

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

Vår referanse: 11/01987-2
Arkivkode: 060
Saksbehandler: Line Richardsen
Deres referanse: Stig Hornnes
Dato: 16.12.2011

Høringsvar - Difi-rapport 2011:7 En felles meldingsboks

KS og kommunene i K10-samarbeidet har sammen utarbeidet kommentarene nedenfor til høringsbrev av 21.10.2011 fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om Difi-rapport 2011-7: En felles meldingsboks. Vårt høringsvar baseres også på innspill fra Fagrådet for KS IKT-forum.

Nå-situasjon for meldingstjenester i kommunal sektor

Det er i dag kun et fåtall kommuner som har realisert elektronisk meldingstjeneste ved bruk av DIFI sin meldingsboks (norge.no). Endringer som medfører omlegging av eksisterende Minside med tilhørende meldingstjeneste, er likevel ikke uproblematisk. Det er også noen kommuner som har etablert meldingstjeneste ved bruk av direkte dialog fra fagsystem, mens andre har etablert meldingstjenester fra kommersielle aktører. Mange av kommunene som ikke har etablert meldingstjeneste har startet arbeid med planlegging og kravstilling til bruk av slike tjenester. I tillegg har etablering av kommersielle tjenester som Digipost (Posten) medført at kommunene i større grad blir tilbudt og bevisstgjort slike tjenester.

Det er derfor av avgjørende betydning at en omlegging blir gjennomført på en slik måte at kommunene har en like stor forutsigbarhet og tilgjengelighet til ny løsning som til eksisterende Minside med meldingsboks.

Konsept for meldingsboks og løsningsalternativer

Kommunene ser i utgangspunktet mange fordeler ved å samle kommunikasjonen med innbyggere og næringsliv til en felles meldingsboks. Vi ser gevinster, både kvalitativt og kvantitativt, ved at målgruppene kan motta elektroniske svar i samme meldingsboks, uavhengig av hvem som er avsender innenfor hele offentlig sektor. Vi er også i stor grad enig i konseptvurderingen som er skissert. Ulempene med å skille mellom Altinn og Minside har lenge vært diskutert, fordi mange brukere i dag må forholde seg til begge løsningene. Vi ønsker at brukernes behov skal settes i sentrum og da vil en samlet meldingsboks for alle typer offentlige tjenester være en stor fordel. Vi vil likevel påpeke at det er noen forhold i vurderingen av de ulike løsningsforslagene som burde vært med. Spesielt gjelder dette vurdering av hvordan realisering av meldingsboksen, gjennom bruk av Altinn som felles alternativ, kan sikre nødvendig funksjonalitet og fleksibilitet. Det må være en forutsetning for dette løsningsforslaget at alle offentlige virksomheter kan ta løsningen i bruk, uten å være tjenesteeier i Altinn og uten å måtte benytte andre Altinn-komponenter (eksempelvis skjemamotor). Vi ber om en konsekvensutredning av dette forholdet før det eventuelt tas beslutning om felles løsning.

I rapporten fra Difi er markedsalternativet foreslått som en fase 2-løsning, forutsatt at forretningsmodellen er i tråd med det offentliges behov for økonomisk forutsigbarhet og incitament til økt elektronisk meldingsutveksling. I lys av de forutsetningene som legges til grunn for bruk av Altinn som felles meldingsboks, ber vi om at FAD også vurderer realisering av markedsalternativet i første fase.

Vi savner vurderinger knyttet til drift og forvaltning av de ulike løsningsforslag. Det er selvsagt vanskelig å vurdere de ulike løsningene på dette punktet, men vi mener likevel at det burde vært et vurderingskriterium all den tid noen av løsningene er i drift. Spesielt vil vi bemerke at mens noen av løsningene er tilrettelagt for kommunale tjenester er andre ikke det.

Vi savner også en tydeligere beskrivelse av krav til samtykkeerklæring og kobling mot «offentlig profil» som del av konseptbeskrivelsen. Samtykkeerklæringen skal sikre at brukerne aksepterer mottak av elektroniske meldinger, i tillegg til at det kan informeres om personsikkerhet og lagring av informasjonselementene i «offentlig profil». Vi er for øvrig enige i at det bør være mulig å gi generelt samtykke til å motta elektroniske meldinger, alternativt en reservasjonsrett. Vi imøteser derfor en avklaring av de juridiske forhold knyttet til dette og vil støtte et forslag om lovendring dersom dette er nødvendig.

Krav om varslinger og kvitteringer fremheves som sentralt i rapporten. I den forbindelse ber vi om at det utformes tydeligere krav til etablering og forvaltning av offentlig profil for alle målgrupper, det vil si både innbyggere, næringsliv og organisasjoner. Profil for næringsliv og organisasjoner vedlikeholdes i dag som del av Brønnøysundregistrene (Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret). For innbyggere bør det etableres og vedlikeholdes et sentralt register som inneholder all kontaktinformasjon som tjenestetilbyderen er avhengig av, både for brukeridentifisering, elektronisk dialog, varsling og utsending. Profilene bør inneholde sentrale informasjonselementer som navn, fødselsnummer (evt. d-nummer), e-post adresse, mobiltelefonnummer og evt. fasttelefonnummer. Profilene vil naturlig ha sterk knytning til folkeregisteret og det bør også vurderes om profilene skal gis et eget «profilnummer» som kan benyttes til de elektroniske tjenestene i stedet for fødselsnummer. Dette vil være i tråd med føringer fra Datatilsynet.

Styring og finansiering

Noen kommuner har startet pilotjenester i Altinn og erfaringene med dette pilotarbeidet viser at rammene for å etablere et tilbud for kommunal sektor ikke er tilstede slik Altinn er organisert, driftet og forvaltet i dag. Kommuner og fylkeskommuner er ikke definert som mulige tjenesteeiere i tildelingsbrevet fra NHD til Altinn. Avtalen for tilknytning av tjenesteeiere og rammene for etablering av tjenester er heller ikke tilpasset kommunal sektor. Skal Altinn ivareta meldingstjenesten for kommunal sektor må dette tydelig fremkomme av tildelingsbrevet fra NHD. I tillegg må avtalene og forretningsmodellene knyttet til bruk av Altinn som felles meldingsboks gjennomgås på nytt for å tilpasse disse bedre til kommunal sektor.

Hvis ansvaret for felles meldingsboks blir gitt til Altinn vil linjeansvaret for drift og forvaltning (inkludert videreutvikling) i utgangspunktet tilfalle NHD som løsnings-/systemeier og Brønnøysundregistrene som løsningsansvarlig, med Altinn som utførende organ. Kommunal sektor vil kanskje i fremtiden representere den største gruppen tjenesteeiere, med det største antall tjenester. Dette forutsetter at kommunal sektor sikres bedre innflytelse og medbestemmelse for fremtidig utvikling og forvaltning av denne komponenten. Vi viser også her til vårt høringsvar til FAD i forbindelse med rapporten om nasjonale felleskomponenter.

DIFI foreslår at det legges til rette for markedsalternativer innenfor meldingsformidling. Som det fremgår av rapporten vil ulike kommersielle aktører kunne tilby meldingsboksen gjennom ulike kanaler og på ulike plattformer. Difi foreslår i denne sammenheng at offentlig forvaltning gjør sine meldinger tilgjengelig kostnadsfritt for de kommersielle aktørene. Vi forutsetter at dette forslaget

innebærer at det stilles krav om at markedsaktørene selv henter meldingene fra en nasjonal felles meldingsutvekslingskomponent og distribuerer disse til egne kunder. En slik integrasjon må markedsaktørene selv bekoste. Dette er et viktig for å unngå uforutsette økonomiske konsekvenser knyttet til grensesnitt og integrasjon.

En løsning for meldingsformidling overfor de kommersielle aktørene må på plass for å sikre at forvaltningen kun skal foreholde seg til én integrasjon for tilgjengeliggjøring og mottak av meldinger. Avtaleforholdet mellom de tre partene vil i så fall være sentralt, og det er avgjørende at forvaltning av slike avtaler håndteres som egne prosesser. Forøvrig må det være fleksibelt og enkelt for offentlige virksomheter å ta i bruk denne løsningen, uten å måtte være en del av prioriteringen knyttet til forvaltning av den totale Altinn-løsningen. Med dette menes at det må vurderes en egnet forretningsmodell.

Etter vår oppfatning har DIFI i sin rapport ikke i stor nok grad vurdert og håndtert utfordringer knyttet til ansvarsforhold mellom partene (kommersielle, offentlige samt forvaltningsansvarlig/eier av meldingsformidlingsløsningen). Det er særlig problemstillinger knyttet til personopplysningsloven og arkivloven som vi antar vil være sentrale å utrede før løsningsmodell for kommunikasjon mellom offentlig sektor og sluttbrukere velges, jfr. kommentarer nedenfor om juridiske forhold.

Vi er videre av den oppfatning at felles meldingsboks burde vært vurdert og sett i sammenheng med arbeidet knyttet til utredning av nasjonale felleskomponenter. Hvis rapportens anbefaling tas til følge og Altinn sin meldingstjeneste blir valgt, er det avgjørende at styrings- og forvaltningsperspektivet for felleskomponenter blir håndtert, jfr. hørings svar til rapporten om nasjonale felleskomponenter.

Når det gjelder forslaget som fremmes i rapporten om finansiering basert på reduksjon av sektorrammene til departementene, viser vi også til ovennevnte hørings svar og understreker at vi forutsetter at finansieringsprinsippene som legges til grunn baseres på et statlig kostnadsdekningsansvar overfor kommunesektoren.

Juridiske forhold

I rapporten omtales forvalteren av meldingsboks som behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven for fellesfunksjonalitet, tilleggsinformasjon og den helhetlige løsningen. Vi er enig i at det er viktig å avklare grensene mellom den enkelte virksomhets ansvar og forvalterens ansvar, samt avklare hvorvidt rollen som databehandler også blir relevant i forholdet mellom virksomhetene som benytter meldingsboksen og forvalteren av meldingsboksen.

Vi ber derfor om at det blir gjort en vurdering av om slike forvaltere er å anse som databehandlere etter personopplysningsloven. Dette er sentralt ettersom den behandlingsansvarliges plikter og rettigheter reguleres direkte av personopplysningsloven, mens databehandleren utleder sine rettigheter fra den behandlingsansvarlige.

Det er i rapporten trukket frem behov for arkivering og lagring av meldinger. Vi er enig i at brukerne bør ha tilgang til meldinger i sin meldingsboks så lenge de ønsker det. Det er en forutsetning at meldingsboksen gis et grensesnitt som gjør det mulig å la den fungere sammen med sak/arkivløsninger, herunder fagsystemer. I dag fungerer meldingstjenesten i Minside som en «lenke» fra virksomhetenes egne arkiver. Hvis man ser for seg en annen løsning, må forvaltningsorganenes bruk av systemet som arkiv, jfr. arkivlovens § 6, utredes og avklares i det videre arbeidet med meldingsutveksling mellom offentlig sektor og innbyggere/næringsliv. Arkivloven setter klare krav til hvor en sak skal arkiveres, og vi er av den oppfatning at disse kravene må belyses sterkere før et endelig konsept for felles meldingsboks vedtas.

I tilknytning til dette ber vi om at det blir foretatt en nærmere redegjørelse for, og en kritisk vurdering av, hvor grensene går for hva som er arkivverdig materiale (utover vedlegget som eksempelvis kan inneholde et vedtak). Dette gjelder meldinger som først og fremst har til hensikt å sikre bevis for hvorvidt en melding er sendt og lest. I den grad det er hensiktsmessig å endre krav i arkivloven for å bedre tilrettelegge for elektroniske tjenester ber vi om at dette utredes og gjennomføres.

Inntil videre mener vi at det er for tidlig å oppheve 7-dagersregelen. Denne regelen kan representere en trygghet for innbyggerne som kan føre til at flere "tør" å ta elektronisk meldingsboks i bruk.

Konklusjon:

- Vi ser positivt på forslaget om å samle dialog med alle målgrupper for offentlig sektor i en meldingsboks.
- Vi støtter omfanget knyttet til konseptbeskrivelsen, men understreker behovet for at forhold knyttet til arkivering, etablering av «felles profil» og funksjonalitet som ivaretar informasjonssikkerhetsmessige aspekter avklares.
- Felles meldingsboks forutsetter at det etableres en egen avtalestruktur som er tilpasset kommunal sektor. Kommunesektoren må sikres reell påvirkning og mulighet til å ivareta sine behov gjennom bruk av felles løsninger.
- Hvis Brønnøysundregistrene v/Altinn blir forvalter av felles meldingsboks for hele offentlig sektor forutsetter vi at man kan ta i bruk meldingsboksen *uten* å være tjenesteeier eller benytte andre løsninger i Altinn.
- utfordringer i tilknytning til markeds-alternativer må utredes nærmere, både i forhold til forretningsmodell og juridiske forhold.
- Når det gjelder styring og finansiering av denne type fellesløsning henviser vi for øvrig til vår høringsuttalelse i forbindelse med rapporten nasjonale felleskomponenter

Med hilsen

Trude Andresen (sign)
Direktør

Line Richardsen (sign)
Spesialrådgiver