



## Høringsuttalelse til forslag til langsiktig strategi for Altinn

INKV ESARK-03-201500317-90

---

### Hva saken gjelder:

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag til en ny, langsiktig strategi for Altinn. Frist for å sende høringssvar er 11. mars 2016. Forslaget er utarbeidet av Brønnøysundregistrene.

Altinn-løsningen er et sentralt virkemiddel i regjeringens forenkling- og digitaliseringspolitikk. Per desember 2015 er 42 ulike forvaltningsorganer fra ulike sektorer tilknyttet Altinn-samarbeidet. Både privatpersoner, bedrifter, frivillige organisasjoner og offentlige virksomheter bruker Altinn til digital kommunikasjon med forvaltningen, og flere titalls IKT- og systemleverandører leverer tjenester til Altinn.

For å få kjennskap til de ulike brukergruppenes behov, kartlegge nærmere virkninger av strategiforslagene og få innspill til hvilke elementer som bør drøftes nærmere, sender Nærings- og fiskeridepartementet Brønnøysundregistrenes forslag til langsiktig strategi for Altinn på alminnelig høring.

I saksutredningen nedenfor gis en kort beskrivelse av hva Altinn er (pkt 1). Deretter omtales strategiforslaget som Brønnøysundregistrene har utarbeidet (pkt 2), før forslag til høringssvar fra Bergen kommune presenteres i saksutredningens pkt 3. Høringssvaret tar utgangspunkt i åtte spørsmål som Nærings- og fiskeridepartementet i sitt høringsbrev ber høringsinstansene om å kommentere. Både høring brevet fra Nærings- og fiskeridepartementet, datert 11.12.15, og Brønnøysundregistrenes strategiforslag *Altinn for en ny tid Strategi 2016 – 2025* følger som vedlegg til saken.

KS har gjennom programmet KommIT tatt en førende rolle for å høyne forståelsen av og kunnskapen om IKT som virkemiddel for effektivisering og kvalitetsheving i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. På vegne av kommunene samarbeider KS med staten om å samordne digitaliseringsarbeidet på en måte som gir best mulig gjenbruk/overføring av data og «sømløse» grensesnitt for privatpersoner og næringsliv, på en rekke områder hvor disse før har måttet forholde seg til mange ulike instanser på både statlig og kommunalt nivå. Gjennom KommIT og andre nettverk på digitaliseringsområdet, samarbeider Bergen kommune aktivt med KS og de ti største kommunene. I arbeidet med denne høringsuttalelsen har Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap ved IKT Konsern hatt faglig dialog med de ti største kommunene og KS.

Bergen kommune ligger langt fremme i arbeidet med å utvikle og ta i bruk digitale løsninger i kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Av byrådets politisk plattform går det frem at byrådet vil jobbe videre med å forbedre kommunens digitale løsninger, slik at innbyggerne enkelt kan få tilgang til og oversikt over alle tjenester via internett.

I kommunens IKT-strategi for 2014 – 2017 (byrådssak 1057/14) er det nedfelt at digitalt førstevalg skal være utgangspunktet for kommunens tjenester til brukere, næringsliv og annen offentlig forvaltning. Gjennom vedtak i byrådssak 1280/15 *Digitalisering som verktøy for forenkling og forbedring av tjenestetilbudet i Bergen kommune* er det nedfelt at alle avdelinger/enheter i Bergen kommune, som har post og papir-utsendinger, fra 2017 skal ta i bruk løsning for elektronisk og sentralisert utsending (KS SvarUt) til innbyggere, organisasjoner og næringsliv (vedtakets pkt 4).

KS SvarUt ble utarbeidet og tatt i bruk i Bergen kommune i februar 2011, før KS i 2013 gjorde løsningen tilgjengelig for andre kommuner (pt ca 240) og statlige etater (pt 8-10). Bergen kommune var også tidlig ute med å ta i bruk nasjonale felleskomponenter som ID-porten i kommunens digitale tjenester.

Med dette som utgangspunkt vil byrådet oppsummere følgende momenter fra forslaget til høringsuttalelse i saksutredningens pkt 3:

- Altinn må legge til rette for at den kommunale felles IKT-arkitekturen og nasjonale felleskomponenter samlet bidrar til å ivareta både kommunesektorens og nasjonale behov.
- Altinn må ha et høyt ambisjonsnivå for videreutvikling av tjenester både for brukerne (innbyggere og organisasjoner/næringsliv) og forvaltningen ansvarlig for tjenestene. Utviklingen må i større grad bygge på et helhetlig perspektiv på brukernes behov.
- Altinn må legge til rette for at kommunesektoren kan benytte deler av plattformen og sørge for bedre informasjon om muligheter og funksjonalitet i plattformen.
- Altinn må legge til rette for at kommunesektoren gis en plass i Altinns styringsstruktur som både ivaretar den enkelte kommunes og sektorens behov totalt, og som samtidig sikrer god samordning mot statlige instanser.

### **Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:**

Byrådets fullmakter § 7: Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune.

Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold bystyrets kontor til orientering.

Forretningsutvalget har i møte 05.01.16 (sak 4/16) vedtatt at Komite for finans, kultur og næring innstiller til bystyret som avgir høringsuttalelse til forslag til langsiktig strategi for Altinn. For å rekke høringsfristen 11. mars, vil foreløpig hørings svar bli sendt til departementet etter at Komite for finans har behandlet saken. Endelig høringsuttalelse fra Bergen kommune oversendes departementet etter at bystyret har fattet vedtak i saken.

### **Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:**

Bergen kommune gir høringsuttalelse til forslag til langsiktig strategi for Altinn slik det går frem av saksutredningen.

Dato: 9. februar 2016

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk.*

Harald Schjelderup  
byrådsleder

Dag Inge Ulstein  
byråd for finans, eiendom og eierskap

Vedlegg:

1. Høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet, datert 11.12.15
2. *Altinn for en ny tid Strategi, 2016 – 2025. Brønnøysundregistrenes forslag til Nærings- og fiskeridepartementet.*

## Saksutredning:

### 1. Hva er Altinn?

Altinn startet i 2003 som en ALTERNativ INNrapporteringskanal for økonomiske data til tre statlige etater. Samarbeidet har blitt betydelig utvidet fra starten og består nå av mer enn 40 ulike forvaltningsorganer, hovedsakelig på statlig nivå, med skatteetaten som den desidert største. Fra starten rettet Altinn seg i stor grad til næringslivet. Over 1 million virksomheter er nå registrert som brukere gjennom et organisasjonsnummer. Samtidig har også over 4 millioner privatpersoner en meldingsboks og «arkiv» i Altinn gjennom sitt fødselsnummer.

Altinn dekker et bredt spekter av tjenester for næringslivet, som innen fisk og akvakultur (Fiskeridirektoratet, Mattilsynet), mange tjenester innenfor landbruk (Landbruksdirektoratet, Mattilsynet), legemidler (Statens legemiddelverk) og lønn- og ansettelsesforhold (NAV, Skatteetaten). En sentral tjeneste etter endringer i eForvaltningsforskriften i 2014, er Altinns meldingstjeneste som skal benyttes for digital forsendelse av dokumenter til næringsliv og organisasjoner.

For privatpersoner har Altinn tjenester fra blant annet Skatteetaten, Husbanken, Lånkassen og Statens vegvesen (førerkort). Meldingstjenesten i Altinn benyttes også for privatpersoner, men skal fases ut til fordel for de digitale postkassene Digipost og eBoks etter hvert som innbyggerne velger disse (evt. reserverer seg mot digital post).

Fra oppstart i 2003 og frem til august 2015 ble det sendt inn ca 112 millioner skjemasett gjennom Altinn og det er sendt ut ca 83 millioner dokumenter og vedtak fra forvaltningen til brukerne. Bruken av tjenestene i Altinn øker stadig. Bare i 2014 var veksten på 23 %. Med innføring av A-ordningen i 2015 er det ventet enda større vekst.

Altinn har i dag tre dimensjoner: *Altinn-plattformen*, *Altinn-organisasjonen* og *Altinn-samarbeidet*.

1. Altinn-plattformen er en digital infrastruktur som er spesialisert på privatpersoners og virksomheters digitale kommunikasjon med forvaltningen. Infrastrukturen brukes av tjenesteeierne til utvikling av tjenester. Tjenestene kjører i infrastrukturen og informasjon om tjenester og regelverk gjøres tilgjengelig for brukerne i portalen altinn.no.

2. Altinn-organisasjonen er en selvstendig forvaltningsorganisasjon. Den er spesialisert for å hjelpe offentlig sektor til å utnytte Altinn-plattformen til elektroniske tjenester, så de bidrar best mulig til forenkling for brukerne og effektivisering for det offentlige. Organisasjonen har også ansvar for drift, vedlikehold og videreutvikling av Altinn-plattformen og forvaltning av avtaler med tjenesteeiere og leverandører.

3. Altinn-samarbeidet består av flere arenaer for læring og informasjonsutveksling knyttet til digitalisering. I det formaliserte samarbeidet er Altinns tjenesteeiere deltagere, og disse styrer også videreutvikling av organisasjon og plattform i formaliserte fora.

### 2. Langsiktig strategi for Altinn – Brønnøysundregistrenes forslag

Det har vært liten vekst i tallet på tjenesteeiere i Altinn de siste årene og Brønnøysundregistrene vurderer potensialet for bruk av Altinn som langt større enn dagens nivå.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) oppsummerer utfordringene for fortsatt offentlig digitalisering slik i 2015:

- Brukertilfredsheten synker og offentlige virksomheter klarer ikke å innfri innbyggernes økte forventninger

- Fellesløsningene har god fremdrift og oppslutning, men det er behov for bedre samordnede tiltak og fellesløsninger
- Offentlige digitale tjenester er for skjembaserte og utnytter ikke i tilstrekkelig grad allerede eksisterende data (*Altinn for en ny tid* s 17)

Med utgangspunkt i blant annet dette foreslår Brønnøysundregistrene en strategi for perioden 2016 – 2025 basert på visjonen *Altinn – Samspill for et enkelt og effektivt samfunn*.

Strategien tar for seg følgende fire satsingsområder, med mål og skisserte effekter:

- **Brukerorientering.** Altinn skal legge til rette for at privatpersoner og virksomheter skal oppleve det som helhetlig og enkelt å kommunisere med det offentlige.
  - Redusere behovet for kontakt med det offentlige, gjenbruk av data, bedre datakvalitet.
- **Støtte til myndighetsutøvelse.** Altinn skal tilby offentlig sektor relevant og effektiv støtte til digitalisering for å ivareta rettigheter, plikter og muligheter.
  - Utvikling av parallelle tjenester = merkostnad, samfunnsøkonomisk gevinst ved automatiserte tjenester.
- **Samhandling.** Altinn skal være pådriver for og tilby infrastruktur for samhandling på tvers av etatsgrenser og forvaltningsnivåer.
  - Transparent offentlig sektor, oppgi info en gang, ikke behov for å forholde seg til organiseringen av offentlig sektor.
- **Innovasjon og næringsutvikling.** Altinn skal være pådriver for nye digitale løsninger og støtte IKT-relatert næringsutvikling.
  - IKT-næringen kan utvikle lønnsomme produkter ved hjelp av Altinns infrastruktur, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bedre tjenester.

### 3. Høringsuttalelse fra Bergen kommune

Altinn er en viktig aktør i arbeidet med å dekke forvaltningens behov i digitaliseringsarbeidet, både på det organisatoriske, tekniske og funksjonelle nivået. Altinns sentrale rolle er avgjørende for at offentlig sektor skal kunne ta de riktige strategiske valgene for videre utvikling av brukervennlige og effektive digitale tjenester. Strategien gir Altinn en tydeligere rolle, men må i sterkere grad synliggjøre samspillet med andre nasjonale digitaliseringsstrategier, både statlige og kommunale (KS). Dette er viktig for å sikre helhetlige tjenester for innbyggere og næringsliv.

Bergen kommune støtter hovedinnholdet i strategien, men har innspill som tar opp kommunesektorens tilknytning og bruk av plattformen. I arbeidet med høringsuttalelsen har kommunen hatt faglig dialog med de ti største kommunene og KS.

Nærings- og fiskeridepartementet ber i høringsbrevet særlig om svar på åtte spørsmål. Våre kommentarer tar utgangspunkt i disse åtte spørsmålene.

#### 1. *Hvordan kan Altinn på en best mulig måte samvirke med andre nasjonale felleskomponenter og IKT-systemer?*

Det er viktig at styring, bruk og forvaltning av alle nasjonale felleskomponenter, registre og IKT-systemer – herunder de kommunale - ses i en sammenheng. Dette vil understøtte utvikling av tjenester på tvers av forvaltningsnivåene. Altinn må i denne sammenheng bidra til å ivareta kommunesektorens behov og legge til rette for at den kommunale felles IKT-arkitekturen integreres i den statlige plattformen.

Det er positivt at strategien har samhandling som et satsingsområde med vekt på at mange funksjoner tilrettelegges ett sted til bruk for både statlige og kommunale virksomheter. Det er imidlertid viktig at Altinns rolle som integrasjonspunkt må ta utgangspunkt i fleksibilitet, slik at det er mulig å benytte felleskomponenter i kombinasjon med lokale komponenter. Altinn må fokusere på å være en helhetlig plattform for å levere funksjonalitet som det ikke er hensiktsmessig at hver og en virksomhet utvikler, fordi det er behov for funksjonaliteten i alle typer tjenester på tvers av virksomhetsstrukturer og forvaltningsnivåer.

Det er positivt at strategien for Altinn flere steder viser til SKATE samarbeidet (strategisk samarbeidsråd som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen), blant annet i forbindelse med veikart for nasjonale felleskomponenter. Det er viktig for kommunal sektor at Altinn legger til grunn samarbeidet med nasjonale felleskomponenter, både i forhold til styringsstrukturen og i forhold til løsningenes samspill med hverandre i de ulike tjenesteprosessene.

## ***2. Hvilket ambisjonsnivå bør Altinn legge seg på med hensyn til fremtidige behov hos brukerne og forvaltningen?***

Det er vår vurdering at Altinn må ha et høyt ambisjonsnivå for å dekke og fokusere på fremtidige behov for både sluttbrukere og brukere representert i forvaltningen i offentlig sektor. Et sentralt tiltak vil være at Altinn i samarbeid med statlige og kommunale tjenesteeiere gjennomfører brukerreiser (dvs setter seg i brukerens sted, identifiserer behov og utvikler tjenester som dekker behovene) for digitalisering av offentlig sektors tjenester. I denne forbindelse tenkes det særlig på hvordan Altinn skal få riktig fokus på nødvendige tiltak knytte til Altinns infrastruktur og plattform. I dag er en av hovedutfordringene å få gjennomført helhetlig test av tjenesteprosesser som gjenbraker ulike nasjonale komponenter, deriblant Altinn. En brukerreise ville også synliggjort tjenesteeieres behov for raske og kontinuerlige leveranser.

## ***3. I hvilken grad bør infrastrukturen til Altinn tilgjengeliggjøres for alminnelig bruk for kommunene? På hvilken måte kan kommunene involveres i Altinns styringsstruktur?***

Infrastrukturen må gjøres tilgjengelig for kommunesektoren. Samtidig er det helt sentralt med fleksibilitet. Vi gir derfor vår støtte til strategiens understreking av behovet for åpning av plattformen og bedre formidling av muligheter og funksjonalitet i Altinn-løsningen, herunder å lette tilgangen til enkeltelementer i løsningen.

Kommunal sektor har i mange sammenhenger behov for å bruke deler av funksjonaliteten og de tekniske komponentene, uten at hele tjenesteprosessen gjennomføres i Altinn-løsningen. Det er derfor viktig at Altinn i langt større grad synliggjør og tilrettelegger for at enkeltkomponenter kan tas i bruk uavhengig av andre Altinn-komponenter. Selv om strategien påpeker at det kan by på tekniske, økonomiske og avtalemessige utfordringer, er dette et av de viktigste strategiske tiltakene som må prioriteres. Tiltaket går utover kommunal sektors behov og er etter vår vurdering et sentralt tiltak for å digitalisere tjenester på tvers av offentlige sektor.

Det ble den 12. januar 2016 inngått samarbeidsavtale mellom Altinn og kommunesektorens organisasjon KS. Det er viktig at Altinn følger opp intensjonene i avtalen og prioriterer de aktiviteter som er identifisert som viktige for å lykkes:

- Utarbeiding av **samfunnsøkonomisk analyse** av kommunenes innlemmelse i Altinn-samarbeidet, med kostnads- og gevinstanalyser.  
Etablere **kriterier for kommunale tjenester** i Altinn

- Avklare hvilke statlige etater det er som skal inngå i prøveordning på forsendelse av meldinger fra statlige etater til Altinn via KS SvarUt
- Definere kriterier for utvelgelse av tjenester. Eksempler på kriterier kan være mulig gevinstoppnåelse, mulighet for realisering uten endring av Altinn-løsning, mulighet for rask utrulling
- Jobbe sammen overfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet for å sikre at kommunesektoren får en **finansieringsløsning**, som gjør det mulig for kommunesektoren å realisere gevinster ved bruk av Altinn
- Avklare hvordan KS og Altinn skal koordinere **registrering av henvendelser fra kommunesektoren** angående etablering av tjenester i Altinn
- Få på plass **plan og prioritering for utrulling av tjenester** til kommunene for de tjenester KS tar ansvar for i Altinn – hvordan etablere og oppdatere plan, herunder avklare hvordan KS og Altinn skal følge opp på en sammenhengende og samstemt måte.

Det er sentralt at kommunesektoren inngår i styringsstrukturen til Altinn. Samtidig stiller vi spørsmål ved om dagens styringssystem er hensiktsmessig og effektiv i forhold til de prinsippene det bemannes og organiseres etter, jfr styringsstrukturen som er beskrevet i strategiens vedlegg 2. Det er sentralt at SKATEs arbeid med styringsstrukturen for felleskomponentene implementeres og gjenspeiles i Altinns styringsstruktur.

Det må avklares nærmere hvordan styringsstrukturen skal håndtere at noen kommuner er tjenesteeiere i Altinn, mens de kommunene som bruker KS' fellesløsninger, f. eks. SvarUT, representeres av KS. I dette ligger at noen kommuner kan være både selvstendige tjenesteeiere og samtidig være representert via KS.

Tilsvarende må det avklares hvordan styringsstrukturen skal være for statlige etater. Statlige etater som bruker KS' fellesløsninger, f. eks. SvarUT, vil være representert av KS. Noen av disse statlige etatene vil i tillegg være tjenesteeiere i Altinn.

#### ***4. Hvordan bør forvaltningen av Altinn innrettes overfor andre offentlige virksomheter slik at det sikres et godt skille mellom Brønnøysundregistrenes roller som forvalter av Altinn-løsningen, konsulent ved tjenesteproduksjon og leverandør av IKT-tjenester?***

Avtalen som ble inngått 12. januar mellom Altinn og kommunesektorens organisasjon KS inneholder elementer som bla beskriver hvordan partene sammen skal arbeide for identifisering og utvikling av tjenester, felles informasjonstiltak og presentasjoner. Det er viktig at Altinn har tydelig fokus på å etterleve avtalen og ikke opptrer som aktiv «selger» av sine produkter uten en gjennomtenkt tilnærming med hensyn til hvordan kommunenes behov faktisk er. På denne måten vil det kunne oppstå parallelle løp, som ikke fører til en samordnet digitalisering av kommunal sektor.

#### ***5. Hvilke prioriteringer bør forvaltningen gjøre ved innlemmelse av ny funksjonalitet og nye tjenesteeiere eller tjenester?***

Det er helt sentralt at Altinn fokuserer både på næringslivstjenester og innbyggertjenester. Dette er også i tråd med strategien. Bergen kommune støtter dette, men vil påpeke at begrunnelsen er mer enn beskrivelsen i strategiens kapittel 4. Den viktigste årsaken til at tjenester rettet mot begge målgrupper må prioriteres, er at kommunal sektor har tjenester mot begge brukergruppene. Mange av tjenestetypene skiller ikke på om sluttbruker er innbygger eller næringsliv. Begge sluttbrukergrupper kan ha rett og plikt til samme tjenestetype og digitalisering av disse må derfor gjøres i en sammenhengende prosess.

Ett viktig utgangspunkt for prioritering av tjenester er de som kan realiseres på kort tid med lav risiko og høy effekt. Samtidige er bruk av felles funksjonalitet og komponenter prioritert. Det er i tillegg viktig at Altinn forvaltningen har god kompetanse og forståelse for bredden i tjenestene i offentlig sektor,

kombinert med behovene til sluttbrukere, slik at man sikrer at ny funksjonalitet og tjenester som kan gjenbrukes av andre blir prioritert. Funksjonalitet for håndtering av fullmakter/verger er et eksempel på et område som bør realiseres som fellesløsninger på sikt.

Det er sentralt at Altinn igangsetter tiltaket som anbefales i kap 5.1.3. Her vises det til tidligere prioriteringsmodell i forbindelse med Altinn II programmet og at de anbefaler en revidering av denne, for bedre styring av ressursbruk. Det er sentralt at aktørene som inngår i Altinn løsningen deltar i dette revisjonsarbeidet.

**6. *Hvordan kan Altinn best mulig stimulere til utvikling og innovasjon sammen med IKT-næringen som en åpen plattform? Hva må til for å tilrettelegge Altinn slik at små og store aktører i IKT-leverandørindustrien skal kunne utvikle egne løsninger for offentlig sektor som bygger på, eller integreres mot, Altinn?***

Leverandørindustrien trenger tilgang til elementer i plattformen, blant annet data fra offentlig sektor via en kilde. Hvis Altinn i større grad får rollen som tilrettelegger, så vil det være et sentralt bidrag til innovasjon i IKT-næringen. En forutsetning for effektiv innovasjon er at kommersielle barrierer i Altinn-plattformen fjernes så langt som mulig.

**7. *Hvilken rolle og ambisjon skal Altinn ha som partner for innovasjon i næringslivet? Hvordan kan en eventuell rolle avgrenses slik at den ikke konkurrerer med private utviklere av IKT-løsninger?***

En variant er at Altinn kun er partner der de selv har behovet og leder partnerskapet, dvs. næringslivsaktører trekkes inn som medspillere for å innovere offentlig tjenesteproduksjon, i henhold til regelverket for innovative offentlige anskaffelser.

En annen rolle kan kanskje være å gjøre data og/eller grensesnitt «allment» tilgjengelige for private utviklere.

**8. *Hvordan skal profileringen av merkevaren Altinn utvikles videre? Bør Altinn være et synlig merkenavn for sluttbrukerne (privatpersoner og virksomheter) eller være "transparent" og integrert i de offentlige virksomhetenes egne løsninger?***

Altinn bør i utgangspunktet være mest mulig transparent. Det vil være behov for brukerstøtte og brukerhjelp, men da i første rekke rettet mot kommunesektoren som bruker av Altinn-plattformen.