



Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 22/01805-3
Arkivkode: X00
Saksbehandler: Anne Mette Dørum
Deres referanse: 22/5045
Dato: 05.09.2022

Høring - utkast til ny strategi for eID i offentlig sektor

Vi viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høring av 20.06.2022 om utkast til ny strategi for eID i offentlig sektor. KS er gitt utsatt høringsfrist til 5. september 2022, og gir med dette sitt høringsvar.

De fem overordnede målene i strategien er:

1. Alle relevante brukergrupper skal enkelt kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for
2. Løsning for innlogging og bruk av offentlige digitale tjenester skal være sikker, kostnadseffektiv og helhetlig
3. Rammer for sikre og effektive løsninger for eID til offentlig ansatte skal være angitt
4. Løsninger skal være tilpasset markeds- og teknologiutviklingen
5. Samordningen av eID-utviklingen mellom sektorene og forvaltningsnivåer skal være kostnadseffektiv og god

Under hvert av de overordnede målene foreslår departementet tiltak som vil være viktige for å realisere målene. Strategien inneholder ikke en nærmere konkretisering av tiltak, dette vil bli fulgt opp i en handlingsplan.

KS er positiv til det arbeidet som er gjennomført med utarbeidelse av Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor, og vi støtter de fem overordnede målene i strategien.

KS forutsetter at Kommunal- og distriktsdepartementet inviterer KS inn i det videre arbeidet med strategien og i arbeidet med handlingsplanen, ettersom kommunal sektor er største bruker av de nasjonale påloggingsløsningene. Kommunal sektors ansvarsområder omfatter alle brukergruppene i Norge som nå faller utenfor dagens løsninger, så som barn og unge, flyktninger, personer med funksjonsnedsettelse, egne ansatte, personer som oppholder seg i Norge uten norsk ID mv.

Kommunal sektor har mange behov på eID-området. KS har drøftet forslaget til Nasjonal strategi for eID med medlemmene i mange fora og nettverk, og har derfor mange innspill basert på merknader fra medlemmene. Høringsvaret er strukturert på samme måte som utkastet til strategi.

Generelle kommentarer til strategien

Utkast til strategi for eID for offentlig sektor beskriver utfordringsbildet for de ulike brukerne og tjenesteområdene på en god måte. KS er positiv til at den nye strategien legger opp til at det offentlige skal ta økt ansvar for samordning mellom sektorer og for kjerneinfrastrukturen for utstedelse av eID. KS

støtter også strategiens fem overordnede mål, og de overordnede prioriteringene som reflekteres i målene, men mener at kommunal sektor har særlig behov for at følgende realiseres raskt:

- behov for eID for alle brukergrupper på riktig sikkerhetsnivå
- behovet for en løsning der ulike typer representasjonsforhold kan ivaretas på en god måte
- behov for en egen eID for ansatte

Vi mener at strategien i større grad bør vektlegge innbyggernes brukeropplevelse ved bruk av de ulike variantene av eID. KS ber departementet tydeliggjøre at nasjonal eID skal være enkel for alle målgruppene som skal bruke eID. KS foreslår at mål nummer 2 endres til: «Løsning for innlogging og bruk av offentlige digitale tjenester skal være sikker, kostnadseffektiv, helhetlig og universelt utformet».

Kommentarer til kapittel 1 Innledning og kapittel 2 Om eID og utvikling på området

Kommunal sektor opplever daglig utfordringer knyttet til å ivareta innbyggeres personvern på grunn av begrensninger i de offentlige identifiseringsløsningene som er tilgjengelig i dag. Særlig gjelder dette personvernet til brukergrupper som barn og unge, eldre, personer med funksjonsutfordringer, utenlandske borgere og innbyggere som har behov for å la seg representere digitalt av andre. Gode løsninger for eID, med tilhørende løsninger for å håndtere relasjoner og fullmakter knyttet til den elektroniske identiteten, er et suksesskriterium og en forutsetning for at kommunen når ut med tjenestene til alle brukergruppene som ønsker eller trenger dem. For kommunal sektor haster det å få på plass en tiltaksplan og nødvendige finansiering for å akselerere utviklingen på eID-området i Norge.

Problemstillingene som løftes frem i kapittel 2 har vært kjent i lengre tid, og KS støtter behovsanalysen som viser at det er flere brukergrupper som har utfordringer. Dette er utfordringer som kommuner og fylkeskommuner møter gjennom sin tjenesteyting til innbyggere.

Med strategien på plass, er det viktig å starte implementeringen for å ikke forsinke den videre digitaliseringen av offentlig sektor.

Kommentarer til Mål 1: Alle relevante brukergrupper skal enkelt kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for

KS mener at det er viktig at det realiseres en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå høyt (tiltak 2), og vi tror at det er viktigere å prioritere dette foran videreutvikling av MiniID (tiltak 1) hvis dette ikke kan realiseres samtidig. KS ønsker å utfordre departementet på dagens oppdeling i sikkerhetsnivåer på eID, ettersom vi er usikre på om det er hensiktsmessig å videreføre dem. Denne oppdelingen kan være, og er allerede erfart som, en utfordring i forhold til sammenhengende verdikjeder, sammenhengende digitale tjenester og sammensatte digitale tjenester. KS ber departementet vurdere om det er hensiktsmessig og tilstrekkelig med ett sikkerhetsnivå – «Sikkerhetsnivå høyt». Dette vil etter KS' mening kunne gi bedre sikkerhet med utgangspunkt i dagens digitale trusselbilde. Samtidig bør utbygging av mekanismer som sikrer at personer som innehar eID faktisk er den reelle personen, prioriteres.

I arbeidet med å sikre at alle innbyggere som har evne til det, skal kunne kommunisere digitalt med offentlig sektor på en sikker måte, er det viktig at innbyggerperspektivet og brukerbehovene ivaretas. KS understreker at det er viktig å ha løsninger for eID som fungerer for alle brukergrupper og alle aldre, det vil si at løsningene inkludere barn og unge, og også tilrettelegge for eldre og personer med funksjonshemning. I utviklingen av løsninger for eID, er det viktig at løsningene tilfredsstiller krav til universell utforming. KS ber departementet tydeliggjøre dette i strategien.

Særlig om tiltak 4: Alle brukergrupper skal ha kunnskap om hvordan de får og bruker en eID

KS er enig i at et målrettet og tilpasset opplæringstilbud er viktig. Det er ambisiøst mål å tilby «målrettet og tilpasset opplæringstilbud» som «vil være del av et generelt digitalt opplærings- og veiledningstilbud».

Mange kommuner gjør et betydelig arbeid på dette området allerede gjennom Digihjelpen¹. Driften av de kommunale tilbudene er imidlertid lokalt forankret og finansiert, og dermed er tilbudet ulikt. Digihjelpen bidrar med finansiering av kommunenes prosjekt for å komme i gang med sitt lokale opplegg, men ikke til drift av det kommunale arbeidet på dette området. Derfor er Digihjelpen-tilbudet i den enkelte kommune helt avhengig av lokal prioritering og finansiering.

Kompetanse på bruk av eID må henge sammen med kompetanse på bruk av de tjenestene som benytter eID som autentisering. Slik KS forstår Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor, er tiltak 4 innrettet slik at departementet ønsker en særlig satsning på eID, og at departementet ser for seg en målgruppe utover de som aktivt oppsøker hjelp. Det finnes ikke en fast, eksisterende organisering/struktur for dette i kommunene i dag. KS ber departementet om at det utredes nærmere hvilke konsekvenser tiltak 4 får for kommunal sektor, og hvordan staten skal finansiere tiltaket. KS ber departementet adressere konsekvensene for kommunal sektor også når handlingsplanen utarbeides, og også her må behovet for statlig finansiering komme fram.

Særlig om tiltak 5: Beste praksis og behov for sikker kommunikasjon mellom ulike sektorer og unge brukere, primært under 12 år, skal utredes

KS støtter at behov for sikker kommunikasjon mellom ulike sektorer og unge brukere, primært under 12 år, utredes. Sikker, funksjonell og brukervennlig eID er viktig i alle sektorer. Tilgang på sikre, gode og enkle løsninger er viktig for å forhindre etablering og bruk av parallelle skyggeløsninger i kommuner og fylkeskommuner.

I kunnskapssektoren bruker barn under 12 år Feide som elektronisk autentisering og pålogging i skolen. KS mener at styrkene med Feide må videreføres og videreutvikles i en framtidig nasjonal eID. Den viktigste styrken med Feide i dag, er at den ivaretar de behovene som utdanningssektoren fremmer ettersom den er forvaltet av utdanningssektoren. KS mener det er viktig at utdanningssektoren fortsetter å forvalte Feide og at sektorspesifikke behov ivaretas i den samlede ID-forvaltning. Samtidig er det nødvendig at den samlede eID-forvaltningen koordineres og sees i sammenheng for å sikre både robuste løsninger, god ID-forvaltning og samlet best mulig bruk av ressurser. Utviklingen så langt oppleves ikke minst fra kommunal sektor sin side ikke å ha vært godt nok koordinert og samordnet og heller ikke fullt ut dekkende.

KS mener at det vil være en stor fordel om det tilrettelegges for to-faktor/multifaktor-autentisering også for barn under 12 år. Det bør legges til rette for elektronisk identifisering for aldersgruppen på sikkerhetsnivå høyt, med tilhørende fullmaktsløsning for dem som handler på vegne av barnet. Dette kan være aktuelt for pålogging i tjenester som inneholder fortrolig informasjon om barnet, slik som underveisvurderinger og kommunikasjonsløsninger. Feide kan være løsningen i denne sammenheng, men det forutsetter noen endringer i hvordan tjenesten fungerer i dag (blant annet lengden på innloggingssesjoner).

Kommunene opplever avvik knyttet til feilsendinger i oppvekst- og utdanningssektoren som resulterer i konfidensialitetsbrudd og påfølgende svekkelse av tillit. Sikrere autentiseringsløsninger kan avhjelpe denne type hendelser.

KS ber departementet vurdere om Feide kan være en felles nasjonal eID for barn og unge.

Særlig om tiltak 6: Sikre og brukervennlige fullmaktsløsninger som muliggjør tilgang til offentlige tjenester på vegne av annen bruker skal vurderes

¹ Digihjelpen er et kommunalt, innbyggerrettet veiledningstilbud i grunnleggende digital kompetanse <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/kompetanse-og-verktoy/digihjelpen/>

KS støtter tiltak 6, og mener at dette er et svært viktig tiltak. Vi mener at det viktig å anerkjenne at det alltid vil være innbyggere som ikke selv kan benytte digitale tjenester av ulike grunner. Disse vil ha behov for representanter med fullmakter som kan ivareta kommunikasjonen med offentlig sektor. Praksis i dag er at personer gir fra seg innloggingsinformasjon for at andre skal hjelpe dem, og dette er ikke god praksis sett fra et personvern- og informasjonssikkerhetsperspektiv. Grupper dette er særlig aktuelt for er bl.a. eldre, unge under 16 år og unge i fosterhjem.

Gjennom arbeidet med Digihjelpen har KS erfart at sikre og brukervennlige fullmaktsløsninger er viktig for personer med lav eller ingen digitale ferdigheter og deres hjelpere. Det er også positivt at departementet har løftet fram digitalt utenforskap i strategien.

KS ønsker å påpeke to områder der strategien er utydelig eller mangelfull:

1, Det offentlige har overtatt omsorgen for barn/ungdom fast eller midlertidig, eller andre enn foreldre er omsorgspersoner eller foreldre ikke skal kunne opptre på vegne av sine barn

Mens strategien på en god måte får fram utfordringene for ikke-digitale voksne og de generelle utfordringene for ungdom mellom 6 og 12 år og mellom 12 og 15 år, bør departementet klargjøre om strategien også tar sikte på å adressere tilfellene der det offentlige har overtatt omsorgen for barn/ungdom fast eller midlertidig, og de andre situasjonene der andre enn foreldre er omsorgspersoner eller foreldre ikke skal kunne opptre på vegne av sine barn. Å inkludere delegasjon/fullmakt for disse gruppene vil kreve at det offentlige har samlet oversikt over barnas/ungdommens faktiske situasjon. Det er et behov som går utover eID, og forutsetter en administrasjon av opplysningene. Barn/unges faktiske omsorgssituasjon er i senter for flere kommunale tjenester. Dagens manglende oversikt medfører store administrative kostnader for kommunene og fylkeskommunene. Men også et eventuelt fremtidig register vil medføre utgifter til administrasjon som vil treffe kommunal sektor. Det er likevel avgjørende for å nå målet – både i dette forslaget og Digitaliseringsstrategien – at også denne gruppen nås. Helt konkret kan dette løses ved at fullmaktsløsningen er en nasjonal komponent, som ivaretar og samler fullmaktstrukturer på ett sted, uavhengig av sektor. En fullmaktsløsning handler ikke bare om rettigheter til å opptre på vegne av noen, men også at man ved pålogging får tilgang til opplysninger om barn man **kan** representere eller ha ansvaret for.

KS ber departementet sørge for at arbeidet med Nasjonal strategi for eID også skal omfatte tilfellene der det offentlige har overtatt omsorgen for barn/ungdom fast eller midlertidig, og de andre situasjonene der andre enn foreldre er omsorgspersoner eller foreldre ikke skal kunne opptre på vegne av sine barn. KS ber også departementet realitetsvurdere behovet for å lage et nasjonalt relasjonsregister eller fullmaktsregister som til enhver tid regulerer hvem som har hvilke rettigheter overfor relaterte personer. I denne vurderingen bør det også vurderes bruk av Feide, og hvordan Feide bør være innrettet.

2, Behovet til fullmektig i dødsbo

KS ønsker å påpeke at behovet til fullmektig i dødsbo ikke er nevnt i strategien. Fullmektig i dødsbo må representere boet i flere sammenhenger, og vil ha nytte av digital tilgang knyttet til en fullmaktsløsning. KS ber departementet i det videre arbeidet ta hensyn til de behovene fullmektig i dødsbo har.

3.2. Mål 2: Løsning for innlogging og bruk av offentlige digitale tjenester skal være sikker, kostnadseffektiv og helhetlig

KS mener at det er påkrevet for tilstrekkelig informasjonssikkerhet og personvern i kommunal sektor at «unike» identiteter i Folkeregisteret realiseres, og at dette gis prioritet.

KS har erfart at flere kommuner opplever at det er for dyrt å anskaffe eID, for eksempel i kommunehelsetjenesten. Kommunene bruker heller lokale løsninger. For å få full utbredelse av nasjonale eID-løsninger i kommunal sektor, må kostnadsnivået være overkommelig for alle kommuner. KS mener at

statlig finansiering for å holde kostnadene på et nivå som gjør at alle kommuner og fylkeskommuner vil bruke nasjonale eID-løsninger, er påkrevet.

KS har erfart at mange ansatte i kommunal sektor vegrer seg for å bruke eget utstyr på jobben, dette oppleves som en barriere for innføring av løsningene mellom annet i kommunale helsetjenester. KS mener at løsningene som utvikles, skal tilby kommunal sektor mulighet for eID for ansatte.

KS mener at det bør tilrettelegges for en fellesløsning for eID som overbygning på tvers av sektorer, og at sektorløsningene (f.eks. Feide og Helse-ID) bør være et supplement der fellesløsningen ikke har tilstrekkelig funksjonalitet. Løsningene bør ikke ha overlappende funksjonalitet, og det bør stilles krav til at sektorløsninger avviker overlappende funksjonalitet ved innføring av ny, overlappende funksjonalitet i fellesløsningen.

Det er en forutsetning for utviklingen av sammenhengende tjenester, både internt i en kommune og på tvers av kommunegrenser og forvaltningsnivåer, at ulike løsninger for identitetshåndtering holdes på et absolutt minimum. Slik sørger man også for at kapasitet og midler mer effektivt kanaliseres til å videreutvikle fellesløsningene med ny funksjonalitet.

KS ber om at departementet tydeliggjør at fellesløsningene skal være det primære og at sektorløsningene (Feide og HelseID) kun skal være et supplement der fellesløsningene ikke har tilstrekkelig funksjonalitet.

KS er noe forundret over formuleringene i tiltak 5. Det kan virke som om Digitaliseringsdirektoratet alene er eier av og ansvarlig for den offentlige eID-strukturen, noe som ikke harmonerer med «felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling» slik det er omtalt i Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor². KS mener generelt at regjeringstiltak ikke bør adressere konkrete virksomheter, ettersom organisasjonsstrukturer kan endre seg.

3.3. Mål 3: Rammer for sikre og effektive løsninger for eID til offentlig ansatte skal være angitt

Mange kommuner kjenner godt utfordringen med å kreve at ansatte bruker privat eID og private enheter (mobil) for å autentisere seg. Vi ser et stort behov for en løsning hvor offentlig ansatte kan bruke virksomhetsspesifikk eID, og dermed slipper å bruke sin private eID. Det haster å få dette på plass. Ved manglende nasjonale fellesløsninger vil kommunene måtte ta i bruk egne løsninger som dekker behovene. Dette øker kompleksiteten og følgelig også sårbarheten i kommunenes informasjonssikkerhet og personvern.

KS ber departementet tydeliggjøre hvorvidt eID for offentlig ansatte er et nasjonalt satsingsområde. I dette ligger at strategien bør tydeliggjøre at regjeringen vil:

- Legge til rette for at ansatte kan ta i bruk eID til sikker pålogging uten å ta i bruk private mobiler eller annet privat utstyr
- Utforme informasjon og retningslinjer som avklarer hva bruk av privat eID-løsning som ansatt betyr, og hvilke risiko det eventuelt er og ikke er. Det er viktig for sikker og effektiv innføring av eID i ulike offentlige tjenester
- Sørge for mest mulig bruk av fellesløsninger, slik at det er mulig å bruke samme eID og eventuelt bli autentisert flere steder hos andre virksomheter. Sikker og effektiv tilgang blir enklere dersom samme løsning kan brukes på tvers

KS mener at det bør tilrettelegges for sikre og effektive løsninger i kunnskapssektoren (med to-faktor/multifaktor-autentisering) for både elever og ansatte uten bruk av private enheter. Arbeidet med å etablere en offentlig eID med høyeste sikkerhetsnivå med to-faktor/multifaktorautentisering uten bruk av private enheter, bør derfor prioriteres. Uavhengig av løsningsvalg er det viktig at gratis skole-prinsippet ivaretas, særlig for elever, men også for ansatte. Målet må være at tilgangen til, og forvaltning av data, er

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

skoleeiers ansvar. Enheter og fagsystemer fra skoleeier må være satt opp slik at de er trygge å bruke både for elever og ansatte.

Behovet for gode, brukervennlige og sikre autentiseringsløsninger for elever og ansatte er stort, og det haster å få på plass en god nasjonal fellesløsning. KS ber departementet utrede hvorvidt Feide kan benyttes til dette formålet.

Når det gjelder plan- og byggesak, et stort område i kommunal sektor, er næringslivet en sentral målgruppe i forbindelse med innsending av planforslag og byggesøknader, og også når disse har behov for tilgang til kommunale data og dialogløsninger med kommunene.

KS savner derfor hensynet til næringslivet i strategien, og har følgende innspill i forhold til denne målgruppen:

- Delmål 3 bør utvides til å gjelde alle ansatte, ikke bare ansatte i offentlig sektor. Ansatte i næringslivet beskriver den samme situasjonen som ansatte i offentlig sektor.
- Ansattpålogging bør sees i sammenheng med Altinn Autorisasjon. Mange, i både offentlig og privat sektor, delegerer allerede tilganger i Altinn i dag. Her er det behov for et helhetlig og brukervennlig grensesnitt som fungerer på tvers av tjenestene i og utenfor Altinn.

KS støtter Oslo kommunes forslag i høringsvaret av 19.08.2022, og ber om at departementet vurderer å ta inn et nytt tiltak for å lovregulere hva en arbeidsgiver har anledning til å gjøre mht. å pålegge eller oppfordre egne ansatte til å bruke privat eID (og privat elektronisk utstyr) til å løse sine arbeidsoppgaver.

3.4. Mål 4: Løsninger skal være tilpasset markeds- og teknologiutviklingen

Det er positivt at strategien tar høyde for den løpende markeds- og teknologiutviklingen, og at det samtidig arbeides jevnlig med risiko- og sårbarhetsvurderinger av nye eID-løsninger. Markedsutviklingen og løsninger synes å være dominert av vertikal integrasjon. (f.eks. Microsoft Authenticator og Google Authenticator) Det er viktig at en ny nasjonal eID strategi vurderer at løsninger bygges på flere enn én aktør. Ny teknologi, som f.eks. biometri, reiser etiske problemstillinger som det er viktig at det tas hensyn til. Det bør sikres et felles styrings- og kontrollregime som ivaretar slike hensyn. KS ber departementet vurdere dette som del av arbeidet med handlingsplanen.

3.5. Mål 5: Samordningen av eID-utviklingen mellom sektorene og forvaltningsnivåer skal være kostnadseffektiv og god

Det er viktig at de særbehovene som finnes i sektorene hensyntas når man bygger en løsning. Samtidig mener KS at det overordnede perspektivet bør være:

- Hindre at ulike valg av ID (og eID) blir en barriere for bedre samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivå
- Sørgje for samme "krav" og "forståelse" for identifisering, men også unngå dyre løsninger mellom ulike eID-løsninger
- Avklare sammenheng mellom løsninger i bruk i ulike sektorer, og om og hvordan de kan brukes

Kommentarer til kapittel 4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Slik mål og tiltak er beskrevet i forslag til strategi er de økonomiske og administrative konsekvensene vanskelig å vurdere. Forslaget viser også til at det er behov for å utrede dette nærmere.

Ved gjennomlesning av strategien, ser vi at kommunal sektors utfordringer knyttet til sikker digital identifisering av innbyggere og ansatte er omtalt flere steder. Det er også påpekt at det i hovedsak er kommuner og fylkeskommuner som bruker Feide, og at utfordringer knyttet til sikker digital identifisering for bl.a. barn og unge, eldre og utfordringer knyttet til digitalt utenforskap i særlig grad møter kommunal sektor. For ansatte er det slik at behovsanalysene viser at brukere, særlig ansatte innen kommunal helse- og omsorgssektor, reagerer på at de må benytte sin private eID og mobiltelefon for å kunne autentisere

og logge seg inn i jobbsammenheng (pdf-filens side 28). Kommunal sektors bruk av ID-porten tilsvarer omtrent 44 prosent av tjenestene som benytter ID-porten. ID-porten er med andre ord et viktig virkemiddel i digitalisering av kommunal tjenesteproduksjon. Videre står det i strategien «Utover Feide, HelseID og tjenester i kommunene som benytter ID-porten, eksisterer det flere mindre innloggingsløsninger [...] som medfører noen utfordringer» (pdf-filens side 35).

I kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser pekes det imidlertid kun på hvilke konsekvenser strategiens tiltak vil få for statlig sektor. Mellom annet pekes det på at det vil kunne påløpe etableringskostnader i statlige virksomheter for å ta i bruk av nye og endrede fellesløsninger (pdf-filens side 37).

Vi kan ikke se at konsekvenser for kommunal sektor er tilstrekkelig belyst, og vi antar at disse vil være store. Kommunal sektor er en vesentlig konsument av fellestjenestene, og ikke minst er mange kommunalt ansatte aktuelle for bruk av eID knyttet til sin ansattrolle. At kommunal sektor økonomisk og administrativt er i stand til å implementere endringene, mener vi er en suksessfaktor for nye løsninger.

KS ber departementet gjennomføre en samfunnsøkonomisk utredning for å få fram de faktiske økonomiske og administrative konsekvensene for kommunal sektor knyttet til tiltakene i strategien.

Med hilsen

Kristin Weidemann Wieland
Områdedirektør forskning, innovasjon og digitalisering

Asbjørn Finstad
Avdelingsdirektør strategisk IKT og digitalisering