



Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet  
Postboks 8004 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 12/01934-3  
Arkivkode: 064  
Saksbehandler: Anne Mette Dørum  
Deres referanse: 12/2724  
Dato: 02.01.2013

## Høring - Digital kommunikasjon som hovedregel - Endringer i forvaltningsloven

Det vises til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets (FAD) høringsbrev av 05.10.2012. Bakgrunnen for høringen er Regjeringens digitaliseringsprogram, som har som mål at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt mellom forvaltningen og brukerne. Det omfatter også at det skal tilbys digitale tjenester som er av en slik kvalitet at de blir et naturlig førstevalg for brukerne.

For å kunne realisere dette målet, må det foretas endringer i blant annet forvaltningsloven §§ 16 og 27. Forvaltningsloven §§ 16 og 27 krever i dag at mottakeren uttrykkelig har godtatt at forhåndsvarsel eller underretning om vedtak gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon. FAD mener at prinsippet bør snus, fra et samtykke til elektronisk kommunikasjon til en ordning med mulighet for å reservere seg.

Høringsforslaget har flere alternativer til hvordan dette kan innarbeides i forvaltningsloven. FAD har satt opp fire alternativer for endring av forvaltningsloven §§ 16 og 27 og to alternativer til nytt førsteledd i forvaltningsloven § 15 a.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på:

1. Hvilke av alternativene til ordlyd som best ivaretar målet med regelverksendringen, dvs. at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt mellom forvaltningen og brukerne.
2. Om bruk av elektronisk kommunikasjon kun skal reguleres i § 15 a, eller om spesialreglene i §§ 16 og 27 skal beholdes med foreslåtte endringer.

I tillegg til å kommentere de to spørsmålene over, ønsker KS å komme med noen innledende, prinsipielle betraktninger.

### Innledende betraktninger

Slik KS ser det, peker Regjeringens digitaliseringsprogram og FADs digitaliseringsrundskriv (Digitaliseringsrundskrivet P-10/2012) på viktige prinsipper for å få til en suksessfull digitalisering i

Norge. KS stiller seg helt og fullt bak disse prinsippene. KS vil bruke mye investeringsressurser på at våre medlemmer også støtter opp under disse. I KS' nye initiativ, KommIT, vil prinsippene om gjenbruk av nasjonale felleskomponenter; krav om åpne standarder; innbyggeren i sentrum ved IT-utvikling og fokus på gevinstrealisering ved valg av hver løsning være førende for hele arbeidet.

På denne bakgrunn stiller KS seg undrende til at rapporten fra Difi 2012:10 ikke konkluderer med at Altinn-plattformen som nasjonal sikker digital postboks-tjeneste er det som gir høyest nytte totalt sett. KS mener at meldingsboksen i Altinn bør være obligatorisk både for næringsliv og privatpersoner. Altinn er allerede pekt på som felleskomponent for alle virksomheter i Digitaliseringsrundskrivet:

*«Virksomheten skal i utgangspunktet ta i bruk Altinns infrastruktur og tjenesteplattform for produksjon av relevante tjenester. Virksomheter som på kort sikt ikke kan få dekket sine behov i Altinn på en hensiktsmessig måte, kan benytte løsninger i markedet eller utvikle løsningen selv. Dersom virksomheten kan bruke Altinns infrastruktur, men velger å ikke gjøre det, må dette begrunnes. Aktuelle digitale tjenester rettet mot næringslivet skal gjøres tilgjengelig på Altinns portal.»*

Videre står det i Digitaliseringsrundskrivet:

*«**Digital postkasse:** Regjeringen tar sikte på å tilby innbyggere og næringsliv en digital postkasse hvor de kan motta digital post fra staten på en sikker måte. Den digitale postkassen vil i motsetning til vanlig e-post tilfredsstillende kravene til sikkerhet.»*

I Difis rapport 2012:10, som danner grunnlaget for Wikborg Reins utredning og forslaget til endring i forvaltningsloven §§ 16 og 27, konkluderes det på side 63 med at «... alternativ 3 sannsynligvis gir høyest nytte totalt sett, så [vi] anbefaler [...] at det arbeides videre med å gjennomføre alternativ 3.» Alternativ 3 er «kjøp fra flere leverandører».

KS kan ikke si seg enig i at alternativ 3 peker seg ut som den løsningen som «gir høyest nytte totalt sett». KS kan heller ikke se at rapporten i seg selv gir grunnlag for en slik konklusjon. KS mener at de økonomiske beregningene som er gjennomført for de ulike alternativene, ikke er likt gjennomført for alle alternativene. Derfor blir kostnadsbildet ukorrekt. Videre mener KS at rapporten har en slagside med hensyn til vurdering av sikkerhet og tidsbruk. Altinn er en kjent løsning som er i drift, og som er evaluert av eksterne. Derfor er svakhetene ved Altinn kjent, og det samme er vurderingene med hensyn til kostnad og tidsbruk for videre utvikling. KS kan ikke se at rapportens alternativ 2 (kjøp fra en leverandør) og rapportens alternativ 3 (kjøp fra flere leverandører) er underlagt samme kritiske analyse som det Altinn har vært gjennom.

KS mener altså at konklusjonen som er trukket i rapporten, er trukket på sviktende grunnlag. Vi mener også at analogien til Danmark ikke er relevant, ettersom Danmark ikke har løsninger av typen Altinn på plass og må starte helt forfra. Vi mener at det er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt å bygge videre på den løsningen vi allerede har, og som faktisk er velfungerende.

## **Nærmere om prismodellen**

Finansieringsprinsippene som legges til grunn for etablering av denne type løsning, må baseres på et statlig kostnadsdekningsansvar overfor kommunesektoren.

KS mener at prismodellene som er utredet i kapittel 5 i høringsbrevet ikke er realistiske. Slik KS ser det, vil regelverksendringen og senere implementering av løsninger, medføre store administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene. Verken rapporten fra Difi 2012:10 eller utredningen fra Wikborg Rein behandler hele arbeidsflyten fra innbygger/næringsliv via saksbehandling i kommunen og tilbake til innbygger/næringsliv. I denne arbeidsflyten er det mange aktører, mange systemer i

kommunene og strenge krav til dokumentasjon, loggføring, journalføring, arkivering, innsyn og bevaring. Altinn har allerede funksjonalitet som støtter samhandlingstjenester, der flere tjenester og meldinger kan knyttes sammen til en helhetlig prosess mellom en eller flere sluttbrukere og en eller flere offentlige virksomheter. Prosessen kan gå over tid og ulike aktører kan utføre sine steg én eller flere ganger. Hvis flere nye aktører skal lage hver sin digitale postkasse som alle sakarkivsystem og fagsystem som kommunene bruker i dag skal integreres med, både i dag og framover, vil dette medføre store integrasjons- og prosessendringskostnader i kommunene. Disse kostnadene er ikke beskrevet eller verdivurdert i høringsbrevets kapittel 5, men KS' erfaring er at disse kostnadene er høye og det er tidkrevende utviklings- og endringsprosesser som også belaster kommunene administrativt.

KS mener også at prismodellen i kapittel 5 ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de store volumene som digital post faktisk vil inneholde. Slik vi forstår det, er det tatt utgangspunkt i at en forsendelse består av ett «digitalt A4-ark». Dette mener KS gir et helt galt bilde av virkeligheten. For eksempel består plan- og byggesaksbehandlingen av store volumer så som kart, tegninger, prosjektskisser mv. I tillegg vil den enkeltes korrespondanse med forvaltningen over tid – faktisk i en menneskealder – kunne bli svært voluminøst hvis tanken er at den enkeltes digitale post skal bli liggende i den digitale postkassen permanent. Dette er ikke tatt med i kostnadsberegningene.

Bakgrunn for KS' synspunkter over, er at KS har under utvikling og pilotering en kommunal komponent med arbeidstittel «Svar UT». Svar UT er en sentralisert løsning for utsending av vanlig brevpost fra kommunen i et elektronisk format. Svar UT loggfører, overvåker og kontrollerer selve utsendelsen (ekspederingen) av den digitale posten. I Svar UT er felleskomponentene folkeregisteret, enhetsregisteret og Altinns meldingsboks brukt, men løsningen stiller ikke krav til hvor eller hvordan innbyggeren ønsker å arkivere sin digitale post.

Svar UT er utviklet som en "énkommune-løsning" for Bergen kommune, og brukes til forsendelser fra kommunens sakarkivløsning. Målet er at Svar UT skal bli en kommunal felleskomponent, og KS' SvarUT er nå under utvikling og pilotering. Løsningen vil ferdigstilles i løpet av tredje kvartal 2013, dersom piloteringen viser de resultatene KS håper på. KS' SvarUT vil bli en flerkommuneløsning og i tillegg kan den ivareta utsendelser fra fagsystemer.

## **Nærmere om sikkerhet**

KS mener at de sikkerhetsmessige vurderingene knyttet til alternativet som anbefales i Difi rapport 2012:10 - kjøp fra flere leverandører - ikke er godt nok utredet verken i utredningen fra Wikborg Rein eller Difi i rapport 2012:10. KS mener at det vil kreve et enormt sikkerhetsregime i en hel menneskealder (i hundre år) for å sikre at innholdet i den kommersielle, digitale postkassen ikke kommer på avveie.

Regelverksforslaget, slik det er utformet nå, legger opp til at ulike kommersielle aktører vil stå ansvarlig for de digitale postkassene. KS mener at en følge av dette er at staten må utforme et detaljert og omfattende lov- og regelverk som kravsetter hvordan postkasseregimet skal være på sikkerhetsområdet, på samme måte som vi i dag har reguleringer for bankene. KS kan ikke se at dette er vurdert i høringsbrevets kapittel 5, verken med hensyn til økonomiske eller administrative kostnader.

KS mener at dette er en urealistisk modell når Norge, i motsetning til Danmark som det vises til, allerede har etablert Altinn og de tjenestene som tilbys gjennom Altinn.

## Nærmere om arkivering

Alle offentlige etater er underlagt arkivlovens bestemmelser om journalføring, arkivering og bevaring. I dette ligger at alle offentlige organ skal arkivere de dokumentene som oppstår som ledd i organets virksomhet og journalføre de dokumentene som er å anse som saksdokumenter i offentlighetslovens forstand. Videre kan ikke offentlig organ slette, makulere eller kaste dokumenter og opplysninger som Riksarkivaren har definert som bevaringsverdige. Riksarkivaren legger stor vekt på at opplysninger og dokumenter som berører den enkelte (parter) skal bevares av hensyn til partens rettssikkerhet. Når forvaltningsorganet ikke selv lenger har behov for de bevaringsverdige dokumentene, overføres de til Arkivverket (for statlig sektor) eller et kommunalt depot (for kommunal sektor). Bevaringsverdige dokumenter og opplysninger kan dermed stilles til disposisjon for parten ved behov.

Forvaltningen kan bare benytte løsninger som Riksarkivaren har godkjent for sin journalføring og arkivering av saksdokumenter. Dette gjelder uavhengig av saksområde og sakstype. I dette ligger at alle offentlige organ har et gjennomgående godt regime for journalføring, arkivering og bevaring av dokumenter som er å anse som viktige for å ivareta parters rettssikkerhet.

KS mener at det er en urealistisk modell å etablere «det tredje stedet» å arkivere digital post. For det første har forvaltningsorganene sine egne digitale arkiver, enten hos seg eller i et depot, der parter har rett til innsyn i saker som angår dem selv. For det andre tilbyr Altinn allerede et eget arkiv til brukerne over deres innsendte skjemaer, skjemaer under arbeid, meldinger og kvitteringer, og de opplever det som praktisk at all kommunikasjon med det offentlige er samlet på ett sted.

KS mener at høringsbrevet, utredningen fra Wikborg Rein og Difis rapport 2012:10 ikke skiller mellom det å få post i en postkasse og det å arkivere saker og brev. KS kan ikke se at det er tjenlig at staten nå etablere en eller flere kommersielle digitale postkasser der borgere og næringsliv kan få lagt inn posten sin. Ut fra det vi har lest, er det ikke klart for KS hvilken funksjon en kommersiell, digital postkasse skal ha. Hvis hensikten er at staten skal bekoste flere parallelle løsninger for et sted å legge et digitalt brev (en digital henvendelse), forstår vi ikke hva som gjør at Altinn ikke kan benyttes. Hvis hensikten er å tilby innbyggerne og næringsliv et sted å arkivere sine dokumenter (innbygger/næringslivarkiv) vil dette i et hundreårsperspektiv stille enorme krav til sikkerhet, konfidensialitet og tilgjengelighet på tvers av plattformskifter så som struktur, kontekst, metadata, formatkonvertering, utskriftskonvertering, sletting og tilbakelegging fra forvaltningen dokumenter som innbygger/næringsliv har slettet men angreir seg for. Ettersom Altinn langt på vei også tilbyr disse tjenestene allerede, kan vi ikke se hva som gjør at Altinn ikke kan benyttes.

KS mener at FAD og Difi ikke har tatt inn over seg denne kompleksiteten, og at det ikke er tilstrekkelig utredet og kostnadsberegnet.

## Nærmere om kontaktinformasjonsregisteret og reservasjonsregisteret

I dag har vi folkeregisteret og enhetsregisteret, som begge er felleskomponenter. Det vi mangler, er et virksomhetsregister for offentlig sektor. Funksjonalitetsbehov for kontaktinformasjonsregisteret og reservasjonsregisteret, spesifisert i en eventuell løsning for digital postkasse, mener vi kan legges inn i de eksisterende registrene. Dette støtter også opp om gjenbruk av felleskomponenter.

## Første ledd i forvaltningsloven § 15 a

Det foreslås to alternativer til nytt første ledd i forvaltningsloven § 15 a. Begge gir uttrykk for en generell regel om elektronisk kommunikasjon med forvaltningen. Forskjellen i alternativ 1 og 2 er, slik KS ser det, at alternativ 1 tillater digitale henvendelser til alle så fremt de ikke har reservert seg

eller det finnes andre lovkrav, mens alternativ 2 forutsetter at mottakeren skal være registret i kontaktinformasjonsregisteret, at de ikke har reservert seg og at det ikke finnes andre lovkrav.

KS' visjon på digitaliseringsområdet er at innbyggerne skal ha et reelt digitalt førstevalg i møte med det offentlige. Slik KS ser det, er det viktig at de som mottar digitale henvendelser faktisk har et ønske om det, og at de har registrert seg i kontaktregisteret. Hvis "alle er med" uten aktivt å ha valgt det, er det ikke gitt at borgerne vil se på dette som et reelt digitalt førstevalg – snarere noe de blir pålagt.

Brukerundersøkelsen som Difi gjennomførte i 2011 (jf. vedlegg til høringsforslaget: Utredning fra Wikborg og Rein av 11. september 2012 pkt. 3.2) viser at ca. 3 av 5 nordmenn fortsatt foretrekker å motta post fra forvaltningen på papir. Ved innføring av digital kommunikasjon er det viktig at brukerne har tillit, føler at de velger selv og at de opplever løsningene som enkle og hensiktsmessige.

KS anbefaler alternativ 2, "digitalt førstevalg for de digitalt aktive", fremfor alternativ 1.

KS mener det er viktig at brukerne aktivt ønsker dette. Gjennom kravet til at man skal være registrert i et kontaktinformasjonsregister, ivaretar alternativ 2 både de digitalt aktive samt brukergrupper som av ulike årsaker ikke er i stand til å ivareta sin egen reservasjonsmulighet. Dette vil høyne kvaliteten og sikkerheten for at informasjon kommer frem til brukerne. Det forutsettes at kontaktinformasjonsregisteret fra oppstarten inneholder de offentlig digitalt aktive brukerne fra ID-porten/AltInn (pr. i dag ca. 3 millioner brukere) og er tilgjengelig for forvaltningsorganene.

Det er uklart ut fra høringen hvorvidt og hvordan (frivillige) organisasjoner med organisasjonsnummer skal behandles. KS anbefaler at frivillige lag og organisasjoner behandles som næringsdrivende, uten reservasjonsrett.

## **Endringsforslag til §§ 16 og 27**

Departementet ber om en vurdering av hvorvidt bruk av elektronisk kommunikasjon kun skal reguleres i § 15 a, eller om spesialreglene i §§ 16 og 27 skal beholdes med foreslåtte endringer.

Da forvaltningsloven og eforvaltningsforskriften åpnet for elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen, var det mange spørsmål knyttet til om dette også var tillatt for forhåndsvarsling og underretning om vedtak. Det var også stor usikkerhet hvordan dette faktisk kunne og skulle håndteres. Etter KS' vurdering er det ikke tilstrekkelig å tilføre et generelt, nytt førsteledd i § 15 a. Vi er redd for at dette utløser en ny usikkerhet på de områdene som §§ 16 og 27 dekker.

KS mener derfor at det er behov for å beholde spesialreglene i §§ 16 og 27 med de foreslåtte endringene.

I høringsutkastet er det satt opp fire alternative formuleringer for endringer i §§ 16 og 27. Alternativ 1 beholder kravet til samtykke, alternativ 2 og 3 opphever kravet til samtykke, men avgrenser dette til digital postkasse men alternativ 4 opphever kravet til samtykke både til elektronisk postkasse og annet egnet informasjonssystem.

KS mener at alternativ 4 er det mest hensiktsmessige og vil gi det mest vellykkede resultatet, ettersom alternativ 4 legger til rette for bruk av Altinn.

Et godt alternativ er alternativ 3, digitalt førstevalg for de digitalt aktive – begrenset til digital postkasse så fremt dette innebærer postkasseløsningen som allerede er etablert i Altinn. Dette alternativet vil både ivareta personvern hensyn på en god måte, og bidra til effektiv elektronisk

kommunikasjon, fordi alternativet gir best sikkerhet for at kommunene når sine brukere gjennom én samlet digital postkasse som allerede er etablert og i drift.

## **Endringsforslag til § 2**

Høringen omfatter også et forslag til endring av forvaltningsloven § 2, der det foreslås tatt inn en definisjon av begrepet digital postkasse.

KS støtter forslaget om at definisjon av digital postkasse bør inntas i § 2. Det forutsettes at definisjonen ivaretar formålet, som er at "digital postkasse i forvaltningslovens forstand er avgrenset til løsninger som er krav satt og finansiert av det offentlige" (jfr. utredningens kapittel 6.1.2), og at den er sikker, pålitelig og brukervennlig. Det bør vurderes om hensikten med etablering av løsningen for digital postkasse skal fremgå av definisjonen i § 2. Utredningen legger også vekt på dette i beskrivelsen ettersom hensikten med definisjonen er "... å skille denne (sikre) digitale postkassen fra andre e-postløsninger..." (jfr. utredningens avsnitt 6.1.2).

KS mener at definisjonen slik den nå er formulert, kan være forvirrende. I min postkasse for papirpost, kommer det "henvendelser" til meg. Hvis jeg vil henvende meg til andre, må jeg finne andre måter å få min henvendelse lagt i deres postkasse. Når det står "utveksling av henvendelser med forvaltningen" gir det et bilde av at både avsender (forvaltningen) og mottaker (innbygger/næringsliv) kan bruke postkassen til gjensidig utveksling av "henvendelser", det vil si at den digitale postkassen både tar i mot "henvendelser" fra forvaltningsorganet til borger/næringsliv, og samtidig kan borger/næringsliv legge sine "henvendelser" som er stilet til forvaltningen i den samme postkassen og forvaltningsorganet plukker det opp der.

## **Rettslige konsekvenser for øvrig**

KS ber departementet vurdere behovet for presisering av eForvaltningsforskriften § 8 (2). Bakgrunnen for dette er at uavhengig av gjennomføringsmåten for øvrig, må regelverket gi karest mulig anvisninger for *når klagefristen* for enkeltvedtak *starter å løpe* i tilfeller hvor forvaltningen har sendt post til digital postkasse, men denne ikke er åpnet. Det må avklares rettslig, og legges til rette for teknisk, at forvaltningen kan forsikre seg om at mottaker har hatt mulighet til å ivareta sine interesser, og fra hvilket tidspunkt klagefristen starter å løpe.

Dette illustrerer den gjensidige sammenhengen mellom, og premissene for, forslagene til lov- og forskriftsendringer i forbindelse med digitaliseringsprogrammet. Arbeidet ville bli tydeligere og mer oversiktlig dersom endringsforslag ble samlet før de sendes på høring. Forslagene som nå sendes på høring er tett knyttet til høringen som ble sendt ut våren 2012 og i tillegg varsler departementet flere høringer knyttet til arbeidet.

## **Endringer knyttet til eForvaltningsforskriften**

Utredningens kap. 6.2.1 bokstavene d), e) og i) berører temaer knyttet til fullmakter. KS anbefaler at disse punktene sees under ett (skrives sammen i ett) med utgangspunkt i at kravet om fullmakt må være tilstede i alle tilfeller. Funksjonalitet for fullmakter bør være innarbeidet som en del av kontaktinformasjonsregisteret.

I tillegg bør ansvar og roller knyttet til reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregistrert i større grad sees i sammenheng, og være klart definert. KS anbefaler at felleskomponentene folkeregisteret og enhetsregisteret benyttes.

## **Administrative og økonomiske konsekvenser**

For noen ressursvake grupper vil elektronisk kommunikasjon trolig virke mindre godt enn brevpost, sammenliknet med hvordan ordningen vil virke overfor andre. Kommunen er bevisst på at vi med enkelte brukergrupper og fagområder uansett må kommunisere gjennom de mest hensiktsmessige kanalene. Det sentrale er at forvaltningen forsikrer seg om at mottaker har hatt mulighet til å ivareta sine interesser, selv om det betyr at de økonomiske innsparingene departementet forventer ikke nødvendigvis slår til. Det er viktig at staten ikke overvurderer innsparingspotensialet som lovendringene og ordningen med elektronisk kommunikasjon uten samtykke gir.

Med hilsen

Victor Ebbesvik  
områdedirektør

Trude Andresen  
direktør