



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester

Dokument 3:6 (2015–2016)



1816–2016

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 741

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-344-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo, basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Overrettsprokurator Peder Krabbe Gaarder var statsrevisor i perioden 1848–1883.



Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester

Dokument 3:6 (2015–2016)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*.

Riksrevisjonen, 12. januar 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	12
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		25
1	Innledning	33
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	36
3	Revisjonskriterier	40
4	Hva er status for digitaliseringen av kommunale tjenester?	46
5	I hvilken grad har digitalisering av kommunale tjenester betydning for effektivitet og samhandling i kommunal tjenesteproduksjon?	60
6	Hvilke mulige hindringer finnes for digitalisering av kommunale tjenester?	68
7	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til digitalisering av kommunale tjenester?	81
8	Vurderinger	93
9	Referanseliste	97

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester

Digitalisering i offentlig sektor skal øke kvaliteten på og effektiviteten til offentlig tjenesteyting, jf. Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge* og Innst. 370 S (2012–2013). Stortinget sluttet seg til målet om et digitalt førstevalg for innbyggere og næringsliv, jf. *På nett med innbyggerne, Regjeringens digitaliseringsprogram* (2012) og Innst. 370 S (2012–2013). Målet om et digitalt førstevalg innebærer at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Kommunesektoren er en betydelig leverandør av offentlige tjenester. Digitalisering av kommunale tjenester er derfor avgjørende for å nå målet om et digitalt førstevalg.

Digitalisering i offentlig sektor følger sektorprinsippet, med hvert departement som ansvarlig for digitalisering i sin sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig departement for samordning av den offentlige ikt-politikken. Samordningsrollen innebærer ansvar for å identifisere sektorovergrepene utfordringer, og for å initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak i forvaltningen. Det framgår av Prop. 1 S (2015–2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* at departementet skal bidra til at statens styring av kommunesektoren er samordnet, helhetlig og konsistent.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge status for, vurdere betydningen av og mulige hindringer for digitaliseringen av kommunale tjenester med utgangspunkt i Stortingets mål om helhetlige og fullstendige offentlige digitale tjenester. Det er undersøkt hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk bidrar til digitalisering av kommunale tjenester. Undersøkelsen omfatter perioden 2011–2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. 370 S (2012–2013), jf. Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*
- Innst. S. nr. 158 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle*
- Innst. 270 S (2011–2012), jf. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Budsjettinnstillingene til St.prp. nr. 1 / Prop. 1 S i perioden 2013–2016
- Kommuneproposisjoner for perioden 2011–2016 (enkelte i den perioden) med tilhørende innstillinger

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved brev 17. september 2015. Departementet har i brev 12. oktober 2015 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. november 2015 og statsrådets svar 25. november 2015 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Kommunene har i liten grad digitalisert sine tjenester.
- Arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester har vesentlige hindringer.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er ikke godt nok tilpasset mål og hindringer på området:
 - Nasjonale felleskomponenter er ikke lagt godt nok til rette for bruk i kommunene.
 - Igangsatte tiltak er ikke tilstrekkelige for å nå målene om helhetlige og fullstendige digitale tjenester.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Kommunene har i liten grad digitalisert sine tjenester

En digital forvaltning skal gi et bedre tjenestetilbud til innbyggere og næringsliv og legge til rette for mer effektiv bruk av offentlige ressurser, jf. Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge* og Innst. 370 S (2012–2013).

Norske kommuner er generelt kommet kort i digitaliseringen av kommunale tjenester, selv om vel 70 prosent av kommunene deltar i interkommunale ikt-samarbeid. Innbyggere og næringsliv tilbys et digitalt førstevalg for drøyt en firedel (27 prosent) av de kommunale tjenestene på tre sentrale tjenesteområder. 14 prosent av kommunene har ikke et digitalt førstevalg for noen av de 19 undersøkte tjenestene.

Det er store forskjeller i digitaliseringen av kommunale tjenester på de undersøkte områdene. Av de tre tjenesteområdene (oppvekst og utdanning, helse og velferd og plan, bygg og geodata) har kommunene generelt kommet lengst i digitaliseringen av oppvekst og utdanning og kortest innen helse og velferd. I 2014 var det mindre enn en femdel av kommunene som lanserte nye kommunale digitale tjenester innen helse og velferd. Totalt rapporterte halvparten av kommunene at de lanserte nye digitale tjenester i 2014.

Det er færre små kommuner enn store som har startet digitaliseringen av kommunale tjenester. Mens alle de store kommunene har elektronisk søknad for én eller flere kommunale tjenester, har 23 prosent av de små kommunene (29 av 128 kommuner) ingen digitale kommunale tjenester på de undersøkte områdene. Det var også langt færre av de små kommunene som lanserte nye digitale tjenester i 2014.

For de fleste undersøkte tjenestene er det under halvparten av kommunene som overfører mottatt informasjon elektronisk til ulike interne fagsystemer. For de fleste digitale tjenestene har under ti prosent av kommunene mulighet for å sende elektronisk svar etter endt saksbehandling. Dette viser at den digitale modenheten i de kommunale tjenestene gjennomgående er lav.

Automatisk informasjonsoverføring til kommunenes fagsystemer vil ofte redusere både saksbehandlingstiden og det manuelle arbeidet med registrering av innkommet informasjon. Det kan også bidra til bedre datakvalitet. Mulighet for elektronisk svar kan redusere saksbehandlingstid og ressursbruk ytterligere. Dersom digitale løsninger mangler, vil det redusere mulighetene for gjenbruk av data på tvers av saksområder og fagsystemer, og medføre at innbyggere og næringsliv må oppgi samme informasjon på nytt for hver av de kommunale tjenestene.

Riksrevisjonen mener at dette viser at kommunene ikke tilbyr helhetlige og fullstendige offentlige digitale tjenester til innbyggere og næringsliv i tråd med Stortingets mål. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette kritikkverdig.

2.2 Arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester har vesentlige hindringer

Ved behandlingen av Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* pekte kommunal- og forvaltningskomiteen på at kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor sine innbyggere for å løse grunnleggende oppgaver, yte tjenester, drive samfunnsutvikling, utøve myndighet og være en lokalpolitisk institusjon.

Mange kommuner oppgir at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å digitalisere sine kommunale tjenester selv. Det gjelder både kompetanse om hvordan ikt kan brukes strategisk til å bedre tjenesteproduksjonen og teknisk ikt-kompetanse. 73 prosent av kommunene deltar riktignok i et interkommunalt samarbeid, men det er ifølge både Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke tilstrekkelig til å løse de utfordringene kommunene står overfor i digitaliseringen av kommunale tjenester.

Det er mange kommuner som ikke har tilstrekkelig bestillerkompetanse til å anskaffe ikt-systemer i tråd med kommunens behov. Liten grad av samordning og standardisering stiller store krav til kommunene som bestillere for å sikre at løsningene som anskaffes lar seg integrere mot eksisterende systemer i kommunene og mot statlige systemer på en enkel måte. Det er en særlig utfordring å sikre at nye systemer kommuniserer med eksisterende løsninger, slik at dataflyt og samhandling mellom systemene kan bli ivaretatt.

Mange kommuner framhever at kostnadene ved å digitalisere kommunale tjenester er for høye til at kommunen prioriterer det. I mange kommuner mangler i tillegg digitaliseringsarbeidet nødvendig forankring hos ledelsen. Administrativ ledelse i bare én av tre kommuner er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelige incentiver til å digitalisere sine kommunale tjenester.

Et flertall av kommunene oppgir at de ved digitalisering av kommunale tjenester ikke arbeider systematisk med å realisere de gevinstene dette gir mulighet for. Få kommuner bruker tilgjengelige veiledere i dette arbeidet. Riksrevisjonen mener at dette samlet sett gir risiko for at kommunene ikke gjennomfører digitaliseringen på en slik måte at det utnytter mulighetene for effektivisering og ressursbesparelse.

Riksrevisjonen ser behov for et sterkere samarbeid mellom kommunene for å utvikle kompetanse, erfaringsoverføring og teknologiske løsninger. Dette vil kunne bidra til at kommunesektoren i større grad kan utvikle og dra nytte av gode digitale tjenester.

2.3 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er ikke godt nok tilpasset mål og hindringer på området

2.3.1 Nasjonale felleskomponenter er ikke lagt godt nok til rette for bruk i kommunene

Nasjonale felleskomponenter, som folkeregisteret og ID-porten, skal legge til rette for fornying, effektivisering og realisering av gevinst på tvers av virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer. Stortinget har lagt vekt på at felleskomponentene må legges til rette for at kommunene på en enkel måte kan ta dem i bruk, jf. Innst S 370 S (2012–2013).

Felleskomponentene eies av fire statlige etater underlagt tre ulike departementer, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Det framgår at det er vesentlige forskjeller i hvordan felleskomponentene er lagt til rette for bruk i kommunene, og at kommunene i begrenset grad bruker felleskomponentene i sine digitale tjenester. Flere virksomheter baserer både av tekniske og økonomiske årsaker sine digitale tjenester på lokale kopier av de offentlige grunndataregistrene (folkeregisteret, Enhetsregisteret og matrikkelen). Slike skyggeregistre gir risiko for dårlig datakvalitet fordi de ikke ajourføres ofte nok. Riksrevisjonen merker seg at problemene ved bruk av skyggeregistre har vært kjent i flere år.

Problemene er særlig tydelige for folkeregisteret, der Finansdepartementet har det overordnede ansvaret. Fram til 2015 har betalingsmodellen for folkeregisteret ført til at mange kommuner har basert seg på lokale kopier av registeret. Det er i tillegg utfordringer med kommunenes tilgang til folkeregisteret, blant annet at enkelte digitale kommunale tjenester krever oppslag i folkeregisterdata utenfor egen kommune, mens kommunene bare har tilgang til egne folkeregisterdata. Det har også vært slik at etatene i en kommune har måttet søke tilgang til folkeregisteret hver for seg.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det svært viktig at de nasjonale felleskomponentene, som folkeregisteret, Enhetsregisteret og matrikkelen, legges til rette slik at kommunene på en enkel måte kan ta dem i bruk i sine digitale tjenester.

2.3.2 Igangsatte tiltak er ikke tilstrekkelige for å nå målene om helhetlige og fullstendige digitale tjenester

Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge* slår fast at innbyggere og næringsliv på en enkel måte skal kunne utføre sine ærender med offentlig sektor, uavhengig av om det er staten, fylkeskommunen eller kommunen som har ansvaret for tjenesten. Offentlig sektor skal framstå helhetlig overfor innbyggere, organisasjoner og næringsliv. For å utnytte mulighetene som ligger i ikt, kreves det ifølge meldingen at forvaltningen samarbeider, tar felles initiativ og utvikler løsninger som kan brukes på tvers.

Riksrevisjonen merker seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang tiltak på viktige områder for å øke framdriften i digitaliseringsarbeidet. Det er gjort endringer i lovverket som legger bedre til rette for en digital forvaltning. KS får økonomisk støtte til utviklingsprosjekter i regi av programmet KommIT. Programmet har bidratt til bedre samordning av ikt i kommunesektoren. De faglige leveransene fra KommIT kan brukes sammen med veilederne fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Difi har samtidig bidratt til digitalisering av offentlig sektor, men det er statsforvaltningen som er Difis primære målgruppe. Difi har derfor begrenset mulighet til å håndtere problemstillinger som går på tvers av statlig og kommunal sektor.

Samarbeidsrådet for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen (Skate) ble opprettet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2009 for å bidra til mer samordnet digitalisering i offentlig sektor. Skate har medlemmer fra en rekke store statlige virksomheter. I 2012 fikk Skate nytt mandat, og kommunesektoren ble representert i rådet ved KS. Skate har fra 2013 konsentrert sin innsats om nasjonale felleskomponenter. Riksrevisjonen registrerer at samordningen som skjer i regi av Skate, ikke er tilstrekkelig for å løse utfordringene med å digitalisere offentlige tjenester. I tillegg rekker ikke samordningen gjennom Skate lenger enn det virksomhetene som deltar er villige til å gå.

I 2014 ble både *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) og *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) endret for å legge til rette for at digital kommunikasjon skal være hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere og næringsliv. Mange kommuner mangler kunnskap om i hvilken grad kommunen etterlever *forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning*, til tross for at forskriften har obligatoriske krav om bruk av disse standardene. Mange kommuner mangler også kunnskap om hvor viktig ikt-standarder og arkitekturprinsipper er for en effektiv digitalisering av kommunale tjenester. Etter Riksrevisjonens vurdering blir utfordringen forsterket av at de nasjonale arkitekturprinsippene bare er anbefalt for kommunal sektor, mens de er obligatoriske i staten. Mer felles kommunal ikt-arkitektur og standardiserte grensesnitt er en forutsetning for at de lokale fagsystemene i kommunene kan samhandle digitalt, slik at også innbyggere og næringsliv kan oppleve at det offentliges digitale tjenester kommuniserer bedre. Dette krever at kommunene stiller krav om bruk av de standardene som finnes ved utvikling og vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger.

En gjennomsnittlig kommune har mellom 180 og 200 ikt-systemer i daglig bruk. Det store omfanget av ulike ikt-løsninger og fagsystemer stiller store krav til kompetanse og kapasitet i kommunene. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering være samfunnsøkonomisk ulønnsomt at mange kommuner, som i hovedsak skal tilby innbyggerne og næringslivet de samme tjenestene, hver for seg gjør tilnærmet like ikt-anskaffelser og driver parallelle utviklingsaktiviteter. Samtidig gis det i begrenset grad føringer fra sentralt hold på denne type oppgaver.

Siden kostnadene med digitalisering må tas i den enkelte kommune, mens gevinstene ligger på samfunnsnivå, kan det bli lagt større vekt på kostnadene enn på mulighetene for effektivisering og gevinst for brukerne og offentlig forvaltning samlet. I kommunene er det derfor risiko for at arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester blir for lavt prioritert.

Ifølge Meld. St. 23 (2012–2013) har det enkelte fagdepartement ansvar for ikt innenfor sitt område, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for å samordne ikt-politikken. Det innebærer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å følge opp framdrift og resultater i dialog med de øvrige departementene. Statlige myndigheter har ulike tilnærminger til samhandling med kommunesektoren i digitaliseringsarbeidet. Riksrevisjonen merker seg at det er en utfordring for kommunene at statlig sektor ikke er mer samordnet, og at det tas atskilte og sektorspesifikke initiativer som på ulike måter påvirker digitaliseringsarbeidet i kommunene.

For enkelte offentlige tjenester er det en gjensidig avhengighet mellom staten og kommunene i arbeidet med å realisere gevinster av digitaliseringen. Statlige virksomheter opplever i mange tilfeller at det er krevende å samhandle digitalt med kommunene på grunn av den store variasjonen i ikt-modenhet og ikt-kompetanse. Dette gjør det vanskelig å realisere gevinstene med digitalisering.

Digitaliseringen av kommunale tjenester står overfor vesentlige hindringer, noe som gjør det vanskelig å nå målet om en helhetlig og sammenhengende digital forvaltning. I kommuneproposisjonen for 2014, jf. Innst. 146 S (2012–2013), blir det understreket at utfordringene på ikt-området i årene framover vil være for store til at hver enkelt kommune kan klare å løse dem alene.

For noen av de kommunale tjenestene som i størst grad er digitalisert, er det utviklet løsninger sentralt som kommunene kan ta i bruk. Direktoratet for byggkvalitet har for eksempel utviklet en løsning for byggesøknad som er mye brukt av kommunene. Dette viser at et nasjonalt samarbeid kan gi gode resultater. Et stort flertall av kommunene mener at nasjonale myndigheter bør forplikte kommunene mer i digitaliseringsarbeidet.

Det kommunale folkestyret innebærer at den enkelte kommune har et selvstendig ansvar for fornyelse, omstilling og digitaliseringstiltak i egen kommune, og at det er en klar arbeids- og ansvarsdeling mellom det statlige og kommunale nivået. Bruken av statlige styringsvirkemidler må balanseres mot hensynet til kommunal handlingsfrihet, men nasjonale mål om likeverdige tjenester og effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser, kan gi grunnlag for økt bruk av statlige styringsvirkemidler. Riksrevisjonen mener at igangsatte tiltak ikke er tilstrekkelige for å nå målet om helhetlige digitale offentlige tjenester for innbyggere og næringsliv, og at det er behov for sterkere nasjonal, samordnet innsats for å bedre framdriften i det kommunale arbeidet med digitalisering.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar et sterkere nasjonalt ansvar for å samordne ikt-politikken i offentlig sektor, slik at offentlige digitale tjenester kan framstå helhetlig for innbyggere og næringsliv.

Departementet bør legge særlig vekt på å

- vurdere muligheten for et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren, eventuelt ved bruk av økonomiske incentiver, for å bedre framdriften i digitaliseringen av kommunale tjenester
- motivere kommunesektoren til sterkere samarbeid for å utvikle kompetanse og utveksle erfaringer og tekniske løsninger slik at kommunene i større grad kan utvikle og dra nytte av digitale tjenester
- forsterke arbeidet med samordning av departementer og direktorater, slik at koordineringen mellom kommunene og staten kan bli bedre ved digitalisering av offentlige tjenester
- øke kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene og ikt-standardene for å effektivisere digitaliseringen av kommunale tjenester

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svar til at regjeringen er opptatt av digitalisering i offentlig sektor, og at den vil legge fram en stortingsmelding om ikt-politikk våren 2016. Ifølge statsråden belyser Riksrevisjonens rapport viktige problemstillinger som vil være nyttig dokumentasjon for departementets arbeid med meldingen. Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at utilstrekkelig kapasitet og kompetanse gjør digitaliseringsarbeidet krevende i mange kommuner.

Statsråden viser videre til at det kan være gode argumenter for større grad av kommunale fellesløsninger for ikt, men peker på at det må veies opp mot hensynet til

det lokale selvstyret, og at ulike kommuner vil ha ulike behov og prioriteringer. Det vises til Innst. 270 S (2011–2012), der det går fram at økt kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene, noe flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen mener er positivt dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne ikt-politikken, men denne rollen må ifølge statsråden ses i samspill med det enkelte fagdepartements sektoransvar for å få en helhetlig vurdering av statens relasjon til kommunene innen digitaliseringsarbeidet. Statsråden mener at Kommunal- og moderniseringsdepartementets samordningsansvar overfor kommunene innen digitalisering særlig gjelder oppgaver og tjenester der det kreves samhandling mellom kommune og stat.

Det vises videre til Riksrevisjonens konklusjon om at kommunene ikke tilbyr helhetlige og fullstendige offentlige og digitale tjenester til innbyggere og næringsliv i tråd med Stortingets mål, og til at Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig. Statsråden mener dette framstår som en kritikk av kommunene.

Om felleskomponentene peker statsråden på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i tillegg til å ha et overordnet samordningsansvar, også har ansvar for matrikkelen, ID-porten, Digital postkasse og Kontakt- og reservasjonsregisteret. Det framheves at alle disse er lagt til rette for kommunenes bruk, og at Kartverket og Difi jobber aktivt overfor kommunene for at disse felleskomponentene skal tas i bruk der det er hensiktsmessig.

Statsråden opplyser at regjeringen i statsbudsjettet for 2016 har foreslått at standard-tjenester fra folkeregisteret blir gratis fra 1. januar 2016. For kommunene betyr dette at kostnaden for tilgang til folkeregisteret bortfaller, og at utfordringen med skyggeregistre bør bli redusert. Det foreslås også en modernisering av folkeregisteret, for å bidra til økt digitalisering og effektivisering av offentlig sektor, inkludert kommunene.

Statsråden har tatt initiativ til en arbeidsgruppe, sammen med KS og representanter for kommunal sektor, som skal gi innspill og forslag til tiltak for å bedre samhandlingen mellom kommunal og statlig sektor. Arbeidsgruppens forslag vil bli vurdert i forbindelse med den kommende stortingsmeldingen om ikt-politikken.

Når det gjelder spørsmålet om å motivere kommunesektoren til sterkere samarbeid om kompetanseutvikling og erfaringsutveksling, understreker statsråden at ansvaret for ikt-modenhet og framdrift i kommunene er kommunenes eget ansvar. Ansvaret for samarbeid og erfaringsutveksling ligger primært i kommunene, men statsråden viser også til at Difis verktøy og veiledninger er tilgjengelig for kommunene. I tillegg er det de siste årene etter søknad blitt tildelt midler til KS' program for IKT-samordning (KommIT). Programmet har bidratt til utvikling av felles tekniske løsninger og læringsverktøy for kommunene. Det er også satt av midler til videreutvikling av ikt i kommunesektoren i 2016.

Statsråden kommenterer anbefalingen om å øke kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene og ikt-standardene med at alle felleskomponentene er tilgjengelig for bruk av kommunene, med unntak av Altinn, der kommunenes bruk har vært begrenset til pilotkommuner.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for sterkere nasjonal, samordnet innsats for å bedre framdriften i digitaliseringen av kommunale tjenester, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har en sentral rolle i denne sammenhengen. Riksrevisjonen mener at igangsatte tiltak ikke har vært tilstrekkelige for å nå Stortingets mål om helhetlige digitale offentlige tjenester for innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Dette er en situasjon som har vært kjent, og som har vedvart over tid.

For å oppnå bedre digitale kommunale tjenester og en mer effektiv kommunal sektor, er det etter Riksrevisjonens vurdering fra statens side nødvendig med

- mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren
- sterkere initiativ for utvikling av løsninger som kan brukes på tvers
- økt vektlegging av arbeidet med kompetanse- og erfaringsutveksling mellom kommunene

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 14. desember 2015

Per-Kristian Foss

Eirin Faldet

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjul

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Ingrid Enge 22241014
Vår dato 05.11.2015
Deres dato
Vår referanse 2014/01503-126
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. revtl. § 18(2)

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved vårt brev 17. september 2015, og på departementets svar 12. oktober 2015.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 25. november 2015.

For riksrevisorkollegiet



Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:
Utkast til Dokument 3:x (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Deres ref
2014/01503

Vår ref
14/2777

Dato
25.11.2014

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 5. november 2015 om Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester. Riksrevisor har bedt meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Regjeringen er opptatt av digitalisering i offentlig sektor, og vil legge fram en stortingsmelding om IKT-politikk våren 2016. Riksrevisjonens rapport belyser viktige problemstillinger som vil være nyttig dokumentasjon for departementets arbeid med meldingen.

Riksrevisjonen peker på at utilstrekkelig kapasitet og kompetanse gjør digitaliseringsarbeidet krevende i mange kommuner. Jeg er enig i at dette kan være en utfordring.

Behovet for sterkere fagmiljøer er en av hovedbegrunnelsene for kommunereformen som regjeringen har tatt initiativ til og Stortinget har sluttet seg til. Det er imidlertid viktig å få frem at kommunereformen også har som målsetning å styrke lokaldemokratiet. Selv om det kan være gode argumenter for større grad av kommunale fellesløsninger for IKT, må dette veies opp mot hensynet til det lokale selvstyret og en erkjennelse av at ulike kommuner vil ha ulike behov og prioriteringer. Jeg viser i denne forbindelse til at Stortinget har bemerket at det kan være positivt med ulikheter mellom kommuner, jf. Innst. 270 S (2011–2012) der det heter

at "[...] økt kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene, noe flertallet mener er positivt dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold."

Til Riksrevisjonens merknader

I vurderingen av KMD som samordningsdepartement er det etter det jeg forstår departementets rolle som samordner av IKT-politikken og samordner av statlige tiltak overfor kommunene som er aktuelle.

Når det gjelder ansvaret for digitalisering i offentlig sektor, er det en rollefordeling mellom KMD og andre departementer, og mellom KMD, KS og kommunene. Det enkelte fagdepartement har ansvar for digitalisering innenfor sin sektor, mens KMD har et samordningsansvar på tvers. Samordningsrollen må ses i samspill med sektoransvaret for å få en helhetlig vurdering av statens relasjon til kommunene innen digitaliseringsarbeidet. KMD har ikke ansvar for gjennomføring av politikken innenfor andre departementers områder, selv om gjennomføringen av politikken involverer IKT.

Jeg vil også påpeke at det må skilles mellom digitalisering av oppgaver og tjenester som utelukkende løses i kommunal regi, og der hvor det kreves samhandling mellom kommune og stat. Det er for sistnevnte at KMD har en særlig samordningsrolle.

Riksrevisjonen konkluderer med at "kommunene ikke tilbyr helhetlige og fullstendige offentlige og digitale tjenester til innbyggere og næringsliv i tråd med Stortingets mål. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette kritikkverdige." Dette fremstår som en kritikk av kommunene. Riksrevisjonens undersøkelse er rettet mot Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk. Riksrevisjonen har ikke mandat til å vurdere kommunene ut fra deres oppfyllelse av Stortingets mål. Legalitetsprinsippet innebærer at i den grad kommunenes innsats innenfor digitalisering vurderes for seg og uavhengig av departementets innsats, skal dette gjøres med utgangspunkt i eventuelle lovkrav, og ikke på bakgrunn av målsetninger som ikke følger av lov. Rekkevidden av kommunenes "ansvar for fornyelse, omstilling og digitaliseringstiltak i egen kommune" beror derfor på en tolkning av lovgivningen vedtatt i Stortinget.

Som Riksrevisjonen selv påpeker, ligger ansvaret for de nasjonale felleskomponentene, og dermed også samhandlingen med kommunene, i tre ulike departementer. I tillegg til et overordnet samordningsansvar, gjelder mitt ansvar Matrikkelen, ID-porten, Digital postkasse og Kontakt- og reservasjonsregisteret. Alle disse er tilrettelagt for kommunenes bruk, og Kartverket og Difi jobber aktivt overfor kommunene for at disse felleskomponentene skal tas i bruk der hvor det er hensiktsmessig. Eksempelvis arbeider Difi tett med KS for å sørge for økt bruk av Digital postkasse i kommunal sektor. Riksrevisjonen peker på at det er behov for at særlig grunndataregistrene legger til rette for kommunenes bruk. Her må jeg påpeke at kommunene er lokal matrikkelmyndighet.

Kommunenes tilgang til folkeregisteret kan jeg ikke svare for, da dette er Finansdepartementets ansvar. Her er Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle begrenset

til å løfte problemstillinger om tilgang og betaling i kommunal sektor overfor Finansdepartementet. Jeg kan imidlertid informere om at regjeringen i statsbudsjettet for 2016 har foreslått at standardtjenester fra folkeregisteret blir gratis fra 1. januar 2016. Dette vil gjelde både offentlige og private brukere. For kommunene betyr dette at kostnaden for tilgang til folkeregisteret bortfaller, og at utfordringen med skyggeregistre bør bli redusert. Regjeringen foreslår også en modernisering av folkeregisteret som et viktig tiltak for å oppnå økt digitalisering og effektivisering av offentlig sektor, og for å svare på de behov offentlige virksomheter, inklusive kommunene, har for samhandling med folkeregisteret.

Til Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler departementet å vurdere muligheten for et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren og forsterke arbeidet med samordningen av departementer og direktorater. Jeg har tatt initiativ til en arbeidsgruppe, sammen med KS og representanter for kommunal sektor, som skal gi innspill og forslag til tiltak for hvordan vi kan bedre samhandlingen mellom kommunal og statlig sektor. Arbeidsgruppen har helt nylig sluttført sitt arbeid, og jeg vil derfor vurdere deres forslag og komme tilbake med konkrete tiltak i stortingsmeldingen.

Etter evalueringen av Difi oppdrag og oppgaveløsning som ble gjennomført i 2015, har departementet understreket viktigheten av at Difi også skal ha kommunal sektor som målgruppe på viktige områder som anskaffelser, digitaliseringsarbeid og innovasjon.

KMD har en samordningsrolle for IKT-politikken, og følger særlig opp tverrgående initiativ. I tillegg er det en rekke digitaliseringstiltak i den enkelte sektor. Jeg minner om det konstitusjonelle ansvaret som medfører at oppfølgingen skjer i hver sektor, slik at det ikke kan legges til grunn at KMD kan ta ansvar for alle statlige aktiviteter som er rettet mot kommunene.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å motivere kommunesektoren til sterkere samarbeid for å utvikle kompetanse og utveksle erfaringer og tekniske løsninger, vil jeg understreke at ansvaret for IKT-modenhet og fremdrift i kommunene er kommunenes eget ansvar. Det betyr at ansvaret for samarbeid og erfaringsutveksling primært ligger i kommunene. Jeg vil likevel peke på at selv om det meste av Difis arbeid har vært innrettet mot statlig sektor, så er deres verktøy og veiledninger tilgjengelig til bruk også for kommunene.

De siste årene er det etter søknad også blitt tildelt midler til KS' program for IKT-samordning (KommIT) innenfor skjønnstilskuddet til kommunene. Programmet har bidratt til utvikling av felles tekniske løsninger og læringsverktøy til bruk for kommunene. Det er også satt av midler til videreutvikling av IKT i kommunesektoren i 2016.

Til Riksrevisjonens anbefaling om å øke kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene, vil jeg påpeke at alle de nasjonale felleskomponentene er tilgjengelige for bruk av kommunene, med unntak for Altinn hvor kommunenes bruk har vært begrenset til pilotkommuner. Med den foreslåtte endringen av betalingsmodell for folkeregisteret, vil bruk

av registrene være kostnadsfri. For de øvrige felleskomponentene varierer betalingsmodellen, med tilsvarende vilkår for kommunene som for statlige virksomheter.

Felleskomponentforvalterne veileder også ved behov.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Jens Arne" followed by a surname that is partially obscured and difficult to decipher.

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av digitalisering
av kommunale tjenester**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

Ordliste og forkortelser	31
1 Innledning	33
1.1 Bakgrunn	33
1.2 Mål og problemstillinger	34
1.3 Aktører i digitalisering av kommunale tjenester	34
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	36
2.1 Metodevalg	36
2.1.1 Dokumentanalyse av styringsdokumenter	36
2.1.2 Intervjuer	36
2.1.3 Spørreundersøkelse til kommunene	37
2.1.4 Statistikk tilgjengelig som sekundærdata	38
2.2 Metodevalg for de ulike problemstillingene	38
2.2.1 Problemstilling 1: Hva er status for digitaliseringen av kommunale tjenester?	38
2.2.2 Problemstilling 2: I hvilken grad har digitalisering av kommunale tjenester betydning for effektivitet og samhandling i kommunal tjenesteproduksjon?	39
2.2.3 Problemstilling 3: Hvilke mulige hindringer finnes for digitalisering av kommunale tjenester?	39
2.2.4 Problemstilling 4: I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til digitalisering av kommunale tjenester?	39
2.3 Undersøkelsens innretting og avgrensning	39
3 Revisjonskriterier	40
3.1 Overordnede mål for arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester	40
3.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar for å samordne regjeringens ikt-politikk	41
3.3 Faglige standarder	43
3.4 Ansvars- og oppgavefordeling mellom stat og kommune av digitaliseringsarbeidet i kommunene	43
4 Hva er status for digitaliseringen av kommunale tjenester?	46
4.1 I hvilken grad tilbyr kommunene et digitalt førstevalg?	46
4.1.1 Modenhetsnivået på de digitale tjenestene	46
4.1.2 Variasjon i digitaliseringen mellom kommuner	46
4.1.3 Variasjon i digitaliseringen mellom tjenester	47
4.1.4 Variasjon i digitaliseringen innenfor tjenesteområder	49
4.2 Digitaliseringstiltak i kommunene samlet	53
4.2.1 Kartlegging av innbyggernes behov og relevante arbeidsprosesser	54
4.2.2 Lansering av nye digitale løsninger	54
4.2.3 Tilrettelegging for elektronisk datautveksling	55
4.2.4 Digitaliseringsstrategi for 2014	55

4.3	I hvilken grad bruker og legger kommunene til rette for elektronisk datautveksling i sine digitale tjenester?	56
4.3.1	Kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene	56
4.3.2	Kommunenes bruk av nasjonal ikt-arkitektur og ikt-standarder	57
5	I hvilken grad har digitalisering av kommunale tjenester betydning for effektivitet og samhandling i kommunal tjenesteproduksjon?	60
5.1	Henter kommunene ut gevinster av digitaliseringen?	60
5.1.1	Tilnærming til gevinstrealisering i digitaliseringsarbeidet	60
5.1.2	Endringer som følge av digitalisering	60
5.2	Hvilken betydning har digitalisering av kommunale tjenester for innbyggere, næringsliv, kommuner og statlige virksomheter?	62
6	Hvilke mulige hindringer finnes for digitalisering av kommunale tjenester?	68
6.1	Hvilken kapasitet har kommunene i digitaliseringsarbeidet?	68
6.1.1	Kommunenes kompetanse i digitaliseringsarbeidet	68
6.1.2	Økonomiske hindringer for digitalisering av kommunale tjenester	69
6.1.3	Utfordringer ved kommunenes ikt-anskaffelser	70
6.1.4	Interkommunale ikt-samarbeid	73
6.2	I hvilken grad er de nasjonale felleskomponentene tilpasset bruk i kommunene?	74
6.2.1	Kommunenes bruk av folkeregisteret	76
6.3	Er det juridiske hindringer for å digitalisere kommunale tjenester?	79
7	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til digitalisering av kommunale tjenester?	81
7.1	Hvordan bidrar Direktoratet for forvaltning og IKTs arbeid til digitalisering av kommunale tjenester?	81
7.2	Hvordan samordnes bruken av de nasjonale felleskomponentene i kommunene?	82
7.3	Kommunal- og moderniseringsdepartementets bidrag til KommITs arbeid med digitalisering av kommunale tjenester	83
7.4	Hvordan følger Kommunal- og moderniseringsdepartementet opp kommunenes arbeid med digitalisering?	84
7.4.1	Departementets styringsinformasjon om arbeidet med digitalisering i kommunene	84
7.4.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging av digitaliseringsrundskrivets krav om å involvere kommunesektoren	86
7.5	I hvilken grad samarbeider staten og kommunene om digitalisering av kommunale tjenester?	86
7.5.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementets samordning av digitalisering i kommunene	86
7.5.2	Ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene ved digitalisering av kommunale tjenester	91
8	Vurderinger	93
8.1	Kommunene har i liten grad digitalisert sine tjenester	93
8.2	Arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester har vesentlige hindringer	94
8.3	Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er ikke godt nok tilpasset mål og hindringer på området	94

8.3.1	Nasjonale felleskomponenter er ikke lagt godt nok til rette for bruk i kommunene	94
8.3.2	Igangsatte tiltak er ikke tilstrekkelige for å nå målene om helhetlige og fullstendige digitale tjenester	95
9	Referanseliste	97

Tabelloversikt

Tabell 1	Andel digitaliserte kommunale tjenester	46
Tabell 2	Andelen kommuner med et digitalt førstevalg i minst én av de undersøkte tjenestene, per tjenesteområde	47
Tabell 3	Antall kommuner med digitale tjenester på de undersøkte tjenesteområdene	48
Tabell 4	Andelen kommuner som lanserte nye digitale kommunale tjenester i 2014 fordelt på tjenesteområde og kommunestørrelse	55
Tabell 5	Andelen kommuner som bruker de nasjonale felleskomponentene	57

Figuroversikt

Figur 1	Nasjonale felleskomponenter	34
Figur 2	Andelen kommuner med digitalt førstevalg for de undersøkte tjenestene innen oppvekst og utdanning	50
Figur 3	Andelen kommuner med digitalt førstevalg for de undersøkte tjenestene innen helse og velferd	51
Figur 4	Andelen kommuner med digitalt førstevalg for de undersøkte tjenestene innen plan, bygg og geodata	52
Figur 5	Digitaliseringstiltak gjennomført av kommunene i 2014	54
Figur 6	Andelen kommuner som oppgir at digitalisering er prioritert i kommunen	56
Figur 7	Andelen kommuner som stiller krav til bruk av de nasjonale arkitekturprinsippene og ikt-standardene ved nyutvikling og vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger	58
Figur 8	Andelen kommuner som rapporterer om endringer som følge av digitalisering av kommunale tjenester	61
Figur 9	Andelen kommuner som mener de har tilstrekkelig ikt-kompetanse	68
Figur 10	Andel kommuner som mener variasjon i ikt-løsninger mellom kommuner gjør samarbeid om digitalisering vanskelig	74
Figur 11	Andel kommuner som opplever at stat og kommune har et godt samarbeid om digitalisering	87
Figur 12	Andel kommuner som mener at nasjonale myndigheter i større grad bør forplikte kommunene	91

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	SvarUt – en gratis kommunal felleskomponent	64
Faktaboks 2	Obligatorisk digitalt førstevalg i Danmark og Borgerservice	65
Faktaboks 3	ByggNett – et samarbeidsprosjekt mellom stat og kommune	66
Faktaboks 4	Felleskommunale anbud i danske kommuner	72
Faktaboks 5	Eksempel på bruk av folkeregisteret i et interkommunalt ikt-samarbeid	79
Faktaboks 6	Samarbeid om digitalisering mellom stat og kommune i Danmark	90

Ordliste og forkortelser

Arkitekturprinsippene	Arkitekturprinsippene er et sett med felles retningslinjer for ikt-arbeidet i offentlig sektor, forvaltet av Direktoratet for forvaltning og IKT. De syv prinsippene skal legge til rette for bedre og mer helhetlige digitale tjenester, og det er anbefalt å integrere prinsippene i offentlige virksomheters egen virksomhetsarkitektur.
Altinn	Altinn er en av de nasjonale felleskomponentene (se om dette nedenfor). Altinn har siden 2003 tilbudt en komplett infrastruktur for utvikling, forvaltning og drift av skjemaer og tjenester fra det offentlige til næringsliv og innbyggere, med særlig vekt på kommunikasjon mellom det offentlige og næringslivet.
ByggNett	ByggNett er en strategi for utvikling av en elektronisk samhandlingsplattform for byggsektoren, forankret i Meld. St. 28 (2011–2012). Prosjektet ledes av Direktoratet for byggkvalitet og involverer kommunene ved KommIT.
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT, opprettet i 2008. Difi er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
Digital tjeneste	Digital tjeneste er en løsning for å støtte en oppgave, der hele eller deler av arbeids- eller kommunikasjonsprosessen som ligger til grunn for å løse oppgaven, er støttet av ikt-systemer.
Enhetsregisteret	Enhetsregisteret inngår som én av de nasjonale felleskomponentene (se om dette nedenfor). Registeret samordner opplysninger om næringslivet og offentlige etater fra ulike offentlige registre.
Folkeregisteret	Folkeregisteret inngår som én av de nasjonale felleskomponentene (se om dette nedenfor). Registeret omfatter nøkkelopplysninger om alle personer som er eller har vært bosatt i Norge.
Gevinst	Med gevinst menes fordel eller positiv effekt som forventes oppnådd med et prosjekt eller tiltak. Gevinster kan være både kvantitative og kvalitative.
Gevinstrealisering	Gevinstrealisering innebærer å identifisere gevinster, planlegge gevinstrealiseringen, gjennomføre gevinstrealiseringsplanen og å dokumentere gevinstene. Gevinstrealisering handler i prosjektsammenheng om å oppnå de planlagte resultatene av et tiltak.
ID-porten	ID-porten inngår som én av de nasjonale felleskomponentene (se om dette nedenfor), og er en felles infrastruktur for innlogging til offentlige tjenester.
Ikt	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
KS	Kommunesektorens organisasjon.
KommIT	KommIT er et program for ikt-samordning i kommunesektoren. KommIT ble opprettet av KS i mai 2012.

KOSTRA	KOSTRA står for kommune-stat-rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.
Matrikkelen	Norges offisielle eiendomsregister. Matrikkelen utgjør ett av tre grunndataregistre som inngår i de nasjonale felleskomponentene (se nedenfor).
Nasjonale felleskomponenter	Nasjonale felleskomponenter er løsninger som alle offentlige virksomheter kan dra nytte av når de utvikler digitale tjenester. En felleskomponent er en avgrenset del av en ikt-løsning som ivaretar felles funksjonelle eller tekniske behov på tvers av sektorer og ikt-løsninger.
Skate	Skate er forkortelse for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning, et strategisk samarbeidsråd for samordnet digitalisering av offentlig sektor. Rådet har medlemmer fra både stat og kommune, og har et strategisk og styrende ansvar for de nasjonale felleskomponentene. Difi leder rådet og har ansvar for sekretariatet.
Standarder	Standarder er tekniske-, semantiske- og organisatoriske ikt-standarder som skal legge til rette for og fremme elektronisk samhandling med og i forvaltningen.
SvarUT	SvarUT er en kommunal felleskomponent som gjør det mulig for kommuner og fylkeskommuner å formidle digital post fra kommunale sakarkiv og fagsystemer til innbyggere og næringsliv, offentlige og private virksomheter.
Virksomhetsarkitektur	Virksomhetsarkitektur består av prinsipper, metoder og modeller som til sammen skal sikre god sammenheng mellom arbeidsprosesser og ikt-løsninger.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Digitalisering ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt) bidrar til effektivisering gjennom omlegging av arbeidsprosesser og raskere informasjonsutveksling. Digitalisering i offentlig sektor skal øke kvaliteten på og effektiviteten til offentlige tjenesteyting, jf. Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge* og Innst. 370 S (2012–2013).

Stortinget sluttet seg i Innst. 370 S (2012–2013) til målet om et digitalt førstevalg for innbyggere og næringsliv, jf. *På nett med innbyggerne, Regjeringens digitaliseringsprogram* (2012). Målet om et digitalt førstevalg innebærer at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Kommunesektoren er en betydelig leverandør av offentlige tjenester. Digitalisering av kommunale tjenester er derfor avgjørende for å nå målet om et digitalt førstevalg.

Flere undersøkelser viser at det er stor variasjon blant kommunene i hvor langt de har kommet med digitaliseringen.¹ Ifølge Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014* vil utfordringene på ikt-området i årene framover være for store til at hver enkelt kommune kan klare å møte dem alene.

Digitalisering i offentlig sektor følger sektorprinsippet, med hvert departement som ansvarlig for digitalisering i sin sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er imidlertid ansvarlig departement for å samordne den offentlige ikt-politikken. Samordningsrollen innebærer ansvar for å identifisere sektorovergripende utfordringer, og å initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak i forvaltningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er også ansvarlig departement for å iverksette regjeringens digitaliseringsprogram. I henhold til programmet skal staten bidra til gode rammevilkår for kommunenes eget digitaliseringsarbeid, og invitere kommunesektoren til et nært samarbeid om digitalisering.

I 2008 ble Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) opprettet som daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementets² fagorgan for forvaltnings- og ikt-politikk i offentlig sektor. På oppdrag fra en arbeidsgruppe med representanter for regjeringen og kommunesektoren ble det i 2011 utarbeidet en rapport for å synliggjøre nye styrings- og organiseringsmuligheter innen ikt-området for kommunene, og mellom kommunene og staten. I rapporten anbefales det å legge til rette for bedre samhandling på ikt-området i kommunesektoren ved å etablere en enhet med en effektiv beslutningsmyndighet.³ Program for ikt-samordning i kommunesektoren (KommIT) ble opprettet i 2012. KommIT eies av KS og har en programperiode fra 2012 til 2015. Formålet er å styrke dialogen og samordningen internt i kommunesektoren og mellom kommunesektoren og staten på ikt-området.⁴

1) KS (2014) *eKommunekartleggingen 2014*, KS; IKT-Norge (2014) *IKT-Norges kommunekartlegging 2014*.

2) Senere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2010–2013) og det nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014–).

3) Devoteam daVinci (2011) *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor*.

4) KS (2012) *Styringsdokument for KommIT*.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å kartlegge status for, vurdere betydningen av og mulige hindringer for digitaliseringen av kommunale tjenester med utgangspunkt i Stortingets mål om helhetlige og fullstendige offentlige digitale tjenester.

Problemstilling 1: Hva er status for digitaliseringen av kommunale tjenester?

Problemstilling 2: I hvilken grad har digitalisering av kommunale tjenester betydning for effektivitet og samhandling i kommunal tjenesteproduksjon?

Problemstilling 3: Hvilke mulige hindringer finnes for digitalisering av kommunale tjenester?

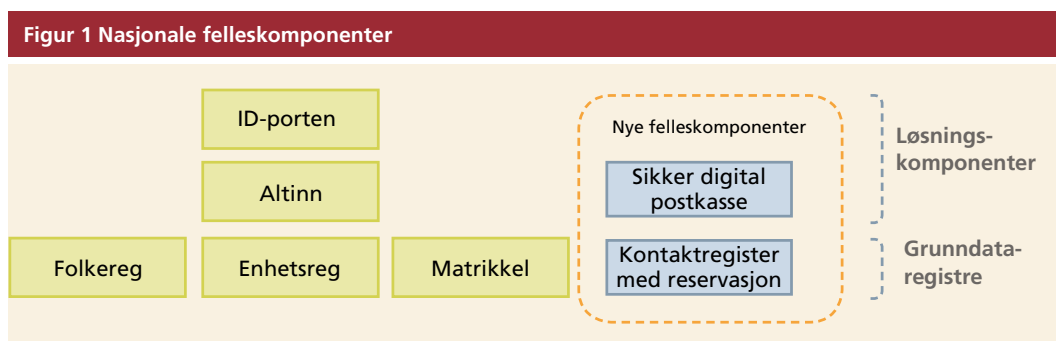
Problemstilling 4: I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til digitalisering av kommunale tjenester?

1.3 Aktører i digitalisering av kommunale tjenester

Samarbeidsrådet for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen (Skate) ble etablert i 2009 og ledes av Difi. Det framgår av mandatet at Skate er et rådgivende organ som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen.⁵ I 2012 fikk Skate et nytt mandat fra regjeringen, og samme år ble kommunesektoren representert i rådet gjennom KS. Medlemmene av Skate er topplederne for Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet, Kartverket, Difi, NAV, Helsedirektoratet, Statens lånekasse for utdanning, Statistisk sentralbyrå, Arkivverket og KommIT.

Skate har fra 2013 konsentrert sin innsats om nasjonale felleskomponenter i den digitale infrastrukturen. Dette innebærer blant annet å ta et felles ansvar for at felleskomponentene fungerer i sammenheng og legge helhetlige rammer for forvaltning og videreutvikling av felleskomponentene.⁶

Nasjonale felleskomponenter kan beskrives som felles byggeklosser som alle offentlige virksomheter kan dra nytte av når de utvikler sine digitale tjenester.⁷ Figur 1 gir en oversikt over felleskomponentene, og viser at felleskomponentene kan deles inn i løsningskomponenter og grunndataregistre.



Kilde: Skate (2014) *Veikart for nasjonale felleskomponenter*.

5) *Mandat for Skate*. Fastsatt oktober 2012.

6) Difi (2014) *Årsrapport for 2013*.

7) Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*, jf. Innst. 370 S (2012–2013).

Løsningskomponentene er felles infrastruktur som gir funksjonalitet til de digitale løsningene, mens grunndataregistrene inneholder informasjon om personer, virksomheter og eiendom som kan gjenbrukes i den enkelte digitale løsningen.⁸

Difi drifter ID-porten, digital postkasse og kontakt- og reservasjonsregisteret. Skattdirektoratet (Finansdepartementet) forvalter folkeregisteret. Brønnøysundregistrene (Nærings- og fiskeridepartementet) forvalter Enhetsregisteret og Altinn. Statens kartverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) forvalter matrikkelen.⁹

Standardiseringsrådet er et rådgivende organ for Difi og består av representanter fra statlige, fylkeskommunale og kommunale organer. Standardiseringsrådet har en rolle som tilrettelegger og pådriver for systematisk bruk av it-standarder i forvaltningen. Standardiseringsrådet skal gi anbefaling til Difi om hvilke it-standarder som bør anbefales eller gjøres obligatoriske for offentlig sektor, det vil si såkalte forvaltningsstandarder.¹⁰

KS er kommunesektorens organisasjon og er både interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. KS-programmet KommIT ble etablert i 2012 som et program for ikt-samordning i kommunesektoren og med planlagt varighet ut 2015. KommIT finansieres delvis av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og delvis av kommunene selv. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir tilskudd til prosjekter for samordning av ikt i kommunesektoren. Tilskuddet tildeles etter søknad fra KS. KS ble i 2014 tildelt 10 mill. kroner til utviklingsprosjekter i regi av KommIT.¹¹ KommIT skal bidra til å samordne ikt-utviklingen i offentlig sektor og gjennomføre utviklingsoppgaver på vegne av landets kommuner og fylkeskommuner.¹²

8) Skate (2014) *Veikart for nasjonale felleskomponenter. Dagens situasjon og forslag til videre arbeid.*

9) Agenda Kaupang AS (2014) *Evaluering av Difi.*

10) *Forskrift 15.mars 2013 nr. 285 om IT-standarder i offentlig forvaltning.*

11) Prop. 121 S (2014–2015) *Kommuneproposisjonen 2016.*

12) KS (2012) *Styringsdokument for KommIT.*

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Metodevalg

Problemstillingene er belyst gjennom

- dokumentanalyse av styringsdokumenter, inkludert tildelingsbrev, møtereferater, årlige rapporteringer, utredninger, evalueringer, brev og skriftlige innspill
- intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, statlige virksomheter, interkommunale ikt-samarbeid, en kommune og en ikt-leverandør
- spørreundersøkelse til kommunene
- statistikk tilgjengelig som sekundærdata

Undersøkelsen er avgrenset til perioden 2011–2015. Datainnsamlingen ble avsluttet i juni 2015. Fullstendig oversikt over grunnlagsdokumentasjonen framgår av vedlagte referanseliste.

2.1.1 Dokumentanalyse av styringsdokumenter

Undersøkelsen bygger på analyser av ulike styringsdokumenter. Viktige dokumenter i analysen har vært

- stortingsproposisjoner fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og senere Kommunal- og moderniseringsdepartementet for årene 2011–2015
- tildelingsbrev til Difi for årene 2011–2015
- årsrapporter fra Difi for årene 2011–2014
- digitaliseringsrundskrivet for årene 2010–2014
- utredninger om digitalisering av kommunale tjenester og kartlegginger av KS og Difi for årene 2011–2015
- brev fra KS og Difi og skriftlige innspill til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tilknytning til utredninger, høringer og møter for årene 2011–2015

Av møtereferater er følgende analysert:

- referater og dokumenter fra konsultasjonsmøter mellom staten og kommunesektoren for årene 2011–2015
- referater fra etatsstyringsmøter mellom Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for årene 2011–2015
- referater fra møter i Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning (Skate) for årene 2011–2015
- referater fra møter i Standardiseringsrådet for årene 2011–2015

2.1.2 Intervjuer

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ved kommunalavdelingen og avdeling for ikt og fornying, er intervjuet om hvordan departementet ivaretar sitt ansvar for å samordne ikt-utviklingen i offentlig sektor og den statlige styringen av kommunene. Difi er intervjuet som departementets fagorgan for ikt-politikken i offentlig sektor. Formålet med intervjuet var å innhente informasjon om Difis rolle og ansvarsområder i arbeidet med å digitalisere kommunesektoren, og hvordan Difi er involvert i styringen og forvaltningen av de nasjonale felleskomponentene. Det er også gjennomført et intervju med Skattedirektoratet, ved tjenesteeier for folkeregisteret og programleder for moderniseringsprogrammet for folkeregisteret. Temaet for intervjuet var Skattedirektoratets rolle som eier og forvalter av felleskomponenten folkeregisteret.

KS, ved Program for ikt-samordning i kommunesektoren (KommIT) og avdeling for forskning, innovasjon og digitalisering, er intervjuet om KS sitt arbeid på digitaliseringsområdet. De to interkommunale ikt-samarbeidene Drammensregionen IKT og Digitale Gardermoen IKS er intervjuet for å belyse problemstillingene, og er valgt ut fordi de på ulike måter og med ulike organisasjonsformer viser hvordan kommunene samarbeider om digitaliseringsarbeid. Bergen kommune, ved seksjon IKT Konsern, er intervjuet fordi kommunen har kommet langt i digitaliseringsarbeidet og står bak utviklingen av den kommunale felleskomponenten SvarUt. I tillegg er ikt-leverandøren Atea ASA intervjuet fordi selskapet er en stor leverandør av ikt-løsninger til kommunal sektor.

I tillegg er det gjennomført intervjuer med dansk offentlig ikt-forvaltning. Dette omfatter Digitaliseringsstyrelsen, Kommunernes Landsforening og Københavns Kommune. I arbeidet med å digitalisere offentlige tjenester har Danmark valgt å inngå et mer forpliktende samarbeid mellom kommunesektoren, ved Kommunernes Landsforening, og statlige myndigheter, ved Digitaliseringsstyrelsen. Danmark har færre og større kommuner enn Norge. Kommunene i Danmark har som i Norge selvråderett, og de avtalene som inngås mellom Kommunernes Landsforening og Digitaliseringsstyrelsen, er formelt ikke forpliktende for kommunene.

Alle intervjudata som inngår i rapporten er verifisert.

2.1.3 Spørreundersøkelse til kommunene

Det ble sendt en spørreundersøkelse til alle landets kommuner for å kartlegge status for digitaliseringen av kommunale tjenester, betydningen av digitaliseringen samt hindringer for utvikling av digitale tjenester i kommunene. Oslo kommune ble utelatt fra spørreundersøkelsen fordi kommunen både er kommune og fylke og skiller seg vesentlig fra de resterende kommunene i antall innbyggere og organisering.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i februar 2015 og ble sendt til rådmenn og administrasjonssjefer i kommunene. Undersøkelsen ble prøvd ut på utvalgte kommuner i forkant av utsendelse. Kommunene ble oppfordret til å involvere flere faggrupper i besvarelsen av undersøkelsen. Besvarelsene viser at flere rådmenn og administrasjonssjefer valgte å gjøre dette.

Til sammen 261 av 427 kommuner besvarte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 61. Til sammen er det drøyt tre millioner innbyggere i de kommunene som besvarte spørreundersøkelsen, og som dermed inngår i datamaterialet. Det utgjør per 1. januar 2015 61 prosent av Norges befolkning.

Det ble gjennomført en frafallsanalyse for å kontrollere om det var systematiske skjevheter i datamaterialet. Frafallsanalysen ga ingen indikasjoner på vesentlige, systematiske skjevheter i utvalget som besvarte undersøkelsen. Kontrollert for kommunestørrelse, viste frafallsanalysen at store kommuner¹³ var overrepresentert med 4,8 prosent i datamaterialet som ble samlet inn. Små kommuner var underrepresentert med 4,4 prosent. En vektning mot folketall er foretatt for å kontrollere konsekvensene av en overrepresentasjon av store kommuner i utvalget. Vektingen viser at overrepresentasjonen av store kommuner ikke gir vesentlige utslag på resultatene av spørreundersøkelsen.

13) Store kommuner: over 20 000 innbyggere, mellomstore kommuner: fra 5000 til 20 000 innbyggere og små kommuner: under 5000 innbyggere.

2.1.4 Statistikk tilgjengelig som sekundærdata

Det er innhentet statistikk fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om kommunenes bruk av felleskomponenten ID-porten og den offentlige tjenesteportalen Norge.no¹⁴. I tillegg er statistikk fra KOSTRA, KS (eKommunekartleggingen 2014)¹⁵ og IKT-Norge¹⁶ (IKT-Norges kommunekartlegging 2014) brukt for å utdype funn fra egne data.

2.2 Metodevalg for de ulike problemstillingene

2.2.1 Problemstilling 1: Hva er status for digitaliseringen av kommunale tjenester?

Spørreundersøkelsen til kommunene ble sendt til rådmenn og administrasjonssjefer og er den viktigste kilden for problemstillingen. Den gir status for digitale kommunale tjenester og kommunenes arbeid med digitalisering. Andre kilder, som kartlegginger av digitalisering i kommunene, er brukt for å utdype resultatene fra spørreundersøkelsen.

Data om status for digitale kommunale tjenester er analysert ved at kommunenes digitale tjenester er kategorisert i modenhetsnivåene 1–3. Kategoriene er en videreutvikling av definisjonen som Difi bruker for å definere en digital tjeneste¹⁷, og tjenestetrappen som angir modenheten til den digitale tjenesten.¹⁸ De tre kategoriene viser til hvilke deler av den aktuelle arbeidsprosessen som er digitalisert, og dermed i hvilken grad arbeidsprosessen er automatisert:

- elektronisk søknad (*modenhetsnivå 1*) – gevinst for innbyggerne (en enklere hverdag og et digitalt førstevalg)
- elektronisk overføring av informasjon fra søknaden til kommunens fagsystemer (*modenhetsnivå 2*) – gevinst også for kommunen (mer effektiv saksbehandling)
- elektronisk svar fra kommunen (*modenhetsnivå 3*) – gevinst for kommunen og innbyggerne (mer effektiv saksbehandling)

Elektronisk søknad (*modenhetsnivå 1*) vil si at kommunen på sine hjemmesider eller på andre offentlige internettportaler har gjort tilgjengelig en nettbasert selvbetjeningsløsning for innbyggere eller næringsliv med mulighet for elektronisk utfylling og inn-sending av informasjon ved søknad om kommunale tjenester. Elektronisk overføring av informasjon fra søknaden til kommunens fagsystemer (*modenhetsnivå 2*) forutsetter at kommunen har lagt til rette for elektronisk informasjonsutveksling mellom aktuelle fagsystemer slik at innsendt informasjon kan brukes direkte i saksbehandlingen uten manuell overføring av informasjonen. Elektronisk svar fra kommunen (*modenhetsnivå 3*) refererer her til elektronisk utsending av svar fra kommunen til innbyggere eller næringsliv om utfallet av kommunens saksbehandling. Tjenester der brukeren må laste ned PDF- eller Word-skjemaer fra nettet, for siden å sende inn via post eller e-post, regnes ikke som digitale tjenester i denne undersøkelsen.

For modenhetsnivå 2 og modenhetsnivå 3 er kommuner ekskludert dersom de ikke har krysset av for at de tilbyr tjenester på de lavere modenhetsnivåene. Modenhetsnivå 1 anses her som en forutsetning for at kommunen har startet å digitalisere tjenesten.

For å supplere data om status er det stilt spørsmål om kommunene i 2014 hadde utført én eller flere utvalgte aktiviteter knyttet til digitalisering av kommunale tjenester. Dette gjelder kartlegging av brukerbehov internt og eksternt, lansering av nye digitale

14) Ifølge Difis årsrapport for 2014 er Norge.no Difis hovedkanal for informasjon til innbyggerne.

15) eKommunekartleggingen hadde en svarprosent på 36.

16) IKT-Norge er IKT-næringens egen interesseorganisasjon.

17) Difi (2014) *Kvalitet på nett – kriteriesett*.

18) St. meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.

tjenester, tilrettelegging for elektronisk informasjonsutveksling og om kommunen hadde en digitaliseringsstrategi gjeldende for 2014. Disse dataene gir et bilde av aktivitetsnivået i kommunene samlet i 2014. Det er imidlertid ikke samlet inn data om hva den enkelte kommune gjorde i foregående år, eller planla å gjøre det etterfølgende året. Dataene er et supplement til informasjonen om status for digitale kommunale tjenester som allerede er tatt i bruk av kommunene.

2.2.2 Problemstilling 2: I hvilken grad har digitalisering av kommunale tjenester betydning for effektivitet og samhandling i kommunal tjenesteproduksjon?

Gevinstene av kommunenes arbeid med digitalisering er kartlagt gjennom spørreundersøkelsen til kommunene. Gjennom intervju av én kommune, to interkommunale ikt-samarbeid og KS er det belyst hvilken betydning digitalisering av kommunale tjenester har, og hvilke forutsetninger som må være tilstede for å kunne hente ut gevinster av digitaliseringen. Problemstillingen er også belyst med dokumentanalyse av relevante rapporter og utredninger.

2.2.3 Problemstilling 3: Hvilke mulige hindringer finnes for digitalisering av kommunale tjenester?

Problemstilling 3 er belyst med en kombinasjon av spørreundersøkelsen, intervjuer og dokumentanalyse av styringsinformasjon, rapporter og evalueringer. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hvilke hindringer de opplever i arbeidet med å digitalisere tjenester. I intervjuer med to interkommunale ikt-samarbeid, KS, Difi og Skattedirektoratet ble det spurt om utfordringer i digitaliseringsarbeidet.

2.2.4 Problemstilling 4: I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til digitalisering av kommunale tjenester?

Departementets bruk av virkemidler er vurdert ut fra en dokumentanalyse av styringsdokumenter, rapporter, evalueringer og korrespondanse mellom aktørene. I tillegg er det brukt data fra intervjuene med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Difi og KS. Svar på enkelte spørsmål i spørreundersøkelsen til kommunene supplerer disse analysene.

2.3 Undersøkelsens innretting og avgrensning

Kartleggingen av status for digitale kommunale tjenester inkluderer 19 tjenester¹⁹ fordelt på tre sentrale tjenesteområder: oppvekst og utdanning, helse og velferd og plan, bygg og geodata. Det er ingen offisiell kategorisering av kommunale tjenester i Norge. Det varierer derfor mellom kommunene hvordan de kategoriserer de kommunale tjenestene i ulike tjenesteområder. I denne undersøkelsen er kategoriseringen av tjenester gjort på basis av blant annet dialog med KS og to av kommunene der det ble gjennomført en utprøving av spørreundersøkelsen før utsendelse. Tjenesteområdene svarer til de prioriterte områdene i KS sin digitaliseringsstrategi.²⁰

19) Oppvekst og utdanning: barnehageplass, skolefritidsordning, kulturskolen, permisjon fra undervisningen, pedagogisk-psykologisk tjeneste, voksenopplæring; helse og velferd: hjemmehjelp, hjemmesykepleie, sykehjemsplass, ergo- og fysioterapi, omsorgslønn, bolig for vanskeligstilte, parkeringsbevis for forflytningshemmede, skjenkebevilling; plan, bygg og geodata: byggesøknad, deling/sammenslåing av grunneiendom, gravetillatelse, rørleggermelding, sanitærabonnement.

20) KS (2013) *Digitaliseringsstrategi 2013–2016 for kommuner og fylkeskommuner*.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester

I Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*, som Stortinget behandlet i Innst. 370 S (2012–2013), la regjeringen fram sin politikk for hvordan Norge vil utnytte ikt til innovasjon og verdiskapning. Regjeringen beskriver her sin ambisjon om at Norge skal ligge i front internasjonalt med å utvikle en digital forvaltning. Meldingen følger opp og utdyper føringene i den første helhetlige stortingsmeldingen om ikt, St. meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.

I Meld. St. 23 (2012–2013) slås det fast at innbyggere og næringsliv skal kunne utføre sine ærender overfor offentlig sektor på en enkel måte, uavhengig av om det er staten, fylkeskommunen eller kommunen som har ansvaret for tjenesten. Offentlig sektor skal framstå helhetlig overfor innbyggere, organisasjoner og næringsliv. For å utnytte mulighetene som ligger i ikt, kreves det ifølge meldingen at forvaltningen samarbeider, tar felles initiativ og utvikler løsninger som kan brukes på tvers.

Meldingen viser til digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne*, og målet om at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Dette målet omtales ofte som prinsippet om digitalt førstevalg. En digital forvaltning skal gi bedre tjenester og bidra til å frigjøre ressurser. Digitalisering skal gjøre det mulig å automatisere prosesser som man tidligere måtte utføre manuelt, slik at både forvaltningen og brukerne sparer tid.

Næringskomiteen merket seg ved behandlingen av meldingen at regjeringen legger til grunn at ikt også i årene som kommer, vil være en kilde til betydelige forbedringer i samfunnet gjennom vekst, produktivitet og velstandsutvikling. Komiteen viser til at Norge er langt framme i å levere digitale tjenester til innbyggere og næringsliv, men er enig med regjeringen i at det fortsatt er en vei å gå. Komiteen viser videre til digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne* som ble lagt fram i 2012, og støtter ambisjonen om at digital kommunikasjon skal være hovedregelen i framtiden.²¹

I St. meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* ble det understreket at kommunenes frihet til å velge egne ikt-løsninger kan være lite hensiktsmessig i en større sammenheng. Det kan være en fordel om kommunene opptre mer samlet og enhetlig på ikt-området, da dette kan gi bedre kommunale tjenester og en mer effektiv kommunal sektor. Ved behandlingen av denne meldingen viste transport- og kommunikasjonskomiteen til at det er behov for en helhetlig tilnærming til ikt-politikken for å ta i bruk mulighetene med og høste gevinstene av ikt. Komiteen pekte på at Norge er langt framme internasjonalt i å ta i bruk ikt i offentlig sektor, men at samspillet mellom aktørene kan bli langt bedre. Komiteen la videre vekt på at samhandling og felles arkitektur er viktig for å sikre at offentlige systemer kan kommunisere på tvers der det er behov for det.²²

I St.prp. nr. 67 (2006–2007) *Kommuneproposisjonen for 2008* ble det lagt vekt på at brukerne skal møte en åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor som tilbyr helhetlige og fullstendige digitale tjenester gjennom gode elektroniske

21) Innst. 370 S (2012–2013) *Innstilling fra næringskomiteen om digital agenda for Norge*.

22) Innst. S. nr. 158 (2006–2007) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle*.

selvbetjeningsløsninger. Offentlig sektor skal dessuten effektivisere og frigjøre ressurser ved bruk av ikt for å kunne styrke velferdstilbudet.

I *Kommuneproposisjonen for 2010*, St.prp. nr. 68 (2008–2009), ble det lagt vekt på at ikt-politikk er svært viktig som virkemiddel for fornyelse. Kommunesektoren har ansvar for de store samfunnsoppgavene innenfor oppvekst, kunnskap og omsorg, og det er dermed viktig at kommunene har en strategisk tilnærming til bruken av ikt. Det ble understreket at ikt derfor bør være en naturlig del av kommunenes arbeid med fornyelse, og at det er nødvendig å se potensialet til ikt i den generelle forvaltningen og tjenesteproduksjonen.

Prop. 115 S (2010–2011) *Kommuneproposisjonen 2012* framhever at kommunale tjenester i stadig sterkere grad blir ikt-basert. Kommunal- og regionaldepartementet viste i proposisjonen til at det er en økende sammenheng mellom kvaliteten på de elektroniske støttetjenestene og kvaliteten på primærtjenestene.

I *Kommuneproposisjonen for 2014*, Prop. 146 S (2012–2013), framgår det at god kvalitet i de kommunale tjenestene i dag og i framtiden er blant regjeringens viktigste mål. For å oppnå mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor, kunne tilby bedre og tryggere tjenester og møte samfunnets framtidige utfordringer arbeider regjeringen blant annet for å digitalisere offentlig sektor. Dette skal bidra til nytenkning, fremme en innovasjonskultur og motivere til innovasjonsarbeid i kommunesektoren.

Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) har som formål å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Forskriften fastsetter at forvaltningsorgan bør legge til rette for at elektronisk kommunikasjon med forvaltningsorganet er brukervennlig og tilgjengelig for alle (§ 3).

Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning skal sikre at ethvert organ for stat og kommune tar i bruk it-standarder som legger til rette for og fremmer elektronisk samhandling mellom offentlige virksomheter og mellom offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Forskriften stiller krav til hvilke tekniske standarder og forvaltningsstandarder ikt-systemer skal være utformet med. *Referanse katalog for IT-standarder i offentlig sektor* utfyller forskriften.

Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger skal sikre at utforming eller tilrettelegging av en virksomhets ikt-løsninger er slik at den kan benyttes av flest mulig. Forskriften gjelder ikt-løsninger som retter seg mot allmennheten i Norge (§ 2). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fører tilsyn etter forskriften.

3.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar for å samordne regjeringens ikt-politikk

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne den samlede ikt-utviklingen i offentlig sektor. Dette er grunnlaget for at ikt-utviklingen kan skje rasjonelt, at brukerne kan få helhetlige og gode tjenester og at ulike offentlige virksomheter kan samhandle elektronisk på en effektiv måte.²³

Ifølge Prop. 1 S (2013–2014) har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet et samordningsansvar for statens arbeid med digitalisering og vil konsentrere

23) Prop. 1 S (2013–2014) *Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet*.

innsatsen om felles tekniske løsninger som skal understøtte de digitale tjenestene i forvaltningen. Den samlede ikt-utviklingen i det offentlige må samordnes bedre, slik at brukerne kan få helhetlige og gode tjenester. Da må offentlige virksomheter samhandle elektronisk på en effektiv måte. Ikt-bruken i kommunene må samordnes, og kommunene og staten må samarbeide om ikt-utviklingen framover for å skape effektive og brukerrettede løsninger. Departementet peker på at utfordringene ved å samordne ikt er betydelige både i staten, i kommunesektoren og mellom staten og kommunene. Det framgår dessuten at mye offentlig tjenesteyting skjer i regi av kommunene, og at det er utstrakt elektronisk samhandling på tvers av forvaltningsnivåene. Departementet vil arbeide for et tett samarbeid mellom staten og kommunal sektor.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for å koordinere og legge premissene for utvikling og bruk av ikt på alle samfunnsområder, også i kommunal sektor.²⁴ Ifølge Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge* har det enkelte fagdepartementet ansvar for ikt innenfor sitt område, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for å samordne ikt-politikken. Det innebærer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å følge opp framdrift og resultater i dialog med de øvrige departementene. Denne rollen innebærer et pådriveransvar for viktige områder for informasjonssamfunnet, ansvar for å identifisere og følge opp sektorovergrepene spørsmål og for å initiere og koordinere tverrgående tiltak. Dette omfatter blant annet å utarbeide oversikter og strategier for den samlede ikt-politikken.

Av Meld. St. 23 (2012–2013) framgår det at digitaliseringen først og fremst skjer i den enkelte sektor. Samtidig er det ofte de samme tekniske løsningene som må lages for å få de digitale tjenestene til å fungere. For å unngå at forskjellige deler av forvaltningen utvikler hver sin løsning for omtrent den samme funksjonen, er det ifølge meldingen behov for noen fellesløsninger, også kalt felleskomponenter. Det legges vekt på at fellesløsningene må legges til rette for at kommunene kan ta dem i bruk på en enkel måte. For at staten skal kunne legge best mulig til rette for bruk av nasjonale felleskomponenter, er det viktig at kommunene samordner sine behov.

Meldingen viser videre til at det er en utfordring at forvaltningen ikke har utviklet tilstrekkelig gode strukturer for å håndtere at informasjon blir sendt fra én virksomhet til en annen. Regjeringen vil i henhold til meldingen bedre samordningen av departementenes arbeid med ikt-utvikling i forvaltningen og vurdere den framtidige organiseringen av felleskomponenter. Det vil bli stilt krav til forvalterne av nasjonale felleskomponenter om at de ivaretar offentlig sektors samlede behov og over tid forenkler finansieringsmodellene for de nasjonale felleskomponentene.

Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2013, Innst. 380 S (2011–2012), viste kommunal- og forvaltningskomiteen til at regjeringen vil legge vekt på at det i offentlig sektor utvikles gode fellesløsninger som både staten, fylkeskommuner og kommuner kan ha nytte av. Komiteen mente det var positivt med dialog mellom regjeringen og kommunesektoren om hvordan ikt-samarbeidet kan legges opp, både internt i kommunesektoren og mellom kommunene og staten. Komiteen var videre opptatt av at kommunesektoren og staten må ta i bruk de samme teknologiløsningene, fordi det i økende grad er samhandling mellom kommunene, og mellom kommunene og staten.

I Prop. 1 S (2011–2012) understreket Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet at kommunene har behov for de samme elektroniske støttetjenestene

24) St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.

som statsforvaltningen, og at det må tas hensyn til dette i de styrings- og finansieringsmodellene som velges. Det ble videre lagt vekt på at samarbeid om elektronisk tjenesteutvikling og ikt-drift kan være kostnadsbesparende og frigjøre kompetanse og ressurser i kommunene. Det framgår av Prop. 1 S (2012–2013) at kommunene og staten må samarbeide om ikt-utviklingen framover for å skape effektive og brukerrettede løsninger.

Ved behandlingen av begge disse proposisjonene uttrykte transport- og kommunikasjonskomiteen i Innst. 13 S (2012–2013) at den har forventninger til departementets arbeid med å fremme samordnet bruk av ikt i kommunene og dessuten bruk av fellesløsninger som eID og e-signatur. Komiteen var også enig i departementets vektlegging av programutvikling basert på åpne standarder, slik at bindingen til leverandører blir redusert.

Ved behandlingen av alle de tre nevnte budsjettproposisjonene for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ga komiteen uttrykk for hvor viktig det er at innbyggere og næringsliv møter en effektiv og brukervennlig elektronisk forvaltning. Det er derfor viktig at myndighetene koordinerer innsatsen i utviklingen slik at fellesløsninger kan tas i bruk. Komiteen pekte på at den digitale informasjonsflyten i årene som kommer, vil stille stadig sterkere krav til samordning og samvirke mellom myndigheter, tjenesteutøvere og andre interessenter. Hensynet til effektiv ressursbruk vil øke behovet for mer samordnende tilnærminger til utvikling, forvaltning og drift av nye systemløsninger. I de kommende årene vil bruk av og riktige investeringer i ikt potensielt være det største enkeltbidraget til effektivisering og brukerretting av offentlig sektor.²⁵

I Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014* skriver Kommunal- og regionaldepartementet at utfordringene på ikt-området i årene framover vil være for store til at hver enkelt kommune kan klare å møte dem alene. Det understrekes at regjeringen arbeider for at hele forvaltningen skal kunne høste fordeler av felleskomponentene, og at kommunesektoren kan utnytte flere av felleskomponentene bedre.

3.3 Faglige standarder

Referansekatalogen for it-standarder i offentlig sektor skal legge grunnlaget for en velfungerende it-samhandling i offentlig sektor. Katalogen skal også legge grunnlaget for gjenbruk av registerinformasjon, programvare og tjenestemoduler på tvers av virksomheter, og bidra til en delingskultur for å unngå dobbeltarbeid i offentlig sektor. Referansekatalogen må ses i sammenheng med *forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning*, jf. punkt 3.1. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert fagansvaret for å forvalte og videreutvikle referansekatalogen til Direktoratet for forvaltning og IKT.

3.4 Ansvars- og oppgavefordeling mellom stat og kommune av digitaliseringsarbeidet i kommunene

Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* slår fast at hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren skal være basert på økonomisk og juridisk rammestyring, veiledning og dialog. Kommunal- og regionaldepartementet viser i meldingen til at bruken av statlige styringsvirkemidler må

25) Innst. 13 S (2011–2012); Innst. 13 S (2012–2013); Innst. 13 S (2013–2014).

balanseres mot hensynet til kommunal handlefrihet. Særlig kan de nasjonale målene om likeverdige tjenester, rettssikkerhet og effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser gi grunnlag for bruk av statlige styringsvirkemidler.

Ved behandlingen av meldingen pekte kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. 270 S (2011–2012) på at kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor sine innbyggere for å løse grunnleggende oppgaver, yte tjenester, drive samfunnsutvikling, utøve myndighet og være en lokalpolitisk institusjon. Komiteen viste samtidig til at staten har et ansvar for å gi kommunesektoren muligheter til å løse oppgavene til det beste for innbyggerne.

Kommunene har ansvar for store deler av velferdsoppgavene som er rettet mot enkeltpersoner, og har viktige roller som myndighetsutøvere og samfunnsutviklere. For å kunne gi tilpassede tjenester og utvikle lokalsamfunnet, må kommunene ha tilstrekkelig frihet til å finne de gode løsningene.²⁶

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne den statlige styringen av kommunene. Som samordningsdepartement skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet bidra til at de ulike departementenes sektorstyring er samordnet, helhetlig og konsistent. Departementet skal videre arbeide for at de grunnleggende prinsippene for styring av kommunesektoren blir fulgt når fagdepartementene forbereder saker som har konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner.²⁷

Stat og kommune omfattes av forvaltningsloven, som slår fast at et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon når det henvender seg til andre.²⁸ Alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for dette, det skjer på den anviste måten og ikke annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov.

Kommunesektoren har selv hovedansvaret for fornyingsarbeidet.²⁹ Det er kommunenes eget ansvar å finne fram til gode digitaliserings- og utviklingstiltak på egne områder.³⁰

Utredningsinstruksen har som formål å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak.³¹ Utredningsinstruksen er bindende for departementene og de underliggende virksomhetene.³² Instruksen skal sikre at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.³³ Saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, eller som omfatter forslag til nye rapporteringsordninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal alltid legges fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet før alminnelig høring gjennomføres.³⁴

26) Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014*.

27) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): *Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle som samordner av statlig politikk rettet mot kommunesektoren*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/forholdet-kommune-stat/kommunal-og-regionaldepartementets-roll.html?id=544830> [Hentdato 24. august 2015].

28) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 15 a.

29) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Fornyning i kommunene*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/fornyning-i-kommunene/id2344646/> [Hentdato 14. september 2015].

30) Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*, jf. Innst. 370 S (2012–2013).

31) *Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget* av 1. mars 2000, kapittel 1.

32) St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

33) Utredningsinstruksen, kapittel 1 og 2.

34) Utredningsinstruksen, kapittel 4.3

Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* slår fast at det er svært viktig at det foreligger grundige utredninger når kommuner eller fylkeskommuner skal pålegges nye oppgaver eller plikter, eller det skal innføres særlige økonomiske styringsvirkemidler som berører forutsetningene for lokalt selvstyre. I meldingen framgår det at det i lovgivningsprosesser som inneholder forslag om nye oppgaver/plikter for kommunesektoren, skal foretas en avveining mellom de nasjonale hensynene som ligger til grunn for forslaget og hensynet til kommunal handlefrihet. Denne avveiningen skal framgå både av høringsdokumenter og lovproposisjoner.³⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å tolke og gi informasjon om utredningsinstruksen og har det overordnede ansvaret for generell veiledning og opplæring. Hvert enkelte departement har ansvar for at egne ansatte og ansatte i underliggende virksomheter blir gjort kjent med instruksen og at den blir fulgt.³⁶

I digitaliseringsrundskrivet (P-4/2013) ble det høsten 2013 innlemmet et krav om at departementer og statsetater skal samordne med kommunesektoren (gjennom KS) der disse forbereder it-relaterte tiltak som i vesentlig grad berører kommunesektoren. Når konkrete prosjekter eller samarbeid innledes, håndteres dette mellom Program for ikt-samordning i kommunesektoren (KommIT) og den aktuelle statlige virksomhet. Dette kravet er videreført i gjeldende digitaliseringsrundskriv (H-7/14) utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.³⁷

35) Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

36) Utredningsinstruksen, kapittel 1.4.

37) *Digitaliseringsrundskrivet* (H-7/14) av 26. august 2014, kapittel 1.7.

4 Hva er status for digitaliseringen av kommunale tjenester?

4.1 I hvilken grad tilbyr kommunene et digitalt førstevalg?

4.1.1 Modenhetsnivået på de digitale tjenestene

Undersøkelsen av 19 kommunale tjenester viser at landets 428 kommuner tilbyr digital førstevalg i en liten andel av sine tjenester. Tabell 1 viser i hvilken grad kommunene har iverksatt digitalisering på tre sentrale tjenesteområder.

Tabell 1 Andel digitaliserte kommunale tjenester (tall i prosent, N = 261)

Tjenesteområder	Elektronisk søknad (modenhetsnivå 1)	Elektronisk overføring av informasjon (modenhetsnivå 2)	Elektronisk svar fra kommunen (modenhetsnivå 3)
Oppvekst og utdanning	41	22	11
Helse og velferd	17	6	2
Plan, bygg og geodata	27	12	8
Samlet	27	13	7

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene.

Tabell 1 viser at kommunene tilbyr elektronisk søknad (modenhetsnivå 1) for 27 prosent av det totale antallet søknadsbaserte kommunale tjenester som er kartlagt i undersøkelsen. Det vil si at noe over en firedel av potensialet for elektroniske søknadsskjemaer er realisert. 13 prosent av potensialet for elektronisk overføring av informasjon til kommunenes fagsystemer (modenhetsnivå 2) er realisert. Syv prosent av potensialet for elektronisk svar fra kommunen (modenhetsnivå 3) er realisert. Av de tre undersøkte tjenesteområdene er oppvekst og utdanning digitalisert i størst grad, og helse og velferd i minst grad.

På landsbasis har 14 prosent av kommunene ikke et digitalt førstevalg for noen av de 19 tjenestene. Kontrollert for folketall, er det fire prosent av befolkningen som ikke tilbys et digitalt førstevalg for oppvekst og utdanning, 18 prosent for plan, bygg og geodata og 35 prosent av befolkningen tilbys ingen digitale kommunale tjenester innen helse og velferd.

Innen alle de tre tjenesteområdene er det få kommuner som har digitale tjenester på de høyere modenhetsnivåene, jf. tabell 1. Lav modenhet på digitale tjenester på nett er også pekt på av blant andre IKT-Norge i deres kommunekartlegging i 2014. IKT-Norge viste i sine konklusjoner til at det fortsatt er få heldigitale selvbetjeningsløsninger i kommunene.³⁸ Også Difi har i sine årsrapporter og undersøkelser av arbeidet for et digitalt førstevalg, pekt på at det er lav framdrift i kommunene.³⁹ Difi viser samtidig til at utviklingen av elektroniske tjenester på kommunalt nivå vil være avgjørende for innbyggernes generelle opplevelse av en digital forvaltning.

4.1.2 Variasjon i digitaliseringen mellom kommuner

Alle de store kommunene i landet har startet digitaliseringen av én eller flere av de undersøkte tjenestene. Det samme gjelder 98 prosent av de mellomstore kommunene. Til sammenligning har 23 prosent av de små kommunene (29 av 128 kommuner) ikke

38) IKT-Norge (2014) *Supplerende info IKT-Norges kommunekartlegging 2014*.

39) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3; Difi (2012) *Årsrapport for 2011*; Difi (2014) *Årsrapport for 2013*.

startet digitaliseringen av noen av de 19 undersøkte kommunale tjenestene. Tabell 2 viser hvordan andelen kommuner som tilbyr et digitalt førstevalg varierer med kommunestørrelse for hvert av de tre undersøkte tjenesteområdene.

Tabell 2 Andelen kommuner med et digitalt førstevalg i minst én av de undersøkte tjenestene, per tjenesteområde (tall i prosent, N = 261)

Tjenesteområder	Små kommuner <5000	Mellomstore kommuner 5000–20000	Store kommuner >20000	For kommunene samlet
Oppvekst og utdanning	76	98	98	87
Helse og velferd	41	60	69	53
Plan, bygg og geodata	45	67	89	60

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene.

Tabellen viser at små kommuner ligger under gjennomsnittet for andelen kommuner som tilbyr et digitalt førstevalg for minst én tjeneste på det aktuelle området. Innen helse og velferd og plan, bygg og geodata tilbyr mindre enn halvparten, henholdsvis 41 prosent og 45 prosent, av de små kommunene elektronisk søknad for én eller flere av tjenestene. Forskjellen mellom små og store kommuner er særlig stor innen plan, bygg og geodata. Mens om lag ni av ti store kommuner har startet digitaliseringen av plan, bygg og geodata, har én av to blant de små kommunene gjort det samme. Oppvekst og utdanning er det tjenesteområdet der flest kommuner (87 prosent) tilbyr et digitalt førstevalg.

Også Difi rapporterte i 2011, i sin kartlegging av opplevde muligheter og hindringer for et digitalt førstevalg i offentlig sektor, at situasjonen i små kommuner er særlig utfordrende med hensyn til målet om et digitalt førstevalg.⁴⁰ Tilsvarende ble situasjonen i små kommuner framhevet som særlig utfordrende i anbefalingene fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet våren 2010, som så på mulighetene for bedre koordinering på ikt-området.⁴¹

4.1.3 Variasjon i digitaliseringen mellom tjenester

Tabell 3 viser antallet kommuner som har startet digitaliseringen av den enkelte kommunale tjenesten, og hvor langt de har kommet med dette.

40) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3.

41) Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2011) *IKT-styring og IKT-samarbeid i kommunal sektor og mellom stat og kommune. Vurderinger og anbefalinger fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet*.

Tabell 3 Antall kommuner med digitale tjenester på de undersøkte tjenesteområdene (N = 261)

Tjenesteområder	Elektronisk søknad (modenhetsnivå 1)*	Elektronisk overføring av informasjon (modenhetsnivå 2)	Elektronisk svar fra kommunen (modenhetsnivå 3)
Oppvekst og utdanning			
Barnehageplass	222	142	76
Skolefritidsordning	160	87	44
Kulturskolen	150	74	34
Permisjon fra undervisningen	64	26	10
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	13	3	1
Voksenopplæring	29	11	5
Helse og velferd			
Hjemmehjelp	35	11	4
Hjemmesykepleie	34	11	4
Sykehjemsplass	33	10	3
Ergo- og fysioterapi	20	5	2
Omsorgslønn	30	9	3
Bolig til vanskeligstilte	27	9	2
Parkeringsbevis for forflytningshemmede	36	15	8
Skjenkebevilling	131	53	23
Plan, bygg og geodata			
Byggesøknad	139	74	47
Deling/sammenslåing av grunneiendom	66	29	18
Gravetillatelse	56	20	12
Rørleggermelding	38	15	10
Sanitærabonnement	41	19	14

* Verdiene for modenhetsnivå 1 viser til det totale antallet kommuner som har krysset av for dette svaralternativet. For modenhetsnivå 2 og modenhetsnivå 3 telles kun kommuner som også krysset av for de lavere modenhetsnivåene, altså henholdsvis nivå 1 og 2. Modenhetsnivå 1 anses her som en forutsetning for å kunne si at kommunen har startet digitalisering av tjenesten.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Tabellen viser at det er stor variasjon både mellom og innen de enkelte tjenesteområdene hos de kommunene som tilbyr digitale tjenester. Få kommuner tilbyr et digitalt førstevalg i et flertall av de undersøkte tjenestene. Noen tjenester peker seg ut ved at mange kommuner tilbyr elektronisk søknad.

For fem tjenester tilbyr mer enn halvparten av kommunene elektronisk søknad (barnehageplass, skolefritidsordning, kulturskolen, skjenkebevilling og byggesøknad). Beregninger viser at for tre av tjenestene (barnehageplass, skolefritidsordning og byggesøknad) har mer enn halvparten av disse kommunene i tillegg lagt til rette for elektronisk overføring av informasjonen til kommunens fagsystemer for videre behandling, jf. tabell 3. For de andre tjenestene er det betydelig færre kommuner som har lagt til rette for elektronisk overføring av informasjonen til kommunens fagsystemer. Byggesøknad er et eksempel på en tjeneste der et flertall av kommunene tilbyr digitalt førstevalg (139 av 261 kommuner, det vil si 53 prosent), og der kommunene har tilgang til en gratis fellesløsning, ByggSøk⁴², for elektronisk kommunikasjon. Tilsvarende er det

42) ByggSøk forvaltes av Direktoratet for byggkvalitet og har vært tilgjengelig siden 2003.

igangsatt et prosjekt for å utvikle en kommunal felleskomponent som tilbyr automatisk skjenkebevilling gjennom digitalisering av saksbehandlingen.⁴³

Når det gjelder elektronisk svar fra kommunen (modenhetsnivå 3), viser undersøkelsen at det er iverksatt av flest kommuner innen tjenesten barnehageplass, der 76 av 222 kommuner (34 prosent) oppgir at de både har elektronisk søknad, dataoverføring til kommunens fagsystemer og elektronisk svar til innbyggerne. Beregninger viser at for de fleste tjenestene (15 av 19 tjenester) sender mindre enn ti prosent av kommunene elektronisk svar etter endt saksbehandling, jf. tabell 3.



Kommunenes digitalisering av tjenester har kommet lengst innen oppvekst og utdanning.

Foto: Colourbox.com

4.1.4 Variasjon i digitaliseringen innenfor tjenesteområder

Oppvekst og utdanning

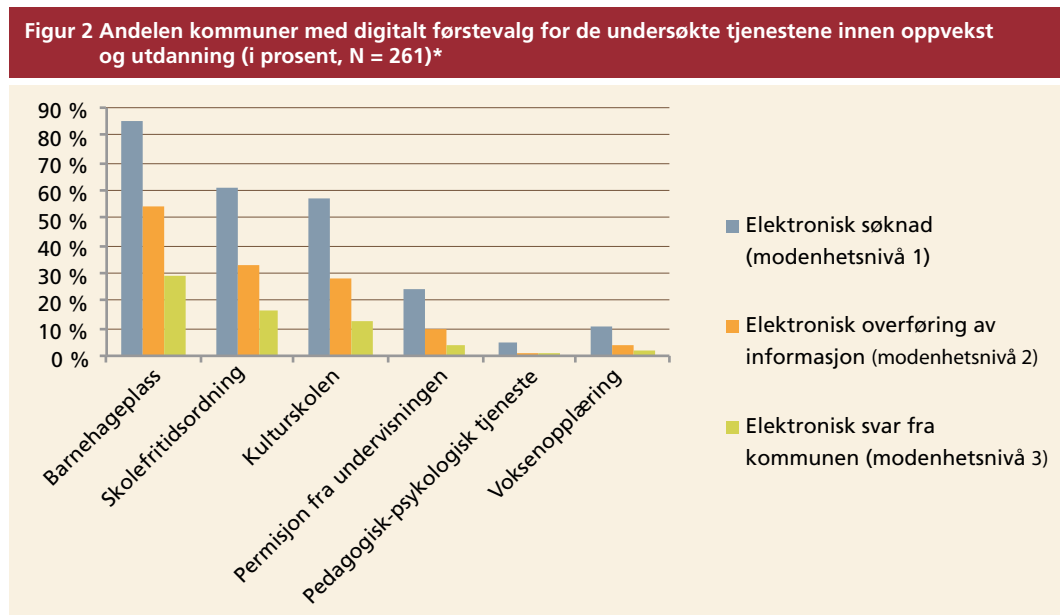
Innen oppvekst og utdanning er 41 prosent av mulig totalt antall elektroniske søknader gjort tilgjengelig for innbyggerne, jf. tabell 1. For modenhetsnivå 2 og 3 er henholdsvis 22 prosent og 11 prosent av potensialet realisert.

Det betyr at informasjonen fra drøyt halvparten (54 prosent) av de tilgjengelige elektroniske søknadsskjemaene blir overført elektronisk til kommunens interne fagsystemer (modenhetsnivå 2). For de resterende 46 prosent av skjemaene stopper den digitale dialogen mellom innbygger og kommune etter innbyggerens inntasting av informasjonen, og kommunen må manuelt legge inn mottatt informasjon i aktuelle fagsystemer.

For 27 prosent av de elektroniske søknadene er det lagt til rette for at kommunen kan sende elektronisk svar om utfallet av saksbehandlingen (modenhetsnivå 3).

43) KS Kommit (2014) *Automatisk skjenkebevilling*. KS Læring. <https://kurs.kommit.no/mod/page/view.php?id=229> [Hentdato 24. august 2015].

Figur 2 viser andelen kommuner som har digitalisert de utvalgte kommunale tjenestene innen oppvekst og utdanning.



* Verdiene for modenhetsnivå 1 viser til det totale antallet kommuner som har krysset av for dette svaralternativet. For modenhetsnivå 2 og modenhetsnivå 3 telles kun kommuner som også krysset av for de lavere modenhetsnivåene, altså henholdsvis nivå 1 og 2. Modenhetsnivå 1 anses her som en forutsetning for å kunne si at kommunen har startet digitalisering av tjenesten.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 2 viser at barnehageplass, skolefritidsordning og kulturskolen er de tjenestene der digitaliseringen er kommet lengst innen oppvekst og utdanning. For de øvrige tjenestene (permisjon fra undervisningen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og voksenopplæring) viser undersøkelsen at et fåtall av kommunene har startet digitaliseringen. En firedel av kommunene tilbyr elektronisk søknadsskjema for permisjon fra undervisningen, mens andelen for pedagogisk-psykologisk tjeneste og voksenopplæring er henholdsvis fem prosent og elleve prosent av kommunene.

Barnehageplass er tjenesten der flest kommuner tilbyr elektronisk søknad (85 prosent av kommunene). Også IKT-Norge kom i sin kommunekartlegging i 2014 til at 85 prosent av kommunene tilbyr elektronisk søknad for barnehageplass.⁴⁴ Det framgår likevel at også den mest utbredte digitale kommunale tjenesten, barnehageplass, ofte har lav digital modenhet.

44 IKT-Norge (2014) *IKT-Norges kommunekartlegging 2014*.



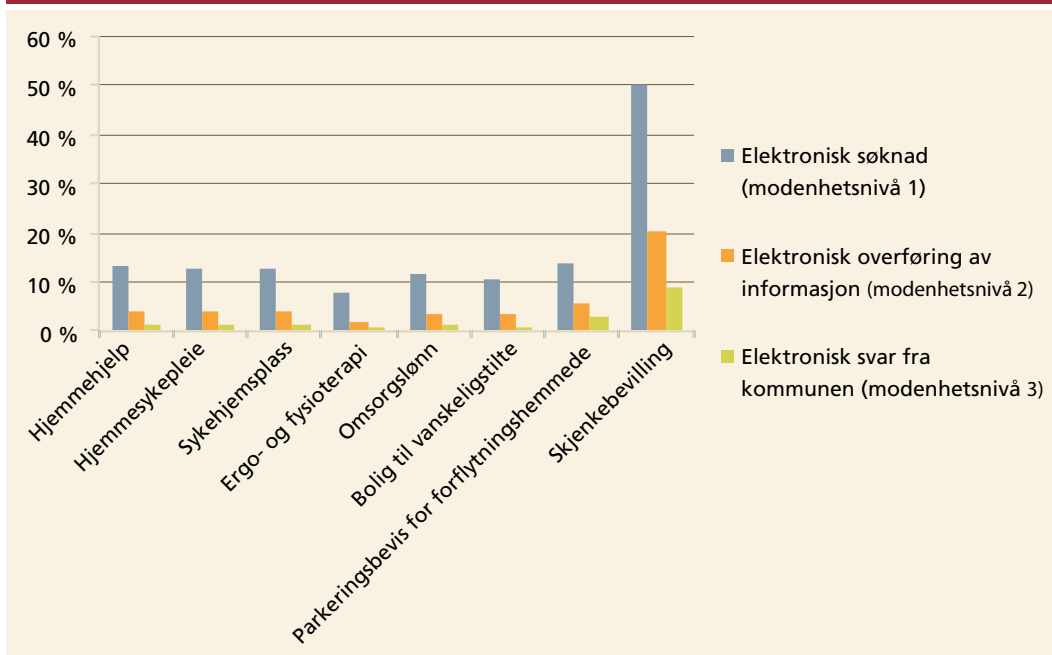
Av de tre områdene som Riksrevisjonen her har undersøkt, er tjenestene innen helse og velferd minst digitalisert.

Foto: Colourbox.com

Helse og velferd

Innen helse og velferd er 17 prosent av det potensielle antallet elektroniske søknads-skjemaer gjort tilgjengelig, jf. tabell 1. Figur 3 viser andelen kommuner som har digitalisert de utvalgte kommunale tjenestene på dette området, med fordeling på de tre modenhetsnivåene.

Figur 3 Andelen kommuner med digitalt førstevalg for de undersøkte tjenestene innen helse og velferd (i prosent, N = 261)*



* Verdiene for modenhetsnivå 1 viser til det totale antallet kommuner som har krysset av for dette svaralternativet. For modenhetsnivå 2 og modenhetsnivå 3 telles kun kommuner som også krysset av for de lavere modenhetsnivåene, altså henholdsvis nivå 1 og 2. Modenhetsnivå 1 anses her som en forutsetning for å kunne si at kommunen har startet digitalisering av tjenesten.

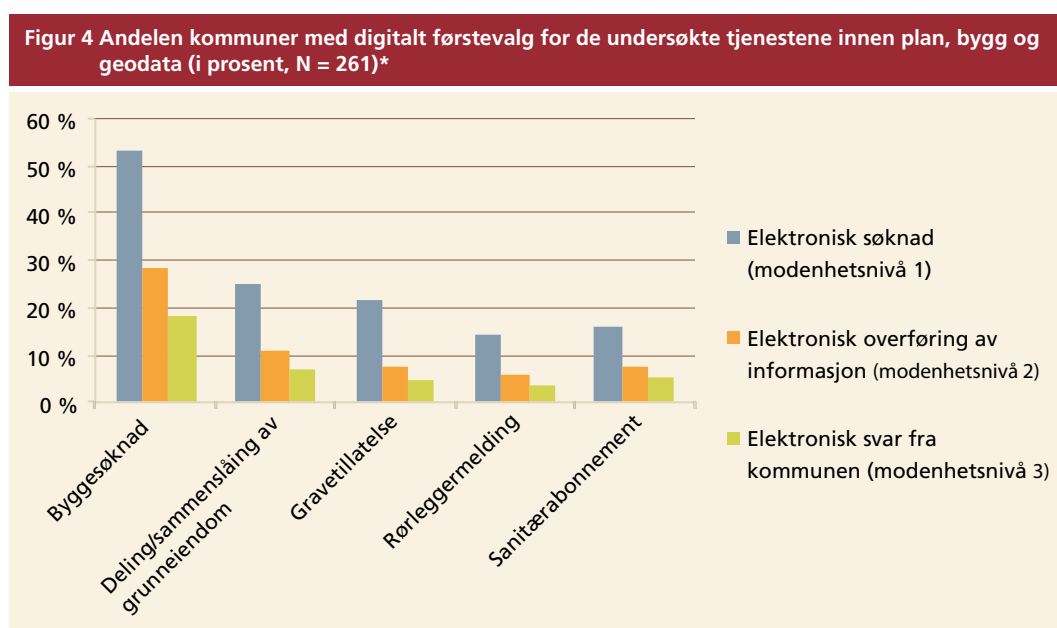
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

For én av åtte undersøkte tjenestene (skjenkebevilling) har 50 prosent av kommunene lansert elektronisk søknad (modenhetsnivå 1). For de syv resterende tjenestene oppgir mindre enn 15 prosent av de 261 kommunene at de tilbyr dette.

Det er betydelig færre kommuner som har digitalisert helse- og velferdstjenester på modenhetsnivå 2 enn på modenhetsnivå 1 (elektronisk søknad). Det er 64 prosent færre tjenester på modenhetsnivå 2 enn på modenhetsnivå 1. Dette viser at helse- og velferdsområdet er det området der færrest kommuner har startet digitaliseringen, og der de tilgjengelige digitale tjenestene i tillegg har lavest modenhet.

Plan, bygg og geodata

Innen plan, bygg og geodata er 27 prosent av mulig totalt antall elektroniske søknadsskjemaer gjort tilgjengelig, jf. tabell 1. Figur 4 viser andelen kommuner som har digitalisert de utvalgte kommunale tjenestene innen plan, bygg og geodata, med fordeling på hvert av de tre modenhetsnivåene.



* Verdiene for modenhetsnivå 1 viser til det totale antallet kommuner som har krysset av for dette svaralternativet. For modenhetsnivå 2 og modenhetsnivå 3 telles kun kommuner som også har krysset av for de lavere modenhetsnivåene, altså henholdsvis nivå 1 og 2. Modenhetsnivå 1 anses her som en forutsetning for å kunne si at kommunen har startet digitalisering av tjenesten.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene.

Byggesøknad er den tjenesten der flest kommuner (53 prosent) tilbyr elektronisk søknad innen plan, bygg og geodata. For de resterende fire tjenestene tilbys dette av 25 prosent av kommunene eller færre.

I likhet med de to øvrige tjenesteområdene viser spørreundersøkelsen at modenhetsnivået generelt er lavt. Mellom 53 prosent og 36 prosent av kommunene som har digitalisert søknadsskjemaet for de ulike tjenestene, har også lagt til rette for elektronisk dataoverføring til kommunens interne fagsystemer. 29 prosent av kommunene tilbyr digitale tjenester på modenhetsnivå 3 for én eller flere av de undersøkte tjenestene innenfor plan, bygg og geodata.



Byggesøknad er den tjenesten innen plan, bygg og geodata der flest kommuner tilbyr elektronisk søknad.

Foto: PetraD / Colourbox.com

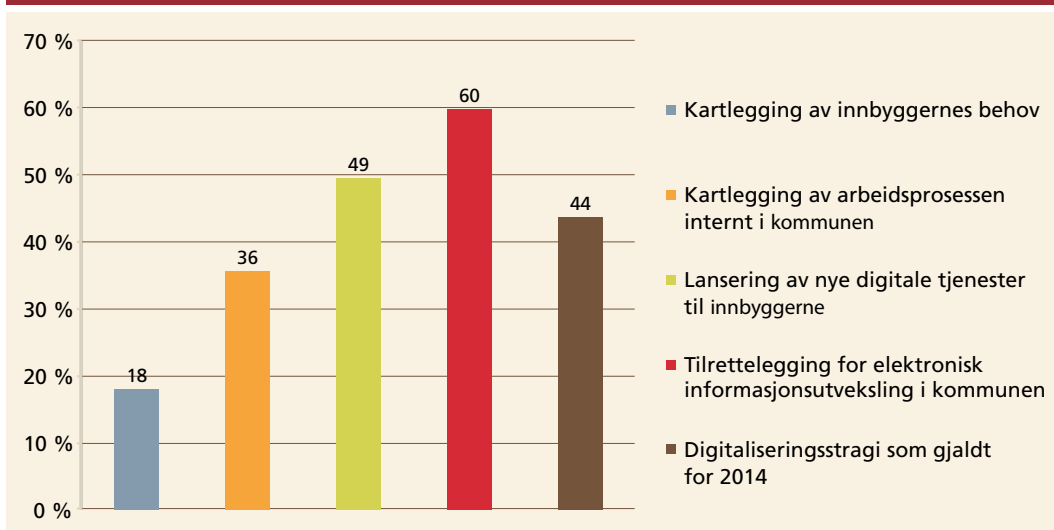
4.2 Digitaliseringstiltak i kommunene samlet

I spørreundersøkelsen er kommunene spurt om gjennomførte digitaliseringstiltak i 2014. Informasjon om gjennomførte tiltak i 2014 gir et bilde av aktivitetsnivået for kommunene samlet. Det er ikke undersøkt hva den enkelte kommune har gjort i foregående år eller planlagt for kommende år på området. Fire aktiviteter ble kartlagt:

- innbyggernes behov
- arbeidsprosesser internt i kommunen
- lansering av nye digitale tjenester til innbyggerne
- tilrettelegging for elektronisk datautveksling internt i kommunen

I tillegg ble kommunene spurt om de hadde en digitaliseringsstrategi som gjaldt for 2014, jf. figur 5.

Figur 5 Digitaliseringstiltak gjennomført av kommunene i 2014 (i prosent, N = 261)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

4.2.1 Kartlegging av innbyggernes behov og relevante arbeidsprosesser

Kartlegging av innbyggernes behov og relevante arbeidsprosesser internt i kommunen er anbefalt praksis i utviklingen av digitale tjenester. Det er henvist til dette i nasjonale og kommunale veiledere for ikt-arkitektur. Kartleggingene skal bidra til hensiktsmessig utforming av ikt-løsninger som svarer til brukernes behov for funksjonalitet og tilgjengelighet.⁴⁵

Undersøkelsen viser at 18 prosent av kommunene i 2014 kartla innbyggernes behov ved digitalisering av kommunale tjenester. 36 prosent kartla arbeidsprosesser internt i kommunen som ledd i digitaliseringen. Fordelingen er relativt lik på de tre undersøkte tjenesteområdene.

Flere store enn små og mellomstore kommuner gjennomførte kartlegginger. Mens 23 prosent av respondentene blant de små kommunene hadde gjennomført kartlegging av arbeidsprosesser internt i kommunen, var den tilsvarende andelen 41 prosent og 60 prosent blant mellomstore og store kommuner.

Det går også fram av KS sin eKommunekartlegging 2014 at mange kommuner ikke kartlegger behov i forkant av digitalisering. Av totalt 154 kommuner som besvarte KS sin kartlegging, oppga 37 prosent at de i liten grad kartla relevante arbeidsprosesser. 40 prosent svarte at de i noen grad gjorde dette, mens drøyt 10 prosent av kommunene svarte at de i stor eller meget stor grad kartla arbeidsprosessene. 65 prosent av kommunene oppga at kartlegging av arbeidsprosesser hadde ført til omlegging av ikt-løsninger eller organisatoriske endringer når de var blitt gjennomført.

4.2.2 Lansering av nye digitale løsninger

Halvparten av kommunene opplyser at de lanserte nye digitale tjenester til innbyggerne på ett eller flere av de undersøkte tjenesteområdene i 2014, jf. figur 5. Tabell 4 viser fordelingen av nye digitale tjenester i 2014 på tjenesteområde og kommune-størrelse.

45 Difi (2012) *Overordnede IT-arkitekturprinsipper for offentlig sektor*, versjon 2.1, september 2012; KS KommIT (2014) *Visjon, ambisjon og strategi for felles kommunal ikt-arkitektur*.

Tabell 4 Andelen kommuner som lanserte nye digitale kommunale tjenester i 2014 fordelt på tjenesteområde og kommunestørrelse (i prosent, N = 261)

Tjenesteområder	Små kommuner < 5000	Mellomstore kommuner 5000–20000	Store kommuner >20000	For kommunene samlet
Oppvekst og utdanning	23	33	58	32
Helse og velferd	13	21	24	17
Plan, bygg og geodata	25	39	64	36
Totalt	38	52	78	49

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

78 prosent av de store kommunene (35 av 45 kommuner) lanserte én eller flere nye digitale tjenester i 2014. Henholdsvis 52 prosent (46 av 88 kommuner) og 38 prosent (48 av 128 kommuner) av de mellomstore og små kommunene gjorde det samme. Generelt er andelen nye tjenester lavest innen helse og velferd, der 17 prosent av kommunene oppga at de lanserte nye tjenester i 2014. For oppvekst og utdanning og plan, bygg og geodata var andelen kommuner som lanserte nye digitale kommunale tjenester i 2014 på henholdsvis 32 prosent og 36 prosent for alle kommunene.

4.2.3 Tilrettelegging for elektronisk datautveksling

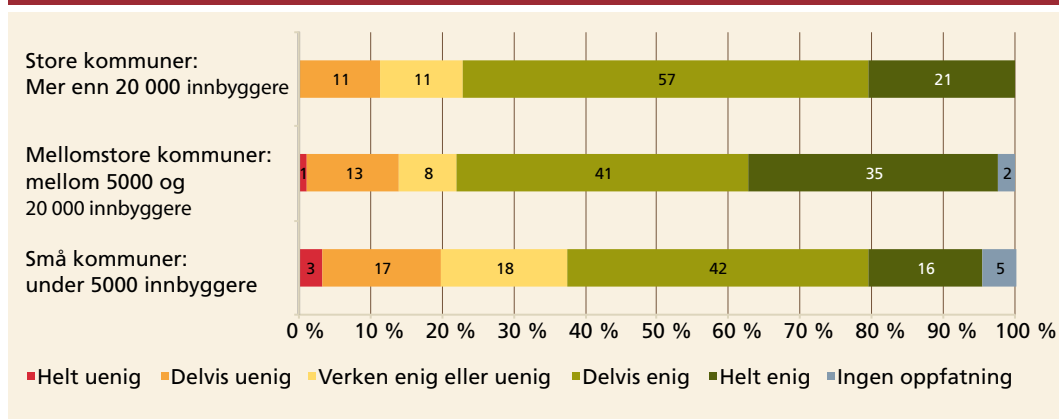
Tilrettelegging for elektronisk datautveksling mellom fagsystemer i kommunen ble gjennomført av 60 prosent av kommunene i 2014, jf. fig 5. Det gjør tilrettelegging for elektronisk datautveksling til det tiltaket som ble gjennomført av flest kommuner i 2014. Tilrettelegging for datautveksling mellom systemer er avgjørende for digitale tjenester på et høyt modenhetsnivå, og for at digitalisering skal kunne redusere den manuelle saksbehandlingen.

4.2.4 Digitaliseringsstrategi for 2014

44 prosent av kommunene hadde en digitaliseringsstrategi for 2014, jf. figur 5. Kommunestørrelse sammenfaller med om kommunen har en digitaliseringsstrategi. Mens 62 prosent av de store kommunene hadde en digitaliseringsstrategi for 2014, var tilsvarende tall for mellomstore og små kommuner henholdsvis 48 prosent og 34 prosent.

I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å opplyse hvordan de oppfattet at digitalisering av kommunale tjenester blir prioritert i kommunen. Den administrative ledelsen i 67 prosent av kommunene sa seg helt eller delvis enig i at digitalisering av kommunale tjenester er prioritert i kommunen. I 16 prosent av kommunene opplyste den administrative ledelsen at de er helt eller delvis uenig i at digitalisering av kommunale tjenester er prioritert. Figur 6 viser at andelen som oppgir at digitalisering er prioritert i kommunen, varierer med kommunestørrelse.

Figur 6 Andelen kommuner som oppgir at digitalisering er prioritert i kommunen (i prosent, N = 256)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 6 viser at andelen kommuner som er helt eller delvis uenig i at digitalisering av kommunale tjenester er prioritert, er større i de små kommunene (20 prosent) enn i de mellomstore (14 prosent) og store kommuner (11 prosent). Mens den administrative ledelsen i vel tre av fire av de store og mellomstore kommunene (78 og 76 prosent) er helt eller delvis enig i at digitalisering er prioritert i kommunen, er tilsvarende tall for de små kommunene 58 prosent.

4.3 I hvilken grad bruker og legger kommunene til rette for elektronisk datautveksling i sine digitale tjenester?

4.3.1 Kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene

Nasjonale felleskomponenter er fellesløsninger som alle offentlige virksomheter kan dra nytte av når de utvikler digitale tjenester. Tabell 5 viser kommunenes bruk av felleskomponentene. Behovet for å ta i bruk felleskomponentene varierer for de ulike tjenesteområdene ut fra egenskapene til komponentene. For eksempel vil matrikkelen være mest brukt på områdene plan, bygg og geodata, mens folkeregisteret vil være brukt mer jevnt på alle tjenesteområdene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet peker på at sektorspesifikke løsninger og standarder som er tilrettelagt av statlige virksomheter, som FEIDE, ByggSøk og Elektronisk meldingsutveksling i helsesektoren, også kan ha betydning for hvorvidt de nasjonale felleskomponentene brukes i kommunene.⁴⁶

46) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. Brev av 12. oktober 2015.

Tabell 5 Andelen kommuner som bruker de nasjonale felleskomponentene (i prosent, N = 261)

Felleskomponent	Oppvekst og utdanning	Helse og velferd	Plan, bygg og geodata	Ett av områdene*
Enhetsregisteret	13	13	42	47
Matrikkelen	3	2	83	85
Folkeregisteret	47	52	31	72
ID-porten	31	13	15	36
Altinn	21	25	25	32
En av komponentene*	64	62	84	

* En av komponentene viser til andelen kommuner som bruker én eller flere av felleskomponentene på det aktuelle tjenesteområdet. Ett av områdene viser til andelen kommuner som bruker den aktuelle felleskomponenten på ett eller flere tjenesteområder.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Tabell 5 viser at kommunene har tatt i bruk de nasjonale felleskomponentene i størst grad på tjenesteområdet plan, bygg og geodata. 84 prosent av kommunene har tatt i bruk én eller flere av felleskomponentene innen dette området. Eiendomsregisteret matrikkelen (83 prosent) er den klart mest brukte komponenten på plan- og bygningsområdet.

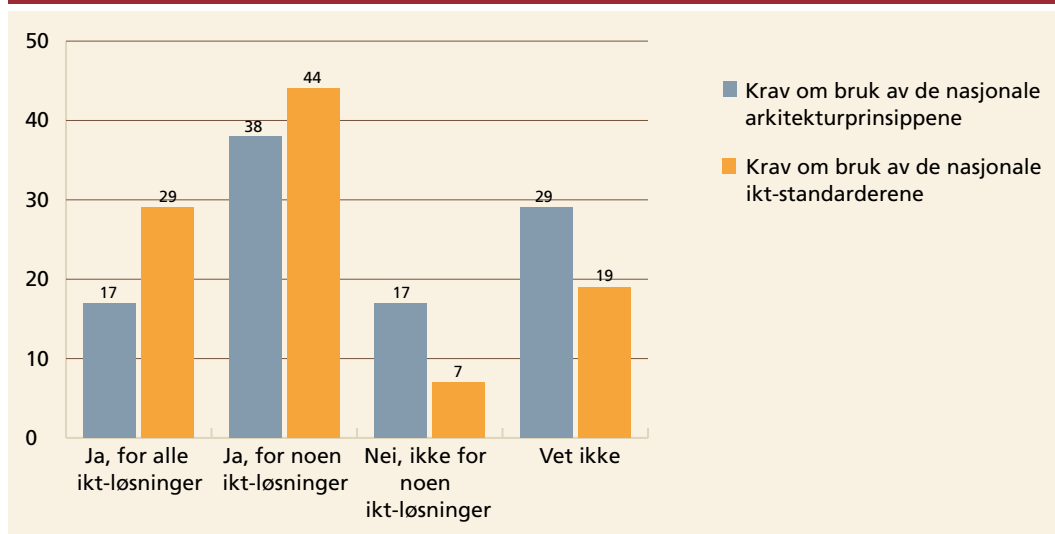
Matrikkelen er også den mest brukte felleskomponenten, uavhengig av tjenesteområde. Det skyldes i hovedsak at matrikkelen er svært mye brukt innen plan, bygg og geodata. Folkeregisteret er likevel den komponenten som brukes jevnest av kommunene, uavhengig av tjenesteområde. Folkeregisteret brukes av mellom 52 prosent (helse og velferd) og 31 prosent (plan, bygg og geodata) av kommunene.

Tallene som presenteres i tabell 5 tar ikke hensyn til om kommunene har digitalisert sine tjenester. Tallene omfatter dermed både bruk av komponentene direkte i digitale kommunale tjenester og i kommunenes interne saksbehandlingssystemer. Bakgrunns-tallene viser imidlertid at andelen kommuner som bruker felleskomponentene er noe høyere for kommuner som har digitalisert tjenester innen de tre tjenesteområdene enn for dem som ikke har gjort dette.

4.3.2 Kommunenes bruk av nasjonal ikt-arkitektur og ikt-standarder

Bruk av felles ikt-arkitektur og ikt-standarder forenkler datautvekslingen mellom datasystemer, og legger til rette for mer effektiv drift, videreutvikling og deling av data og ikt-løsninger på tvers av offentlig sektor. *Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning* stiller derfor nasjonale krav på området. Figur 7 viser andelen kommuner som stiller krav til bruk av de nasjonale arkitekturprinsippene og ikt-standardene ved nyutvikling og vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger.

Figur 7 Andelen kommuner som stiller krav til bruk av de nasjonale arkitekturprinsippene og ikt-standardene ved utvikling og vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger (i prosent, N = 261)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 7 viser at andelen kommuner som stiller krav om bruk av de nasjonale arkitekturprinsippene er mindre enn andelen kommuner som stiller krav om bruk av de nasjonale ikt-standardene ved utvikling og vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger. Både for arkitekturprinsippene og ikt-standardene er det imidlertid en relativt stor andel av kommunene, henholdsvis 29 prosent og 19 prosent, som har krysset av for at de ikke vet om kommunen stiller krav om bruk av disse ved utvikling og vesentlige endringer av eksisterende løsninger.

Bruk av arkitekturprinsippene

I spørreundersøkelsen oppgir 17 prosent av kommunene at de konsekvent stiller krav om bruk av de nasjonale arkitekturprinsippene ved utvikling og vesentlige endringer av eksisterende systemer. Like mange kommuner oppgir at de ikke stiller slike krav. Den administrative ledelsen i 38 prosent av kommunene (99 av 261 kommuner) opplyser at de stiller krav om bruk av de nasjonale arkitekturprinsippene for noen ikt-løsninger, mens 29 prosent svarer at de ikke vet om kommunen gjør dette.

Den administrative ledelsen i kommunene er også spurt om kommunene har definert en virksomhetsarkitektur som er i tråd med de nasjonale arkitekturprinsippene. Den administrative ledelsen i 17 av 261 kommuner (7 prosent av respondentene) svarer at de har definert en virksomhetsarkitektur i tråd med de nasjonale arkitekturprinsippene. 28 prosent av kommunene oppgir at dette delvis er gjort, mens den administrative ledelsen i 62 kommuner (24 prosent) svarer at de ikke vet om kommunen har gjort det. 41 prosent (108 av 261 kommuner) svarer at de ikke har definert en virksomhetsarkitektur i tråd med de nasjonale arkitekturprinsippene.

Bruk av ikt-standardene

På spørsmål om bruk av nasjonale ikt-standarder, oppgir 29 prosent av kommunene at de stiller krav om bruk av ikt-standardene for alle ikt-løsninger ved utvikling eller vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger. 44 prosent svarer at de stiller slike krav for noen ikt-løsninger. Syv prosent svarer at de ikke stiller krav om det, mens 19 prosent av respondentene ikke vet om kommunen gjør dette.

I KS sin eKommunekartlegging 2014 opplyser 32 prosent av kommunene at de i stor eller meget stor grad bruker nasjonale standarder i sine ikt-løsninger. 48 prosent oppgir at de i noen eller liten grad bruker standardene. Samtidig svarer 50 prosent av kommunene i undersøkelsen til KS at de stiller krav om bruk av nasjonale ikt-standarder eller felleskomponenter ved nyanskaffelser og vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger.

Gjenbruk av data på tvers av fagsystemer og saksområder

Bruk av felles ikt-arkitektur og ikt-standarder forenkler og er en forutsetning for gjenbruk av data på tvers av fagsystemer og saksområder. Gjenbruk er aktuelt for opplysninger som innbyggere og næringsliv har oppgitt til kommunen og dermed kan brukes på nytt for andre tjenester og saksområder. Spørreundersøkelsen til kommunene viser at 68 prosent svarer at det ikke er lagt til rette for gjenbruk av data innenfor noen av de undersøkte tjenestene.

Spørreundersøkelsen viser at gjenbruk av data på tvers av systemer og saksområder forekommer hyppigst innen oppvekst og utdanning, der 27 prosent av kommunene opplyser at det er lagt til rette for dette. Høyest er andelen for barnehageplass (23 prosent). Innen helse og velferd og plan, bygg og geodata er andelen henholdsvis 7 prosent og 14 prosent.

5 I hvilken grad har digitalisering av kommunale tjenester betydning for effektivitet og samhandling i kommunal tjenesteproduksjon?

5.1 Henter kommunene ut gevinster av digitaliseringen?

Gevinstrealisering handler i prosjektsammenheng om å oppnå de planlagte resultatene av et tiltak, med andre ord å lykkes med et prosjekt. Med gevinster menes her fordeler eller positive effekter som forventes oppnådd med et prosjekt eller tiltak. Gevinster kan være både kvantitative og kvalitative. Gevinstrealisering krever et helhetlig og systematisk arbeid som involverer både prosjekt og linjeorganisasjon.⁴⁷ Flere hjelpemidler er tilgjengelige for kommunene i deres arbeid med gevinstrealisering av digitaliseringsprosjekter, blant annet Difis *Prosjektveiviseren* og KommITs *Gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner*. De to hjelpemidlene kan brukes sammen i kommunenes arbeid med gevinstrealisering.⁴⁸

5.1.1 Tilnærming til gevinstrealisering i digitaliseringsarbeidet

Det går fram av spørreundersøkelsen til kommunene at 65 prosent av den administrative ledelsen i kommunene opplyser at de ikke arbeider systematisk med gevinstrealisering ved digitalisering av kommunale tjenester. Videre bruker få kommuner de verktøyene som Difi og KS tilbyr for gevinstrealisering. 20 prosent av kommunene opplyser at de bruker Difis prosjektveiviser til å hente ut ønsket gevinst av digitalisering av kommunale tjenester, mens 32 prosent oppgir at de bruker KommITs gevinstkokebok. På spørsmål om kommunene har kartlagt mulige gevinster av digitalisering av kommunale tjenester, svarer to kommuner at de har kartlagt dette for samtlige kommunale tjenester, mens 29 prosent av kommunene svarer at de ikke har kartlagt mulige gevinster for noen tjenester.

KS spurte i sin eKommunekartlegging 2014 om kommunene har planer for gevinstrealisering av digitaliseringsprosjekter. 25 prosent av kommunene oppga at de i stor eller meget stor grad hadde slike planer. 38 prosent av kommunene oppga at de i noen grad har planer for gevinstrealisering. Tendensen i datamaterialet samsvarer med resultatene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene om digitalisering av kommunale tjenester, der et flertall av kommunene svarer at de ikke arbeider systematisk med gevinstrealisering.

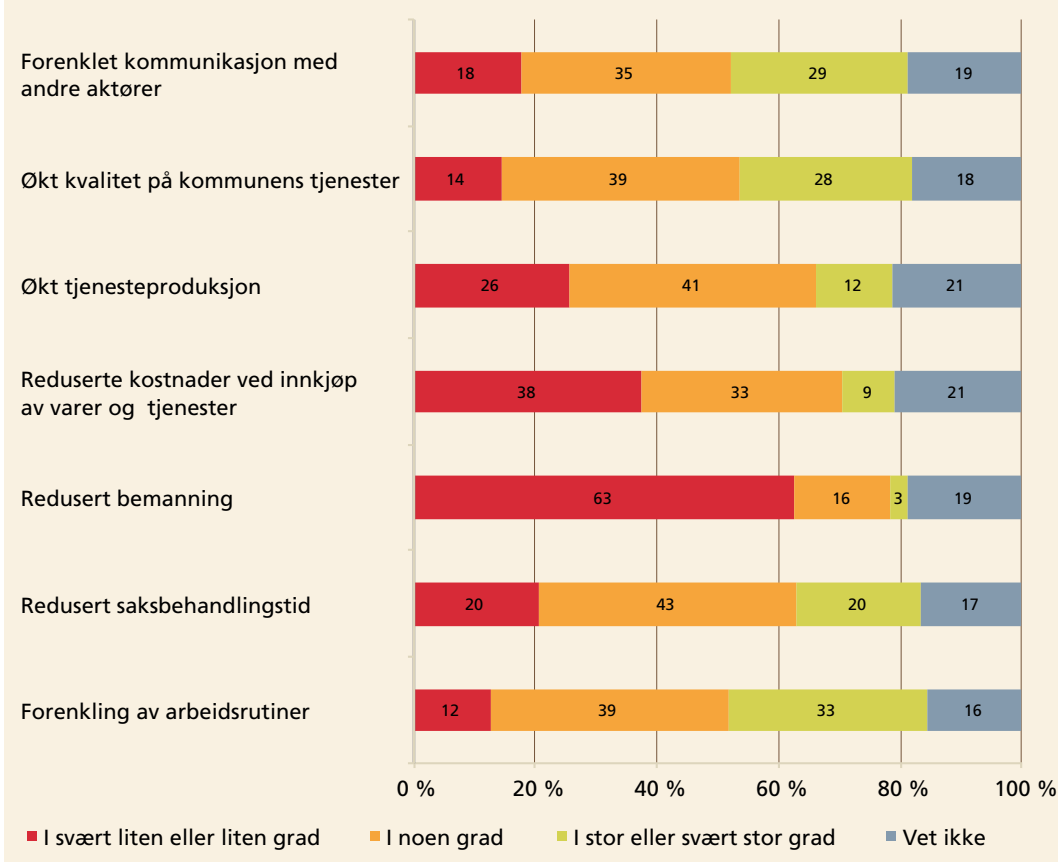
5.1.2 Endringer som følge av digitalisering

Den administrative ledelsen i kommunene ble i spørreundersøkelsen spurt om i hvilken grad digitalisering av kommunale tjenester har ført til endringer i form av forenklet kommunikasjon med andre aktører, økt kvalitet på kommunens tjenester, økt tjenesteproduksjon, reduserte kostnader, redusert bemanning, redusert saksbehandlingstid og forenklede arbeidsrutiner. Figur 8 oppsummerer hvordan ledelsen i kommunene vurderer dette.

47 Difi (2014) *Om prosjektveiviseren*. <http://www.prosjektveiviseren.no/om-prosjektveiviseren> [Hentedato 24. august 2015].

48 KS KommIT (2013) *Gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner*.

Figur 8 Andelen kommuner som rapporterer om endringer som følge av digitalisering av kommunale tjenester (i prosent, N = 261)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 8 viser at en stor andel av kommunene svarer at digitalisering i noen grad har ført til endringer for de undersøkte potensielle gevinstene av digitalisering. Med unntak av redusert bemanning svarer mellom 43 og 33 prosent av kommunene at digitalisering i noen grad har ført til positive endringer på de undersøkte områdene. Mellom 33 og 9 prosent av kommunene svarer at det har vært endringer i stor eller svært stor grad.

Kommunene har i størst grad oppnådd gevinster som forenklede arbeidsrutiner og forenklet kommunikasjon som følge av digitalisering. Også økt kvalitet på kommunens tjenester skårer relativt høyt. Digitalisering har i liten grad resultert i redusert bemanning og reduserte kostnader i kommunene. I mer enn seks av ti kommuner (63 prosent) opplyser den administrative ledelsen at kommunene i liten eller svært liten grad har redusert bemanningen som følge av digitalisering. Figuren viser videre at ledelsen i nesten fire av ti kommuner (38 prosent) svarer at de i liten eller svært liten grad har fått reduserte kostnader til innkjøp som følge av digitalisering.

Bergen kommune og de to interkommunale ikt-samarbeidene Drammensregionen IKT og Digitale Gardermoen IKS utdyper i intervjuer hvordan det arbeides med gevinstrealisering i kommunal sektor. Det framgår av intervjuene at det er vanskelig å måle økonomiske gevinster av digitaliseringsarbeidet. Ofte kan det dreie seg om å spare en liten prosentandel av en stilling. Gevinstene søkes derfor tatt ut gjennom tjenester med økt kvalitet og ved å frigjøre ressurser til andre oppgaver. I Bergen kommune inngås det gevinstavtaler der linjen i organisasjonen forplikter seg til å ta ut gevinsten i egen organisasjon. Det betyr at linjen endrer utførelsen av arbeidet. Samtidig peker

intervjuobjektene på at det kan være krevende å endre arbeidsprosesser i offentlig sektor.

Difi slår i sin strategi for perioden 2012–2015 fast at utvikling av digitale tjenester er en av de viktigste driverne for effektivisering og gode tjenester for brukerne. En digital forvaltning skal gi bedre tjenester for innbyggere og næringsliv og bidra til å frigjøre ressurser til områder der behovet er stort. Digitalisering av offentlig forvaltning skal på den måten gi betydelige gevinster, samtidig som befolkningen i økende grad forventer å kunne benytte digitale kanaler i kontakten med det offentlige.⁴⁹

5.2 Hvilken betydning har digitalisering av kommunale tjenester for innbyggere, næringsliv, kommuner og statlige virksomheter?

Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital Agenda for Norge* og Difis rapport *Digitalt førstevalg – kartlegging av hindringer og muligheter* viser at kommunesektoren står for en stor andel av de tjenestene som offentlig sektor leverer til innbyggere og næringsliv. Ifølge Difi vil derfor utviklingen av elektroniske tjenester fra kommunene være avgjørende for at offentlig sektor skal kunne realisere målet om at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for det offentliges kommunikasjon med innbyggere og næringsliv.⁵⁰

Produktivitetskommissjonen, oppnevnt av regjeringen for å fremme forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi, slår fast at det potensialet som ligger i bruk av ikt og digital kommunikasjon, må utnyttes bedre i offentlig sektor. Særlig trekker kommisjonen fram at samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og staten er nødvendig for å få effektive systemer for alle deler av kommunesektoren. Mer selvbetjening vil ifølge kommisjonen både være positivt for brukerne og øke effektiviteten i offentlig sektor. Kommisjonen viser videre til at bruk av ikt skal legge grunnlaget for lavere ressursbruk for dem som rapporterer eller sender søknader til det offentlige, gi lettere tilgang til informasjon, gi raskere svar og høyere produktivitet i forvaltningen.⁵¹

Resultater fra spørreundersøkelsen til kommunene viser at en stor andel av de digitale kommunale tjenestene ligger på modenhetsnivå 1 ved at de tilbyr elektronisk søknadsskjema. KS har pekt på at det finnes mange eksempler på kommuner som har brukervennlige digitale skjemaløsninger på nett, samtidig med at ansatte i kommunen skriver ut og arkiverer i papirform fordi kommunen ikke har etablert tilrettelegging for elektronisk datautveksling.⁵²

Difi peker på at det fra et brukerperspektiv er hensiktsmessig å tilby elektroniske tjenester selv om videre håndtering i virksomheten ikke er digitalisert. Digitale søknadsskjemaer fra det offentlige gjør tjenestene tilgjengelige på det utstyret brukeren har, og til det tidspunktet som passer brukeren. Økt brukertilgjengelighet og gode elektroniske tjenester kan også føre til effektivisering for kommunen, blant annet ved at kvaliteten på informasjonen som kommer inn, blir bedre, selv om den videre saksbehandlingen foregår med manuelle rutiner.⁵³ Den lave digitale modenheten til tjenestene reduserer imidlertid muligheten for gjenbruk av data på tvers av saksområder og fagsystemer. Det gjør at innbyggere og næringsliv må oppgi samme informasjon for hver av de kommunale tjenestene.

49) Difi (2011) *Difi-strategien 2012–2015*.

50) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3.

51) NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.

52) KS (2014) *KS' interessepolitiske posisjoner på digitaliseringsområdet*.

53) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – status for elektroniske tjenester i staten*. Rapport 2011:2.



Digitale tjenester er tilgjengelig på det utstyret brukeren har, og til det tidspunktet som passer brukeren.

Foto: Colourbox.com

Difi viser til at de store gevinstene ved digitalisering først vil komme når informasjon fra elektroniske skjemaer kan legges direkte inn i kommunens fagsystemer uten å gå veien om manuell behandling i kommunen (modenhetsnivå 2). Difi peker på at automatisk integrasjon mot bakenforliggende systemer i kommunene vil fjerne forsinkelser i saksbehandlingstiden knyttet til manuelle rutiner for sending og registrering av innkommende og utgående informasjon.⁵⁴

Difi viser til at når informasjonen fra brukerdialogen tas rett inn i korrekt fagsystem, legger det til rette for at det i størst mulig grad kan fattes vedtak basert på et forhåndsbestemt regelsett. I de tilfellene der det er behov for skjønn, må sakene automatisk kunne tildeles tilgjengelige saksbehandlere for manuell behandling. Automatisk regelstyrt behandling av saker der skjønn ikke er påkrevet, vil gi kortere saksbehandlingstid og frigjøre ressurser til andre oppgaver, og kan gi økt likebehandling og rettsikkerhet. Dette forutsetter imidlertid at lovverket på området er så tydelig at det ikke er behov for manuell saksbehandling. Det må også være mulig å utvise skjønn ved behov og ivareta hensynet til brukere med manglende digital kompetanse.

Automatisk overføring av data til kommunens fagsystemer vil også bidra til bedre datakvalitet i saksbehandlingen og effektivisere kommunens arbeid. Elektronisk svar (modenhetsnivå 3) kan redusere saksbehandlingstiden og ressursbruken ytterligere og gi større økonomiske besparelser.

54) Difi (2014) *Forvaltningsstandarder for nettbaserte tjenester*. Forstudierapport.

Faktaboks 1 viser et eksempel på en kommunal felleskomponent som tas i bruk i stadig flere kommuner, og som legger til rette for elektronisk svar.

Faktaboks 1 SvarUt – en gratis kommunal felleskomponent

SvarUt er et eksempel på en felles løsning for kommunesektoren. SvarUt gjør det mulig for kommuner å formidle digital post på en enkel måte til både innbyggere, næringsliv og offentlige og private organ. Løsningen kobles på aktuelle fagsystemer i kommunen, vanligvis sak- og arkivsystemet i virksomheten. Løsningen ble opprinnelig utviklet av Bergen kommune og forvaltes nå av KommIT. Løsningen finansieres blant annet gjennom medlemskontingenten som kommunene betaler til KommIT, og er gratis å bruke for kommunene. Den blir installert og driftet sentralt for alle kommuner og fylkeskommuner som ønsker å ta den i bruk. SvarUt tilbys også som kildekode.*

127 kommuner og 8 fylkeskommuner, som dekker 3,5 millioner innbyggere, har per mai 2015 inngått avtale om å bruke SvarUt. Per april 2015 er det sendt 185 000 forsendelser gjennom SvarUt. Det er gjort beregninger som viser store innsparinger ved å bruke SvarUt. Bergen kommune estimerte i 2013 besparelsen til 20 kroner per digitale utsending. SvarUt skal etter planen knyttes til Difis "Sikker digital post" 8. juni 2015.**

* A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Føyen Torkildsen AS (2015) *Framtidig organisering av IKT-samordning i kommunesektoren*.

** KS (2015) *Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT)*. Brev fra KS til landets rådmenn og fylkesrådmenn med informasjon om KS KommIT, 28. april 2015.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at i overkant av seks av ti kommuner er helt eller delvis enig i at kommunens saksbehandling preges av doble rutiner, det vil si både papirbaserte og digitale rutiner parallelt. Selv om målet er digitalt førstevalg i offentlig forvaltning, vil muligheten for å reservere seg mot digital kommunikasjon føre til at kommunen fortsatt til en viss grad vil måtte arbeide med både papirbaserte og digitale rutiner parallelt.

Felleskomponentene Digital postkasse og Altinn legger til rette for digital kommunikasjon som hovedregel når stat og kommune skal kommunisere med innbyggere og næringsliv. Innbyggerne må aktivt reservere seg mot digital kommunikasjon gjennom kontaktregisteret for å kunne kommunisere med forvaltningen på papir. Dagens ordning skiller ikke mellom offentlige tjenester når en person reserverer seg mot digital post fra det offentlige. Reservasjonen er generell og gjelder for all offentlig virksomhet som reguleres av forvaltningsloven, det vil si alle tjenester fra stat og kommune.⁵⁵

Faktaboks 2 beskriver obligatorisk førstevalg i Danmark der Borgerservice er et tilbud til de innbyggerne som ikke kan ta i bruk digitale selvbetjeningsløsninger.

55) Difi (2015) *Regelverk for digital kommunikasjon*. <https://www.difi.no/veiledning/ikt-og-digitalisering/regelverk-digital-kommunikasjon> [Hentet dato 24. august 2015].

Faktaboks 2 Obligatorisk digitalt førstevalg i Danmark og Borgerservice

Et av de viktigste måltallene i den gjeldende digitaliseringsstrategien i Danmark er at 80 prosent av innbyggernes og virksomhetenes kommunikasjon med det offentlige skal foregå digitalt innen utgangen av 2015. For å støtte dette målet ble det obligatorisk for innbyggerne å bruke den digitale postkassen fra 1. november 2014. Bare dersom det foreligger særlige forhold som gjør at en innbygger ikke kan ta i bruk digitale selvbetjeningsløsninger, skal innbyggeren betjenes på en ikke-digital måte. Innbyggere som har problemer med å gjennomføre digital selvbetjening, skal få hjelp og støtte på Borgerservice.

Borgerservice er i Københavns Kommune en del av Kultur- og Fritidsforvaltningen og har ansvaret for kontakt med innbyggerne og for digital kommunikasjon. Det er flere kontaktsentre i Københavns Kommune. Kontakt skjer via e-post, telefon eller personlig oppmøte. Ved å flytte Borgerservice til fritidsforvaltningen legges det vekt på å innføre digitale kommunale tjenester i institusjoner som bibliotek, kulturhus og svømmehaller.

I Danmark er nettsiden borger.dk innbyggernes samlede digitale inngang til offentlig sektor. Borger.dk er et samarbeidsprosjekt mellom staten, Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner, og inneholder nå rundt 1900 offentlige selvbetjeningsløsninger.

Digitaliseringsstyrelsen peker i intervju på den fellesoffentlige portalen borger.dk som et særlig vellykket digitaliseringsprosjekt i Danmark. Formålet har vært å lage én nettside som innbyggerne kan bruke når de ønsker å komme i kontakt med myndighetene, enten det er stat, region eller kommune som har ansvaret for tjenesten.

Kilde: Intervju med Digitaliseringsstyrelsen 24. november 2014.

I Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital Agenda for Norge* vises det til at en rekke viktige offentlige reformer avhenger mye av at kommunene klarer å gjennomføre sin del av arbeidet, som samhandlingsreformen og NAV-reformen. Mange offentlige virksomheter har behov for å hente data fra andre virksomheter for å kunne tilby effektive elektroniske tjenester til sine brukere. Dette krever elektronisk samhandling mellom ulike etater.⁵⁶ Et lavt digitaliseringsnivå i deler av kommunesektoren kan få konsekvenser for statlige virksomheter som kommuniserer med kommunene. Statlige virksomheter som har kommet langt i digitaliseringsarbeidet, kan bli nødt til å kommunisere manuelt med kommuner som har lav digital modenhet.⁵⁷

Produktivitetskommisjonen peker på at ikt er et område der kompetansebehovet og investeringskostnadene kan overstige de mulige gevinstene for den enkelte kommune. Det er en stor utfordring at gevinstene som følger med digitaliseringsarbeidet, på mange områder ligger på samfunnsnivå, mens investeringene og kostnadene må tas i den enkelte kommune. Kommisjonen peker i den sammenheng på at det bør legges økt vekt på å utnytte stordriftsfordeler og synergier gjennom å samordne mer standardiserte oppgaver i fellestjenester, fellesregistre og felleskomponenter.⁵⁸

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at Byggesøknad er den tjenesten der flest kommuner (53 prosent) tilbyr elektronisk søknad. Faktaboks 3 beskriver et samarbeid mellom stat og kommune om felles digitale tjenester på plan- og bygningsområdet.

56) Difi (2014) *Forvaltningsstandarder for nettbaserte tjenester*. Forstudierapport.

57) Difi (2013) *Meldingsutveksling internt i forvaltningen*. Rapport 2013:13.

58) NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.

The diagram, titled "BYGGNETT En strategi for fremtidens digitale byggsektor", illustrates a strategic approach. It features three icons at the top: "Brukerretting" (User-oriented), "Selvbetjening" (Self-service), and "Samhandling" (Collaboration). These three elements are grouped by a horizontal line, with a vertical arrow pointing down to the text: "Enklere, effektive og forutsigbare tjenester i hele byggverkets levetid" (Simpler, effective and predictable services throughout the entire building's lifecycle). In the top right corner, there is a logo for "DIREKTORATET FOR BYGGKVALITET".

ByggNett-strategien er et eksempel på samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter, byggenæringen og ikt-leverandører, og har som mål å legge til rette for økt samhandling ved at informasjon deles effektivt på tvers av virksomheter. ByggNett skal være en strategi for framtidens digitale byggsektor og gir en beskrivelse av arbeidet for å nå målet om digitalisering av byggsektoren. Digitalisering skal bidra til enklere og mer effektive byggeprosesser og større forutsigbarhet og innovasjon i byggsektoren.

En viktig prioritet i ByggNett-strategien er å digitalisere byggesaksprosessen i kommunene. Strategien legger vekt på at det skal utvikles gode digitale verktøy og selvbetjeningsløsninger som reduserer behovet for manuell og papirbasert sakshåndtering. Strategien legger også vekt på at nasjonale felleskomponenter og arkitekturprinsipper skal legges til grunn.

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har de siste ti årene utviklet og forvaltet ByggSøk, et system for elektronisk søknad i byggesaker. ByggSøk er den nasjonale løsningen for elektronisk kommunikasjon i plan- og byggesaker, og gir innbyggerne mulighet til å sende søknaden elektronisk til kommunen. ByggSøk kan brukes av alle og er gratis. Prop. 1 S (2015–2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* viser at 306 kommuner er knyttet til ByggSøk, og at omkring 75 prosent av alle byggesaker utarbeides i dette systemet.

Kilder: Direktoratet for byggkvalitet (2015) *Byggnett* og (2014) *ByggNett. En strategi for fremtidens digitale byggsektor*

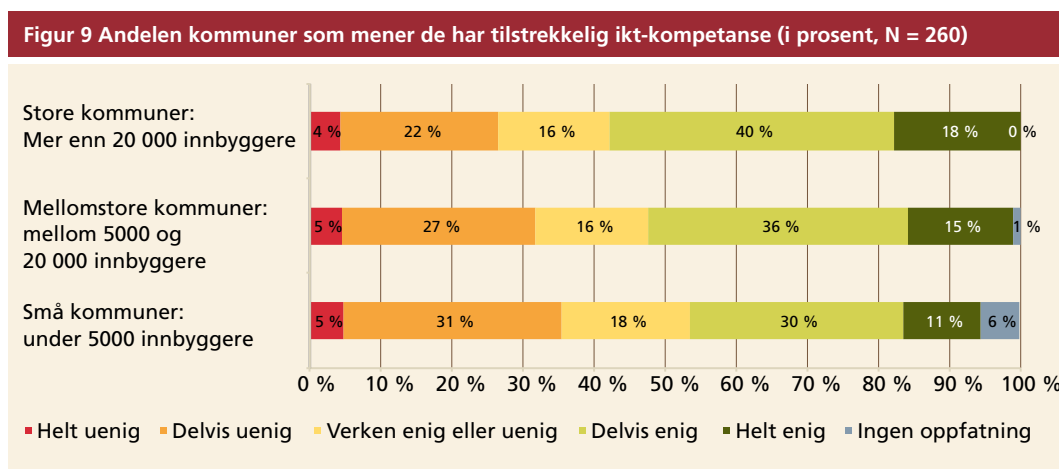
Kommunal- og moderniseringsdepartementet peker i intervju på at ingen av tiltakene i ByggNett-strategien er obligatoriske for kommunene. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er derfor helt avhengig av at den enkelte kommune anskaffer og bruker strategien for at løsningen skal få effekt. KommIT bidrar i prosjektet med økonomisk støtte fra direktoratet. Departementet peker også på at Direktoratet for byggkvalitet gjennom ByggSøk erfarte at skillet mellom stat og kommune og forskjeller i de digitale løsningene skapte problemer med å realisere gevinster av prosjektet. I arbeidet med ByggNett-strategien har Direktoratet for byggkvalitet derfor valgt å inkludere kommunene mer aktivt enn tidligere.

6 Hvilke mulige hindringer finnes for digitalisering av kommunale tjenester?

6.1 Hvilken kapasitet har kommunene i digitaliseringsarbeidet?

6.1.1 Kommunenes kompetanse i digitaliseringsarbeidet

Spørreundersøkelsen viser at den administrative ledelsen i mange kommuner ikke opplever å ha tilstrekkelig kompetanse til å digitalisere kommunens tjenester. Det gjelder både teknisk ikt-kompetanse og strategisk kompetanse om hvordan ikt kan brukes i tjenesteproduksjonen. Figur 9 viser at opplevelsen av egen ikt-kompetanse varierer ut fra størrelsen på kommunene.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 9 viser at mens administrativ ledelse i nesten seks av ti store kommuner er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelig ikt-kompetanse, er ledelsen i rundt fire av ti små kommuner helt eller delvis enig i denne påstanden.

KS er bekymret for de digitale forskjellene mellom kommunene, og framhever at små kommuner og utkantkommuner ser ut til å ha de største utfordringene med å etablere store nok fagmiljøer på ikt-området.⁵⁹ Erfaringen og kunnskapen om digitaliseringsprosjekter og implementering av ny teknologi er svært begrenset i kommunal sektor, og særlig i mange små og mellomstore kommuner.⁶⁰ Difi peker i intervju på at de opplever at bredden i de utfordringene kommunene står overfor på digitaliseringsområdet, er så store at det nesten ikke er mulig for de minste kommunene å klare det alene. Difi viser til at de gjennom arbeidet med å styrke den digitale kompetansen til ledere i offentlig sektor, har erfart at det finnes et stort behov for økt kompetanse på rådmannsnivå i kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det er en utfordring at det er store forskjeller i kompetanse mellom kommunene på digitaliseringsområdet. Mange små kommuner har etter departementets vurdering ikke forutsetninger for selv å legge om til digitale tjenester. Med den bredden av oppgaver kommunene har, stilles det store krav til kompetanse og ressurser i den enkelte kommune for å kunne digitalisere tjenestetilbudet.

59) KS (2013) *IKT og digitale tjenester i kommunesektoren*. Faktaark kommunestruktur.

60) A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Føyen Torkildsen AS (2015) *Framtidig organisering av IKT-samordning i kommunesektoren*.



Bergen er en stor kommune på cirka 275 000 innbyggere, og har utviklet SvarUT som nå er en kommunal felleskomponent eid av KomamIT

Foto: Hilde Kari / flickr.com

6.1.2 Økonomiske hindringer for digitalisering av kommunale tjenester

I spørreundersøkelsen til kommunene kommer det fram at den administrative ledelsen i 45 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i at kostnadene ved å digitalisere tjenester er for høye til at kommunen prioriterer det. Ledelsen i 30 prosent av kommunene er helt eller delvis uenig i påstanden. Svarene varierer etter kommune-størrelse ved at den administrative ledelsen i halvparten (50 prosent) av de små kommunene oppgir at kostnadene ved å digitalisere tjenester er for høye til at kommunen prioriterer det. Til sammenligning oppgir en av tre (33 prosent) store kommuner det samme.

KS framhever i intervju at det i mange kommuner kan være krevende å få kommunestyret til å se verdien av å digitalisere. Også i en utredning på oppdrag fra KS våren 2015 pekes det på at en del kommuner utelukkende opplever ikt som en kostnad de gjerne skulle vært foruten. En presset ressursituasjon og svak kompetanse gjør at digitaliseringsarbeidet mangler forankring hos ledelsen i mange kommuner.⁶¹ KS opplyser likevel at stadig flere kommuner har sett at det er en avhengighet mellom tjenesteproduksjonen og teknologien, og dermed har erkjent at de er avhengig av teknologi for å kunne levere tjenester til innbyggerne på en effektiv måte. I intervju opplyser det interkommunale ikt-samarbeidet Digitale Gardermoen IKS at kommunene i en situasjon med begrenset økonomisk handlingsrom oppfatter det som helt nødvendig å digitalisere for å frigjøre ressurser.

I spørreundersøkelsen svarer den administrative ledelsen i 58 prosent av kommunene at de mener digitalisering er kostnadskrevende på grunn av eksisterende leverandør-bindinger. 16 prosent av kommunene er helt eller delvis uenig i påstanden. Mangel på standardiserte grensesnitt mellom ulike fagsystemer og store integrasjonskostnader ved bytte av ikt-systemer gjør det komplisert å integrere ikt-løsningene mellom

61) A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Føyen Torkildsen AS (2015) *Framtidig organisering av IKT-samordning i kommune-sektoren*.

kommuner. Det interkommunale ikt-samarbeidet Drammensregionen IKT peker i intervju på at integrasjonskostnadene ved å bytte fagsystem kan komme opp i mellom 0,5 og 1 mill. kroner og ta opp til et halvt år. Det kan føre til at kommuner blir svært tett knyttet til enkelte leverandører av ikt-systemer.

Ifølge KS har også store kommuner utfordringer med å få tilgang til nødvendige ressurser til digitaliseringsarbeidet.⁶² En rapport utarbeidet i 2011 på oppdrag fra statlige og kommunale myndigheter viser at det i hovedsak bare er de store kommunene og enkelte interkommunale ikt-samarbeid som har ressurser til å ta de nødvendige investeringene i ikt-systemer.⁶³

KS pekte i 2011 på at det er samfunnsøkonomisk ulønnsomt at alle landets kommuner driver eget utviklingsarbeid på ikt-området. Dersom hver enkelt kommune skal realisere målet om digitalt førstevalg, vil det bli svært kostbart for samfunnet. Særlig kostbart er det at mange kommuner hver for seg gjør tilnærmet like ikt-anskaffelser og driver parallelle utviklingsaktiviteter. Mer samarbeid og samordning vil i tillegg kunne redusere behovet for ikt-kompetanse i den enkelte kommune.⁶⁴

6.1.3 Utfordringer ved kommunenes ikt-anskaffelser

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at den administrative ledelsen i vel fire av ti kommuner (44 prosent) mener at de har tilstrekkelig bestillerkompetanse til å anskaffe ikt-systemer i tråd med kommunens behov. Det betyr at ledelsen i over halvparten av kommunene enten ikke mener eller er usikre på om de har tilstrekkelig bestillerkompetanse til å anskaffe ikt-systemer. Blant de små og mellomstore kommunene er henholdsvis 39 og 44 prosent helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelig bestillerkompetanse. Til sammenligning opplever ledelsen i 56 prosent av de store kommunene å ha tilstrekkelig bestillerkompetanse.

KS har pekt på at manglende strategi- og bestillerkompetanse innen ikt i kommunesektoren har ført til at mange kommuner har kommet i et avhengighetsforhold til leverandørene.⁶⁵ I intervjuene med Bergen kommune og de to interkommunale ikt-samarbeidene pekes det på at kommunene i for liten grad har klart å stå sammen og stille felles krav til leverandørene.

En gjennomsnittlig kommune har mellom 180 og 200 ikt-systemer i daglig bruk. Store kommuner kan ha opp mot 600 ikt-systemer.⁶⁶ Kompleksiteten i systemene er svært stor, og situasjonen kompliseres ytterligere av at mange kommuner bruker systemer som er utdatert slik at det er tekniske begrensninger for tilpasninger til dagens behov.⁶⁷ En stor leverandør av ikt-systemer til kommunal sektor peker i intervju på at mange kommuner har så gamle fagsystemer at det begrenser muligheten for videre utvikling. Eldre fagsystemer og ikt-løsninger egner seg som regel ikke særlig godt for utvikling av elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv.⁶⁸

To rapporter om ikt-utviklingen i kommunal sektor bestilt av KS, en fra Rambøll Management Consulting AS og en fra A-2 Norge AS, dokumenterer at de mange og ulike ikt-løsningene i kommunal sektor vanskeliggjør samhandling på tvers av organisasjonsgrensene. Deling av data mellom ulike ikt-systemer beskrives som et gjennomgående problem. Det pekes på at markedsløsningene for kommunemarkedet tradisjonelt har vært utviklet uten hensyn til tjenesteorientering, og at det derfor har

62) KS (2011) *Notat til konsultasjonsmøte med Kommunal- og regionaldepartementet*, 23. august 2011.

63) Devoteam daVinci (2011) *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor*.

64) KS (2011) *Notat til konsultasjonsmøte med Kommunal- og regionaldepartementet*, 23. august 2011.

65) KS (2013) *IKT og digitale tjenester i kommunesektoren*. Faktaark kommunestruktur.

66) KS (2015) *Kommunereformen: Fagkunnskap, arenaer og verktøy fra KS*.

67) KS (2013) *Digitaliseringsstrategi 2013–2016 for kommuner og fylkeskommuner*.

68) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3.

vært krevende eller umulig å integrere med andre løsninger. Konsekvensen har ifølge rapportene ofte blitt at innkjøpte systemer i liten grad støtter dataflyt og samhandling innad i kommunen, mellom kommuner og mellom kommunene og staten.⁶⁹

I rapportene framheves det som nødvendig at leverandørene involveres tettere i digitaliseringsarbeidet og forpliktet til å ta i bruk åpne standarder, forvaltningsstandarder og felleskomponenter i sine løsninger. Det framholdes som ønskelig at leverandørene av ikt-systemer i større grad enn i dag sikrer at nyinnkjøpte systemer på en enkel måte lar seg integrere med eksisterende systemer i kommunene og med de systemene som finnes i staten, slik at ikt-løsningene i størst mulig grad kan utveksle data på en sømløs måte. Dette vil ifølge rapportene både kreve mer kompetente kommunale bestillere og at kommunene faktisk stiller krav om bruk av de standardene som finnes.

Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at de nasjonale arkitekturprinsippene og ikt-standardene i liten grad er kjent i ledelsen i kommunene, se kapittel 4.3.2. Mange kommuner har ikke definert en egen virksomhetsarkitektur som er i tråd med arkitekturprinsippene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker i intervju at arkitekturprinsippene først vil virke etter hensikten når den enkelte offentlige virksomhet definerer en egen virksomhetsarkitektur som er i tråd med de nasjonale arkitekturprinsippene.

Det synes å være liten kunnskap om innholdet i og betydningen av de nasjonale standardene og prinsippene, noe som gir høy risiko for at kommunene anskaffer ikt-systemer som ikke kan samhandle med systemene som brukes i andre offentlige virksomheter.

Både Skate-utvalget og KS viser til at større grad av felles kommunal ikt-arkitektur og standardiserte grensesnitt er en forutsetning for at de lokale fagsystemene i kommunene skal kunne samhandle digitalt med nasjonale fellesløsninger og registre, slik at innbyggere og næringsliv kan oppleve at det offentliges digitale tjenester kommuniserer bedre.⁷⁰ Økt bruk av åpne standarder vil motvirke leverandøravhengighet og kunne skape større konkurranse i leverandørmarkedet. KS har derfor satt i gang et arbeid med å etablere en felles kommunal ikt-arkitektur i form av et rammeverk som beskriver hvordan kommunenes egne fag- og støttesystemer bør kommunisere med nasjonale fellesløsninger og grunnregistre.⁷¹

Disse momentene utdypes i intervju med en ledende leverandør av ikt-løsninger til kommunal sektor. Leverandøren peker på at dagens system, der hver enkelt kommune har et selvstendig ansvar for å digitalisere sine tjenester, fører til et mangfold av løsninger. Leverandøren opplever at kommunene er svært kostnadsbevisste i sin tilnærming til ikt-anskaffelser. Det kan være positivt, men går ifølge leverandøren ofte på bekostning av kvalitet, brukerbehov og helhetlige løsninger som kan kommunisere med hverandre. Leverandøren opplever at kommunene i liten grad er opptatt av at løsningene som anskaffes, skal være basert på åpne standarder.

I styringsdokumentet for KommIT ble det satt som et resultatmål at KommIT skal stille krav til leverandørene gjennom leverandørutvikling.⁷² I midtveisevalueringen av KommIT fra november 2014 blir det framhevet at KommIT ser ut til å mangle

69) Rambøll Management Consulting AS (2014) *Modeller for samordnet ikt-utvikling i kommunesektoren*; A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Føyen Torkildsen AS (2015) *Framtidig organisering av IKT-samordning i kommunesektoren*.

70) KS (2014) *Visjon, ambisjon og strategi for felles kommunal IKT-arkitektur*; Skate (2014) *Veikart for nasjonale felleskomponenter*.

71) A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Føyen Torkildsen AS (2015) *Framtidig organisering av IKT-samordning i kommunesektoren*.

72) KS (2012) *Styringsdokument for KommIT*.

tilstrekkelig autoritet og mandat til å være den parten som stiller krav til leverandørene. Det at hver enkelt kommune kan gjennomføre selvstendige ikt-anskaffelser, gjør ifølge evalueringen at KommIT ikke har hatt mandat til å forhandle fram avtaler med leverandører, og leverandørene har derfor vært i tvil om KommIT er korrekt samarbeidspartner/motpart.⁷³

Målet i styringsdokumentet om at KommIT skal etablere et bestillernetzverk for å gjøre kommunene i stand til å bli bedre bestillere, dyktigere til å utarbeide kravspesifikasjoner og til å opptre mer profesjonelt i møte med leverandørene, er per juni 2015 ikke iverksatt. A-2 Norge AS peker på at det foreløpig ikke har vært mye spor av et aktivt leverandørutviklingssamarbeid fra KommIT-programmet.⁷⁴ Det er ikke nødvendigvis fordi KommIT har mislykkes på dette feltet, men fordi KommIT har vært et program med svært mange og kompliserte oppgaver og i tillegg hatt begrensede ressurser.⁷⁵

På den annen side har KS og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) gjennom Nasjonalt program for leverandørutvikling tatt initiativ til leverandørdialogmøter der kommuner og leverandører kan møtes i forkant av anskaffelser. Hensikten er blant annet å sikre at kommunens behov blir tydelig definert og gi leverandørene mulighet til å tilby den best mulige løsningen.⁷⁶

Faktaboks 4 viser hvordan samarbeidet mellom kommunene og ikt-leverandører er organisert i Danmark.

Faktaboks 4 Felleskommunale anbud i danske kommuner

I økonomiavtalen mellom den danske regjeringen og Kommunernes Landsforening (KL) for 2013 ble det slått fast at ikt-løsninger på områder som kontanthjelp, sykedagspenger og saksinnsyn fra innbyggerne best utvikles som landsdekkende løsninger. Det vil si at alle danske kommuner står bak anbudene og tar i bruk de samme løsningene. Løsningene som anskaffes skal bygge på en felleskommunal rammearkitektur med et felles sett av prinsipper og standarder.* Samtlige 98 danske kommuner har sluttet seg til den felleskommunale anbudsutlysningen på disse områdene.

Hensikten med et felleskommunalt anskaffelsessystem for ikt-løsninger er å sikre at kommunene får bedre og billigere løsninger, og at forvaltningen blir mer effektiv ved at systemene kan kommunisere godt med hverandre på tvers av kommuner og forvaltningsnivåer. En annen viktig årsak til det nye anskaffelsessystemet er å stimulere leverandørmarkedet til økt konkurranse og mer innovative løsninger etter at det tidligere kommunalt eide ikt-selskapet Kommunedata, som i hovedsak hadde monopol på ikt-systemer til danske kommuner, ble privatisert i 2009.

De felleskommunale anbudene gjennomføres av KOMBIT, som er et datterselskap av KL. KOMBIT ivaretar de felleskommunale anbudene og leverandørstyringen for kommunene, blant annet for å sikre at alle leveranser oppfyller de fellesoffentlige kravene til standarder og arkitektur. Våren 2015 har KOMBIT anskaffet løsninger på de tre prioriterte områdene kontanthjelp, sykedagspenger og saksinnsyn fra innbyggerne, slik det ble fastsatt i økonomiavtalen. De felleskommunale systemene prøves ut i 25 pilotkommuner, før de etter planen skal innføres og tas i bruk i samtlige kommuner.**

* Regeringen og Kommunernes Landsforening (2012) *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*.

** KOMBIT (2015) *Baggrundsnotat om tilslutning til de fælleskommunale udbud på monopolområdet*.

73) Rambøll Management Consulting AS (2014) *Modeller for samordnet ikt-utvikling i kommunesektoren*.

74) A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Føyen Torkildsen AS (2015) *Framtidig organisering av IKT-samordning i kommunesektoren*.

75) Rambøll Management Consulting AS (2014) *Modeller for samordnet ikt-utvikling i kommunesektoren*.

76) NHO og KS (2010) *Nasjonalt program for leverandørutvikling. Innovative offentlige anskaffelser*.

Faktaboks 4 viser at den danske ordningen med felleskommunale tilbud ligner de målene KS har satt i styringsdokumentet for KommIT og i strategidokumentet for felles kommunal ikt-arkitektur. KS bruker barnehagesøknad som eksempel og viser at målet er at det tilbys en digital tjeneste for barnehagesøknad som alle kommuner kan bruke, samtidig som regelsettet i barnehagesøknadstjenesten kan tilpasses nasjonale og lokalpolitiske vedtatte regler. Komponentene som tilbys, skal bygge på felles grensesnitt og standarder som sørger for at informasjonen mellom nasjonale felleskomponenter, registre og kommunenes fagsystemer flyter godt.⁷⁷ Disse målene er ifølge rapporten om ikt-utviklingen i kommunesektoren høsten 2014, oppnådd i svært begrenset grad, og utbredelsen av standarder og felleskomponenter for kommunesektoren går langsomt.⁷⁸

6.1.4 Interkommunale ikt-samarbeid

I spørreundersøkelsen opplyser 73 prosent av kommunene at de deltar i et interkommunalt ikt-samarbeid. Flertallet av disse deltar enten i et interkommunalt ikt-samarbeid i samsvar med *lov om kommuner og fylkeskommuner* § 27 (45 prosent), et vertskommunesamarbeid som angitt i § 28-1 (39 prosent) eller et interkommunalt selskap (ti prosent). Spørreundersøkelsen viser at kommunene samarbeider mest om utvikling og drift av teknisk infrastruktur, drift av fagsystemer og ikt-anskaffelser. I kommuner som deltar i et interkommunalt ikt-samarbeid, utføres alle disse oppgavene i over 80 prosent av ikt-samarbeidene.

Av kommunene som deltar i et interkommunalt ikt-samarbeid, oppgir 38 prosent at ikt-samarbeidet utvikler digitale tjenester til innbyggerne i kommunene, mens 17 prosent opplyser at ikt-samarbeidet utvikler digitale tjenester til næringslivet i kommunen. Selv om flertallet av ikt-samarbeid er mer konsentrert om drift og ikt-anskaffelser enn av å digitalisere tjenester, er det et betydelig antall som arbeider med å digitalisere tjenester.

73 prosent av de kommunene som inngår i et samarbeid, mener at deltagelse i et interkommunalt ikt-samarbeid har gjort det enklere å digitalisere kommunale tjenester. Dette utdypes i intervju med Drammensregionen IKT som peker på at samarbeidet har bidratt til at kommunene har fått digitale tjenester av økt kvalitet og mer stabile ikt-systemer. En rapport fra Nexia DA⁷⁹ (utgitt juni 2015) på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet peker også på at ikt-samarbeid har bidratt til bedre tjenester, økt fokus på sikkerhet og større ikt-miljøer i kommunene.⁸⁰

På den annen side synes ikke deltagelse i et interkommunalt ikt-samarbeid å være tilstrekkelig for å løse de store utfordringene kommunene står overfor. En rapport fra 2011 om ikt-utvikling i kommunesektoren viser at mange ikt-samarbeid sliter med å trekke ut stordriftsfordelene av samarbeidet fordi samarbeidet er for lite, samarbeidskommunene har ulike ambisjoner og opererer med ulike tekniske løsninger. Ifølge rapporten synes ikke samarbeidene å være på et tilstrekkelig digitalt nivå til at kommunene klarer å trekke ut de gevinstene som er mulig med felles håndtering av ikt-oppgaver.⁸¹ I rapporten fra Nexia DA vises det til at manglende finansiering, ulike mål blant samarbeidskommunene og liten grad av standardisering er årsaker til at ikt-samarbeidene ikke oppnår ønskede gevinster.

77) KS (2014) *Visjon, ambisjon og strategi for felles kommunal IKT-arkitektur*.

78) Rambøll Management Consulting AS (2014) *Modeller for samordnet ikt-utvikling i kommunesektoren*.

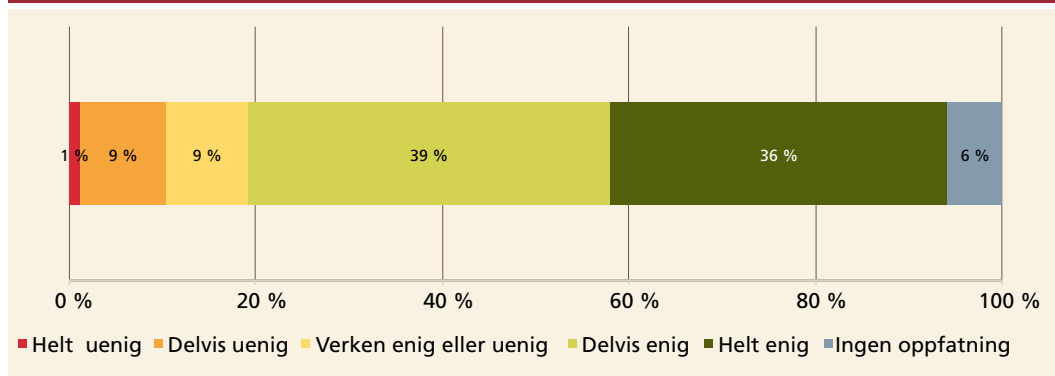
79) Rapporten bygger på intervjuer med seks fylkeskommuner, seks interkommunale ikt-samarbeid, fem store kommuner, fem statlige virksomheter og fire ikt-leverandører.

80) Nexia DA (2015) *Kartlegging og analyse av offentlige datasentre i Norge 2015*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

81) Devoteam daVinci AS (2011) *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor*.

Difi peker i intervju på at kommunene forvalter en rekke ulike ikt-systemer, og at det er svært utfordrende å videreutvikle løsningene hver for seg, samtidig som det skal tenkes helhetlig. Interkommunale ikt-samarbeid er etter Difis oppfatning ikke tilstrekkelig for å løse denne utfordringen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker i intervju at interkommunalt ikt-samarbeid etter departementets oppfatning ikke er tilstrekkelig for å løse de utfordringene kommunene står overfor på digitaliseringsområdet.

Figur 10 Andel kommuner som mener variasjon i ikt-løsninger mellom kommuner gjør samarbeid om digitalisering vanskelig (i prosent, N = 260)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 10 viser at administrativ ledelse i om lag tre av fire kommuner er helt eller delvis enig i at variasjon i ikt-løsninger mellom kommuner gjør samarbeid om digitalisering vanskelig. I en av ti er ledelsen i kommunen helt eller delvis uenig i påstanden. I intervju framhever Difi at det er problematisk å koble sammen ikt-systemer fra ulike kommuner. Selv kommuner som har like ikt-systemer fra samme leverandør, kan ifølge Difi få problemer med dette fordi innføringen av systemene ikke er standardisert og derfor kan variere betydelig mellom kommunene.

Det framgår av intervjuene med Drammensregionen IKT og Digitale Gardermoen IKS at tilpasning og standardisering av ikt-systemer mellom samarbeidskommunene er en stor utfordring. I utgangspunktet hadde samarbeidskommunene en rekke forskjellige ikt-løsninger uten standardiserte grensesnitt. Samtidig er standardisering en forutsetning for å kunne trekke ut stordriftsfordelene av et interkommunalt samarbeid. Digitale Gardermoen IKS har derfor en regel om at ikt-samarbeidet må godkjenne alle anskaffelser fra enkeltkommuner for å sikre standardisering og tilrettelegging på tvers av eierkommunene.

6.2 I hvilken grad er de nasjonale felleskomponentene tilpasset bruk i kommunene?

For å unngå at ulike deler av forvaltningen utvikler egne løsninger for omtrent det samme behovet, er det utviklet noen fellesløsninger for offentlig sektor, kalt felleskomponenter. Felleskomponenter kan ses på som felles byggeklosser som alle offentlige virksomhet kan dra nytte av når de utvikler sine digitale tjenester.⁸²

I spørreundersøkelsen svarer administrativ ledelse i rundt to av tre kommuner (67 prosent) at de har som strategi å gjenbruke nasjonale eller felleskommunale ikt-løsninger framfor å utvikle lokale løsninger. Siden alle kommunene i hovedsak tilbyr innbyggerne de samme tjenestene, bør det generelt ligge til rette for å ta i bruk

82) Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*.

slike fellesløsninger. Det framgår likevel av spørreundersøkelsen at felleskomponentene brukes i varierende grad av kommunene, se kapittel 4.3.1.

En rekke utredninger har de siste årene dokumentert at det er vesentlige økonomiske, tekniske og organisatoriske hindringer for bruk av de nasjonale felleskomponentene i forvaltningens digitale tjenester.⁸³ Blant utfordringene er at flere virksomheter, både statlige og kommunale, baserer sine digitale tjenester på lokale kopier av de offentlige grunddataregistrene folkeregisteret, Enhetsregisteret og matrikkelen. Det gir et stort antall skyggeregistre, og kan føre til at tilleggsopplysninger ajourholdes i mange registre og virksomheter med varierende datakvalitet.⁸⁴

Lokale kopier av registrene kan gjøre det vanskelig å etablere effektiv informasjonsutveksling mellom de systemene i kommunene som samhandler med de nasjonale fellesregistrene. For eksempel kan en enkelt kommune ha rundt 50 integrasjoner med og kopier av adresseregisteret i matrikkelen.⁸⁵ KS peker på at disse kopiene ikke nødvendigvis blir oppdatert på samme tid fordi noen systemer har sanntidsoppdateringer, mens andre systemer i kommunen baserer seg på periodiske oppdateringer. De adresseopplysningene kommunens ikt-systemer bruker, kan derfor variere mellom de ulike systemene.⁸⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at alle kommuner har tilgang til matrikkelinformasjon via sanntidsoppslag. Departementet viser til at mange kommuner likevel har valgt å ha lokal synkron kopi av matrikkelen, særlig for å ivareta koblinger mot andre kommunale systemer der informasjon fra matrikkelen er nødvendig.

Samarbeidsrådet for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen (Skate) presiserer i et innspill til regjeringen i 2015 at det er et behov for kontinuerlig nettilgang til registre fra stat og kommune for å oppnå målet om fulldigitale tjenester. Det er ifølge Skate avgjørende at det blir prioritert å gjøre informasjonen tilgjengelig løpende via standardiserte grensesnitt, slik at man kan gå bort fra de månedlige eller årlige batchoverføringene.⁸⁷

Kommunene er avhengig av rask og enkel tilgang til de nasjonale fellesregistrene for å få sine digitale tjenester til å fungere effektivt. I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om de nasjonale registerkomponentene dekker kommunens behov og hvilke utfordringer som eventuelt er knyttet til bruken av dem. Relativt få kommuner trekker fram tekniske hindringer og manglende funksjonalitet som utfordringer. Noen flere peker på begrenset tilgang og høyt kostnadsnivå. Folkeregisteret kommer markant dårligere ut enn de øvrige registerkomponentene når det gjelder utfordringer. 22 prosent av kommunene opplever at begrenset tilgang til folkeregisteret er en utfordring, mens 15 prosent svarer at et høyt kostnadsnivå er et hinder for bruk av folkeregisteret i kommunens digitale tjenester.

Difi pekte på utfordringene som er beskrevet ovenfor da de i 2010, på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, utarbeidet forslag til hvordan felleskomponenter i offentlig sektor burde styres, forvaltes og finansieres.⁸⁸ Difi viser i intervju til at mange av de utfordringene som ble framhevet i denne første felleskomponentrapporten, fortsatt ikke er løst. Det er ikke etablert et helhetlig styrings- og forvaltningsregime for nasjonale felleskomponenter,

83) Difi (2010) *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor. Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles*. Rapport 2010:17; Skate (2014): *Veikart for nasjonale felleskomponenter*; Skate (2015) *Innspill fra Skate til regjeringens strategi for nasjonale felleskomponenter*; Statens kartverk (2015) *Forprosjektrapport Kommunereform*.

84) Skate (2014) *Veikart for nasjonale felleskomponenter*; KS (2015) *Kommunereformen: Fagkunnskap, arenaer og verktøy fra KS*.

85) Statens kartverk (2015) *Forprosjektrapport Kommunereform*.

86) KS (2015) *Kommunereformen: Fagkunnskap, arenaer og verktøy fra KS*.

87) Skate (2015) *Innspill fra Skate til regjeringens strategi for nasjonale felleskomponenter*.

88) Difi (2010) *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor. Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles*. Rapport 2010:17.

og finansieringsmodellene for komponentene er ikke innrettet slik at de støtter bruk i hele offentlig sektor.

Skate har i arbeidet med *Veikart for nasjonale felleskomponenter* dokumentert at det fortsatt er betydelige hindringer ved styring, forvaltning og finansiering av felleskomponentene. Generelt er det en utfordring at det ikke er noen felles utviklingsregimer og finansieringsmekanismer som gjelder for alle komponentene. Felleskomponentene eies av fire ulike statlige etater underlagt tre ulike departementer. Det finnes foreløpig ingen overordnede og helhetlige strategier eller utviklingsplaner på tvers av to eller flere nasjonale felleskomponenter.⁸⁹ En av konsekvensene av dette er ifølge Difi at finansieringsmodellene for kommunal bruk av felleskomponentene i varierende grad er gjennomarbeidet. Ulike finansieringsmodeller gir seg blant annet utslag i at kommunene kan benytte ID-porten, matrikkelen og Enhetsregisteret gratis, mens bruk av folkeregisteret krever betaling.⁹⁰

I intervju peker KS på at betaling for og bruk av felleskomponentene fortsatt er en vesentlig hindring for kommunenes arbeid med å digitalisere tjenester. Samtidig er det stor forskjell mellom felleskomponentene. KS viser til at tilgang til ID-porten er gratis og oppleves som uproblematisk for kommunene, mens tilgang til folkeregisteret av mange kommuner oppleves som unødvendig komplisert og dyrt.

6.2.1 Kommunenes bruk av folkeregisteret

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at folkeregisteret er et av de viktigste dataregistrene i forvaltningen, og at tilgang til folkeregisteret er avgjørende for en god utvikling av forvaltningens digitale tjenester. Et godt og oppdatert folke-register med korrekte persondata er en sentral forutsetning for digital samhandling i offentlig sektor.⁹¹

Skattedirektoratet peker i intervju på at tilnærmet alle digitale løsninger fra det offentlige overfor innbyggere, bygger på persondata. Bruk av folkeregisteret i digitale kommunale tjenester er hensiktsmessig fordi kommunene kan gjenbruke informasjon, få data av høy kvalitet og sikre at de oppfyller kravene til behandling av personopplysninger.⁹² I intervju understreker Bergen kommune og de to interkommunale ikt-samarbeidene at integrasjon mellom kommunens fagsystemer og folkeregisteret er avgjørende for å kunne digitalisere kommunale tjenester på en effektiv måte.

Folkeregisterets betalingsmodell

Hovedprinsippet i betalingsmodellen for folkeregisteret har vært at virksomhetene betaler for egen bruk. Kommunene har kunnet velge mellom flere alternative betalingsløsninger for tilgang til folkeregisteret. Løsningen med sanntidsoppslag har vært dyrest, men også den som gir oppdaterte data. Andre alternativer for kommunene har vært ulike løsninger for ajourhold av lokale kopier av folkeregisteret. Dersom det ble valgt en løsning med lokal kopi, har kommunene innen visse rammer selv bestemt hvor ofte kopien skal oppdateres.⁹³

Bergen kommune og Drammensregionen IKT trekker i intervju fram at betalingsmodellen for bruk av folkeregisteret er lite hensiktsmessig. Bergen kommune opplyser i intervju at den har 300–400 fagsystemer i kommunen og må betale for én kopi av folkeregisteret per fagsystem.

89) Skate (2014) *Veikart for nasjonale felleskomponenter*.

90) Difi (2014) *Finansiering av nasjonale felleskomponenter. Løsningsskisse*; Skate (2015) *Innspill fra Skate til regjeringens strategi for nasjonale felleskomponenter*.

91) Prop. 1 S (2015–2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*

92) Informasjon til kommunene i KS KommIT verktøykasse.

93) Evry ASA *Avtale om rett til bruk av informasjon fra Det sentrale folkeregister. Samlet pris og prisbestemmelser*.

Skattedirektoratet inngikk 1. mai 2015 en ny avtale med Evry ASA om distribusjon av folkeregisteropplysninger. Skattedirektoratet opplyser i intervju at den nye avtalen er gunstigere for brukerne av folkeregisteret enn avtalen som gjaldt fram til mai 2015. Prinsippet om at kommunene betaler for egen bruk og kostnadene ved de ulike alternative løsningene for tilgang til folkeregisteret, er videreført i den nye avtalen.

Det framgår av intervju med Skattedirektoratet at enkelte statlige virksomheter har gratis tilgang til folkeregisteret. Disse får tilgangen direkte fra Skattedirektoratet. Alle andre offentlige virksomheter må betale for bruk. Skattedirektoratet peker på at det i noen grad er historiske forklaringer på hvorfor noen statlige etater har gratis tilgang, mens andre må betale.

Utfordringene med kommunenes kostnader ved bruk av folkeregisteret har vært kjent i mange år. Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet satte i 2005 ned en arbeidsgruppe for å se på utvekslingen av grunndata om personinformasjon i offentlig sektor.⁹⁴ I grunddatarapporten fra 2007 vises det til at dagens betalingsmodell generelt fører til dårligere kvalitet og mindre effektiv kommunal saksbehandling fordi kommunene ikke prioriterer oppslag og vasking av interne registre mot folkeregistret. I rapporten pekes det på at kostnaden for oppslag må være på et slikt nivå at det fører til økt bruk i kommunene. Arbeidsgruppen foreslo blant annet å øke tilgangen til folkeregisteret og å gi offentlige etater gratis tilgang til standardiserte tjenester fra registeret.⁹⁵ I intervju opplyser Difi at man har vært klar over problemene ved folkeregisteret i lang tid, men at dette er forhold det ikke er enkelt å løse.

Finansieringsmodellen for folkeregisteret fram til 2015 står i kontrast til finansieringsmodellen som gjelder for de to andre registerkomponentene, Enhetsregisteret og matrikkelen. Disse finansieres gjennom sentral tildeling som del av rammen til virksomheten som har ansvar for forvaltningen, henholdsvis Brønnøysundregistrene og Kartverket. Bruken av Enhetsregisteret og matrikkelen er derfor gratis for alle offentlige virksomheter som ønsker å bruke registerdata i sine digitale tjenester. I samarbeidsrådet Skate har det vært enighet om at gratisprinsippet også bør gjelde for tilgang til data fra folkeregisteret.⁹⁶ Dette anbefales også i en rapport Difi har utarbeidet på oppdrag for Statssekretærutvalget for IKT, der det argumenteres for at alle nasjonale grunddataregistre bør finansieres gjennom samme modell og få en styringsmodell som går på tvers av virksomheter og sektorer.⁹⁷

I Prop. 1 S (2015–2016) *Finansdepartementet* framgår det at den gjeldende modellen for betaling og distribusjon av opplysninger fra folkeregisteret vil bli endret fra 1. januar 2016. Endringen vil medføre at standardtjenester som oppslag på internett, vedlikehold av registre og de fleste former for uttrekk fra databasen, blir gratis for offentlige og private brukere fra 1. januar 2016.

Skattedirektoratet framhever i intervju at offentlige virksomheter bør unngå å basere seg på skyggeregistre og lokale kopier av folkeregisteret. Kvaliteten på registeret blir dårlig dersom folkeregisteret oppdateres én gang i måneden, og man risikerer at opplysningene som brukes, ikke er oppdaterte og korrekte. Denne praksisen gir en lite effektiv saksbehandling og risiko for at dataene som legges til grunn for vedtak, ikke er korrekte.⁹⁸ Lite oppdaterte persondata kan også få alvorlige konsekvenser for

94) Finansdepartementet (2007) *Utteksling av grunndata på personinformasjonsområdet*. Rapport fra arbeidsgruppe for utveksling av data på personinformasjonsområdet.

95) Arbeidsgruppe for utveksling av data på personinformasjonsområdet (2007) *Vedlegg 8 Økonomisk/administrative konsekvenser av gruppens forslag*.

96) Referat fra møte i Skate 29. mai 2013, sak 9.

97) Difi (2014) *Finansiering av nasjonale felleskomponenter. Løsningsskisse*.

98) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3.

personer som har behov for særskilt beskyttelse. Det gjelder eksempelvis trusselutsatte personer som er omfattet av kode 6 og 7 i beskyttelsesinstruksen.⁹⁹

Tilgang til folkeregisteret

En annen hindring som trekkes fram om kommunenes bruk av folkeregisteret i digitale tjenester, er at kommunene ikke har tilgang til opplysninger om innbyggere i andre kommuner. Difi påpekte i 2011 at kommuner i mange sammenhenger kan ha behov for informasjon om innbyggere i andre kommuner, for eksempel hytteeiere eller foreldre med delt omsorgsrett.¹⁰⁰ Bergen kommune opplyser i intervju at denne begrensningen i bruk av folkeregisteret er en vesentlig hindring i arbeidet med å fulldigitalisere kommunens tjenester. Det er eksempelvis mange innbyggere fra nabo-kommuner som søker barnehageplass i Bergen. Fordi Bergen kommune ikke har tilgang til opplysninger om disse søkerne, må disse søknadene behandles manuelt – til tross for at Bergen kommune selv har etablert gode elektroniske løsninger for barnehagesøknad.

Tilgangen til folkeregisteret reguleres av *lov om folkeregistrering* (folkeregisterloven). Søkeren får tilgang til informasjon ut fra det formålet som er beskrevet i søknaden og etter de retter og plikter som foreligger. Alle etater i en kommune som har behov for å gjøre oppslag i folkeregisteret, har fram til juni 2015 vært nødt til å sende egne søknader om bruk av folkeregisteret. Det har medført at en kommune kan ha mange søknader om tilgang til behandling hos Skattedirektoratet på samme tid. Skattedirektoratet opplyser i intervju at de arbeider for at tilgangsstyringen skal ses mer under ett slik at en kommune ses som én enhet, og dermed slipper å søke tilgang for hvert enkelt fagområde eller fagsystem. Den nye distribusjonsavtalen med Evry ASA skal legge opp til en elektronisk søknadsprosess der det etableres ulike rettighetspakker, slik at kommunene slipper å spesifisere behovet i detalj.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet framhever i intervju at det ikke er juridiske hindringer i folkeregisterloven som vanskeliggjør tilgang, men først og fremst utilstrekkelig grunngeving for kommunenes ønske om tilgang til registeret som gjør at kommunene ikke får de tilgangene de søker om. Departementet peker på at flere kommuner opplever at like søknader om tilgang til folkeregisteret får ulikt utfall. Departementet har diskutert dette med KS og foreslått at KS tar opp dette med Skattedirektoratet på vegne av kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker i intervju at de tekniske utfordringene med folkeregisteret vil måtte løses som del av en større modernisering av registeret.

Faktaboks 5 gir et eksempel på hvordan forhold ved folkeregisteret kan virke som en hindring for digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor.

99) Kode 6 betyr strengt fortrolig adresse, det vil si at en persons adresse er sperret for både offentlige myndigheter og privatpersoner. Kode 7 betyr fortrolig adresse, det vil si at adressen er sperret for privatpersoner, mens offentlige instanser har tilgang til den gjennom data fra folkeregisteret.

100) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3.

Faktaboks 5 Eksempel på bruk av folkeregisteret i et interkommunalt ikt-samarbeid

Et interkommunalt ikt-samarbeid leverer ikt-tjenester til fem kommuner og til enkelte interkommunale selskaper i regionen. Ikt-samarbeidet bistår kommunene i arbeidet med å digitalisere de kommunale tjenestene gjennom råd om teknologi, modellering av arbeidsprosesser og gevinstrealiseringsplaner.

Samarbeidskommunene har valgt å kjøpe lokale kopier av folkeregisteret til bruk i sine digitale tjenester. Sanntidsoppslag (program-til-program-oppslag) der kommunen slår opp direkte i registeret, oppleves som for kostbart for kommunene.

Hver kopi av folkeregisteret kostet samarbeidskommunene mellom 80 000 og 100 000 kroner per år fram til 2014. Ikt-samarbeidet opplyser at prisene er noe redusert fra og med 2015 som følge av Skattedirektoratets nye distribusjonsavtale med Evry ASA. Kommunene i samarbeidet må kjøpe tilgang for hvert av fagområdene som har behov for grunndata om personer. En kommune eller det interkommunale ikt-samarbeidet som helhet kan ikke søke om tilgang. Interkommunale samarbeid på ulike områder, som renovasjon, brannvesen og skatteoppkreving, må også kjøpe tilgang til egne kopier.

De ulike fagsystemene til samarbeidskommunene har ulik hyppighet på uttrekk av data fra folkeregisteret. For noen fagsystemer skjer uttrekk av data én gang i uken, andre systemer oppdateres hver måned, mens andre igjen henter data hver tredje måned. Dagens praksis kan føre til at en innbygger er registrert med én adresse i ett fagsystem og en annen adresse i et annet fagsystem dersom innbyggeren har flyttet i løpet av de siste tre månedene. For én av kommunene i samarbeidet, en stor bykommune, vil dette gjelde et betydelig antall innbyggere.

Det er en utfordring for det interkommunale samarbeidet at samarbeidskommunene ikke har tilgang til opplysninger om innbyggere i andre kommuner. I praksis betyr det at en kommune ikke kan hente informasjon om søkere til egne kommunale tjenester dersom søkeren for eksempel planlegger å flytte til kommunen. Kommunen kan ikke sende digitale fakturaer til personer som er bosatt i andre kommuner, men som for eksempel har fritidseiendom i den regionen samarbeidet omfatter. Det interkommunale ikt-samarbeidet opplyser at dette forsinker tjenesteleveranser og fører til merkostnader i saksbehandlingen.

Kilde: Intervju med et interkommunalt ikt-samarbeid

6.3 Er det juridiske hindringer for å digitalisere kommunale tjenester?

Både sektorspesifikke og sektorovergrepene lover legger føringer for digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor. Det ble i 2011 trukket fram som en viktig hindring for digitalisering at lovverket er lite tilpasset en digital forvaltning og hindrer digital saksflyt mellom offentlige virksomheter og mellom det offentlige og innbyggerne.¹⁰¹

Lovverket kan brukes som virkemiddel for å legge bedre til rette for digitale tjenester. Fra februar 2014 er digital kommunikasjon hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere og næringsliv, jf. forvaltningsloven § 15 a. Forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften ble endret i 2014 for å legge til rette for dette. Regelverksendringene som ble gjort, gjelder for hele offentlig sektor, både stat, fylkeskommune og kommune.¹⁰²

Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen til kommunene er at lovverket ikke utgjør den mest sentrale hindringen for å digitalisere kommunale tjenester. Innenfor de tre tjenesteområdene er det likevel forskjeller i kommunenes oppfatninger av hvordan

101) Difi (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3.

102) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Digital kommunikasjon hovedregel – Viktig informasjon om endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften*. Brev av 10. februar 2014.

lovverket er tilpasset digitalisering av tjenester. Mens over 30 prosent av kommunene mener at lovverket for helse og velferd ikke er tilpasset digitalisering av kommunale tjenester, mener i underkant av 15 prosent av kommunene det samme om lovverket for plan, bygg og geodata.

Parallelt med forenklinger i regelverket har det vært prioritert å utvikle digitale løsninger for plan- og byggesaker. Ifølge Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* har dette samspillet mellom regelverksforenklinger og digitalisering av tjenester ført til at over 300 kommuner er knyttet til løsningen ByggSøk, som legger til rette for elektroniske søknader i byggesaker.

Det kommer fram i intervjuene med KS, Bergen kommune og de to interkommunale ikt-samarbeidene at lovverket ikke vurderes å være en sentral hindring for å digitalisere kommunale tjenester. Ingen av intervjuobjektene trekker fram lovverket blant de store utfordringene i dagens situasjon.

I en rapport fra en arbeidsgruppe ledet av Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet pekes det på at selv om det ikke først og fremst er lovverket som hindrer digitalisering, kan opplevelsen av at det er slik, og en mangel på felles forståelse, likevel skape hindringer.¹⁰³

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det ikke vurderer juridiske forhold som avgjørende hindringer for digitalisering generelt. Ifølge departementet er det en større hindring at enkelte offentlige virksomheter *opplever* at lovverket hindrer digitalisering, og i tillegg at det er en mangelfull forståelse av lovverket blant virksomhetene. Departementet har vurdert å utgi veiledningsmateriell for å bidra til at offentlige virksomheter i større grad bruker og tolker regelverket i tråd med intensjonen.

103) Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet (2013) *Kartlegging av hindringer i regelverk for digital kommunikasjon. Rapport fra arbeidsgruppe.*

7 I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk til digitalisering av kommunale tjenester?

7.1 Hvordan bidrar Direktoratet for forvaltning og IKTs arbeid til digitalisering av kommunale tjenester?

Av Kommunal- og moderniseringsdepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) for årene 2011 til 2015 går det fram at Difi skal bidra til digitalisering av offentlig sektor. I 2012 vedtok Difi en ny strategi for perioden 2012–2015. Det ble formulert tre innsatsområder: 1) kunnskapsbasert forvaltningsutvikling, 2) digitale tjenester og 3) gode innkjøp. Under innsatsområdet digitale tjenester går det fram at Difi skal bidra aktivt til å gjøre elektronisk kommunikasjon til den primære kanalen for dialog mellom innbyggere/næringsliv og forvaltningen, og mellom offentlige virksomheter. Det framgår av strategien at statsforvaltningen er Difis primære målgruppe og at kommunene er sekundær målgruppe.¹⁰⁴

I intervju med Difi pekes det på at Difis leveranser i utgangspunktet er tilgjengelige på samme vilkår for kommuner som for statsforvaltningen, som eLæringsprogrammer, nettportaler, prosjektveiviseren, kursvirksomheten og annet veiledningsmaterieil. Difi ser også at kommunene tar i bruk leveranser som i utgangspunktet er utarbeidet for statlige virksomheter, som for eksempel statens standardavtaler. Difi understreker at det i tråd med sitt mandat ikke involverer seg i særskilte problemstillinger som bare gjelder kommunene. Difi involverer seg heller ikke i digitalisering innen det enkelte sektordepartement, jf. sektorprinsippet.

Det går fram av spørreundersøkelsen at seks av ti kommuner har brukt veiledningsmaterieil fra Difi i sitt arbeid med å digitalisere kommunale tjenester. Her er det imidlertid store variasjoner mellom kommunene. Mens åtte av ti store kommuner har benyttet veiledningsmaterieil fra Difi, har under halvparten av de små kommunene benyttet dette – til tross for at undersøkelsen viser at de små kommunene har størst behov for veiledning og støtte. Spørreundersøkelsen til kommunene viser videre at administrativ ledelse i over halvparten av kommunene er helt eller delvis enig i at Difi er en pådriver for digitalisering av kommunale tjenester. Det betyr at Difis arbeid har betydning for digitalisering i kommunene, men at betydningen er mindre for de små kommunene.

De felles arkitekturprinsippene for offentlig sektor ble lagt fram som en del av St. meld nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Her besluttet regjeringen syv overordnede prinsipper som skal fungere som et sett med felles retningslinjer for alt arbeid med ikt i offentlig sektor: tjenesteorientering, interoperabilitet (samhandling med andre virksomheter og deres ikt-løsninger), tilgjengelighet, sikkerhet, åpenhet, fleksibilitet og skalerbarhet (ikt-løsninger skal fortsatt kunne benyttes selv om bruken endrer seg). Difi er ansvarlig for å forvalte og videreutvikle de felles overordnede arkitekturprinsippene.

Det er obligatorisk for statlige virksomheter å bruke arkitekturprinsippene ved etablering av nye ikt-løsninger eller ved vesentlige endringer av eksisterende løsninger. For kommunal sektor er prinsippene anbefalt.

¹⁰⁴ Difi (2012) *Difi-strategien 2012–2015*.

I Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) ble det definert som et tiltak å etablere en referanse katalog for forvaltningsstandarder. Referanse katalogen gir en liste over standarder som er vedtatt anbefalt eller obligatorisk å bruke i offentlig sektor. Referanse katalogen skal blant annet oppsummere kravene om bruk av obligatoriske it-standarder fra alle generelle lover og forskrifter, slik at offentlige virksomheter kan finne én oversikt ett sted. Regjeringen vedtar obligatoriske standarder gjennom *forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning* og Difi vedtar anbefalte standarder.¹⁰⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at forskriften om it-standarder for forvaltningen er et eksempel på et statlig virkemiddel på digitaliseringsområdet som også omfatter kommunene. I utgangspunktet gjelder de samme standardene hele offentlig sektor, men kommunene har noen ganger fått lengre overgangsordning enn aktører i statlig sektor. Departementet opplyser videre at det ikke finnes noen tilsynsmyndighet eller sanksjonsmuligheter overfor virksomheter som ikke følger arkitekturprinsippene eller de obligatoriske ikt-standardene. Dette er ifølge Difi den enkelte virksomhets ansvar i den enkelte anskaffelse og innføring av ikt-løsninger.

I evalueringen av Difi som forelå høsten 2014, blir det konkludert med at Difi ikke har levert i henhold til departementets mål og omgivelsenes forventninger om at Difi skal være en strategisk pådriver for endring og fornyelse i forvaltningen og samordning av digitalisering i offentlig sektor. Difis mandat som strategisk pådriver for en helhetlig utvikling av offentlig sektor, inkludert kommunenes behov, bør ifølge evalueringen tydeliggjøres og forsterkes. Med dagens mandat har Difi ifølge evalueringen begrenset mulighet til å kunne bidra til å skape sømløse offentlige tjenester på tvers av statlig og kommunal sektor.¹⁰⁶

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det støtter denne konklusjonen. At departementet sier seg enig, innebærer imidlertid ikke at det anser dette som uheldig. Difis mandat samsvarer med Kommunal- og moderniseringsdepartementets mandat ved at Difi først og fremst skal involveres i problemstillinger som går på tvers av flere sektordepartementer, ikke på tvers av statlig og kommunal sektor.

7.2 Hvordan samordnes bruken av de nasjonale felleskomponentene i kommunene?

I rapporten *Veikart for nasjonale felleskomponenter* har Skate beskrevet dagens situasjon for nasjonale felleskomponenter og sammenhengen mellom dem. Veikartet skal skape en helhetlig oversikt over behov, sammenhengen mellom disse behovene og om de kan dekkes av eksisterende felleskomponenter, eventuelt hvilke nye felleskomponenter som trengs.¹⁰⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at Skate arbeider med flere utredninger som ser på tverrsektorielle behov for blant annet fellesløsninger og funksjonalitet i felleskomponentene. Departementet viser også til at ansvaret for den enkelte felleskomponent, og dermed også samhandlingen med kommunene, ligger hos den virksomheten som er felleskomponentforvalter og overordnet departement.¹⁰⁸

Skate peker på at det ikke skjer noen systematisk samordning av behovet for utvikling og videreutvikling av fellesløsninger på departementalt nivå. Skate har ikke fått

105) Referanse katalog for IT-standarder i offentlig sektor av 28. mars 2014. Versjon 4.1.

106) Agenda Kaupang AS (2014) *Evaluering av Difi*.

107) Skate (2014) *Veikart for nasjonale felleskomponenter*.

108) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. Brev av 12. oktober 2015.

tilstrekkelig formelle fullmakter til å kunne gjennomføre den koordineringen som er ønskelig, og Skate rapporterer ikke til et overordnet nivå med samlet, overordnet ansvar og myndighet.¹⁰⁹ Difi peker også på at selv om det er et formelt mandat for Skate, så er realiteten at samordningen gjennom Skate ikke rekker lenger enn det virksomhetene som deltar er villige til å gå.¹¹⁰

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det er nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe etter mandat fra Statssekretærutvalget for IKT som ser på overordnede strategiske prinsipper for de nasjonale felleskomponentene. Prinsippene vil ifølge departementet gi rammer for felleskomponentenes strategier og finansieringsmodeller.

7.3 Kommunal- og moderniseringsdepartementets bidrag til KommITs arbeid med digitalisering av kommunale tjenester

KommIT er et program for ikt-samordning i kommunesektoren, og er eid av KS. KS får etter søknad økonomisk støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til utviklingsprosjekter i regi av KommIT.

KS opplyser i intervju at det har vært arbeidet for nasjonal samordning på digitaliseringsområdet i flere år. K10-samarbeidet, som består av de ti største kommunene i Norge, ble opprettet i 2009 og har arbeidet for en mer felles ikt-utvikling i kommunesektoren.¹¹¹ KommIT bygger på arbeidet som ble utført under det tidligere KS IKT-forum (2004–2013), og supplerer arbeidet som utføres av avdeling for digitalisering i KS. KommIT ble opprettet som følge av den erkjennelsen at kommunene hadde behov for mer felles innsats, og da særlig innen utvikling.

KommIT har hatt flere leveranser i løpet av programperioden. KS sin digitaliseringsstrategi for perioden 2013–2016 skal kunne tas i bruk av kommuner og fylkeskommuner i prosessen med å lage lokale strategier og tilhørende handlingsplaner.¹¹² Læringsportalen KS Læring ble lansert for kommuner og fylkeskommuner i juni 2014. Ett av tilbudene i læringsportalen er KommITs verktøykasse. Den skal gi kommunene veiledning og hjelpemidler i digitaliseringen, blant annet tilgang til verktøy for å sikre felles ikt-arkitektur og standarder. KommIT har også utarbeidet en *Gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner*. Denne beskriver anbefalte aktiviteter for gevinstrealisering.

KommIT lanserte i juni 2014 felles kommunal ikt-arkitektur. Den er basert på de samme syv prinsippene som i de nasjonale arkitekturprinsippene. I tillegg beskrives viktige brukerbehov og funksjonelle krav til utvikling av ikt-systemer i kommunene.¹¹³ SvarUT, funksjonalitet i Altinn og andre fellesløsninger danner en felles integrasjonsplattform for kommunal sektor (FIKS). Denne integrasjonsplattformen er ment å koble kommunens lokale ikt-løsninger sammen med andre fellesløsninger. FIKS er per juni 2015 under utvikling.

Av spørreundersøkelsen til kommunene framgår det at mer enn 90 prosent av de store kommunene har tatt i bruk veiledningsmateriell fra KommIT i arbeidet med å digitalisere kommunale tjenester. Under halvparten av de små kommunene har tatt i bruk slikt veiledningsmateriell. Det framgår videre at administrativ ledelse i mer enn halv-

109) Skate (2015) *Innspill fra Skate til regjeringens strategi for nasjonale felleskomponenter*.

110) Difi (2015) *Gjennomgang av Difi*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 15. februar 2015.

111) Devoteam daVinci (2011) *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor*.

112) KS (2013) *Digitaliseringsstrategi 2013–2016 for kommuner og fylkeskommuner*.

113) KS KommIT (2014) *Visjon, ambisjon og strategi for felles kommunal ikt-arkitektur*. Versjon 1.0.

parten av kommunene er helt eller delvis enig i at Kommit har bidratt til å samordne kommunenes digitaliseringsarbeid.

KS opplyser i intervju at kommunene med KommIT har fått et sted å henvende seg dersom de har en løsning eller et behov som er aktuelt for flere kommuner. Et eksempel på at KommIT har fungert som en slik skaleringsmekanisme, er at de har lagt til rette for at alle kommuner kan ta i bruk SvarUt. Læringsportalen KS Læring fungerer på samme måte ved at den skal være et sted for å dele kunnskap og løsninger mellom kommuner. KS viser til at portalen er et tilbud til kommunene, men at det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om og hvordan den vil bruke det som gjøres tilgjengelig.

KommIT-programmet vil bli avsluttet i sin nåværende form ved utgangen av 2015. Midtveisevalueringen av KommIT fra november 2014 viser at den nåværende organisasjonen er velfungerende og har vært en viktig bidragsyter til den økende takten i digitaliseringen av kommunal sektor. KommIT har vært en drivkraft i dette arbeidet sammen med det strategiske arbeidet til KS og Difis arbeid med standardisering og fellesløsninger. Det er imidlertid mulig å forbedre den nåværende organiseringen. Blant annet er det uklare grenser mellom KommIT og KS på det ikt-strategiske området. KommITs anbefalinger har ikke alltid hatt tilstrekkelig gjennomslagskraft i kommunesektoren. Dette kan ifølge arbeidsgruppen skyldes at programmet er gitt så kort varighet som tre år og at sektoren derfor er tilbakeholden med å ta i bruk fellesløsninger der langsiktig forvaltning ikke er avklart.¹¹⁴

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i brev av 12. oktober 2015 at departementet avventer KS beslutning om hvorvidt det vil videreføre KommIT og i hvilken form.

7.4 Hvordan følger Kommunal- og moderniseringsdepartementet opp kommunenes arbeid med digitalisering?

7.4.1 Departementets styringsinformasjon om arbeidet med digitalisering i kommunene

I forbindelse med behandling av Meld.St. 23 (2012–2013) *Digital Agenda for Norge* i 2012 viste næringskomiteen til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet¹¹⁵ har det overordnede ansvaret for ikt-politikken, og at departementet har ansvaret for å videreutvikle statistikk og indikatorer om ikt-utviklingen.¹¹⁶ I intervju opplyser departementet at det i hovedsak innhenter styringsinformasjon om tverr-sektorielle tiltak og generell status for digitalisering. Dette gjøres gjennom rapporter og statistikk utarbeidet av Difi og Statistisk sentralbyrå (SSB) som fokuserer på enkelttiltak eller delmål innenfor digitaliseringsprogrammet. Det er i mindre grad oppfølging av kommunenes aktiviteter innen digitalisering, da det ifølge departementet er kommunenes eget ansvar å finne fram til gode digitaliserings- og utviklingstiltak på deres områder.

Departementet opplyser at informasjon om digitaliseringsnivået i kommunene primært hentes fra andre kilder, som undersøkelser i regi av KS, Rambøll og IKT-Norge som gir status for ikt i kommunal sektor. Departementet opplyser at det ved innhenting av statistikk og informasjon alltid vil være en avveining av behovet for styringsinformasjon mot ressursinnsatsen som kreves i kommunene for å rapportere. Det er ikke ønskelig fra departementets side å pålegge kommunene unødige

114) Rambøll Management Consulting AS (2014) *Modeller for samordnet IKT-utvikling i kommunesektoren*.

115) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ble avviklet i 2013 og Kommunal- og moderniseringsdepartementet fikk ansvaret for ikt-politikken.

116) Innst. 370 S (2012–2013) *Digital Agenda for Norge*, jf. Meld.St. 23 (2012–2013).



I Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge* beskriver regjeringen sin ambisjon om at Norge skal ligge i front internasjonalt med å utvikle en digital forvaltning, og at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (fra 2014 Kommunal og moderniseringsdepartementet) har det overordnede ansvaret for ikt-politikken.

rapporteringsplikter. I hovedsak benytter departementet derfor tilgjengelige kilder og statistikker før det utarbeides tilleggsmålinger.

I tillegg opplyser Kommunal- og moderniseringsdepartementet i intervju at det i dialogen med departementene blir tatt opp generelle problemstillinger om digital samhandling på tvers av kommune og stat. Som forberedelse til møtene mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sektordepartementer bes KS om å sende saker de ønsker at departementet tar opp med sektordepartementene. I tillegg gis KS mulighet til å gi tilbakemelding om det er utfordringer med sektordepartementets ikt-systemer. Sektordepartementene blir i forberedelsesprosessen spurt om status for digital samhandling og samarbeid med kommunesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for KOSTRA (kommune-stat-rapportering).¹¹⁷ Formålet med KOSTRA er å gi staten informasjon om kommunale tjenester og bruken av ressurser på de ulike tjenesteområdene.¹¹⁸

KS opplyser i intervju at de tallene som finnes i KOSTRA på digitaliseringsområdet ikke er av god nok kvalitet, og gir liten informasjon om utgifter til ikt. Det er ifølge KS svært vanskelig å etablere noen oversikt over kommunenes faktiske kostnader til ikt. Kommunene posterer ikt-utgifter ulikt i regnskapene, noe som gir lite sammenlignbare tall på tvers av kommuner. For eksempel kan noen kommuner velge å betrakte alle prosjekter som involverer elementer av ikt som ikt-prosjekter, mens andre klassifiserer prosjekter der ikt skal være med å understøtte tjenesteproduksjonen som fagprosjekter. KS opplyser at de er i dialog med Statistisk sentralbyrå for å styrke KOSTRA-tallene på ikt-området.

117) Prop. 1 S (2015–2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

118) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Om KOSTRA*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/om-kostra/id412867/\[Hentedato 14. oktober 2015\]](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/om-kostra/id412867/[Hentedato 14. oktober 2015]).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det er klar over at tallene på digitaliseringsområdet som finnes i KOSTRA, er av lav kvalitet og lite sammenlignbare på tvers av kommuner. Statistisk sentralbyrå har derfor stoppet rapporteringen om kommunenes ikt-utgifter. Departementet legger til grunn at det er en midlertidig pause i rapporteringen fra kommunene mens KS reviderer spørreskjemaene.

7.4.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging av digitaliseringsrundskrivets krav om å involvere kommunesektoren

Departementet sender årlig ut Digitaliseringsrundskrivet til alle statlige virksomheter. Rundskrivet skal gi et helhetlig bilde av hvilke sentrale pålegg og anbefalinger som gjelder for virksomhetenes digitaliseringsarbeid.¹¹⁹ Virksomheter som forbereder ikt-relaterte tiltak som i vesentlig grad berører kommunesektoren, skal i en tidlig fase drøfte tiltaket med KS som representant for kommunesektoren. Eventuelle samarbeid håndteres mellom KommIT og den aktuelle statlige virksomhet.¹²⁰

Når fagdepartementet sender inn ikt-relaterte budsjettforslag i regjeringens budsjettprosess, skal det også sende en kopi til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Forslagene skal i tillegg inkludere et utfylt selvdeklarasjonsskjema.¹²¹ I selvdeklarasjonsskjemaet for 2015 er det to spørsmål som knyttes til kommunene. Den statlige virksomheten blir bedt om å beskrive hvordan forslaget bidrar til å effektivisere interne arbeidsprosesser og elektronisk samhandling med andre virksomheter, blant annet med kommunene. Forslagstillerne skal også beskrive om satsingsforslaget berører kommunesektoren, og om det er etablert eller planlagt å etablere kontakt med KS. Der blir det påpekt at dersom satsingsforslaget i vesentlig grad berører kommunesektoren, skal virksomheten drøfte saken med KS i en tidlig fase.

Ifølge KS er det positivt at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etablert en ordning der det sammen med de andre fagdepartementene og underliggende virksomheter gjennomgår hvordan nye digitaliseringstiltak vil berøre kommunesektoren. KS opplever også sammenslåingen av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet med Kommunal- og regionaldepartementet som positiv for digitalisering i kommunal sektor. KS peker i intervju på at opprettelsen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 har bidratt til en tydeligere ikt-politikk overfor kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det er involvert i digitaliseringstiltak som går på tvers av flere sektordepartementer, og som finansieres utenfor departementenes ordinære rammer. Departementet har ikke oversikt over alle sektorspesifikke ikt-initiativ.

7.5 I hvilken grad samarbeider staten og kommunene om digitalisering av kommunale tjenester?

7.5.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementets samordning av digitalisering i kommunene

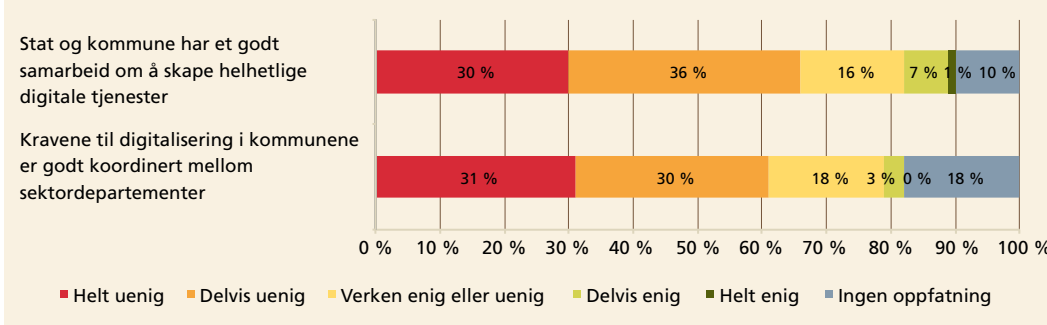
Resultater fra spørreundersøkelsen til kommunene viser at kommunene opplever mangler i dialogen med statlige virksomheter om digitaliseringsarbeidet, jf. figur 11.

119) Prop. S 1 (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

120) *Digitaliseringsrundskrivet (H-7/14)* av 26. august 2014.

121) *Digitaliseringsrundskrivet (H-7/14)* av 26. august 2014.

Figur 11 Andel kommuner som opplever at stat og kommune har et godt samarbeid om digitalisering (i prosent, N = 256)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 11 viser at administrativ ledelse i et stort flertall av kommunene ikke opplever at staten og kommunene har noe godt samarbeid om å skape helhetlige digitale tjenester. Ledelsen i to av tre kommuner er helt eller delvis uenig i at stat og kommune har et godt samarbeid om å skape helhetlige digitale tjenester. I underkant av åtte prosent av kommunene er helt eller delvis enig i påstanden.

Det framgår av spørreundersøkelsen at det er en utbredt oppfatning hos administrativ ledelse i kommunene at samarbeidet mellom stat og kommune om digitalisering kan bli betydelig bedre. Figur 11 viser at ledelsen i seks av ti kommuner er helt eller delvis uenig i at kravene til digitalisering i kommunene er godt koordinert mellom sektordepartementer. Tre prosent av kommunene er helt eller delvis enig i at kravene er godt koordinert mellom sektordepartementene.

Dialogen mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og kommunesektoren om digitalisering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS opplyser i intervju at de har faste konsultasjonsmøter der digitalisering i kommunal sektor er ett av flere temaer. Videre har KS jevnlig kontaktmøter med de ulike fagavdelingene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Difi og andre aktuelle sektordepartementer og fagdirektorater. På operasjonelt plan er det ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet i første rekke Difi som ivaretar dialogen med KS gjennom KommIT.

KS og Difi opplyser i intervju at de har nært samarbeid på en rekke områder. KS anser dialogen med Difi som svært viktig for å sikre at kommunesektorens interesser og behov blir ivaretatt. KS framhever det som avgjørende at Difi har tilstrekkelig kunnskap om hvordan deres tiltak berører kommunene. Difi peker i intervju på at kommunesektoren er en spesiell samarbeidspartner fordi KS ikke har instruksjonsrett overfor kommunene og heller ikke kan stilles økonomisk ansvarlig på kommunenes vegne. Dette gjør det vanskelig å inkludere kommunene i den finansielle fordelingsnøkkelen ved felles tiltak og fellesløsninger for hele offentlig sektor.

I en vurdering av samordning av ikt-utviklingen i kommunal sektor høsten 2014 nevnes mangelfullt samarbeid mellom Difi og KommIT som en av årsakene til at det ikke styres klarere på enkelte områder. For lite bruk av de nasjonale felleskomponentene i kommunal sektor trekkes fram i denne forbindelse.¹²²

122) Rambøll Management Consulting AS (2014) *Modeller for samordnet IKT-utvikling i kommunesektoren*.

Samordning mellom sektordepartementene

Evalueringen av Difi i 2014 viser at det synes å være en gjennomgående utfordring for kommunene at statlig sektor ikke er mer samordnet, men at det tas atskilte og sektor-spesifikke initiativer som på ulike måter påvirker digitaliseringsarbeidet i kommunene.¹²³ KS har ved flere anledninger tatt opp med Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det er utfordrende for kommunene at statlige virksomheter iverksetter digitaliseringsprosjekter, der også kommunesektoren blir berørt, uten at de statlige virksomhetene koordinerer seg med hverandre. Ifølge KS ses sektorielle satsinger i liten grad i sammenheng, noe som gir en langsom og oppstykket gjennomføring av digitaliseringsprosjekter.¹²⁴

En arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet pekte på det samme i 2011, da de konkluderte med at samordningen mellom de statlige fagsektorene er mangelfull, og fører til at kommunene må samhandle med sektorvise systemer, arkitekturer og planer som ikke alltid harmonerer innbyrdes.¹²⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker i sitt innspill til konsultasjonsmøtet med KS i 2014 at det er viktig å se hele offentlig sektor under ett, og at det vil arbeide for økt samhandling og samarbeid på ikt-området. Departementet framhever samtidig at organisasjons- og tjenesteutvikling i staten er et sektoransvar, der hver virksomhet og hvert departement har ansvaret for god måloppnåelse på sitt område. Det er derfor fornuftig at den enkelte virksomhet i størst mulig grad selv bestemmer hvilke virkemidler som er nødvendige for å løse virksomhetens primær-oppgaver.¹²⁶

KS peker i intervju på at kommunene, til tross for enkelte forbedringer, fortsatt kommer for sent inn i prosessene på statlig nivå. Kommunene opplever også at egen handlingsfrihet hemmes av at samhandlingen og koordineringen mellom statlige virksomheter ikke er god nok på digitaliseringsområdet. KS peker på at det er viktig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sektordepartementene er oppmerksomme på hvordan og i hvilken grad deres beslutninger legger føringer for kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser i intervju til at KS i enkelte tilfeller hevder at de ikke har blitt tilstrekkelig involvert i statlige initiativer som berører kommunene. Departementet kjenner imidlertid til at KS i noen av tilfellene ble forespurt om å bidra, men ikke hadde ressurser på de aktuelle tidspunktene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tatt opp med KS at det kan være hensiktsmessig at KS er tydeligere på hvordan involvering faktisk skal foregå, gjerne med ulike modeller. Dette gjør at det blir forutsigbart for statlige etater hvordan involveringen skal ivaretas, og en unngår misforståelser som gjør at kommunene ikke opplever at de blir tilstrekkelig involvert.

Departementet peker imidlertid på at KS involveres svært ulikt avhengig av hvilke statlige virksomheter som har ansvaret for tiltaket. Departementet vil på lengre sikt vurdere å etablere felles retningslinjer eller anbefalinger for å involvere kommunesektoren på tvers av alle sektorområder, slik at KS blir tilstrekkelig involvert i de digitaliseringsprosessene som berører kommunene.

123) Agenda Kaupang AS (2014) *Evaluering av Difi*.

124) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Materialet fra 1. konsultasjonsmøte*, 4. mars 2014; KS (2014) *Innspill fra KS til bilateralt konsultasjonsmøte 10. november 2014*. KS notat 7. november 2014.

125) FAD (2011) *IKT-styring og IKT-samarbeid i kommunal sektor og mellom stat og kommune. Vurderinger og anbefalinger fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet*.

126) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Materialet til det 2. konsultasjonsmøtet mellom regjeringen og KS*, 22. april 2014.

Samarbeid mellom kommuner og mellom kommunene og staten

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at departementet ser det som et paradoks at staten har mye samarbeid på tvers, mens kommunene i mindre grad har dette. I staten bidrar for eksempel Direktoratet for økonomistyring (DFØ) med mange fellesløsninger. Kommunene har ikke noe tilsvarende til tross for at forskjellene innad i staten ofte er vel så store som forskjellene på kommunalt nivå. Kommunenes samordning av ikt har ikke kommet så langt som det departementet skulle ønske. Departementet ser at det de senere årene er tatt initiativ i sektoren for å bedre situasjonen, men at det fortsatt er en del å ta tak i.

Det framgår av rapporten *Meldingsutveksling internt i forvaltningen* fra Difi at den store variasjonen i ikt-modenhet og ikt-kompetanse mellom kommunene gjør at det oppleves som komplisert for statlige virksomheter å samhandle med kommunene. Store statlige virksomheter med gode digitale systemer kan bli nødt til å kommunisere manuelt med kommunene, fordi mange kommuner ikke har etablert systemer som gjør digital kommunikasjon mulig.¹²⁷ For statlige virksomheter er det også krevende at mange kommuner har anskaffet løsninger basert på lukkede standarder, med det resultat at de bruker ulike ikt-systemer som ikke nødvendigvis er satt opp for å kommunisere med virksomheter utenfor egen kommune.¹²⁸

127) Difi (2013) *Meldingsutveksling internt i forvaltningen*. Rapport 2013:13.

128) KS (2013) *IKT og digitale tjenester i kommunesektoren*. Faktaark kommunestruktur; Davoteam daVinci (2011) *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor*.

Faktaboks 6 viser hvordan samarbeidet om digitalisering er organisert mellom stat og kommune i Danmark.

Faktaboks 6 Samarbeid om digitalisering mellom stat og kommune i Danmark

For å skape en mer helhetlig satsing på digitalisering på tvers av ulike offentlige etater og forvaltningsnivåer, har myndighetene i Danmark vedtatt en digitaliseringsstrategi for hele offentlig sektor, den fellesoffentlige digitaliseringsstrategien. Strategien er organisert ut fra ideen om fire digitaliseringsbølger (prosjektperioder) for offentlig sektor. For hver bølge beskrives de digitaliseringstiltakene som er forventet på ulike forvaltningsområder og -nivåer. Fjerde digitaliseringsbølge er planlagt gjennomført i løpet av 2015.

Arbeidet med å digitalisere offentlig sektor i Danmark bygger på det avtalegrunnlaget som er lagt gjennom økonomiavtalene mellom regjeringen, Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner. Digitaliseringsstyrelsen forhandler på vegne av Finansministeriet (Regjeringen), mens KL forhandler på vegne av kommunene. Den fellesoffentlige digitaliseringsstrategien, deriblant de fire digitaliseringsbølgene (fasene for digitalisering av offentlige serviceområder), er forankret i avtalesystemet. I økonomiavtalene avtales det hvordan digitaliseringstiltakene skal finansieres og hvilke gevinster som skal hentes ut.

Finansieringen skjer ved at både staten og kommunene bidrar.

KL har utarbeidet en felleskommunal digitaliseringsstrategi med tilhørende handlingsplan. Den felleskommunale handlingsplanen er tett knyttet til og må ses i sammenheng med den fellesoffentlige strategien. Noen av prosjektene i den felleskommunale digitaliseringsstrategien er også en del av den fellesoffentlige digitaliseringsstrategien. Koordinering av statens og kommunenes ansvar er dermed svært viktig. Det innebærer å identifisere hva kommunesektoren kan gjøre felles og hva som kreves for hele offentlig sektor sett under ett. Både med hensyn til finansiering og utvikling er kommunene for små til å gjøre arbeidet med digitalisering alene. Dette var en erkjennelse som kom tidlig, og dansk offentlig sektor har derfor lagt stor vekt på samarbeid mellom forvaltningsnivåene.

Det har vært stor politisk oppslutning om digitaliseringsstrategien og de obligatoriske selvbetjeningsløsningene, ifølge intervju med Digitaliseringsstyrelsen 24. november 2014.

Både stat og kommune forplikter seg gjennom økonomiavtalene, men det er ingen lov hjemmel som sier at partene *skal* følge den. Det er ikke mandat til å forplikte den enkelte kommune, men kommunene føler seg i stor grad forpliktet til å følge opp det som vedtas i økonomiavtalen. KL peker i intervju på at de har en viktig rolle, fordi KL forhandler på vegne av alle de 98 kommunene.

KL melder inn de behovene kommunene ser for digitale løsninger i de årlige forhandlingene med Digitaliseringsstyrelsen. Kommunene har ansvaret for at de kommunale løsningene lever opp til den kvaliteten og det omfanget som er avtalt. Digitaliseringsstyrelsen har ansvaret for de statlige løsningene og for å sikre at digitaliseringen av hele offentlig sektor gjennomføres på en helhetlig måte. Det konkrete ansvaret for implementering og gevinstrealisering er lagt på det enkelte fagdepartementet, som har et ansvar innen egen sektor.

Kilder: Intervju med Digitaliseringsstyrelsen 24. november 2014; intervju med Kommunernes Landsforening 24. november 2014; intervju med Københavns Kommune 12. desember 2014.

Difi peker i et brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet på at digitalisering er et område som særlig utfordrer samarbeidet mellom staten og kommunene. Difi støtter uttalelsen i evalueringen av Difi høsten 2014 om at det er behov for et styrket samarbeid utover det som skjer i regi av Skate og KommIT, og trekker fram at innsatsen overfor kommunesektoren for eksempel kan styrkes ved å gi

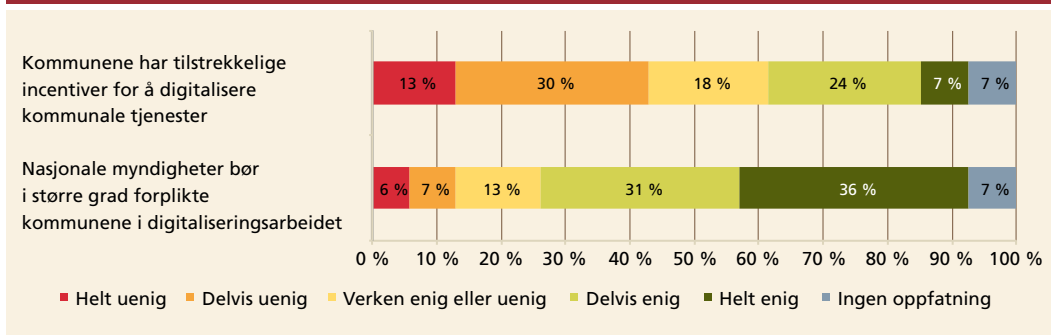
klarere føringer for hvordan digitaliseringsarbeidet i kommunene bør styres og organiseres.¹²⁹

Av kommuneproposisjonen 2016 framgår det at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil utarbeide en ny digital agenda, en stortingsmelding om nasjonal ikt-politikk. Ifølge departementet er det behov for å avklare forholdet mellom statlig og kommunal ikt-utvikling og å utarbeide hensiktsmessige mekanismer som sikrer bedre styring og gjennomføring på tvers av forvaltningsnivåene.¹³⁰

7.5.2 Ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene ved digitalisering av kommunale tjenester

Resultater fra spørreundersøkelsen til kommunene viser at kommunene ønsker sterkere nasjonale føringer i digitalisering av kommunale tjenester, jf. figur 12.

Figur 12 Andel kommuner som mener at nasjonale myndigheter i større grad bør forplikte kommunene (i prosent, N = 256)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene

Figur 12 viser at den administrative ledelsen i 31 prosent av kommunene er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelige incentiver for å digitalisere kommunale tjenester. 43 prosent er helt eller delvis uenig i at de har tilstrekkelige incentiver. Det framgår av figuren at den administrative ledelsen i om lag to av tre kommuner er helt eller delvis enig i at nasjonale myndigheter i større grad bør forplikte kommunene i digitaliseringsarbeidet.

KS opplyser i intervju at det etter KS sin oppfatning har skjedd vesentlige endringer på alle styringsnivåer med hensyn til forvaltningens tilnærming til digitalisering etter 2008. Det er i perioden etablert politisk aksept for å prioritere investeringer i teknologi, og en forståelse for at digitalisering er et ledd i arbeidet med å levere bedre tjenester til innbyggerne.

KS viser til at den økte bevisstheten om ikt i norske kommuner de siste årene har ført til at kommunene etterlyser nasjonale løft i digitaliseringsarbeidet, fordi de har innsett at hver enkelt kommune ikke kan gjøre alt alene. Hovedstyret i KS vedtok i 2013 at de aksepterer et prinsipp om sterkere nasjonal samordning på digitaliseringsområdet forutsatt at kommunesektoren får innflytelse i disse samordningsprosessene.¹³¹ KS opplyser at det både overfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stortinget har pekt på at en politisk oppfordring til kommunene ikke er nok dersom man ønsker å få til et samordnet løft på digitaliseringsområdet. KS viser til funnene i Dokument 3:6 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse om elektronisk meldingsutveksling i*

129) Difi (2015) *Gjennomgang av Difi*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 15. februar 2015.

130) Prop. 121 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2016*.

131) KS (2013) *Protokoll fra møte i KS Hovedstyre*, 22. mai 2013, sak 13/15.

helse- og omsorgssektoren som et eksempel på at virkemidlene er for svake til å nå målene, og at det derfor har tatt lengre tid enn forutsatt å få til de ønskede endringene. Et hovedfunn i Dokument 3:6 (2013–2014) er at Helse- og omsorgsdepartementets virkemiddelbruk ikke har vært tilpasset mål, status og utfordringer på området, og at ambisiøse mål krever sterkere virkemiddelbruk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det har få virkemidler for digitalisering i kommunal sektor. Departementet har en samordningsrolle innen ikt som primært retter seg mot tverrsektorielle problemstillinger på statlig nivå, det vil si på tvers av departementene. Departementet peker på at lav framdrift i kommunene har økt skillet mellom staten og kommunene i digitaliseringen. Departementet opplever det som uheldig at gapet mellom staten og kommunene øker på digitaliseringsområdet. Departementet viser til at tidsfristene som er satt for digitaliseringsarbeidet, blant annet i digitaliseringsrundskrivnet, bare gjelder statlig sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skulle gjerne sett at de kunne gjøre mer for å oppnå en raskere og jevnere digitaliseringsstakt i kommunene, men peker på at dette ligger utenfor departementets mandat. Departementet opplyser likevel at det antar at kommunene ser en egeninteresse i å digitalisere kommunale tjenester.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser videre til at departementet ikke har ansvaret for framdriften i digitaliseringen av kommunal sektor. Kommunene er selvstendige forvaltningsenheter og har ansvaret for egen ikt-politikk og ikt-utvikling. Departementet anser det som kommunenes og KS sin oppgave å iverksette og følge opp digitalisering i kommunal sektor. Det er videre det enkelte fagdepartements ansvar å følge opp tiltak i egen sektor som berører kommunene.

I Nexia DAs rapport fra juni 2015, utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, framgår det at norsk offentlig forvaltning i stor grad er desentralisert, i den forstand at den enkelte kommune selv velger virkemidler for de oppgavene de har ansvaret for. Dette gjelder også for ikt-løsninger. Samtidig er det ifølge rapporten på noen områder nødvendig med sentrale incentiver eller pålegg for å realisere økonomiske stordriftsfordeler, sikre framtidig tjenestekvalitet og sørge for mer effektiv bruk av ikt-systemer, ikt-løsninger og ikt-kompetanse i offentlig sektor.¹³²

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at KS i mange år har tatt til orde for sterkere sentral samordning av digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Departementet mener imidlertid at det er krevende å gjennomføre dette i praksis uten å komme i konflikt med dagens styrings- og finansieringsprinsipper. Sterkere sentral styring av ikt-utviklingen kan bidra til å legge rammene for prioriteringer og oppgaveløsning i kommunene, og har dermed langt bredere ringvirkninger enn et spørsmål om tekniske løsninger. Derfor blir det en balansegang mellom det kommunale selvstyret og ønsket om økt digitaliseringstakt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i dialog med KS om denne problemstillingen.

132) Nexia DA (2015) *Kartlegging og analyse av offentlige datasentre i Norge 2015*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

8 Vurderinger

8.1 Kommunene har i liten grad digitalisert sine tjenester

Det er et sentralt mål at innbyggere og næringsliv skal møte en helhetlig offentlig sektor og kunne utføre sine ærender på en enkel måte, uavhengig av om det er staten, fylkeskommunen eller kommunen som har ansvaret for tjenesten. Stortinget har sluttet seg til målet om at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere, organisasjoner og næringsliv, jf. Innst. 370 S (2012–2013).

Kommunesektoren er en betydelig leverandør av offentlige tjenester. Undersøkelsen viser at norske kommuner generelt er kommet kort i digitaliseringen av kommunale tjenester, selv om vel 70 prosent av kommunene deltar i interkommunale ikt-samarbeid. Innbyggere og næringsliv tilbys et digitalt førstevalg for drøyt en firedel (27 prosent) av de kommunale tjenestene på tre sentrale tjenesteområder. 14 prosent av kommunene har ikke et digitalt førstevalg for noen av de 19 undersøkte tjenestene.

Det er store forskjeller i digitaliseringen av kommunale tjenester på de undersøkte områdene. Av de tre tjenesteområdene (oppvekst og utdanning, helse og velferd og plan, bygg og geodata) har kommunene generelt kommet lengst i digitaliseringen av oppvekst og utdanning og kortest innen helse og velferd. I 2014 var det mindre enn en femdel av kommunene som lanserte nye kommunale digitale tjenester innen helse og velferd. Totalt rapporterte halvparten av kommunene at de lanserte nye digitale tjenester i 2014.

Generelt er det færre små kommuner enn store som har startet digitaliseringen av kommunale tjenester. Mens alle de store kommunene har elektronisk søknad for én eller flere kommunale tjenester, har 23 prosent av de små kommunene (29 av 128 kommuner) ingen digitale kommunale tjenester på de undersøkte områdene. Det var også langt færre av de små kommunene som lanserte nye digitale tjenester i 2014.

For de fleste tjenestene er det under halvparten av kommunene som overfører mottatt informasjon elektronisk til ulike interne fagsystemer. Og for de fleste digitale tjenestene har under ti prosent av kommunene mulighet for å sende elektronisk svar etter endt saksbehandling. Dette viser at den digitale modenheten i de kommunale tjenestene gjennomgående er lav.

Automatisk informasjonsoverføring til kommunenes fagsystemer vil ofte redusere både saksbehandlingstiden og det manuelle arbeidet med registrering av innkommet informasjon. Det kan også bidra til bedre datakvalitet. Mulighet for elektronisk svar kan redusere saksbehandlingstid og ressursbruk ytterligere. Manglende digitale løsninger vil derimot redusere mulighetene for gjenbruk av data på tvers av saksområder og fagsystemer, og føre til at innbyggere og næringsliv må oppgi samme informasjon på nytt for hver av de kommunale tjenestene.

Noen tjenester peker seg ut ved at mange kommuner tilbyr mulighet for elektronisk søknad, for eksempel barnehageplass, skolefritidsordning, kulturskole, skjenkebevilling og byggesøknad. Likevel har mange kommuner på disse områdene ikke lagt til rette for elektronisk overføring av informasjon og elektronisk utsending av svar.

8.2 Arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester har vesentlige hindringer

Kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor sine innbyggere for å løse grunnleggende oppgaver, yte tjenester, drive samfunnsutvikling og utøve myndighet. Det er i tillegg kommunenes ansvar å finne fram til gode digitaliserings- og utviklingstiltak på sine områder, jf. Innst 370 S (2012–2013).

Mange kommuner oppgir imidlertid at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å digitalisere sine kommunale tjenester selv. Det gjelder både kompetanse om hvordan ikt kan brukes strategisk til å bedre tjenesteproduksjonen, og teknisk ikt-kompetanse. De fleste kommunene har problemer med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse til å digitalisere tjenestetilbudet. 73 prosent av kommunene deltar riktignok i et interkommunalt samarbeid, men det er ifølge både Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke tilstrekkelig til å løse de utfordringene kommunene står overfor i digitaliseringen av kommunale tjenester.

Mange kommuner har heller ikke tilstrekkelig bestillerkompetanse til å anskaffe ikt-systemer i tråd med kommunens behov. Liten grad av samordning og standardisering stiller store krav til kommunene som bestillere for å sikre at løsningene som anskaffes, lar seg integrere mot eksisterende systemer i kommunene og mot statlige systemer på en enkel måte. Undersøkelsen viser at det er en særlig utfordring å sikre at nye systemer kommuniserer med eksisterende løsninger, slik at dataflyt og samhandling mellom systemene kan bli ivaretatt.

I tillegg framhever mange kommuner at kostnadene ved å digitalisere kommunale tjenester er for høye til at kommunen prioriterer det. I mange kommuner mangler dessuten digitaliseringsarbeidet nødvendig forankring hos ledelsen. Undersøkelsen viser også at den administrative ledelsen i bare en av tre kommuner er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelige incentiver til å digitalisere sine kommunale tjenester.

Et flertall av kommunene oppgir at de ved digitalisering av kommunale tjenester ikke arbeider systematisk med å realisere de gevinstene dette gir mulighet for. Få kommuner bruker tilgjengelige veiledere i dette arbeidet. Dette kan føre til at kommunenes digitaliseringsarbeid ikke blir gjennomført på en slik måte at det utnytter mulighetene for effektivisering og ressursbesparelse.

8.3 Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er ikke godt nok tilpasset mål og hindringer på området

8.3.1 Nasjonale felleskomponenter er ikke lagt godt nok til rette for bruk i kommunene

Nasjonale felleskomponenter, som folkeregisteret og ID-porten, skal legge til rette for fornying, effektivisering og realisering av gevinst på tvers av virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer. Det er dessuten understreket at felleskomponentene må legge til rette for at kommunene på en enkel måte kan ta dem i bruk, jf. Innst S 370 S (2012–2013).

Felleskomponentene eies av fire statlige etater underlagt tre departementer, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Undersøkelsen viser at det er vesentlige forskjeller i hvordan felleskomponentene er lagt til rette for bruk i kommunene, og at kommunene bruker felleskomponentene i begrenset grad i sine digitale tjenester. Flere virksomheter, både statlige og kommunale, baserer sine digitale tjenester på lokale kopier av de offentlige

grunndataregistrene (folkeregisteret, Enhetsregisteret og matrikkelen). Dette er gjort ut fra både tekniske og økonomiske årsaker. Slike skyggeregistre kan føre til dårlig datakvalitet fordi de ikke oppdateres ofte nok. Problemene ved bruk av skyggeregistre har vært kjent i flere år.

Problemene er særlig tydelige for folkeregisteret, der Finansdepartementet har det overordnede ansvaret. Fram til 2015 har betalingsmodellen for folkeregisteret ført til at mange kommuner har basert seg på lokale kopier av registeret.

Det er i tillegg utfordringer med kommunenes tilgang til folkeregisteret, blant annet at enkelte digitale kommunale tjenester krever oppslag i folkeregisterdata utenfor egen kommune, mens kommunene bare har tilgang til egne folkeregisterdata. Det har også vært slik at etatene i en kommune har måttet søke tilgang til folkeregisteret hver for seg.

8.3.2 Igangsatte tiltak er ikke tilstrekkelige for å nå målene om helhetlige og fullstendige digitale tjenester

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har samordningsansvaret for ikt-politikken i offentlig sektor. Departementet har en koordinerende rolle overfor fagdepartementene i deres gjennomføring av ikt-politikken, og skal følge opp framdrift og resultater i dialog med de øvrige departementene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang tiltak på viktige områder for å øke framdriften i digitaliseringsarbeidet. Det er gjort endringer i lovverket som legger bedre til rette for en digital forvaltning. KS får økonomisk støtte til utviklingsprosjekter i regi av programmet KommIT. Programmet har bidratt til bedre samordning av ikt i kommunesektoren. De faglige leveransene fra KommIT, for eksempel rammeverk for felles kommunal ikt-arkitektur, kan brukes sammen med veiledere fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Difi har samtidig bidratt til digitalisering av offentlig sektor, men det er statsforvaltningen som er Difis primære målgruppe. Difi har derfor begrenset mulighet til å håndtere problemstillinger som går på tvers av statlig og kommunal sektor.

Samarbeidsrådet for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen (Skate) ble opprettet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2009 for å bidra til mer samordnet digitalisering i offentlig sektor. Skate har medlemmer fra en rekke store statlige virksomheter. I 2012 fikk Skate nytt mandat, og kommunesektoren ble representert i rådet ved KS. Skate har siden 2013 konsentrert sin innsats om nasjonale felleskomponenter. Undersøkelsen viser at samordningen som skjer i regi av Skate, ikke er tilstrekkelig for å løse utfordringene med å digitalisere offentlige tjenester. I tillegg rekker ikke samordningen gjennom Skate lenger enn det virksomhetene som deltar er villige til å gå.

I 2014 ble både *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) og *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) endret for å legge til rette for at digital kommunikasjon skal være hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere og næringsliv. Mange kommuner mangler kunnskap om i hvilken grad kommunen etterlever forskriften om it-standarder i offentlig forvaltning, til tross for at forskriften har obligatoriske krav om bruk av disse standardene. Mange kommuner mangler også kunnskap om hvor viktig ikt-standarder og arkitekturprinsipper er for en effektiv digitalisering av kommunale tjenester. Utfordringen forsterkes av at de nasjonale arkitekturprinsippene bare er anbefalt for kommunal sektor, mens de er obligatoriske i staten. Mer felles kommunal ikt-arkitektur og standardiserte grensesnitt er en forutsetning for at de

lokale fagsystemene i kommunene kan samhandle digitalt, slik at også innbyggere og næringsliv kan oppleve at det offentliges digitale tjenester kommuniserer bedre. Dette krever at kommunene stiller krav om bruk av de standardene som finnes ved nyutvikling og vesentlige endringer av eksisterende ikt-løsninger.

En gjennomsnittlig kommune har mellom 180 og 200 ikt-systemer i daglig bruk. Det store omfanget av ulike ikt-løsninger og fagsystemer stiller store krav til kompetanse og kapasitet i kommunene. Det kan framstå som samfunnsøkonomisk ulønnsomt at mange kommuner, som i hovedsak skal tilby innbyggerne og næringslivet de samme tjenestene, hver for seg gjør tilnærmet like ikt-anskaffelser og driver parallelle utviklingsaktiviteter.

Siden kostnadene ved digitalisering må tas i den enkelte kommune, mens gevinstene ligger på samfunnsnivå, kan det bli lagt større vekt på kostnadene enn på mulighetene for effektivisering og gevinst for brukerne og offentlig forvaltning samlet. I kommunene er det derfor risiko for at arbeidet med å digitalisere kommunale tjenester blir for lavt prioritert.

Statlige myndigheter har ulike tilnærminger til samhandling med kommunesektoren i digitaliseringsarbeidet. Det er en utfordring for kommunene at statlig sektor ikke er mer samordnet, og at det tas atskilte og sektorspesifikke initiativer som på ulike måter påvirker digitaliseringsarbeidet i kommunene.

For enkelte offentlige tjenester er det en gjensidig avhengighet mellom staten og kommunene i arbeidet med å realisere gevinster av digitaliseringen. Statlige virksomheter opplever i mange tilfeller at det er krevende å samhandle digitalt med kommunene på grunn av den store variasjonen i ikt-modenhet og ikt-kompetanse. Dette gjør det vanskelig å realisere gevinstene med digitalisering.

Undersøkelsen viser at digitaliseringen av kommunale tjenester står overfor vesentlige hindringer, noe som gjør det vanskelig å nå målet om en helhetlig og sammenhengende digital forvaltning. I kommuneproposisjonen for 2014 blir det understreket at utfordringene på ikt-området i årene framover vil være for store til at hver enkelt kommune kan klare å løse dem alene.

For noen av de kommunale tjenestene som i størst grad er digitalisert, er det utviklet løsninger sentralt som kommunene kan ta i bruk. Direktoratet for byggkvalitet har for eksempel utviklet en løsning for byggesøknad som er mye brukt av kommunene. Et stort flertall av kommunene svarer i spørreundersøkelsen at nasjonale myndigheter bør forplikte kommunene mer i digitaliseringsarbeidet. Dette viser at et nasjonalt samarbeid kan gi gode resultater.

Det kommunale folkestyret innebærer at den enkelte kommune har et selvstendig ansvar for fornyelse, omstilling og digitaliseringstiltak i egen kommune, og at det er en klar arbeids- og ansvarsdeling mellom det statlige og kommunale nivået. Bruken av statlige styringsvirkemidler må balanseres mot hensynet til kommunal handlefrihet, men nasjonale mål om likeverdige tjenester og en effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser kan gi grunnlag for økt bruk av statlige styringsvirkemidler. Undersøkelsen viser at igangsatte tiltak ikke er tilstrekkelige for å nå målet om helhetlige digitale offentlige tjenester for innbyggere og næringsliv, og at det er behov for sterkere nasjonal, samordnet innsats for å bedre framdriften i det kommunale arbeidet med digitalisering.

9 Referanseliste

Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
- Skattedirektoratet
- KS
- Drammensregionen IKT og Digitale Gardermoen IKS
- Bergen kommune
- Atea ASA
- Digitaliseringsstyrelsen
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Københavns Kommune

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*
- St.prp. nr. 67 (2006–2007) *Kommuneproposisjonen for 2008*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*
- Prop. 115 S (2010–2011) *Kommuneproposisjonen 2012*
- Prop. 1 S (2011–2012) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*
- Prop. 110 S (2011–2012) *Kommuneproposisjonen 2013*
- Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*
- Prop. 1 S (2012–2013) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*
- Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014*
- Prop. 1 S (2013–2014) *Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet*
- Prop. 1 S (2014–2015) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
- Prop. 1 S (2015–2016) *Finansdepartementet*
- Prop. 121 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2016*
- Prop. 1 S (2015–2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 158 (2006–2007)
- Innst. S. nr. 231 (2006–2007)
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009)
- Innst. S. nr. 345 (2008–2009)
- Innst. 13 S (2011–2012)
- Innst. 429 S (2010–2011)
- Innst. 270 S (2011–2012)
- Innst. 380 S (2011–2012)
- Innst. 370 S (2012–2013)
- Innst. 13 S (2012–2013)
- Innst. 370 S (2012–2013)
- Innst. 500 S (2012–2013)
- Innst. 13 S (2013–2014)

Norges offentlige utredninger

- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*

Lover og forskrifter

- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften)
- *forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning* av 15. mars 2013 nr. 285 (forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning)
- *forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger* (forskrift om universell utforming av IKT-løsninger)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011) *IKT-styring og IKT-samarbeid i kommunal sektor og mellom stat og kommune. Vurderinger og anbefalinger fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012) *På nett med innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsprogram*
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013) *Kartlegging av hindringer i regelverk for digital kommunikasjon. Rapport fra arbeidsgruppe*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Materialet fra 1. konsultasjonsmøte*, 4. mars 2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Materialet til det 2. konsultasjonsmøtet mellom regjeringen og KS*, 22. april 2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Digital kommunikasjon hovedregel – Viktig informasjon om endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften*. Brev av 10. februar 2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle som samordner av statlig politikk rettet mot kommunesektoren*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/forholdet-kommune-stat/kommunal--og-regionaldepartementets-roll.html?id=544830> [Hentedato 24. august 2015]
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Fornyning i kommunene*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/fornyning-i-kommunene/id2344646/> [Hentedato 24. august 2015]
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Vurdering av IKT-relaterte satsingsforslag til 2016-budsjettet*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Materiale til regjeringens budsjettkonferanse 2015*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. Brev av 12. oktober 2015
- Direktoratet for byggkvalitet (2015) *Byggnett* <http://www.dibk.no/no/Tema/byggnett/> [Hentedato 24. august 2015]
- Tildelingsbrev til fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Direktoratet for forvaltning og IKT for årene 2011–2015
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Om KOSTRA*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/om-kostra/id412867/> [Hentedato 14. oktober 2015]

Direktoratet for forvaltning og IKT

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2010) *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor. Forslag til hvordan nasjonale felleskomponenter bør styres, forvaltes, finansieres og utvikles*. Rapport 2010:17
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011) *Difi-strategien 2012–2015*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011) *Digitalt førstevalg – status for elektroniske tjenester i staten*. Rapport 2011:2

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011) *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013) *Meldingsutveksling internt i forvaltningen*. Rapport 2013:13
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014) *Forvaltningsstandarder for nettbaserte tjenester*. Forstudierapport
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014) *Finansiering av nasjonale felleskomponenter. Løsningsskisse*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014) *Kvalitet på nett – kriteriesett*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014) *Om Prosjektveiviseren*. <http://www.prosjektveiviseren.no/om-prosjektveiviseren> [Hentedato 24. august 2015]
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2015) *Gjennomgang av Difi*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 15. februar 2015
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2015) *Regelverk for digital kommunikasjon*. <https://www.difi.no/veiledning/ikt-og-digitalisering/regelverk-digital-kommunikasjon> [Hentedato 24. august 2015]
- Årsrapporter fra Direktoratet for forvaltning og IKT for årene 2011–2015

Rapporter, utredninger og evalueringer

- Finansdepartementet (2007) *Utteksling av grunndata på personinformasjonsområdet*. Rapport fra arbeidsgruppe for utveksling av data på personinformasjonsområdet
- Devoteam daVinci (2011) *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor*
- Skate (2014) *Veikart for nasjonale felleskomponenter. Dagens situasjon og forslag til videre arbeid*
- Agenda Kaupang AS (2014) *Evaluering av Difi*
- Rambøll Management Consulting AS (2014) *Modeller for samordnet ikt-utvikling i kommunesektoren*
- A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Føyen Torkildsen AS (2015) *Framtidig organisering av IKT-samordning i kommunesektoren – En utredning for KS*
- IKT-Norge (2014) *IKT-Norges kommunekartlegging 2014*
- IKT-Norge (2014) *Supplerende info IKT-Norges kommunekartlegging 2014*.
- Direktoratet for byggkvalitet (2014) *ByggNett. En strategi for fremtidens digitale byggesektor*
- KOMBIT (2015) *Baggrundsnotat om tilslutning til de fælleskommunale udbud på monopolområdet*
- Skate (2015) *Innspill fra Skate til regjeringens strategi for nasjonale felleskomponenter*
- Statens kartverk (2015) *Forprosjektrapport Kommunereform*
- Nexia DA (2015) *Kartlegging og analyse av offentlige datasentre i Norge 2015*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Instrukser, rundskriv og avtaler

- *instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen)* av 1. mars 2000
- *Mandat for Skate*. Fastsatt oktober 2012
- *Overordnede IT-arkitekturprinsipper for offentlig sektor*, versjon 2.1, september 2012
- *Digitaliseringsrundskrivet (H-7/14)* av 26. august 2014
- *Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor* av 28. mars 2014. Versjon 4.1
- Evry ASA (2014) *Avtale om rett til bruk av informasjon fra Det sentrale folke-register. Samlet pris og prisbestemmelser*

KS

- NHO og KS (2010) *Nasjonalt program for leverandørutvikling. Innovative offentlige anskaffelser*
- KS (2011) *Notat til konsultasjonsmøte med Kommunal- og regionaldepartementet*, 23. august 2011
- KS (2012) *Styringsdokument for KommIT*
- KS (2013) *Digitaliseringsstrategi 2013–2016 for kommuner og fylkeskommuner*
- KS (2013) *IKT og digitale tjenester i kommunesektoren. Faktaark kommunestruktur*
- KS (2013) *Gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner*
- KS (2013) *Protokoll fra møte i KS Hovedstyre*, 22. mai 2013
- KS (2014) *Innspill fra KS til bilateralt konsultasjonsmøte 10. november 2014*. KS notat, 7. november 2014
- KS (2014) *eKommunekartleggingen 2014*
- KS (2014) *KS' interessepolitiske posisjoner på digitaliseringsområdet*
- KS (2014) *Visjon, ambisjon og strategi for felles kommunal IKT-arkitektur*. Versjon 1.0
- KS (2014) *Automatisk skjenkebevilling*. KS Læring. <https://kurs.kommit.no/mod/page/view.php?id=229> [Hentedato 24. august 2015]
- KS (2015) *Kommunereformen: Fagkunnskap, arenaer og verktøy fra KS*
- KS (2015) *Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT)*. Brev fra KS til landets rådmenn og fylkesrådmenn med informasjon om KS KommIT, 28. april 2015

Møtereferater

- referater og dokumenter fra konsultasjonsmøter mellom staten og kommunesektoren 2011–2015
- referater fra etatsstyringsmøter mellom Direktoratet for forvaltning og IKT og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) 2011–2015
- referater fra møter i styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning (Skate) 2012–2015
- referater fra møter i Standardiseringsrådet 2011–2015

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Digitalisering skal øke kvaliteten på og effektiviteten til offentlig tjenesteyting. Det er et mål at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Kommunesektoren er en betydelig leverandør av offentlige tjenester, og digitalisering av kommunale tjenester er derfor avgjørende for å nå dette målet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for å samordne ikt-politikken.

I undersøkelsen er det kartlagt status, vurdert betydningen av og mulige hindringer for digitaliseringen av kommunale tjenester. Det er undersøkt hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk bidrar til digitalisering. Undersøkelsen omfatter perioden 2011–2015.



Funn og anbefalinger

Kommunene har i liten grad digitalisert sine tjenester

- Kommunene tilbyr ikke offentlige digitale tjenester til innbyggere og næringsliv i tråd med Stortingets mål.
- Kartlegging av 19 tjenester i 261 kommuner viser at det tilbys digitalt førstevalg for 27 prosent av tjenestene på områdene oppvekst og utdanning, helse og velferd, og plan, bygg og geodata.
- 14 prosent av kommunene har ikke et digitalt førstevalg for noen av disse tjenestene.
- Færre små kommuner enn store har startet digitalisering av tjenester. 23 prosent av de små har ingen digitale tjenester på de undersøkte områdene.

Arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester har vesentlige hindringer

- Mange kommuner har ikke tilstrekkelig kompetanse til å digitalisere sine tjenester.
- Digitalisering har ifølge mange kommuner for høye kostnader til at den blir prioritert.
- Et flertall av kommunene oppgir at de ikke arbeider systematisk med å realisere gevinster av digitalisering.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er ikke godt nok tilpasset mål og hindringer på området:

- Nasjonale felleskomponenter er ikke lagt godt nok til rette for bruk i kommunene
- Igangsatte tiltak er ikke tilstrekkelige for å nå målene om helhetlige og fullstendige digitale tjenester
- Felleskomponentene, som folkeregisteret og ID-porten, eies av fire etater under tre departementer. Det er vesentlige forskjeller i hvordan de er lagt til rette for kommunene – som i begrenset grad bruker dem.
- Det er satt i gang tiltak på viktige områder, men det mangler både kunnskap, kompetanse, kapasitet og statlig samordning. Det er behov for sterkere nasjonal, samordnet innsats.

Riksrevisjonen anbefaler

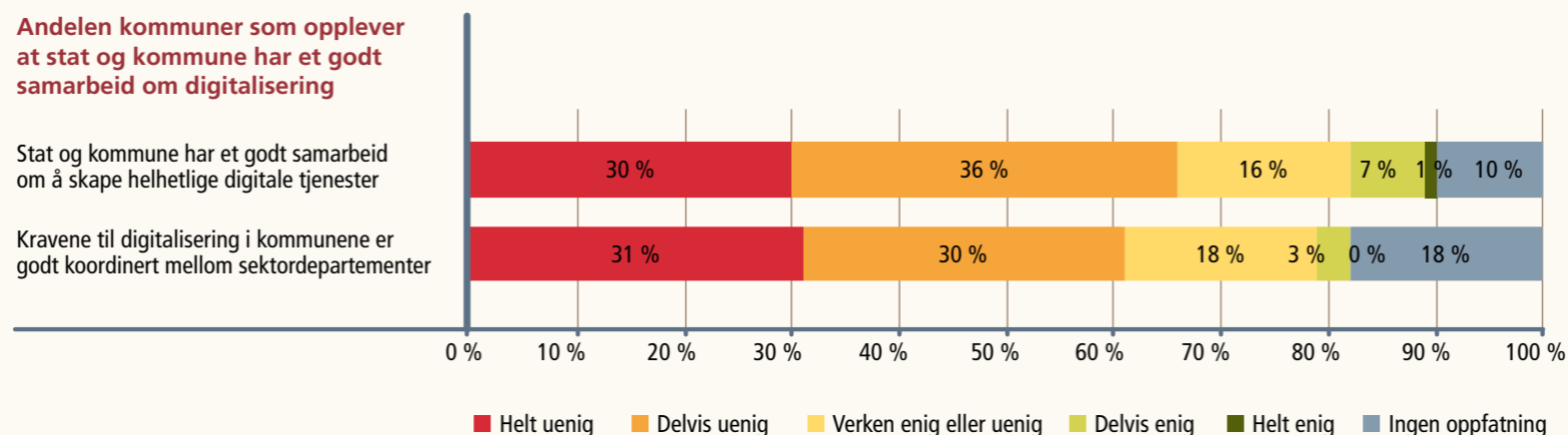
at Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar et sterkere nasjonalt ansvar for å samordne ikt-politikken i offentlig sektor, slik at offentlige digitale tjenester kan framstå helhetlig for innbyggere og næringsliv.


- Departementet bør legge særlig vekt på å
- vurdere muligheten for et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren, eventuelt ved bruk av økonomiske incentiver, for å bedre framdriften i digitaliseringen av kommunale tjenester
 - motivere kommunesektoren til sterkere samarbeid for å utvikle kompetanse og utveksle erfaringer og tekniske løsninger, slik at kommunene i større grad kan utvikle og dra nytte av digitale tjenester
 - forsterke arbeidet med samordning av departementer og direktorater, slik at koordineringen mellom kommunene og staten kan bli bedre ved digitalisering av offentlige tjenester
 - øke kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene og ikt-standardene for å effektivisere digitaliseringen av kommunale tjenester

Andelen kommuner som opplever at stat og kommune har et godt samarbeid om digitalisering

Stat og kommune har et godt samarbeid om å skape helhetlige digitale tjenester

Kravene til digitalisering i kommunene er godt koordinert mellom sektordepartementer





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52