



Fornyings-, Administrasjons-  
og Kirkedepartementet  
Avdeling for IKT og fornying  
Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

U. Off.:

Deres ref.:  
11/2706

Vår ref.:  
11/703

Dato:  
30.11.2011

## Hørings svar – En felles meldingsboks.

FAD ber i brev datert 21.10.2011 om synspunkter på sentrale forslag i rapporten «*En felles meldingsboks*» (Difi 2011:7). Statens Innkrevingsentral (SI) har gått gjennom rapporten, og våre synspunkter på rapporten er presentert under.

SI er i en prosess der vi utvikler nye tjenester for innbyggerne som skal presenteres gjennom vår nye tjenesteportal. En meldingsboks står sentralt i vårt tjenestekonsept og vi er derfor veldig opptatt av hva som tenkes av fellesskapsløsning på dette området. Mangel på løsning i dag gjør at vi utvikler vår egen meldingsboks og dette er delvis styrende for vår besvarelse.

Vi mener det er flere områder som er for lite berørt i rapporten til at det er mulig å ta konkret stilling til forslaget som foreligger, men at en felles meldingsboks er en positiv utvikling med tanke på innbyggerne. Kompleksiteten i løsningen virker undervurdert i rapporten. Dette begrunnes med at rapporten fremstiller nærmest dagens meldingsboks i Altinn som tilstrekkelig og at det vil være lave utviklingskostnader knyttet til valg av denne løsningen som fremtidens felles meldingsboks eller meldingsformidler. Samspill med fagsystemene er eksempel på et område hvor kompleksitet ikke er utførlig berørt.

Videre mener vi at brukerens totalsituasjon bør settes i fokus når det offentlige skal etablere en ny løsning på området. Dette for at vi på best mulig måte skal være med å realisere målsetningen om å gi innbyggerne et godt møte med det offentlige, også digitalt. Det er ikke gitt at løsningen som anbefales i rapporten gir den beste brukerløsningen.

Våre kommentarer grupperes på følgende måte:

- a. Enhetlig brukergrensesnitt
- b. Løsningsforslaget
- c. Økonomi
- d. Sikkerhet
- e. Juridiske forhold
- f. Kommentarer til enkeltpunkter i rapporten

## a) Enhetlig brukergrensesnitt

Innledningsvis ønsker vi å gjøre en referanse til arkitekturprinsippene som er vedtatt knyttet til IKT-utviklingen i offentlig sektor. Det er bred enighet i forvaltningen om at fellesløsninger og samordning gjennom gjenbruk, flerbruk og standardisering er ett av midlene til å få større effekt av IKT-investeringene. Dette er et bærende element for stortingsmelding nr. 17 (2006–2007), "Eit informasjonssamfunn for alle".

Som en oppfølging til et av tiltakene i stortingsmeldingen så "FAOS-rapporten" dagens lys. I denne rapporten beskrives åtte arkitekturprinsipper som redskap for å realisere en målsetting om å skape en effektiv offentlig sektor, som blant annet kjennetegnes gjennom godt samarbeid og samvirkende systemløsninger til beste for den enkelte ansatte, for offentlige virksomheter og til gagn for brukere av offentlige tjenester.

Spesielt rettet mot det siste området 'til gagn for brukerne av offentlige tjenester' var det foreslått et prinsipp om 'Enhetlig brukerfront'. Definisjon på dette var at en tjeneste skal være forutsigbar og gjenkjennelig i utforming og bruk, og ha et sterkt fokus på brukerretting. Prinsippet går ut på at enhver løsning skal etableres på en slik måte og med en slik utforming at den gir gjenkjenningsnytte for bruker og gjør bruken av nye løsninger enkel. Budskapet var videre at offentlig sektor skal framstå enhetlig i tjenesteytingen overfor innbyggere. Enhetlig betyr ikke samme grafiske utforming og profil, men at det skal være mulig å kjenne seg igjen ved funksjonell bruk.

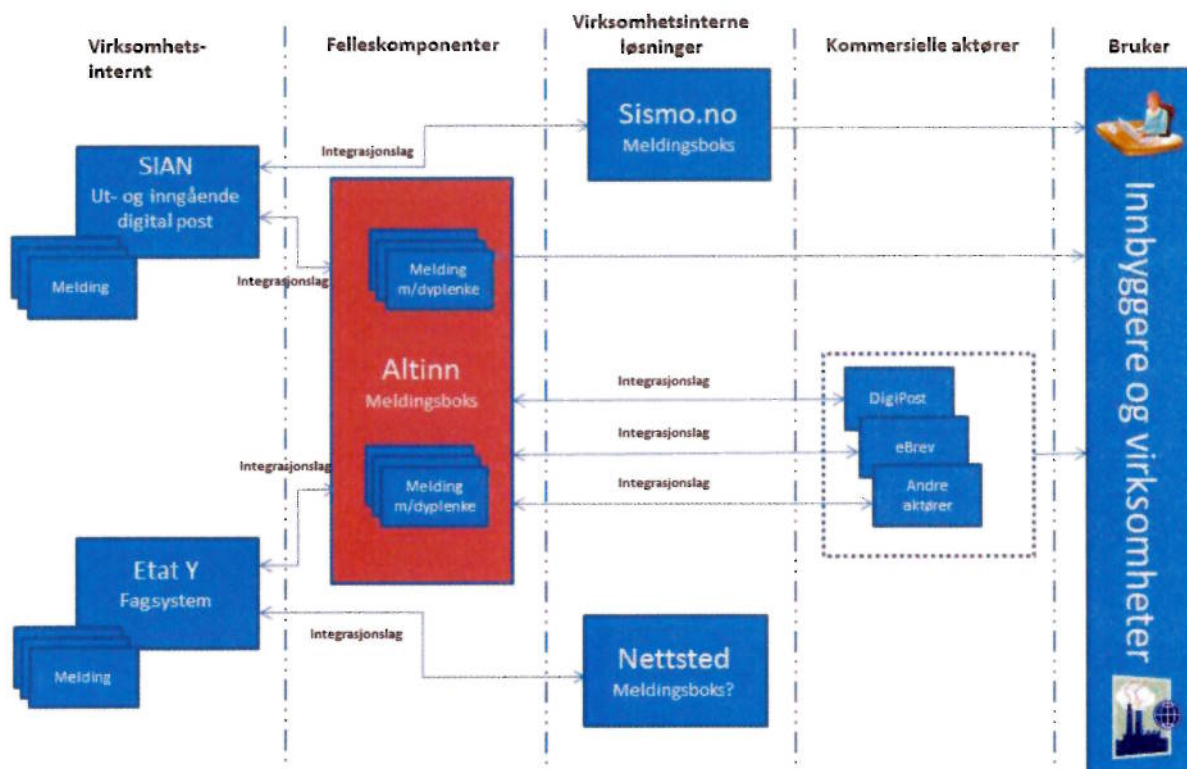
Da arkitekturprinsippene senere ble vedtatt var prinsippet om 'Enhetlig brukerfront' ikke med blant de syv som ble vedtatt. Det var etter vår oppfatning synd og skal vi i forvaltningen lykkes med vår satsing på økt digitalisering av tjenesteutviklingen må innbyggerne og deres behov settes i sentrum. Vi er av den oppfatning at brukerperspektivet ikke er tilstrekkelig vektlagt i rapporten. Mer om dette i punkt b) – Løsningsforslaget.

## b) Løsningsforslaget

Som det oppsummeres i høringsbrevet tar rapporten til orde for å bruke både offentlige løsninger og markedsløsninger. Forslaget innebærer at man i første omgang tar i bruk meldingsboksen i Altinn som en felles meldingsboks. Parallelt påbegynnes et arbeid med å legge til rette for at kommersielle aktører også kan tilby meldingsboks for det offentliges elektroniske meldinger til innbyggere og næringsliv. Ved å velge denne tilnærmingen skrives det i rapporten at man kommer raskt i gang, samtidig som kostnader og risiko er lave og man går ikke glipp av fordelene ved å involvere kommersielle aktører.

Vårt utgangspunkt for å kommentere løsningsforslaget er brukerorientert. Vi har laget en figur som beskriver situasjonen slik det vil fremstå for innbyggerne basert på en kombinasjon av vårt vedtatte konsept for elektronisk tjenesteyting og det konsept som er foreslått i rapporten.





Figur 1: Illustrasjon av brukerfronter ved foreslåtte løsning

SIs konsept for elektronisk tjenesteyting legger opp til bruk av en egen meldingsboks. I denne er det tenkt at brev, mail, SMS'er med mer skal tilgjengeliggjøres for brukeren. Meldingsboksen med dens innhold er forutsatt å være en del av den totale brukeropplevelsen mot våre tjenester. Den vil eksempelvis også vise forventet neste steg i prosessen som en melding fra oss til brukeren om hva vi forventer denne skal gjøre. Dette kan være forventning om mottak av en søknad innen en gitt dato eller når brukeren kan forvente å få svar fra oss dersom det er vi som har utspill i saken.

Meldingsboksen er i vårt konsept et uttrekk fra både vårt saksbehandler- (SIAN) og arkivsystem (Doculive). Meldingsboksen inneholder detaljer omkring hvilken dialog som har vært med brukeren. Meldingsboksen vil være aksesserbar for bruker via pålogging mot 'Din side' i vår portal. Her er sikker pålogging på nivå 4 en nøkkelfaktor.

Vi antar flere andre offentlige etater vil være i samme situasjon. Rapporten anbefaler en 'hybrid-modell' med bruk av både offentlig meldingsboks og kommersielle aktører. Basert på dette vil det bli minst tre ulike brukerfronter i forhold til våre saker. Det tenkes da på at enkelte etater (SI inkludert) vil ha sine portaler med meldingsboks, Altinn vil tilby sin meldingsboks og det kommersielle markedet tilbyr sine løsninger. Alt dette vil ha ulikt grafisk uttrykk og neppe samme funksjonelle oppbygging. Vi er av den oppfatning at dette vil bli et uoversiktlig bilde og legger ikke grunnlaget for den beste brukeropplevelsen.

#### c) Økonomi

Det understrekes i rapporten at det kan være fare for unødvendig høye investerings- og forvaltningskostnader til utvikling og drift av løsninger for meldingsboks uten samordning. Rapporten inneholder ingen indikasjoner på kostnadene gitt at dagens situasjon ville forblitt

uforandret. Det står lite i rapporten om hva kostnaden knyttet til en felles meldingsboks basert på Altinn vil være. Det står at dersom man benytter meldingsboksen i Altinn, vil dette innebære begrensede investeringskostnader. Man skriver at dette skyldes at meldingsboksen allerede er i bruk og det krever begrensede tilpasninger for at denne kan benyttes av alle offentlige virksomheter. Det fremstår som lite utforsket hva kostnadene med Altinn som felles meldingsboks vil være. Hva betyr begrensede investeringskostnader? Hvilken funksjonalitet ligger til grunn?

Ved vurderingen av de ulike alternativene er det under punktet om økonomi og 'Offentlig monopol' sagt at for de virksomhetene som allerede er tjenesteeiere i Altinn vil bruk av meldingsboksen, ikke innebære merkostnader, og at dette alternativet vil fremstå som fordelaktig økonomisk, da dette allerede inngår i tjenesteeiernes kostnadsfordeling.

Vi registrerer det som står i rapporten men er usikker på hva som ligger i dette. Betyr det som står skrevet at vi får løsningen tilpasset våre behov og vårt konsept uten ekstra kostnad? Vil alle våre krav og behov innfris?

Det foreslås videre at finansieringen skjer som en reduksjon på sektorrammene til departementene, basert på virksomhetenes gevinstpotensiale. Dersom våre gevinster ville vært direkte knyttet opp til bruk av en felles meldingsboks ville forslaget fremstått som ok. Våre gevinster vil hovedsakelig være knyttet opp mot hvor godt vi lykkes med vårt valgte tjenestekonsept for elektronisk tjenesteyting generelt og ikke meldingsboksen isolert sett. Vi har i tillegg en egen meldingsboks i vårt konsept. En felles meldingsboks fremstår ikke som en bidragsyter for å realisere gevinster for SI. Derfor kjennes det ikke som et riktig prinsipp med kutt i bevilgning basert på gevinstpotensialet.

#### d) Sikkerhet

Ettersom SI produserer brev med sensitive personopplysninger, stilles det krav til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Det kan være fristende å fokusere på økt tilgjengelighet, men i realiteten gjør de strenge kravene til konfidensialitet at sikkerhetsmekanismene må være strenge. Dersom meldingsboksen i Altinn skal inneholde link til virksomhetsinterne nettsider for utførelse av selvbetjening, må Altinn samtidig sende informasjon om påloggedes sikkerhetsnivå til brukerstedet. Brukeren vil allerede være pålogget Altinn, men dette kan være på sikkerhetsnivå 3 eller 4. Informasjon om brukerens sikkerhetsnivå vil være essensielt å kjenne til, idet man ellers kan komme i skade for å vise informasjon på nivå 4 til en bruker som kanskje er pålogget med nivå 3. Dette er et eksempel på et meget viktig krav vi forutsetter er ivaretatt i det foreslåtte løsningsforslaget. Dette gjelder selv for den enkleste meldingstjeneste. Dersom det er tale om en mer integrert meldingsboks, vil det på samme måte være avgjørende hvilket sikkerhetsnivå brukeren er innlogget med.

Sikkerhet i form av kryptert kommunikasjonskanal vil også være viktig. Dersom kommunikasjonen mellom brukeren og Altinn er kryptert, og kommunikasjonen mellom Altinn og våre løsninger er kryptert, kan informasjonen isolert sett vises direkte i meldingsboksen. Dette fordi vår tjenesteløsning – på bakgrunn av henvendelse fra Altinn inneholdende persondata, innlogget sikkerhetsnivå mv. – produserer den omspurte informasjonen og leverer den gjennom kryptert kommunikasjon. Om leveringen skjer til Altinn eller direkte til brukeren, vil være likegyldig fra et sikkerhetssynspunkt.

#### e) Juridiske forhold

Rettspleielovene omfattes som nevnt i høringen ikke av forvaltningsloven, og det finnes heller ingen generell adgang til elektronisk kommunikasjon. SI omfattes i stor grad av rettspleielovene, og har av den grunn tatt initiativ til å få etablert hjemmel for elektronisk kommunikasjon. Modellen som er valgt er kort sagt en henvisning til eForvaltningsforskriften.



Dette vil sannsynligvis ikke passe like godt for andre aktører i rettspleieområdet, slik at en gjennomgripende forskrift til Domstoloven § 197a bør vurderes.

Videre savnes en drøfting av behovet for en offentlig e-postadresse som forvaltningen kan forholde seg til på lik linje med folkeregistrert adresse. Hvilke fordeler og ulemper vil det være med en slik løsning, i forhold til eForvaltningsforskriftens løsning med en «semi-elektronisk» adresse hvor papirposten etter 7 dager blir den reelle adressen? Det nevnes ellers at FAD arbeider med en revisjon av eForvaltningsforskriften, slik at det kan tenkes å komme svar på dette spørsmålet i revisjonsrunden.

Bruk av sertifikater til og i forvaltningen bør fastsettes på nasjonalt nivå. Dette har relevans til felles meldingsboks ved at brukeren bør kunne forvente samme krav til sikkerhet og formkrav i sin kommunikasjon med ulike offentlige myndigheter.

Det er i dag forskjellige løsninger i det offentlige i forhold til hvilke sertifikater som tillates brukt inn mot etatene. SI har i «FOR 2010-06-25 nr 977: Forskrift om elektronisk kommunikasjon med namsmannen i saker etter tvangsfullbyrdelsesloven og i saker for forliksrådet» valgt å akseptere at inkassoforetak som sender begjæringer/forliksklager benytter virksomhetssertifikater. På samme måte signerer SI eller namsmannen med virksomhetssertifikat. I det seneste forslaget på rettspleieområdet er problemstillingen ikke nevnt: «Forslag til ny forskrift om prøveordning med elektronisk kommunikasjon med domstolene og forslag om endringer i forskrift om postforkynning» (JD 10.06.2011 – under behandling).

Domstolsadministrasjonen viser i realiteten til at domstolene ikke signerer elektronisk – det som presenteres elektronisk er en «tilgang til den elektroniske dokumentliste hvor det endelige/originale dokumentet er lagret. Når dokumentet er ferdigstilt, underskrevet og utskrift tatt til papirarkivet, overføres dokumentet til denne dokumentlista hvor det er låst for ytterligere redigering». For etater som har elektronisk arkiv gir en slik løsning liten mening, idet den prefererte løsning vil være å signere elektronisk og deretter lagre direkte i det elektroniske arkivet.

En annen sak er brukerens innlogging – i forhold til domstolenes prøveordning vil eksempelvis en offentlig saksbehandler være henvist til å bruke sitt personlige elektroniske sertifikat. I motsetning til samme saksbehandlers underskrift på papir vil det elektroniske sertifikatet ikke inneholde noen referanse til rolle eller funksjon, idet forholdet til arbeidsgiver ikke vil fremkomme. Her har man ingen retningslinjer å forholde seg til på nasjonalt nivå, og det bør vurderes å se nærmere på denne problemstillingen.

f) Kommentarer til enkeltpunkter i rapporten

I rapporten antydes det i kapittel 3 en utviklingsretning hvor de virksomhetene som har tjenester med høyt volum vil benytte Altinn og at dette vil være større offentlige virksomheter. Altinn vil ikke dekke hele virksomhetenes tjenestespekter, og disse må i tillegg benytte enten egne løsninger eller kommersielle løsninger for de tjenestene som ikke er omfattet av Altinn. Det antydes videre at virksomheter som har lave volum, relativt sett, vil kunne komme til å havne langt bak i prioriteringskøen hos Altinn og av den grunn velge andre løsninger.

Prioritering er et av problemområdene med Altinn i dag og vil være en av hovedutfordringene dersom Altinn får en sentral rolle i meldingsformidling for offentlig sektor. Slik løsningen skisseres, vil Altinn kunne bli en flaksehals og dermed fort kunne bli en brems i utviklingen innenfor et område hvor det kommer til å skje mye på kort tid og hvor virksomhetene ikke har tid til å vente på at det utvikles en sentral løsning. Dette problemområdet må vises betydelig oppmerksomhet.



Kapittel 4 omhandler mål med en felles meldingsboks. I tillegg til de målene som er nevnt bør det etableres et eller flere mål som omhandler brukeropplevelsen ved en felles meldingsboks. Vi må sette innbyggerne i fokus når vi utvikler løsningen og da må det være et mål at en felles meldingsboks skal gi en bedre brukeropplevelse.

Kapittel 5 omhandler analyse av behov og krav. I kapittelet skrives det at en rekke av kravene er i tråd med Difis vurderinger, mens det er enkelte krav Difi ikke kan stille seg bak. Dels skyldes dette at kravene faller utenfor utredningens mandat, dels at de først vil være aktuelle på et senere tidspunkt. Med utgangspunkt i dette er det vanskelig å ta stilling til hva som vil være det reelle funksjonelle innholdet i en felles meldingsboks i Altinn, når vi ikke vet hvilke av behovene og kravene Difi kan stille seg bak. Av samme grunn er det vanskelig å feste lit til antydningen om at det vil være lite kostnadskrevenende å etablere Altinn som felles meldingsboks. Hva er det funksjonelle innholdet som ligger til grunn for denne antakelsen?

Kapittel 7.5 inneholder anbefalingen om kombinasjonsalternativet. Ved anbefaling av løsning konstateres det at det er fordeler og ulemper med begge løsningsalternativene og at man ved å kombinere de to løsningsalternativene kan utnytte fordelene og redusere svakhetene. Vi tror faren for en fragmentert løsning og dårlig brukeropplevelse er til stede også ved den foreslåtte løsningen og at anbefalingen i større grad burde ta utgangspunkt i brukerbehov og brukeropplevelse. Vi er av den oppfatning at den omtalte danske modellen kunne fungert bedre og ville gitt større forutsigbarhet overfor innbyggerne. Slik bilde tegnes nå ser det ut til at innbyggerne kan ha mulighet til å logge inn flere ulike steder og se samme informasjon i ulik innpakning og i ulike kontekster. Det tenkes da på at enkelte etater vil ha sine portaler med meldingsboks, Altinn vil tilby sin meldingsboks og det kommersielle markedet kommer med sine løsninger.

Under avsnittet 'Styring' i kapittel 8 skrives det at *'Dette innebærer at Altinn sentralforvaltning ved Brønnøysundregistrene får ansvar for de oppgaver som naturlig tilligger dem, for eksempel utvikling av Altinns meldingsboks og eventuell fremtidig meldingsformidler.'* Dette kan tyde på at det skal utvikles en meldingsboks i Altinn for å fylle funksjonen som felles meldingsboks. Tidligere i rapporten er det omtalt at Altinns meldingsboks eksisterer. Hva er egentlig status? Skal det utvikles en helt ny meldingsboks og hvor omfattende er eventuelt den nyutviklingen som skal gjøres? Hvilken funksjonalitet ligger til grunn?

SI er positiv til det arbeidet som gjøres med sikte på å etablere løsning for en felles meldingsboks og struktur for styring og forvaltning av denne. Det er etter vår oppfatning ikke selvsagt at Altinn bør utgjøre plattformen for en fremtidig meldingsboks. Som vårt svar på høringen antyder har vi flere spørsmål rundt en felles meldingsboks enn rapporten gir svar på og vi bidrar gjerne med innspill i en videre prosess rundt utredning og behovsavklaringer for meldingsboksen. Som sikkert flere andre offentlige virksomheter har vi det travelt på dette området og har ikke tid til å vente for lenge dersom en felles meldingsboks skal ha nytteverdi for oss.

Med hilsen  
Statens innkrevingsentral

  
Per Waage  
Direktør

  
Axel Birkeland  
Sjefsarkitekt