



FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE

Nærings- og Handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep

OO30 Oslo

Dykkar ref.
200304575-2/KBJ

Vår ref.

Leikanger
18.09.2003.


Høyringsvar frå norge.no vedr. Elektronisk Innrapportering

Vi viser til brev frå Nærings- og Handelsdepartementet 15.07.2003 vedr. høyring og statusinnhenting til elektronisk innrapportering og rapporten "IT mot skjemabelastning". Departementet ber særskilt om kommentarar frå norge.no vedrørende statleg informasjon på nett og etablering av ein nasjonal skjemasos.

Vedlagt fylgjer våre kommentarar.

Med vennleg helsing


Oddvar Flæte


Ove Nyland
Avdelingsdirektør norge.no

Vedlegg	1	av:	1
Sak:			

IT mot skjemabelastning

Elektronisk rapportering som forenklingstiltak for næringslivet

Høyringsuttale frå norge.no

Vi viser til brev frå Nærings- og Handelsdepartementet 15.07.2003 og gjev med dette våre vurderingar til rapporten "IT mot skjemabelastning – elektronisk rapportering som forenklingstiltak for næringslivet".

Rapporten har ei vid tilnærming til elektronisk innrapportering og omtalar mange relevante problemstillingar. Vi har, slik departementet ber oss om, særskilt lagt vekt på å kommentere vegvisarrolla, tilordning og gjenfinning av skjema.

Innleiing

I løpet av få år har fokus rundt skjema tydeleg endra karakter. Utviklinga frå tida då skjema berre eksisterte i papirformat, som skulle utfyllast med penn, signerast og leggest i posten til forventningane og "krav" om at alle innrapporteringar fullt ut skal skje elektronisk har gått raskt. Vi har merka dette tydeleg i norge.no, som vi kjem tilbake til i våre kommentarar.

Forventningane til elektroniske løysingar har resultert i store skilnader i forhold til kor enkelt og effektivt slike innrapporteringar kan skje. Frå ei tid då alle rapporterte manuelt er det no stor skilnad frå kommune til kommune og etat til etat. Ein del kommunar og etatar som har vore svært aktive og langt framme i IT utviklinga, kan i dag tilby mange gode løysingar for elektronisk innrapportering, medan mange framleis berre kan tilby dei manuelle løysingane. Dermed har vi og fått ein situasjon der skjemabelastninga for brukarane er ulik alt etter kva kommune ein bur i eller kva etat ein skal rapportere til. I norge.no si målsetjing om at vi skal vere med på å auke kvaliteten på dei offentlege nettenestene, er dette ei problemstilling vi er opptekne av. Ein innsats frå dei sentrale styresmaktene på dette område kan vere med å inspirere fleire etatar til å lage gode elektroniske skjemaløysingar.

Utviklinga med auke i skilnaden på dei som har og ikkje har tilgang til elektroniske løysingar ser ein og i høve til brukarane, slik NHD sin rapport viser med fleire spørjegranskingar. Det er stor skilnad både hos privatpersonar og næringsliv i kva grad dei har høve til og kor sterkt dei ynskjer å integrere data og Internett i kommunikasjonen med det offentlege. Dei mest utviklingsorienterte og ressurssterke, som har det siste både i programvare og maskinvare og heller ikkje har nokon mental barriere mot å kommunisere og levere frå seg data på nettet, vil kunne ha mange fortinn framfor dei som vegrar seg. Dette kan raskt dyrke fram ein elitekultur der dei mest IT orienterte skaffar seg føremoner andre ikkje har høve til å oppnå. På den andre sida kan det og oppstå situasjonar der sensitive data kjem på avvege fordi respekten og omtanken for datatryggleik ikkje er god nok. I forhold til norge.no sine mål om å gjere det enklare for brukarane å finne fram til og ta i bruk offentleg informasjon og offentlege tenester, er dette utviklingstrekk som vi meiner er svært viktige. Vi meiner vi har ei særleg plikt til å sikre brukarane lik tilgang til offentleg informasjon og offentlege tenester og vidare lage løysingar som gjer det enkelt å finne fram. Også i dette lyset er NHD sin rapport om IT mot skjemabelastning viktig.

Konklusjonar

Vi har avgrensa våre kommentarar til i hovudsak å gjelde kapittel 5, ”Elektroniske løysningar i dag og på kort sikt” og kapittel 7.2.1. ”Skjemalosen” – søkesystem på Internett

- Vi trur det er både rett og viktig at ”Skjemalosen” som ein heilskapleg nasjonal skjemaavgvisar blir utvikla. Vi er samd med forslaget i rapporten om at ”Skjemalosen” som ein eigen inngang på norge.no vil vere ei god løysing.
- Det er viktig at det vert knytt klare forventningar og ansvar til organisering, struktur og vedlikehald av Skjemalosen for å kunne tilby ein los med god kvalitet.
- Det bør vere eit forpliktande samarbeid mellom norge.no og etatane som forvaltar rapporteringsplikta for dei enkelte skjema. Dette er viktig for å sikre god kvalitet på innhaldet, at skjemaopplistinga blir knytt opp mot skjemaoversikt og at utviklinga av Skjemalosen kan vere kontinuerleg og i takt med den elektroniske innrapporteringa generelt.
- Det bør etablerast eit samarbeid med einskilde skjemaforvaltarar for å prøve ut nye elektroniske løysingar knytt til gjenfinning av skjema (Skjemalosen), hjelp til utfylling av skjema og varsling i samband med innrapportering. I norge.no vert det arbeidd med løysingar som vil vere interessante i eit slikt prosjekt. Gjennom avtale med skjemaforvaltar kan norge.no hjelpe til for å utvikle gode transaksjonsløysingar mellom forvaltning og brukarane.
- Skjemalosen bør ha ambisjonar om å kunne utviklast frå ein informasjonsbase til ei interaktiv teneste som rapporten peikar på i kapittel 6.1.4. Til dømes bør det på sikt vere aktuelt å kunne tilby ulike abonnementsordningar der ein kan bestille skjema på bestemte områder/tema til bestemte tider (fristkalender/varsling). Den same interaktiviteten bør etter kvart vere tilrettelagt mellom Skjemalosen og dei einskilde skjemaforvaltarane, slik at etatane sjølve kan legge nye og vedlikehalde eksisterande skjema i Skjemalosen.
- I samarbeid med etatane som har eigne skjema på sine nettsider, er det viktig at ansvarlege for den nasjonale ”Skjemalosen” arbeider for å skape ein felles mal for presentasjon av ulike skjema. Slik rapporten peikar på, er det svært ulik praksis med omsyn til struktur, menyar og presentasjon av skjema frå etat til etat. Dette er uheldig og gjer det vanskelegare for brukarane å finne fram og bruke den elektroniske innrapporteringa. Vi vil difor føreslå at det vert oppretta ei arbeidsgruppe som arbeider med felles strukturar og kategorisering av offentlege skjema.
- norge.no ynskjer å ta ansvaret for å bygge opp ”Skjemalosen” som ein nasjonal oversikt over offentlege skjema. Skjemalosen bør omfatte heile det offentlege skjemaområdet, men det kan vere strategisk rett å starte med eitt område, som næringssskjemar, for å etablere ein mal for losen. Det må avklarast korleis dette arbeidet skal finansierast. For å etablere tenesta raskt og i eit tilfredsstillande omfang, meiner vi det er rett med ei sentral finansiering. Etter kvart som omfanget og tenestetilbodet vert utvida, kan ein drøfte og vurdere andre finansieringsmåtar. Den årlege kostnaden med å administrere og utvikle losen vil ha ein årleg kostnad på 1,2 – 1,5 millionar kroner i året.

”Skjemalosen” nasjonal skjemaoversikt på nettet

Då norge.no vart etablert i januar 2000 hadde ikkje tenesta eigen inngang for offentlege skjema. Etterspurnaden etter elektroniske skjema var ikkje særskilt stor og tilbodet av slike skjema var heller ikkje særskilt omfattande. Dette endra seg relativt raskt. Særskilt utover i 2001 merka vi ein auke i talet på brukarar som tok kontakt med ulike spørsmål om elektroniske skjema. Spørsmåla var av ulik karakter: Fins skjema elektronisk? Kven har ansvaret for skjema? Kan eg sende ferdig utfyllt skjema elektronisk? Fins skjema i andre format? Kvar får eg hjelp til utfylling av skjema? osv. Desse kontaktane gjorde at vi bestemde oss for å samle lenker til offentlege skjema i ein felles inngang. Skjemainngangen vart etablert slik den framstår på norge.no i dag, der ein kan velje mellom ulike avgrensingsmåtar for å finne skjema ein er ute etter. Omfanget av skjema er utvida etter oppstarten, men vi har ikkje hatt ressursar for å utvikle inngangen slik vi ynskjer. Inngangen er såleis ikkje eit fullstendig oversyn over dei offentlege skjema som er tilgjengeleg elektronisk. Vi har dessutan vore klar over at det i ulike samanhengar har vore jobba med skjema/elektronisk innrapportering der gjenfinning og presentasjon har vore deltema. Vi har difor avventa konklusjonar slik denne rapporten legg opp til.

Etter at skjema vart etablert som ein eigen inngang på norge.no, har denne inngangen vorte meir og meir populær. Til dømes viser statistikken vår at skjemainngangen har omlag 16 000 oppslag i månaden.

norge.no utviklar skjemainngangen

Slik NHD sin rapport peikar på i kapittel 5.1.2, kan skjemainngangen på norge.no utviklast for å kategorisere og tematisere dei tilgjengelege skjema betre. Dette gjeld på området som dekkar skjema mot næringslivet, men og på andre områder der ein skal fylle ut skjema til det offentlege, og i høve til andre grupper som skal levere data til det offentlege. Vi gjer kontinuerleg oppdateringar i skjemainngangen. Det er planar om å vidareutvikle denne inngangen med tema som gjenfinning, organisering, struktur og presentasjon. Likevel vil det vere avgjerande for kvantiteten og kvaliteten til ein slik nasjonal Skjemalosen at det kjem avklaringar som NHD legg opp til med bakgrunn i rapporten ”IT mot skjemabelastning”. Det er etablert tilsvarande portalar til norge.no i dei andre nordiske landa. Vi har god kontakt med desse og vi har nordiske møter med jamne mellomrom for å utveksle idear og erfaringar. Dette er og eit eigna fora for å drøfte utvikling av Skjemalosen. I Danmark har ein kome lengre med utvikling av <http://www.blanketorvet.dk/> enn kva vi har med vår skjemainngang. Vi hentar idear mellom anna frå denne inngangen til utvikling av skjemainngangen på norge.no. Vi ser elles på løysingar der ein kan knytte ulike funksjonar til gjenfinning av skjema. Ved å etablere eit samarbeid med einskilde skjemaforvaltarar, vil det vere interessant å til dømes prøve ute nye elektroniske løysingar for hjelp til utfylling av skjema og varsling i samband med innrapportering.

Opprette arbeidsgruppe

Slik NHD sin rapport peikar på i kapittel 7.2.1 trur vi det er rett at det blir etablert ein nasjonal skjemalosen. Vi er samde i at det bør vere eit samarbeid med andre portalar som har gjort erfaringar på presentasjon av skjema og etatar som er skjemaforvaltarar, for å sikre at Skjemalosen har ein god struktur og tenlege funksjonalitetar.

Det aller beste vil vere dersom eit slikt arbeid kan resultere i at ein får felles presentasjonsmalar, strukturar og kategoriseringar slik at alle offentlege etatar som har elektroniske skjema på nettet tilbyr desse etter ein felles mal. Som NHD sin rapport peikar på i kapittel 5.1.1, fører alle dei ulike løysingane som eksisterer til at det blir kaotisk for dei som

skal ta seg fram. Vi vil difor føreslå at det vert oppretta ei arbeidsgruppe som arbeider med felles strukturar og kategorisering av offentlege skjema .

Som NHD sin rapport peikar på i kapittel 5.1.2. er LivsIT eit prosjekt som i lang tid har jobba med å klassifisere offentleg informasjon og tenester etter ulike livssituasjonar. Det er viktig at ei arbeidsgruppe som skal arbeide med presentasjon og kategorisering av offentlege skjema tek utgangspunkt i erfaringane som er gjort både i LivsIT og andre relevante prosjekt for raskt å kome fram til ein god skjemalos på nettet. For ikkje å tape tid, bør ein ta utgangspunkt i inngangen som alt er på norge.no og utvikle denne vidare.

NHD sin rapport konkluderar i kapittel 7.2.1 med at det bør utviklast ein heilskapleg skjemarettleiar avgrensa til næringssskjema. Vi trur at ein nasjonal skjemalos bør omfatte alle skjemaområde, men det kan vere formålstenleg, for raskt å kome fram til resultat, å starte med eit avgrensa område. Ein god skjemalos for næringssskjemar kan fungere som mal for tilsvarende presentasjonar på andre område. Ved å etablere éin felles inngang til alle offentlege skjema vil Skjemalosen òg bli meir interessant for brukarane

Vedlikehald

Dersom vi legg til grunn at det vert etablert ein skjemalos på norge.no, bør det etablerast eit forpliktande samarbeid mellom norge.no og etatane som forvaltar rapporteringsplikta for dei enkelte skjema. Dette er viktig for å sikre ein god kvalitet på innhaldet, at skjemarettleiinga blir knytt opp mot skjemaoversikt og at utviklinga av Skjemalosen kan vere kontinuerleg og i takt med den elektroniske innrapporteringa generelt.

Vår røynsle med skjemainngangen vi har hatt på norge.no i to år, er at vedlikehaldsarbeidet er omfattande. Dersom ingen føler ansvar for å melde frå om endringar i eksisterande skjema eller tilmelding av nye skjema, er det vanskeleg å tilby ein los som er à jour med skjema som er tilgjengelege elektronisk. Til dømes er det som NHD sin rapport peikar på i kapittel 5.1.3 vanskeleg å vite når Blankettarkivet opprettar ein ny ident for nye dokument. Får ein derimot etablert ei "rapporteringsplikt" om endringar, vil Skjemalosen fungere betre for alle partar. Skjemalosen bør leggst opp som ei fleksibel løysing der webmaster for dei enkelte nettsidene kan melde inn nye skjema frå kvar enkelt etat. Med god trygging og etablerte rutinar vil den mest rasjonelle løysinga vere at webmaster sjølv la etaten sine skjema direkte på Skjemalosen.

Skjemarettleiing

Det er viktig å avklare kva funksjonalitetar og tilbod ein skal tilby brukarane gjennom ein nasjonal Skjemalos. Prinsippet i norge.no er at brukarane raskast mogleg skal bli losa til den etaten som er ansvarleg for informasjonen, eller som i dette tilfelle, til rett skjema. Portalen norge.no si oppgåve vil vere å hjelpe brukaren til raskast mogleg å finne det skjema han/ho er ute etter og gje ei presis rettleiing, slik at brukaren får den hjelpa han/ho treng for enkelt og effektivt å fylle ut og levere skjema. Om sjølv rettleiinga til utfylling av skjema skal ligge på norge.no eller hos skjemaforvaltar må avklarast.

Slik vi ser det vil det vere mest naturleg at denne informasjonen ligg hos skjemaforvaltar for på best mogleg måte å sikre ei rett innhald i rettleiinga og for ikkje å reise tvil om kven som har ansvaret for den informasjonen som vert gjeve i tilknytning til skjema. På norge.no bør det ligge ei lenke rett til rettleiinga for utfylling av skjema og eventuelt til omtale av skjema. norge.no bør medverke med råd og rettleiing til korleis tekstane i rettleiing og omtale bør utformast reint språkleg, slik at den er intuitiv i forhold til skjema, forståeleg for dei som skal lese rettleiinga og i samsvar med malen for losen. Dette resulterer sjølvstøtt i fleire lenker å vedlikehalde, noko som styrkar krava til gode vedlikehaldsrutinar, men det er ein ryddig måte å organisere losen på i forhold til ansvaret for tenestene som blir levert og forvaltaransvaret for skjema. Det bør etablerast løysingar og samarbeid mellom Skjemalos og skjemaforvaltar

slik at ein kan knytte relevante funksjonar til kvart einskild skjema, som hjelp til rettleiing og utfylling av skjema, varsling og liknande. Dette vil medføre at brukarane etter å ha funne skjema på Skjemalosen kan velje mellom ulike elektroniske funksjonalitetar som er knytt til dokumentet. I norge.no vert det arbeidd med elektroniske løysingar som kan vere til stor nytte for å skape ein effektiv elektronisk kommunikasjon. Vi trur og at ved å bruke norge.no sin store søkemotor i Skjemalosen vil ein kunne gjere det lettare å finne skjema, opplysningar, lover og reglar som er knytt til skjema.

Både for å få ei god skjemarettleiing og ei konstruktiv utvikling av losen fordrar det eit godt samarbeid mellom norge.no og skjemaforvaltar.

Opplysningstenesta

I tillegg portalen norge.no har norge.no ansvar for Opplysningstenesta i staten. Denne tenesta er bemanna med seks personar, er open frå kl. 08.00 – 18.00 kvar dag og svarar på spørsmål frå publikum via telefon, e-post og elektronisk dialog (nettprat). Tenesta har 150 – 180 kontaktar frå brukarane kvar dag. Målet til tenesta er å hjelpe brukarane med å finne fram til rett offentleg etat, finne offentleg informasjon og offentlege tenester brukarane etterspør. Vi har vidare etablert eit samarbeid med Bedin der samtalar vi får inn via elektronisk dialog som omhandlar næringsetablering, blir sette direkte over til Bedin.

Opplysningstenesta har inga aktiv rolle i høve til skjemainngangen i dag, anna enn å løse brukarane fram til rett skjema. Vi ser føre oss at Opplysningstenesta i eit nettverk med Bedin og andre relevante instansar kan vere eit viktig supplement til Skjemalosen, der brukar enkelt og effektivt kan få hjelp i ”skjemajungelen”. Mange av spørsmåla er av ein karakter som ikkje rører ved det faglege innhaldet og dei faglege vurderingane som skal gjerast i høve til kvart skjema, men som går meir på infrastrukturen. Opplysningstenesta kan gjerne få eit større ansvar på dette området for raskare å hjelpe brukarane. Til dømes kan det vere bortkasta å rettleie ein person til rett fagperson i Skatteetaten for skjema om melding om arv, dersom spørsmålet er korleis dokumentet kan lastast ned i PDF format.

Interaktiv teneste

I samarbeid med Statskonsult og Vestlandsforskning har norge.no i to år kvalitetsvurdert dei offentlege etatane i Norge sine internettsider. Ein gong kvart år har alle etatane vorte vurdert. Til saman er over 600 ulike offentlege etatar vurderte kvart år. Vi ser at utviklinga har vore markant på desse to åra. Frå å vere reine informasjonsteneseter har mange offentlege nettstader utvikla interaktive tenester der dialog med brukarane har vore eit sentralt element i utviklinga. Dette gjeld og på skjema området. Dei beste etatane har i dag fleire svært gode skjemaløysingar. Samstundes veit vi at utviklinga vil halde fram i høgt tempo. Det vil kome nye løysingar, nye skjema og større forventningar frå brukarane. Som NHD peikar på i kapittel 6.1.4 er det fullt mogleg å etablere løysingar som gjer administrering av skjema og fristar enklare ved å tilby varslingsstenester og abonnementsordningar. Det er viktig at det vert knytt forventningar til ein nasjonal skjemalos om utvikling av gode og tenlege løysingar både for skjemaforvaltar og brukarane på området presentasjon, gjenfinning og administrering. Ein nasjonal skjemalos bør ha ambisjonar om å utvikle og finne fram til gode løysingar på dette området.

Kvalitetsvurdering

Samstundes som det fins ein del etatar med gode løysingar på skjemaområdet, veit vi at det er mange som nølar. Skilnaden frå etat til etat og frå kommune til kommune kan vere stor. Eit positivt inntrykk over kva som fins av skjema på ei nettside kan fort bli snudd til ei negativ

oppleving fordi skjema er lite tilgjengeleg og har dårleg funksjonalitet. Ei kvalitetsmerking av skjema slik NHD sin rapport peikar på i pkt. 7.2.4 kan vere eit god hjelpemiddel for å synleggjere overfor brukarane kva dei kan forvente. Som for kvalitetsmerkinga vi elles har gjennomført for dei offentlege etatane, trur vi at kvalitetsmerkinga av skjema vil vere ei gulrot for etatane for å gjere dei elektroniske skjema betre.

Det er ein relativt kostnadskrevjande og tidkrevjande jobb å drive kvalitetsvurdering. Portalen norge.no har fått i oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet å vidareføre kvalitetsvurderinga av offentlege nettstader. Det blir gjennomført ei ny nasjonal vurdering våren 2004. Vi føreslær at det saman med denne vurderinga og vert gjort ei vurdering av kvaliteten på skjema, dersom finansieringa for ei slik vurdering er på plass. Arbeidsgruppa vi føreslær blir nedsett for å arbeide med felles strukturar og kategorisering av offentlege skjema bør og få i oppgåve å utvikle kvalitetsreglar for vurdering av etatane sine ”rapporteringskvalitetar”.

Finansiering

norge.no har ambisjonar om å bygge opp eit langt betre skjemaoversyn enn kva vi kan tilby i dag. Som nemnt tidlegare i vårt notat, vil det skje utbetringar i løpet av hausten. Likevel har vi ikkje ressursar pr. i dag for å kunne lage ”Skjemalosen” slik NHD føreslær i sitt notat. For å nå målet om å bygge opp, ha tilstrekkelege ressursar til drift og utvikling vil dette krevje årlege kostnader tilsvarande 1,2 – 1,5 millionar kroner. Dette vil dekke lønskostnader, utgifter til operasjonell og teknisk drift, utvikling, administrasjonskostnader for å ha eit tett samarbeid med relevante etatar for utvikling av Skjemalosen, i tillegg til kostnader for å gjere kvalitetsvurderingar av rapporteringskvaliteten. Til samanlikning er budsjettet for det danske Blankettervet.dk om lag ein million kroner i året. Summen inkluderer lønn og drift. Danskane gjer ikkje kvalitetsvurdering av rapporteringskvaliteten.

Det er mogleg å tenkje seg fleire løysingar for å finansiere drift og utvikling av Skjemalosen. Dei meste relevante alternativa ser ut til å vere a: ei sentral finansiering frå eit eller fleire departement eller b: at skjemaforvaltar betalar ein viss sum for kvart tilmeldte skjema til Skjemalosen. Av desse to alternativa trur vi at ei sentral finansiering vil vere det beste. Dette vil spare mykje administrering og resultere i at ein raskt og i eit tilfredsstillande omfang kan etablere tenesta. Ein anna effekt ved at sentrale styresmakter satsar på Skjemalosen, vil vere at det med stor trygging vil inspirere dei offentlege etatane til å gjere ein innsats på skjemaområdet og til å utvikle reelle elektroniske sjølvbetjeningsløysingar.