



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 19/01781-2
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Anne Mette Dørum,
Deres referanse: 19/3321-1
Dato: 27.09.2019

Høring - Forslag til gjennomføring av EU-regelverk med nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner i norsk rett

Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 01.07.2019 sendt på høring forslag til gjennomføring av EU-regelverk med nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner i norsk rett. EU-regelverket består av et minimumsdirektiv, som ble sendt på høring i Norge i 2017. I etterkant av dette har EU-kommisjonen utarbeidet tre gjennomføringsrettsakter, en for tilgjengelighetserklæring, en for kontroll og rapportering, og en som oppdaterer gjeldende standard for universell utforming (WCAG versjon 2.0 til versjon 2.1.). Høringen gjelder både gjennomføringen av direktivet og gjennomføringsrettsaktene.

Høringsfristen var opprinnelig satt til 10.09.2019, men er senere forlenget til 27.09.2019.

Nærmere om lov- og forskriftsforslaget

Forslaget innebærer endringer i likestillings- og diskrimineringsloven og forskrift om universell utforming av IKT. I hovedsak vil eksisterende lovverk for universell utforming av IKT bli videreført for offentlig og privat sektor. Det som er nytt fra EU-regelverket sammenlignet med norsk lov i dag, er at disse kravene skal gjelde for alle offentlige virksomheter og virksomheter i privat sektor som jevnlig sysselsetter flere enn 50 ansatte (foreslått modell 2b i høringsnotatet):

- krav til universell utforming av forhåndsinnspilt multimedialinnhold,
- krav om en tilgjengelighetserklæring og tilbakemeldingsfunksjon,
- krav til universell utforming av nye intranett og ekstranett.

Forslaget innebærer at universell utforming skal baseres på WCAG 2.1, som inneholder 12 nye suksesskriterier. Disse må følges for at nettsteder og mobilapplikasjoner som skal være universelt utformet etter nytt regelverk. Videre er det foreslått en del presiseringer, for eksempel presisering av definisjoner, avgrensning mot sektorregelverk, presisering av unntak og fastsettelse av et skjæringstidspunkt for dokumenter.

Departementet tar sikte på at regelendringene skal tre i kraft 1. juli 2020, med en overgangsperiode på 6 måneder til å etterleve kravene. I dette ligger at de nye kravene skal følges fra 1. januar 2021. Dette har sammenheng med at datoen 1. januar 2021 også er fristen for å gjøre eksisterende IKT-løsninger universelt utformet etter gjeldende norsk rett.

Det er i høringen spesielt bedt om innspill til følgende:

1. Forslag til valg av modell.
2. Forslag til dato for ikrafttredelse og lengden på overgangsperioden før virksomhetene må etterleve kravene.
3. Virksomhetenes syn på kostnader av å etterleve de nye kravene, herunder kostnader ved å oppdatere nettløsninger i henhold til de nye kravene.
4. Hvordan kommunene vurderer utgiftene og utgiftsinndekningen, herunder om universell utforming av nye intranett og ekstranett er mer byrdefullt eller kan gjøres rimeligere enn det som legges til grunn i Vista sin samfunnsøkonomiske analyse, eksempelvis gjennom bruk av nye standardverktøy i markedet gitt den raske teknologiske utviklingen på området.
5. Og videre om kostnadene knyttet til de 12 nye suksesskriteriene, som følger av oppdaterte retningslinjer fra versjon WCAG 2.0 til 2.1, kan begrenses i forhold til det som følger av Vista sin tilleggsanalyse, eksempelvis ved bruk av nyere standardverktøy i markedet.

KS' merknader til lov- og forskriftsendringene

Merknadene nedenfor baserer seg på departementets spørsmål satt opp overfor, men punktene 3-5 er slått sammen. I tillegg har vi kommentert noen andre forhold.

Valg av modell

Når det gjelder valg av modell støtter KS forslaget om at virksomheter i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 personer omfattes (modell 2b). Dette vil riktignok gi økte kostnader totalt sett, men vil samtidig legge til rette for at funksjonshemmede kan komme i arbeid og dermed på sikt kunne bidra til lavere kostnader per virksomhet. Forslaget går lenger enn direktivet, men det er positivt at reglene gjøres gjeldende for en større del av samfunnet.

Dato for ikrafttredelse og overgangsperiode

Ikrafttredelse er foreslått til 01.07.2020, med en overgangsperiode på 6 måneder for å etterleve kravene. Det innebærer at kravene skal følges fra 01.01.2021. KS mener at denne fristen er for kort. Riktignok er kravet for å gjøre eksisterende IKT-løsninger universelt utformet etter gjeldende rett 01.01.2021, men vi vil påpeke at det nå skjer en utvidelse av kravene, herunder de oppdaterte retningslinjene fra WCAG. Det vil kreve tid å få leverandører og utviklingsmiljøer til å omstille seg til utvidelse av kravene og implementere disse. På dette grunnlaget mener vi at 01.01.2021 sannsynligvis vil være for kort frist.

I tillegg er det mange nye kommuner og fylkeskommuner fra 1. januar 2020, som har anskaffet eller er i ferd med å anskaffe nye løsninger. Disse løsningene skal implementeres i 2020. KS vurderer det slik at det kan bli et uforholdsmessig stort tilleggskrav å skulle anskaffe og implementere løsninger som tilfredsstillende de nye kravene – i den grad det finnes leverandører som har utviklet slike løsninger.

For selve nettløsningenes del er det ikke gitt at det er utfordringer med det nye regelverket. Flere kommuner og fylkeskommuner har arbeidet med universell utforming over tid, og har i den sammenheng også oppgradert intranettet med fokus på universell utforming.

KS har forståelse for at departementet opplever det som hensiktsmessig at de nye kravene gis samme frist som i dagens regelverk. Likevel mener vi at det kan bli utfordrende med et nytt kravsett som gjøres gjeldende tett opp til den fristen som er satt i gjeldende regelverk.

Vi ber derfor departementet om å vurdere en lengre overgangsperiode. KS forslår 1. januar 2025.

Kostnader, utgifter og utgiftsinndekning

Vista har gitt en samfunnsøkonomisk analyse, som ikke gir et klart svar på kostnadene. Vistas analyser kan se ut til å være basert på et begrenset standard malsett fra markedsledende leverandører, som kan gjøre endringer i større skala for flere kommuner som bruker deres løsning. KS gjør oppmerksom på at en del kommuner og fylkeskommuner har derimot skreddersydde maler basert på brukerbehov. Når det gjelder kostnadene knyttet til å etterleve de nye kravene er dette noe vanskelig å estimere. KS kjenner ikke til at kommuner og fylkeskommuner har gjort beregninger på spesifikke kostnader opp mot de nye kravene. Totalkostnadene for kommunene er vanskelig å beregne, særlig på grunn av integrasjoner mot andre løsninger som gjør det utfordrende å se totalbildet.

Anslagene som gis i Vistas analyse vil dermed ikke omfatte alle kommuner på samme måte.

Det antas at nye standardverktøy kan gjøre universelt utforming rimeligere enn det som legges til grunn i analysen. Dette fordrer imidlertid at det er god kvalitet på standardverktøyene. Det er ikke gitt at det foreligger tilstrekkelige gode standardverktøy i markedet i dag, slik at dette får betydning for kostnadene dersom overgangsperioden opprettholdes. En lengre overgangsperiode vil kunne bidra til å få gode standardverktøy på markedet.

Når det gjelder oppdateringen av WCAG versjon 2.0 til 2.1 vil dette innebære en ekstrakostnad for virksomhetene. Flere kommuner og fylkeskommuner etterlever ennå ikke versjon 2.0, ettersom den gjeldende overgangsperioden er satt til 01.01.2021. Virksomhetene kan imidlertid ha hatt en plan for å oppdatere sine løsninger i tråd med versjon 2.0 innen 01.01.2021. Når kravene nå utvides, uten at overgangsperioden forlenges, vil dette kunne innebære et kostnadselement som kan være tungt å bære for en del virksomheter, spesielt mindre kommuner. For store kommuner vil det i tillegg være en stor jobb som skal gjøres innen 01.01.2021. Nye standardverktøy kan også her være til hjelp, men her er det større usikkerhet knyttet til hvor mye dette kan gi av besparelser.

Andre forhold

Hvor går grensen for krav til universell utforming

KS støtter endringsforslagene som innebærer at nettsider blir universelt utformet. Det er behov for å gi hele befolkningen tilgang til informasjon, spesielt fra offentlige organer.

I dette perspektivet er det positivt at begrepet «allmennheten» endres til «brukere». Men det uklart hvor grensen går for krav til universell utforming. Gjelder kravet også for særskilte nettsider, som i og for seg er åpne, men som i all hovedsak retter seg mot leverandører, samarbeidspartnere og andre interessenter? Dette kan være nettsteder som brukes i forbindelse med anskaffelser, der det blant annet legges ut direkteavspilte videoer og hele konkurransegrunnlag knyttet til anskaffelsen. Materialet blir ofte liggende ute på nettsiden for at det skal være tilgjengelig for alle interessenter. Her kan det være meget utfordrende å oppfylle alle WCAG-kravene, blant annet kravet til synstolkning. Dette henger sammen med at offentlige anskaffelser er krevende med strenge krav til dokumentasjon, og korte tidsfrister til å gjennomføre pålagte aktiviteter. Dersom kravene skulle gjelde for slike nettsteder vil det kunne føre til at man måtte publisere slikt materiale på eksisterende lukkede nettverk (ekstranett). Det ville gjøre innholdet mindre tilgjengelig og føre til at offentlig eide virksomheter blir mindre åpne.

Ansvar hos IKT-leverandører

KS har erfart svak etterlevelse av regelverket fra leverandørbransjen. Departementet bør vurdere å gi leverandørbransjen et selvstendig ansvar for å lage universelt utformede løsninger. Både i dagens regelverk og forslag til nytt regelverk vil det være kommuner og fylkeskommuner (tjenesteleverandør) som er pliktsubjekt og som står juridisk og økonomisk ansvarlig. Kommuner og fylkeskommuner opplever at leverandører av IKT-løsninger leverer løsninger som ikke følger kravene i regelverket. Dette til tross for tydelige krav i anskaffelser.

Definisjon av intranett og universell utforming av arbeidsverktøy

Departementet ser ut til å velge en svært smal definisjon av intranett, med den konsekvens at det kan bli vanskelig å sørge for et universelt utformet arbeidsmiljø for de ansatte. Når de øvrige IKT-verktøyene i en virksomhet ikke har krav om å være universelt utformet gjennom lovkrav, kan det bli utfordrende å finne leverandører som leverer universelt utformede løsninger. Inkludering av mennesker med nedsatt funksjonsevne kan da bli svært vanskelig for en arbeidsgiver.

Med hilsen

Kristin Weidemann Wieland
områdedirektør

Asbjørn Finstad
avdelingsdirektør