



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

Vår referanse: 12/02188-4
Arkivkode: 064
Saksbehandler: Anne Mette Dørum
Deres referanse: 12/2935
Dato: 05.02.2013

Høring - Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger

Vi viser til høringsbrev fra Fornyings-, og administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) datert 05.11.2012 med forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) imøteser høringsinstansenes synspunkter, særlig på utformingen av forskriften, virkeområdet og økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Høringsinstansene bes om synspunkter på i hvilken grad de foreslåtte standardene vil være kostnadskrevende å overholde, herunder om standardene bør endres eller om enkelte av retningslinjene som følger av standardene ikke bør inngå i plikten til universell utforming.

Digital kommunikasjon skal i framtida være hovedregel i forvaltningens kontakt med innbyggerne. KS er positiv til forskriften og standarden, som vi mener slår an en tone – definerer prinsipper, retningslinjer og "suksesskriterier" – til hjelp for å nå det felles målet om digital tilgjengelighet, noe som er en selvfølge for funksjonsfriske. KS er også opptatt av det digitale førstevalget, men understreker at innbyggerne må oppleve det som et reelt valg, noe som faktisk er mulig, tilgjengelig, brukelig og forståelig.

I dette høringssvaret kommenterer ikke KS bestemmelsene om automater (§ 5 andre ledd). KS har kun sett på WCAG 2.0.

Kommentarer til forskriften

Forskriftens formål

KS ønsker å påpeke at det kan synes som anvendelsesområdet i forskriften § 1 er noe utvidet i forhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, 2. Mens det står «*Kan benyttes av flest mulig*» i loven, står det «... *er tilgjengelig for alle, uavhengig av funksjonsevne*» i forskriften.

Erfaringsmessig er det ikke alltid slik at generelle krav til universell utforming fører til at alle innbyggerne, uavhengig av funksjonsevne, vil være i stand til å bruke digitale løsninger på alle områder. Med den formuleringen som er brukt i § 1, kan det virke som om de generelle kravene er tilstrekkelige til å dekke alles behov. KS mener at i tillegg til de generelle kravene for universell utforming, er det viktig å ta høyde for spesielt tilrettelagte tjenester og løsninger for innbyggere med svært spesielle behov.

KS anbefaler FAD å vurdere om formuleringene bør harmoneres i større grad.

Virkeområde

KS har ingen innvendinger mot virkeområdene for forskriften.

Valg av standarder

KS er positiv til den valgte standarden for nettløsninger WCAG 2.0. Standarden er en veletablert standard som har ligget til grunn for europeisk og norsk arbeid på området i snart ti år. EU, Storbritannia og Tyskland mfl. viser til, og bruker WCAG 2.0 som en rettesnor og norm for hvilke tilgjengelighetskrav offentlige nettstedet skal oppfylle. Vi kan på bakgrunn av dette regne med at denne standarden fortsatt vil holde seg aktuell i lang tid framover. Vi synes den valgte standarden er god og at prinsippene er dekkende. Standardene vil på sikt bidra til at flest mulig får tilgang til nettbasert innhold og automatiserte tjenester – uavhengig av funksjonsevne.

KS ønsker likevel å peke på at det eksisterer annet regelverk (utover standarden WCAG 2.0) som har betydning for innholdet i nettløsninger. ELMER er en obligatorisk forvaltningsstandard for offentlige innbyggjerskjemaer på nett. KS anbefaler at departementet ser på muligheten for en samordning av disse ulike regelverkene.

Anskaffelsesrettslig ser det for oss greit ut i forhold til «omlegging» til nye standarder, jf pkt 4.1 i høringsbrevet, ettersom standardene uttales å være funksjonsbaserte og teknologinøytrale.

Vi mener at retningslinje 1.2.3 (synstolking eller mediealternativ) bør unntas fra plikten.

Vi er helt enige i at retningslinje 1.2.4 (teksting av direktesendinger på nett) skal være unntatt fra plikten da vi ser at dette for en del av kommunene på nåværende tidspunkt og med nåværende teknologi, vil være vanskelig å gjennomføre. Mange kommuner sender for eksempel direkte fra kommunestyremøtene til nett-tv, og vi ser at det vil by på utfordringer å tekste disse sendingene.

Vi er også enige i at retningslinje 1.2.5 (Synstolking av alt forhåndsinnspilt videoinnhold) skal være unntatt fra plikten.

Overgangsregler

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om det i selve forskriften bør presiseres at plikten til universell utforming bare skal gjelde så langt det ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Forskriften retter seg mot nettløsninger, herunder web-sider og automater som skal være den enkelte virksomhets hovedkanal (hovedløsning) rettet mot allmennheten. En offentlig virksomhets hovedkanal bør som hovedregel være tilgjengelig for funksjonshemmede.

For eksisterende IKT – løsninger vil imidlertid behovet for å imøtekomme forskriftens krav til universell utforming kunne innebære en uforholdsmessig økonomisk byrde for virksomhetene, selv innenfor den tidsfrist loven i dag gir (1. januar 2021). KS støtter departementets forslag om at det i selve forskriften presiseres at plikten til universell utforming bare skal gjelde så langt det ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Videre tror vi at en frist på 12 måneder fra ikrafttredelse for nye systemer er litt for kort. KS er bekymret for to forhold; både at kommunenes bestillerkompetanse ikke er fullt ut etablert i løpet av 12 måneder og at leverandører av nye systemer ikke vil ha gode nok løsninger i løpet av 12 måneder. Vi mener at for kort tidsfrist vil kunne føre til at de løsningene som vil tilbys kommunene, enten vil mangle oppfyllelse av en del krav eller at kravene er løst på en teknisk eller funksjonell uhensiktsmessig måte.

For oss er det heller ikke tydelig ut fra ordlyden i forskriften hvilke bestemmelser som gjelder for systemer som er under utvikling eller anskaffelse nå – er de «ny» eller er de «eksisterende»? KS mener at det må inn hvilke overgangsregler som gjelder for disse.

Tvangsmulkt

Bestemmelsen i § 8 om tvangsmulkt viser til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16 om håndhevelse. Her finnes forskriftshjemmel for forskrift om regler om tvangsmulkt, det vil si om mulktens størrelse, varighet osv. KS mener at forskrift om regler om tvangsmulkt må gis, og denne bør tre i kraft samtidig med forskrift om universell utforming. Men det er vanskelig for KS å vurdere hvilke konsekvenser dette vil kunne få for kommunene når vi ikke kjenner til hvor belastende eller stor denne tvangsmulkten kan bli.

Områder som mangler eller er uklare i forslaget til forskrift

- ♦ KS mener at forskriften ikke er tydelig nok på hvilke organisasjoner og løsninger den faktisk gjelder for. Slik den er utformet nå, tror vi at en del organisasjoner ikke vil forstå at den gjelder for dem eller (deler av) deres systemer. I Difis udaterte og unummererte konsekvensutredning «Krav til universell utforming av nettsider. Konsekvensvurdering av WCAG 2.0 AA» er det referert på s. 5 til «I forskriftsforslagets § 1 andre ledd står det: "Forskriften gjelder norske virksomheters websider rettet mot allmennheten i det norske markedet, selv om websiden driftes fra utlandet."» Men dette er ikke tatt inn i dette høringsutkastet til forskrift. KS mener at dette bør inn i den endelige utformingen av forskriften, ettersom det etter vår vurdering er behov for å tydeliggjøre dette.
- ♦ KS mener at utkastet til forskrift ikke er tydelig nok på hva som gjelder for sosiale medier. I konsekvensutredningens punkt 4.6 står det at også sosiale medier som forvaltningen bruker, skal være universelt utformet. KS mener at også dette må tydeliggjøres i selve forskriften.
- ♦ KS mener at det må tydeliggjøres at også de deler av underliggende, interne system som allmennheten gis tilgang til via portaler eller lignende, skal tilfredsstillende krav til universell utforming. Det er ikke tilstrekkelig at det bare er portalen som tilfredsstillende kravene. Som oftest betraktes disse underliggende, interne systemene som systemer til intern bruk, som ikke er underlagt krav til universell utforming, selv om de har visningssider som presenteres for allmennheten.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Høringen peker tydelig på usikkerhet ved de estimater som er lagt til grunn i de undersøkelser som er gjennomført i regi av departementet. Økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til at kommunen skal implementere krav til universell utforming av IKT- løsninger i nye og eksisterende løsninger er derfor ikke vurdert. De enkelte virksomheters investeringsbehov og fremtidige driftskostnader er ikke tilstrekkelig dokumentert. KS kan ikke stille seg bak de kostnadsprognoser som er antydnet i høringsnotatet. Det er tre områder som KS mener vil være svært kostnadskrevenne for kommunene:

- ♦ *Kartdata*: Universell utforming av kartdata er nødvendig, og det vil være kostnadsdrivende for kommunene å legge til rette for universell utforming av de løsningene som viser kartdata for allmennheten.

- ◆ *Presentasjonslaget fra fagsystemene og sakarkivsystemene:* KS mener at det ikke er tilstrekkelig at portalen («førstesiden») tilfredsstillende kravene til universell utforming hvis den har lenker til fagsystem eller sakarkiv. Vår erfaring er at når bruker får opp sider fra disse systemene på skjermen, tilfredsstillende ikke de kravene til universell utforming. Det kan bli et omfattende omleggingsarbeid å legge til rette for at de deler av underliggende system som presenteres for allmennheten, tilfredsstillende kravene til universell utforming. Dette kan bli kostnadsdrivende for kommuner og fylkeskommuner, ettersom det er mange portaler som henter fram visningsider fra underliggende fag- og sakarkivsystem.
- ◆ *Webbaserte skjema:* De webbaserte skjemaene som brukes i kommunal sektor, tilfredsstillende i varierende grad krav til universell utforming. Det kan bli svært kostnadsdrivende for kommuner og fylkeskommuner å sørge for at alle skjemaene er universelt utformet.

KS forventer at oppgradering av eksisterende løsninger og andre konsekvenser for kommunal sektor blir kostnadsberegnet, jfr. konsultasjonsordningen mellom KS og staten. KS forutsetter at kommunene blir kompensert for eventuelle merkostnader

Veiledere

Utfordringene som regelverket gir vil særlig rette seg mot de virksomheter (kommunale, statlige og private) som skal etablere IKT- løsninger som legger til rette for likeverdig samfunnsdeltakelse. Regelverket er imidlertid krevende å gjøre seg kjent med og forstå. Det er derfor viktig at det utarbeides gode veiledninger som gjør det enkelt å bruke standardene, både i forhold til eksisterende systemer og når det skal stilles krav til universell utforming ved nyanskaffelser. KS mener at det er behov for mange veiledere, og vil i særlig grad nevne disse:

- ◆ Veileder for området skole – her må det være svært tydelig hvilke regler som gjelder for skolesektoren, enten de er hjemlet i denne forskriften eller i opplæringsloven § 9a
- ◆ Veileder for området sosiale medier – her må det gis veiledning om hvordan forskriften skal kunne praktiseres på området sosiale medier, særlig når leverandøren er en stor, kommersiell aktør utenfor Norge.
- ◆ Veileder for hvordan kommunene skal etterleve forskriften for systemer som er under utvikling eller anskaffelse nå i overgangsperioden.

Med vennlig hilsen

Victor Ebbesvik
områdedirektør

Trude Andresen
avdelingsdirektør