, strategisk forankring og god organisering	28
4.6	Samordning og samhandling mellom virksomheter	31
4.6.1	Samordning og samhandling	31
4.7	Teknologiske faktorer	32
4.7.1	Gamle plattformer og systemer	32
4.7.2	Felleskomponenter og fellestjenester	33

4.7.3 Nødvendig med standardisering.....	35
5 Våre oppsummeringer	37
5.1 Krafttak må til for å nå målet om digitalt førstevalg.....	37
Virksomheter som inngår i kartleggingen	45
Litteraturliste.....	46

1 Sammendrag

Som en del av arbeidet med innføring av digitalt førstevalg, har Difi fått i oppgave fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) å gjennomføre en kartlegging om eforvaltning i offentlig sektor. Digitalt førstevalg forstås slik at *”Digital kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggere og offentlige virksomheter, og mellom næringsliv og offentlige virksomheter”*

I denne rapporten gjengir sentrale synspunkter fra intervjuer med 17 offentlige virksomheter om hva som oppleves å være de viktigste hindringene, suksessfaktorer og mulige tiltak for å realisere digitalt førstevalg (kapittel 4). Difi har ikke vurdert riktigheten av synspunktene, eller gjort prioriteringer av dem med hensyn til viktighet, hvorvidt de er gjennomførbare, hvilke kostnader de eventuelt vil medføre osv.

Avslutningsvis (kapittel 5) har vi også pekt på noen problemstillinger som vi oppfatter er særlig sentrale, og som vi mener kan utgjøre et grunnlag for FADs videre arbeid med å vurdere aktuelle tiltak innenfor satsningen på digitalt førstevalg.

Både denne rapporten og ”Digitalt førstevalg – Status for elektroniske tjenester i staten” vil bli fulgt opp i det videre arbeidet med forslag til beslutningsgrunnlag for digitalt førstevalg.

Den store variasjonen i oppgaver mellom virksomhetene som har vært med i kartleggingen og ulikhetene i digital modenhet, gjør at kartleggingen har avdekket relativt mange forskjellige hindringer, suksessfaktorer og forslag til tiltak. Flere av de konkrete tiltakene er sektorspesifikke og nært knyttet til virksomhetenes utfordringer. De hindringene og tiltakene vi har oppsummert er derfor på et relativt overordnet nivå. I kartleggingen har det imidlertid kommet fram noen gjennomgående hindringer som beskrives nærmere i kapittel 4.

Kartleggingen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

➤ **Det er store forskjeller i digital modenhet mellom virksomhetene – dette gir utfordringer for den videre utviklingstakten**

Kartleggingen har bekreftet bildet fra dokumentstudien om at det er store forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder digital modenhet, dvs. i hvilken grad virksomhetene har etablert elektroniske tjenester og arbeidsprosesser med tilhørende elektronisk eller automatisert saksbehandling. Dette betyr også at det er relativt store variasjoner mellom virksomhetene i beskrivelsen av hindringer og hvilke tiltak som bør prioriteres i det videre arbeidet. Innspillene til tiltak preges naturlig nok av eget ståsted og egne sektorbehov.

➤ **Stort engasjement og vilje til utvikling i virksomhetene**

Samtidig som det er store forskjeller i digital modenhet opplever vi at det er et betydelig engasjement ute i virksomhetene og i departementene når det gjelder å legge vekt på digital tjenesteutvikling, og i neste omgang å gjøre dette til en primær kanal i møtet ned innbyggerne/næringslivet der det er mulig.

- **Større politisk oppmerksomhet og helhetlig strategi for eforvaltning**
I forlengelsen av det engasjementet som finnes, uttrykker virksomhetene i kartleggingen behov for mer helhet og samordning av arbeidet med eforvaltning i forvaltningen. Det etterspørres mer fokus på eforvaltning. Det er en klar etterspørsel etter en sterkere politisk prioritering og en klar overordnet strategi for det videre utviklingsarbeidet.
- **Lover og regelverk må tilpasses en digital framtid**
Både sektorovergripende og sektorspesifikke lover og regelverk oppleves å være hindringer for digitalt førstevalg. Det etterlyses derfor både økt bevissthet om vurdering av digitale konsekvenser i regelverksutviklingen og konkrete endringer i eksisterende regelverk, som e-forvaltningsforskriftens 7-dagersregel.
- **Sektorovergripende finansieringsmodeller**
Gode løsninger for digitalt førstevalg forutsetter ofte at informasjon, grunndata eller teknologi er samordnet med andre virksomheters løsninger, eller utviklet i samarbeid med andre. Dette gir utfordringer med hensyn til å finne fram til gode finansieringsmodeller på tvers av virksomheter og sektorer. Virksomhetene etterlyser også bedre gevinstrealiseringsmodeller for tverrgående løsninger. Modeller som tar høyde for at investeringer som gjøres i en virksomhet, kan tas ut som gevinster i en annen virksomhet.
- **God tjenestekvalitet og bevissthet om brukerretting**
Virksomhetene ser i liten grad forhold rundt brukerne som en hindring for å få til digitalt førstevalg. Mange er imidlertid opptatt av å etablere tjenester som er i tråd med brukernes behov og har erfaring med ulike former for brukerrettingstiltak. Enkelte er også opptatt av å kunne stille strengere krav til brukerne for å få dem over på digitale løsninger pga. kostnadsgevinster som dette kan gi, mens andre igjen hevder brukernes rett til å velge manuelle tjenester når tjenesten krever brukernærhet.
- **Virksomhetsinterne forhold – en avgjørende premis for å lykkes**
Virksomhetene var i mindre grad opptatt av de mer interne forholdene i egen virksomhet enn av eksterne faktorer som forutsetninger for å realisere et digitalt førstevalg. Vi oppfatter imidlertid at det er store forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder holdninger, kunnskap, type utfordringer og faktiske prioriteringer av IT som virkemiddel i tjenesteutviklingen. Virksomhetene med høy grad av digital modenhet synes å ha en mer strategisk tilnærming til å etablere elektroniske tjenester, god lederforankring og god integrasjon mellom fag og IT.
- **Organisatorisk og teknologisk samordning**
Mangel på samordning er en av de viktigste hindringene som tas opp av virksomhetene i denne undersøkelsen. Dette omfatter blant annet ulike behov for organisatorisk samordning og samhandling på tvers av virksomhetsgrenser. Det er også behov for samordning av og tilgang til ulike grunndata og fellesløsninger. Eksempler på dette er behovet for videreutvikling av felleskomponenter som folkeregisteret, Altinn mv.

2 Bakgrunn og formål

2.1 Bakgrunn

I *Regjeringa sin strategi for fornying av offentlig sektor*¹ fra 2007 og i *Statens kommunikasjonspolitikk*² fra høsten 2009, slås det fast at elektronisk kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggerne og offentlige virksomheter.

Dette er ett av flere delprosjekt under arbeidet med ”Digitalt førstevalg” der hensikten er å identifisere tiltak for å nå intensjonene i politikken om digitalt førstevalg.

Denne politikken omtales som digitalt førstevalg og forstås slik at ”*Digital kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggere og offentlige virksomheter, og mellom næringsliv og offentlige virksomheter*”. Digitalt førstevalg betyr at alle egnede tjenester skal tilbys digitalt, og at brukerne av tjenestene aktivt må velge manuelle løsninger hvis de foretrekker det. Tjenester som krever brukernærhet er ikke omfattet.

Hensikten er altså å etablere en helhetlig politikk som skal bidra til flere og bedre elektroniske tjenester der et viktig mål er brukerreting og effektivisering av offentlig sektor. En realisering av digitalt førstevalg krever således at forvaltningen har automatisert sine interne prosesser ut over den synlige digitale kommunikasjonen med innbyggerne.

2.2 Mål

Formålet med delprosjektet har vært:

1. **Identifisere hindringer for digitalt førstevalg** for å få et grunnlag for å vurdere mulige tiltak som må gjennomføres for å kunne nå regjeringens målsetninger om brukerreting og effektivisering.
2. **Identifisere drivkrefter og suksessfaktorer for digitalt førstevalg**, herunder eksempler på vellykkede tiltak, pågående utviklingstiltak, planlagte tiltak og mulige tiltak for å overkomme de identifiserte hindringene.
3. **Avdekke eventuelle hindringer i regelverk**, som innspill til et påfølgende regelverksarbeid.

¹ <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Fornyning/fornyingsstrategien.pdf>

² http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statens_kom_pol_web.pdf

Med **hindringer** menes utfordringer virksomhetene møter

- ✓ for å gjøre den digitale kanalen til standard kanal for kommunikasjon mellom innbyggere og offentlige virksomheter, og mellom næringsliv og offentlige virksomheter
- ✓ for økt utbredelse av elektroniske tjenester generelt (eforvaltning).

I kapittel 4 beskrives de viktigste synspunktene fra virksomhetene om hvilke hindringer og suksessfaktorer som foreligger og forslag til hva som kan gjøres for å realisere digitalt førstevalg. Difi har ikke vurdert riktigheten av synspunktene, eller gjort prioriteringer av dem med hensyn til viktighet, hvorvidt de er gjennomførbare, hvilke kostnader de eventuelt vil medføre osv.

I kapittel 5 peker vi på noen sentrale problemstillinger som har kommet fram i kartleggingen og gir noen refleksjoner rundt disse områdene. Samtidig ser vi funnene i kartleggingen i sammenheng med andre utredninger som behandler liknende temaer.

Både denne rapporten og ”Digitalt førstevalg – Status for elektroniske tjenester i staten” vil bli fulgt opp i det videre arbeidet med forslag til beslutningsgrunnlag for digitalt førstevalg.

2.3 Problemstillinger

I kartleggingen har vi undersøkt følgende problemstillinger:

- Hvilke type hindringer og muligheter er knyttet til eller avhengig av de **politiske rammebetingelsene** for virksomhetene dvs. politiske og budsjettmessige planer, prioriteringer og beslutninger?
- Hvilke hindringer finnes i ulike **lover og regler** og hvilke konsekvenser har disse for å øke utbredelsen av digitalt førstevalg?
- Hvilken betydning har tilgjengelige **økonomiske ressurser og finansieringsmuligheter** for utviklingen av digitalt førstevalg?
- Hvilke type hindringer er knyttet til **brukerne** (individet eller bedrift/organisasjon) og deres situasjon, kompetanse, tilgang til teknologi/infrastruktur etc.?
- Hvilke typer hindringer og muligheter finnes i **virksomhetenes organisasjon** dvs. struktur og arbeidsprosesser, ledelse, kompetanse og opplæring, systemer, ressurser, finansieringsmodeller og insitamenter?
- Hvilke typer hindringer er avhengig av **samarbeid, samhandling og samordning** mellom flere virksomheter for å løses?

- I hvilken grad er og hva består de **teknologiske hindringer** av? Inkl. teknisk infrastruktur, sikkerhetsproblemer, felleskomponenter etc.
- Hvilke **tiltak** kan være aktuelle for å nå intensjonene om digitalt førstevalg?

2.4 Kort om metode og tilnærming

I kartleggingen har hensikten vært å fange opp hindringer for digitalt førstevalg slik de oppleves av ulike typer offentlige virksomheter. For å få innsikt i dette er det gjennomført fokusgrupper/gruppeintervjuer med representanter fra virksomhetene. Vi har anmodet virksomhetene om bredt sammensatte fokusgrupper for å dekke bredden i våre problemstillinger. Det har vært opp til virksomhetene selv å plukke ut deltakere til intervjuene. Dette har gitt noen forskjeller i hvilke deler av virksomhetene som har vært representert i de ulike møtene.

Informantene har imidlertid vært ledere for fagavdelinger og IT-avdelinger samt fagpersoner som har arbeidet med tjenesteutvikling, IT-utvikling, kompetanseutvikling, juridiske spørsmål, publikumsarbeid, økonomi osv.

Det er gjennomført intervjuer med til sammen 17 virksomheter, dvs. 10 direktorater/etater, fire departementer, to kommuner og KS. Beskrivelsene i denne kartleggingen er i hovedsak basert på intervjuer med virksomhetene. Intervjuene ble gjennomført i januar-mars 2011. Referatene fra fokusgruppene ble sendt virksomhetene for kvalitetssikring. I tillegg ble det avholdt et arbeidsseminar der alle virksomhetene som har deltatt i kartleggingen ble invitert til å diskutere en foreløpig oppsummering av hindringer og virksomhetenes egne forslag til tiltak.

Som et supplement til intervjuene har vi foretatt en gjennomgang av et utvalg rapporter, undersøkelser, evalueringer etc. som belyser hindringer, muligheter og tiltak for digitalt førstevalg.

Utvalgskriterier

I dokumentkartleggingen om utbredelse og status for eforvaltning (Difi rapport 2011:2), er det laget en matrise/trappetrinnsmodell som beskriver noen utvalgte virksomheters modenhetsnivå for digitalt førstevalg. Virksomhetene er plassert inn i ulike trappetrinn basert på vurderinger av hvorvidt deres tjenester og arbeidsprosesser er digitalisert internt og eksternt. Vi har tatt utgangspunkt i denne matrisen ved valg av virksomheter til fokusgruppeintervjuer. Vi har valgt virksomheter fra alle trappetrinn fordi dette kan bidra til å få belyst ulike typer hindringer. I tillegg er følgende supplerende utvalgskriteriene brukt:

- **Nedslagsfelt:** Hvor mange brukere har virksomheten/tjenestene
- **Nytte:** Vurdering av nytte ved å digitalisere tjenestene for bruker og virksomhet
- **Sektortilhørighet:** Ulike sektorer bør være representert

3 Status for elektroniske tjenester og brukernes holdninger

Intensjonene bak politikken om digitalt førstevalg er som tidligere nevnt at den digitale kanalen skal være den primære for dialogen med og i offentlig sektor. Men intensjonene peker fremover og danner et målbilde for den fremtidige utviklingen og det er derfor nyttig å vite litt om hvordan ser bildet ut når det gjelder elektroniske tjenester i Norge i dag.

I det følgende vil vi belyse dette gjennom å vise til EUs eGovernment benchmark 2010 og Difis egen statuskartlegging av elektroniske tjenester fra 2010. I tillegg viser vi noen resultater fra en undersøkelse Opinion gjennomførte på oppdrag fra Difi om brukernes holdninger til elektronisk kommunikasjon med offentlige virksomheter og til bruk av elektronisk ID.

3.1 Norge i Europa

EUs eGovernment benchmark³ som har blitt gjennomført siden 1999, gir en vurdering av europeiske lands prestasjoner på ulike områder knyttet til eForvaltning.

Undersøkelsen for 2010 viser at Norge sakker akterut sammenliknet med mange andre europeiske land når det gjelder å tilby elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv. Dette inkluderer også de andre nordiske landene. Norge presterer godt når det gjelder å tilby elektroniske tjenester til næringslivet, men har et forbedringspotensial når det gjelder å tilby tjenester til innbyggerne. Vi ligger også et stykke bak de beste europeiske landene hva angår elektroniske tjenester på helseområdet. Undersøkelsen har også forsøkt å måle brukerorientering og involvering av brukere, og på disse områdene viser det seg at Norge presterer svakt. Vi er altså ikke særlig gode når det gjelder å tilby tjenester som setter brukeren i sentrum. Dette er spesielt verdt å merke seg i et digitalt førstevalg-perspektiv, da realiseringen av målene bak politikken høyst sannsynlig vil kreve tjenester som nettopp setter brukeren i sentrum. En overordnet fremstilling av resultatene viser Norges plassering av totalt 32 undersøkte land⁴:

- Tilgjengelighet til 20 grunnleggende tjenester: 16. plass
- Modenheten til 20 grunnleggende tjenester: 18. plass
- Brukeropplevelsen av offentlige nettsider og portaler: 22. plass
- Livssituasjon "Å miste jobben": 11. plass
- Livssituasjon "Etablere en virksomhet": 5. plass
- Synlighet av e-handelsløsning for offentlige anskaffelser: 12. plass
- Elektronisk prosess ved offentlige anskaffelser: 5. plass

³ For mer informasjon om undersøkelsen og selve rapporten, se http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/item-detail-dae.cfm?item_id=6537

⁴ De 27 EU-medlemslandene, samt Norge, Island, Sveits, Kroatia og Tyrkia.

Det kan være flere årsaker til at Norge havner et stykke ned i undersøkelsen for 2010. Det er ikke slik at Norge står stille, men andre land satser antakeligvis mer på eforvaltning enn oss. Årsaken til at mange andre land gjør fremskritt kan også henge sammen med at de står overfor en krevende økonomisk situasjon, og dermed har behov for effektivisering av offentlig sektor. Satsning på digitalisering av offentlige tjenester er et tiltak mange har tatt i bruk for å møte

disse utfordringene, da det vil kunne kombinere et høyt tjenestenivå med mindre ressursbruk. Norge har ikke i samme grad stått overfor slike økonomiske utfordringer. Dette betyr at vi ikke har merket et like stort press på effektivisering, eksempelvis gjennom å øke investeringene i digitalisering av offentlige tjenester.

Det skal også nevnes at det grunnleggende sett er vanskelig å gjøre en komparativ analyse av tjenester på tvers av land, rett og slett fordi man har ulike forvaltningstradisjoner og praksis. En av de 20 grunnleggende tjenestene i undersøkelsen er eksempelvis muligheten for å bestille utskrift av fødsels- og ekteskapsattester, hvilket ikke er mulig å gjøre på nett i Norge. Dette veies imidlertid opp av at alle offentlige virksomheter benytter seg av folkeregisteret for å fastlå denne typen personopplysninger, men dette tar ikke undersøkelsen høyde for.

3.2 Status elektroniske tjenester

Høsten 2010 gjennomførte Difi en kartlegging av status for elektroniske tjenester i staten. Denne ble gjennomført som en dokumentstudie av 20 virksomheter og 98 tjenester. Hensikten var å få et øyeblikksbilde over status for eforvaltning, som grunnlag for det videre arbeidet med digitalt førstevalg. En foreløpig rapport ble levert til FAD i desember 2010, og den endelige rapporten publiseres parallelt med foreliggende rapport.

Noen av resultatene gjengis nedenfor, men det henvises til rapporten for en mer utfyllende beskrivelse av status.

3.2.1 Vurdering av tjenester

Offentlige virksomheter må gjøre sine papirskjema tilgjengelig på nett.

Våre undersøkelser viser at 15 prosent av de undersøkte tjenestene ikke finnes tilgjengelig på nett i noen form. Her må enten brukeren finne fram til et papirskjema eller oppsøke vedkommende virksomhet for forespørsel over skranke. Ut fra et brukerperspektiv, og også i henhold til offentlighetsprinsippet, må det kunne forventes at offentlige virksomheter som et minimum gjør sine papirskjema tilgjengelig også på nett.

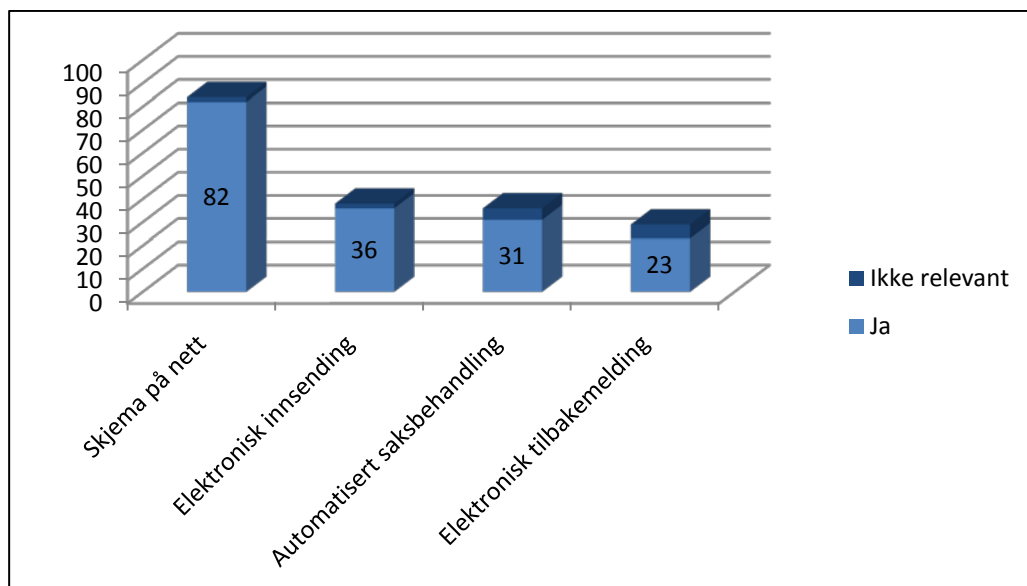
Et skjema på nett som ikke kan sendes inn elektronisk er et papirskjema.

Både fra et brukerrettings- og effektiviseringsperspektiv, er det ikke lenger tilstrekkelig kun å gjøre skjema tilgjengelig på nett, for eksempel som PDF-fil. Elektronisk forvaltning innebærer noe mer enn å få tilgang til et elektronisk skjema som må skrives ut og sendes per post. Skjema på nett som er til utskrift kan derfor sammenlignes med skjema på papir. Bortsett fra at skjemaet er

umiddelbart tilgjengelig, har det ikke andre egenskaper enn det et papirskjema har.

Andelen elektroniske tjenester er lav. For at vi kan betegne noe som en elektronisk tjeneste, må det minimum være tilrettelagt for elektronisk innsending fra brukeren. Selv om 82 prosent av tjenestene er tilgjengelig som skjema på nett, er det bare 36 prosent av det totale antall tjenester som også er tilrettelagt for elektronisk innsending. En andel på 36 prosent må anses som lavt, sett i forhold til det fokuset som har vært på elektroniske tjenester de siste årene og samfunnsutviklingen for øvrig.

Det er en klar sammenheng mellom tilbud av elektroniske tjenester og søkelys på intern effektivisering. Det er et vesentlig skille i digital modenhet mellom virksomhetene som har godt utviklede elektroniske og automatiserte saksbehandlingssystemer og de som har få systemer.



Figur 1: Graden av digitalisering for 98 undersøkte tjenester, angitt i prosent

Gjennomgangen viser at 82 prosent av de undersøkte tjenestene er tilgjengelige som skjema på nett i ulike varianter, enten de er elektroniske skjema, til nedlasting eller utskrift. Vi kan fra dette anta at dette gjelder for en stor andel av offentlige tjenester.

Det er en klar sammenheng mellom elektronisk innsending og videre automatisert prosessering i virksomhetene. Kun fem prosent av de elektroniske tjenestene har ikke en påfølgende automatisert prosess. **Elektroniske tjenester som er videre automatisert med elektronisk tilbakemelding til brukeren, har mulighet til å utvikles til mer avanserte elektroniske tjenester, inkl. elektronisk dialog mellom bruker og virksomhet.**

Det vil kreve en betydelig innsats fra offentlig virksomheter for å kunne være i stand til å tilby et bredt og variert utvalg av elektroniske tjenester. Dette er en utfordring for målet med digitalt førstevalg og ambisjonen om

elektronisk kommunikasjon som den primære kanalen mellom borgere/næringsliv og forvaltningen.

Fokuset på elektroniske tjenester må ikke stå i veien for å forenkle og effektivisere tjenester på annen måte. Bortfall av arbeidsprosesser for brukeren eller endret arbeidsflyt internt i offentlig forvaltning som kommer brukeren til gode, bør alltid vurderes. Tildeling av barnetrygd og den nye tjenesten med automatisk tildeling av helsefrikort er eksempler på tjenester som ikke krever brukerinvolvering for å igangsettes.

Fra et brukerrettingsperspektiv er det hensiktsmessig å tilby elektroniske tjenester selv om videre håndtering i virksomheten ikke er digitalisert. Økt brukertilgjengelighet og gode elektroniske tjenester kan effektivisere virksomheten fordi kvaliteten på informasjonen som kommer inn blir bedre. Dette kan skje selv om virksomheten kun følger opp med manuelle rutiner. For lavvolumstjenester kan de økonomiske gevinstene uansett være små ved innføring av interne systemer i saksbehandlingen. Det å utvikle eksterne elektroniske tjenester kan også bidra til å få fortgang i stegene mot et digitalt førstevalg, fordi det synliggjør potensielle gevinster ved intern digitalisering.

Det er utvikling av elektroniske tjenester fra kommunene som vil være avgjørende for brukernes opplevelse av den digitale forvaltningen.

Kommunene har generelt lav digital modenhet og få elektroniske tjenester, samtidig som de har et stort og bredt tjenestetilbud og myndighetsområde. De aller fleste brukere har langt mer kontakt med kommunen enn med statlige virksomheter. Dette er derfor et viktig område for digitalt førstevalg.

Det er et spørsmål hvorvidt digitalt førstevalg skal gjelde for alle offentlige virksomheter eller om det skal konsentreres om virksomheter med mest publikumskontakt og flest transaksjoner.

Ikke alle tjenester egner seg for å være fullelektroniske og helautomatiserte, men digitalisering av deler av en prosess kan likevel være hensiktsmessig.

3.2.2 Digital modenhet

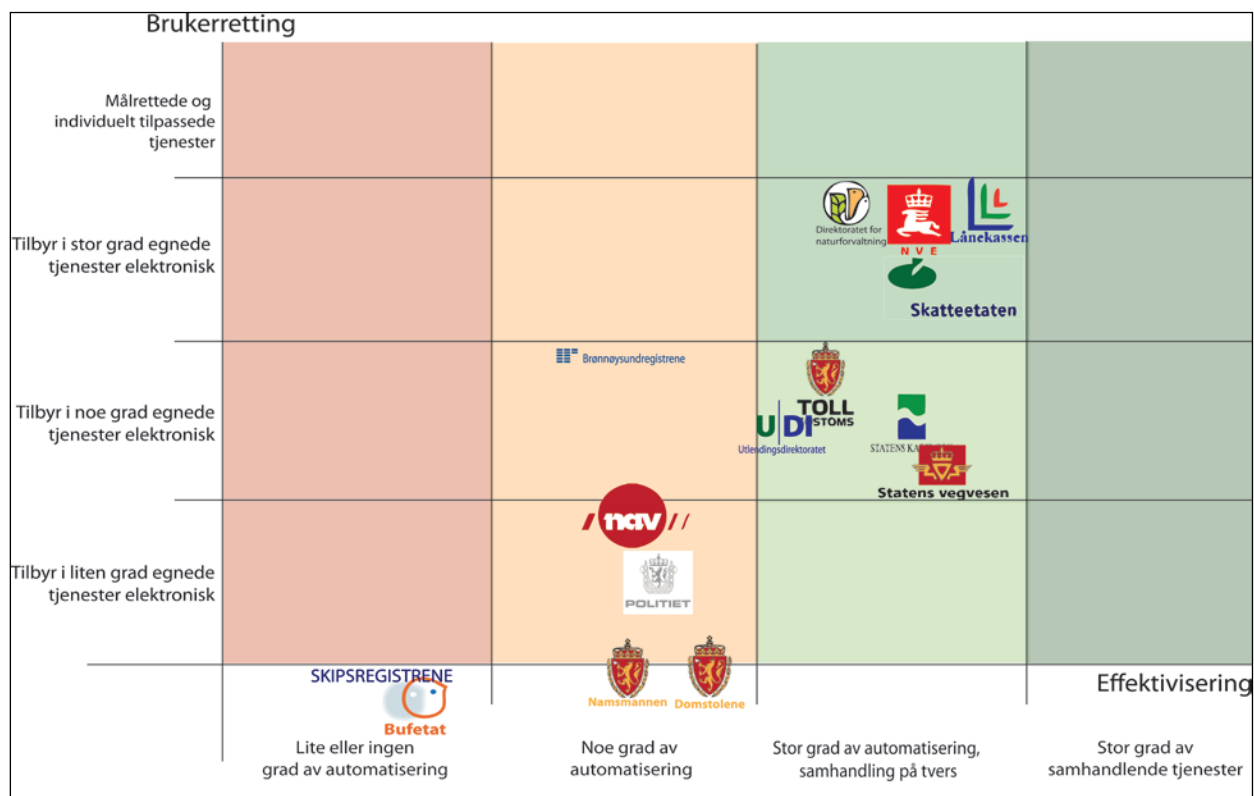
Som del av gjennomgangen av tilgjengelige tjenester, foretok Difi også en vurdering av den enkelte virksomhet som ble kategorisert i henhold til digital modenhet.

Aksen *Brukerretting* gir et bilde av den eksterne digitaliseringen, mens aksene *Effektivisering* gir et bilde av den interne digitaliseringen. Graden av intern digitalisering viser graden av automatisering og intern og ekstern samhandling. Det går fra ingen eller liten bruk av fagsystemer som understøtter virksomhetens oppgaveløsning til elektronisk saksbehandling og automatisert saksbehandling.

I de tilfeller hvor det er mulig å sende inn informasjon til virksomheten elektronisk, definerer vi tjenesten som en *elektronisk tjeneste*. Dette innebærer at virksomheter som kun har elektroniske skjema på nett, f.eks skjema i word eller PDF til nedlasting og som ikke er tilrettelagt for elektronisk innsending, havner under nullpunktet for den vertikale aksene.

Mange virksomheter har høy grad av digital modenhet, men varierende grad av tilgjengelige elektroniske tjenester.

Figur 2 viser at virksomhetene fordeler seg i fire ulike modenhetskategorier. Matrisen viser at det er et vesentlig skille i modenhet mellom virksomhetene som har godt utviklede elektroniske saksbehandlingssystemer, og de som har få eller utdaterte systemer. Den viser også tydelig at det er en klar sammenheng mellom ekstern og intern digitalisering.



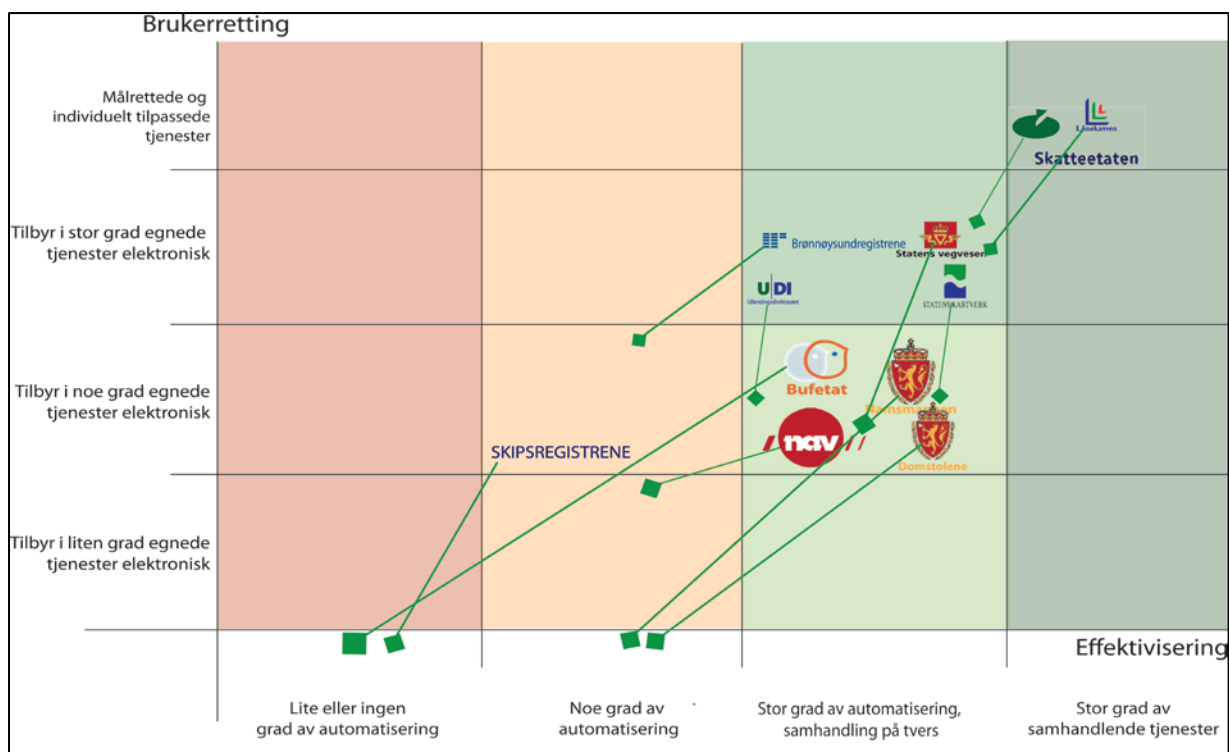
Figur 2: Matrise som viser vurderingen av digital modenhet for de virksomheter som er vurdert i statusrapporten

I figur 3 har vi sett på hvilket potensial virksomhetene har for å bevege seg i matrisen, basert på konkrete planer virksomhetene har for digitalisering fra nå og de neste fem årene.

For de virksomhetene som har høyest digital modenhet, er det oppnåelig å bevege seg i retning av proaktive og samhandlende tjenester.

Matrisen viser at offentlig virksomheter har vilje og ambisjoner om å øke både sin eksterne og interne digitalisering. Alle beveger seg i riktig retning i forhold til digitalt førstevalg dersom planene deres realiseres.

Matrisen viser også viktigheten av at planer gjennomføres og at gode tiltak støttes. For at digitalt førstevalg skal bli en realitet, må disse virksomhetene ha rammebetingelser som gjør at de kan ta disse stegene.



Figur 3: Matrise som viser hvilket potensial virksomhetene har dersom de gjennomfører sine konkrete planer for digitalisering

3.3 Hva sier brukerne?

I januar/februar 2011 gjennomførte Opinion på oppdrag fra Difi en undersøkelse om brukernes holdninger til elektronisk kommunikasjon med offentlige virksomheter og til bruk av elektronisk ID⁵. Undersøkelsen ble gjennomført på telefon blant et representativt utvalg av befolkningen, 1000 personer fra 15 år og oppover.

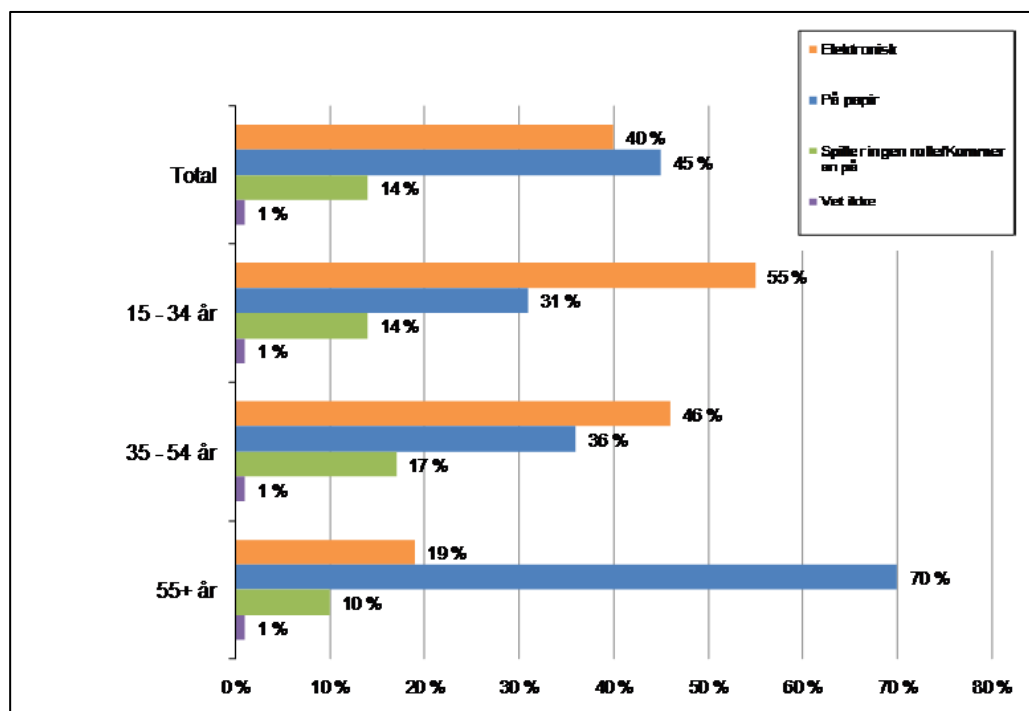
3.3.1 Holdninger til elektronisk kommunikasjon

Undersøkelsen viser at 4 av 10 av innbyggerne foretrekker å motta brev fra stat og kommune elektronisk. Samtidig vil 6 av 10 gjerne sende henvendelser, f.eks søknader, elektronisk til offentlige virksomheter. Det er dermed større villighet til selv å kommunisere elektronisk enn å motta elektroniske meldinger fra forvaltningen.

Spørsmålet spesifiserte ikke en bestemt tjeneste, men stilte spørsmål om generell preferanse for kommunikasjonsform. Når det gjelder enkelttjenester kan derfor holdningen være annerledes.

Alder er en faktor som skiller brukerne, hvor de over 54 år er mindre villige til å kommunisere elektronisk, noe som forsterkes med økt alder.

⁵ Holdninger til offentlige tjenester på Internett og elektronisk ID, Opinion 2011



Figur 4: Spørsmål: Vil du foretrekke å motta personlige brev fra stat eller kommune elektronisk, på papir i den vanlige postkassa di, eller spiller det ingen rolle?

3.3.2 Drivere for å motta brev elektronisk

For de som svarer at de foretrekker å motta brev fra offentlige virksomheter elektronisk, er de sterkeste driverne at de får mindre papir i huset, elektronisk arkivering og tilgjengelighet.

De med husholdningsinntekt over 1 million kroner i året svarer i større grad at de foretrekker å motta brev elektronisk enn de med lavere inntekt. Ser man på utdanning foretrekker halvparten av de med universitetsutdanning over 4 år elektronisk forsendelse. Menn svarer i større grad at de foretrekker å motta brev elektronisk enn kvinner.

3.3.3 Drivere for å motta brev på papir

De som foretrekker å motta brev på papir nevner som de sterkeste driverne at papir er enklere, at de ikke bruker PC og at papir er mer oversiktlig.

De over 54 år svarer i større grad at de ikke eller sjeldent bruker PC, og at de ikke har eller har treg internetttilgang. De under 55 år svarer i større grad at de synes det er utrygt at brevet ligger lagret digitalt, samtidig som denne gruppen i mye større grad foretrekker å få brev elektronisk. Det er også interessant at av de som foretrekker papir, er det de under 35 år som synes papir er enklere enn de over 34 år.

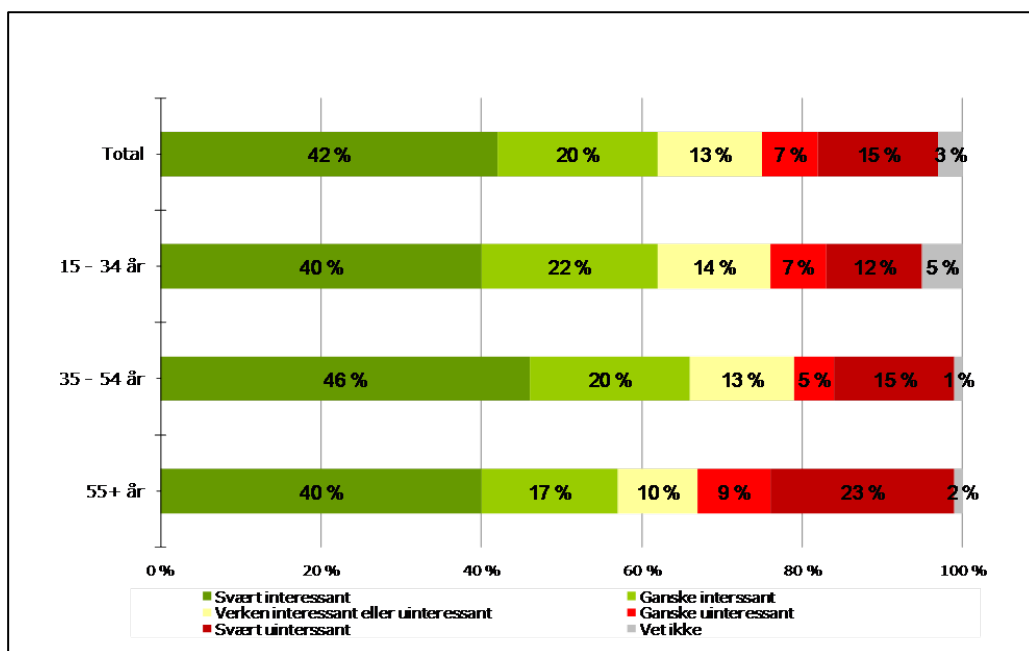
3.3.4 Hyppig internettbruk er avgjørende

Hvorvidt brukerne foretrekker å kommunisere på papir eller elektronisk, er svært avhengig av hvor ofte de bruker internett. Av de som bruker internett daglig er det 52 prosent som foretrekker å motta brev elektronisk. Deretter

faller tallet kraftig. Blant de som bruker internett noen ganger i uka er det bare 17 prosent som helst vil ha brev tilsendt elektronisk, og det er kun et par prosent av de som bruker internett ukentlig eller månedlig som foretrekker elektroniske brev.

3.3.5 Ønske om elektroniske helsetjenester

Når det stilles spørsmål om en spesifikk tjeneste er imidlertid svarene mer positive: 6 av 10 mener elektronisk kommunikasjon med fastlegen og innsyn i egen pasientjournal via en nettside er en interessant tjeneste. Av disse ville 3 av 4 vært villig til å møte opp fysisk, slik man gjør for å skaffe nytt pass, for å skaffe seg sikker påloggingsidentitet og 6 av 10 vært villige til å betale en engangssum på 100 kroner for å få tilgang til disse tjenestene.



Figur 5: Spørsmål: Se for deg at du får muligheten til å få innsyn i din egen pasientjournal på en nettside som er administrert av stat eller kommune. Ville det for deg vært en tjeneste?

4 Kartleggingen – fra hindringer til tiltak

Vi har oppsummert innspillene fra virksomhetene som har deltatt med utgangspunkt i problemstillingene definert i avsnitt 2.3.

Oppsummeringen omfatter virksomhetenes opplevelse av:

- Hindringer for å realisere digitalt førstevalg
- Forslag fra virksomhetene for å realisere digitalt førstevalg

I tillegg har vi løftet fram suksessfaktorer og eksempler fra virksomhetene som vi mener illustrerer de ulike synspunktene.

Hindringer, suksessfaktorer og mulige tiltak som presenteres i dette kapittelet gjengir synspunkter fra virksomhetene som har vært med i kartleggingen.

4.1 Politiske rammebetingelser

Politiske rammebetingelser omhandler først og fremst graden av forankring både på politisk nivå og departementsnivå, prioriteringsmekanismer, beslutningsstrukturer, osv. Økonomiske og budsjettmessige faktorer er skilt ut som en egen problemstilling.

Det synes å være noen eksterne drivkrefter som har vært sentrale for utviklingen av elektroniske tjenester i enkelte av de virksomhetene som har vært med i kartleggingen. Både eksterne hendelser og politisk brennbare områder er viktige drivkrefter for å sikre nødvendig politisk oppmerksomhet og gjennomslag i budsjettprosessene for utviklingen av elektroniske tjenester.

Eksempel

UDI og Justisdepartementet opplever at beslutninger knyttet til Schengensamarbeidet var viktige for digitaliseringen av tjenesteutviklingen på utlendingsfeltet, eksempelvis for en tjeneste som visumsøknad på nett.

4.1.1 Det må etableres et samlet politisk trykk

Hva er opplevde hindringer?

Det er en gjennomgående oppfatning at digitalt førstevalg eller eforvaltning generelt, ikke har den nødvendige oppmerksomheten på den politiske dagsorden, dvs. ikke får en tilstrekkelig samlet politisk oppmerksomhet. I dag oppleves satsningen for fragmentert og for lite konkret til å skape resultater.

Virksomhetene opplever at det er nødvendig med mer enn en symbolsk politisk oppmerksomhet. Det kan være lett å henvise til fine ord og planer, men det som oppleves som for svakt er den samlede, helhetlige prioriteringen av en digital tjenesteutvikling og ikke minst gjennomføringskraften for hele forvaltningen. De aktuelle stortingsmeldingene på området, St. meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* og St. meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, blir for generelle og trenger en oppfølging i form av mer konkrete strategier.

Noen virksomheter trekker fram at verdikjeden fra å innføre digitaliseringstiltak som kan bidra til intern effektivisering og dermed frigjøre ressurser til andre utadrettede oppgaver, kan bli for lang. Det blir vanskelig å synliggjøre sammenhengen og dermed få intern forståelse for at digitalisering kan være et virkemiddel for effektivisering. Det er vanskelig å prioritere digitalisering av tjenester når alternativet er investering i nye stillinger, operativt utstyr e.l.

Eksempel

Helsedirektoratet opplever at Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har gitt økende oppmerksomhet til utviklingen av elektroniske tjenester.

Én viktig årsak er at de har en statsråd som snakker om IT og som er opptatt av IT. Dette fører til økt fokus også i embetsverket.

- ✓ Departementsråden leder en interdepartemental ehelsegruppe som er opprettet som resultat av at statsråden så behov for en mer helhetlig styring på området.
- ✓ Departementet gjennomfører organisatoriske og kompetansemessige tiltak for å styrke arbeidet.
- ✓ Utvikling av Helseportalen har fått økt oppmerksomhet.

Dette oppleves som gode signaler og vilje til å satse på en digitalisering av tjenester i sektoren.

Forslag fra virksomhetene

Det helt overordnede forslaget er å etablere et helhetlig program for elektronisk tjenesteutvikling som konkretiserer og forplikter til gjennomføring. Dette for å skape en overordnet styring og trykk på digitalisering, med konsekvent oppfølging fra politisk og sentralt forvaltningshold.

”Digitalt førstevalg må bli et politisk prosjekt på tvers av departementene, og ikke noe som bare FAD driver med”

Mange mener at arbeidet må bli et felles politisk prosjekt der alle departementene må på banen. Digitalt førstevalg må være et politisk prosjekt med en klar eier, som gjerne kan være fornyingsministeren. Videre arbeid må gis tung politisk forankring gjennom en samlet regjeringsbehandling.

En samlet politisk prioritering oppleves å være en forutsetning for å sikre intern prioritering og samhandling om de løsninger som krever at flere statlige

virksomheter jobber sammen for å skape sammenhengende tjenester rettet mot brukerne. Disse behovene er spesielt framhevet av virksomheter med høy grad av digital modenhet. Den videre tjenesteutviklingen i disse virksomhetene er avhengig av utveksling av data med andre virksomheter og tilrettelegging av mer sammenhengende tjenester.

Eksempel

Utvikling av Skatteetatens eDialog og ytterligere effektivisering av Lånekassens tjenester vil kreve datautveksling med andre virksomheter og tilrettelegging for mer sammenhengende tjenester.

4.1.2 Felles prioritering og forståelse i departementene

Hva er opplevde hindringer?

Det er en bekymring i virksomhetene for at det både på politisk nivå, men også i embetsverket i departementene, er en manglende forståelse for hva slags gevinster investeringer i IT kan gi, og hva konsekvensene av manglende utvikling vil være.

Den manglende forankringen i overordnet departement gjenspeiler seg på flere måter

- Flere virksomheter opplever at tilstedeværelsen av IT i etatsstyringen er lite framtrædende.
- Kompetansen i skjæringspunktet mellom IT og tjenesteutvikling er for svak i flere departementer.
- Prioriteringen og dermed finansieringen blir for svak.

Suksessfaktor

At eget overordnet departement støtter, og gir rom og anledning til å prioritere utviklingen av elektroniske tjenester.

Forslag fra virksomhetene

Virksomhetene etterlyser at det skapes en felles virkelighetsforståelse i departementene av at digitalt førstevalg er viktig, jf. behovet for et overordnet politisk trykk. Det påpekes også at departementene må være samordnet fordi digitalisering av tjenestene i større og større grad vil gå på tvers av sektorer og departementsområder.

Overordnet departementet må spille på lag med virksomheten og være en viktig pådriver for satsinger på digitale løsninger.

Ved uenighet om prioritering mellom ulike samarbeidsparter, må spørsmålet løftes til departementsnivå for å drøfte prinsipielle spørsmål og inn i den ordinære etatsstyringslinjen for å formalisere beslutninger. Flere virksomheter understreker imidlertid at konkrete løsninger må skapes mellom virksomhetene selv.

Eksempel

Finansdepartementet har siden tidlig 90-tall hatt et kontaktforum for store prosjekter i underliggende etater. Disse omfatter ikke bare IT-prosjekter, men også større organisatoriske prosjekter.

Kontaktforumet er bredt sammensatt med representanter fra departementet og etatene. Ledelsen av kontaktforumet er høyt forankret i departementet. Kontaktforumet er et supplement til etatsstyringen, som også omfatter styring på IT-området.

Hvis det er prosjekter som involverer andre virksomheter, inviteres andre berørte departementer og virksomheter med som deltakere. Et eksempel er forprosjektet for eDag.

Virksomhetene er videre opptatt av at det må utformes felles (eventuelt departementsvise eller sektorvise) mål for realisering av digitalt førstevalg innen gitte frister. Dette betyr å øke graden av styring mot felles ambisjoner.

Hver enkelt statsråd må også konkretisere ambisjonsnivået og synliggjøre både kvalitative gevinster og effektiviseringsgevinster. Mål og krav må inn i tildelingsbrevene og styringsdialogen, og aktivt og konsekvent følges opp gjennom de ordinære rapporteringsrutinene.

Som en videreføring av departementenes styring bør virksomhetene utarbeide interne planer for realisering av digitalt førstevalg. Disse må fastlegges og rapporteres gjennom den ordinære styringsdialogen mellom departement og virksomhet.

4.1.3 Samhandling må lønne seg

Hva er opplevde hindringer?

I dag er det ingen resultatmåling av resultater, datautveksling og samhandling på tvers av sektorer. Virksomhetslederne har ingen incentiver for å prioritere resultater ut over eget ansvarsområde/egen virksomhet.

Samtidig erkjennes det at etablering og opprettholdelse av tverrsektorielt samarbeid krever innsats utover det definerte ansvaret i etatsopp gavene.

Flere har påpekt at det innenfor linjestrukturen ikke er mulig for den enkelte virksomhet å ha mandat/myndighet til å pålegge samarbeidspartnere å prioritere løsninger man er avhengig av.

Kommunesektoren

Også for kommunesektoren opplever våre informanter mangel på målrettet og tydelig satsing (herunder finansiering) på digital tjenesteutvikling. Informantene i vår kartlegging etterlyser tiltak som i større grad sikrer en samordning og styring av IT-utviklingen og den digitale tjenesteutviklingen i kommunesektoren.

Forslag fra virksomhetene

Mål og resultatindikatorer for oppgaver som går på tvers av virksomhetene må utvikles og inngå i virksomhetenes tildelingsbrev (virksomhetsledernes resultatavtaler). Det er nødvendig med incentiver for å få til samordning på tvers, herunder at lederne måles på samhandling og datautveksling med andre virksomheter.

4.2 Regelverk

Regelverk trekkes ofte fram som en hindring da det gir mange premisser for hvordan offentlige virksomheter kan opptre, hvilke rutiner de kan legge til grunn, hvilken informasjon de kan bruke og hvilke plikter de kan pålegge brukerne. Samtidig er regelverk også et virkemiddel som kan brukes for å muliggjøre elektronisk forvaltning.

4.2.1 IT-hensyn må innarbeides i regelverksutforming

Hva er opplevde hindringer?

Det kommenteres at det meste av dagens regelverk er skrevet for saksbehandling på papir. Regelverket tar derfor i liten grad høyde for arbeidsprosessene i virksomhetene, og er ikke tilpasset den digitale forvaltningen.

Teknologiske konsekvenser av regelverksendringer utredes heller ikke godt nok.

Suksessfaktor

Regelverk representerer en suksessfaktor der hvor arbeidet med regelverksendringer er en integrert del av et prosjektarbeid for elektroniske tjenester. Dette krever at muligheten til å foreta regelverksendringer benyttes.

Kommunene trekker fram at siden regelverk som gjelder deres myndighetsutøvelse og tjenesteyting fastsettes sentralt, har de begrenset mulighet til å initiere hensiktsmessige regelverksendringer som er bedre tilpasset digitale tjenester.

Forslag fra virksomhetene

Virksomhetene peker på at det er viktig å få på plass et tankesett hos regelverksansvarlige om at utformingen av regelverk må legge til rette for digitale løsninger. Ofte forholder regelverksansvarlig seg til digitalisering som

om det var papirløsninger, og det er lite kreativ tenkning knyttet til de digitale mulighetene. Det lages fortsatt regelverk som ikke tar høyde for elektronisk eller automatisert saksbehandling. F.eks. er det i dag et for stort fokus på formelle dokumenter slik som protokoller som skal signeres av flere personer, oppbevares i ti år mv. I tillegg er det mye regelverk som krever personlig oppmøte eller papirer i original. Det er helt sentralt for realiseringen av digitalt førstevalg at eforvaltningsdelen blir en naturlig del av regelverksutformingen, og ikke noe man tenker på først i implementeringsfasen eller ikke konsekvensutreder i det hele tatt.

Ideelt sett bør hovedarbeidsprosessene i virksomhetene ligge til grunn for regelverksarbeidet. Regelverksarbeidet bør ta utgangspunkt i arbeidsprosessen og la denne være styrende for hvilke data som må hentes inn når og fra hvilke kilder.

Eksempel

For mange av NAVs tjenester er det lite hensiktsmessig å lage elektroniske løsninger fordi brukerne uansett må sende inn mye dokumentasjon på papir i tillegg. Dersom digitalt førstevalg skal bli en realitet er det nødvendig med regelverksendringer slik at etaten ikke trenger tilleggsinformasjon fra andre (lege, arbeidsgiver) som må være bekreftet, eller at regelverket tilrettelegges for elektronisk samhandling.

For å få til hensiktsmessige regelverksendringer pekes det på at det er en forutsetning at virksomheten er aktiv med å endre regelverk innenfor eget myndighetsområde eller foreslå endringer til overordnet departement. Sistnevnte krever god dialog mellom virksomhet og departement for å få til godt utformet regelverk.

”Eforvaltning må ligge til grunn for moderne regelverksutforming”

4.2.2 Behov for felles begrepsbruk og semantikk

Hva er opplevde hindringer?

Ulik forståelse av like begreper er av flere nevnt som en hindring for tjenester på tvers og for gjenbruk av informasjon. Konsekvensen for brukeren er at samme informasjon må avleveres flere ganger.

Forslag fra virksomhetene

Juridisk interoperabilitet og tilpasset semantikk i regelverket framheves som viktig. Dette gjør at man vet hvor hjemler kommer fra og enklere kan kartlegge på hvilke felter eventuelle endringer i regler vil slå inn. Det nevnes også at det er viktig med harmonisering av begreper i regelverket, og bevissthet rundt

begrepsbruk. Er begrepet brukt i et annet regelverk, og hvordan er det definert der? Kan definisjonen gjenbrukes? Det foreslås at det særlig bør ses på sentrale begreper som er i bruk i dag, f.eks. eneforsørger, aleneboende, arbeidsgiver, død, barn, for å vurdere om de er likt definert i ulike regelverk eller om det er store ulikheter. Klarspråk er noe som treffer både forvaltningen og brukerne i denne sammenheng.

Enkelte av virksomhetene foreslår at eRegelverksprosjektet fra 2000 bør følges opp, enten med en påminnelse om at nytt regelverk ikke skal forhindre eforvaltning eller at det igangsettes en ny gjennomgang med påfølgende endringsarbeid.

4.2.3 Revisjon av Eforvaltningsforskriften § 8

Samtykkeregelen

Hva er opplevde hindringer?

Regelen om at det kreves samtykke for å kommunisere elektronisk med forvaltningen, anses som en hindring av flere virksomheter.

Hvis målsettingen er at alle skal bli digitale borgere og de digitale kanalene skal være førstevalget, vil det være en hindring dersom det må bes om samtykke fra brukerne. For at digital kommunikasjon skal være den praktiske hovedregel, må det legges til rette for dette. Det bør heller innføres rutiner for å registrere de brukerne som aktivt velger papirløsninger.

Det ble også stilt spørsmål ved om det må innhentes samtykke hver gang det skjer en kommunikasjon, per tjeneste, per virksomhet, eller om det kan være mulig å gi et generelt samtykke til elektronisk kommunikasjon med offentlige virksomheter.

Eksempel

Lånekassen sender ut faktura på papir, og det er opp til brukerne om de vil velge å motta efaktura i stedet. Dette krever kampanjer, markedsføring, premier osv., men selv etter flere år med dette tilbudet er efakturaandelen bare 54 %. Utsendelse av papirfaktura og holdningskampanjer er kostbart.

Forslag fra virksomhetene

Innspill fra virksomhetene er at det må vurderes hvorvidt samtykke fortsatt er nødvendig. Forvaltningsloven har ikke tilsvarende bestemmelse for papirutsendelser.

Hvis samtykket beholdes, må det klargjøres i hvilke tilfeller samtykke må innhentes. Det må ikke være på et for detaljert nivå, og det bør vurderes mulighet for å få til sentralt samtykke – f.eks samtykke til å være e-borger via folkeregisteret – innenfor alle eller noen avgrensede områder. Samtidig krever samtykke registrering av hvem som har samtykket til hva og rutiner for tilbaketrekking, noe som krever utvikling av tilhørende IT-system.

7-dagersregelen

Hva er opplevde hindringer?

Kravet til varsling av brukerne om mottatt elektronisk melding, innebærer at varsel må gis på SMS eller e-post om at det ligger klar en melding som kan leses. Erfaringen er at mange ikke åpner og leser meldingen innen fristen. Hvis meldingen ikke leses innen 7 dager må, virksomhetene sende varselet pr post. Regelen medfører at papirløsninger må opprettholdes parallelt med digitale løsninger, og dermed blir mye av gevinsten ved digitale løsninger borte.

Selv om samtykke til elektronisk kommunikasjon er gitt, kan det ikke legges til grunn at kommunikasjonen kun kan foregå elektronisk. I tillegg må det lages løsninger for å logge hvorvidt en melding er lest eller ikke. 7-dagersregelen får konsekvenser for når klagefrist for vedtak begynner å løpe. Dette fremheves som en hindring for å få til reell toveis digital kommunikasjon.

Forslag fra virksomhetene

Eforvaltningsforskriften må revideres, og det bør vurderes om det fortsatt er nødvendig med særskilte bestemmelser for elektronisk kommunikasjon. Det bør også vurderes om noe bør løftes opp til forvaltningsloven. I den sammenheng kommenteres det også at forvaltningsloven er moden for revisjon slik at den i større grad samsvarer med en elektroniske forvaltningen.

Det understrekes også at det er viktig at arbeidet med revisjon av eforvaltningsforskriften kommer raskt i gang, slik at det kommer avklaringer på dette området. Dersom de nevnte reglene ikke endres eller det vil ta tid før forskriften revideres, påpekes det at det av hensyn til virksomhetenes planlegging er viktig at de får vite hva som er tidsplanen fordi reglene krever endringer av interne IT-systemer.

4.2.4 Forholdet til personopplysningsloven

Hva er opplevde hindringer?

Tilgang til data på tvers av type virksomhet og forvaltningsnivåer trekkes fram som en hindring og et kritisk moment for å få til samhandling over sektor- og virksomhetsgrenser. Ulik tolking av personopplysningsloven medfører at virksomheter har ulik praksis for bruk og deling av samme type informasjon. Det er i tillegg et spørsmål om i hvilken grad offentlige virksomheter kan utveksle data med andre virksomheter og aktører. Blant virksomhetene er det ulik praksis og gjennomslagskraft for å skaffe seg hjemler som tillater slik datautveksling.

Eksempel

Byggsøk har funksjonalitet hvor søker kan få naboliste som grunnlag for utsending av pliktig nabovarsel. Noen kommuner tolker personopplysningsloven slik at denne informasjonen ikke kan gis ut til søker, og det er derfor ulik informasjon tilgjengelig avhengig av hvilken kommune søknaden rettes til. Tilsvarende restriksjon på utlevering av informasjon finnes ikke ved ikke-elektronisk henvendelse.

For kommunene er det en hindring at de bare har tilgang til informasjon fra folkeregisteret for bosatte i egen kommune. Det er en rekke tjenester som også involverer bosatte i andre kommuner. Det gjelder f.eks. hytteeiere og foreldre med delt omsorgsrett.

Det uttrykkes usikkerhet om forholdet mellom kravet til samtykke etter personopplysningsloven og samtykke i eforvaltningsforskriften.

Et annet forhold som trekkes fram er at det samtidig er en balansegang mellom ønsket om flere digitale tjenester og hensynet til personvern og kravene til informasjonssikkerhet. Informasjonen som skal til for å få til elektronisk dialog og sammenhengende digitale tjenester er også de som kan brukes til kontroll. Teknologien gjør det mulig å hente inn mye informasjon, som igjen gjør det mulig å forbedre prosesser og utvikle nye tjenester. Samtidig vil mange mene at forvaltningen dermed vil sitte på for mange opplysninger.

Forslag fra virksomhetene

Det blir nevnt at økt datafangst også gir mulighet til å øke personvernet fordi virksomhetene bare får den informasjon de skal ha, og ikke behøver motta overskuddsinformasjon. I dag får virksomheten vedlegg på papir med mye sensitiv overskuddsinformasjon som ikke er nødvendig for den videre saksbehandlingen, f.eks. utskrift fra pasientjournaler for å dokumentere sykdom. Denne informasjonen må virksomhetene behandle på forsvarlig måte, og der hvor dokumentasjonen inneholder sensitive opplysninger er det strengere krav til behandlingen. Hvis bare den informasjonen som virksomhetene har behov for kan utveksles, f.eks. bekreftelse på sykdom uten nærmere detaljer, vil dette også bety at færre personopplysninger spres. Dette kan skape økt trygghet hos brukerne fordi bare relevant informasjon om dem gjøres tilgjengelig og behandles. Dette er et utviklingstrekk noen mener bidrar til å styrke personvernet.

4.3 Økonomi og finansiering

Økonomi og finansiering er momenter som trekkes frem av flere virksomheter. Dette dreier seg blant annet om at det er betydelige budsjettbehov for å få til videreutvikling, at dagens finansieringsmodeller er uhensiktsmessige og at det er ønskelig med større grad av sentral finansiering. Det etterlyses også tydeligere arbeid med gevinstrealisering.

4.3.1 Betydelige budsjettbehov

Hva er opplevde hindringer?

Det er store budsjettmessige utfordringer for mange virksomheter i arbeidet med å digitalisere egnede tjenester. Det er nødvendig med betydelige grunnlagsinvesteringer i gammel infrastruktur og tilhørende fagsystemer før det er hensiktsmessig å utvikle nye digitale tjenester, jf. også omtale i kap. 4.7 om teknologiske faktorer.

Eksempler

NAV har ikke rammer over de ordinære budsjettene til å oppgradere/erstatte sine utdaterte plattformer og systemer.

Politiet opplever at det nå er viktig med en større investering på sitt felt for å ta det løftet som er nødvendig for å gjennomføre oppgraderinger. De klarer ikke å oppgradere innenfor dagens budsjettammer.

Forslag fra virksomhetene

For å utvikle de digitale tjenestene videre pekes det på at det handler om å se muligheter og ha politisk vilje til å realisere løsninger gjennom å tilrettelegge finansiering. To helt avgjørende aktører i dette arbeidet vil være Fornyingsdepartementet (FAD) og Finansdepartementet (FIN). Det er et ønske om at FAD tar et mer aktivt koordineringsansvar for IT-politikken, og at FIN kan ta en aktiv rolle med å tilrettelegge finansieringsmodeller.

4.3.2 Sentral finansiering av fellesløsninger**Hva er opplevde hindringer?**

Det oppleves vanskelig å få etablert en sentral finansiering av fellesløsninger og samarbeidsløsninger.

Mange virksomheter opplever for liten forutsigbarhet i langsiktige utviklingsoppgaver og investeringer. Mangel på "flerårige budsjetter" oppleves å føre til for stor grad av usikkerhet og kortsiktighet i prioriteringer.

Dessuten oppleves det som en stor utfordring at krav om uttak av gevinster skal skje parallelt med investeringer og midlertidig økte utviklingskostnader.

Suksessfaktor

Under EFFEKT-programmet organiseres utlendingsforvaltningens felles IT-prosjekter som samlet sett skal bidra til å nå målene om bedre brukerservice og effektivitet. Programmet er et samarbeid mellom UDI, politiet, UNE, IMDi og utenriksstasjonene, med UDI som programeier. Programmet er i sin helhet finansiert over UDIs budsjett. En slik samlet finansiering oppfattes som en sentral suksessfaktor.

Virksomhetene peker også på behovet for en prinsipiell avklaring om hvordan felles infrastruktur og fellesløsninger skal finansieres – som veiutbygging med en betydelig finansiering fra brukerne gjennom bompenger, eller som telenettet der fellesskapet tar ansvar for en grunnleggende infrastruktur. Flere henviser til

at diskusjonen om ulike finansieringsmodeller som er beskrevet i FAOS-rapporten⁶ ikke er fulgt opp.

Forslag fra virksomhetene

Enkelte virksomheter er opptatt av at man ikke bare må se på utviklingskostnadene ved innkjøp/anskaffelser, men at det er minst like viktig å se på livsløpskostnadene, dvs. utvikling-drift-forvaltning. Dette trekkes også fram som viktig for fellesløsninger som etableres for hele forvaltningen.

Et tiltak som framheves blant de fleste virksomhetene i kartleggingen er at det må innføres en sentral finansieringsordning av fellesløsninger for hele offentlig sektor. Dessuten peker flere også på at sentral finansiering har vært viktig for mer avgrensede løsninger som omfatter to eller flere virksomheter.

4.3.3 Tydeligere arbeid med gevinstrealisering

Hva er opplevde hindringer?

Virksomhetene i undersøkelsen opplever til dels at ”deler av departementsverdenen” fremdeles tenker at digitale tjenester bare er ”nice to have”, og dermed blir ikke løsninger som sikrer dette prioritert høyt nok i budsjettprosessen.

Virksomhetene understreker også at det er viktig å synliggjøre hvor mye ressurser som frigjøres internt i virksomhetene ved digitalisering av tjenester og hva som er den alternative anvendelsen av disse ressursene.

Utfordringen er i mange tilfeller at gevinstene først vil kunne realiseres etter betydelige investeringer, og på et senere tidspunkt enn investeringene foretas. En annen utfordring er at tiltakene man selv har ”investert i”, først og fremst kommer andre virksomheter til gode, og at det er vanskelig å synliggjøre hvordan virksomheten har bidratt til gevinstene.

Det er viktig å skape bevissthet rundt gevinstrealiseringen ved å etablere elektroniske tjenester, og at finansieringen av slike løsninger vil gi betydelige effektiviseringsgevinster på sikt. Dette kunne med fordel hatt større fokus i sentralforvaltningen.

Suksessfaktor

Det er viktig å legge vekt på de kvalitative gevinstene så vel som de økonomiske. Virksomhetene som også legger vekt på kvalitet, har erfaring med at påviselig økt kvalitet ofte er et tungt politisk salgsargument. Det er derfor sentralt å fremheve nytteverdier som kvalitet, rettssikkerhet, likebehandling – dvs. viktige politiske verdier.

⁶ Rapport om Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor (2007)
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Felles_IKT_arkitektur_off_sektor.pdf

Forslag fra virksomhetene

Det etterlyses bedre modeller for å måle samfunnsøkonomisk nytte av IT-prosjekter som involverer flere virksomheter og sektorer, og som tar høyde for at investeringer foretatt i én virksomhet eller sektor tas ut i andre virksomheter/sektorer.

Det etterlyses også modeller som i større grad beregner samfunnsøkonomisk nytteverdi i bred forstand, dvs. som gjør det enklere å fremheve og legge vekt på verdier som ikke kan måles i penger. Dette omfatter blant annet at det er stor miljøgevinst (og dermed samfunnsgevinst) ved å minimere bruk av papir og papirutsendelser, besparelser i portokostnader, og at kvaliteten på informasjonen som kommer inn fra brukerne blir bedre ved elektronisk innhenting. Dette reduserer igjen behovet for etterfølgende kvalitetssikring og mindre behov for at brukere må stå i kø i lang tid for å kunne få tilgang til enklere tjenester med tilhørende frigjøring av kapasitet i skranken.

Dette er eksempler på gevinster som fremheves av virksomhetene som besparelser, men som flere opplever at det er tungt å selge inn ettersom det krever investeringer i forkant.

De økonomiske modellene må ta utgangspunkt i gevinstene som skal tas ut og "gevinstdelingen" mellom virksomhetene, dvs. situasjoner der én virksomhet investerer, mens en annen virksomhet tar ut størstedelen av gevinsten. Finansieringen må ta utgangspunkt i hele verdikjeden for tjenester som går på tvers av virksomheter. Dette betyr at staten må ses som én aktør, slik at investeringer og gevinster ses på mer helhetlig.

Eksempel

Lånekassen har siden 2005 hatt krav om at utviklingskostnader blant annet skal finansieres med innsparinger innenfor Lånekassens tildeling. Lånekassen fikk i 2008 besluttet en kostnadsramme på 814 millioner (2011-kroner) for moderniseringsprosjektet. Denne rammen fikk en finansieringsplan hvor 345 mill. kroner var innsparte driftsmidler og 469 mill. kroner var tilleggsbevilgning.

I budsjettåret 2012, når egenfinansieringen er gjennomført, er det foreslått at over 50 millioner vil bli realisert og tatt permanent ut av Lånekassens driftsrammer for å overføres til andre tiltak som det offentlige ønsker å prioritere. Samtidig har saksbehandlingstiden blitt halvert og henvendelsene redusert med 60 prosent. Kundetilfredsheten er stabil til stigende.

4.4 Brukere og brukerbetingelser

Virksomhetene trekker i liten grad fram forhold rundt brukerne som en hindring. Det fremkommer imidlertid flere synspunkter om at det er viktig med god brukertilpasning av elektroniske tjenester.

4.4.1 Still krav til brukerne

Hva er opplevde hindringer?

Noen virksomheter etterlyser en enhetlig holdning til bruk av incentiver (f.eks. kortere saksbehandlingstid, bruk av gebyrer) og krav om bruk av digitale kanaler rettet til brukerne. I dag oppfatter virksomhetene at det er opp til den enkelte virksomhet å beslutte en policy for egen praksis.

Eksempel

Statens vegvesen har tatt en prinsippbeslutning om å bruke gebyrer aktivt for å stimulere til bruk av den digitale kanalen, f.eks. ved å sette høyere gebyrer ved oppmøte på trafikkstasjoner for utføring av tjenester som enkelt kan gjøres på nett.

Det uttrykkes et til dels klart ønske om å kunne stille sterkere krav til brukerne om å ta i bruk elektroniske tjenester.

Enkelte virksomheter er opptatt av at visse brukere først og fremst *skal* benytte digitale tjenester og at de ikke bør gis rett til å benytte dyrere manuelle tjenester. Gevinstene ved å få disse til å ta i bruk digitale tjenester er eksempelvis at det frigjøres kapasitet til å ivareta personer som har behov for mer personlig oppfølging og brukernærhet.

Enkelte virksomheter utarbeider nå kanalstrategier som gir klarere føringer og prioriteringer av bruken av ulike digitale og manuelle kanaler for brukernes henvendelser. Det er en tendens at brukerne i større grad styres mot de digitale kanalene, og på en strukturert måte. Dette innebærer f.eks. bruk av webskjemaer for henvendelser – som er enklere å fordele internt, fremfor e-post som forsøkes fases ut.

”Digitale løsninger er hovedvalget - vi har manuelle tjenester der vi må, men de er ikke like tilgjengelige for brukerne”

Forslag fra virksomhetene

Det trekkes fram at kvaliteten og brukervennligheten må være slik at brukerne foretrekker de digitale løsningene fremfor papirbaserte løsninger. Dette krever at virksomhetene også forstår brukermønstre, og tilrettelegger tjenester som ikke går på tvers av disse. Enkelte nevner at det kan være en driver å utvikle

elektroniske tjenester som vil konvertere brukerne til å bli digitale brukere, eksempelvis at enkelte virksomheter eller tjenester går foran i utviklingen. Mediekontakt og informasjon ut til brukerne er også viktig for å markedsføre tjenestene og bevisstgjøre brukergruppene.

Enkelte virksomheter bruker regelverket aktivt for f.eks. å forenkle tjenester eller påvirke brukernes adferd.

Eksempler

- ✓ Lengre frist for levering av elektronisk selvangivelse for næringsdrivende enn på papir.
- ✓ Gratis bruk av selvbetjeningsløsning, mens gebyr ved personlig oppmøte.
- ✓ eDaglov på høring som gir hjemmel for felles innsamling og behandling, og plasserer behandlingsansvaret etter personopplysningsloven.

4.4.2 Mer vekt på brukertilpassede løsninger

Hva er opplevde hindringer?

En hindring som nevnes er at det legges for liten vekt på å tilpasse tjenestene til en digitalisert saksbehandling.

Eksempel

Vegvesenet peker på at en tjeneste som "eierskifte av kjøretøy" i utgangspunktet er enkel, ved at selger og kjøper undertegner hver sine skjemaer som så sendes til Statens vegvesen. Den elektroniske tjenesten som foreligger for dette i dag oppleves for lite fleksibel og gir liten forenkling for partene.

Forslag fra virksomhetene

Flere virksomheter understreker viktigheten av at de elektroniske tjenestene må ha god nok kvalitet. Digitaliserte tjenester må gi en merverdi for brukerne for at bruksfrekvensen skal bli høy, f.eks. ved at brukerne opplever at deres egeninnsats eller tidsbruk reduseres og/eller at saksbehandlingstiden blir kortere.

Ulike former for brukerrosettning og involvering av brukerne i tjenesteutviklingen nevnes også av flere virksomheter som en suksessfaktor.

En annen viktig faktor som fremheves er at arbeidsprosessene i virksomheten må utformes ut fra den digitale tjenesteytingen, og ikke kopieres fra de manuelle rutinene.

Andre innspill som kan knyttes til brukerbehov er at:

- Det er viktig å ha gode systemer for å registrere brukersignaler og logging av henvendelser.
- Satsning på klarspråk er vesentlig. Dette vil også komme utenlandske brukere til gode.
- Brukertesting og brukerpaneler er eksempler på viktige kilder til informasjon om hvilke løsninger som egner seg for brukerne, og som informasjonsgrunnlag for strategier mv.
- Bevisst veiledning på telefon nevnes som et viktig virkemiddel for å kanalisere brukerne inn på elektroniske tjenester og som et positivt bidrag til virksomhetens omdømme.

4.5 Virksomhetsinterne forhold

Virksomhetsinterne forhold kan dreie seg om forhold som kompetanse, organisering, ledelse, kultur og holdninger. Dette er sentrale forhold siden overgangen fra manuelle til elektroniske tjenester krever kompetanseskifte eller kompetanseutvikling, nye strategiske og organisatoriske grep, og at det tilrettelegges for nye interne systemer og arbeidsprosesser.

4.5.1 Digitalisering krever god intern kompetanse

Hva er opplevde hindringer?

Flere peker på hindringer knyttet til kompetanseutfordringene i egen virksomhet ved overgangen fra manuelle til elektroniske tjenester. For det første er det i seg selv krevende å tilrettelegge tjenestene digitalt. Dernest krever utvikling av avanserte elektroniske tjenester høy kompetanse internt i virksomhetene, både IT-teknisk kompetanse og prosjektstyringskompetanse. Dersom denne kompetansen ikke finnes i virksomhetene oppleves det som en utfordring å rekruttere personell med nødvendig kompetanse.

Økt fokus og tilrettelegging for bruk av elektroniske tjenester utfordrer også holdningene til de ansatte i virksomhetene. Det å henvise brukere til elektroniske tjenester oppleves av en del ansatte som at man gir et dårligere tilbud enn den direkte kontakten i publikumsmottak eller på telefon. Det pekes også på at det er store variasjoner i hvordan virksomhetenes lokalnivå tar i bruk tilgjengelige elektroniske tjenester.

Forslag fra virksomhetene

Flere virksomheter framhever at det er viktig å fokusere på intern kompetanseutvikling for fagpersonell og eget IT-personell.

4.5.2 Engasjerte ledere, strategisk forankring og god organisering

I store etater vil det være variasjoner i hvordan ulike deler av organisasjonen forholder seg til bruk av elektroniske tjenester. Det er også store variasjoner mellom virksomheter i hvordan man setter organisasjonen best mulig i stand til å digitalisere aktuelle tjenester.

Hva er opplevde hindringer?

Det påpekes at den interne samhandlingen i virksomhetene er en hindring og at det er betydelige gevinster å hente på at denne samhandlingen forbedres. Dette gjelder både samhandling på organisatorisk og teknisk nivå.

Engasjerte ledere som ser betydningen av elektroniske tjenester som et ledd i å utvikle og effektivisere virksomheten, fremheves som svært viktig.

Suksessfaktor

Evne og vilje hos toppleder i virksomheten til å prioritere digitalisering som et sentralt virkemiddel i tjenesteutviklingen, som igjen etablerer den ønskede politiske forankringen.

Hva angår det tekniske nivået pekes det på utfordringen knyttet til å utvikle elektroniske tjenester som utveksler data på tvers av fagsystemene internt i virksomhetene.

Interne prioriteringer i virksomhetene oppleves også som en hindring ettersom det kan være vanskelig å få gjennomslag for digitale tjenester i prioriteringsprosessene.

Eksempel

Når det gjelder utviklingen i politiet har Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) en sentral rolle i nåværende og framtidige IT-løsninger. En evalueringssrapport fra Accenture tegner et klart bilde av store utfordringer for etaten som helhet når det gjelder å øke den interne effektiviteten og høyne kvaliteten på sine elektroniske tjenester. I rapporten sies det blant annet:

”I tillegg vil det være behov for å øke etatens felles forståelse av hvordan IT kan understøtte politiets behov. Dette for å gjøre PDMT i stand til å heve den funksjonelle kvaliteten på nye og eksisterende tjenester.”

Når det gjelder mer organisatoriske forhold påpeker rapporten følgende:

”Mål og strategier for IT i politiet er ikke oppdatert siden 2007. PDMT opplever et avvik mellom deres reelle ansvar og myndigheten de har til å utøve dette ansvaret.”

Kilde: **Accenture (2010)**. *Evaluering av Politiets data- og materielltjeneste. Virksomhetsområde*

Forslag fra virksomhetene

Flere virksomheter understreker at etableringen av elektroniske tjenester gjør det nødvendig å ta utgangspunkt i arbeidsprosesser og gjøre avklaringer av ansvar, arbeidsfordeling, dataeierskap mv. internt i virksomheten. Nye digitale tjenester må føre til en vurdering av behovet for organisatoriske endringer internt i virksomheten. En nødvendig organisasjonsutvikling må skje parallelt med digitaliseringen av tjenestene. Dette betyr at kompetansen på å drive organisasjonsutvikling og IT-kompetansen må ses i sammenheng.

God forankring i toppledelsen, i virksomhetens strategier (virksomhetsstrategier, IT-strategier, kommunikasjonsstrategier) anses som helt avgjørende for en god implementering. Det samme gjelder en god forankring i fagmiljøene som har ansvar for tjenesteutviklingen.

Eksempel

I UDI synes forankringen og et aktivt engasjement hos topplederen å ha vært en svært viktig suksessfaktor for forankringen mot overordnet departement, samarbeidsrelasjonene som er etablert med de øvrige virksomhetene i utlendingsforvaltningen.

Flere peker også på at det er behov for å sikre god ressursutnyttelse, samordning og faglig forankring i utviklingsprosessene. I noen grad kan dette bety samling av fagkompetanse.

Dette betyr blant annet å sikre god integrasjon, samarbeid og gjensidig forståelse mellom fagavdelingene og IT-avdelingen. Her har virksomhetene tatt ulike grep. Noen har IT-kompetanse i fagavdelingene, andre har flyttet fagpersonell over til IT-avdelingen, mens andre igjen har faste samarbeidsformer mellom fagavdelingene og IT-avdelingen. Av de som har kommet langt i digitalisering fremheves dette som en vesentlig suksessfaktor.

Eksempler

Samlokalisering av kundesenter, IT- og web-kompetanse og saksbehandlere er et grep som Lånekassen beskriver som svært vellykket. Dette gjør at de både kan fange opp viktige brukersignaler, videreformidle dem og gjøre noe med problemet raskt.

I EFFEKT-programmet har fagpersoner fra fagavdelingene jobbet tett sammen med den IT-faglige kompetansen, f.eks. i utviklingen av tjenesten "visumsøknad på nett".

Det påpekes også at det er viktig med god planlegging av implementeringen, rigging av brukerstøtte lokalt og fokus på opplæring av medarbeidere er viktig

for å møte utfordringene når nye arbeidsprosesser/-systemer innføres. Dessuten et kontinuerlig behov for vedlikehold og videreutvikling.

4.6 Samordning og samhandling mellom virksomheter

Mangel på samordning er en av de viktigste hindringene som tas opp av virksomhetene i denne undersøkelsen. Det er imidlertid mange ulike beskrivelser av samordningsbehovene, men det handler i hovedsak om behov for samordning på tvers av virksomhetsgrenser, både mellom statlige virksomheter og mellom stat og kommune.

4.6.1 Samordning og samhandling

Hva er opplevde hindringer?

Utvexling av data mellom offentlige virksomheter - grunndata

Utvexling av data mellom virksomheter ses på som en hindring av flere virksomheter. Dette handler både om tilgang til og utvexling av relevante data, og å legge til rette for at eksterne fagsystemer skal kunne integreres (som for eksempel integrasjonen mellom regnskapsprogrammer og Altinn).

”Forvaltningen må i større grad selv utveksle og gjenbruke data elektronisk i saksbehandlingen, slik at brukerne ikke brukes som brevduer mellom offentlige virksomheter”

Mer samarbeid og samhandling på tvers

Tilnærmet alle virksomhetene peker på at det er behov for mer samarbeid og samhandling med andre statlige eller offentlige virksomheter. Dette blir både beskrevet som en generell utfordring i offentlig sektor og som et konkret behov knyttet til enkelte virksomheter. Samhandling og samarbeid må balanseres med en fare for at økt samarbeid på tvers også kan bidra til å ”tappe” virksomheten for kapasitet pga. deltakelse i mange og små samarbeidsprosjekter.

For kommunal sektor blir det pekt på at det er mange premissgivere på statlig nivå som pålegger kommunene oppgaver og regler, og at det er lite samordning om regler og fellesløsninger.

Forslag fra virksomhetene

Samordning generelt

Det uttrykkes mange gode intensjoner om tiltak som kan bidra til nødvendig samordning mellom virksomhetene. Samtidig synes det vanskeligere å konkretisere fellestiltak, men det pekes på at det er behov for tiltak som innebærer:

- Mer tverrsektorielt samarbeid mellom etater som har overlappende tjenester/tjenesteområder. Dette kan føre til at løsninger i offentlig sektor blir mer lønnsomme.

- At fellesløsninger som allerede ligger i kommunene blir tatt i bruk/etableres for flere.

Samordningsfunksjoner eller organisatoriske tiltak

Selv om forslagene til organisatoriske løsninger for å bidra til bedre samordning er relativt sprikende, er det altså flere som peker på slike behov. Disse tiltakene spenner over temaer som å:

- Etablere arenaer og nettverk for felles kompetansemiljøer, eksempelvis knyttet til prosjektledelse og anskaffelser, samt drive opplæring innen disse områdene.
- Etablere arenaer for erfaringsutveksling mellom virksomheter.
- Etablere kvalitetskontroll av etablerte tjenester etter mønster fra "Kvalitet på nett" som Difi har ansvar for.
- Etablere en Chief Information Officer (CIO-funksjon) i staten.

Kommunene peker på at det f.eks. kan være behov for:

- Etablering av felles byggesakskontorer, felles driftsmiljøer/sentraler eller lignende på tvers av kommuner.
- Etablering av et forum eller samordnings-/koordineringsinstans med tilstrekkelig mandat til å stille krav, strukturere utvikling og samordne prosessene i kommunesektoren.

4.7 Teknologiske faktorer

Teknologi og teknologirelaterte temaer oppleves ikke som de mest sentrale hindringene for å nå målet om digitalt førstevalg. Dessuten er det slik at flere av hindringene som knytter seg til teknologiske faktorer ofte dreier seg om forutsetningene for å kunne ta teknologi i bruk snarere enn rene tekniske utfordringer som må løses. Samordning mellom ulike systemer og mellom ulike virksomheter/sektorer ser også ut til å være mer sentralt enn manglende eller mangelfull teknologi.

4.7.1 Gamle plattformer og systemer

Hva er opplevde hindringer?

En sentral hindring når det gjelder teknologi er det faktum at mange virksomheter opererer med gamle tekniske plattformer og delvis utdaterte systemer. Disse plattformene og systemene egner seg ofte ikke særlig godt for utvikling av elektroniske tjenester til borgere og næringsliv. Og i alle tilfeller vil en slik utvikling kreve mye ressurser, innkapsling og spesialtilpasninger. Gamle plattformer og systemer medfører også at virksomhetene må bruke uforholdsmessig mye tid og ressurser på vedlikehold av systemer og kompetanse fremfor utvikling av nye tjenester.

Eksempler

NAV har mange og gamle systemer som gjør at en del grunnleggende endringer må gjennomføres før flere elektroniske tjenester kan presenteres for publikum. Gjennomføringen av disse endringene koster mer enn NAV kan finansiere over eget driftsbudsjett.

Politiet er bekymret for kostnadene som følger med eventuell datautveksling med andre virksomheter. Dette fordi eldre systemer må tilpasses for å kunne håndtere en slik datautveksling. Hindringene ligger internt i organisasjonen og er knyttet til at systeminfrastrukturen må oppgraderes. Oppgraderingen må også finansieres, hvilket politiet ikke har midler til over egne driftsbudsjetter. I rapporten fra Accenture fremheves følgende:

”I løpet av analysen har Accenture imidlertid sett tydelig at en foreldet infrastruktur og applikasjonsportefølje, mangfold i plattformer og en fragmentert applikasjonsarkitektur setter store krav til PDMT og begrenser virksomhetsprosesser i politiet.”

Forslag fra virksomhetene?

Virksomhetene selv understreker at de er avhengig av at finansieringen av nødvendige IT-oppdateringer prioriteres i de kommende budsjettprosessene.

4.7.2 Felleskomponenter og fellestjenester**Hva er opplevde hindringer?**

Flere virksomheter påpeker at kravene om bruk av felleskomponenter ikke ledsages av veiledning og hjelp om hvordan man i praksis skal gå fram for å ta i bruk disse felleskomponentene. Dette oppleves som en hindring for å produsere og tilgjengeliggjøre elektroniske tjenester til borgere og næringsliv.

Altinn

Statlige virksomheter er pålagt å vurdere bruk av Altinns infrastruktur for produksjon og tilgjengeliggjøring av relevante tjenester. Dersom virksomhetene kan bruke denne infrastrukturen, men ikke velger å gjøre det, må dette begrunnes. Virksomhetene forholder seg til dette kravet og ønsker å bruke Altinn i sin tjenesteproduksjon og tilgjengeliggjøring. Flere virksomheter påpeker imidlertid at det er vanskelig å få kontakt med, samt bli prioritert hos Altinn. Samhandlingsregimet knyttet til Altinn oppleves altså som tungt.

Konsekvensen er at produksjon av relevante tjenester til borgere og næringsliv forsinkes og fordyres. Samtidig er det en fare for at virksomhetene velger å produsere og tilgjengeliggjøre tjenestene ved hjelp av egne løsninger, stikk i strid med kravene som stilles.

Virksomhetene understreker at det er viktig å:

- Sikre at Altinn blir attraktiv for tjenesteeiere.
- Sikre de faglige, ressursmessige og økonomiske forutsetningene for en forsvarlig drift, forvaltning og videreutvikling av Altinn.

Folkeregisteret

En annen sentral tjeneste for offentlige virksomheter, folkeregisteret, oppleves også som en hindring for å nå målet om digitalt førstevalg. Hindringene omfatter tilgang til oppdaterte data, uhensiktsmessig prismodell og at registeret ikke omfatter virksomhetenes behov for informasjon (e-postadresser, mobilnummer osv.). De to første momentene vil ofte henge sammen. Dette fordi prisen for tilgang til informasjon fra folkeregisteret gjør at offentlige virksomheter må vurdere om de har råd til å oppdatere sine egne data med data fra registeret i den takt virksomhetens behov tilsier. Virksomhetene peker derfor på at folkeregisteret må fornyes, og at det må utvikles fra å være et skatteregister til faktisk å være et felles folkeregister. Et hovedpoeng er at offentlige data bør være gratis og tilgjengelige for offentlige virksomheter i sanntid.

Eksempel

Bærum kommune har etablert en elektronisk tjeneste for skolefritidsordningen i kommunen. Tjenesten benytter seg av folkeregisteret for å få informasjon om adresser. På grunn av prismodellen har kommunen imidlertid ikke hatt økonomiske muligheter til å oppdatere sine lokale data mer enn 4 ganger i året.

Konsekvensen er at dataene som legges til grunn for vedtak ikke nødvendigvis er korrekte. Det er grunn til å tro at situasjonen også gjelder for mange andre kommuner. Kommunene opplever også en særlig hindring i at de kun får tilgang til folkeregisteropplysninger for innbyggere i sin egen kommune. Har foreldrene delt omsorg for et barn, men bor i to ulike kommuner, får kun forelderen i bosatt i Bærum kommune tilgang til den elektroniske tjenesten.

e-ID nivå 4

For virksomheter som behandler personopplysninger som krever et høyt sikkerhetsnivå, oppleves også manglende tilrettelegging av autentisering og signering på sikkerhetsnivå 4 som en hindring for realiseringen av digitalt førstevalg.

Enkelte virksomheter har også tatt opp utfordringen knyttet til at man ennå ikke har innført virksomhets sertifikater. Dette gjør at man ikke problemfritt kan benytte ID-porten for autentisering i jobbsammenheng, ettersom de ansatte da må bruke sin private e-ID.

Forslag fra virksomhetene

Så å si alle virksomhetene mener det må etableres et felles samtykkeregister som omfatter alle borgere som har samtykket i å kommunisere elektronisk med det offentlige. Dette er en løsning alle vil ha behov for dersom bestemmelsen om samtykke i eforvaltningsforskriften ikke fjernes.

Virksomheter som er i ferd med å utvikle eller allerede har utviklet tjenester som krever sikkerhetsnivå 4, ønsker en fremskynding av Nasjonalt ID-kort med eID. De ønsker også at ID-kortet tilgjengeliggjøres til en lav kostnad for brukerne.

Andre forslag:

- Det må lages en tydelig strategi for offentlige felleskomponenter; når kommer hva? Felleskomponenter bør dernest forvaltes ett sted og ikke spres på forskjellige tjenesteeiere.
- Det må etableres flere fellesløsninger/felleskomponenter – gjerne i nettskyen.
- Felleskomponenter må kunne benyttes uavhengig av presentasjonslaget ut mot brukeren
- ID-porten må kompletteres med signerings- og krypteringstjenester.
- Det må etableres en fellesløsning for en digital og sikker meldingsboks, slik at brukerne slipper en digital postboks for hver etat.
- Offentlige virksomheter bør vurdere å gjøre tekniske spesifikasjoner tilgjengelige slik at kommersielle aktører kan utvikle tjenester basert på disse. Dette er også aktuelt i tilfeller der kommersielle aktører utvikler tjenester som skal koble bedriftsinterne og offentlige løsninger. Regnskapssystemer som kommuniserer direkte med Altinn er eksempler på sistnevnte.
- Det må fastsettes åpne standarder som muliggjør at etater og kommuner kan integrere sine fagsystemer mot statlige (felles)komponenter. Offentlige data bør også være gratis og åpent tilgjengelig.

4.7.3 Nødvendig med standardisering

Hva er opplevde hindringer?

Standardisering

Enkelte virksomheter har tatt opp viktigheten av ulike former for standardisering. Dette for å kunne utvikle og tilby elektroniske tjenester på en hensiktsmessig måte. Dette inkluderer standarder for brukergrensesnitt og behov for å oppdatere ELMER-standardene hva angår brukerdiallog. Videre har det vært fokus på at løsninger som innebærer samhandling på tvers krever felles standarder for strukturering og tilgjengeliggjøring av data på tvers. Enkelte virksomheter oppfatter i denne sammenhengen også at Difis arbeid med nasjonal metadatastrategi ikke ser ut til å presentere en løsning som tilfredsstillende behøver for utvikling av tverrsektorielle tjenester/samhandlingstjenester.

Semantikk og begrepsbruk

Flere virksomheter har påpekt behovet for å utvikle felles begrepsbruk og semantikk. Dette inkluderer også juridisk interoperabilitet, tilpasset semantikk i regelverk og harmonisering av begrepene i regelverk.

I tilknytning til dette temaet har det også blitt påpekt at det er vanskelig å definere hvilke begrensninger som gjelder for bruk av data, samt eierskap til data som samles inn og bearbeides av en virksomhet. En spesiell utfordring er hvem som skal få tilgang til de data virksomheten eier og forvalter.

Forslag fra virksomhetene

Det er viktig at man i regelverksutviklingen tar hensyn til teknologiske faktorer og behovet for utveksling av data på tvers. Tilbakemeldingene omfatter også et ønske om det kan være fornuftig å videreutvikle ELMER-standarden for utforming av elektroniske skjemaer til å omfatte flere områder.

5 Våre oppsummeringer

Denne kartleggingen underbygger funnene fra kartleggingen av status for elektroniske tjenester i staten, som viser at det er vesentlige skiller mellom ulike virksomheter i utviklingstakt og bevissthet om digitalisering.

Selv om bare et fåtall virksomheter er undersøkt, gir denne kartleggingen etter vår vurdering trolig ganske dekkende bilder av tilstanden for eforvaltning i forvaltningen. Kartleggingen viser at det vil være vesentlige utfordringer i det videre arbeidet med digitalt førstevalg, men samtidig er det ønske og vilje til utvikling i virksomhetene. Det er flere gjennomgående utfordringer, men samtidig er det forskjeller ut fra grad av digital modenhet. Utfordringene påvirkes også av type tjenester, graden av myndighetsutøvelse (rettigheter og plikter) virksomhetene har ansvar for å forvalte og tjenestenes brukernærhet.

En fellesnevner er at det kreves stor oppmerksomhet om videre utvikling av digitalt førstevalg – det er et område som må gis overordnet prioritering samtidig som det må stilles krav til virksomhetenes egen utvikling.

5.1 Krafttak må til for å nå målet om digitalt førstevalg

Skap mer politisk oppmerksomhet og nødvendig koordinering

Utvikling av elektroniske tjenester videre i retning av et digitalt førstevalg handler om å kunne realisere muligheter. Dette er i stor grad avhengig av politisk vilje til å prioritere og iverksette løsninger – og ikke minst legge til rette for finansieringsordninger. Dette er en forutsetning om man skal bevege seg videre innen både brukerretting og effektivisering.

Den helt gjennomgående tilbakemeldingen fra virksomhetene i denne kartleggingen er behovet for å prioritere innsatsen og skape et felles politisk trykk i arbeidet med eforvaltning.

I rapporten fra Difi om ”Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor”⁷ er det foreslått et helhetlig styrings- og forvaltningsregime som skal støtte opp under behovet for prioritering og samordning av behov og løsninger på tvers av sektorer. En samordning som må omfatte både etableringen av et bredt sammensatt departementsutvalg, et strategisk topplederutvalg på virksomhetsnivå og et støtteutvalg som sikrer forankring på fagnivå.

I rapporten ”Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport”⁸ presenteres en analyse av departementenes IT-styring. Det generelle bildet viser at det er stor variasjon i måten IT-mål, strategier og virkemidler omtales i styringsdokumentene. Det angis eksempelvis få konkrete mål, og det er liten omtale av samhandlingshensyn på tvers av forvaltningssektorer. Alle tildelingsbrev som er gjennomgått refererer imidlertid

⁷ Difi-rapport 2010:17 Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor

⁸ Rapport ”Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport. En undersøkelse av departementenes vektlegging av samhandling og samarbeid i sin IT-styring” (Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen, Complex nr 1/2011, Universitetet i Oslo)”

til arkitekturprinsipper og fellesløsninger. Rapporten peker også på at det har vært en viss utvikling fra 2009 til 2010. Rapporten løfter videre fram noen utfordringer som bekreftes av vår kartlegging:

- Det er behov for et felles og mer konkret målbilde for IT – hvor vil vi med eforvaltningen?
- Mange sektorer mangler et strategisk perspektiv på bruk av IT.
- Tilstrekkelig informasjons- og datakvalitet bør bli et overordnet styringskrav
- Fortsatt vekt på myke styringsformer – la samordningen vokse fram nedenifra

Finansiering – en tilbakevendende utfordring

Viktigheten av finansieringsmodeller som understøtter målene om digitalt førstevalg er helt sentralt. Prismodeller som hindrer bruk av fellesløsninger må unngås, jf. erfaringer med prisingen av bruk av data fra folkeregisteret. Viktigheten av dette erfares også i Difi gjennom erfaringene med MinID. MinID er blitt en suksess med 2,3 millioner brukere, der én million har kommet til det siste året. En viktig årsak til suksessen er etter vår oppfatning at løsningen har vært fullfinansiert av Difi, slik at kommuner og statlige virksomheter har kunnet bruke denne fellesløsningen kostnadsfritt.

I rapporten fra Difi om ”Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor” er det pekt på behovet for å legge mer vekt på at hver virksomhet arbeider systematisk med eget gevinstpotensiale og at det bør legges mer vekt på å synliggjøre gevinstpotensialet i utviklingen av fellesløsninger. Dette er konkretisert gjennom forslag til tiltak, og rapporten bør følges opp ved at forslagene vurderes.

Regelverk fremmer eller hindrer eforvaltningen

Innspill til hindringer i regelverket er en sentral del av leveransen, og for at dette arbeidet skal kunne påbegynnes raskt gis dette også mer omtale her.

Vår gjennomgang viser at virksomhetene har ulik grad av modenhet og kompetanse også når det gjelder hvilke hindringer og muligheter regelverk representerer.

Vårt inntrykk er at virksomheter med høy digital modenhet jobber mer systematisk med regelverksendringer som de omfattes av, og er bevisste på at digitalisering av tjenester og endring av arbeidsprosesser kan fasiliteres av regelverksendringer. De har i hovedsak også god oversikt over de hindringer som ligger utenfor deres myndighetsområde, som de derfor ikke kan endre ved behov.

Virksomheter med lav digital modenhet har i mindre grad jobbet med konkrete regelverksendringer. De ser i mindre grad hvilke føringer regelverk gir for digitaliseringen, og hvilke problemer som må løses underveis. Enkelte regelverkshindringer anses også som større for noen enn for andre virksomheter. Virksomhetene med lav grad av modenhet benytter f.eks. ikke

muligheten til å skaffe hjemmel til behandling etter personopplysningsloven §§ 8 og 9.

Regelverksutvikling og digitalisering – hånd i hånd

Regelverk trekkes ikke bare fram som en hindring, men flere understreker at et regelverk utformet med digitale perspektiver i bakhodet kan være helt avgjørende for å legge til rette for høy utbredelse av elektroniske tjenester. Som suksessfaktor trekkes det fram at det er viktig at arbeid med regelverksendringer er en integrert del av tjenesteutviklingen. Dette krever imidlertid at virksomhetene gjennomfører nødvendige endringer i regelverket på det virksomhetsspesifikke området, eller foreslår endringer til overordnet departement. God dialog mellom virksomhet og departement er en sentral forutsetning for å utforme regelverket på en god måte.

Tilsvarende er det viktig at det tas nødvendig hensyn til IT-utviklingen i regelverksarbeidet slik at ikke regelverket utformes for en manuell forvaltning. På samme måte må det ved utforming av regelverk vises forståelse for hvilke konsekvenser nytt eller endret regelverk kan ha for IT-systemer, enten i form av nye systemer eller endring av eksisterende. Dette kan være tidkrevende og kompliserte prosesser som ikke er i tråd med ønsket innføring og ikrafttredelse av regelverk.

Kartleggingen viser at det fortsatt er behov for en opprydding i eksisterende regelverk og bevissthet ved innføring av nytt regelverk, for å påse at regelverket utilsiktet hindrer hensiktsmessige digitale tjenester. Noe av dette gjelder generelt regelverk som personopplysningslov og forvaltningslov, annet er knyttet til mer spesifikke områder som f.eks. inkasso hvor varsel skal sendes på papir.

Det kan være behov for en oppfølging av eRegelverksprosjektet for å sikre at de føringer som ble gitt den gangen, faktisk er fulgt opp. Andre regelverksendringer vil være knyttet til konkrete tjenester, og vil være hensiktsmessig å vurdere og revidere når tjenesten vurderes digitalisert.

Personvern som hindring eller mulighet?

I revisjon av personopplysningsloven bør perspektivet rundt digital forvaltning vurderes i relasjon til dagens regler og behov for eventuelle endringer. For offentlige virksomheter er det enkelte særskilte problemstillinger knyttet til behandling av personopplysninger. Samtidig er det sentralt at hensynet til personvern ivaretas på en slik måte at tilliten til forvaltningen beholdes. Ny teknologi og nye kommunikasjonsformer innebærer ikke bare en utfordring for personvernet, men gir muligheter til å styrke brukernes kontroll med egne opplysninger.

Det er et klart signal om at revisjon av eforvaltningsforskriften må prioriteres

Det synes å være et bredt grunnlag for å vurdere behovet for å revidere eforvaltningsforskriften, eventuelt de sentrale punktene i denne uavhengig av et større og mer omfattende regelverksarbeid. Dette må ikke trekke ut i tid. Det etterlyses en tidsplan for revisjonen slik at virksomhetene kan planlegge sine tjenester og vet hva de må utvikle av funksjonalitet. Særlig gjelder dette reglene

om samtykke og varsling siden disse bestemmelsene også krever utvikling av funksjonalitet i IT-systemer.

Det må vurderes om det er nødvendig å ha en varslingsregel for elektroniske utsendelser til brukerne, når dette ikke er et krav ved papirutsendelser. Det kan også tas i betraktning at brukerne i dag er mer vant til elektronisk kommunikasjon enn da regelen ble laget. Dersom regelen beholdes, må lengden på fristen vurderes. Kravet må også ses i sammenheng med kravet til samtykke. Hvis samtykke beholdes bør det vurderes om kravet til lesefrist kan bortfalle slik at brukerens samtykke regnes som bindende, med den følge at virksomheten ikke behøver gi en ukes frist for lesing av den elektroniske meldingen.

De to kravene i sammenheng – samtykke og varsling – medfører at selv om brukeren har gitt sitt samtykke så må virksomhetene likevel ha rutiner for å sende papirforsendelser også til disse brukerne. Slik reglene er utformet vil et samtykke kun gjelde dersom mottaker leser meldingen innen en uke. Oversittes de sju dagene, må virksomheten likevel sende på papir.

God tjenestekvalitet og bevissthet om brukerretting

Det at virksomhetene i denne kartleggingen i liten grad har pekt på forhold rundt brukerne som hindringer for å etablere elektroniske tjenester, kan både skyldes lav bevissthet rundt dette i virksomhetene eller at virksomhetene oppfatter at egne brukere i stor grad er villige til å ta i bruk slike tjenester.

Hvis målsettingen om digitalt førstevalg skal nås, er det helt avgjørende at de digitale løsningene faktisk tas i bruk. De må derfor svare til brukernes behov og forventninger, samtidig som virksomhetene får positive interne effekter av digitaliseringen.

Undersøkelsen som Difi har gjennomført om brukernes holdninger til elektronisk kommunikasjon, viser varierende grad av interesse for å kommunisere elektronisk med forvaltningen. Dette bildet vil muligens være annerledes dersom spørsmålet knyttes til konkrete tjenester. Dette ser vi blant annet når det stilles konkret spørsmål om helsetjenester.

Alder er en faktor som spiller inn på interessen, samtidig som erfaring fra elektroniske tjenester som for eksempel DinPensjon fra NAV viser at det innen kort tid fra lansering var 40 prosent elektronisk bruk i målgruppen 60+. I motsatt ende finner vi Lånekassen som har en ung brukergruppe, men selv der er erfaringen at en del av de yngre brukerne foretrekker enkelte brev på papir fordi det er enklere å vise eller overlate til foreldrene.

En tydelig faktor på motivasjon til å bruke elektroniske tjenester, er digital kompetanse hvor hyppigheten i bruk av internett er avgjørende.

Selv om årets elektroniske sjekk av selvangivelser har vært preget av problemer, så viser det en stor interesse blant innbyggerne med rundt 800.000 pålogginger første dag. Det er neppe den elektroniske formen som er driveren, men at informasjon om restskatt eller skatt til gode er tilgjengelig før

selvangivelsen kommer på papir i postkassen. Til tross for den store interessen fører ikke dette til besparelser i utsendelse av papirselvangivelser for Skatteetaten, siden bare rundt 400.000 skattytere på forhånd samtykket til at de bare skal få selvangivelsen elektronisk (såkalte eAktører). Imidlertid viser det potensialet som elektroniske tjenester har, og en økende grad av modenhet blant innbyggerne til å ta i bruk de elektroniske kanalene. Dette stiller tilsvarende krav til offentlige virksomheter til å ha løsninger som kan svare til de forventninger brukerne har, ved at tjenestene er tilgjengelige.

Brukerinvolvering og brukertesting i utvikling av tjenester er nok uansett svært sentralt for å få brukertilpassede og gode tjenester. Etater som Skatteetaten og NAV jobber bevisst med å utforme kanalstrategier for sin kontakt med brukerne og har også lagt stor vekt på brukertesting av sine elektroniske tjenester. Konkrete erfaringer om slike tiltak er det viktig å formidle til øvrige virksomheter.

I mange tilfeller vil offentlige virksomheter måtte opprettholde ulike kanaler i sin kontakt med brukerne. Det vil derfor være viktig å systematisere kunnskap om hvordan ulike publikumskanaler organiseres og hvordan informasjon og tjenesteyting samordnes mellom kanalene.

En kartlegging om brukerroretting og brukervedvirkning i sentralforvaltningen som Difi gjennomførte i 2010⁹, viste at 80 prosent av virksomhetene som svarte på undersøkelsen hadde etablert ulike former for selvbetjeningsløsninger på nett, og at ca. to tredeler hadde involvert brukerne i utviklingen av disse.

Virksomhetsinterne forhold – en avgjørende premis for å lykkes

Det er nærliggende å konkludere med at virksomheter som allerede ligger på et høyt modenhetsnivå (nivå 1 og til dels nivå 2) ser ut til å ha en mer strategisk tilnærming til det å etablere elektroniske tjenester. Dette kan synes spesielt framtreddende på områdene ledelse/strategi, organisering og brukerroretting. Høy bevissthet kan ha sammenheng med at disse virksomhetene har kommet lengst, har mest erfaring og kanskje også har tjenester som egner seg godt for digitalisering.

Virksomhetene som ligger lavere på modenhetsskalaen (nivå 3) vil ha flere interne utfordringer fordi de også har kommet kortere i digitalisering av tjenester. Et annet forhold som kan forklare disse forskjellene er at virksomhetene har tjenester og ordninger som krever større grad av brukernærhet og derfor er mer kompliserte å digitalisere. Forholdet til personvernlovgivningen kan også forklare forskjeller.

På den annen side viser digitaliseringsarbeidet på utlendingsfeltet at dette er hindringer som kan overkommes. Feltet er preget av mange saker, mye behandling av personopplysninger, har tidligere hatt lang saksbehandlingstid og feltet har sterkt politisk fokus. Likevel er det satset sterkt på digitalisering både

⁹ Difi-rapport 2010:12 Brukerretting og brukervedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010.

for å effektivisere saksbehandlingen og for å forenkle prosessen for brukerne. Saksbehandlingen automatiseres ved bruk av regelmotorer. De har også valgt å digitalisere deler av arbeidsprosessene selv om andre deler av prosessen kan kreve brukernærhet.

Virksomheter med høy digital modenhet synes i stor grad å kjennetegnes av høy integrasjon mellom fag og IT, og bruker IT aktivt for å endre arbeidsprosesser slik at de får høyere kvalitet eller blir mer effektive.

I virksomheter med lav digital modenhet synes ikke denne forståelsen å være til stede på samme måte, og det kan derfor bli vanskelig å selge inn digitaliseringsprosjekter i konkurranse med annen virkemiddelbruk i tjenesteutviklingen.

I rapporten fra Accenture¹⁰ framheves det for eksempel at:

”IT-funksjonen i politiet har ikke lyktes med å synliggjøre verdien av IT. IT-området styres som et kostnadscenter framfor et strategisk virkemiddel for å realisere politiets mål.”

Et NAV i offentlig informasjonsutveksling

I kartleggingen framhever mange at NAV vil være en svært sentral samarbeidspartner for å realisere samhandlende tjenester. Dette vil eksempelvis gjelde i tverrsektorielle prosjekter som eDag og eDialog.

Også for utvikling av enkelttjenester innen en virksomhet vil en effektiv datautveksling med NAV være viktig for mange virksomheter, både for å legge til rette for økt brukerretting av tjenester og for å effektivisere interne prosesser. For eksempel framhever Lånekassen at de har muligheter til å effektivisere sine prosesser ytterligere dersom de kan få bedre datautveksling med NAV. Dette betyr at mange virksomheter er avhengig av en modernisering av tekniske plattformer og systemer i NAV.

I tillegg til å være et informasjonsnav for mange andre aktører, er NAV i seg selv en virksomhet med store brukergrupper og med et stort volum på sine tjenester. Potensialet for effektivisering både for brukerne og for NAV er stort. En modernisering av IT-systemene til NAV vil i seg selv gi et løft for digitalt førstevalg.

Det framstår etter vår vurdering som svært sentralt at den moderniseringen som pågår i NAV gis høy prioritet og at det legges godt til rette for å støtte denne utviklingen.

Folkeregisteret – den mest omtalte felleskomponenten

Folkeregisteret er en felleskomponent som svært mange virksomheter er avhengig av når det gjelder rask og enkel tilgang til oppdatert og korrekt personinformasjon.

¹⁰ Accenture (2010). Evaluering av Politiets data- og materielltjeneste. Virksomhetsområde IKT. Politidirektoratet. Oslo

Skatteetaten har startet et arbeid med videreutvikling av folkeregisteret. Det er stor utålmodighet etter å få etablert en beslutningsstruktur og en prisstruktur som fremmer bruk og kvalitet.

Ut fra de tilbakemeldingene vi har fått, synes det svært viktig at dette arbeidet blir en fellessatsning for offentlig sektor. Det fremheves at folkeregisteret må få en mer fornuftig prismodell og legge til rette for bedre tilgang og få flere informasjonstyper. I tillegg er det av betydning at moderniseringsarbeidet med folkeregisteret får fart slik at både innhold, datastruktur og distribusjon er bedre tilpasset moderne saksbehandling og digitale tjenester.

IT-utvikling i kommunesektoren

Det som har kommet fram i kartleggingen om kommunenes erfaringer og syn på hvilke hindringer som står i veien for å utvikle flere og bedre elektroniske tjenester, er kun kort omtalt. Bakgrunnen for dette er at funnene fra vår kartlegging i stor grad er sammenfallende med det som framkommer i den nylig utgitte rapporten "Felles IKT-utvikling i kommunal sektor: Utfordringer og muligheter med IKT-styring og IKT-samarbeid" som Devoteam da Vinci ga ut i mars 2011¹¹. Også her pekes det på flere tiltak som skal sikre en mer ensartet IT-utvikling i kommunal sektor. Det pekes også på utfordringer og løsninger for å etablere en hensiktsmessig styringsmodell og finansiering av videre utvikling. Den nevnte rapporten skal danne et beslutningsgrunnlag for en arbeidsgruppe som skal gi sine anbefalinger om tiltak og videre retning hva angår IT-utviklingen i kommunene. Difi ønsker å avvente arbeidsgruppens anbefalinger, og ser det derfor ikke riktig å ta nærmere stilling til problemstillinger som retter seg spesielt mot kommunesektoren i denne rapporten.

Fyrtårnsprosjekter og erfaringsdeling

Gjennom kartleggingen har vi fått beskrevet flere eksempler på gode erfaringer i realiseringen av digitalt førstevalg. I det videre arbeidet kan det være grunn til å vise fram utvalgte fyrtårnsprosjekter for å skape motivasjon om konkrete løsninger som er valgt for å tilrettelegge for et digitalt førstevalg. Samtidig er det viktig å spre kunnskap om konkrete erfaringer med hindringer og suksessfaktorer i denne tjenesteutviklingen.

Samhandling og teknologi må sees i sammenheng

Kartleggingen viser at virksomhetene ser behov for mer samhandling og samarbeid på tvers av virksomheter og sektorer. Dette er både beskrevet som en generell utfordring i offentlig sektor og som et konkret behov for enkelte virksomheter. Det er eksempelvis behov for tiltak som innebærer mer tverrsektorielt samarbeid mellom etater med overlappende tjenester/tjenesteområder.

¹¹ Felles IKT-utvikling i kommunal sektor: Utfordringer og muligheter med IKT-styring og IKT-samarbeid (Devoteam daVinci mars 2011)
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/felles-ikt-utvikling-i-kommunal-sektor.html?id=635163

De nevnte utfordringene er primært knyttet til organisatoriske forhold, altså at det kreves bedre organisatoriske modeller for å møte gjeldende samarbeids- og samhandlingsutfordringer. Samtidig er det tydelig at man også må se samarbeids- og samhandlingsutfordringene i bredere forstand der også teknologiske faktorer inkluderes. Dette fordi mye av tjenesteutviklingen i virksomhetene skjer digitalt og ofte krever elektronisk samhandling med andre virksomheter. Særlig viktig er tilgangen til relevante og oppdaterte data fra folkeregisteret. Mange virksomheter har også behov for å få data fra andre virksomheter for å tilby elektroniske tjenester til sine brukere. Dette krever elektronisk samhandling mellom ulike etater. Denne samhandlingen oppleves imidlertid ikke som tilfredsstillende pr. i dag.

Virksomheter som inngår i kartleggingen

Virksomheter	Sektor	Aktuelle tjenester
Skattetaten	Skatter og avgifter	Selvangivelsen, skatt næringsdrivende, mva innrapportering
Lånekassen	Skole og utdanning	Lån og stipend
Statens vegvesen	Trafikk	Bestille oppkjøring, melding om tapt førerkort, registrering av bil, søknad om førerkort,
Tollvesenet	Skatter og avgifter	Tolldeklarasjon (private/næringsdrivende)
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Samfunn	Visumsøknad, arbeids- og studietillatelse, oppholdstillatelse
Brønnøysundregistrene	Familie Forbruker Næringsliv	Registertjenestene Løsøre-, Foretaks-, Enhets-, Regnskaps-, Oppgave-, Konkurs- og Ektepaktregisteret.
NAV	Arbeid og trygd Familie Helse	Sykemelding, yrkesskade, sykepenger, barnetrygd, foreldrepenger, kontantstøtte, stønad enslig forsørger, søknad om hjelpemidler
Politiet	Rettslige spørsmål	Anmeldelse, passøknad, diverse søknader (vaktvirksomhet, brukthandel, politiattest, våpenhandel våpentillatelse)
Statens bygningstekniske etat	Andre	Byggesøknad
Helsedirektoratet	Helse	Elektronisk kjernejournal Fritt sykehusvalg, Min Fastlege, eResept
Bergen kommune	Alle	Barn og ungdom, Teknisk, sosial og omsorg
Bærum kommune	Alle	Barn og ungdom, Teknisk, sosial og omsorg
Arbeidsdepartementet		
Finansdepartementet		
Justisdepartementet		
Kommunal- og regionaldepartementet		
KS		

Litteraturliste

- Accenture (2010).** *Evaluering av Politiets data- og materieltjeneste. Virksomhetsområde IKT.* Politidirektoratet. Oslo
- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi (2010).** *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement.* European Commission, Directorate General for Information Society and Media
- Devoteam daVinci (2011).** *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor: Utfordringer og muligheter med IKT-styring og IKT-samarbeid.*
- Difi (2010:12).** *Brukerretting og brukervedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010.*
- Difi (2010:17).** *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor. Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles.*
- Difi (2010:18).** *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver.*
- Difi (2011:2).** *Digitalt førstevalg – status for elektroniske tjenester i staten.*
- FAD (2009).** *Statens kommunikasjonspolitikk.* Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- FAOS (2007).** *Rapport om Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor.*
- Jansen, Arild og Ivar Berg-Jacobsen (2011).** *Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport. En undersøkelse av departementenes vektlegging av samarbeid i sin IT-styring.* Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo
- Opinion (2011).** *Holdninger til offentlige tjenester på Internett og elektronisk ID.*
- St. meld. nr. 17 (2006-2007).** *Eit informasjonssamfunn for alle.* Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St. meld. nr. 19 (2008-2009).** *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.* Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter
Difis rapportnummer:	2011: 3
Forfattere:	Jan Kato Fremstad, Mona Naomi Lintvedt, Erik Hornnes, Inger Johanne Sundby og Lisbeth Udland Hansen
Prosjektnummer:	500901
Prosjektnavn:	Digitalt førstevalg
Prosjektleder:	Jan Kato Fremstad
Prosjektansvarlig avdeling:	IT styring og samordning (ITS)
Oppdragsgiver(e):	Fornyings-, kirke og administrasjonsdepartementet (FAD)
Resymé/omtale:	<p>Som en del av arbeidet med innføring av digitalt førstevalg har Difi gjennomført en kartlegging om eforvaltning på oppdrag fra FAD.</p> <p>I rapporten gjengis sentrale synspunkter fra intervjuer med 17 offentlige virksomheter om hva som oppleves å være de viktigste hindringene, suksessfaktorer og mulige tiltak for å realisere digitalt førstevalg. Difi har ikke vurdert riktigheten av synspunktene, eller gjort prioriteringer av dem med hensyn til viktighet, hvorvidt de er gjennomførbare, hvilke kostnader de eventuelt vil medføre osv.</p> <p>Vi har også pekt på noen problemstillinger som vi oppfatter er sentrale, og som vi mener kan utgjøre et grunnlag for FADs videre arbeid med å vurdere aktuelle tiltak innenfor satsningen på digitalt førstevalg.</p>
Emneord:	Digitalt førstevalg, elektroniske tjenester, brukerreting, effektivisering, digital modenhet, digitale tjenester, finansieringsmodeller, gevinstrealisering, samhandling, samordning
Totalt antall sider til trykking:	47
Dato for utgivelse:	6. april 2011
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no