

En felles meldingsboks

Rapport 2011:7
ISSN 1890-6583

Forord

Difi har på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet utredet en løsning for elektronisk meldingsutveksling mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv.

Denne rapporten er ment som grunnlag for at departementet skal kunne fatte beslutning om å gå videre med en felles meldingsboks og hvordan den bør realiseres.

Grunnlaget for rapporten er dokumentstudier og arbeidsmøter med interessenter, slik som innbyggere, næringsliv, kommuner og statlige virksomheter.

En felles meldingsboks er viktig for å realisere politikken om digitalt førstevalg. Rapportens anbefaling gir mulighet for et spennende samarbeid mellom næringsliv og offentlig sektor.

Avdelingsdirektør Tone Bringedal i Difi har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Kristin Kopland, Sølvi Kirkemo, Øivind Langeland og Helge Bang (prosjektleder). I tillegg har Ellen Strålberg, Bjørn Holstad, Jon Ølnes, Jon Berge Holden, Erik Hornnes og Mona Naomi Lintvedt bidratt.

Tone Varslot Stave (DNV), Vibeke Dalberg (DNV) og Arthur Reinertsen (Karde) har bistått gjennom Semicolon.

Oslo 6. september 2011



Hans Christian Holte
Direktør

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Mandat og metode	5
2.1	Mandat	5
2.2	Metode	5
3	Bakgrunn og problembeskrivelse	6
4	Mål	10
5	Analyse av behov og krav	10
6	Beskrivelse av konsept for meldingsboks	13
6.1	Konseptbeskrivelse	13
7	Drøftelse av løsningsalternativer	15
7.1	Beskrivelse av løsningsalternativer	15
7.1.1	Monopolalternativene	15
7.1.2	Offentlig eiet løsning ("offentlig monopol")	16
7.1.3	Kjøp av tjeneste fra kommersielle aktører ("kommersielt monopol")	16
7.1.4	Flere kommersielle aktører (markedsalternativet)	17
7.2	Forholdet til komponenter og felleskomponenter	18
7.3	Vurderingskriterier	18
7.3.1	Næringspolitikk	19
7.3.2	IT-politiske føringer – gjenbruk av tidligere investeringer	19
7.3.3	Tid	20
7.3.4	Økonomi	21
7.3.5	Brukerperspektivet	23
7.4	Rangering av løsningsalternativer	24
7.5	Anbefaling	25
8	Styring, ibruktagelse, finansiering og gevinstrealisering	26
9	Juridiske forhold	28
9.1	Arkivloven	28
9.2	Forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften	28
9.3	Personopplysningsloven	30
9.4	Prosesslovene	30
9.5	Ekomloven	30
10	Konsekvensvurdering	31
10.1	Direkte finansiell effekt	31
10.2	Direkte ikke-finansiell effekt	33
10.3	Indirekte nytte	33
10.4	Risikobetraktninger og usikkerhet	34
11	Samlet anbefaling	35
Vedlegg A: Kilder		39
Vedlegg B: Liste over krav		42

1 Sammen drag

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått i oppdrag fra Fornyings- administrasjons- og kirke departementet (FAD) å utrede en løsning for meldingsutveksling. Denne utredningen er et svar på oppdraget, og omhandler konsept og løsningsalternativer for en felles meldingsboks. Utredningen omfatter meldingsutveksling mellom offentlig sektor på den ene side og innbyggere og næringsliv på den andre side.

I tråd med politikken om digitalt førstevalg skal dialogen mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv skje elektronisk der det er mulig og formålstjenlig. Det er i flere Stortingsmeldinger og utredninger pekt på behovet for en felles meldingsboks for å legge til rette for dette.

For forvaltningen er det en forutsetning at en felles meldingsboks innebærer effektiv utnyttning av offentlige ressurser. For innbyggere og næringsliv må en felles meldingsboks gi enklere og bedre tjenester.

I utformingen av konseptet for en felles meldingsboks er det lagt vekt på å imøtekomme identifiserte funksjonelle krav og at meldingsboksen må passe inn med de øvrige elektroniske tjenestene som allerede finnes og som per i dag understøtter behovet for elektronisk kommunikasjon. Konseptet gir forvaltningen mulighet til å sende meldinger til brukerne. Det gir også brukere en mulighet til å besvare mottatte meldinger, samt til selv å ta initiativ til å sende meldinger til forvaltningen. Kommunikasjonen er asynkron, som innebærer at den ikke skjer i sanntid. Innholdet kan være både strukturert ved hjelp av skjemaer og ustrukturert i form av fritekst.

Vi har identifisert tre ulike løsningsalternativer for å realisere meldingsboksen. På grunnlag av et sett vurderingskriterier anbefaler vi en kombinasjon av to av disse. Dette kombinasjonsalternativet innebærer at man i første omgang tar i bruk meldingsboksen i Altinn, som en felles meldingsboks. Parallelt påbegynnes arbeidet med å legge til rette for at kommersielle aktører også kan tilby meldingsboks til innbyggere og næringsliv. Ved å velge denne tilnærmingen kommer man raskt i gang, samtidig som kostnader og risiko er lave. Likevel går man ikke glipp av fordelene ved å involvere kommersielle aktører.

Vi foreslår at forvaltningen gjør sine meldinger tilgjengelig kostnadsfritt til de kommersielle aktørene. Disse vil da kunne tilby meldinger fra offentlige virksomheter og dermed gjøre sine løsninger mer attraktive. Dette vil gjøre det mer interessant for brukerne å ta disse løsningene i bruk og gi grunnlag for å selge andre tjenester til innbyggere og næringsliv, for eksempel lagringsplass.

Styring og forvaltning av meldingsboksen bør følge linjeansvaret i offentlig sektor. Finansiering av utvikling og drift bør skje som en reduksjon på sektorrammene til departementene basert på virksomhetenes gevinstpotensiale. Dersom man også lar virksomhetene beholde deler av gevinsten, vil det øke muligheten for å utvikle nye tjenester.

2 Mandat og metode

2.1 Mandat

Difi fikk i tildelingsbrev for 2010 i oppdrag fra FAD å ”*greie ut ei løysning for meldingsutveksling mellom forvaltninga og innbyggjar/næringsliv (felles elektronisk postkasse)*”.

I vår mandatforståelse har vi lagt til grunn at behovet for elektronisk postkasse, heretter omtalt som meldingsboks, er tilstrekkelig belyst i tidligere utredninger.¹ Difi har derfor tolket mandatet for denne utredningen til å være:

1. Vurdere om det er nyttig med en samordnet tilnærming for å bidra til en meldingsboks som sikrer at innbyggere og næringsliv (brukere) kan benytte for elektroniske kommunikasjon med forvaltningen
2. Identifisere og vurdere konsepter og løsningsalternativer for en felles meldingsboks

Det vil i etterkant av utredningen bli vurdert å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse for å utdype det første punktet. Analysen vil ta utgangspunkt i dagens situasjon sammenholdt med den konseptuelle beskrivelsen som gis i denne rapporten.

For å besvare det andre punktet, vil utredningen beskrive et konsept og løsningsalternativer for en felles meldingsboks.

Utredningen omfatter meldingsutveksling mellom offentlig sektor på den ene side og innbyggere og næringsliv på den andre side. Med offentlig sektor omfattes kommuner, fylkeskommuner og stat. Meldingsutveksling mellom næringsliv og innbyggere omfattes ikke.

Utredningen dekker ide- og forstudiefasen, med særlig vekt på forstudiefasen, i henhold til den faseinndelte prosjektmetodikken som blant annet Prosjektveiviseren.no anbefaler. Dette innebærer å etablere et fundament for å vurdere om det skal gjennomføres et realiseringsprosjekt.

Utredningen skal kunne brukes som et beslutningsgrunnlag av FAD.

2.2 Metode

I arbeidet med utredningen har vi dels benyttet oss av dokumentstudier og dels møter og arbeidsmøter med interessenter.

De innledende møtene var ganske åpne hvor vi var opptatt av å få en så god oversikt over området som mulig. Det ble avholdt ni slike møter.² De

¹ Se kildeliste – vedlegg A

² Virksomhetene som deltok på møtene i forstudien var: Altinn, Bergen kommune, Datatilsynet, Helsedirektoratet, Husbanken, Lånekassa, Minside – Difi, NAV og Skatteetaten.

påfølgende arbeidsmøtene har vært mer strukturert i formen og ble gjennomført etter samme mal, blant annet for å sikre sammenlignbarhet på tvers av møtene. Deltakerne i arbeidsmøtene har uttalt seg både på vegne av egen virksomhet og som privatpersoner. Det ble avholdt ti arbeidsmøter.³

Arbeidsmøtene hadde som mål å identifisere behov knyttet til en felles meldingsboks. Nær 700 behov ble identifisert på møtene. Disse behovene har senere blitt benyttet for å utlede funksjonelle krav til en felles meldingsboks. Vi har forsøkt å fange opp et tverrsnitt av forvaltningen med hensyn til sektorer og størrelse på virksomheter. Det kan likevel være behov som har blitt oversett i prosessen. I tillegg er det en risiko for at behovene deltakerne meldte inn ikke nødvendigvis er forankret i virksomhetens toppledelse og at innspillene som ble meldt inn fra et innbyggerståsted, ikke er representative for meldingsboksens fullstendige brukermasse. Vi har tatt høyde for denne usikkerheten i arbeidet med behov og krav.

De funksjonelle kravene har sammen med andre krav, blant annet de som følger av regelverk og IT-politiske fellesføringer, blitt benyttet for å identifisere og vurdere konsepter opp mot hverandre.

Etter å ha identifisert ett konsept som var godt nok til å gå videre med, har vi identifisert ulike løsningsalternativer for å realisere konseptet. Etter samme modell som vurderingen av konseptene, ble også løsningsalternativene vurdert opp mot hverandre, med utgangspunkt i et sett vurderingskriterier.

3 Bakgrunn og problembeskrivelse

I St.meld. nr. 19 (2008-2009) - Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (*Forvaltningsmeldingen*) fremgår det i kap. 4.1 at dialogen mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv skal skje elektronisk der det er mulig og formålstjenlig. Tilsvarende slås det fast i *Statens kommunikasjonspolitikk* (FAD 2009) at ”*elektronisk kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggerne og offentlige virksomheter*”.

Denne utredningen fokuserer på elektronisk kommunikasjon som skjer i skriftlig form enten mellom forvaltningen og innbyggere eller forvaltningen og næringsvirksomheter. Kommunikasjonen er asynkron, som innebærer at den ikke skjer i sanntid. Innholdet kan være både strukturert ved hjelp av skjemaer og ustrukturert i form av fritekst. Det er i flere tidligere Stortingsmeldinger og utredninger pekt på behovet for en meldingsboks for å understøtte denne typen elektronisk kommunikasjon.

³ Virksomhetene som deltok på arbeidsmøtene i utredningen var: Domstoladministrasjonen, Sør-Trøndelag tingrett, Helse Sør-Øst, Kristiansand kommune, Lyngdal kommune, Mattilsynet, Statens innkrevingssentral, Statens kartverk, Statens pensjonskasse og Utdanningsdirektoratet, samt Seniornett

Allerede i St.meld. nr. 17 (2006-2007) - Eit informasjonssamfunn for alle (*IT-meldingen*), ble behovet for en slik meldingsboks påpekt. Der ble den presentert som en felleskomponent som kunne imøtekomme behovet for elektronisk meldingsutveksling. Siden ble meldingsboksen drøftet i rapporten om Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor (*FAOS-rapporten*), som pekte på at det er mer effektivt og kostnadsbesparende å benytte en felles løsning enn at hver offentlig virksomhet benytter sin egen løsning. I 2008 ga FAD, med bakgrunn i *FAOS-rapporten*, Rambøll Management i oppdrag å utrede meldingsboksen. I rapporten *Utredning – Offentlig Elektronisk Meldingsboks (Rambøll)* konkluderer de blant annet med "(...) eksisterer det et stort behov og potensial for en felles offentlig elektronisk meldingsboks, både blant tjenesteytere (virksomheter) og brukerne (innbyggere)". I den samme rapporten ble det presentert en analyse som viser at det er betydelige økonomiske besparelser i form av bortfall av porto ved å innføre en elektronisk meldingsboks.

Hvordan forvaltningens behov for meldingsboks dekkes

Forvaltningens behov for en meldingsboks dekkes i dag på ulike vis. Deler av forvaltningen benytter Altinn, andre deler av forvaltningen belager seg på etateller sektorvise meldingsbokser, mens en del offentlige virksomheter ikke har noen løsning for meldingsboks. Av disse er det noen som har konkrete planer om å ta i bruk en meldingsboks, mens andre er mer avventende. Dette innebærer at dagens situasjon er lite ensartet, noe som bekreftes i Difi rapport 2011:2 *Digitalt førstevalg – status for elektroniske tjenester i staten (Digitalt førstevalg – status)*, kapittel 1. I tillegg har det i den senere tid også dukket opp kommersielle tilbydere av meldingsbokser, som Digiboks fra Posten Norge og den danske eBoks.

Meldingsboksen i Altinn

Altinn består av en rekke komponenter, og tilbyr flere elektroniske tjenester, blant annet en meldingsboks. Altinn har i dag 37 tjenesteeiere med Skatteetaten som den største brukeren. Mange næringsvirksomheter og innbyggere benytter derfor meldingsboksen i Altinn i forbindelse med for eksempel mottak av selvangivelse og skatteoppgjøret. FAD har i rundskriv P 4/2010 *Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten* lagt en føring om at Altinns infrastruktur skal benyttes ved utvikling av nye elektroniske tjenester, der det er relevant. Dette gjelder ikke for kommunene.

Minsides meldingsboks

Minside har sin egen meldingsboks. Den ble utviklet for blant annet å være en løsning for elektronisk meldingsutveksling mellom innbyggere og offentlig sektor. Bruken av meldingsboksen i Minside har imidlertid vært beskjeden, og brukes kun av Bergen kommune. Meldingsboksen har i begrenset grad vært videreutviklet og er nå en gammel løsning som fremstår som teknisk utdatert. En videreutvikling av meldingsboksen i Minside er ikke aktuelt, alternativet vil være å utvikle en ny meldingsboks.

Virksomhets-, sektor- og tjenestespesifikke meldingsbokser

I tillegg til de sektorovergripende meldingsboksene i Altinn og MinSide, tilbyr en del offentlige virksomheter og sektorer i dag egne løsninger som legger til rette for dialog mellom innbyggere og næringsliv og den offentlige virksomhet

det gjelder. Eksempler på slike virksomheter er NAV og Lånekassen. Det finnes også tjeneste- og sektorspesifikke løsninger som dekker behovet for meldingsutveksling til en viss grad. Eksempler på dette er Feide og Samordnet opptak. Enkelte leverandører av fagsystem og sak-/arkivsystemer har utviklet moduler for håndtering av meldingsutveksling. I forbindelse med behovskartleggingen har det kommet frem at flere virksomheter planlegger virksomhets- eller sektorspesifikke løsninger.

Kommersielle meldingsbokser

Kommersielle meldingsbokser er i ferd med å etablere seg i det norske markedet. Postens Digiboks og Nets e-Boks er de aktørene som har markedsført seg mest aktivt.

Digipost er en nyutviklet løsning mens e-Boks har eksistert i 10 år i Danmark. E-Boks har avtale med dansk forvaltning om å være tjenestetilbyder av felles meldingsboks for utveksling av meldinger mellom forvaltningen og innbyggerne. Felles for begge aktørene er at de retter seg mot både forvaltning og næringsliv. Det finnes også en rekke andre meldingsbokslleverandører i Europa.

Hvordan innbyggernes og næringslivets behov for meldingsboks dekkes

For innbyggere og næringsliv er situasjonen tilsvarende uensartet. Altinn tilbyr i dag mange tjenester hvor kommunikasjonen skjer gjennom Altinns meldingsboks. Avhengig av type tjeneste og bransje må næringslivet uansett forholde seg til forskjellige løsninger i sin kontakt med forvaltningen. Innbyggerne må i stor grad forholde seg til den enkelte virksomhet, med mindre tjenesten er lagt til Altinn.

I 2011 er det fortsatt slik at det meste av kommunikasjonen mellom innbyggere og forvaltningen skjer på papir. Det er også mye kommunikasjon som skjer med e-post. I en telefonintervju-undersøkelse Opinion har utført på vegne av Difi i 2011, ble 1000 innbyggere spurt om holdninger til tjenester på internett og eID. 4 av 10 innbyggere foretrekker å motta personlige brev fra stat eller kommune elektronisk. Preferansen øker ved lavere alder. Blant innbyggere fra 55 år og oppover foretrekker hele 70 % å motta brev på papir. Blant innbyggere under 35 år foretrekker 31 % brev på papir. 15 % av befolkningen har ikke preferanse mellom papir og elektronisk. Det er nær sammenheng mellom bruk av internett og preferanse mellom elektronisk kommunikasjon og papir. Sterkeste drivere for preferansen papir er at det oppfattes som enklere, samt ønske om papirarkiv. Motsatt er de sterkeste driverne mindre papir i huset, elektronisk arkivering og tilgjengelighet.

Resultatene fra undersøkelsen viser tydelig at en fremtidig løsning må gjøres attraktiv for innbyggerne, spesielt de over 55 år.

Forventet utvikling uten intervensjon

Dersom man ikke går for en felles meldingsboks vil det være virksomhetene som styrer utviklingen innen sitt virkeområde. Vi antar at dette vil føre til en utvikling i retning av mer fragmenterte løsninger. I Opinions undersøkelse svarer 8 av 10 at de foretrekker en samleside kontra å logge seg inn på den

enkelte virksomhets nettside. Det kan derfor tyde på at innbyggerne vil foretrekke én meldingsboks fremfor å måtte forholde seg til stadig flere meldingsbokser og løsninger i sin dialog med offentlig sektor.

På bakgrunn av undersøkelser i dette prosjektet, vil vi fremheve fire sentrale utviklingstrekk, som samlet beskriver hvordan vi antar forvaltningen vil utveksle informasjonen med innbyggere og næringsliv i årene som kommer:

- **Altinn**
De virksomhetene som har tjenester med høyt volum vil benytte Altinn. Dette vil primært være større statlige virksomheter og enkelte store kommuner. Altinn vil kun dekke deler av virksomhetenes tjenestespekter, og virksomhetene må i tillegg benytte enten egne løsninger eller kommersielle løsninger for de tjenestene som ikke er omfattet av Altinn. Denne løsningen vil omfatte stort volum av transaksjoner, men et begrenset antall av de offentlige virksomhetene.
- **Egne løsninger**
Enkelte virksomheter vil utvikle egne løsninger. Dette vil først og fremst gjelde de som har ressurser og kompetanse til å utvikle selv eller har så store volumer av transaksjoner at det vil være åpenbart lønnsomt å utvikle dette selv.
- **Kommersiell løsning**
En rekke virksomheter vil velge en kommersiell løsning. Dette er virksomheter som har et visst volum av meldinger, men hvor volumet allikevel er så lavt at virksomheten vil komme langt bak i prioriteringskøen hos Altinn.
- **Papir og e-post**
Det vil være en del virksomheter som ikke ser det hensiktsmessig å velge alternativene ovenfor. Dette kan skyldes at man har manuelle løsninger som fungerer godt og at virksomheten sender ut få meldinger. Dette vil typisk være mindre kommuner og statlige virksomheter.

Utfordringer ved dagens situasjon

Vi ser særlig to utfordringer knyttet til dagens situasjon og en utvikling uten samordningsgrep:

- Fare for unødvendig høye investeringsbehov og forvaltningskostnader til utvikling og drift av løsninger for meldingsboks. Dette skyldes at de ulike delene av forvaltningen, i fraværet av en felles løsning og samordning, utvikler og drifter overlappende løsninger i parallell
- Et stadig større antall meldingsbokser kan bidra til at forvaltningen fremstår som lite helhetlig og koordinert overfor innbyggere og næringsliv⁴
- Den elektroniske samhandlingen blir kompleks med krevende integrasjonsutfordringer.

⁴ FAOS-rapporten punkt 5.3.5

4 Mål

I tråd med politikken om digitalt førstevalg skal dialogen mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv skje elektronisk der det er mulig og formålstjenlig. En meldingsboks er en forutsetning for dette. Dersom det ikke legges til rette for en felles meldingsboks må den enkelte sektor eller virksomhet selv ivareta behovet.

I *IT-meldingen* pekes det på at IT er et viktig virkemiddel for å nå målene om *"effektiv utnytting av offentlige ressurser, ei fornying og effektivisering av offentlig sektor og bedre tenester til innbyggjarar og næringsliv"*. Det er videre ønskelig at alle skal kunne delta i informasjonssamfunnet med en døgnåpen elektronisk forvaltning som gir bedre tjenester til innbyggere og næringsliv.

For forvaltningen er det en forutsetning at en felles meldingsboks innebærer effektiv utnytting av offentlige ressurser. For innbyggere og næringsliv må en felles meldingsboks gi enklere og bedre tjenester. Effektmål for en felles meldingsboks skal føre til:

- reduserte investeringsbehov for forvaltningen som helhet
- reduserte forvaltningskostnader knyttet til IT
- økt utbredelse av elektronisk kommunikasjon
- offentlig sektor fremstår som helhetlig og koordinert
- flere tjenester kan digitaliseres
- sikrere kommunikasjon med forvaltningen

Utredningen skal vurdere om en felles meldingsboks vil medvirke til at målene kan realiseres.

5 Analyse av behov og krav

Behovene som ble avdekket i arbeidsmøtene, har blitt konkretisert ved at vi har utledet krav fra dem. For å gjøre arbeidet med kravene mer håndterbart har de blitt aggregert opp til et overordnet nivå. Alle aggregerte krav er gjengitt i vedlegg B. Det presiseres at listen reflekterer krav som er utledet fra behov som fremkom i de ulike arbeidsmøtene. Dette er i første rekke et uttrykk for hva de involverte virksomhetene mener bør inngå i en meldingsboks. En rekke av kravene er i tråd med Difis faglige vurderinger, men det er enkelte krav Difi ikke kan stille seg bak. Dels skyldes dette at kravene faller utenfor denne utredningens mandat, dels at de først vil være aktuelle på et senere tidspunkt. Samtidig er det en del av kravene som også følger av regelverk, for eksempel bekreftelse av åpnet melding til forvaltningen. Slike krav står således på egne ben, uavhengig av behovsanalysen. Det samme gjelder enkelte IT-politiske føringer, som for eksempel bruk av felleskomponenter og arkitekturprinsipper.

Krav knyttet til kjernefunksjonalitet

De utledede kravene har særlig vært sentrale i utformingen av konseptbeskrivelsen. Tatt i betraktning at konseptbeskrivelsen er på et relativt overordnet nivå, har vi valgt å vektlegge de krav som berører meldingsboksens kjernefunksjonalitet og i mindre grad tatt hensyn til mer detaljerte krav.

Blant de mest tungtveiende og entydig kravene er kravet om både å sende og motta strukturerte og ustrukturerte meldinger, og at meldingsboksen skal legges til rette for en helhet i kommunikasjonen mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv. For eksempel bør meldingsboksen bidra til at brukerne enkelt kan få oversikt over all kommunikasjonen med offentlige virksomheter.

Kravet om varslinger og kvitteringer fremheves også som sentralt. Varslinger handler om at innbyggere og næringsliv må kunne bli varslet på e-post eller SMS når de får nye meldinger. Kvitteringer handler dels om at forvaltningen må få kjennskap til når en melding har blitt åpnet, og dels om at innbyggere og næringsliv skal få en bekreftelse på at sendte meldinger er mottatt av forvaltningen.

Krav knyttet til kryptering, signering og informasjonssikkerhet er avgjørende for at meldingsboksen skal kunne favne all kommunikasjon mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv. Denne type krav har derfor også blitt vektlagt i vurderingen av ulike konsepter for en felles meldingsboks.

I arbeidsmøtene har krav relatert til maskinell integrasjon og samspill med eksisterende løsninger kommet tydelig frem. Dette henspiller på at det må være en lav terskel for å ta meldingsboksen i bruk, både for offentlige virksomheter og for næringsvirksomheter som ønsker å integrere meldingsboksen mot egne fagsystemer.

I tillegg foreligger det en rekke krav knyttet til utforming, kanaluavhengighet og brukervennlighet. Dette er forhold som har stor betydning for ibruktakelse og har derfor også blitt vektlagt i konseptbeskrivelsen. Det er imidlertid bare delvis relevant, da konseptbeskrivelsen ikke detaljert går inn på spørsmål knyttet til brukergrensesnitt.

Felles utskriftsløsning

Flere virksomheter har gitt uttrykk for at det vil være hensiktsmessig med en felles utskriftsløsning knyttet til en meldingsboks. Dette er aktuelt dersom brukeren ikke har skaffet seg tilgang til enkeltvedtaket innen en uke fra det ble sendt varsel om det, jf eForvaltningsforskriften § 8 nr 7. I fraværet av en felles utskriftsløsning må den enkelte virksomhet selv besørge slike løsninger. Det avgrenses mot dette i denne utredningen, men behov og lønnsomhet bør vurderes nærmere.

Privat arkiv og lagring

Det fremkom mange ønsker om at meldingsboksen kan være et arkiv for brukeren. Det er to dimensjoner knyttet til meldingsboksens arkivfunksjonalitet:

- arkivering av kommunikasjonen mellom virksomhet og bruker
- arkivering av egne dokumenter lastet opp av brukeren selv (personlig arkiv)

Et sentralt element i en meldingsboks vil være å kunne ha hele kommunikasjonen med en virksomhet samlet et sted. Dette innebærer at meldingene må ligge i meldingsboksen så lenge brukeren ønsker det. I Danmark har de besluttet at meldingene skal kunne lagres evig eller så lenge

brukeren ønsker det. Vi ser ikke behov for å ta stilling til lagringstid nå, men en meldingsboks må kunne lagre meldingene i overskuelig fremtid. Dette er en problemstilling som bør vurderes nærmere i et forprosjekt.

Ønsket om å bruke meldingsboksen som et personlig arkiv, ved å laste opp private dokumenter, reiser en rekke problemstillinger. Blant annet gir det økt risiko for skadelig programvare eller oppbevaring av ulovlig materiale. Samtidig er det et velfungerende marked for sikker lagring på nett. Vi har derfor valgt ikke å ta hensyn til dette i denne utredningen.

Innbyggere

Alle norske innbyggere bør som utgangspunkt ha mulighet til å ta i bruk en meldingsboks. Det må være mulig for en tjenesteeier å bruke fødselsnummer eller D-nummer for levering til meldingsboksen. På noe sikt vil det også være nødvendig å gi adgang til utlendinger uten fødselsnummer eller D-nummer slik at meldingsboksen ikke låses til bruk av bare norske brukere. I Norge er det ca. 4 millioner innbyggere over 14 år⁵.

Foretak og organisasjoner

Alle foretak og organisasjoner som er registrert iht. enhetsregisterloven § 4⁶ og fått tildelt et organisasjonsnummer må kunne ta i bruk meldingsboksen. Enkeltpersonforetak som ikke har eget organisasjonsnummer, må behandles som innbygger. Det er i Norge ca. 357 000 foretak⁷.

Meldinger mellom næringsliv og innbyggere

Det har i kartleggingen kommet frem ønske om at innbyggerne også skal kunne motta meldinger fra næringslivet i sin meldingsboks. Denne utredningen tar kun for seg utveksling av meldinger som skjer mellom forvaltningen på den ene side, og innbyggere og næringsliv på den andre side. Utveksling av meldinger mellom næringsliv og innbyggere eller meldinger som utveksles mellom ulike næringslivsvirksomheter, eller mellom innbyggere, omfattes ikke. Meldingsutveksling mellom offentlige virksomheter er heller ikke omfattet. Dette begrunnes i formuleringen i oppdraget fra FAD, som peker på forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Det er heller ikke en offentlig oppgave å etablere en meldingsboks mellom private aktører.

Eksisterende infrastruktur for elektroniske skjemaer

Det eksisterer allerede en infrastruktur for elektroniske skjemaer, blant annet gjennom Altinn, kommersielle leverandører, som en del av kommersielle fagsystemer og i virksomhetene. En løsning for meldingsutveksling skal ikke erstatte dette, men virke sammen med disse skjemaløsningene. Dette innebærer at det vil være virksomhetene som er ansvarlige for å utvikle skjemaer og sørge

⁵ SSB, "Tabell 1 Folkemengde, etter alder og fylke. Absolutte tal. 1. januar 2011", 2011, <http://www.ssb.no/folkemengde/arkiv/tab-2011-02-24-01.html>.

⁶ NHD, "LOV 1994-06-03 nr 15: Lov om Enhetsregisteret.", 1994, <http://www.lovdata.no/all/hl-19940603-015.html>.

⁷ SSB, <http://ssb.no/naeringsliv/>

for nødvendig integrasjon med fagsystemene. Elektroniske skjemaer er i denne utredningen ikke behandlet som en del av en felles meldingsboks.

6 Beskrivelse av konsept for meldingsboks

Beskrivelsen av konseptet er på et overordnet nivå og fokuserer spesielt på funksjonalitet og hvilke behov som søkes dekket. Konseptet kan realiseres på ulike måter, blant annet ved å videreutvikle en eksisterende løsning eller ved å involvere kommersielle aktører og deres tjenestetilbud. Disse mulighetene for realisering vil vi utdype nærmere i forbindelse med beskrivelsen av løsningsalternativene i kapittel 7.

I utredningens mandat fremgår det at både innbyggerperspektivet og næringslivsperspektivet skal vektlegges. I utformingen av konsept har vi i liten grad valgt å skille på dette. Begrunnelsen er vår antakelse om at behovene i stor grad vil være sammenfallende, selv om det vil kunne være enkelte ulikheter. Eksempler på dette kan være næringslivets krav til maskinelle grensesnitt. Samtidig er en stor del av næringslivet enkeltpersonforetak som vi antar vil ha de samme behov som innbyggere.

6.1 Konseptbeskrivelse

Konseptet tar utgangspunkt i en felles meldingsboks for forvaltningen. Meldingsboksen gir forvaltningen mulighet til å sende meldinger til brukerne. Konseptet gir brukere en mulighet til å besvare mottatte meldinger, samt til selv å ta initiativ til å sende meldinger til forvaltningen. Konseptet belager seg på en lukket og kontrollert infrastruktur og må derfor ikke forveksles med tradisjonell e-post.

Sending av meldinger fra forvaltningen til innbyggere og næringsliv

Forvaltningens behov for å sende informasjon til brukerne kom tydelig til uttrykk i behovsanalysen. Dette gjelder både strukturert og ustrukturert informasjon. I konseptet vil informasjonen kunne sendes både som ren tekst, vedlegg eller en kombinasjon.

Sending av meldinger fra innbyggere og næringsliv til forvaltningen

Brukernes mulighet for å sende meldinger til forvaltningen er også et behov som har kommet tydelig frem gjennom behovsanalysen. Av effektivitetshensyn har forvaltningen behov for at innkommende informasjon er i et strukturert format. Konseptet inneholder to ulike tilnærminger for å imøtekomme innbyggers og næringslivets behov for å sende meldinger til forvaltningen.

Den første tilnærmingen innebærer at forvaltningen inkluderer en lenke til relevante eksisterende elektroniske tjenester når de sender informasjon til brukerne. Denne lenken kan være tilpasset den enkelte bruker, slik at den leder brukeren direkte til et skjema hvor for eksempel saks- eller personopplysninger allerede er fylt inn. Slike lenker omtales som dyplenker og krever i utgangspunktet ikke noen tilpasning hos verken virksomheten eller i meldingsboksen.

Den andre tilnærmingen er aktuell hvor elektroniske tjenester for innsending ikke eksisterer. Dette forutsetter at konseptet gjør det mulig å sende semistrukturerte meldinger til offentlige virksomheter ved at brukerne fyller ut et generisk skjema. Når skjemaet sendes til den offentlige virksomheten vil det automatisk bli lagt på enkelte metadataelementer, som gjør det lettere å automatisere behandlingen av henvendelsen. Brukeren kan benytte det generiske skjemaet både til å besvare henvendelser fra forvaltningen og til å ta kontakt med forvaltningen på eget initiativ, uten først å ha mottatt informasjon.

Meldingsboksens grensesnitt og integrasjonsmuligheter

Brukergrensesnittet må være løst koblet mot den underliggende meldingsboksløsningen slik at det er enkelt å bytte brukergrensesnitt eller benytte meldingsboksen i ulike kontekster (portaluavhengighet). Hvorvidt det skal være ulike grafiske brukergrensesnitt for innbyggere og næringsvirksomheter må vurderes nærmere, men har ikke betydning for konseptet. Meldingsboksen skal være en generisk muliggjør for å etablere nye elektroniske tjenester, for eksempel eDialoger. Den må derfor ikke etableres med bestemte prosesser eller elektroniske tjenester for øyet.

Meldingsboksen må ha standardiserte grensesnitt som den enkelte offentlige virksomhet kan benytte seg av, for raskt å kunne ta meldingsboksen i bruk. Grensesnittene utformes for å fungere sammen med de mest brukte sak-/arkivløsningene⁸. Den enkelte virksomhet må kunne benytte de samme grensesnittene for integrasjon med fagsystemene. Grensesnittene kan også benyttes av private virksomheter som ønsker å integrere meldingsboksen mot sine fagsystemer.

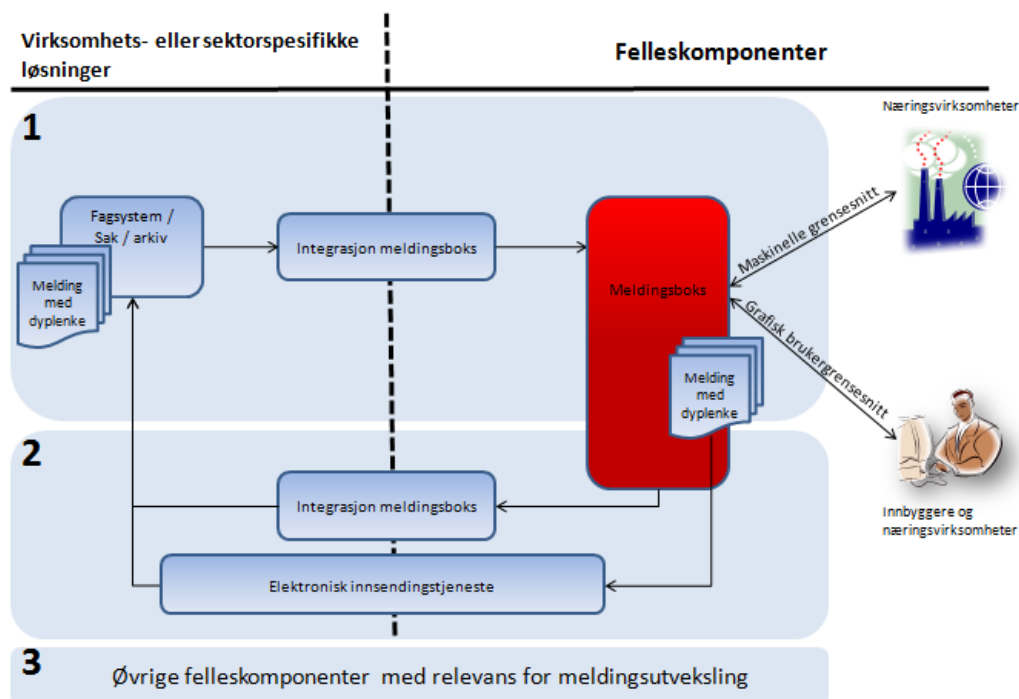
Annet

I tillegg til meldingsboksens kjernefunksjonalitet, må det også ligge en del annen funksjonalitet i meldingsboksen. Blant annet gjelder det bekreftelse til virksomheten om at mottaker har skaffet seg tilgang til informasjonen, jf. eForvaltningsforskriften § 8 nr. 5 og varsel til mottaker om at en melding har blitt mottatt, jf. eForvaltningsforskriften § 8 nr. 2.

Illustrasjon av meldingsboksen

Illustrasjonen nedenfor gir en grafisk fremstilling av konseptet om en felles meldingsboks. Del 1 av figuren omhandler meldinger fra forvaltningen til innbyggere og næringsliv. Del 2 omhandler meldinger fra innbyggere og næringsliv til forvaltningen. Del 3 peker på felleskomponenter som vil være av betydning for å realisere konseptet.

⁸ De tre største leverandørene av sak-/arkivsystemer dekker ca 99 % av markedet innen offentlig sektor



Figur 1: Illustrasjon av meldingsbokskonseptet

Dette konseptet oppfyller i stor grad de krav som har blitt avdekket gjennom behovsanalysen.

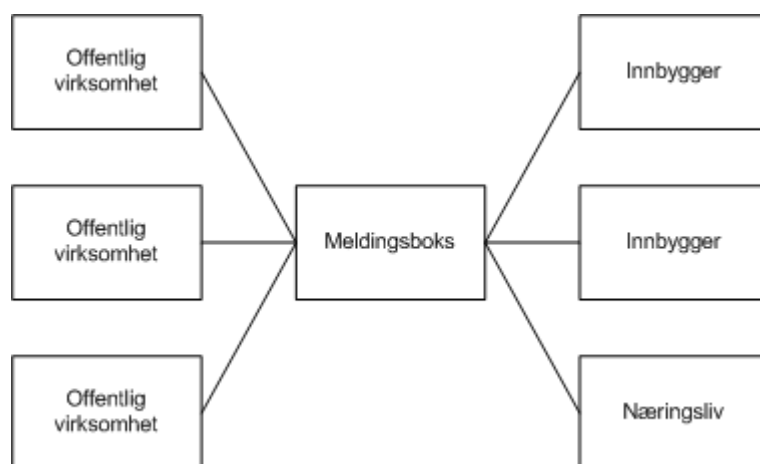
7 Drøftelse av løsningsalternativer

I dette kapittelet identifiseres tre løsningsalternativer for hvordan konseptet kan realiseres. Først beskrives det enkelte løsningsalternativ, derunder hvilke komponenter og felleskomponenter det forutsetter. Deretter drøftes alternativene nærmere, hvor formålet er å synliggjøre fordeler og ulemper ved de ulike løsningsalternativene. Drøftingen baserer seg på et sett kriterier som reflekterer identifiserte behov og krav, strategiske elementer og IT-politiske fellesføringer. Avslutningsvis sammenliknes løsningsalternativene og valg av løsningsalternativ anbefales.

7.1 Beskrivelse av løsningsalternativer

7.1.1 Monopolalternativene

Monopolalternativene innebærer en tilbyder. Dette betyr at alle innbyggere og næringslivsvirksomheter får tilgang til en meldingsboks, og de kan ikke velge mellom flere tilbydere. Figur 2 illustrerer hvordan innbyggere og virksomheter forholder seg til meldingsboksen. Offentlige virksomheter vil forholde seg til kun ett integrasjonspunkt, som er en del av meldingsboksen. Det samme gjelder innbyggere og næringslivsvirksomheter, uavhengig om de benytter maskinelle grensesnitt eller grafiske brukergrensesnitt.



Figur 2: Monopolalternativene

Det er to varianter av dette løsningsalternativet. Enten realiseres meldingsboksen som en offentlig eiet løsning, eller ved å kjøpe meldingsboksen som en tjeneste fra en kommersiell tilbyder.

7.1.2 Offentlig eiet løsning ("offentlig monopol")

Dersom man ønsker å ha en offentlig eiet løsning for meldingsboks kan man enten velge å utvikle en ny eller å videreutvikle en eksisterende løsning. Det eksisterer to meldingsbokser som er ment å dekke hele offentlig sektors behov: Meldingsboksen i henholdsvis Altinn og MinSide. Som beskrevet i kapittel 3 er det ikke aktuelt å gå videre med MinSide. Meldingsboksen i Altinn har vært i bruk i en årrekke, er godt etablert med mange brukere og et stort antall meldinger. Brønnøysundregistrene har opplyst at det ikke vil innebære store kostnader å utvikle en felles meldingsboks med utgangspunkt i den som allerede eksisterer i Altinn. I tillegg følger det av rundskriv P 4/2010 at Altinns infrastruktur skal benyttes ved utvikling av nye tjenester. Vår vurdering er derfor at Altinns infrastruktur bør legges til grunn for alternativet offentlig monopol.

7.1.3 Kjøp av tjeneste fra kommersielle aktører ("kommersielt monopol")

Alternativet innebærer at man gjennom en offentlig anskaffelse kjøper meldingsboksen som en tjeneste for hele offentlig sektor, slik man har gjort i Danmark. I en slik løsning vil det inngås en avtale med en leverandør over et visst antall år. Det er derfor viktig at det legges til rette for at man enkelt kan bytte leverandør på et senere tidspunkt. Det må i utlysningen stilles krav som er nødvendig for at offentlig sektor kan benytte løsningen. Leverandøren av tjenesten vil stå ansvarlig for drift, forvaltning og videreutvikling. Anskaffelsen vil være over EØS-terskelverdiene. Dette innebærer at ikke bare aktører som er etablert i det norske markedet, som Digipost og e-Boks, kan være aktuelle, men også europeiske tilbydere. Ved kommersielt monopol legger vi til grunn at aktuelle leverandører har en forretningsmodell som er transaksjonsbasert, hvor virksomhetene betaler per melding og meldingens størrelse.

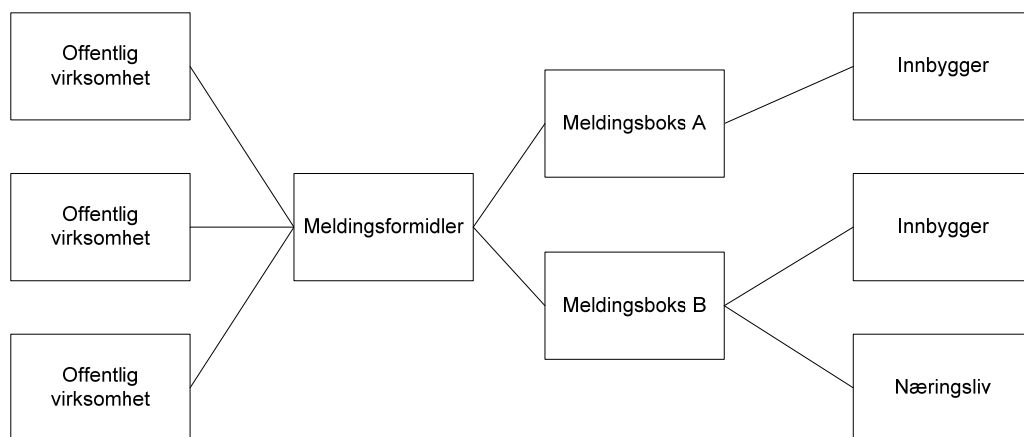
Vi har ikke undersøkt om aktuelle leverandører allerede nå kan levere en løsning som oppfyller de krav offentlig sektor vil stille til en meldingsboks. For

å ivareta hensyn til likebehandling ved en anskaffelse, må den leverandør som vinner konkurransen få rimelig tid til å oppfylle de krav som stilles.

7.1.4 Flere kommersielle aktører (markedsalternativet)

Dette alternativet innebærer flere meldingsbokser, hvor innbyggerne og næringslivet har mulighet til å velge én de vil bruke. Løsningen forutsetter en meldingsformidler. Denne ligger utenfor meldingsboksene, og det vil være naturlig at forvaltningen drifter og forvalter meldingsformidleren som en felleskomponent. Man kunne tenkt seg at også meldingsformidleren, i likhet med meldingsboksen, ble løst av markedet. Elektronisk faktura i staten har valgt en slik tilnærming. Vi har valgt ikke å gå nærmere inn på denne tilnærmingen ettersom vi legger til grunn at Altinn allerede har mye av funksjonaliteten på plass.

Meldingsformidleren skal primært styre trafikken mellom offentlig virksomheter og den meldingsboksløsning som brukeren har valgt, slik at meldingene kommer til riktig sted. Videre vil meldingsformidleren sørge for at virksomhetene får kun ett integrasjonspunkt å forholde seg til.



Figur 3: Markedsalternativet

Løsningsalternativet forutsetter at det må stilles krav til leverandører, blant annet regelverk samt tekniske og funksjonelle forhold. Disse kravene kan stilles i form av forskrift eller standard. Det bør ikke stilles høyere krav enn strengt nødvendig. Vi antar at dette vil stimulere til at flest mulig leverandører vil være interessert. Løsningen kan realiseres gjennom en godkjenningsordning eller sertifisering, og i tråd med anskaffelsesforskriften § 1-3, bokstav j (tjenestekonsekusjonskontrakter).

Siden det er brukeren som velger sin meldingsboks, innebærer det at de enkelte meldingsbokslleverandørene må konkurrere om brukerne. For å tiltrekke seg brukere, vil derved leverandører forhåpentligvis innrette sin meldingsboksløsning mot spesielle segmenter av brukerne. Det forutsettes at det må være enkelt for brukeren å bytte meldingsbokslleverandør for at konkurransen skal fungere.

7.2 Forholdet til komponenter og felleskomponenter

En felles meldingsboks vil være avhengig av flere komponenter. Enkelte av disse vil være spesifikke for meldingsboksen, mens andre kan være nyttig også i andre sammenhenger og bør realiseres som felleskomponenter. En del av disse felleskomponentene er allerede omtalt i andre rapporter og vil ikke beskrives nærmere i denne utredningen. Særlig gjelder det de som er omtalt i Difis rapport 2010:17 "Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor" (*Felleskomponentrapporten*), for eksempel personers og virksomheters elektroniske adresser, elektronisk signatur, meldingskryptering og felles forvaltning av samtykke, profiler og identitetsinformasjon.

Løsningsalternativene er avhengig av å få dekket behovene gjennom felleskomponentene. Løsningsalternativet om et offentlig monopol skiller seg ut fra de øvrige ved at enkelte av behovene kan imøtekommes ved hjelp av lokale løsninger som allerede eksisterer. For eksempel kan den eksisterende brukerdatabasen for samtykke og elektroniske varslingsadresser i Altinn benyttes.

For markedsalternativet er situasjonen annerledes, der det vil være flere tilbydere av meldingsbokser og dermed flere som trenger den samme funksjonaliteten eller de samme dataene. Man kan ikke støtte seg på eksisterende løsninger i samme grad som i alternativet om et offentlig monopol. Det vil derfor være nødvendig å få på plass relevante felleskomponenter.

Markedsalternativet forutsetter at det benyttes en meldingsformidler som kan fungere som bindeledd mellom forvaltningen og tilbydere av meldingsbokser. Dette innebærer at offentlige virksomheter sender meldingen gjennom meldingsformidleren som videresender til riktig meldingsboks.

Avhengighetene til felleskomponenter vil skille løsningsalternativene med hensyn til hvor lang tid realiseringen vil ta.

7.3 Vurderingskriterier

I dette kapitlet vurderes de tre løsningsalternativene opp mot hverandre. Vi tar utgangspunkt i fem vurderingskriterier. I motsetning til konseptvurderingen i kapittel 6, hvor funksjonelle krav stod sentralt, er vurderingskriteriene knyttet opp mot forhold som gjelder realisering og strategiske betraktninger. I arbeidet med å identifisere vurderingskriteriene har vi særlig lagt vekt på to forhold. For det første må de være egnet for å kunne skille løsningsalternativene fra hverandre. For det andre må de være egnet for å vurdere hvordan de ulike løsningsalternativene understøtter målene, jf. kapittel 4. Resultatet av disse vurderingene er viktige for å kunne mene noe om hvilket løsningsalternativ man bør gå videre med. De fem vurderingskriteriene, i ikke-prioritert rekkefølge, er:

- Næringspolitikk
- IT-politiske føringer
- Tid
- Økonomi

- Brukerperspektivet

7.3.1 Næringspolitikk

”Regjeringen vil føre en næringspolitikk som legger til rette for et nyskapende, kunnskapsbasert og miljøvennlig næringsliv” (Politisk plattform for regjeringen 2009 – 2013). FAD skriver på sine nettsider at *”Næringspolitikken må derfor ha to typar fokus – å utvikle gode rammevilkår for innovasjon og verdiskaping i IKT-næringane – og å skape grobottn for vidareutvikling og bruk av IKT i heile næringslivet, og samfunnet”*⁹. Det er derfor naturlig å vurdere løsningsalternativene i forhold til denne politikken. For å stimulere og videreutvikle IT-næringen er det viktig at den gis anledning til å utføre oppgaver som forvaltningen ikke må utføre selv. Vi kan ikke se at en meldingsboks må være en offentlig løsning, forutsatt at det stilles krav til de som leverer løsningen.

Offentlig monopol

At man benytter en offentlig eiet løsning, vil ikke være til hinder for å sette ut deler av utvikling og drift til kommersielle leverandører. Vi antar at dette i mindre grad vil stimulere og videreutvikle IT-næringen, sammenlignet med de to andre løsningsalternativene, hvor IT-næringen spiller en større rolle.

Kommersielt monopol

Dette alternativet innebærer å anskaffe meldingsboksen gjennom en kommersiell aktør. Dette vil således ha en positiv effekt for næringslivet, og involverer næringen i større grad enn ved en offentlig eiet løsning. Imidlertid vil dette ha størst effekt i selve anskaffelsesfasen, og mindre effekt når en leverandør er valgt.

Markedsalternativet

Dette alternativet forutsetter at flere kommersielle aktører tilbyr meldingsboks, og dermed involveres IT-næringen bredere. Gjennom konkurranse om brukerne vil videreutvikling av meldingsboksen og utvikling av nye tjenester stå sentralt. Vi tror derfor at dette alternativet i større grad vil stimulere og videreutvikle IT-næringen, til gunst for brukerne og forvaltningen.

Oppsummering

Vi mener at markedsalternativet i størst grad vil ivareta interessen for IT-næringen. Ved at flere næringslivsaktører løpende konkurrerer om brukerne vil man kunne oppnå en kontinuerlig videreutvikling av løsningene, sammenlignet med monopolalternativene.

7.3.2 IT-politiske føringer – gjenbruk av tidligere investeringer

De IT-politiske fellesføringene i rundskriv P 4/2010 vil medvirke til å støtte opp under politikken om digitalt førstevalg. Fellesføringene peker på en rekke ulike

⁹ FAD, <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fad/kampanjer/eit-informasjonssamfunn-for-alle/naringspolitikk-.html?id=445383>

områder, blant annet oppstilles det krav om gjenbruk og bruk av arkitekturprinsipper og standarder.

I denne sammenheng er det særlig fellesføringen om gjenbruk som er relevant, herunder bruk av ID-porten og Altinns infrastruktur. Gjenbruk av løsninger skal medvirke til effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Arkitekturprinsipper og standarder er også en del av de IT-politiske fellesføringene, men vil primært ha betydning for senere faser i prosjektet som er nærmere en realisering av meldingsboksen. De omhandler imidlertid ikke bare tekniske forhold, men også rettslige og organisatoriske spørsmål og berøres derfor gjennom andre vurderingskriterier.

Offentlig monopol

Dersom man utvikler Altinns meldingsboks til å bli felles meldingsboks for innbyggere og næringsliv, vil dette langt på vei være i tråd med de IT-politiske fellesføringene om gjenbruk og om at Altinns infrastruktur skal benyttes. Dermed vil allerede foretatte investeringer knyttet til Altinns infrastruktur gi bedre avkastning enn om man bruker de kommersielle løsningsalternativene.

Kommersielt monopol og markedsalternativet

Disse alternativene vil i mindre grad basere seg på Altinns infrastruktur, og dermed ivaretas denne delen av de IT-politiske fellesføringene dårligere enn et offentlig monopol.

Oppsummering

Offentlig monopol vil i størst grad gjenbruke tidligere offentlige investeringer.

7.3.3 Tid

Dersom offentlig sektor ikke klarer å tilby en felles offentlig løsning innen rimelig tid er det sannsynlig at de ulike sektorer og virksomheter vil anskaffe eller utvikle sine egne løsninger. Dette har allerede blitt gjort av en rekke sektorer og virksomheter, og vi antar at flere vil følge deres eksempler i takt med digitaliseringen av virksomhetenes oppgaveløsning. Det forsterker trenden at det kommersielle markedet har en interesse i dette området og vil tilby løsninger for å dekke behovet.

Det er positivt at offentlige og virksomheter utvikler funksjonalitet som bidrar til større brukerretting og et mer tilgjengelig tjenestetilbud for innbyggere og næringsliv. Ulempen er imidlertid at et stort omfang av sektor- og virksomhetsspesifikke løsninger vil kunne bidra til at offentlig sektor fremstår som fragmentert og lite koordinert. I tillegg vil den samfunnsøkonomiske nytten ved en felles løsning blir stadig mindre, i takt med at flere og flere virksomheter utvikler sine egne løsninger.

Det er derfor viktig at en felles meldingsboks raskt lar seg realisere. Dette bør vektlegges ved valg av løsningsalternativ. Det er flere forhold som vil påvirke tiden det tar å realisere de ulike løsningsalternativene. Blant annet om

nødvendige felleskomponenter er tilgjengelige og om løsningsalternativet krever endringer i regelverk.

Offentlig monopol

Offentlig monopol er det alternativet som i størst grad baserer seg på en løsning som allerede finnes og i liten grad krever ny- eller videreutvikling av komponenter eller felleskomponenter. På den bakgrunn vurderer vi det slik at dette løsningsalternativet kan realiseres raskt.

Kommersielt monopol

Det finnes allerede i dag flere aktører i markedet som tilbyr meldingsboks til bruk i offentlig sektor. Kommersielt monopol forutsetter at det utvikles løsninger som dekker behovet for blant annet samtykkeregister. I tillegg vil anskaffelsesprosessen ta tid. Dette er et forhold som gjør at vi antar at løsningsalternativet om å kjøpe en meldingsboks som en tjeneste av en kommersiell aktør vil være noe mer tidkrevende å implementere enn et offentlig monopol.

Markedsalternativet

Dette alternativet forutsetter en meldingsformidler som i dag ikke eksisterer. I tillegg krever dette løsningsalternativet utarbeiding av en standard og eventuelt forskrift for å regulere de kommersielle tilbyderne av meldingsbokser. På denne bakgrunn vil dette løsningsalternativet ta lenger tid enn de to andre alternative å realisere.

Oppsummering

Vurderingene over viser at offentlig monopol raskest kan realiseres. Fritt valg vil ta noe lengre tid, siden dette også krever at det utvikles en meldingsformidler.

7.3.4 Økonomi

Det løsningsalternativ som samlet sett er mest økonomisk fordelaktig vil veie tungt. Det er særlig to forhold som vil spille inn her, de totale kostnadene og gevinster for forvaltningen.

FAD har gitt tydelige signaler om at den løsning som anbefales må la seg realisere og drifte uten for store investeringer eller løpende kostnader. Det er viktig for offentlige virksomheter at kostnadene er forutsigbare. For virksomheter som allerede benytter meldingsboks er det viktig at investeringene ikke går tapt. Dette har to konsekvenser. For det første bør løsningen som blir valgt være utformet på en slik måte at de i stor grad kan realiseres ved hjelp av sambruk eller gjenbruk av eksisterende løsninger, samt på en måte som gjør at driftskostnadene forblir så lave som mulige over tid. For det andre må konseptet og løsningsalternativet være utformet slik at eksisterende løsninger for meldingsutveksling enkelt kan integreres eller migreres, uten særlige tap eller ekstra kostnader for tjenesteeierne.

De totale kostnadene omfatter alle kostnader knyttet til utvikling, drift, forvaltning og bruk. Det vil være stor grad av usikkerhet når man sammenligner offentlig monopol med de kommersielle tilbyderne. Typisk vil

oppstartskostnadene være lavere dersom man velger en kommersiell leverandør, mens brukskostnadene er høyere, basert på de prismodellene Digipost og e-Boks har presentert.

Gevinsten er de besparelser offentlige virksomheter får dersom felles meldingsboks tas i bruk. Det som særlig vil påvirke gevinsten er omfanget av ibruktagelsen med tilhørende reduksjon i brevutsendelser og økt bruk av elektroniske tjenester av innbyggere og næringsliv. Dette er beskrevet i kapittel 10.

Offentlig monopol

Dersom man benytter meldingsboksen i Altinn, vil dette innebære begrensede investeringskostnader. Dette skyldes at meldingsboksen allerede er i bruk og det krever begrensede tilpasninger for at denne kan benyttes av alle offentlige virksomheter.

For de virksomhetene som allerede er tjenesteeiere i Altinn vil bruk av meldingsboksen ikke innebære merkostnader, og dette alternativet vil fremstå som fordelaktig økonomisk, da dette allerede inngår i tjenesteeiernes kostnadsfordeling. For de virksomhetene som ikke er tjenesteeiere, må det forutsettes at Brønnøysundregistrene endrer sin prismodell for bruk av meldingsboksen.

Kommersielt monopol

Her er det naturlig å se hen på de aktørene som allerede har etablert seg i det norske markedet som meldingsbokslleverandører, Digipost og e-Boks, selv om også andre leverandører kan være aktuelle i forbindelse med en anskaffelse.

Begge leverandører har en forretningsmodell som innebærer lav kostnad for å ta i bruk løsningen og pris per transaksjon. Fordelen med dette løsningsalternativet er at leverandørene i markedet konkurrerer på pris, som vil presse kostnadene ned.

Siden dette alternativet gjennom transaksjonpris skal dekke leverandørens investeringskostnader og fortjeneste, er vi av den oppfatning at dette løsningsalternativet vil innebære høyere kostnader enn om man velger meldingsboksen i Altinn. Det er i stor grad foretatt investeringer knyttet til meldingsboksen i Altinn og for tjenesteeiere i Altinn vil transaksjonskostnader til kommersiell leverandør være en ekstrakostnad.

Markedsalternativet

Dette alternativet forutsetter at det er flere leverandører som ønsker å tilby sin meldingsboks. Det er et begrenset marked hvis man kun ser på offentlig sektor med sitt potensiale på anslagsvis 47 millioner meldinger pr år, som antydnet av Rambøll. Dersom det forventes at flere leverandører skal tilby sine tjenester, bør det legges til rette for salg av ytterligere tjenester ovenfor innbyggere og næringsliv.

For å kunne sende meldingene til rett meldingsboks må det etableres en meldingsformidler. Kostnadene knyttet til denne meldingsformidleren er

usikker. De andre løsningsalternativene har ikke det samme behov for meldingsformidler.

Dersom forvaltningen må betale for å sende meldinger til kommersielle leverandører, vil dette alternativet medføre en høyere kostnad for virksomheter som er tjenesteeiere i Altinn.

Et interessant alternativ vil være at de kommersielle leverandørene tilbyr meldinger fra forvaltningen, men uten at forvaltningen betaler for det. En slik tilnærming vil innebære endrede forretningsmodeller for leverandørene. For eksempel at de baserer sin inntjening på salg av verdiøkende tjenester, slik som lagringsplass, fremfor transaksjonsbasert prising.

Til tross for at de kommersielle tilbyderne ikke vil tjene penger på å tilby meldingene, antar vi likevel at denne tilnærmingen kan være interessant. Innhold i meldingsboksen vil være avgjørende for at den skal fremstå som nyttig. Dette øker leverandørenes muligheter for at meldingsboksene skal bli tatt i bruk.

Dette alternativet innebærer at leverandørene må konkurrere om brukerne, og dermed i større grad forsøke å dekke brukernes behov, se drøftelse nedenfor om brukerperspektiv. Det antas derfor at dette alternativet kan gi større andel brukere enn de andre løsningsalternativene, og dermed øke potensialet for gevinst.

Oppsummering

Offentlig monopol vil være innebære lavest kostnader siden Altinn allerede er i bruk blant store offentlige virksomheter, og vesentlige deler av investeringene allerede er tatt. Markedsalternativet vil ikke innebære kostnader for forvaltningen ut over kostnadene knyttet til meldingsformidleren, og vil derfor innebære lavere kostnader enn kommersielt monopol.

Markedsalternativet vil gi mulighet for høyere ibruktagelse enn de andre alternativene, på grunn av større grad av brukerretting, og har dermed et større gevinstpotensiale, sammenlignet med monopolalternativene.

7.3.5 Brukerperspektivet

Brukerperspektivet handler om i hvilken grad løsningsalternativene dekker brukernes behov og har stor betydning for meldingsboksens ibruktagelse.

Alle løsningsalternativene vil måtte tilfredsstille minimumskrav. Dette gjelder blant annet krav til universell utforming og informasjonssikkerhet. Likevel vil det være et bredt variasjonsrom med hensyn til hvordan man konkret velger å imøtekomme brukernes ulike behov.

Offentlig og kommersielt monopol

Både et offentlig og kommersielt monopol vil kun ha en tilbyder av en meldingsboks. I disse alternativene må derfor ulike behov og utforming av meldingsboksen veies opp mot hverandre for å finne et minste felles multiplum som alle brukergrupper kan forholde seg til. Vår vurdering er at dette vil ivareta

brukerperspektivet dårligere enn dersom man hadde flere meldingsbokser, tilpasset for ulike brukergrupper.

Markedsalternativet

Markedsalternativet skiller seg fra de to øvrige løsningsalternativene ved at det åpnes for flere meldingsbokser. Dette kan føre til at ulike leverandører av meldingsbokser retter seg mot ulike brukergrupper og dermed tilpasse meldingsboksene for å ivareta en bestemt brukergruppes behov i større grad. Vi vurderer det derfor slik at dette alternativet vil ivareta brukerperspektivet i større grad enn de to andre alternativene.

Oppsummering

Flere meldingsbokser gir økt mulighet for å ivareta enkelte gruppers behov. Markedsalternativet synes å være det alternativet som i størst grad ivaretar brukerperspektivet, med mulighet for høyere ibruktagelse

7.4 Rangering av løsningsalternativer

På bakgrunn av drøftingene over fremstår offentlig monopol og markedsalternativet som de mest attraktive løsningsalternativene. Kommersielt monopol kommer dårligere ut enn de to andre løsningsalternativene og utmerker seg heller ikke positivt på spesielle områder. Dette ansees derfor ikke som et aktuelt alternativ å gå videre med.

Selv om både offentlig monopol og markedsalternativet skiller seg ut som de mest attraktive løsningsalternativene er det en del ulikheter mellom dem. Hvilket av disse to løsningsalternativene som bør velges vil avhenge av hvilke kriterier som vektlegges.

Dersom hensynet til å komme raskt i gang og lave kostnader vektlegges, vil et offentlig monopol fremstå som det beste løsningsalternativet. Altinn eksisterer allerede og det vil kreve mindre endringer å få en felles meldingsboks på plass. I tillegg gir dette løsningsalternativet fordelene av bedre styring og høy grad av etterlevelse av de IT-politiske føringene. Gevinstpotensialet ved dette alternativet er også stort ved at man raskt kommer i gang. Den største ulempen med dette alternativet er at brukerperspektivet i mindre grad blir ivaretatt. Dette kan ha negativ betydning for ibruktagelsen og således føre til reduserte gevinster.

Dersom brukerperspektiv vektlegges, vil markedsalternativet fremstå som det beste løsningsalternativet. Alternativet gir gode forutsetninger for å utforske muligheter innen et område hvor det fortsatt finnes mange ubesvarte spørsmål. At brukerperspektivet i høy grad ivaretas, øker også sannsynligheten for høy ibruktagelse av meldingsboksen. Dette er viktig for å legge til rette for digitalt førstevalg. Høy ibruktagelse vil også føre til høyere grad av gevinst.

Særlig interessant med markedsalternativet er at de ulike kommersielle aktørene vil kunne tilby meldingsboksen gjennom ulike kanaler og på ulike plattformer. Dette er spesielt relevant i en tid hvor den teknologiske utviklingen og brukernes forventninger går i retning av stadig mer kanaluavhengighet. Et

offentlig monopol vil også kunne tilby meldingsboksen på ulike kanaler, men vi antar at dette ivaretas bedre i et markedsalternativ.

De største ulemper ved markedsalternativet er at det er usikkerhet knyttet til hvor lang tid det tar å realisere og at leverandørene ikke ønsker å endre sine forretningsmodeller.

7.5 Anbefaling

Det er fordeler og ulemper med begge løsningsalternativene. Ved å kombinere de to løsningsalternativene kan man utnytte fordelene og redusere svakhetene. Et slikt kombinasjonsalternativ innebærer at man så raskt som mulig realiserer alternativet om et offentlig monopol. Parallelt med dette påbegynnes arbeidet med å realisere markedsalternativet, blant annet ved å arbeide med markedsanalyse, regelverksutvikling, standarder og godkjenningsordning. Når markedsalternativet er realisert, velger brukerne en meldingsboks blant de som tilbys og får overført alle sine meldinger dit. Samtidig videreutvikles Altinn også til å fungere som meldingsformidler.

Figuren under illustrerer hvordan et kombinasjonsalternativ bidrar til at man raskt får realisert en meldingsboks gjennom offentlig monopol alternativet, samtidig som dette ikke er til hinder for at man parallelt starter arbeidet med å legge til rette for markedsalternativet.



Figur 4: Illustrasjon på etablering av meldingsboks

Øvrige felleskomponenter som ligger i Altinn eller andre steder og som har betydning for meldingsboksen, for eksempel adresse- og samtykkeregister, gjenbrukes i markedsalternativet. Ved å benytte Altinn som meldingsformidler oppnår man, foruten å legge til rette for gjenbruk, fordelen av at offentlige

virksomheter som allerede bruker Altinn for å dekke behovet for meldingsboks, ikke må foreta noen endringer på sin kant.

Ved å velge kombinasjonsalternativet kommer man raskt i gang med lav risiko, ved å bruke Altinn. Likevel går man ikke glipp av fordelene ved markedsalternativet, ettersom dette realiseres på noe lengre sikt.

Ut fra en helhetsvurdering, hvor særlig digitalt førstevalg, tid og økonomi vektlegges, anbefaler vi at man går videre med kombinasjonsalternativet.

8 Styling, ibruktagelse, finansiering og gevinstrealisering

I kapittel 7 om løsningsalternativer anbefales det å benytte Altinns meldingsboks mens man forbereder en markedsbasert løsning. Ved valg av modell for styling, finansiering og gevinstrealisering, bør man sikre kontinuitet og forutsigbarhet.

Styling

Styling og forvaltning av meldingsboksen bør i tråd med anbefalingene i *Felleskomponentrapporten* følge linjeansvaret i offentlig sektor. 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 innebærer at NHD har ansvar som overordnet departement.

Vi har ikke tatt stilling om meldingsboksen bør inngå i Altinns styringsstruktur, eller skilles ut som en egen styringsstruktur under Brønnøysundregistrene. *Felleskomponentrapporten* peker på at det kan være uheldig med sammenblanding av roller, noe som kan skape uklar styling. Det vil være naturlig å avklare disse forholdene i et forprosjekt. Sentrale forhold som bør ivaretas er at man ivaretar god samlet ressursbruk, klare ansvarsforhold og at man har styringsinstrument som sikrer samordning, som anbefalt i *Felleskomponentrapporten*.

Uavhengig av hvilket alternativ man går for, er det viktig å få på plass de avtalemessige forholdene. Dette har betydning hvordan løsningen organiseres og styres. Dersom man går for meldingsboksen i Altinn må brukeravtaler mellom virksomhetene og Altinn etableres. Hvis man går for markedsalternativet vil det være naturlig at det inngås avtaler mellom de offentlige virksomhetene og meldingsformidleren, og at meldingsformidleren inngår avtale med meldingsbokstilbyderne.

Forvaltningens ibruktagelse

Basert på linjeansvaret vil det være det enkelte fagdepartement som er ansvarlig for at underliggende virksomheter tar i bruk den felles meldingsboksen. Det er et vurderingstema om og i hvilken grad offentlige virksomheter må benytte meldingsboksen. Et sentralt hensyn bak en felles meldingsboks er at innbyggere og næringsliv skal kunne forholde seg til en meldingsboks i sin kontakt med

forvaltningen. Alle virksomheter som ikke forholder seg til dette, vil bidra til en svekkelse av hele løsningen. Risikoen for at man ikke oppnår at forvaltningen samler seg om en meldingsboks øker, dersom det ikke stilles krav til forvaltningen om at meldingsboksen skal benyttes. Vi antar at meldingsboksens ibruktagelse blant innbyggere og næringsliv vil henge sammen med forvaltningens motivasjon for å ta den i bruk. Det viktigste vil etter vårt syn likevel være å fokusere på forvaltningens ibruktagelse slik at meldingsboksen fremstår attraktiv og gjennom det bidrar til høy grad av bruk hos innbyggere og næringsliv.

Vi ser for oss to alternative tilnærmingsmåter som bør vurderes benyttet i kombinasjon. I tidlig fase bør man stimulere til bruk gjennom myke virkemidler, for eksempel veiledning og støtte. Etter hvert bør man gjøre det obligatorisk for virksomhetene å benytte meldingsboksen eller fremtvinge bruk gjennom økonomiske virkemidler. Uansett bør innføringen skje gradvis for virksomhetene.

Finansiering og gevinstrealisering

Følgende er skrevet i *Felleskomponentrapporten* på kapittel 5.3 om finansiering av nasjonale felleskomponenter, og får i høy grad anvendelse for meldingsboksen:

”Nasjonale felleskomponenter må sikres en forvaltnings- og driftsfinansiering som gjør at de fungerer stabilt og leverer i henhold til krav, forventinger og profesjonelle tjenestenivåavtaler. Dette krever etter vår vurdering øremerkede bevilgninger til forvaltning og drift. Dersom drifts- og brukskostnadene medfører usikkerhet på årsbasis må det etableres budsjettmekanismer som håndterer dette og sikrer stabiliteten i felleskomponentens tjenesteleveranse til alle de offentlige virksomhetene som bruker felleskomponenten i egne elektroniske tjenester. Så må forvaltningsansvarlig selv sagt bli fulgt systematisk og godt opp av ansvarlig etatsstyrer med hensyn til kostnadseffektiv drift og hensiktsmessig bruk av private underleverandører og konkurranse mellom disse.”

For meldingsboksens vedkommende vil det ikke være de samme virksomheter som tar kostnadene som får gevinstene ved bruk. Når meldingsboksen er i drift slik at virksomhetene kan benytte den, vil de fleste offentlige virksomheter få en gevinst knyttet til redusert kostnader med å sende ut brev. Det vil sannsynligvis ta noe tid før alle virksomheter benytter meldingsboksen og før antallet brukere er så stort at gevinstene vil være så store at det dekker kostnadene, men det er ikke tvil om at det vil være et klart gevinstpotensiale for de fleste virksomhetene og etter hvert samlet for forvaltningen. Enda viktigere vil det være at meldingsboksen kan gi grunnlag for å utvikle nye tjenester i virksomhetene, som kan medvirke til økte gevinster i form av effektivisering.

Finansiering bør skje som en reduksjon på sektorrammene til departementene basert på virksomhetenes gevinstpotensiale. Reduksjonen i sektorrammene bør skje gradvis, slik at virksomhetene får mulighet til å gjøre de nødvendige omstillinger for å ta meldingsboksen i bruk. Dersom man også lar virksomhetene beholde deler av gevinsten, vil det trolig stimulere til å

digitalisere flere tjenester, som igjen vil medvirke til økt gevinster for virksomhetene. Det må tas hensyn til virksomheter som allerede har tatt ut hele eller deler av denne gevinsten.

Altinns eksisterende finansieringsmodell knyttet til tjenesteeiere vil for mange virksomheter være lite egnet, spesielt de virksomheter som kun vil benytte Altinns meldingsboks. Denne modellen vil også i liten grad ivareta hensynet til gevinstrealisering.

Dersom man baserer seg på kommersielle leverandører, hvor prising vil være transaksjonsbasert, vil det allikevel være aktuelt å basere seg på samme modell for finansiering, ikke minst for å sikre realisering av gevinster. Her er det større usikkerhet knyttet til hvor store brukskostnadene blir, noe som må reflekteres i budsjettmekanismene.

Forslagene knyttet til styring, ibruktagelse, finansiering og gevinstrealisering er av en slik art at de må løses på interdepartementalt nivå.

9 Juridiske forhold

Etableringen av en felles meldingsboks reiser en del juridiske problemstillinger. Vi vil være forsiktige med å konkludere endelig på de ulike problemstillingene i dette kapittelet.

9.1 Arkivloven

Arkivlovens formål er å sikre arkiv med vesentlig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, jf. arkivloven § 1. Dokumenter forvaltningen sender og mottar omfattes av loven. Forvaltningen har allerede kopi av korrespondansen i egne arkivsystemer. Det er derfor ikke nødvendig å arkivere korrespondansen også i meldingsboksen.

Annerledes kan det stilles seg med informasjon om at meldinger er lest eller andre opplysninger av lignende karakter, da dette kan ha rettslig betydning. Det er derfor mulig at slike lesebekreftelser og lignende omfattes av arkivloven.

9.2 Forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften

Samtykke etter forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften

Forvaltningsloven § 27 setter krav til forvaltningens underretning om enkeltvedtak ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Denne adgangen er nærmere presisert i eForvaltningsforskriften § 8¹⁰, hvor det fastsettes at mottakeren på forhånd må ha godtatt at underretningen sendes elektronisk. Forvaltningen må sende underretning på vanlig måte dersom parten ikke har skaffet seg tilgang til vedtaket innen en uke (§ 8 nr. 7). Reglene skal *”blant annet sikre at ingen lider rettstap, ved for eksempel å oversitte klagefrister eller ikke bli gjort kjent med vedtaket på grunn av tekniske feil, ved at de har oppgitt*

¹⁰ Hjemlet i forvaltningsloven § 15a

feil elektronisk adresse, er midlertidig avstengt fra sin nettforbindelse, e-postkonto e.l.”, jf. FADs Veileder til forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen, note 61.

eForvaltningsforskriften utvider virkeområdet for bestemmelsen til også å gjelde forhåndsvarsling og andre meldinger som har betydning for mottakerens rettsstilling eller saksbehandlingen, jf. § 8 nr 10.

Flere virksomheter peker på at samtykkekravet fremstår som en hindring for at de vil ta i bruk elektronisk kommunikasjon, jf. Difi-rapport 2011:3 Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter (*Digitalt førstevalg – hindringer*), kapittel 4.2.3.

For at meldingsboksen skal fungere etter sin hensikt, bør det være anledning til å kunne gi et generelt samtykke til å motta elektroniske meldinger fra forvaltningen. Veilederen peker på at slikt samtykke skal gis per underretning. Dersom regelen skal forstås slik, vil det innebære en tungvint og lite hensiktsmessig ordning for utsending av elektroniske meldinger via meldingsboksen. Det må derfor være anledning til å gi et generelt samtykke, noe som enten krever en regelendring eller at man tolker eForvaltningsforskriften slik at det allerede er rom for et generelt samtykke, jf. Digitalt førstevalg - hindringer.

Alternativt bør det vurderes hvorvidt en reservasjonsrett, for eksempel generell eller i forhold til enkelte offentlige virksomheter, kan komme i stedet for samtykke. Dette er innført for elektronisk frikort, hvor de som ikke ønsker frikort automatisk tilsendt kan reservere seg mot ordningen og deres informasjon lagres dermed ikke. På samme måte kan det tenkes for meldingsboksen slik at det er mulig å reservere seg mot å motta elektroniske underretninger, og disse får tilsendt underretninger per brev i stedet.

7-dagersregelen etter eForvaltningsforskriften § 8

7-dagersregelen følger av eForvaltningsforskriften § 8 nr. 7. Den innebærer at forvaltningen må sende meldinger med vanlig post dersom mottakeren ikke har åpnet den elektroniske versjonen av meldingen innen en uke.

Regelen er primært begrunnet i et ønske om å hindre at innbyggeren lider rettstap. Etter vårt skjønn er det sentralt at innbyggerne fortsatt kan ha sikkerhet for at meldingsboksen minst gir sikkerhet på linje med papirbasert kommunikasjon. Det bør imidlertid vurderes hvorvidt det fortsatt er behov for en slik regel, eller om det er rom for justeringer.

Det er usikkert i hvilken grad innbyggere opplever eller erfarer at elektronisk kommunikasjon er mer ustabil enn tradisjonell post. Varsel sendt på SMS kan unnsnippe mottakeren, eksempelvis fordi mobiltelefonen er stjålet eller ødelagt. E-post kan havne i spam-filteret. Dersom sluttbruker skal ha risikoen for at varsel ikke kommer til hennes kunnskap, vil det være viktig å gi god informasjon om hvor hyppig hun må sjekke meldingsboksen – for å unngå rettstap.

FAD reviderer for tiden eforvaltningsforskriften. Vi anbefaler at dette arbeidet tar opp i seg problemstillingene knyttet til 7-dagersregelen og samtykke til elektronisk kommunikasjon.

9.3 Personopplysningsloven

Det er viktig at løsningen ivaretar de hensyn som ligger bak personopplysningsloven. Det er et mål at personvernet skal styrkes gjennom en felles løsning, sammenlignet med dagens situasjon hvor mye informasjon utveksles på papir og e-post.

I personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 4 er behandlingsansvarlig definert som «den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes». Hvor behandlingsansvaret skal plasseres med hensyn til en meldingsboks, er drøftet i *Felleskomponentrapporten* kapittel 7.1.1.2. Der foreslås det at forvalteren av en meldingsboks må "(...) ha selvstendig behandlingsansvar for fellesfunksjonalitet, tilleggsinformasjon og den helhetlige løsningen". Videre foreslås det at den enkelt offentlige virksomhet må ha behandlingsansvar for den informasjonen de mottar og sender.

Grensedragningen mellom den enkelte virksomhet og den felles meldingsboksen må defineres, slik at det ikke er tvil om hvem som har behandlingsansvar gjennom hele meldingsutvekslingsforløpet.

Det vil være behandlingsansvarlig sitt ansvar å sørge for at behandlingen av personopplysningene i meldingsboksen har et rettslig grunnlag. Vi antar at den enkelte offentlige virksomhet vil ha behandlingsgrunnlag for sin behandling av personopplysninger som inngår i meldingene, og dermed for sin bruk av meldingsboksen. For forvalteren av meldingsboksen vil de mest aktuelle behandlingsgrunnlagene være samtykke eller hjemmel. I *Felleskomponentrapporten* er dette forholdet drøftet nærmere, og det pekes på at det mest solide og forutsigbare vil være at forvalteren har hjemmel for behandlingen av personopplysninger i meldingsboksen. Samtidig bør det gis god informasjon til brukerne, på linje med det som kreves når det innhentes samtykke. Dersom behandlingen skal bygge på samtykke, må dette være et reelt samtykke som gir brukeren en faktisk valgmulighet.

9.4 Prosesslovene

Forvaltningsloven gjelder ikke for saker som behandles etter rettspleielovene, selv om reglene i stor grad er like, eller det for enkelte tilfelles henvises til forvaltningsloven. Innen rettspleielovene er det enkelte spesielle regler som omhandler kommunikasjon, blant annet forkynning og krav til rekommanderte sendinger. Det bør vurderes om løsningen vil kunne oppfylle kravene som følger av rettspleielovene og hvordan man skal forholde seg til eventuelle avvik.

9.5 Ekomloven

Meldingsboksen vil etter vårt syn ikke omfattes av plikten til å lagre trafikkdata etter ekomloven § 2-7a (datalagringsdirektivet), siden lagringsplikten bare

rammer tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett. Loven åpner imidlertid for at lagringsplikten utvides ved enkeltvedtak, jf. § 2-7a annet ledd. Vi finner det imidlertid lite sannsynlig at meldingsboksen vil inneholde trafikkdata som kan begrunne et slikt enkeltvedtak.

10 Konsekvensvurdering

Av hensyn til fremdriften og omfanget vil en samfunnsøkonomisk analyse av denne utredningen bli vurdert gjennomført i etterkant. Gjennom dokumentstudier og arbeidsmøter med en rekke virksomheter har det imidlertid fremkommet informasjon som gjør det mulig å vurdere om forvaltningen bør gå for en meldingsboks og identifisere nytte og ulemper med anbefalingen i kapittel 7.5.

Rambøll har i sin rapport antydnet at det er ca. 47 millioner¹¹ dokumenter som kan sendes elektronisk til innbyggere og næringsliv. I tillegg kommer servicemeldinger, slik som mottaksbekreftelser mv. Selv om det er usikkerhet knyttet til disse tallene, gir det en indikasjon på at det er et begrenset volum av meldinger som skal sendes fra forvaltningen.

10.1 Direkte finansiell effekt

Papir eller elektronisk?

Basert på erfaringer fra Bergen kommune koster det ca. 20 kroner å sende ut et brev. Dette er i tråd med erfaringer fra andre virksomheter vi har snakket med. Hvis for eksempel den samlede kostnaden med å sende dokumentet elektronisk er 3 kroner, vil besparelsen være 17 kroner per melding. Om forvaltningen samlet kunne redusere antall brev sendt på papir med 20 millioner per år ville besparelsen være på 340 millioner kroner. Selv med stor usikkerhet knyttet til kostnader både for utsendelse av brev og utsendelse elektronisk synes det åpenbart at forvaltningen som helhet vil ha stor årlig gevinster med å sende ut dokumenter elektronisk fremfor som brev.

En felles meldingsboks?

Alternativet til at den enkelte offentlige virksomhet selv må sørge for løsninger for utsendelse elektronisk, er å etablere en felles meldingsboks for offentlig sektor. Det vises her til den samfunnsøkonomiske analysen i FAOS-rapporten kapittel 7, som etter vår vurdering fortsatt gjelder. Viktig elementer som vil gjøre det billigere med en felles meldingsboks vil være reduserte investeringskostnader, færre grensesnitt og kravspesifikasjoner. For de virksomhetene som allerede har tatt i bruk egen meldingsboks eller er tjenesteeiere i Altinn vil det ikke være noen direkte gevinst om man etablerer en felles meldingsboks.

¹¹ Det er mye som tyder på at antallet dokumenter fra det offentlige kan være høyere, f.eks sender NAV ut mellom 25 og 30 mill brev, kommunene sender ut mellom 2 og 4 brev per innbygger.

Etter vår vurdering vil det samlet sett gi lavere kostnader totalt sett for forvaltningen om man etablerer en felles meldingsboks, fremfor at den enkelte virksomhet selv må finne en løsning for elektronisk utsending.

Hvilket løsningsalternativ vil gi lavest samlede kostnader?

Som drøftet i kapittel 7 antas det at bruk av meldingsboksen i Altinn samlet sett vil gi lavest kostnader. I dag er 37 virksomheter tjenesteeiere i Altinn. Blant disse er de virksomhetene som har størst volum av utsendelse av dokumenter i forvaltningen. For disse vil bruk av meldingsboksen i Altinn ikke medføre ytterligere kostnader ut over det de har i dag. Å gå over til en kommersiell leverandør med transaksjonsbasert prising vil føre til økte kostnader for disse.

Altinn har i dag en trappetrinnsmodell for tjenesteeierne. En slik modell vil gi svært varierende kostnader per melding, avhengig av hvor mange meldinger den enkelte virksomhet sender. Når en virksomhet kommer i en høyere størrelseskategori vil pris per melding øke, og kan dermed føre til at virksomhetene vil begrense bruken av meldingsboksen. Det må derfor lages en prismodell for virksomheter som ikke er tjenesteeiere, og som heller ikke vil benytte andre tjenester i Altinn. Denne prismodellen må være forutsigbar og stimulere til bruk. Siden de fleste funksjonene en meldingsboks vil være avhengig av er på plass, vil dette være rimeligste løsningsalternativet.

Ibruktagelse

En forutsetning for at det skal være lønnsomt for forvaltningen å benytte elektroniske meldinger fremfor brev, er at innbyggerne og næringsliv ønsker å motta dokumentene elektronisk.

Næringslivet vil ha en klar økonomisk nytte av å kunne kommunisere med forvaltningen elektronisk. Allerede i dag benytter næringslivet Altinn i stor grad.

Ibruktagelse blant innbyggere vil derimot være en større utfordring, når 40 % av innbyggerne foretrekker brev fremfor elektronisk utsending fra det offentlige, jf. Opinions undersøkelse. For å illustrere hvor viktig ibruktagelsen er, kan man se på følgende eksempel:

Basert på tallene ovenfor er differansen mellom å sende et brev på papir og elektronisk totalt kr 17. Hvis 5 prosentpoeng flere meldinger blir sendt elektronisk (av totalt 47 mill dokumenter) vil dette utgjøre ca. 40 millioner kroner per år.

Det vil derfor ha stor betydning for den finansielle effekten at man velger det alternativ som antas å gi størst ibruktagelse.

Vi antar at en felles meldingsboks vil gi høyere grad av ibruktagelse sammenlignet med at innbyggerne må forholde seg til en rekke forskjellige meldingsbokser. De samme vurderinger gjør Rambøll i sin rapport.

Hyppigere bruk av en løsning vil kunne gi høyere grad av gjenkjennelse og fortrolighet blant innbyggerne. Dette vil også kunne bidra til økt ibruktagelse av

allerede eksisterende elektroniske tjenester, for eksempel gjennom dyplenke til skjemaer. Dette vil gi offentlige virksomheter ytterlige gevinster.

Når det gjelder om de forskjellige løsningsalternativene vil føre til ulik grad av ibruktagelse er dette drøftet i kapittel 7.3.5.

Tidsfaktoren

Det er ut fra en finansiell vurdering viktig at man så raskt som mulig etablerer en løsning som innebærer at forvaltningen raskt og med så stort volum som mulig kan gå fra brev til elektroniske utsendelse av dokumenter. For øvrig vises det til kapittel 7.3.3 med hensyn til hvilket løsningsalternativ som raskest lar seg realisere.

Meldinger fra innbygger til forvaltningen

Forslaget innebærer å benytte eksisterende løsninger for skjemainnlevering fra innbygger og næringsliv til forvaltningen. Dette innebærer at disse gevinstene allerede er tatt. Vi tror at en felles meldingsboks som medvirker til høyere ibruktakelse, også vil føre til at eksisterende skjemaer blir tatt mer i bruk.

Forslaget om et semistrukturert skjema i meldingsboksen, med en viss integrasjon med forvaltningens sak-/arkivsystemer (for de tilfeller hvor det ikke foreligger dedikerte skjemaer) vil kunne medvirke til reduserte kostnader, sammenlignet med at innbyggerne bruker brev eller e-post. Det vises her til utredningen *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor* som Devoteam Davinci gjennomførte på oppdrag fra FAD i 20011 (*Davinci-rapporten*), side 67, hvor kostnader knyttet til å behandle et ustrukturert dokument koster kr 120, mens et strukturert skjema integrert med fagsystem koster kr 5. Det må antas at det å behandle et semistrukturert skjema vil kunne koste betydelig mindre enn et ustrukturert dokument.

10.2 Direkte ikke-finansiell effekt

Forenkling for forvaltningen

Etablering av en felles meldingsboks vil forenkle elektronisk utsendelse fra forvaltningen. Ressurser som i dag benyttes til å sende ut brev kan omdisponeres til andre oppgaver i virksomheten, for eksempel til å utvikle nye tjenester på andre områder. Samtidig vil det bli enklere å gjennomføre gevinstrealisering med en felles meldingsboks.

Forenkling for innbyggere og næringsliv

Det vil bli enklere og mer oversiktlig for innbyggere og næringsliv å forholde seg til forvaltningen når det eksisterer en felles meldingsboks. Markedsalternativet kan medvirke til at man får større grad av brukerretting, som bedre ivaretar ulike gruppers behov.

10.3 Indirekte nytte

Konkurranse

Markedsalternativet vil gi høyest grad av konkurranse. Samtidig vil alternativet

stimulere til innovasjon i næringslivet. Dette kan medvirke til utvikling av nye tjenester, til nytte for både innbyggere, næringslivet og forvaltningen.

Sikkerhet

Vi antar at én felles meldingsboks vil kunne gi høyere grad av sikkerhet sammenlignet med dagens situasjon, hvor meldinger blir formidlet per brev og mottakernes postkasser har varierende grad av vern mot innsyn. Som påpekt i *FAOS-rapporten* er det for felleskomponenter, slik som meldingsboksen, større mulighet for å gjennomføre mer omfattende testing og designe bedre sikkerhetsfunksjonalitet, sammenlignet med at den enkelte virksomhet skal gjøre det selv. Likevel kan konsekvensene av ID-tyveri og angrepsfaren øke med én felles løsning. Markedsalternativet med flere meldingsboksleverandører kan redusere denne risikoen noe.

Tillit til forvaltningen

En felles meldingsboks vil gi innbyggere og næringsliv en samlet oversikt over sin korrespondanse med forvaltningen. Vi antar at dette vil bidra til økt tillit til forvaltningen. Samtidig vil en meldingsboks føre til høyere bruksfrekvens og dermed en gjenkjenningseffekt hos brukerne, som kan bidra til å senke terskelen for bruk.

10.4 Risikobetraktninger og usikkerhet

Det vil alltid være risiko knyttet til et prosjekt. For meldingsboks vil risikoene særlig knyttes til at kostnadene kan bli vesentlig høyere eller gevinsten blir mindre enn forutsatt, at det tar lengre tid enn forventet å realisere løsningen og at den ikke tas i bruk i tilstrekkelig stor grad.

Felles for de vurderingene som er foretatt er at det har vært vanskelig å få data som favner hele forvaltningen. Vi har derfor i tillegg basert vurderingene på tidligere utredninger og erfaringer. Det må derfor legges til grunn at det vil være usikkerhet knyttet de anbefalinger som fremkommer i rapporten. Kommersielt monopol er i kapittel 7 ikke anbefalt å gå videre med, og er derfor ikke vurdert her.

Økonomi

Som pekt på i kapittel 7 og i konsekvensvurderingen antas det at Altinn vil være det mest fordelaktige alternativet når det gjelder kostnader. Det er usikkerhet knyttet til finansieringsmodell og hva det vil koste å gjøre meldingsboksen i Altinn egnet for å være én felles meldingsboks. Siden meldingsboksen i Altinn alt er i bruk, legges det til grunn at av det er relativt lav risiko knyttet til kostnader og risiko.

Når det gjelder markedsalternativet er det større grad av risiko. Offentlig finansiert bruk av kommersielle meldingsbokser har vi vurdert som lite aktuelt. Forslaget om at kommersielle leverandører kan motta meldingene kostnadsfritt er mer aktuelt. Den største risikoen ved dette er at det ikke er en interessant forretningsmodell blant potensielle tilbydere, da den forutsetter at de må tjene penger på å selge tilleggstjenester. Her ligger det også usikkerheter knyttet til

bruk av de offentlige finansierte tjenestene ID-porten og Altinn, som må avklares før man kan etablere markedsalternativet.

Det vurderes som svært sannsynlig at én felles meldingsboks vil gi økonomiske gevinster, sammenlignet med at man ikke etablerer en felles løsning. Imidlertid forutsetter dette at man sikrer tilstrekkelig høy ibruktagelse. Dersom man ikke makter å flytte meldingsflyten fra papir til elektronisk, vil gevinsten reduseres. Ved å bruke meldingsboksen i Altinn også for de offentlige virksomhetene som ikke er tjenesteeiere i Altinn, vil man raskt kunne spare kostnader knyttet til å sende ut dokumenter på papir.

Tid

Ut fra den informasjon vi har fått fra Brønnøysundregistrene kan meldingsboksen i Altinn teknisk sett, realiseres raskt. Det er derfor dette alternativet som det er knyttet lavest risiko til å gå videre med.

Det vil være høy risiko ved kun å satse på markedsalternativet. Avhengighet til øvrige felleskomponenter og at næringslivet ikke finner forretningsmodellen interessant, kan føre til at det tar lang tid før man har en felles meldingsboks på plass. Risikoen vurderes derfor så høy at det ikke anbefales å gå videre kun med markedsalternativet.

Ibruktagelse

Det er helt essensielt at meldingsboksen blir tatt i bruk av innbyggere og næringsliv. Dette forutsetter at meldingsboksen oppfattes som nyttig og brukervennlig av innbyggere og næringsliv.

En viktig forutsetning for at meldingsboksen skal oppfattes som nyttig er at offentlige virksomheter tar den i bruk. Det er risiko for at ikke alle virksomheter vil ta i bruk meldingsboksen, og dermed undergraves formålet bak en felles meldingsboks. Denne risiko kan reduseres ved at det stilles krav til offentlige virksomheter at meldingsboksen skal benyttes. Det er viktig at meldingsboksen omfatter alle offentlige virksomheter, også kommunene.

Brukervennligheten blir best ivaretatt om innbyggerne kan velge blant flere ulike tilbydere. Dersom man kun får en meldingsboks, er det risiko for at ibruktagelsen ikke blir så høy som ønsket. Vi antar at denne risikoen er lavere ved å samarbeide med næringslivet.

Samlet vurdering

Anbefalingen i kapittel 7.5 vurderes å være det alternativ som samlet sett innebærer lavest risiko. Det er høyest risiko knyttet til markedsalternativet med hensyn til tid og at kommersielle leverandører ikke ønsker å endre sine forretningsmodeller.

11 Samlet anbefaling

Måloppnåelse

En forutsetning for å gå videre med en felles meldingsboks er at det vil innebære effektiv utnytting av offentlige ressurser. I drøftingen av

løsningsalternativene og konsekvensutredningen synliggjør vi at en felles meldingsboks innebærer lavest kostnader for forvaltningen, både i forhold til investerings- og forvaltningskostnader, sammenlignet med at man ikke etablerer en felles løsning. Det vil samlet sett innebære høyere kostnader om alle sektorer eller virksomheter skal etablere egne løsninger. En meldingsboks vil dessuten medvirke til at forvaltningen raskere kan gå fra papir til elektronisk meldingsutveksling. En felles meldingsboks vil også medvirke til at offentlig sektor i større grad fremstår som helhetlig og koordinert ved at innbyggerne slipper å forholde seg til mange forskjellige meldingsbokser.

Konsept

Konseptet vi anbefaler tar utgangspunkt i ett felles system for meldingsboks som legger til rette for asynkron elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen på den ene siden og innbyggere og næringsliv på den andre siden. Systemet vil være sentralisert og tilby både grafiske brukergrensesnitt og maskinelle grensesnitt.

Primært legger konseptet til rette for at forvaltningen kan sende strukturerte og ustrukturerte meldinger til innbyggere og næringsliv, men det legger også til rette for at innbyggere og næringsliv kan sende inn meldinger ved å ta i bruk eksisterende elektroniske tjenester for innsending. I tillegg gir konseptet innbyggere og næringsliv en viss mulighet til å sende semistrukturerte meldinger til forvaltningen, der andre elektroniske innsendingstjenester ikke finnes.

Løsningsalternativ

Vi har identifisert tre ulike løsningsalternativer for å realisere meldingsboksen; offentlig monopol, kommersielt monopol og markedsalternativet. Våre drøftinger viser at offentlig monopol og markedsalternativet fremstår som de mest attraktive løsningsalternativene. Det er imidlertid en del ulikheter mellom disse to alternativene, hver med sine styrker og svakheter.

For å utnytte begge alternativenes styrker og redusere deres svakheter, anbefaler vi at en felles meldingsboks realiseres ved å benytte en kombinasjon av de to løsningsalternativene. Et slikt kombinasjonsalternativ innebærer at man så raskt som mulig realiserer alternativet om et offentlig monopol, som innebærer en meldingsboks basert på Altinn. Parallelt med dette påbegynnes arbeidet med å realisere markedsalternativet, hvor Altinn fortsatt vil tilby meldingsboks men også vil fungere som meldingsformidler. De kommersielle leverandørene tilbys meldinger fra forvaltningen, men uten at forvaltningen betaler for det.

Ved å velge kombinasjonsalternativet kan man raskt få på plass en felles meldingsboks, samtidig som kostnader og risiko er lave. Likevel går man ikke glipp av fordelene ved markedsalternativet, ettersom dette realiseres på noe lengre sikt.

Ut fra en helhetsvurdering, hvor særlig digitalt førstevalg, tid og økonomi vektlegges, anbefaler vi at man går videre med kombinasjonsalternativet.

Styring og finansiering av meldingsboksen

Styring og forvaltning av meldingsboksen bør være i tråd med anbefalingene i *Felleskomponentrapporten*. Blant annet fremheves der viktigheten av en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom de involverte aktører og en styringsstruktur som legger til rette for god samlet ressursbruk og samordning. For meldingsboksen bør slike spørsmål avklares i et eget forprosjekt.

Vi anbefaler at finansiering av meldingsboksen gjøres på en måte som sikrer forutsigbarhet i kostnadene, samtidig som prismodellen stimulerer til økt bruk. Finansieringen bør skje som en reduksjon på sektorrammene til departementene, basert på virksomhetenes gevinstpotensial. Reduksjon i sektorrammene bør gjøres gradvis og det bør vurderes om noe av gevinsten kan beholdes av den enkelte virksomhet, til bruk for tjenesteutvikling som kan gi en ytterligere økt gevinst.

Juridiske forhold

Vi anbefaler at FADs pågående arbeid med å revidere eForvaltningsforskriften også tar opp i seg problemstillingene knyttet til 7-dagersregelen og samtykke til elektronisk kommunikasjon, og at det vurderes konkret hvilke virkninger det vil ha for en meldingsboks.

Som en del av forberedelsene til markedsalternativet må det vurderes nærmere hvem som har behandlingsansvaret etter personopplysningsloven.

Vedlegg A: Kilder

- Devoteam Davinci. Felles IKT-utvikling i kommunal sektor (Davincirapporten), 2011.
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Davinci_Felles_IKT-utvikling_kommunal_sektor.pdf.
- Difi. "Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter Difi-rapport 2011:3" (Digitalt førstevalg – hindringer), 2011.
<http://www.difi.no/filearchive/digital-forstevalg-kartlegging-av-hindringer-og-muligheter-difi-rapport-2011-3.pdf>.
- Difi. "Digitalt førstevalg - status for elektroniske tjenester i staten Difi-rapport 2011:2" (Digitalt førstevalg – status). 2011.
<http://www.difi.no/filearchive/digitalt-forstevalg-status-difi-rapport-2011-2.pdf>.
- Difi. "Forvaltningsutsyn 2007", 2008.
http://www.difi.no/filearchive/difirapport-2008-10-forvaltningsutsyn-2007_side-87.pdf.
- Difi. "Løsningskonsept for meldingskryptering." Difi-notat 2011:2, 2011.
<http://www.difi.no/filearchive/losningskonsept-for-meldingskryptering-difi-notat-2011-2.pdf>.
- Difi. "Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor" Difi-rapport 2010:17 (Felleskomponentrapporten). 2010. <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf.pdf>.
- Difi. "Overordnede IKT- arkitekturprinsipper for offentlig sektor", 2009.
<http://www.difi.no/filearchive/2009-10-08-arkitekturprinsipper-2.0.pdf>.
- Difi. "Veiledning i risikovurdering av elektronisk kommunikasjon - Difi", 2010. <http://www.difi.no/artikkel/2010/01/veiledning-i-risikovurdering-av-elektronisk-kommunikasjon>.
- FAD. "Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor (FAOS-rapporten)", 2007.
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Felles_IKT_arkitektur_off_sektor.pdf.
- FAD. "Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor v2.0", 2010.
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/2010_Kravspek_PKI_norsk.pdf.
- FAD. "P 4/2010: Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten - regjeringen.no", 2010.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2010/samordning-og-styring-av-ikt-relaterte-i.html?id=624793>.

- FAD. "Prop. 1 S (2010-2011) Proposisjon til Stortinget", 2010.
<http://www.regjeringen.no/pages/14271719/PDFS/PRP201020110001FADDDDPDFS.pdf>.
- FAD. "St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle" (IT-meldingen), 2007.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-17-2006-2007-.html?id=441497>.
- FAD. "St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap" (Forvaltningsmeldingen), 2009.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-.html?id=552811>.
- FAD. "Statens kommunikasjonspolitikk", 2009.
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitik/Statens_kom_pol_web.pdf.
- FAD. "Veileder til forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)", 2007.
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Veileder_efvf_3.pdf.
- Finansdepartementet. "Felles begrepsapparat KS 1", 2008.
http://prosjektveiviseren.no/filearchive/049_veileder_nr3_felles_begrepsapparat_ks1-110308.pdf.
- Finansdepartementet. "Konseptvalg og detaljeringsgrad", 2010.
http://www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Veileder/Veileder_nr_11_Konseptvalg_og_detaljering.pdf.
- Hornnes, Erik, Øivind Langeland, and Universitetet i Oslo. Det juridiske fakultet. *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor : en drøftelse av IKT-arkitekturen med utgangspunkt i teori om informasjonsinfrastrukturer, arkitekturprinsippene og meldingsboksen som en felleskomponent*, 2009.
http://www.jus.uio.no/ifp/om/organisasjon/afin/forskning/notatserien/2009/Masteroppgave_Felles_IKT-arkitektur.pdf.
- Rambøll Management. "Utredning - Offentlig Elektronisk Meldingsboks" (Rambøll). Oslo, 2008.
- Regjeringen. "Politisk plattform for regjeringen 2009-2013", 2008.
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf.
- Semicolon. "Semicolons metode for samfunnsøkonomisk analyse av IKT samhandlingsprosjekt", 2010.
http://www.semicolon.no/Semicolon_metode_web_versjon.pdf.

- Senter for statlig økonomistyring. "Gevinstrealisering - En innføring i planlegging og oppfølging av gevinster", 2010.
[http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner og rapporter/Gevinstrealisering_veileder.pdf](http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner_og_rapporter/Gevinstrealisering_veileder.pdf).
- Senter for statlig økonomistyring. "Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter." 2007.
[http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner og rapporter/Veileder risikostyring.pdf](http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner_og_rapporter/Veileder_risikostyring.pdf).
- Senter for statlig økonomistyring. "Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser." 2010.
[http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner og rapporter/Veileder_samfunnsokonomiske_analyser.pdf](http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner_og_rapporter/Veileder_samfunnsokonomiske_analyser.pdf).
- Senter for statlig økonomistyring. "Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter". 2009.
[http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner og rapporter/IKTveiledernettpdf.pdf](http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner_og_rapporter/IKTveiledernettpdf.pdf).

Vedlegg B: Liste over krav

Innhentede behov er systematisert og aggregert opp til et overordnet nivå. Krav har blitt utledet fra disse. Listen reflekterer krav som er utledet fra behov som fremkom i arbeidsmøter med innbyggere, kommuner og statlige virksomheter. En rekke av kravene er i tråd med Difis faglige vurderinger, men det er enkelte krav Difi ikke kan stille seg bak. Dels skyldes dette at kravene faller utenfor denne utredningens mandat, dels at de først vil være aktuelle på et senere tidspunkt.

Krav
Kommunikasjon
Forvaltningen må kunne sende ustrukturert og strukturert elektronisk informasjon til innbyggere og næringsliv.
Forvaltningen må kunne motta ustrukturert og strukturert elektronisk informasjon fra innbyggere og næringsliv.
Det må etableres flere selvbetjeningsløsninger og automatiserte saksbehandlingsløsninger.
Ved elektroniske henvendelser til forvaltningen, må det sendes en mottaksbekreftelse til brukeren.
Det må gis bekreftelse tilbake til forvaltningen om mottak dvs at brukeren har skaffet seg tilgang til meldingen
Det må finnes en mulighet for utskrift og videreformidling via papirpost
Det må varsles om nye meldinger til brukeren
Brukeren må selv kunne velge hvilke meldinger det skal varsles om og til hvilken kanal
Det må være mulighet for masseutsendelse og dertil hørende administrasjon av distribusjonslister
Det må finnes en felles mottaksadresse for alle henvendelser til en kommune/etat
Brukerbehov
Det må etableres bare en offentlig kommunikasjonstjeneste for all kommunikasjon mellom det offentlige og innbyggerne og næringslivet
Løsningen skal tillate kommunikasjon også til/fra kommersielle aktører
Brukeren må kunne lagre all elektronisk kommunikasjon med det offentlige på ett sted, ett meldingsarkiv
Arkivet bør inneholde kopier av alle henvendelser brukeren har sendt inn til det offentlige via andre løsninger, noe som krever at forvaltningen må sende kopi til meldingsløsningen ved all innsendte meldinger.
Brukeren bør kunne lagre private dokumenter i løsningen.
Brukerne må kunne administrere meldinger og arkivet i kommunikasjonsløsningen
Det må finnes ett felles offentlig kontaktsted som kan veilede brukerne til riktige tjenester og gi informasjon om offentlig anliggende.
All kommunikasjon må merkes på en slik måte at det er enkelt for brukerne å følge opp i forhold til riktig funksjon og saksbehandler i virksomheten
Det må etableres effektive brukergrensesnitt i betydningen færrest mulig trinn for å komme til aktuell tjeneste.
Det må være en enkel og ensartet pålogging

Krav
Løsningene må ta hensyn til alle brukergrupper og løsningen må utformes i hht forslag til forskrift om universell utforming
Løsningen må ikke misbrukes til reklameformål.
Det må etableres lett forståelige brukergrensesnitt
Meldingsboksen må tydelig gi informasjon om hva som er mottatt, fra hvem, og sendt, til hvem, og om meldingene åpnet.
Det må være mulig å merke meldingene i forhold til innhold (informasjon, vedtak, frister) og viktighet.
Det må være mulig for brukeren å gjenbruke informasjon fra kommunikasjonsløsningen
Det må finnes tilgjengelig informasjon om brukerens e-postadresse og mobilnummer.
Det må være mulig for brukeren å konfigurere tjenesten via egen profil.
Det må være mulig for brukeren å styre tilgangen til egen kommunikasjonen via roller og fullmakter
Det må være mulig for avsender å få tilgang til informasjon om roller og fullmakter for å styre kommunikasjonen til berettiget person.
Det må finnes mulighet for å overstyre brukerens egne innstillinger
Løsningen må være basert på enkelt, alment gyldig og standardisert språk.
Meldingsboksen må gjøres tilgjengelig på de mest utbredte kanalene.
Sikkerhet
ID-Porten skal brukes som autentiseringsløsning som basis for gode påloggings- og adresseringsrutiner.
Det må finnes en løsning for kryptering som oppfyller krav i eForvaltningsforskriften og Kravspesifikasjon for PKI
Det må finnes en løsning for elektronisk signering som oppfyller krav i eForvaltningsforskriften og Kravspesifikasjon for PKI.
Løsningen må kunne tilby ulike sikkerhetsnivå tilpasset det krav som stilles til håndtering av den aktuelle informasjonen.
Det må etableres en eID infrastruktur for virksomheter med tilhørende virksomhetssertifikater for å kunne implementere autentisering, kryptering og signering også for næringslivsenheter.
Integrasjon og samspill
Kommunikasjonsløsningen må ha veldefinerte grensesnitt for kommunikasjon med andre IT systemer.
Løsningen må spesielt ha fokus på de integrasjonsmuligheter som finnes knyttet til arkivsystemet.
Løsningen for elektronisk kommunikasjon må kunne inngå som en del av et nettsted og kunne fremstå som en del av denne (portaluavhengighet).
Tekniske løsninger, brukergrensesnitt og språkbruk må standardiseres.
Adresser og samtykke
Det må finnes en sikker adresseringsmekanisme for meldingsformidling fra forvaltningen til innbyggere og næringsliv
Det må finnes en løsning for lagring av innbyggernes og næringslivets e-postadresser som brukes i forbindelse med varsling.
Det må finnes en løsning for håndtering og administrasjon av samtykke.

Krav
Andre behov
Det bør være mulig å gjennomføre elektronisk betaling til en offentlig virksomhet.
7-dagersregelen i eforvaltningsforskriften må vurderes endret
Introduksjon av nye løsninger må følges av et sett med incitamenter slik at løsningene blir tatt i bruk raskest mulig av flest mulig.
Forvaltning
En fremtidig løsning må være godt dokumentert både funksjonelt og teknisk
Det må etableres tydelige ansvarsforhold for å sikre stabil drift
Løsningen må være gratis for virksomheten både ved etablering og bruk og finansieres sentralt
Løsningen må forvaltes av en tydelig eier med god brukerinvolvering for videreutvikling
Løsningen må være gratis for innbyggere og næringsliv
IKT politiske føringer og lovpålagte krav
Løsningen må oppfylle kravene i personvernlovgivningen
Arkitekturprinsippene må følges
Fellesløsninger og felleskomponenter må benyttes
Kravspesifikasjonen for PKI i offentlig sektor må følges

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	En felles meldingsboks
DIFIs rapportnummer:	2011:7
Forfatter(e):	Tone Bringedal, Ellen Strålberg, Kristin Kopland, Sølvi Kirkemo, Øivind Langeland Helge Bang, Bjørn Holstad, Jon Ølnes, Jon Berge Holden, Erik Hornnes og Mona Naomi Lintvedt
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	Tone Varslot Stave (DNV), Vibeke Dalberg (DNV) og Arthur Reinertsen (Karde)
Prosjektnummer:	500905
Prosjektnavn:	Meldingsboks
Prosjektleder:	Helge Bang
Prosjektansvarlig avdeling:	Tone Bringedal
Oppdragsgiver(e):	FAD
Resymé/omtale:	Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fikk i tildelingsbrev for 2010 i oppdrag fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) å ”greie ut ei løysning for meldingsutveksling mellom forvaltninga og innbyggjar/næringsliv (felles elektronisk postkasse)”. Denne utredningen er et svar på oppdraget og omhandler konsept og løsningsalternativer for en felles meldingsboks. Utredningen omfatter meldingsutveksling mellom offentlig sektor på den ene side og innbyggere og næringsliv på den andre side.
Emneord:	digitalt førstevalg, elektroniske tjenester, effektivisering, brukerreting, forvaltning, finansiering, komponent, felleskomponent, arkitektur, tjeneste, elektronisk tjeneste, offentlig oppgave, Altinn, infrastruktur, eID, meldingsutveksling, meldingsboks, næringsliv, innbyggere, offentlig virksomhet, Difi
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no