

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

Avdeling: konsernstab
Myndighetskontakt

Kontaktperson:
Kristin Bergum
+47 992 79 561

Tidl. dato og referanse:
5.10.2012 12/2724

Dato og referanse:

Posten Norge AS
Økonomi og Finans
Postboks 1500 Sentrum
NO-0001 OSLO

Besøksadresse:
Biskop Gunnerus' gate 14 A
Tel: +47 23 14 90 00
Faks: +47 23 14 90 01
Kundeservice: +47 04004
www.posten.no

Org nr: NO-984 661 185 MVA

Digital kommunikasjon som hovedregel - høring om endringer i forvaltningsloven

Det vises til departementets høringsbrev av 5.10.2012 med utkast til endringer i forvaltningsloven.

Høringsforslaget er ledd i oppfølgingen av regjeringens digitaliseringsprogram. Formålet med endringene er å legge til rette for digital kommunikasjon mellom offentlige virksomheter og brukerne (innbyggere og bedrifter). I dag må det foreligge et eksplisitt samtykke fra brukerne før forhåndsvarsel og vedtak kan sendes digitalt. Samtykkekravet foreslås endret til at innbyggerne må reservere seg dersom de ikke ønsker digital kommunikasjon med forvaltningen, mens næringslivet ikke får reservasjonsrett.

1. Innledning og sammendrag

Posten mener at tiden nå er moden for å tilrettelegge for en overgang fra fysisk til digital kommunikasjon som hovedregel. Målet er, slik vi forstår det, at en så stor andel som mulig av kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne skal flyttes til digitale kanaler, samtidig som innbyggerne skal ha mulighet til å reservere seg mot å motta (visse typer) meldinger digitalt.

For et vellykket resultat er det kritisk at det digitale alternativet til fysiske brev blir så brukervennlig som mulig, og at innbyggerne opplever digital post som minst like attraktivt som tradisjonell fysisk post. På denne bakgrunn har Posten fire hovedinnspill til de problemstillingene høringsbrevet reiser:

- Brukerne må sikres et digitalt alternativ der de kan få tilsendt alle viktige meldinger – med eller uten sensitivt innhold, i én digital postkasse, uten at det samtidig åpnes for at viktig kommunikasjon (herunder forhåndsvarsler og vedtak) bare tilgjengeliggjøres på avsendernes nettsider.
- Kun enkle og uformelle meldinger bør sendes i andre kommunikasjonskanaler som e-post og SMS.
- Overgangen til digital kommunikasjon bør i størst mulig grad være etterspørselsdrevet og i minst mulig grad påtvunget.
- Brukerne bør enkelt kunne styre varslinger og reservasjoner, herunder ha mulighet til å velge bort varsling av digitale brev ved e-post og SMS.

Deler av departementets forslag til regelendringer har sammenheng med valgt løsning for digital kommunikasjon. Før vi går inn på de konkrete forslagene gir vi i punkt 2 noen generelle kommentarer om digital kommunikasjon. I punkt 3 og 4 kommenteres hhv. de konkrete lovforslagene og forhold knyttet til personvern. Avslutningsvis har vi noen kommentarer til de økonomiske konsekvensene som er omtalt i høringsbrevet, særlig til det forhold at det ikke legges til grunn tilpasninger i (det fysiske) postnettets når brevvolumene flyttes over i digitale kanaler.

2. Digital kommunikasjon

Overgang fra fysisk til digital kommunikasjon

Store deler av befolkningen benytter i dag digital kommunikasjon hyppig: sms, e-post, sosiale medier, internett-sider, e-handel med mer. Allikevel ser vi at mange fortsatt velger å få mer formell, "viktig", kommunikasjon i den tradisjonelle fysiske postkassen, som av mange fortsatt oppleves som den tryggeste kanalen der all viktig post kan samles. Eksempelvis velger mange fortsatt å få tilsendt fysiske fakturaer, også når de har nettbank-løsninger som benyttes jevnlig, det samme gjelder annen viktig kommersiell og offentlig kommunikasjon, selv om leverandøren tilbyr portalløsninger som de aktivt forsøker å få brukerne / kundene til å benytte. Samtidig preges de uformelle kommunikasjonskanalene som sms og e-post i økende grad av støy: kommersielle henvendelser, varslinger osv. som mange ønsker å begrense, og som gjør disse kanalene mindre egnet til å sikre at viktige budskap faktisk når igjennom.

I løpet av de siste par årene har det i stadig flere land blitt lansert digitale postsystemer som gir mottakerne samme mulighet til å samle og få oversikt over all formell kommunikasjon (herunder viktige dokumenter) som den fysiske postkassen, uten at de må logge seg inn på ulike nettportaler med ulike bruker-ID'er og passord og at viktige budskap blandes med andre sms- og e-postmeldinger. Det er rimelig å anta at etter hvert som digitale postkasser blir kjent og innarbeidet hos brukerne, vil mange foretrekke å flytte også sin formelle kommunikasjon over til digitale kanaler. Eksempelvis har myndighetene i Danmark gjennom flere år oppfordret innbyggerne til frivillig å ta i bruk en digital postkasse-løsning, mens det fra 2014 blir obligatorisk for næringslivet og fra 2015 for innbyggerne å benytte det digitale postsystemet for kommunikasjon med det offentlige, med begrensede muligheter for reservasjon.

Når det i Norge legges opp til at innbyggerne skal ha ubegrensede muligheter til å reservere seg mot digital kommunikasjon med det offentlige, er det desto viktigere at innbyggerne faktisk foretrekker digital fremfor fysisk post. Det betyr at selve løsningen må være attraktiv, herunder gi mottakeren mulighet til å få all viktig post i én digital postkasse, fremfor å måtte forholde seg til en rekke ulike portalløsninger kombinert med varsling på sms eller e-post. Videre bør brukerne gis tid til å venne seg til et digitalt postsystem før de må ta stilling til om de ønsker å reservere seg mot digital kommunikasjon.

Posten mener på denne bakgrunn at digitale postkasser bør fases inn over noe tid ved at mottakerne i en gitt periode selv aktivt kan velge å opprette sin digitale postkasse. En gradvis innfasing vil gi en kontrollert utrulling av digitale postkasser og bedre eierskap til den digitale postkassen hos innbyggerne. I innfasingperioden bør innbyggerne få god informasjon om praktisk bruk av den digitale postkassen og hvordan overgangen til digital post vil foregå. På den måten sikres aktiv bruk og færre reservasjoner og dermed høyere måloppnåelse i et lengre perspektiv.

3. Nærmere om de enkelte endringsforslagene

Fjerning av kravet til samtykke for bruk av elektronisk kommunikasjon – forhåndsvarsel og vedtak – endring av forvaltningsloven §§ 15a, 16 og 27

Posten er enig i ambisjonen fra Regjeringens digitaliseringsprogram som er gjengitt i høringsbrevet om at "innbyggere som ikke har reservert seg, skal motta post fra statlige virksomheter samlet i én sikker, digital postkasse". På den måten får den digitale postkassen samme rolle og status som den fysiske postkassen, og brukernes behov for en samlet oversikt, god tilgjengelighet og et felles arkiv for all post ivaretas. Det betyr at vi ikke støtter alternativene som ikke gir mottakerne mulighet til å sikre at de får all viktig post (herunder forhåndsvarslinger og vedtak) i den digitale postkassen, men derimot lar det være opp til avsenderen å avgjøre om meldingen skal sendes som et digitalt brev eller bare tilgjengeliggjøres på avsenderens nettsider.

Som det fremgår under punkt 2 over, mener Posten videre at det er viktig å legge opp til en gradvis innfasing av digital post. Vi mener imidlertid at lovverket som sådan bør legge opp til at alle som ikke har reservert seg skal kunne motta post fra det offentlige i én digital postkasse. Det betyr at vi ikke støtter alternativene som innebærer digitalt førstevalg kun for de som har registrert seg i et eget kontaktregister.

Når det gjelder endring av forvaltningsloven § 15a, anbefaler Posten i tråd med ovennevnte at alternativ 1 legges til grunn, men at det primært legges opp til at all digital post sendes mottakerens digitale postkasse:

“Et forvaltningsorgan kan henvende seg til andre ved hjelp av elektronisk kommunikasjon med mindre mottakeren har reservert seg mot dette eller det er fastsatt i lov, eller i medhold av lov, at det kreves samtykke fra mottakeren. Henvendelser som etter loven skal gis skriftlig skal sendes til mottakerens digitale postkasse.”

Posten har ikke oversikt over hvor omfattende unntaket for hva som “er fastsatt i lov eller i medhold av lov” er per i dag. For at den foreslåtte endring i forvaltningsloven skal oppfylle formålet antar Posten at det kan være nødvendig med en gjennomgang av gjeldende lovgivning mv. for en vurdering av om det er nødvendig med endringer.

Når det gjelder endringer i forvaltningsloven §§ 16 og 27, anbefaler Posten alternativ 2 (rent digitalt førstevalg med reservasjonsrett begrenset til digital postkasse)

“Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon til mottakerens digitale postkasse med mindre mottakeren har reservert seg mot å motta digital post.”

Det bør vurderes om verbet “kan” bør endres til “skal”.

Dersom kravet til samtykke også oppheves for “annet egnet informasjonssystem” (alternativ 4) er det etter vår vurdering viktig at mottakeren får anledning til å reservere seg mot slike løsninger uten samtidig å måtte reservere seg mot digital post som sendes en digital postkasse. Innbyggerne må i tilfelle gis anledning til enkelt å reservere seg mot slike nedlastnings-løsninger spesielt i det sentrale reservasjonsregisteret.

I utredningen til Wikborg/Rein, side 23, sies det at “For å realisere prinsippet om digitalt førstevalg, legges det til grunn at begge typer kanaler må være omfattet”. Det vises til Wikborg / Rein sin uttalelse i høringsbrevet (side 6) der det videre heter at “et alternativ der samtykkekravet kun oppheves for kommunikasjon til den digitale postkassen, ikke vil realisere målsettingen i digitaliseringsprogrammet”. Posten deler ikke denne vurderingen. Vi kan ikke se hvordan fortsatt bruk av ulike postkasse- / nedlastningsløsninger på nettsidene til offentlige avsendere bidrar til å realisere regjeringens ambisjon i digitaliseringsprogrammet om at “innbyggere som ikke har reservert seg, skal motta post fra statlige virksomheter samlet i én sikker, digital postkasse”.

Hjemmel til å kunne etablere register over digital kontaktinformasjon og reservasjonsregister

I punkt 3.2 i høringsbrevet drøftes hjemmel for etablering og bruk av et nasjonalt kontaktinformasjonsregister. Hensikten med registeret er blant annet å samle inn kontaktinformasjon som e-postadresse og mobiltelefonnummer slik at mottaker kan varsles via disse kanalene når det sendes ny post til mottakers digitale postkasse.

Varsling om ny post kan enkelt styres av postmottaker i den digitale postkassen, der mottakeren kan angi om og hvordan varsling skal skje. Noen ønsker varsling per SMS, andre per e-post, noen begge deler. Noen ønsker varsling umiddelbart når det ankommer post, andre på et tidspunkt det passer dem best. I tillegg åpner nye terminaler for nye varslingsmetoder, som eksempelvis push-varsler på smarttelefoner. Videre vet Posten av erfaring at de som mottar mye post ikke ønsker varsling, men heller sjekker sin digitale postkasse regelmessig, mens de som mottar mindre gjerne ønsker varsling og påminnelser. Mottakeren må derfor ha anledning til å “skru av” varslinger for brev til den digitale

postkassen. Varsler bør også utløses av leverandør av postkassen, i henhold til avtale med bruker.

Dersom krav om varsel på e-post og SMS inntas i lov og forskrift, er det en stor risiko for at lovteksten raskt blir utdatert i forhold til den teknologiske utviklingen av nye varslingskanaler, samt at brukerne ikke selv kan sette premissene for varsling. På denne bakgrunn anbefaler vi at varsling av digitale brev styres direkte i den digitale postkassen og at kontaktinformasjonsregisteret synkroniseres med det digitale postsystemet og knyttes til Folkeregisteret.

Også for reservasjonsregisteret er det viktig at innbyggerne enkelt kan se og oppdatere informasjon direkte fra den digitale postkassen. Det gjør at informasjonen er synkron og oppdatert, samt at brukerne har enkel tilgang til å oppdatere opplysningene.

I lovforslaget er det også foreslått å ta inn en bestemmelse om at opplysninger i reservasjonsregisteret og kontaktinformasjonsregisteret kan utleveres til andre forvaltningsorganer. I den grad det etableres slike registre, bør det vurderes om disse registrene også skal være tilgjengelig for andre enn "forvaltningsorganer". Etter Postens vurdering er det naturlig å knytte et eventuelt kontaktregister til Folkeregisteret, slik at vedlikehold, oppdatering, adressevask mv. kan gjøres i ett sentralt register for ulike former for kontaktinformasjon i stedet for at innbyggerne og andre interessenter må forholde seg til flere registre. Når det gjelder reservasjonsregisteret bør det vurderes om dette registeret skal utbygges til å gjelde generelt på samme måte som eksempelvis Reservasjonsregisteret i Brønnøysund.

Adressering av digital post er ikke nevnt spesielt i høringsbrevet. For digital kommunikasjon er det, på samme måte som for fysisk post, nødvendig å ha en adresse å sende forsendelsen til. En unik og søkbar digital adresse har mange fordeler, og vil etter vår oppfatning komplettere dagens digitale infrastruktur. Også den digitale adressen bør knyttes til Folkeregisteret og være tilgjengelig på lik linje med en fysisk postadresse. Posten anbefaler på denne bakgrunn at et system for digital adresse inkluderes i arbeidet med lovverket for elektronisk kommunikasjon.

4. Sikkerhet og personvern

Posten deler departementets syn at det er viktig med god informasjonssikkerhet for elektronisk kommunikasjon. Sikkerheten i et digital postsystem ivaretas blant annet med ende-til-ende-kryptering av distribusjonskanalen (protokollen), og i enkelte tilfeller ved ende-til-ende-kryptering (pre-kryptering) av innholdet. Ikke all post som distribueres til en digital postkasse er å anse som sensitiv; det er avsender som må angi om en forsendelse er sensitiv eller ei. Eksempelvis vil en faktura eller et informasjonsbrev som ikke inneholder personsensitive opplysninger, kunne klassifiseres som ikke-sensitiv. Ikke-sensitive forsendelser bør kunne åpnes kun med brukernavn og passord, mens sensitive forsendelser bør kreve ekstra identifisering på sikkerhetsnivå 4. Med slik differensiering mellom sensitive og ikke-sensitive forsendelser senkes terskelen for bruk samtidig som sikkerheten ivaretas.

Som tidligere nevnt mener Posten at mottakerne bør ha mulighet til å samle all post i sin digitale postkasse. Kun enkel, helt uformell kommunikasjon bør sendes som e-post og SMS.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til Difi rapport 2012:10 "*Sikker digital post fra det offentlige – Vurdering av alternativer for realisering av sikker digital postboks i offentlig sektor*". Som det fremgår av rapporten, vil økt overgang til digitale løsninger for kommunikasjonen med det offentlige, gi store samfunnsøkonomiske gevinster.

Difi's anbefalte strategi viser en beregnet netto samfunnsøkonomisk nåverdi på 4,8 mrd. kr over ti år (Oslo Economics). I følge beregningene vil imidlertid gevinsten nær halveres til 2,5 mrd. kr dersom Postens politisk bestemte tjenestetilbud ikke tilpasses overgangen fra tradisjonell fysisk post til digital post, ref. side 70 i vedlegg 5 til Difi-utredningen (sitat Oslo

Economics): “En betydelig del av den beregnede samfunnsøkonomiske gevinsten er avhengig av at Postens tjenestetilbud blir redusert. Dette gjelder i alle alternativene og har ikke betydning for rangeringen”. Etter Postens syn understreker Oslo Economics sin analyse at gjennomføringen av Regjeringens digitaliseringsprogram må kombineres med tilpasninger i Postens politisk bestemte rammevilkår for å kunne realisere det samfunnsøkonomiske gevinstpotensialet ved overgang til elektronisk kommunikasjon både i det offentlige og i samfunnet for øvrig.

Konsekvenser for Postens rammebetingelser

Offentlige krav til Postens tjenestetilbud binder i dag opp store faste nettstrukturkostnader knyttet til bl.a. egne fly for transport av A-post og postomdeling 6 dager i uken. Finansieringen av dette nettet kan ikke lenger baseres på portoinntekter etter hvert som store deler av brevvolumet går over til digitale kanaler. Når alternativet er statlig finansiering, blir det et politisk spørsmål hvor mye staten vil bruke av samfunnets ressurser til å opprettholde dagens nett for fysisk post fremfor å tilpasse kravene og ressursbruken til en digital kommunikasjonshverdag. Analysen fra Oslo Economics konkretiserer nettopp denne politiske utfordringen med en tallfesting av samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster. Når det i tillegg må regnes med betydelig fall i portoinntektene fra privat sektor samt begrensede muligheter til å hente ut kostnadsgevinster når volumene faller fra allerede lave nivåer, blir det økte behovet for statlig finansiering av postnettet i realiteten enda større enn det som fremgår i Oslo Economics analyser til DiFi-rapporten.

Posten forventer at det adresserte brevvolumet – som i perioden 2000 til 2012 sank med ca 40 % – vil være redusert med nærmere 70% innen 2020 sammenliknet med toppnivået i 2000 og at det vil fortsette å synke ytterligere på lengre sikt. Sammenliknet med utviklingen i anbefalt strategi i Difi-rapporten der det antas at inntil 76 % av potensialet fra offentlig sektor vil være flyttet over til digitale plattformer i 2018 (avhengig av strategivalg), og 90 % innen 2023 uavhengig av strategivalg, fremstår en halvering i 2018 som et forsiktig anslag.

Posten har gjennomført og vil fortsatt gjennomføre kostnadsrasjonaliseringer i postnettet. Potensialet er imidlertid i ferd med å bli uttømt innenfor de gjeldende politisk bestemte tjenestekravene. Strukturelle tiltak, eksempelvis færre omdelingsdager pr. uke, vil derfor være nødvendig både for å møte fallet i brevvolumene og for å hente ut gevinstpotensialet ved regjeringens satsning på digital offentlig kommunikasjon.

Med vennlig hilsen


Kristin Bergum
direktør