

Sikker digital post fra det offentlige

Vurdering av alternativer for realisering av sikker digital postboks i offentlig sektor

Difi rapport 2012:10

ISSN 1890-6583

Forord

I Difis tildelingsbrev for 2012 er følgende oppgave gitt:

Difi skal innen 1. juni kvalitetssikre og detaljere et kortsiktig løsningskonsept for felles digital postkasse, og utrede de økonomiske og administrative konsekvensene for statlig forvaltning. Denne rapporten svarer på dette mandatet.

Vi takker alle som har bidratt i arbeidet fra Skattedirektoratet, NAV, Helsedirektoratet, Vernepliktsverket, Riksarkivaren, Datatilsynet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Bergen Kommune, Brønnøysundregistrene, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, Statens pensjonskasse, Bærum kommune, Larvik kommune Forbrukerrådet, Seniornett, Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening Digipost, E-boks, Basefarm, Protectoria og IKT-Norge. I tillegg takker vi alle som svarte på spørreundersøkelsen. Tusen takk!

Avdelingsdirektør Tone Bringedal er prosjektansvarlig. Arbeidet er utført av Bjørn Holstad (prosjektleder), Difis prosjektgruppe har bestått av Jan Sjørgård, Helge Bang, Øivind Langeland, Mehran Raja og Karin Furuli. Jon Berge Holden og Marit Torseth har bistått i deler av arbeidet.

Kjersti Lauritzen har hatt ansvaret for Brønnøysundregistrenes innspill, deres prosjekt har bestått av Rolf Olai Jacobsen, Bredo Swanberg, Morten Græsby m.fl.

Oslo Economics har bistått Difi i arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen. Wikborg Rein har levert innspill på konkurranserettslige og anskaffelsesrettslige forhold.

Difi står ansvarlig for rapporten og anbefalingene som gjøres.

Oslo, juni 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	4
2.1	Mandat	4
2.2	Bakgrunn	4
2.2.1	Tidligere utredninger og anbefalinger	4
2.2.2	Regjeringens digitaliseringsprogram	5
2.3	Sentrale begrep	6
2.4	Innretning og metode	7
2.5	Avgrensninger og forutsetninger	9
2.6	Leseveiledning	13
3	Sikker digital postboks tjeneste – overordnet beskrivelse	13
3.1	Overordnet beskrivelse av konseptet	13
3.2	Overordnet beskrivelse av arkitektur	14
3.3	Forvaltning av sikker digital postboks-tjenesten	16
3.3.1	Lokalt forvaltningsapparat (lokalforvalter)	18
3.3.2	Sentralt forvaltningsapparat (sentralforvalter)	18
3.4	Utbredelse	19
3.5	Sentrale rettslige forhold	21
4	Vurdering av løsningsalternativer	26
4.1	Basisalternativet (0-alternativet)	26
4.1.1	Beskrivelse av alternativet.	26
4.1.2	Konsekvenser for sluttbrukerne	28
4.1.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	29
4.1.4	Konsekvenser for sentralforvalter	30
4.1.5	Gjennomføringsplan (tentativ)	30
4.1.6	Kost-nytte vurdering	30
4.1.7	Vurdering av alternativet	31
4.2	Alternativ 1: Altinn	31
4.2.1	Beskrivelse av alternativet	31
4.2.2	Variant av alternativet på sikt	33
4.2.3	Konsekvenser for sluttbrukerne	34
4.2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	35
4.2.5	Gjennomføringsplan (tentativ)	37
4.2.6	Gjennomføringsplan alternativ 1b, videreformidling fra Altinn	38
4.2.7	Kost-nytte vurdering	40
4.2.8	Vurdering av alternativet	41
4.3	Alternativ 2: Anskaffelse i markedet – én leverandør	44
4.3.1	Beskrivelse av alternativet	44
4.3.2	Konsekvenser for sluttbrukerne	46
4.3.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	47
4.3.4	Gjennomføringsplan (tentativ)	49
4.3.5	Kost-nytte vurdering	50

4.3.6	Vurdering av alternativet.....	51
4.4	Alternativ 3: Anskaffelse av en meldingsformidler og flere postbokser ..	52
4.4.1	Beskrivelse av alternativet	52
4.4.2	Konsekvenser for sluttbrukerne	54
4.4.3	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	54
4.4.4	Gjennomføringsplan (tentativ)	55
4.4.5	Kost-nytte vurdering	57
4.4.6	Vurdering av alternativet.....	58
5	Samlet vurdering og konklusjoner	59
5.1	Vurdering av markedet for sikker digital postboks - tjenester	59
5.2	Samfunnsøkonomisk analyse – samlet vurdering	60
5.3	Konklusjon	61
5.4	Videre arbeid	63
6	Litteraturliste.....	65
7	Vedlegg	65

1 Sammendrag

I regjeringens digitaliseringsprogram "*på nett med innbyggerne*"¹ slås det fast at alle innbyggere og bedrifter skal få en sikker digital postkasse hvor de kan ta i mot digital post fra staten. Staten skal med andre ord sørge for at innbyggere og bedrifter har en slik postboks tilgjengelig. Det skal også være mulig å motta digital post fra kommunene i den samme postboksen.

I denne rapporten utreder vi hvordan en slik løsning bør realiseres. Mandatet er gitt i Difis tildelingsbrev for 2012, hvor oppdraget er å kvalitetssikre og detaljere det kortsiktige løsningskonseptet slik dette ble foreslått i Difi rapport [2011:7 "En felles meldingsboks"](#). I tillegg er de økonomiske og administrative konsekvensene av ulike alternative løsninger utredet.

Det overordnede behovet som skal tilfredsstilles er at offentlig post (brev/meldinger) på en sikker måte kan distribueres digitalt til alle typer mottakere. Det vil si innbyggere, bedrifter og offentlige virksomheter.

Selv om det overordnede målet er at post fra det offentlige skal leveres i brukernes sikre digitale postboks, så vil en felles sikker postbokstjeneste måtte eksistere ved siden av andre kommunikasjonsløsninger. Efaktura i nettbanken, vanlig e-post, brev fra skolen på Fronter osv. I tillegg vil det i overskuelig fremtid eksistere innsynstjenester som eksempelvis "Mine Resepter", "Mitt kundeforhold" osv.

Løsningskonseptet sikker digital postbokstjeneste er benevnelsen på tjenesten som utføres for å ta imot meldinger fra avsendervirksomheter og sørge for at meldingen gjøres tilgjengelig i riktig sluttbrukers sikre digitale postboks. Postboks (eller postkasse) er den delen av tjenesten som gir sluttbrukeren (innbyggere og bedrifter) tilgang til meldinger som er sendt til dem, dvs. at de har sin egen sikre digitale postboks.

Digitaliseringsprogrammet legger til grunn at digital kommunikasjon skal være hovedregelen i dialogen mellom offentlig sektor og næringslivet. Det samme skal gjelde for dialogen med innbyggerne, med mindre de har reservert seg mot dette. Oversikt over hvem som har reservert seg skal finnes i et sentralt reservasjonsregister som avsendervirksomhetene har ansvaret for å slå opp i før posten sendes digitalt eller på papir. Sluttbrukerne skal få varsel på e-post eller SMS når det ligger post i postkassen. Adressene finnes i et sentralt kontaktinformasjonsregister som postbokstjenesten benytter til å sende ut slikt varsel. Når brukerne skal logge seg inn i postboksen skal ID-porten benyttes.

En vesentlig del av den informasjonen som sendes i postboksen vil være personopplysninger, målet er at postbokstjenesten skal tilfredsstillе alle sikkerhetsnivå. Det er likevel den enkelte virksomhet som har ansvaret for sin

¹ FAD, 2012

behandling av personopplysningene og må derfor selv vurdere sine sikkerhetsbehov.

For å realisere løsningskonseptet eksisterer det flere alternativer som kan bidra til å øke bruken og nytten i forhold til å la utviklingen gå sin gang uten at det treffes særskilte tiltak sentralt. Basisalternativet er situasjonen i dag og forventet utvikling uten at det gjennomføres tiltak på sentralt hold. Det er likevel tatt høyde for tiltak som allerede er planlagt eller igangsatt, og at virksomheter eller sektorer selv kan gjennomføre tiltak på selvstendig initiativ.

Tre hovedalternativer til basisalternativet er vurdert:

- 1: Økt bruk av postbokstjenesten i Altinn, med eventuell videresending til andre kommersielle postbokstjenester på sikt (1b).
- 2: Privat monopol basert på at det gjøres en anskaffelse i markedet av en felles sikker digital postbokstjeneste for offentlig sektor.
- 3: Et markedsalternativ med anskaffelse av en meldingsformidler og flere postbokstjenester som brukerne kan velge mellom.

Offentlige virksomheter som skal ta i bruk løsningen er i alle alternativ avhengig av å gjøre både teknisk og organisatorisk utvikling lokalt. Alle alternativene innebærer også at noen av oppgavene knyttet til forvaltning av løsningen gjøres sentralt på nasjonalt nivå.

Alternativ 1, Altinn, dekker de viktigste kravene som kan stilles til en sikker digital postbokstjeneste for hele offentlig sektor. Dette i samsvar med de forutsetninger som ble lagt til grunn når Altinn II ble finansiert. Videre synes Brønnøysundregistrene å ha kontroll på usikkerhet, risiko og risikoreduserende tiltak i Altinn-plattformen. Brønnøysundregistrene konkluderer med at Altinn er egnet som felles sikker digital postbokstjeneste.

Begrensningene synes å være den organisatoriske og finansielle innretning på Altinn-organisasjonen i dag og ikke den tekniske Altinn-plattformen.

Det er kun alternativ 1 (Altinn) som vil tilfredsstillende føringen i digitaliseringsprogrammet om at sluttbrukere får sin digitale post fra det offentlige i en sikker digital postboks på kort sikt. De andre alternativene kan tilfredsstillende dette på sikt, forutsatt at det gjøres en del utviklingsarbeid.

En markedsanalyse viser at markedet for digital postdistribusjon er i støpeskjeen og postforsendelser fra det offentlige utgjør en strategisk viktig del av markedet. Markedet er dessuten preget av nettverkseffekter ved at leverandører som har et stort volum vil ha en fordel i forhold til økt bruk.

Bare alternativ 3 gir brukerne valgmulighet på kort sikt. Men dette alternativet vil trolig gi dårligere betingelser enn kjøp fra én leverandør (alternativ 2). På lengre sikt vil trolig konkurransen være bedre med bruk av flere leverandører, fordi det sikrer at flere aktører tilbyr den aktuelle tjenesten.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at en overgang til digitale distribusjonsløsninger er effektivt for samfunnet, den totale gevinsten over 10 år kan bli på om lag fem milliarder kroner. Nettonytten kan bli på over to milliarder i løpet av 10 år for de tre (fire inkludert 1b) alternative løsningene, sammenlignet med basisalternativet. Basisalternativet, som innebærer at det ikke gjøres tiltak for å fremskynde utviklingen, er derfor det minst lønnsomme alternativet for samfunnet.

Det er ingen store forskjeller på de tre alternativene når de prissatte og ikke-prissatte virkningene vurderes samlet siden alternativene er spesifisert relativt likt. I analysen forutsettes det likevel at konkurranse i markedet potensielt vil gi en raskere utbredelse både i forvaltningen og hos sluttbrukere.

Forutsatt en rask beslutning om gjennomføring så vil både alternativ 1 (Altinn) og alternativ 2 kunne realiseres i løpet av et til halvannet år. Alternativ 3 innebærer en noe tyngre anskaffelse og det må derfor påregnes om lag fire til seks måneder lenger tid før dette alternativet kan være fullt operativt.

Det er knyttet stor usikkerhet til utbredelsestakt og risiko ved de ulike alternativene. Det er også knyttet en rekke forutsetninger til de analysene som er gjort i dette arbeidet. *Men siden alternativ 3 sannsynligvis gir høyest nytte totalt sett, så anbefaler vi at det arbeides videre med å gjennomføre alternativ 3.*

2 Innledning

2.1 Mandat

I Difis tildelingsbrev for 2012 er mellom annet følgende oppgave gitt:

Difi skal innen 1. juni kvalitetssikre og detaljere et kortsiktig løsningskonsept for felles digital postkasse, og utrede de økonomiske og administrative konsekvensene for statlig forvaltning.

For et kortsiktig løsningskonsept er det tatt utgangspunkt Rapport 2011:7 "En felles meldingsboks" (meldingsboksrapporten) hvor det ble anbefalt at man i første omgang tar i bruk meldingsboksen i Altinn som felles meldingsboks for offentlig sektor (digital postboks).

2.2 Bakgrunn

2.2.1 Tidligere utredninger og anbefalinger

En felles meldingsboks er første gang foreslått i forbindelse med Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) "Eit informasjonssamfunn for alle"². Der ble arkiv/meldingsboks beskrevet helt kort, men ikke utdypet slik som de andre forslagene til felleskomponenter (jamfør kapittel 7.3.4 i st.meld. 17). Allerede på dette tidspunkt var det utarbeidet funksjonalitet for å sende elektroniske brev til brukerne i både Minside og i Altinn. Bruken var riktignok lav, men løsningene tok høyde for å tilby et sikkerhetsnivå som var høyere enn for vanlig e-post.

Et av forslagene i stortingsmeldingen var å etablere en overordnet IKT-arkitektur for offentlig sektor. Våren 2007 startet dette arbeidet i form av FAOS (felles arkitektur for offentlig sektor) som var et omfattende samarbeid mellom en rekke offentlige virksomheter. I dette arbeidet ble meldingsboks vurdert ytterligere og anbefalt som felles løsning. I vurderingene i FAOS rapporten³ kapittel 5.3.5 ble mellom annet følgende hypoteser formulert:

*"..En felles løsning for meldingsboks vil være langt mer effektiv og kostnadsbesparende enn om alle etater skal etablere tilsvarende løsninger.."
"..Av samfunnsmessige gevinster vil en meldingsboks ha stor verdi for enkeltpersoner sammenlignet med at en person skal ha en meldingsboks i hver virksomhet.."*

I 2008 utarbeidet Rambøll Management en rapport om "offentlig elektronisk meldingsboks"⁴ på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Rambøll tok utgangspunkt i FAOS-rapportens vurderinger og gjorde en ytterligere analyse av behov og løsning. Rambøll sin hovedkonklusjon er som følger:

² FAD, 2006

³ Rapport fra arbeidsgruppe til FAD, 2007

⁴ Rambøll Management, 2008

„Etter Rambøll Managements vurderinger, basert på intervjuer av sentrale tjenesteleverandører, eksisterer det et stort behov og potensial for en felles offentlig elektronisk meldingsboks, både blant tjenesteytere (virksomheter) og brukerne (innbyggere).“

I 2011 fikk Difi i oppdrag fra FAD å utrede en løsning for utveksling av meldinger mellom offentlige virksomheter og brukerne. I rapporten fra utredningen (Difi-rapport 2011:7) konkluderte Difi med at man på kort sikt burde satse på å øke bruken av meldingsboksen i Altinn og at man på lenger sikt burde legge til rette for at brukerne selv valgte hvilken sikker postboks de ville benytte. Altinn skulle i det langsiktige konseptet fungere som meldingsformidler mellom offentlige virksomheter og brukernes postbokser.

Når Difi gjorde sin utredning hadde Posten etablert sin digitale postkasse, Digipost. I tillegg var det klart at eBoks, som benyttes av den danske stat, ville etablere seg i Norge. Dette gjorde at det nå forelå nye løsningsalternativer som måtte vurderes. En av forutsetningene som ble tatt var at staten skulle kunne sende digitale brev til de kommersielle leverandørene kostnadsfritt, da det ble antatt at verdien av å øke bruksvolumet ville bidra til at de kommersielle løsningene ble mer attraktive for brukerne. Hypotesen var at høyere bruk ville medføre mer salg av andre tjenester som privat arkiv, lagringsplass for ulike typer filer, betalingsløsninger m.m.

FAD sendte Difi-rapporten på høring i 2011⁵. Høringsinstansene stilte seg positive til et felles initiativ knyttet til elektronisk meldingsboks, og de fleste stilte seg også bak anbefalingene i rapporten fra Difi. Det ble likevel uttrykt en del bekymringer knyttet til Altinn og det regime som ligger til grunn for forvaltningen av løsningen. Flere kommuner og enkelte statlige virksomheter ga uttrykk for dette. Brønnpøysundregistrene selv er positive til forslaget og til at det kan etableres en egen postboks-tjeneste utenfor Altinn-regimet, men ved bruk av Altinns meldingsboks.

2.2.2 Regjeringens digitaliseringsprogram

I Regjeringens digitaliseringsprogram "På nett med innbyggerne" planlegges det at innbyggere og bedrifter skal få post fra forvaltningen i én sikker digital postkasse. Det tas sikte på at digital post blir obligatorisk for bedrifter. Innbyggere og bedrifter skal kunne registrere sine ønsker for hvordan de foretrekker å bli kontaktet av forvaltningen. Kontaktinformasjon som e-post og mobiltelefonnummer skal brukes til å varsle når det kommer post i den digitale postkassen og til å sende enkel, ikke sensitiv informasjon. Kontaktinformasjonen skal samles på ett sted. På den måten slipper brukerne å oppgi e-postadresse og mobiltelefonnummer flere ganger til ulike deler av forvaltningen.

⁵ Høring – Rapport om felles meldingsboks (FAD 2011)
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/horinger/horingsdokumenter/2011/horing-meldingsboks/horingsbrev.html?id=661325>

For personer planlegges det å etablere et register for kontaktinformasjonen i tilknytning til kontaktinformasjonen som i dag ligger i ID-porten⁶. Det vil kunne være aktuelt senere å vurdere en integrering med folkeregisteret. For organisasjoner er det tenkt at ELMA⁷ skal tilby registertjeneste for varslingsadresse og eventuelt postboksadresse.

Digitaliseringsprogrammet skisserer en del overordnede målsetninger for digitalisering av offentlig sektor:

1. Den statlige forvaltningen så langt det er mulig, skal være tilgjengelig på nett,
2. nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv,
3. en digital forvaltning skal gi bedre tjenester,
4. digitalisering av forvaltningen skal bidra til å frigjøre ressurser til områder hvor behovet er stort.

I tillegg har regjeringen som ambisjon at Norge skal ligge i front internasjonalt i å utvikle en digital forvaltning.

2.3 Sentrale begrep

I dette dokumentet benyttes en del begrep som må forstås i dokumentets kontekst. Konseptet som beskrives har vi valgt å kalle **sikker digital postbokstjeneste** (SDP-tjeneste), konseptet er nærmere beskrevet i kapittel 3.2.

Løsningskonseptet **sikker digital postbokstjeneste** er benevnelsen på tjenester som utføres for å ta imot meldinger fra avsendervirksomheter og sørge for at meldingen gjøres tilgjengelig i riktig sluttbrukers sikre digitale postboks, det vil være mottak av melding, tilgjengeliggjøring for sluttbruker og varslingsom post til disse på eksempelvis SMS eller e-post, samt eventuelle kvitteringer til avsender. **Postboks** (eller postkasse) er den delen av tjenesten som gir sluttbrukeren (innbyggere og bedrifter) tilgang til meldinger som er sendt til dem, dvs. at de har sin egen sikre digitale postboks. Sikker digital postboks er synonymt med sikker digital postkasse.

Det er gjennomgående benyttet postboks i dette dokumentet siden vi ønsker å synliggjøre sikkerhetsaspektet. En postboks må låses opp med brukerens private nøkkel. Den sikre digitale postbokstjenesten i Altinn er omtalt som "meldingsboksen" eller "meldingstjenesten". Meldingstjenesten er det offisielle navnet på postbokstjenesten i Altinn.

⁶ ID-porten er en felles autentiseringsløsning til offentlige tjenester på nett. Løsningen er forvaltet av Difi.

⁷ ELMA = Elektronisk mottaker- og adresseregister. Register over digital kontaktinformasjon for organisasjoner. Registeret skal etableres av Difi og trolig Brønnøysundregistrene i 2012-2013 og skal være en støttefunksjon for elektronisk kommunikasjon med og mellom enheter registrert i Enhetsregisteret.

Sikker digital postboks-tjeneste, postboks-tjeneste eller SDP-tjeneste er synonyme betegnelser som vi bruker omhverandre i dokumentet. Når postboks eller postkasse benyttes så siktes det til brukerens sikre digitale postboks.

Avsendervirksomhet er i denne sammenheng en offentlig virksomhet som sender meldinger til SDP-tjenesten (er i andre sammenhenger også omtalt som tjenesteeier eller dokumentutsteder).

Dersom det legges til rette for å benytte flere postboks-tjenester slik at brukerne kan velge mellom ulike postbokser, så vil det være behov for en meldingsformidler. **Meldingsformidleren** skal primært styre trafikken mellom offentlig virksomheter og den postboks-tjenesten som brukeren har valgt, slik at meldingene kommer til riktig sted. Videre vil meldingsformidleren sørge for at avsendervirksomhetene kun får ett tilknytningspunkt å forholde seg til.

Den sikre digitale postboks-tjenesten skal benyttes til å sende **digitale dokumenter**. Disse kan defineres som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er tilgjengelig digitalt som **meldinger** fra avsendervirksomhet til postbokseiere. En melding består av et eller flere digitale dokument som oversendes gjennom digital transport fra en avsender til et mottakersted der det blir tilgjengelig for mottaker.

En **innsynstjeneste** er en tjeneste der brukeren gjøres kjent med informasjon som er relevant for hans saksforhold overfor en offentlig virksomhet på en sikker måte, gjennom virksomhetens portal eller lignende. I en innsynstjeneste har ikke brukeren kontroll med innholdet. Det vil si at brukeren ikke kan slette, arkivere, videresende osv. etter eget ønske. I en sikker digital postboks er det en forutsetning at brukeren har kontroll på innholdet.

En **dyplinke** er en lenke som peker til en spesiell side, et spesielt dokument eller en spesifikk tjeneste hos en virksomhet.

2.4 Innretning og metode

Vi har tolket mandatet slik at vi skal svare på to hovedproblemstillinger:

1. Kan meldingsboksen i Altinn benyttes som felles sikker digital postboks-tjeneste for hele offentlig sektor, og hvilke konsekvenser vil dette ha for offentlige virksomheter som skal ta tjenesten i bruk og for brukerne av disse virksomhetene?
2. Hvilke alternativer til Altinn eksisterer og hvilke konsekvenser vil det ha for offentlige virksomheter som skal ta tjenesten i bruk og for brukerne av disse virksomhetene?

For å svare på den første problemstillingen så er det gjort en grundig vurdering av funksjonaliteten i Altinn basert på en generisk kravspesifikasjon som er utarbeidet for en sikker digital postboks-tjeneste. Videre er det utarbeidet estimater for kostnader til forvaltning av tjenesten og kostnader som videreutvikling vil medføre. I tillegg er det gjort en overordnet vurdering av risiko og usikkerhet

knyttet til å ta i bruk Altinn som sikker digital postboksstjeneste. Dette arbeidet er gjort i samarbeid med Brønnøysundregistrene (Brreg).

For å belyse den andre problemstillingen (markedsalternativet) så er det gjort en markedsanalyse. Denne er basert på at aktuelle leverandører har gjort en vurdering av hvordan de imøtekommer en overordnet behovsbeskrivelse for offentlig sektor. I tillegg er det gjort kvalitative intervjuer med leverandørene om leveransemodell, pris og prismodell, funksjonalitet i løsningene, teknologi m.m. De mest aktuelle leverandørene er intervjuet i flere runder. Markedsanalysen er utarbeidet med bistand fra Oslo Economics (OE).

Basisalternativet er situasjonen i dag og representerer forventet utvikling uten at det gjennomføres tiltak på sentralt hold. Det er likevel tatt høyde for tiltak som allerede er planlagt eller igangsatt, og at virksomheter eller sektorer selv kan gjennomføre tiltak på selvstendig initiativ.

Tre hovedalternativer til basisalternativet er vurdert:

- 1: Økt bruk av postboksstjenesten i Altinn, med eventuell videresending til andre kommersielle postboksstjenester på sikt (1b).
- 2: Privat monopol basert på at det gjøres en anskaffelse i markedet av en felles sikker digital postboksstjeneste for offentlig sektor.
- 3: Et markedsalternativ med anskaffelse av en meldingsformidler og flere postboksstjenester som brukerne kan velge mellom.

Med utgangspunkt i estimater fra Brreg og prisinformasjon fra markedsanalysen, nyttevurderinger basert på innspill fra sentrale aktører i forvaltningen, vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene for forvaltningen, så er det utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse som vurderer nytte og kostnad ved de ulike alternativene, sett opp mot basisalternativet (0-alternativet). I tillegg er det gjort en analyse av ikke-prissatte effekter.

Sentrale juridiske problemstillinger knyttet til anskaffelse og konkurranserett er vurdert av Wikborg Rein. De juridiske vurderingene knyttet til behandlingsgrunnlag og -ansvar er drøftet med Datatilsynet.

I arbeidet med utredningen i Difi-rapport 2011:7 (meldingsboksrapporten) ble det gjennomført møter med representanter for ulike interessentgrupper. Det ble avholdt ni innledende møter med ulike interessenter hvor målet var å få en så god oversikt over området som mulig (Datatilsynet, Bergen kommune, Helse-direktoratet, Husbanken, Lånekassa, NAV, Skatteetaten, Brønnøysundregistrene (Altinn) og Difi (Minside).

I neste fase ble det gjennomført ti arbeidsmøter, i hovedsak med enkeltvirksomheter (Domstolsadministrasjonen, Sør-Trøndelag tingrett, Helse Sør-Øst, Kristiansand kommune, Lyngdal kommune, Mattilsynet, Statens innkrevingsentral, Statens kartverk, Statens pensjonskasse, Utdanningsdirektoratet og Seniornett). Deltakerne i arbeidsmøtene har uttalt seg både på vegne av egen virksomhet og som privatpersoner.

Arbeidsmøtene hadde som mål å identifisere konkrete behov knyttet til en felles meldingsboks. Nær 700 behov ble identifisert på møtene. Disse behovene ble systematisert, aggregert opp til et overordnet nivå og benyttet til å utlede funksjonelle krav til en felles meldingsboks.

I kravspesifikasjonsarbeidet som ligger til grunn for denne rapporten så er det tatt utgangspunkt i meldingsboksrapporten og de funksjonelle kravene den identifiserte, samt relevante synspunkt fra høringsuttalelsene. Spesielle problemstillinger ble identifisert og det ble gjennomført en workshop med representanter fra flere virksomheter. Deltakere her var Skattedirektoratet, NAV, Helsedirektoratet, Vernepliktsverket, Riksarkivaren, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Bergen Kommune, Brønnøysundregistrene og Difi. Resultatet fra workshopen ble analysert og kravspesifikasjonen ble utarbeidet og kvalitetssikret i en intern prosess i Difi. Sentrale behov ble i den prosessen også avstemt med representanter fra innbyggere og organisasjoner (Forbrukerrådet, Seniornett og Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening).

I markedsanalysen er det gjennomført én til én møter med aktuelle markedsaktører (Digipost, E-boks, Basefarm, Protectoria og IKT-Norge). For noen av disse er det gjennomført gjentatte møter. Aktuelle leverandører har fått tilgang til en overordnet behovsbeskrivelse som de har benyttet som grunnlag for å gi vurderinger av sine løsninger.

For å hente inn datagrunnlag til markedsanalysen og den samfunnsøkonomiske analysen så er det gjennomført en Questback undersøkelse som hadde som mål å kartlegge offentlige virksomheters planer for å sende digitale brev til innbyggere og næringsliv. Dessuten ble de bedt om å gjøre vurderinger knyttet til kostnader og nytte ved en slik tjeneste. Undersøkelsen ble sendt til 100 statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner. 50 av disse svarte. I tillegg er det gjennomført møter med sentrale offentlige virksomheter (Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, Statens pensjonskasse, NAV, Bærum kommune og Larvik kommune).

Arbeidet med Altinn-alternativet er forankret i en felles styringsgruppe bestående av oppdragsansvarlig i Difi og oppdragsansvarlig i Brønnøysundregistrene.

Prosjektets mandat og innhold har vært drøftet med FAD på to fagmøter.

2.5 Avgrensninger og forutsetninger

Mandatet i tildelingsbrevet tilsier at det er anbefalingen i Difi-rapport 2011:7 det skal tas utgangspunkt i når vi skal *"kvalitetssikre og detaljere et kortsiktig løsningskonsept for felles digital postkasse, og utrede de økonomiske og administrative konsekvensene for statlig forvaltning"*.

I mandatet fra FAD er det lagt til grunn at det i denne omgang skal utredes et kortsiktig løsningskonsept. Vi forutsetter derfor at en vesentlig del av vurderingene er knyttet til hvor raskt løsningen kan gjøres tilgjengelig for forvaltningen og hvor raskt løsningen kan få utbredelse i forvaltningen og hos

sluttbrukerne. Likevel oppfatter vi at de alternativer som vurderes på kort sikt, ikke må være i strid med et alternativ hvor brukeren skal kunne velge selv hvor han vil ha sin digitale post (som skissert i Difi-rapport 2011:7) eller andre alternativer som kan vurderes innført senere.

Difi-rapport 2011:7 foreslo at man på sikt kunne etablere en ordning der Altinn er meldingsformidler på vegne av forvaltningen og at brukerne velger mellom ulike postbokser i markedet. Dette ville medføre at forvaltningen forholdt seg til et grensesnitt og at brukerne fikk all sin digitale post et sted. I rapporten så man for seg at det ikke ville påløpe kostnader for forvaltningen ved en slik videresending. Dette arbeidet har ikke gitt grunnlag for å verifisere den antakelsen. Dette fordi det både i høringene og i markedsanalysen er gjort klart at det ikke er grunnlag for en forretningsmodell hvor forvaltningen ikke betaler for å levere brev i den digitale postboksstjenesten som er levert av kommersielle leverandører.

Med bakgrunn i mandatet gitt i tildelingsbrevet så er det gjort en langt grundigere analyse av Altinn enn de andre alternativene. Dette skyldes at Brønnøysundregistrene har kunnet vurdere meldingsboksen i Altinn opp mot kravspesifikasjon for felles sikker digital postboksstjeneste (jamfør vedlegg 1).

De kommersielle leverandørene har av anskaffelsesmessige årsaker ikke fått tilgang til denne kravspesifikasjonen, i stedet er de vurdert med basis i en overordnet behovsbeskrivelse (jamfør vedlegg 5).

Regjeringens politikk på området, slik det framkommer i digitaliseringsprogrammet "På nett med innbyggerne", er tatt som viktige føringer for dette arbeidet.

Digitaliseringsprogrammets punkt 3.3 lyder: *"..tilby innbyggere og næringsliv en digital postkasse hvor de kan motta digital post fra staten på en sikker måte. Den digitale postkassen vil i motsetning til vanlig e-post tilfredsstillende kravene til sikkerhet.."* Med utgangspunkt i dette så har vi forutsatt at all offentlig post som skal distribueres på en sikker måte, skal kunne leveres til innbyggeren eller bedriftens sikre postboks.

Vi har likevel forutsatt at en felles postboksstjeneste uansett vil måtte eksistere ved siden av andre kommunikasjonsløsninger. Efakturaer i nettbanken, vanlig e-post, brev fra skolen på Fronter osv. I tillegg vil det i overskuelig fremtid eksistere innsynstjenester som eksempelvis "Mine Resepter", "Mitt kundeforhold" osv. Dette fordi vi forutsetter at dette trolig vil være mest hensiktsmessig og kostnadseffektivt for både brukerne og forvaltningen. I innsynstjenester tillates ikke brukerne å slette, arkivere, videresende osv. etter eget ønske. Det dreier seg altså om innsyn i virksomhetenes saksbehandling (for eksempel Mine Resepter, Mitt kundeforhold, Dine sider i Lånekassen, Mitt Nav el.l.). I en sikker digital postboks er det en forutsetning at brukeren har kontroll på innholdet.

Sikker digital postboks-tjenesten skal kunne benyttes av offentlige virksomheter til sending av meldinger med enkeltvedtak⁸, taushetspliktig informasjon⁹ eller tilsvarende. I hvilken grad tjenesten skal benyttes til andre meldinger som alternativt kan sendes som vanlig e-post til mottakers selvvalgte e-postadresse, vil bl.a. være et spørsmål der virksomhetene må vurdere kostnadsforskjeller mellom de to alternativene og hva som anses som mest brukervennlig eller ønskelig for mottakerne.

Meldinger der avsender krever meldingskryptering helt fra avsender og frem til endelig mottaker, skal kunne sendes til postboksene når en kostnadseffektiv og brukervennlig løsning for kryptering, dekryptering og visning av slike meldinger er etablert. Inntil en slik løsning eventuelt blir tilgjengelig kan offentlige virksomheter gjøre slik informasjon elektronisk tilgjengelig gjennom dyplenker fra meldinger i den sikre digitale postboksen til spesielle innsynstjenester.

I meldingsboksrapporten (2011:7) ble det tatt utgangspunkt i én felles løsning (eller 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..”*

Selve postboks-tjenesten og de konkrete tjenestene rundt denne kan løses på flere tekniske måter og leveres etter ulike modeller. For å være løsnings- og leverandøruavhengig er det i dette forprosjektet gjennomgående brukt konseptuelle begrep som SDP-tjeneste, postboks og meldingsformidler (jmfør begrepsavklaringer i kapittel 2.3).

Dette betyr at vi ikke har vurdert alternative teknologiske konsepter som for eksempel sikring av transportlaget for vanlig e-post (SMTP over TLS) eller sikring av enkeltmeldinger ved hjelp av for eksempel S/MIME.

Etablering og forvaltning av nødvendige registre for reservasjon og oppdatering av kontaktinformasjon på e-post, sms, mv. ligger utenfor sikker digital postboks-tjenesten og dette prosjektet. Det er likevel et krav at tjenesten skal kunne benytte informasjonen i disse registrene. Disse registrene er enda ikke utviklet og etablert. I analysene har vi forutsatt at disse vil bli etablert i løpet av 2013. En forsinkelse i etableringen av disse vil også forsinke etableringen av en felles postboks-tjeneste og vil dermed redusere nytten.

Dersom det besluttes at staten skal gjøre tiltak for utbredelse av en felles digital postboks-tjeneste, dvs. at andre alternativ enn basisalternativet velges, så er det en klar forutsetning at deler av forvaltningen legges til et sentralt ansvarlig organ. Vi har ikke her gått inn på å vurdere den konkrete lokaliseringen av sentralforvalterrollen og tildeling av oppgavene som følger den. Det er vårt syn at det bør gjøres i oppfølgingen av en beslutning om løsningskonsept.

⁸ enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer (jf. forvaltningsloven § 2b

⁹ [jf. forvaltningsloven § 13](#)

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene for statlig forvaltning så er det her tatt en forutsetning om at kommuner og fylkeskommuner også skal kunne benytte den løsningen som anbefales. Det er også tatt en forutsetning om at kommunene samordner seg for bedre å kunne nyttiggjøre felles IKT-løsninger. Samordningen dreier seg om felles kontaktpunkt mellom sentralt forvaltningsapparat og kommunene. Hvorvidt det er hensiktsmessig med kommunal samordning mot eventuelle kommersielle leverandører forutsettes vurdert i forbindelse med innføringen av valgt løsning.

I den samfunnsøkonomiske analysen (vedlegg 5) forutsettes det at hastigheten på utbredelse av postboks-tjenesten i forvaltningen og bruk av postboks hos brukerne vil ha avgjørende betydning for netto nytten av de ulike alternativene. Det er lagt til grunn at jo flere kommersielle tilbydere jo raskere implementering, så lenge det totale antall tilbydere inkludert Altinn er begrenset til 2-5 tilbydere (jamfør vedlegg 5 kapittel 8.2 Implementeringsrate). Det er stor usikkerhet om implementeringstakten.

Vi har ikke gjennomført en egen risikoanalyse knyttet til informasjonssikkerhet og personvern ved de ulike alternativene. Det er vår forutsetning så langt at det er virksomhetene som skal ta løsningen i bruk som må gjøre sine risikovurderinger basert på verddivurdering av den informasjonen som sendes til brukerens postboks. I kartlegging av behov og krav så har vi tatt forutsetning om at de virksomhetene som har vært involvert, har basert behovene og kravene på en slik risikovurdering.

I utarbeidelse av de krav som stilles til tjenesten så er det tatt utgangspunkt i forslag til endringer i forvaltningsloven med eforvaltningsforskriften slik dette fremkommer i digitaliseringsprogrammet (jamfør punkt 3.8). Disse er lagt til grunn som forutsetninger for dette arbeidet, med den forutsetning at disse endringene enda ikke er vedtatt.

Med den korte tiden som er stilt til rådighet for prosjektet (i praksis mindre enn fem måneder) er det tatt forutsetning om at noen oppgaver som ikke er gitt i mandatet, men som hører naturlig til et slikt arbeid ikke vil bli gjennomført i denne omgang. Det må avklares i dialogen mellom FAD og Difi om, og eventuelt når, disse skal gjennomføres. Disse er:

- Finansieringsmodell.
- Utbredelsesstrategi.
- Prismodell og avtalestruktur.
- Eventuell anskaffelsesstrategi.
- En samlet vurdering av risiko og sårbarhet knyttet til informasjonssikkerhet.
- Nærmere vurdering av det rettslige grunnlaget for behandlingen.
- Anbefaling til konkret lokalisering av sentralforvalterrollen.
- Nærmere vurdering av felles tjeneste for utskrift og konvoluttering.

I skrivende stund pågår det flere relevante arbeider som vil ha betydning for beslutningen om hvilken løsning som skal legges til grunn for etablering av felles sikker digital postboks-tjeneste for offentlig sektor. Det gjøres et arbeid med ny strategi for Altinn, Cap Gemini skal gjøre en gjennomgang og analyse av systemarkitekturen i Altinn, en departementssammensatt arbeidsgruppe gjør en nærmere vurdering av hvordan felleskomponenter skal styres og organiseres, en vurdering av felles organisering av administrative støttefunksjoner for staten og en vurdering av samordning av IKT-funksjonene for kommunene. Det har av naturlige årsaker ikke vært mulig å legge disse arbeidene til grunn for dette prosjektet.

2.6 Leseveiledning

Kapittel 2 gjør greie for dette arbeidets mandat, sentrale avgrensinger og forutsetninger, samt bakgrunnen for arbeidet.

I kapittel 3 gjøres det nærmere greie for konseptet sikker digital postboks-tjeneste. Det gjøres greie for sentrale krav og gis en generell beskrivelse av løsningskonseptet og en skisse til en mulig IT-arkitektur. Videre drøftes forvaltningsmodell og forhold knyttet til utbredelse. Til slutt i kapittelet vurderes relevante rettslige problemstillinger.

I kapittel 4 er de ulike alternativene vurdert i forhold til konsekvenser for brukerne, økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen og kost-nytte.

I kapittel 5 summerer vi opp hovedfunnene i markedsanalysen, før den samlede vurderingen i den samfunnsøkonomiske analysen gjengis. Til slutt i dette kapittelet gjengis Difis konklusjoner og anbefaling til videre arbeid.

3 Sikker digital postboks tjeneste – overordnet beskrivelse

3.1 Overordnet beskrivelse av konseptet

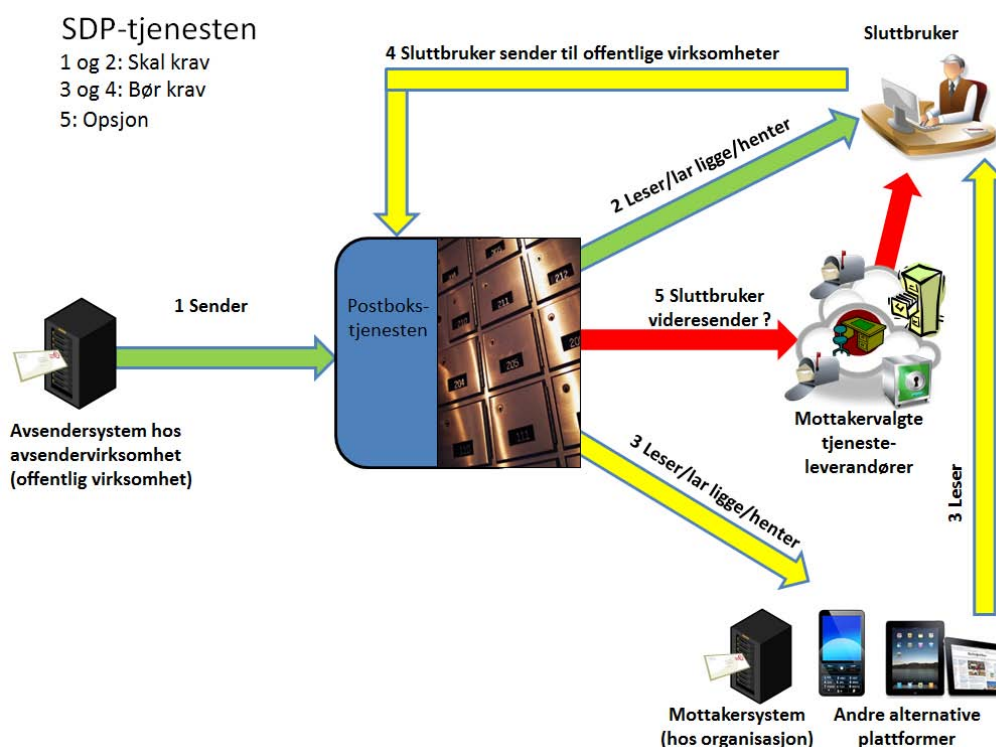
Det overordnede behovet som skal dekkes er at offentlig post (brev/meldinger) på en sikker måte kan distribueres digitalt til alle typer mottakere. Det vil si private husholdninger, bedrifter og andre offentlige virksomheter.

Offentlige virksomheter og eventuelt de som utfører tjenester på oppdrag fra dem, skal på en effektiv og sikker måte kunne sende meldinger til innbyggere og organisasjoner til en felles sikker digital postboks-tjeneste (SDP-tjenesten). Denne tjenesten skal ha gode system, rutiner og mekanismer som ivaretar meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Tjenesten skal tilby mottakerne (sluttbrukerne) av meldingene effektiv og sikker tilgang til sine meldinger gjennom web grensesnitt mot sine postbokser. Tjenesten skal kunne varsle sluttbrukeren på SMS eller e-post om nye meldinger i postboksen. Som det framgår av figur 1 så kan tjenesten også benyttes til å ivareta maskinell oversendelse av meldinger fra et fagsystem i avsendervirksomhet til mottakers fagsystem.

Sluttbruker kan etter eget ønske slette mottatte meldinger, eller la disse bli liggende lagret i postboksen. Han bør også kunne lagre mottatte meldinger/dokument på egen pc, server eller annen plattform og kunne skrive ut digitale dokument som er egnet for utskrift. Det kan være ønskelig at sluttbruker kan videresende mottatte meldinger til selvvalgte e-postadresser.

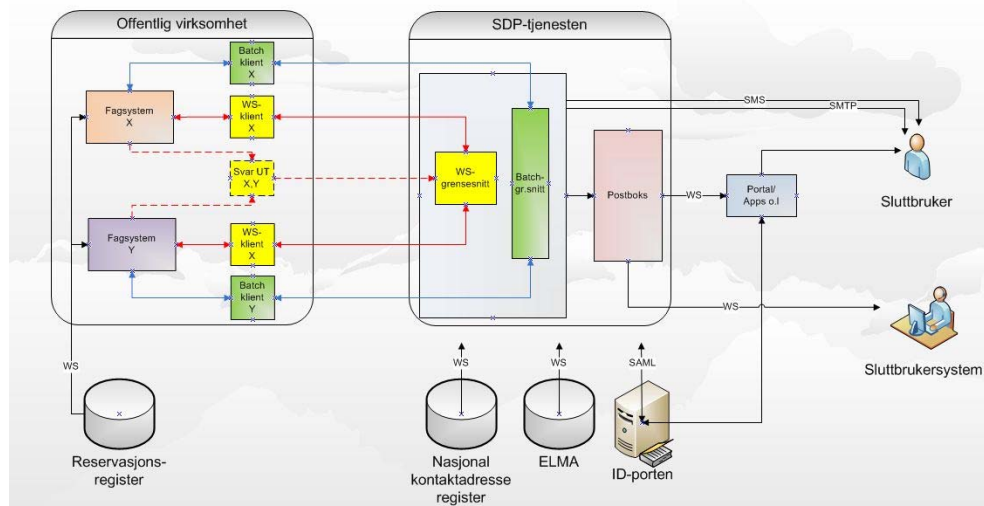
Postboks-tjenesten skal kunne gi offentlige virksomheter digital kvittering på om meldinger de har sendt er levert, åpnet eller eventuelt videresendt. Det er ønskelig at postboks-tjenesten også kan tilby sluttbrukerne en mulighet til å sende meldinger til offentlige virksomheter på en sikker måte



Figur 1: Overordnet beskrivelse av SDP-tjenesten (jf. kravspesifikasjonen vedlegg 1)

3.2 Overordnet beskrivelse av arkitektur

Figuren under (figur 2) viser hvordan samspillet mellom SDP-tjenesten og de (øvrige) eksterne systemer er tenkt løst på et konseptuelt nivå. Dette handler i stor grad om hvordan virksomheter på avsendersiden skal kunne integrere sine fagsystemer med tjenesten. Hvordan kommunikasjon med sluttbrukersiden skal foregå og hvilke grunndataregistre som vil være en del av denne arkitekturen, er også synliggjort i denne beskrivelsen.



Figur 2: Overordnet arkitekturbeskrivelse

Før virksomheten sender ut en melding, må det sjekkes om mottaker har reservert seg mot elektronisk kommunikasjon eller ikke. For å kunne utføre denne typen oppslag, må virksomhetens fagsystem være integrert med det fremtidige *reservasjonsregisteret*. Integrasjonsgrensesnittet mot dette registeret vil antageligvis være web service basert.

Når oppslag mot reservasjonsregisteret er utført og det er avklart at mottaker ikke har reservert seg, kan virksomheten sende meldingen til SDP-tjenesten. Dette forutsetter at fagsystemet har etablert integrasjon mot postboks-tjenesten. For denne typen integrasjon er det identifisert to typer grensesnitt. Disse er web service grensesnitt (sanntid) og batchgrensesnitt (satsvis). Hvilken type grensesnitt en avsendervirksomhet velger å bruke, vil til en viss grad være avhengig av virksomhetenes behov.

Generelt kan man si at web service grensesnittet vil være mest egnet for virksomheter som har behov for å sende ut enkeltmeldinger. For store masseutsendelser eller meldinger med mye data, vil batchgrensesnittet være mest hensiktsmessig. Det er tenkt at virksomhetene etablerer klienter som kommuniserer med fagsystemet og SDP-tjenesten. Ofte vil standardsystemer som for eksempel sak/arkiv- og økonomisystemer ha egne klienter som er tilrettelagt for kommunikasjon med SDP-tjenesten som virksomhetene eventuelt kan ta i bruk.

Det kan tenkes at noen virksomheter vil ha behov for å etablere integrasjon med begge grensesnittene. En virksomhet kan også ha flere fagsystemer som skal integreres med SDP-tjenesten. I slike tilfeller må det etableres integrasjon med web service, batch eller begge grensesnittene for hvert fagsystem. Integrasjon med reservasjonsregisteret kommer i tillegg.

Det er tatt noen initiativ til å utvikle grensesnittet hos virksomhetene som felleskomponenter, eksempler på dette er "SvarUt" som Bergen kommune har benyttet og Message Exchange Altinn (MXA) som er utviklet av Visma i samarbeid

med Patentstyret og NVE. Flere virksomheter, spesielt i kommunesektoren kan gjenbruke «Svar ut» komponenten siden denne er utviklet og tilrettelagt IKT-arkitekturen i kommunesektoren. Forutsatt at «Svar ut» har støtte for de mest brukte fagsystemene i kommunesektoren, vil denne komponenten være et godt alternativ for mange virksomheter. Message Exchange Altinn (MXA) er utviklet for bruk mot Altinn. Det er ikke gjort noe utredning av «Svar Ut» eller «MXA» i dette prosjektet, og følgelig kan det være usikkerhet knyttet til bruk av komponentene. Muligheten for slike komponenter er likevel synliggjort i skissen. Slike komponenter vil sannsynligvis først og fremst være av interesse for virksomheter som har fagsystemer som skal integreres med tjenesten.

Uavhengig av hvilket grensesnitt avsender tar i bruk, vil SDP-tjenesten ved mottak av en melding, gjøre oppslag i et adresseregister. Dette vil være *nasjonalt kontaktadresseregister* for innbyggere eller *elektronisk mottaks og adresseregister (ELMA)* for næringslivet. Når dette er gjort vil meldingen leveres til den riktige postboksen, og et varsel på SMS eller e-post vil bli sendt til sluttbrukeren. SDP-tjenesten vil sende en kvittering tilbake til avsender som bekrefter/avkrefter leveransen.

En sluttbruker kan dermed få tilgang til meldingen i postboksen gjennom en portal eller en annen kanal. For pålogging vil *ID-porten* anvendes som autentiseringsløsning. Sluttbrukersystemer (for eksempel et fagsystem hos en privat virksomhet) vil kunne benytte web service grensesnitt for å få tilgang til meldingen i postboksen.

3.3 Forvaltning av sikker digital postboks-tjenesten

Her beskriver vi en modell for hvordan en felles sikker digital postboks-tjeneste kan forvaltes. Det innebærer en overordnet beskrivelse av roller, oppgaver, ansvarsforhold, prosedyrer og informasjonsflyt som dekker alle sider av forvaltningen av postboks-tjenesten.

For at man skal oppnå en god, kontrollert og kostnadseffektiv styring av virksomhetens forretningstjenester og samlede ressursbruk er det behov for klare forvaltningsmodeller. Disse må dekke både IT-systemer, digitale tjenester og komponenter. Både i virksomhetsarkitekturer, i fellesarkitekturer og i forholdet dem imellom.

I forhold til felleskomponenter i en felles arkitektur omtales gjerne den virksomheten som er ansvarlig for felleskomponenten som **felleskomponentforvalter**. Siden en virksomhets bruk av en felleskomponent må fremgå av virksomhetsarkitekturen vil det ved felleskomponenter og andre fellesløsninger også være naturlig å bruke begrepene **sentralforvalter** og **lokalforvalter**. Sentralforvalter vil være virksomheten som forvalter selve fellesløsningen (som regel felleskomponentforvalter dersom det er snakk om en eller flere felleskomponenter). Lokalforvalteroppgavene vil ligge til den enkelte

virksomhets ansvarlige for bruken av fellesløsningen. Jamfør Difi-rapport 2010:17¹⁰ kapittel 3 for nærmere definisjon av felleskomponent begrepet.

Forvaltning av en IT-løsning kan innholdsmessig inndeles i strategiske, taktiske og operative oppgaver.

Strategiske forvaltningsoppgaver vil oftest innebære langsiktige og overordnede prioriteringer som mål med IT-løsninger, overordnede kvalitetskrav og beslutninger rundt ny type funksjonalitet og ytelse. Kostnader må settes opp mot gevinster, og ansvar for gevinstrealisering må plasseres og følges opp.

Taktiske forvaltningsoppgaver vil normalt innebære å følge opp strategiske beslutninger og klargjøre gevinstpotensialer, kostnader og prioriteringskriterier. Men også oppgaver knyttet til å involvere relevante interessenter, beslutte bruksbetingelser, definere krav til og inngå avtale med driftsleverandør og eventuell databehandler, ta stilling til nye behov, brukerkrav, funksjonelle krav og kostnadsestimat. Videre vil det taktiske nivået ta beslutninger innenfor gitte økonomiske rammer om prioriteringer innen feilretting, funksjonelle og ytelsesmessige forbedringer og endringer i anvendelsesområde mv.

Operative forvaltningsoppgaver skal gjøre grunnarbeidet for og støtte opp under de taktiske forvaltningsoppgavene. Generelt kan vi si at dette dreier seg om **drift** og **vedlikehold** av de ulike IT-løsningene. Ofte vil det omfatte oppgaver som rettighetsforvaltning, oppfølging av driftsavtaler, databehandleravtaler og vedlikeholdsavtaler, brukerstøtte, merkantil oppfølging, opplæring, kunnskaps-spredning/markedsføring og "innsalg" mv.

Drift innebærer normalt teknisk drift av infrastruktur, maskinvare og/eller systemer (proaktiv og reaktiv). Det inngås normalt tjenestenivåavtaler mellom sentralforvalter og lokalforvalter på den ene siden og sentralforvalter og driftsleverandører på den andre siden.

Etter at en IT-løsning er tatt i bruk vil det ofte være behov for mindre utviklingsarbeid i form av feilretting¹¹ og mindre funksjonelle forbedringer. Slikt utviklingsarbeid omtales og kategoriseres ofte som **vedlikehold**.

Brukerstøtte er et begrep som kan inngå i både forvaltning, vedlikehold og drift. Det er uansett en del av forvaltningsansvaret til systemeiere og tjenesteeiere å sikre en helhetlig og god brukerstøtte på både fag, system, tjeneste og driftsnivå. For større eller spesielt kritiske IT-løsninger etableres det gjerne en førstelinjebrukerstøtte som håndterer alle brukerhenvendelser, ofte omtalt som "single point of contact".

¹⁰ Difi, 2010: Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor.

¹¹ Ideelt sett skal potensielle feil fanges opp i utviklingsfasen og i godkjenningsperioden for en IT-løsning slik at en ferdig løsning ikke har feil. I virkeligheten vil imidlertid ukjente eller lavt prioriterte feil kunne slippe igjennom. I tillegg vil endringer i forutsetninger, problemforståelse og bruk kunne skape nye feil.

3.3.1 Lokalt forvaltningsapparat (lokalforvalter)

For at en virksomhet skal kunne ta i bruk en sikker digital postboks-tjeneste så er det en rekke forutsetninger som må være oppfylt. Den mest sentrale forutsetningen er at virksomheten til en viss grad har digitalisert sine arbeidsprosesser. Dette er også en forutsetning for å ta ut de store gevinstene av digitalisering som kommer i tillegg til selve gevinstene av å digitalisere postekspederingen.

Innføring av digitale arbeidsprosesser vil innebære både organisatoriske og tekniske endringer. Ofte vil det dreie seg om at manuelle arbeidsoppgaver faller bort, at det etableres nye oppgaver og roller, at nye registre og IT-løsninger tas i bruk. Dessuten kan slik digitalisering innebære omorganisering. Som følge av dette kan det oppstå nye kompetansebehov. Et godt eksempel på dette er innføring av elektronisk sak/arkiv – løsninger i et offentlig forvaltningsorgan.

I tillegg til å sørge for å ha digitaliserte arbeidsprosesser, må også den enkelte tjenesteeier sørge for teknisk integrasjon mot SDP-tjenesten. Omfanget av dette arbeidet vil avhenge av IT-arkitekturen i den enkelte virksomhet, om IT-løsningene er av nyere dato og om de er hyllevare eller egenutviklet.

I tillegg må alle virksomheter som skal ta i bruk postboks-tjenesten (eller andre fellesløsninger for den saks skyld) utføre følgende oppgaver:

- Avtaleinngåelse og oppfølging av avtaler
- Risikoanalyser knyttet til informasjonssikkerhet
- Gevinstplanlegging og realisering
- Etablering, drift og vedlikehold av tekniske grensesnitt mot lokale IT-løsninger

3.3.2 Sentralt forvaltningsapparat (sentralforvalter)

En sentralforvalter er en forutsetning for én felles sikker digital postboks-tjeneste som skal brukes som en fellesløsning. Det nøyaktige innholdet i rollen er avhengig av hvordan postboks-tjenesten realiseres, hvilken anskaffelsesform som velges og oppgavefordelingen mellom sentralforvalteren og lokalforvalterne.

Vi anbefaler at følgende oppgaver uansett bør sentralforvalters ansvar:

- **Strategisk forvaltning** av SDP-tjenesten for å ivareta helhet og sammenheng.
- **Taktiske og operative** oppgaver som forutsetter samordning (for eksempel oppfølging av brukergrupper, dialog med interessenter, fastsette bruksbetingelser, vurdere behov, brukerkrav osv.).
- Sørge for **teknisk drift** av felleskomponentene i løsningen.
- Sentral **brukerstøtte**.

Sentralforvalter er innkjøpssentral for hele offentlig sektor og vil basere seg på strategiske vurderinger når de operative og til dels de taktiske oppgavene eventuelt anskaffes i markedet.

SDP-tjenesten vil ha en stor og heterogen brukermasse. En velfungerende brukerstøtte vil derfor være særlig viktig. For brukerne vil postboksen være en del av et større bilde, hvor også andre felleskomponenter og den enkelte virksomhets saksbehandling inngår. Sluttbrukerne vil derfor kunne ha behov for flere ulike typer bistand.

Det er effektivt både økonomisk og kompetansemessig at brukerstøtten for fellesløsninger håndteres sentralt. Av hensyn til brukervennlighet bør det også vurderes om brukerstøtten for ulike felleskomponenter bør samordnes, eller gis et felles kontaktpunkt, slik at brukerstøtten blir enklere og mer helhetlig å forholde seg til for brukeren. Ansvar for brukerstøtte knyttet til innhold i mottatte brev, vil ligge lokalt hos den enkelte tjenesteeier.

Fremstillingene over reflekterer kun fordeling av forvaltningsoppgaver der det eksisterer en sikker digital postbokstjeneste for hele offentlig sektor. Fordelingen av forvaltningsoppgaver vil se annerledes ut i et basisalternativ, hvor man ikke har en klart definert sentralforvalter. I et slikt alternativ vil lokalforvalterne selv håndtere både strategiske, taktiske og operative oppgaver.

Vi har ikke her gått inn på å vurdere den konkrete lokaliseringen av sentralforvalterrollen. Det er vårt syn at det bør vurderes som en oppfølging av en beslutning om løsningskonsept.

Men vi vil peke på at den organisatoriske plasseringen av sentralforvalterrollen kan gjøres på flere ulike måter:

1. Hos en eksisterende virksomhet som har et slikt nasjonalt ansvar i dag
2. Hos største tjenesteeier
3. Hos en ny virksomhet som opprettes med formål om å forvalte felleskomponenter

Det er en rekke momenter som må vurderes når plasseringen av sentralforvalterrollen gjøres. Eksempler på slike momenter er tidsaspektet ved selve etableringen og nødvendige etableringskostnader, potensial for synergi og stordrift, gjenbruk av eksisterende kompetanse, tilstrekkelig oppmerksomhet i forvaltningen og lydhørhet overfor tjenesteeiere. I alle tilfeller må den organisatoriske plasseringen av sentralforvalterrollen sees i sammenheng med løsningsalternativene.

3.4 Utbredelse

Den samlede samfunnsøkonomiske nytten av dette tiltaket vil være avhengig av utvikling i volumet av digitale brev som sendes i den digitale postbokstjenesten. Dette dreier seg altså om hvor raskt forvaltningen og dens brukere vil ta i bruk sikker digital post.

Den viktigste faktoren som påvirker utbredelsen i forvaltningen er altså graden av digitalisering internt i virksomhetene. I tillegg vil det ha betydning i hvilken grad virksomheten har etablert andre digitale tjenester rettet mot sluttbrukere. Høy

grad av digitalisering vil sannsynligvis ha stor betydning for virksomhetenes evne til å ta i bruk sikker digital post for distribusjon av dokumenter til sluttbrukerne.

Digitaliseringsgraden henger ofte sammen med virksomhetens strategisk fokus på digitalisering som virkemiddel. Difi-rapport 2011:3¹² om hinder for digitalt førstevalg viser at både ledelsesfokus og kompetanse er viktig for digitalisering.

Virksomhetens kontroll med sin informasjon og behandlingen av denne vil også ha betydning. En god verdivurdering av informasjon og bevissthet i forhold til krav til informasjonssikkerhet for distribusjon av ulike typer informasjon i ulike kanaler, vil medføre at virksomheten lett kan gjøre en vurdering av hvilke dokumenter som kan sendes til en sikker digital postboks-tjeneste.

Det er selvsagt også slik at erfaring med en sikker digital postboks-tjeneste og egen anskaffelse kan ha betydning for bruk av en felles løsning. Enkelte offentlige virksomheter har allerede tatt løsninger i bruk.

Det vil også være viktig for selve implementeringen at det finnes komponenter i fagsystemene i form av web service klienter eller batchklienter som kan ivareta kommunikasjonen mellom fagsystemer (eksempelvis standard sak/arkiv systemer) og den sikre digitale postboks-tjenesten. Dersom slike grensesnitt er ivaretatt så vil det være enkelt for virksomhetene å ta postboks-tjenesten i bruk.

Selv om virksomhetene tar i bruk løsningen så vil ikke nytten komme dersom brukerne ikke benytter seg av postboksen sin. Dersom mange reserverer seg, eller at mange brukere ikke åpner posten sin, så kan det stilles spørsmål ved nytten av løsningen. Ikke minst må man da vurdere mekanismer som for eksempel gjentatte varsler og i noen særskilte tilfeller utskrift og utsending i ordinær postgang dersom sluttbrukerne ikke åpner viktig post.

For at SDP-tjenesten skal få fotfeste hos forvaltningens brukere så er viktige faktorer mellom annet at sluttbrukerne

- har tillit til og aksepterer å bruke postboksen,
- oppgir nødvendig kontaktinformasjon,
- får en positiv opplevelse av brukergrensesnitt og oversikt over hva de mottar hvor,
- opplever at postboksen er tilgjengelig, både mht. tid og kanal.

Selve løsningskonseptet og forvaltningen av løsningen vil også ha betydning for utbredelse. I et marked som fungerer vil leverandørene ha sterke insentiver for å bidra til utbredelse. I et marked for sikre digitale postboks-tjenester så vil det sannsynligvis være slik at leverandørene vil ta på seg en viss grad av risiko for å bidra til at offentlige virksomheter sender størst mulig volum gjennom løsningene. En leverandør vil på samme måte ha sterke insentiver for å bidra både til at brukerne velger nettopp hans postboks og for at brukerne blir værende.

¹² Difi, 2011: Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter

Det er dermed svært viktig at anskaffelsene som gjøres og de krav og avtaleforhold som legges til grunn, er utformet på en måte som bidrar til leverandørenes insentiver. Det er viktig at leverandørene har direkte kontakt med virksomhetene og samarbeider med disse om digitalisering av virksomhetens post. Mange forvaltningsledd mellom virksomheter som skal bruke den felles digitale postboks-tjenesten og leverandør tar vekk muligheten for et slikt samarbeid og vil kunne være ødeleggende for denne mekanismen. For eksempel kan det i verste fall være særlig ødeleggende dersom en kommune på eget initiativ først må bestille tjenesten gjennom et felles kommunalt forvaltningsorgan, som igjen må bestille hos en statlig sentralforvalter, som i sin tur gjør den faktiske bestillingen hos leverandøren.

Hvilke løsninger som er aktuelle, og hvilke leverandører som kan tilby løsningene, avhenger av hvilke krav som stilles i anskaffelsen og hvilken anskaffelsesstrategi som velges. Markedet som det offentlige kan foreta sitt innkjøp i avhenger derfor av hvordan kravspesifikasjonen utformes og valg av anskaffelsesstrategi.

Under visse forutsetninger så kan altså markedet i seg selv til en viss grad bidra til utbredelse. I tillegg så har staten en rekke virkemidler som også kan settes inn for å bidra til at utbredelsen i offentlige virksomheter og dermed bidra til at nytten av tiltaket øker. Eksempler på dette er:

- Pliktig innføring regulert med hjemmel i forskrift eller rundskriv
- Sentralfinansiering av lokal innføring m.v.
- Pålegg og rapporteringsplikt i linjen

Det er en forutsetning for alternativene som er basert på anskaffelse i markedet (2 og 3) at det gis en føring til statlige virksomheter om å benytte den anskaffede løsningen. Dersom det besluttes å gjennomføre en anskaffelse i markedet så er det forutsatt at det ikke blir noen stor utbredelse i bruk av Altinn-postboksen. Dette er også forutsatt i implementeringstakten som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen.

3.5 Sentrale rettslige forhold

Behandlingsgrunnlag og ansvar

I digitaliseringsprogrammets punkt 3.3 slås det fast at alle innbyggere og bedrifter skal få en sikker digital postkasse hvor de kan ta i mot digital post fra staten med mindre de har reservert seg mot digital kommunikasjon. Staten skal med andre ord sørge for at innbyggere og bedrifter har en slik postboks tilgjengelig, realisert enten gjennom økt bruk av Altinn eller gjennom en ny anskaffelse.

I forslag til endring av eforvaltningsforskriftens § 8 legges det til grunn at brukerne skal varsles om digital post i den sikre digitale postboksen. I utgangspunktet skal kontaktinformasjonen som registreres i ID-porten benyttes som adresseinformasjon for slik varsling. Det sannsynlige behandlingsgrunnlaget for varsling om brev i postkassen er at brukeren aktivt har godkjent at kontaktinformasjonen kan benyttes til slik varsling.

Personopplysningsloven plasserer behandlingsansvaret på den som bestemmer formålet med og hjelpemidlene for en behandling av personopplysninger, jf. pol § 2 nr 4.

Den behandlingsansvarlige er etter personopplysningsloven den som bestemmer formål og virkemidler ved behandling av personopplysninger. Den behandlingsansvarlige vil, som pliktsubjekt etter personopplysningsloven, også måtte påse at lovens krav etterleves. Ansvaret omfatter all behandling som skjer fram til at opplysningene utleveres til andre behandlingsansvarlige, eventuelt til behandlingsformål som faller utenfor loven (jf. § 3 annet ledd). Både utlevering og innsamling (mottak) av personopplysninger omfattes av lovens begrep "behandling", jf. § 2 nr. 2.

Hvordan ansvaret fordeles mellom ulike aktører er i utgangspunktet opp til aktørene. Hver aktør må imidlertid for sin behandling blant annet sikre at det foreligger et rettslig grunnlag for å behandle personopplysningene. Plasseringen av behandlingsansvaret kan også reguleres i lov.

For meldingsboksen i Altinn er dagens situasjon at avsendervirksomhet (tjenesteeier) er behandlingsansvarlig for meldingene som den sender til brukers meldingsboks. Det er den enkelte virksomhet (tjenesteeier) som er behandlingsansvarlig for personopplysninger lagret i Altinns arbeidsdatabase, servicearkivet m.m. og selvsagt den samlede behandlingen av personopplysningene for de ulike formål. Brønnøysundregistrene har i dag behandlingsansvaret for personopplysninger som er registrert i Altinn sine brukerregistre, autentiseringsløsninger, autorisasjoner m.m.

Det er den enkelte offentlige virksomhet som har ansvaret for sin behandling. Av det følger det at virksomheten selv må vurdere hvilke brev som kan sendes til SDP-tjenesten. Verdivurderinger, risikoanalyser og krav til informasjonssikkerhet blir avgjørende for hvilken kanal som benyttes. Virksomhetene vil da vurdere at noe informasjon kan sendes på vanlig e-post, noe gjøres tilgjengelig i en innsynstjeneste, noe sendes som ordinære papirbrev, noe som rekommanderte sendinger og noe sendes i den digitale postbokstjenesten.

Vurderingene vil være ulike, men først og fremst må brukernes rettssikkerhet ligge til grunn for vurderingen.

Datatilsynet har vurdert Digipost slik denne løsningen framstår i dag og kommet til at store deler av bruken vil falle inn under personopplysningslovens § 3 andre ledd, om behandling av personopplysninger som den enkelte foretar for rent personlige eller andre private formål. I den grad løsningen brukes for næringsøyemed eller på vegne av organisasjoner, vil brukeren eller organisasjoner kunne være behandlingsansvarlig. Digipost opptrer da i hovedsak som databehandler på den behandlingsansvarliges vegne. Digiposts behandlingsansvar er begrenset til behandlingen av enkelte nødvendige opplysninger, som brukerens kontaktinformasjon.

Det er så langt vår vurdering at staten vil være behandlingsansvarlig for den digitale postkassen inntil brukeren eller den virksomhet som har ansvaret for å forvalte løsningen har overtatt ansvaret. I begge tilfeller vil det være en forutsetning at brukeren eller forvalteren har et rettslig grunnlag for behandlingen, eksempelvis at brukerne har samtykket til å benytte den digitale postkassen, eller at behandlingen er hjemlet i lov (og ansvaret plassert).

Dersom brukeren skal ha behandlingsansvaret, vil det være naturlig at brukeren gis gode muligheter til å styre behandlingen av informasjonen som legges i postboksen (slette, kopiere, laste ned, arkivere, videresende osv.). Det er likevel ikke rettslige hindre for at funksjonaliteten i postkassen, herunder brukers styringsmuligheter, er begrenset – det rettslige kravet er kun at rammene fremgår av det rettslige grunnlaget. I den grad behandlingen forankres i et samtykke etter personopplysningsloven vil brukeren alltid ha mulighet til å trekke tilbake samtykket. Da skal også opplysninger som ble lagret med hjemmel i samtykket, slettes.

Datatilsynet er av den prinsipale oppfatning at plikter og rettigheter ved bruk av denne type kommunikasjonstjenester bør reguleres i særskilt lovgivning. Slik det er gjort i Danmark (jamfør Folketingstidende A, lovforslag L 160, Lov om Offentlig Digital Post)¹³.

Videre uttaler Datatilsynet *“..Det å legge til grunn at tjenesten reguleres av personopplysningsloven, hvoretter tjenesteleverandøren har ansvar iht avtaler som databehandler, og hvor det endelige ansvaret påhviler oppdragsgiver er en løsning som har uheldige sider.*

Dette er særlig viktig når slike tjenester skal tilbys privatpersoner (for eksempel DigiPost). Som nevnt vil deler av behandlingen falle utenfor personopplysningslovens virkeområde. Det innebærer at man står igjen med en ren avtalerettslig regulering av forholdet mellom borger og tilbyder. Det kan hevdes at denne type tjenester (sikker kommunikasjon) er av en så stor samfunnsmessig betydning, og er så viktig for den enkelte, at lovgiver bør regulere den. Det er her naturlig å trekke paralleller til både e-komloven og postloven.

Dersom en slik tjeneste skal pålegges privatpersoner kan ikke tilsynet se det annerledes enn at løsningen må reguleres i lov. Behandlingen faller til dels utenfor personopplysningsloven, og det finnes ikke et avtalerettslig alternativ å “falle tilbake på”.

Dette gjelder særlig dersom den enkelte borger ikke gis adgang til å velge hvilken leverandør han ønsker å bruke. I henhold til det alminnelige legalitetsprinsippet er dette et tiltak som griper inn i den enkeltes rett til fri kommunikasjon, og bør derfor hjemles i lov..”

¹³Folketinget Danmark, 2012

<http://www.folketingstidende.dk/samling/20111/lovforslag/L160/index.aspx>

Selv om det kan henføres at siden denne type tjenester er av så stor samfunnsmessig betydning at de bør omfattes av personopplysningsloven, så er det vårt syn at grunnlaget for behandling av digital post bør gjennomgås og vurderes ytterligere. Hovedspørsmålet blir da om behandlingen skal hjemles i lov eller forskrift.

Når er et digitalt brev "kommet fram" til innbyggeren?

Avsendervirksomheter må med rimelig trygghet kunne vite når et digitalt brev er kommet fram til mottaker. Dette er viktig mellom annet for å ivareta plikten til å informere om et vedtak uten ugrunnet opphold (jamfør forvaltningsloven § 27) og for å kunne ivareta klageadgangen ved å fastsette en klagefrist.

Når vedtak sendes på papir så regnes det med at det er kommet fram når vedtaket er lagt i postkassen til mottakeren og vedkommende har fått rimelig tid til å gjøre seg kjent med vedtakets innhold (postgang pluss fire dager). Mottaker har risikoen (ansvaret og ulempen ved tap) etter at brevet er kommet fram til postkassen. Men det er avsender som har risikoen for transporten, derunder at Posten roter bort brevet.

EForvaltningsforskriften § 8 (7) pålegger forvaltningen å benytte papirpost for å sende ut vedtak etter 7 dager dersom brukeren ikke har åpnet den digitale versjonen av brevet, dette selv om brukeren har oppgitt sin elektroniske adresse og uttrykkelig godkjent at denne brukes. Regelen ble vedtatt for å sikre seg mot at brukere samtykket til elektronisk kommunikasjon for deretter ikke å følge opp varsel og meldinger om brev som havnet i den digitale postkassen. Regjeringen foreslår nå å oppheve denne bestemmelsen (jamfør høringsbrev 2.3.2012)¹⁴.

I høringsbrevet vises det til at «kommet frem» skal forstås på samme måte for digitale meldinger som i forvaltningsloven § 29. Det betyr så langt vi kan se at brevet er å anse som «kommet frem» når meldingen er lagt i den digitale postboksen og mottakeren er sendt varsel om dette.

Regjeringen har ikke foreslått endringer i § 8 (5) «Informasjonssystemet skal registrere tidspunktet for når parten har skaffet seg tilgang til enkeltvedtaket [...]». Denne bestemmelsen henger også sammen med 7-dagers regelen, og kravet om at forvaltningen må vite at vedtaket er lest. Hvis «kommet frem» skal bety at mottaker har fått meldingen og er varslet, kan det stilles spørsmål ved om forvaltningen fortsatt behøver å vite når meldingen ble lest. Dersom det skulle oppstå tvil om en melding er kommet frem og en tvist rundt dette, kan det være behov for å ha logger som kan vise dette. Det bør imidlertid være tilstrekkelig at det logges når meldingen og varslet er levert. At varsel er levert bør i utgangspunktet forstås som at varselet er kommet fram til e-postserver eller brukerens mobiltelefon.

¹⁴ Høring - Endring av eForvaltningsforskriften § 8 (FAD 2012)
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/horinger/horingsdokumenter/2012/horing-endring-eforvf/horingsbrev.html?id=673958>

Dette betyr at vi i kravene til SDP-tjenesten baserer oss på at brevet er ”kommet fram” når det er levert til den sikre digitale postboksen og at varsel er sendt. Det betyr videre at forvaltningen får informasjon (kvittering, loggdata el.l) fra leverandør av SDP-tjenesten (databehandler) når dette er gjennomført.

Det er dog klart at sendingstidspunktet ikke er tilstrekkelig som dokumentasjon på at varselet er kommet fram. Man må formodentlig være beredt på at bruker – med rette – kan hevde at varselet ikke er kommet fram, selv om det er sendt. På samme måte som at varsel kan forsvinne i posten.

EØS-rettslige vurderinger ved opprettelse av Sikker Digital Postboks

Wikborg Rein har gjort en vurdering av EØS-regelverket med hensyn til opprettelse av SDP-tjenesten (jamfør vedlegg 6). Vurderingene peker på sentrale regelverk som det må tas hensyn til og vurderes ved innføring av løsningene. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i Forskrift om offentlige anskaffelser¹⁵, EØS-avtalens artikkel 61 (1) om statsstøtte¹⁶ og relevant rettspraksis.

Dersom den digitale postbokstjenesten i Altinn kun tilbys offentlige virksomheter, så vil Brønnøysundregistrene trolig ikke anses å være et foretak i EØS-avtalens forstand og det vil derfor ikke være tale om at Brønnøysundregistrene mottar statsstøtte.

Dersom postbokstjenesten også tilbys private aktører for sending av digitale brev, vil imidlertid Brønnøysundregistrene kunne anses å være et foretak og kan derfor potensielt motta statsstøtte. I så tilfelle må man gjøre tilpasninger som gjør at Brønnøysundregistrene ikke kan sies å motta en økonomisk fordel. Dette må gjøres ved at markedsinvestorprinsippet følges, fortrinnsvis ved at det gjennomføres en anbudskonkurranse i tråd med reglene om offentlige anskaffelser.

I et anskaffelsesrettslig perspektiv vil postbokstjenesten i Altinn kunne benyttes av alle offentlig virksomheter i form av et horisontalt offentlig samarbeid for å oppfylle offentlige oppgaver i fellesskap, med den følge at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse.

Dersom man velger å gjøre en ny anskaffelse i markedet av en felles digital postbokstjeneste (alternativ 2 eller 3) så vil tiltaket ikke anses å være statsstøtte dersom man sørger for at avtalen om levering av SDP-tjenesten ikke innebærer noen økonomisk fordel som leverandøren ikke kunne oppbåret på markedet. Dette antas å være uproblematisk dersom man følger regelverket for offentlige anskaffelser.

¹⁵ FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser
<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20060407-0402.html>

¹⁶ LOV 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.
<http://www.lovdata.no/all/hl-19921127-109.html#A61>

Dersom bare de som er tjenesteeiere i Altinn i dag benytter postboks-tjenesten i Altinn og det i tillegg inngås en rammeavtale med en eller flere tilbydere (alternativ 2 og 3) for alle andre offentlige virksomheter, kan vi ikke se at dette vil reise problemer i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser at disse løsningene operer parallelt. Med det forbehold at det ikke i dagens avtaler med Altinn er begrensninger for dette.

Uansett hvilket av de tre alternativene som velges, må det også vurderes om brukerne av tjenesten kan anses å motta støtte. Dette ser vi på som uproblematisk når det gjelder privatpersoner og bedrifter som mottar post fra det private, så fremt alle får lik tilgang på tjenesten. For virksomhetene som skal sende post kan det imidlertid innebære statsstøtte å få benytte seg av postboks-tjenesten. Dette mulige problemet kan forhindres ved å sørge for at markedsinvestorprinsippet følges (dvs at det tas et markedsmessig honorar), eller ved å sikre at alle virksomheter får lik tilgang på tjenesten slik at selektivitetsvilkåret ikke oppfylles.

Bruken av ID-porten vil, på samme måte som andre verktøy leverandøren vil få tilgang til (kontaktinformasjon, reservasjonsregistre og eventuelt en meldingsformidler i alternativ 3), utgjøre en fordel for leverandøren. Det skyldes at dette er tjenester som det offentlige strengt tatt kunne tatt betalt for bruken av. Leverandøren vil dermed få tilgang på en tjeneste vederlagsfritt, som man ellers i markedet må regne med at de hadde måttet betale for. Dersom leverandøren kan bruke verktøyene også ved levering til andre kunder vil denne fordelene være enda større enn om de kun hadde fått tilgang på verktøyet ved levering for det offentlige. Det samme kan gjelde bruken av Postens adresseregister.

Det at dette i seg selv innebærer en fordel, vil imidlertid ikke automatisk bety at de mottar statsstøtte. Dersom denne fordelene har kommet frem i anbudskonkurransen vil dette ha vært tatt hensyn til og gjenspeilet i leverandørenes tilbud. Da vil avtalen gjøres på markedsmessige vilkår og det vil neppe være et problem statsstøtterettslig.

4 Vurdering av løsningsalternativer

4.1 Basisalternativet (0-alternativet)

4.1.1 Beskrivelse av alternativet.

Basisalternativet er situasjonen i dag og forventet utvikling uten at det gjennomføres sentrale tiltak rettet mot en felles sikker digital postboks-tjeneste. Basisalternativet tar høyde for sentrale tiltak som allerede er planlagt eller igangsatt, og at virksomheter eller sektorer selv kan gjennomføre tiltak.

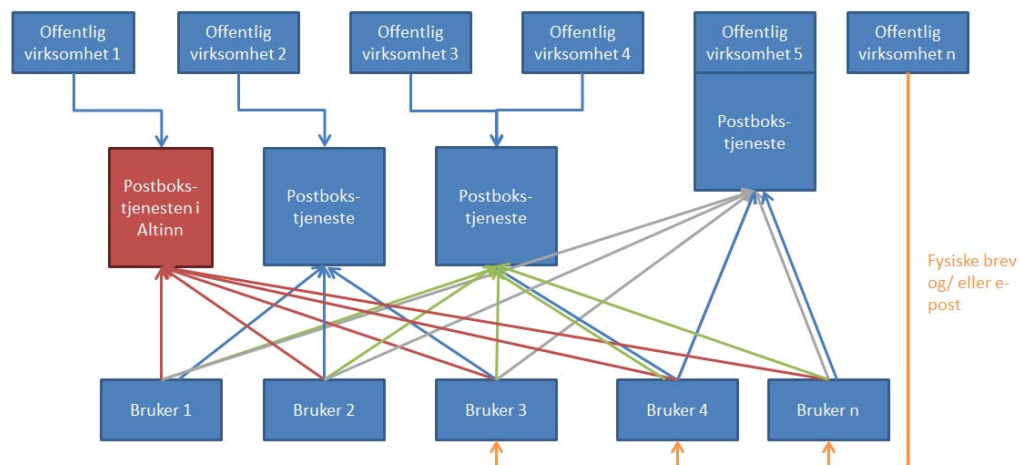
I dag eksisterer det ikke én felles sikker digital postboks-tjeneste for forvaltningen. 38 offentlige virksomheter er tjenesteeiere i Altinn. 12 av disse har tatt i bruk Altinns postboks-tjeneste. Et lavt antall offentlige virksomheter har utviklet egne innsynstjenester som i kombinasjon med varsling på e-post formidler informasjon til mottakere.

Majoriteten av offentlige virksomheter benytter A- og B-post for å sende brev til innbyggere og virksomheter. I tillegg brukes vanlig e-post i stor grad. Av de 50 virksomhetene som svarte på spørreundersøkelsen (jamfør punkt 2.3 over), oppga 44 virksomheter at e-post var en av kanalene som ble brukt til å sende brev. For 36 av disse var e-post den eneste kanalen i tillegg til A- og B-post.

Kommersielle leverandører som tilbyr SDP-tjenester er i ferd med å etablere seg i markedet. Så langt er det identifisert to slike leverandører som har tjenester klare til bruk. Et lite antall offentlige virksomheter er i ferd med å inngå avtaler med disse. I tillegg vil leverandører av saks-/arkivsystemer i løpet av kort tid tilby integrasjonsmoduler mot de kommersielle leverandørene. Dette vil bidra til større utbredelse av de kommersielle leverandørenes tjenestetilbud, ved at integrasjonen lar seg gjøre raskt og til en lav kostnad for de offentlige virksomhetene.

Det er sannsynlig at man i løpet av de neste ti årene vil se en viss økning i virksomheter som utvikler egne innsynstjenester og postboks tjenester. En del av de virksomhetene som allerede er tjenesteeiere i Altinn, vil ta i bruk postboks tjenesten i Altinn. Mange av virksomhetene som ønsker å ta i bruk en slik tjeneste vil benytte seg av de kommersielle leverandørene.

Selv om det ikke blir tatt sentrale initiativer til samordning på tvers av virksomhetene eller de løsningene de velger med hensyn til å sende digitale brev, er det likevel sannsynlig at en rekke virksomheter, særlig kommuner, vil samarbeide om utvikling eller anskaffelse av slike løsninger. I utgangspunktet vil den enkelte virksomhet selv stå ansvarlig for å håndtere forvaltning, drift og videreutvikling.



Figur 3: Basisalternativet¹⁷

4.1.2 Konsekvenser for sluttbrukerne

Basisalternativet vil føre til at brukere må forholde seg til flere digitale postbokser, sammenlignet med de andre alternativene som skisseres i denne rapporten. Brukerne må forholde seg til de postboksene virksomhetene velger. For offentlige virksomheter blir valg av leverandør av SDP-tjenesten en tids- og kostnadmessig vurdering, som vil kunne tilsidesette brukernes interesser.

Det er ingen meldingsformidler som samordner postleveranse fra en leverandør til en annen. Brukerne vil ikke kunne videresende post fra en boks til en annen.

Antageligvis vil flere virksomheter i basisalternativet bruke kommunikasjonskanaler som vanlig e-post og papirpost for mottak av klager, enn i de andre alternativene. Dette vil kunne føre til at det blir vanskeligere for brukerne å holde oversikt og dermed en tyngre prosess og høyere terskel, for eksempel for å klage. Saksgangen og sporbarheten i forbindelse med klagesaker og lignende vil oppleves som tunge og uoversiktlige.

For brukerne vil det å finne frem til posten oppleves som uoversiktlig og tidkrevende. Det vil begrense deres muligheter for å arkivere og organisere posten etter egne preferanser. Undersøkelse utført av TNS Gallup for posten 2011 og Synnovate for Difi 2011, viser at mange ønsker å få posten sin samlet på ett sted. En konsekvens av dette kan bli at flere brukere velger å reservere seg mot elektronisk post.

I basisalternativet må brukerne forholde seg til mange forskjellige brukerstøtter, og det vil være vanskelig å vite hvor man skal henvende seg for å få hjelp.

¹⁷ Meldinger fra private organisasjoner til private er ikke illustrert.

Autentisering og videreformidling

En av fordelene med digital post er at meldingene kan inneholde dyplinker for oppfølging av den elektroniske dialogen. Ved å klikke på dyplinken videreformidles brukeren til en tjeneste hos virksomheten. Dersom brukerne skal oppleve denne prosessen som enkel, bør single sign-on (engangs innlogging) tilbys ved videreformidling. Dette er avhengig av autentiseringsmekanismen som benyttes ved pålogging til den sikre digitale postbokstjenesten.

ID-porten som autentiseringsløsning muliggjør single sign-on ved videreformidling. Dette forutsetter autentisering på minst samme sikkerhetsnivå i forhold til den tjenesten man ønsker tilgang til. En bruker som er autentisert med sikkerhetsnivå 3, og som ønsker tilgang til en tjeneste på sikkerhetsnivå 4, må autentiseres med sikkerhetsnivå 4 ved videreformidling.

Både Altinn og offentlige virksomheter som utvikler egne postbokstjenester vil kunne bruke ID-porten, og dermed benytte single sign-on ved videreformidling.

Leverandører av kommersielle postbokstjenester vil antageligvis ta i bruk egne eller tredjeparts autentiseringsløsninger, som utelukker single sign-on ved videreformidling til offentlige tjenester. Brukerne vil måtte autentisere seg på nytt når de klikker på dyplinker i meldingene fra offentlig sektor. Dette vil redusere brukeropplevelsen.

4.1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1.3.1 Konsekvenser for offentlige virksomheter

I basisalternativet vil all forvaltning av postbokstjenesten være hver enkelt virksomhets ansvar. Virksomhetene kan velge å sette ut en rekke av de taktiske og operative forvaltningsoppgavene, for eksempel teknisk drift og brukerstøtte. Det kan også oppnås stordriftsfordeler dersom flere kommuner (eksempelvis kommunesamarbeidet Det Digitale Trøndelag) inngår et samarbeid og anskaffer en felles postbokstjeneste. Men den enkelte virksomhet vil uansett selv måtte ta hånd om den strategiske forvaltningen for SDP-tjenesten.

Investerings-/etableringskostnader

I basisalternativet må hver enkelt virksomhet etablere en egen postbokstjeneste. Kostnad for å etablere lokal forvaltningsorganisasjon er estimert å koste mellom 225 000 og 450 000 kroner i gjennomsnitt. En vesentlig del av dette er anskaffelse av løsning. I tillegg kommer kostnader for etablering teknisk løsning lokalt, estimert til gjennomsnittlig mellom 30 000 og 100 000 kroner.

Forvaltnings- og driftskostnader per år

Forvaltningskostnadene vil kunne variere mye mellom de ulike virksomhetene i offentlig sektor. Faktorer som vil ha betydning for kostnadene er omfang og kompleksitet, valg av løsning og kompetanse.

I den samfunnsøkonomiske analysen er det estimert at årlig lokal forvaltningskostnad pr. virksomhet i gjennomsnitt vil være mellom 100 000 – 300 000 kroner. Det er estimert at den enkelte virksomhet vil ha lokale tekniske

driftsutgifter knyttet til postbokstjenesten på mellom 10.000 og 100.000 kroner per år. Ved valg av kommersiell leverandør vil det også påløpe transaksjonskostnader per melding som sendes, samt kostnader knyttet til autentisering og SMS-varsel.

4.1.4 Konsekvenser for sentralforvalter

I basisalternativet vil det ikke eksistere en felles sikker digital postbokstjeneste og det vil derfor ikke være behov for noen sentralforvalter.

4.1.5 Gjennomføringsplan (tentativ)

Alternativet innebærer at det ikke er en felles gjennomføringsplan. Likevel er det forutsatt at offentlige virksomheter vil digitalisere sin utsending av digitale brev.

4.1.6 Kost-nytte vurdering

Det er stor usikkerhet knyttet til estimering av de prissatte effektene. Alle kostnader er estimert av Difi og Oslo Economics på grunnlag av et bredt tilfang av data fra flere kilder¹⁸.

Investerings-/etableringskostnader

I basisalternativet må hver enkelt virksomhet etablere en SDP-tjeneste. Kostnad til å etablere lokale forvaltningsorganisasjoner for offentlig forvaltning samlet er estimert til 235 millioner kroner. I tillegg kommer kostnader for etablering av teknisk løsning lokalt hos den enkelte virksomhet. Dette er estimert til totalt 45 millioner kroner. Til sammen utgjør dette 281 millioner kroner i investerings-/etableringskostnader.

Faste driftskostnader per år

Årlige forvaltningskostnader er estimert til 162 millioner kroner. Samlede kostnader til teknisk drift lokalt er satt til kr 38 millioner kroner årlig. Dette gir en samlet årlig driftskostnad for basisalternativet på 200 millioner kroner for hele offentlig sektor.

Implementeringsrate og nytteverdi

Det er i den samfunnsøkonomiske analysen lagt til grunn at overgang til digital utsending vil skje saktere enn i de øvrige alternativene. Med utgangspunkt i et totalt potensiale på 85 millioner dokumenter i 2011 er følgende implementeringsrate (middelanslag) benyttet:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
12 %	20 %	27 %	35 %	43 %	51 %	59 %	66 %	74 %	82 %	90 %

¹⁸ Kostnadsestimatene ligger i estimatklasse 4 som innebærer 1-15 % definisjonsgrad og overveiende estimeringsmetodikk. Se veiledning om kostnadsestimering i KS-ordningen, fra Finansdepartementet, for en nærmere beskrivelse av estimatklasser:

(http://www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Veileder/Veileder_nr6_kostnadsestimering.pdf)

Avvik fra denne implementeringsraten vil ha stor betydning for nytten. Basert på disse anslagene antar vi at nytte vil utgjøre 2 200 millioner kroner (nåverdi) for perioden 2013 – 2023. Dette skyldes reduserte kostnader knyttet til brevutsendelse.

Ikke-prissatte effekter

De ikke-prissatte effektene er ikke vurdert for basisalternativet. Alternativene er vurdert opp mot basisalternativet, hvor pluss-minus metoden er anvendt.

4.1.7 Vurdering av alternativet

Med de forutsetninger som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen, vil basisalternativet være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Imidlertid vil basisalternativet innebære vesentlig høyere investerings- og driftskostnader for forvaltningen samlet enn de øvrige alternativene

Det er antatt at dette alternativet vil føre til tregere implementeringsrate, sammenlignet med de øvrige alternativene. Dette har stor betydning for utfallsrommet som ved lavest anslag gir netto nytte på 1 000 millioner kroner. Middelanslag er 2 200 millioner kroner og høyeste anslag gir 3 400 millioner kroner. Nåverdi er beregnet for alle anslag.

I basisalternativet vil det være den enkelte offentlige virksomhet som velger hvordan og hvor dokumentene skal sendes digitalt. Sluttbrukerne må forholde seg til forskjellige løsninger. Dette vil gjøre det vanskeligere å forholde seg digitalt til offentlig sektor.

4.2 Alternativ 1: Altinn

4.2.1 Beskrivelse av alternativet

Dette alternativet innebærer at Altinn-komponentene tas i bruk som sikker digital postbokstjeneste for hele offentlig sektor. Dette i samsvar med de mål og anvendelsesbeskrivelser som lå til grunn for investeringene i og etableringen av Altinn II. Denne ble i full versjon produksjonssatt 23.10.2010. I praksis handler alternativet om å øke utbredelsen og gjenbruken av de Altinn-komponentene som konseptuelt utgjør Altinns meldingstjeneste, som i dette alternativet vil utgjøre en felles sikker digital postbokstjeneste for offentlig sektor.

Det er en forutsetning i alternativet at det etableres en ny eller styrket forvaltningsorganisasjon med et spesielt mandat rettet mot postbokstjenesten. Det vil trolig også være behov for å standardisere bruken av meldingstjenesten i Altinn slik at mottakerne opplever funksjonaliteten i postboksen som ensartet, uavhengig av avsender. I tillegg er det også behov for å forbedre deler av brukskvaliteten i løsningen.

Altinn som sikker digital postbokstjeneste vil kunne benyttes av både statlige virksomheter og kommuner for å sende dokumenter til innbyggere og organisasjoner. Statlige virksomheter har allerede et pålegg gjennom rundskriv om å ta i bruk Altinns infrastruktur og tjenesteplattform for produksjon av relevante tjenester. Dersom virksomheten kan bruke denne infrastrukturen, men velger ikke å gjøre det, må dette begrunnes.

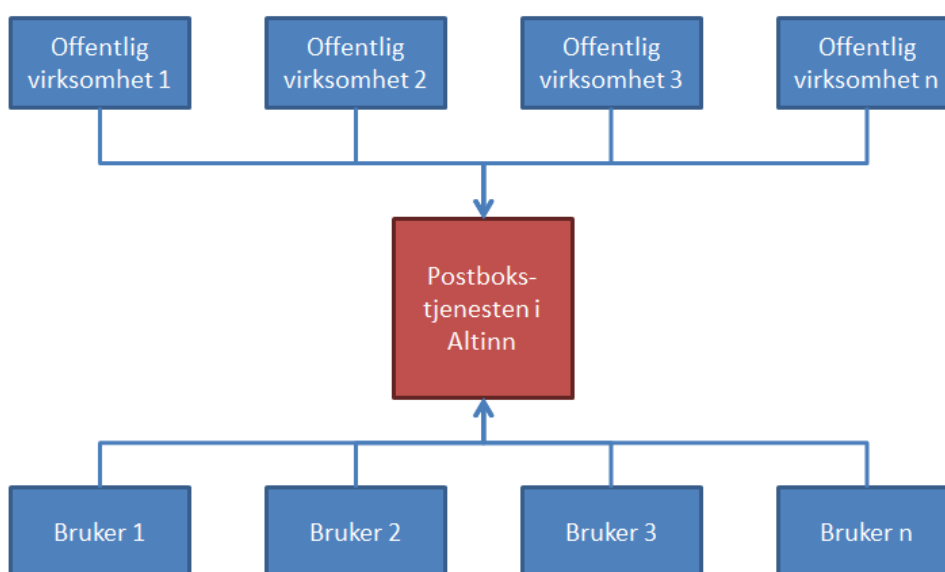
Det har frem til nå ikke vært organisatorisk tilrettelagt for at mange virksomheter skal kunne ta i bruk postboks-tjenesten i Altinn på en enkel teknisk og forvaltningsmessig måte. Brønnøysundregistrene har imidlertid bekreftet at det kan tilrettelegges for at dette kan gjøres.

Brønnøysundregistrene har i denne sammenheng også foreslått at det etableres en ny finansierings-/betalingsmodell som følge av tilrettelegging for enkel tilknytning av et stort antall virksomheter. Konkret foreslås det en beregningsmåte basert på den potensielle bruken i forhold til antall transaksjoner og lagringskapasitet pr. tjenesteeier (jamfør vedlegg 3 punkt 4.2).

Kommunene vil ha mulighet til å bruke postboks-tjenesten i Altinn, men vil trolig ikke ha noen plikt. Det forventes samtidig at det vil være en gjennomgående interesse i kommunene for å benytte den samme SDP-tjenesten som staten benytter. Kapasitetsmessig skal Altinn-komponentene kunne håndtere dette. En organisatorisk samordning blant kommunene vil samtidig forenkle forholdet mellom forvaltningsansvarlig og kommunene.

Altinn-alternativet vil medføre at eksisterende tjenesteeiere i Altinn fortsetter sin tjenesteutvikling og gradvise utvidede bruk av Altinns postboks-tjeneste som en del av dette. Etter 1.august 2012 vil det kunne åpnes for at nye virksomheter som bare skal benytte postboks-tjenesten i Altinn for små volum kan få mulighet til det. Dette vil imidlertid være et organisatorisk kapasitetsspørsmål.

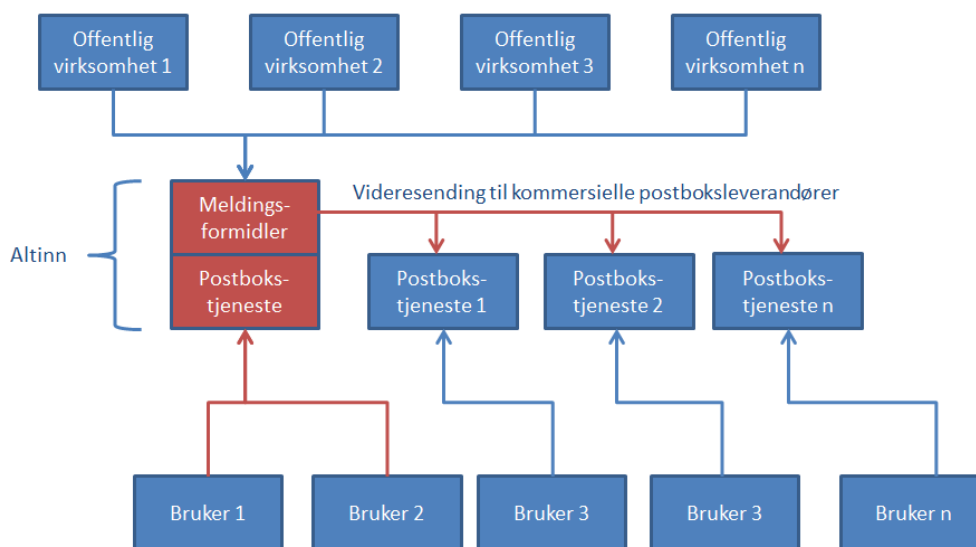
Fullskalaimplementering er noe som først kan forventes å starte når nye nasjonale registre, regelverksendringer og en ny/utvidet forvaltningsorganisasjon for en SDP-tjeneste er på plass, primo 2014.



Figur 4: Alternativ 1a: Utvikling av postboks-tjenesten i Altinn

4.2.2 Variant av alternativet på sikt

På sikt kan det vurderes om meldingene som går inn i Altinn-systemet skal videresendes til kommersielle postboks tjenester. Dette er illustrert i figur 5.



Figur 5: Alternativ 1b: Altinn som postboks-tjeneste og meldingsformidler til kommersielle postboks-tjenester

Hensikten med videresending fra SDP-tjenesten i Altinn til kommersielle postboks-tjenester er at sluttbrukerne skal kunne velge mellom ulike alternative postbokser.

Alternativt kunne dagens tjenesteeiere i Altinn utvikle grensesnitt fra sine interne systemer til en ny kommersiell leverandør av SDP-tjenesten eller meldingsformidler. Imidlertid er det stor kompleksitet knyttet til prosess og fokus på dialog i enkelte store tjenester som i dag benytter Altinn. Dette vil gjøre en slik overgang både tids- og ressurskrevende, spesielt for Skatteetaten, og vurderes derfor som et lite aktuelt alternativ. Det har ikke vært mulig innen dette prosjektets rammer å vurdere dette nærmere.

Det antas å være enklere å utvikle Altinn slik at meldinger kan videresendes til kommersielle postboks-tjenester. Her kan tjenesteeierne forholde seg til Altinn som sørger for videreformidling. Dette krever at det utvikles grensesnitt i Altinn for videreformidling og at adressering kan hentes fra de nasjonale kontaktinformasjonsregistrene. Denne utviklingskostnaden er ikke estimert, men Brønnøysundregistrene har bekreftet at Altinn kan ha en slik rolle (jmfør vedlegg 3 s. 19).

I denne varianten av alternativet så må det gjennomføres en anskaffelse i markedet. Når videreformidling fra Altinn er tatt i bruk, kan det vurderes om brukerne fortsatt skal kunne benytte meldingstjenesten i Altinn som postboks eller om brukerne i første rekke skal benytte kommersielle postbokser. Det må i så fall gjøres ytterligere endringer i Altinn og det må tas stilling til migrering av historiske data.

Kostnader til anskaffelse av kommersielle leverandører av postbokstjenester og utvidelse av forvaltningsorganisasjon for å forvalte viderefremming er estimert og fremkommer i kapittel 4.2.5.

4.2.3 Konsekvenser for sluttbrukerne

I alternativ 1a vil brukerne få all sin offentlige digitale post i sin egen sikre digitale postboks.

Alternativ 1b er en utvidelse av 1a på sikt, og åpner for at postbokstjenesten i Altinn vil kunne viderefremme post til postbokstjenester levert av kommersielle leverandører. Dette betyr at Altinn i tillegg til å være en postboks for den enkelte sluttbruker, også vil fungere som en meldingsformidler. Dette alternativet åpner for at brukerne kan velge en kommersiell SDP-tjeneste og få videresendt all post fra offentlig sektor til denne.

I forhold til basisalternativet og alternativene 2 og 3, vil alternativene 1a og 1b legge til rette for færrest antall postbokser for brukerne. For brukerne vil én postboks for all post fra det offentlige oppleves som enklere og mer oversiktlig enn basisalternativet. Dette gjelder spesielt tilgang og håndtering av postboksen.

Autentisering og viderefremming

I alternativ 1a vil pålogging til Altinn gjøres ved bruk av ID-porten og all viderefremming til andre tjenester vil gjennomføres ved bruk av single sign-on (en innlogging). Brukerne vil da slippe å autentisere seg på nytt når de klikker på dyplinker.

I alternativ 1b vil pålogging til Altinn gjøres ved bruk av ID-porten. Pålogging til selvvalgte kommersielle postbokstjenester vil også kunne gjøres ved bruk av ID-porten. Dersom ID-porten benyttes ved pålogging så vil det avhenge av hvordan anskaffelsen av postboksene gjøres om brukerne også vil kunne motta post fra private bedrifter i den samme postboksen. Viderefremming til andre digitale tjenester gjennomføres ved bruk av single sign-on. For å få tilgang til privat post vil brukerne måtte autentisere seg på nytt.

Brukere som velger å få viderefremmet offentlig post til en kommersiell postbokstjeneste, må fortsatt forholde seg til postboksen i Altinn. Dette på grunn av meldinger som inneholder dyplinker til skjemaer i Altinn og for mellomlagring av innsendingstjenester.

I alternativ 1a vil brukerne i verste fall måtte forholde seg til brukerstøtten for ID-porten ved påloggingsproblemer. Altinn vil ha brukerstøtte for postboksen. Den enkelte virksomhet vil håndtere faglige spørsmål i forbindelse med innholdet i meldingene.

I alternativ 1b vil antall brukerstøtter være avhengig av brukernes valg av postbokstjeneste. Brukerne kan risikere å måtte forholde seg til både brukerstøtten hos Altinn og hos den kommersielle leverandøren ved spørsmål i forbindelse med postboksene dersom det ikke gjøres grep for å samordne brukerstøtten.

4.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.2.4.1 Konsekvenser for offentlige virksomheter

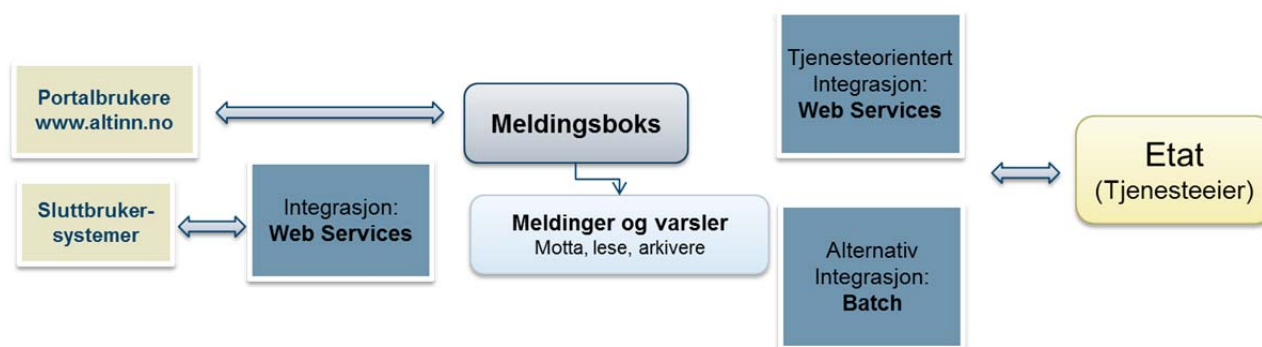
For dagens tjenesteeiere i Altinn blir det i første omgang ingen endringer. Imidlertid har ikke alle tjenesteeierne i Altinn tatt i bruk postboks-tjenesten i Altinn.

Investerings-/etableringskostnader

Som nevnt i kapittel 3.4 så er det felles for alle alternativene er at virksomhetene bør ha digitalisert sine arbeidsprosesser før de kan ta i bruk SDP-tjenesten. Dette kan innebære både organisatoriske og tekniske endringer, for eksempel endrede arbeidsoppgaver eller anskaffelse av nye lokale IT-løsninger. Eventuell manglende kompetanse i virksomheten må også dekkes. Kostnadene knyttet til slike digitaliseringsprosjekter er ikke prissatt.

Kostnaden for å etablere lokale forvaltningsorganisasjon er estimert å koste mellom 7 000 og 23 000 kroner per virksomhet. En sentral oppgave vil være avtaleinngåelse med sentralforvalter.

Altinn tilbyr i dag en rekke web services som dekker funksjonelle behov for å ta i bruk postboks-tjenesten. Figuren nedenfor viser en konseptuell skisse for tilknytning til postboks-tjenesten i Altinn:



Figur 6: Konseptuell skisse for tilknytning til postboks-tjenesten i Altinn

(Kilde: Brønnøysundregistrene)

Integrasjon mellom tjenesteeier og Altinn er i dag mulig med to alternativer, «Batch»-orientert og satsvis overføring eller tjenesteorientert via Web Services. Det er først og fremst bruk av tjenesteorienterte grensesnitt som anbefales siden dette gir en rekke forvaltningsmessige og tekniske fordeler både for tjenesteeier og Altinn. I følge Brønnøysundregistrene er det enklere å forvalte, drifte og ta i bruk tjenesteorienterte grensesnitt.

Virksomheten som skal ta i bruk postboks-tjenesten må anskaffe eller utvikle en web service klient basert på web service kontrakten definert for Altinn. Omfanget av dette arbeidet vil variere fra tjenesteeier til tjenesteeier og kan spenne fra 30 til 100 timer. Kostnadene er estimert til mellom 30 000 og 100 000 kroner per web service klient.

En videreutvikling av dette alternativet, hvor Altinn også videresender meldinger til kommersielle leverandører (alternativ 1b), vil ikke ha noen økonomiske konsekvenser for den enkelte tjenesteeier lokalt.

Forvaltnings- og driftskostnader per år

Forvaltningskostnadene vil kunne variere mye mellom virksomhetene i offentlig sektor. I den samfunnsøkonomiske analysen er det estimert at årlig lokal forvaltningskostnad pr. virksomhet i gjennomsnitt vil være mellom 7 000 og 23 000 kroner. I dette løsningsalternativet innebærer dette taktiske og operative forvaltningsoppgaver knyttet til oppfølging av avtalene med sentralforvalteren.

I tillegg er det estimert at den enkelte virksomhet vil ha en årlig kostnad på mellom 10.000 og 100.000 kroner for å drifte og vedlikeholde den tekniske integrasjonen mot postboksen i Altinn.

For dette alternativet er det forutsatt at den enkelte virksomhet må dekke kostnader basert på antall meldinger, inkludert kostnader knyttet til autentisering og SMS-varsel. En prismodell, basert på faktiske kostnader, må etableres.

En videreutvikling av dette alternativet, hvor Altinn også videresender meldinger til kommersielle leverandører (alternativ 1b), vil ikke ha noen økonomiske konsekvenser knyttet til forvaltning og tekniske forhold for den enkelte tjenesteeier lokalt. Imidlertid må det antas at den enkelte virksomheten må dekke kostnader knyttet til viderefremidling til kommersiell leverandør. Dette er estimert å koste kr 1,00 per melding.

Selve utviklingen og etablering av en tjeneste for videresending har det ikke vært mulig å estimere og prissette innenfor rammene av dette arbeidet.

4.2.4.2 Konsekvenser for sentralforvalter

Brønnøysundregistrene anbefaler at det etableres en egen forvaltningsorganisasjon for SDP-tjenesten, men at organisasjonen samordnes med den eksisterende forvaltningsorganisasjonen for Altinn. Et slikt organisatorisk skille vurderes av Brønnøysundregistrene å være fornuftig for å sikre at bruken av postbokstjenesten får tilstrekkelig oppmerksomhet. Samtidig poengteres det at ved en slik samordning får man et mindre behov for bemanning, enn ved en helt frittstående forvaltningsorganisasjon.

Det er estimert en oppstartskostnad knyttet til sentralforvalter på mellom 2 og 3,75 millioner kroner. Dette omfatter etablering av sentral forvaltningsorganisasjon på mellom 500 000 og 750 000 kroner og avtaleinngåelse med tjenesteeiere på mellom 1 500 000 og 3 000 000 kroner.

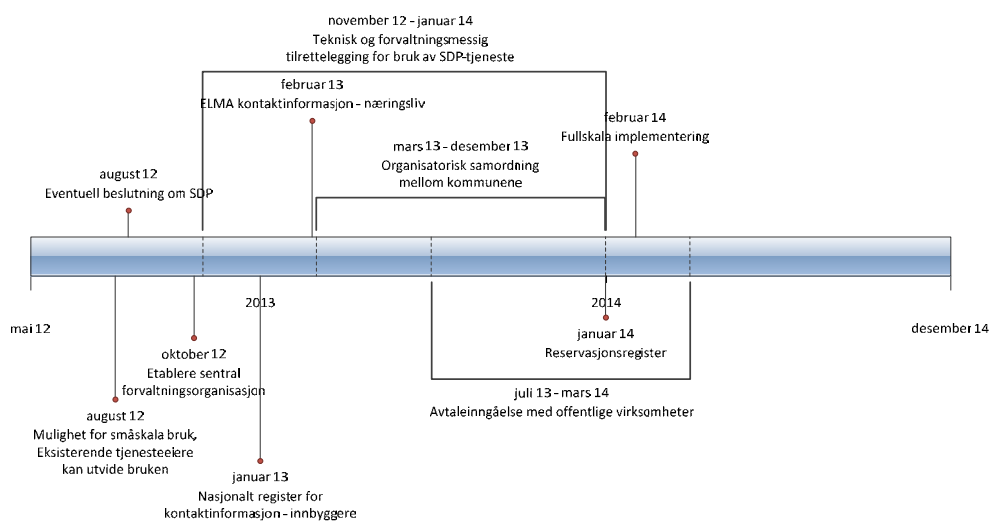
De årlige kostnadene for en sentral forvaltningsorganisasjon er estimert til mellom 5,5 og 9,5 millioner kroner. I hovedsak knytter kostnaden seg til strategiske forvaltningsoppgaver, samt oppfølging av tjenesteeiere og sluttbrukere. Kostnad til utvidet brukerstøtte i Altinn er estimert til 1-2 millioner kroner per år, som også er inkludert.

En variant av dette løsningsalternativet er at Altinn videresender meldinger til kommersielle leverandører (Alternativ 1b). Dersom det er ønskelig å gå videre med alternativ 1b vil det påløpe kostnader til anskaffelse av kommersielle postbokstjenester, estimert til mellom 3 000 000 og 4 500 000 kroner. I tillegg kommer oppstartskostnader for å utvide forvaltningsorganisasjonen, estimert til mellom 250 000 og 500 000 kroner.

Alternativet vil føre til økte driftskostnader siden sentralforvalteren må styrkes kompetansemessig for å kunne følge opp leverandørene av de kommersielle postbokstjenestene. I den samfunnsøkonomiske analysen er den årlige ekstrakostnaden til dette estimert til mellom 2,3 og 4,5 millioner kroner.

4.2.5 Gjennomføringsplan (tentativ)

I figuren nedenfor er tentativ gjennomføringsplan illustrert. Dersom det tas beslutning i august 2012 om at dette alternativet skal gjennomføres, kan en rekke offentlige virksomheter sette i gang fullskala implementering i begynnelsen av 2014. Dette forutsetter organisatoriske og tekniske endringer i Altinn og at det ikke inntreer forsinkelser av betydning, for eksempel at etablering av et sentralt reservasjonsregister blir forsinket.



Figur 7: Tentativ gjennomføringsplan for alternativ 1a

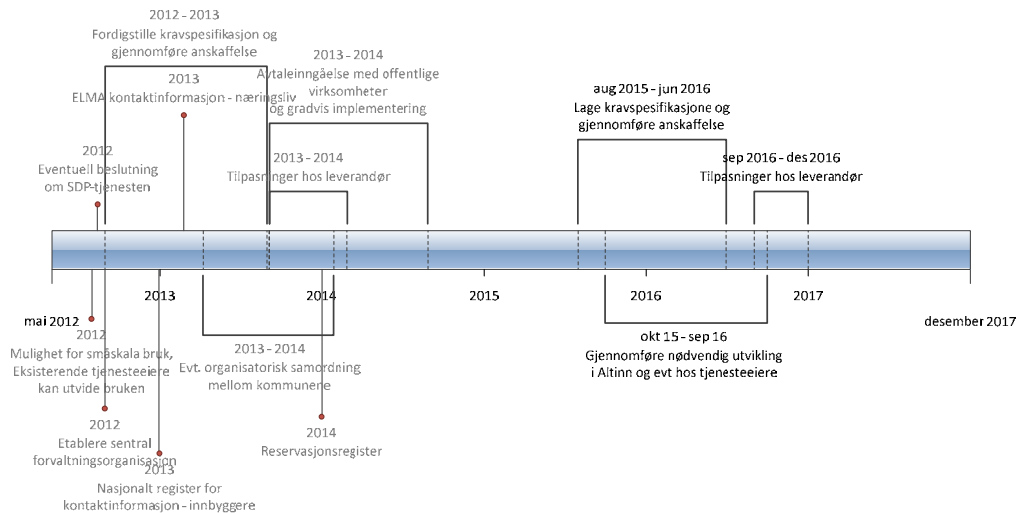
Sentrale elementer i gjennomføringsplan – alternativ 1a:

- Beslutning om å gå videre med alternativ 1: August 2012.
- Småskala bruk: Eksisterende tjenesteeiere kan legge til nye tjenester som inkluderer bruk av postbokstjenesten. Nye tjenesteeiere kan ifølge Altinn benytte postbokstjenesten etter 1.8.12. Andre offentlige virksomheter kan også benytte tjenesten etter 1.8.12. Dagens forvaltningsavtaler og kapasitet vil sette begrensninger inntil nytt avtaleverk foreligger. Imidlertid kan det trolig åpnes for pilotvirksomheter.

-
- Etablering av forvaltningsorganisasjon: Arbeidet med å etablere en forvaltningsorganisasjon for SDP-tjenesten bør starte så snart som mulig. Dette bør skje i oktober 2012.
 - Teknisk og forvaltningsmessig tilrettelegging for bruk av SDP-tjenesten: Oppgavene bør starte opp i 2012 og gjennomføres gjennom hele 2013. Sentrale oppgaver vil være:
 - Forvaltningsmessig tilrettelegging: Tilpasse oppgavefordelingen med Altinn sentralforvaltning, utvikle tjenesteeieravtaler for brukere av postboks-tjenesten, herunder finansieringsmodell.
 - Teknisk tilrettelegging: Blant annet bør det fokuseres på brukskvalitet i postboksen, utvikle tilknytning til nasjonale registre for kontaktinformasjon og reservasjonsregisteret.
 - Standardisering av bruk av meldingstjenesten.
 - Eventuell organisatorisk samordning mellom kommunene: Det må vurderes om organisatorisk samordning mellom kommunene vil gjøre det enklere å redusere kostnadene for kommunene. Dersom dette er nødvendig bør samordningsarbeidet skje i løpet av 2013, slik at SDP-tjenesten kan tas i bruk i 2014 for kommunene.
 - Vurdere rundskriv rundt postboks-tjenesten i Altinn. Så snart en eventuell beslutning er tatt, bør det gis informasjon om hvordan offentlige virksomheter skal forholde seg til tjenesten. Dagens fellesføring gjelder bruk av Altinn generelt og må endres.
 - Det er forutsatt at de nasjonale registrene for kontaktinformasjon for innbyggere og næringsliv samt reservasjonsregister for innbyggere er etablert før man kan ta i bruk SDP-tjenesten i storskala. Disse bør være på etablert før 2014.
 - Eventuelle endringer i regelverk (reservasjon, eForvaltningsforskriften mv) kan innebære tilpasninger i postboks-tjenesten. Uavklarte forhold kan innebære forsinkelser eller økte kostnader.
 - Avtaleinngåelse mellom sentralforvalteren av SDP-tjenesten og offentlige virksomheter. Avtaleinngåelse kan starte i juli 2013 og fortsette inn i 2014.
 - Fullskalaimplementering skjer i begynnelsen av 2014

4.2.6 Gjennomføringsplan alternativ 1b, videreformidling fra Altinn

Alternativet kan innebære at det på sikt blir mulig å videreformidle meldinger fra Altinn til kommersielle leverandører av sikker digital postboks-tjenester. Det er vår vurdering at dette først eventuelt bør skje når fullskalaimplementering i hovedsak er på plass for de fleste virksomheter. Det innebærer at oppstart med videreformidling til kommersielle leverandører skjer i løpet av 2015.



Figur 8: Tentativ gjennomføringsplan for alternativ 1b

Figuren forutsetter samme innføringsplan som alternativ 1a fram til 2015 og oppstart innføring av alternativ 1b i 2015. Det er mulig å forsere denne planen dersom man ønsker raskere utnyttelse av markedet.

Sentrale elementer i gjennomføringsplan – alternativ 1b (fra 2015):

- Beslutning om videreformidling: En beslutning om videreformidling innebærer at det må gis budsjettmessig dekning både til investering og drift. Dette må skje året før oppstart (2014).
- Utvide sentral forvaltningsorganisasjon: Den sentrale forvaltningsorganisasjonen må bemannes for å håndtere både anskaffelsen og endret forvaltningsområde (2. halvår 2015).
- Lage kravspesifikasjon og gjennomføre anskaffelse: Det må lages en kravspesifikasjon som beskriver hvordan videreformidlingen skal skje og det må gjennomføres en anskaffelse av kommersielle leverandører (august 2015 – juni 2016).
- Gjennomføre nødvendig utvikling i Altinn og eventuelt hos tjenesteeierne. Nødvendig utvikling i Altinn forutsetter at det foreligger kravspesifikasjon, men kan skje i parallell med anskaffelsen (oktober 2015 – september 2016).
- Tilrettelegging hos leverandørene: Når avtale er inngått med leverandører av postboks-tjenesten, må disse gis anledning til å gjennomføre nødvendige tilpasninger og testing (september 2016 – desember 2016).
- Ta i bruk videreformidling: Videreformidling kan tidligst skje i begynnelsen av 2017.

4.2.7 Kost-nytte vurdering

Det er stor usikkerhet knyttet til estimering av de prissatte effektene. Alle kostnader er estimert av Difi og Oslo Economics på grunnlag av et bredt tilfang av data fra flere kilder¹⁹.

Investerings-/etableringskostnader

Kostnad til å etablere sentral forvaltningsorganisasjon er satt til 3 millioner kroner, og etablering av teknisk løsning i Altinn er 25 millioner kroner. Kostnad for å etablere lokale forvaltningsorganisasjoner for offentlig forvaltning er estimert til 10 millioner kroner. I tillegg er kostnader for etablering av teknisk løsning lokalt estimert til 45 millioner kroner. Til sammen utgjør dette 84 millioner kroner i investerings-/etableringskostnader.

Faste driftskostnader per år

Årlige kostnader til sentral forvaltningsorganisasjon er estimert til 8 millioner kroner, og kostnader til teknisk drift i Altinn er satt til kr 14 millioner kroner. Kostnader til lokalforvaltning er 10 millioner kroner årlig. Teknisk drift lokalt er satt til kr 38 millioner kroner årlig. Dette gir en samlet årlig driftskostnad i alternativet på 70 millioner kroner for hele offentlig sektor.

Implementeringsrate og nytteverdi

Det er i den samfunnsøkonomiske analysen lagt til grunn at overgang til digital utsending i dette alternativet, vil skje raskere enn i basisalternativet. Med utgangspunkt i et totalt potensiale på 85 millioner dokumenter i 2011 er følgende implementeringsrate (middelanslag) benyttet:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
12 %	23 %	34 %	45 %	56 %	67 %	77 %	82 %	85 %	87 %	90 %

Avvik fra denne implementeringsraten vil ha stor betydning for nytten. Basert på disse anslagene antar vi at nåverdi av nytten vil utgjøre 4 700 millioner kroner for perioden 2013 - 2023. Sammenlignet med basisalternativet utgjør nåverdi av netto nytte 2 400 millioner kroner.

Variant av Altinn-alternativet på sikt (alt 1b)

Det er også gjennomført samfunnsøkonomisk analyse ved videreformidling av meldinger til kommersielle leverandører, men hvor dette ikke skjer før om 5 år. Dette vil få betydning for utvidet sentral forvaltningsorganisasjon, som må gjennomføre anskaffelse av kommersielle leverandører. Etableringskostnad er satt til 4 millioner kroner og årlig drift av sentral forvaltningsorganisasjon øker med 3 millioner kroner i året. Denne varianten vil innebære utviklingskostnader for Altinn, og kan innebære utviklingskostnader hos tjenesteeierne. Dette er ikke prissatt. Det er lagt til grunn at alternativet kan føre til noe høyere implementeringsrate når videreformidling til kommersielle er på plass. Dette vil også innebære transaksjonskostnader knyttet til videreformidlingen.

¹⁹ Kostnadsestimatene ligger i estimatklasse 4 som innebærer 1-15 % definisjonsgrad og overveiende estimeringsmetodikk.

Transaksjonskostnaden til kommersiell postbokstjeneste er satt til kr. 1,00 per melding. I tillegg kommer kostnader til autentisering og SMS-varsel, anslått til kr 0,39 per melding.

Basert på disse anslagene antar vi at nåverdi av nytten vil utgjøre 4 500 millioner kroner for perioden 2013 - 2023. Sammenlignet med basisalternativet utgjør nåverdi av netto nytte 2 300 millioner kroner.

Ikke-prissatte effekter

I tabellen under fremgår vurderingen av ikke-prissatte effekter, i forhold til basisalternativet. Vektingen er mellom 5-/5+.

Ikke prissatt virkning	1a i forhold til 0-alt.	1b i forhold til 0-alt.
Mer effektiv informasjon-tilgang og -håndtering	+++	++++
Sikrere postdistribusjon	Ikke vurdert	Ikke vurdert
Redusert miljøbelastning	++	++(+)
Mer helhetlig forvaltning	++(+)	+++
Potensial for næringsutvikling	---	0
Tilpasnings-kostnader og fare for økt digitalt klaseskille	++(+)	+++

Samlet sett gir både alternativ 1a og 1b bedre score enn basisalternativet. Sikrere postdistribusjon er drøftet i den samfunnsøkonomiske analysen, men er ikke vurdert da dette delvis er tatt hensyn til i de prissatte effektene.

For de ikke-prissatte effektene kommer alternativ 1b bedre ut enn 1a. Dette skyldes i hovedsak at alternativ 1b antas å gi noe høyere utbredelsestakt. 1a scorer dårligere enn basisalternativet når det gjelder potensial for næringsutvikling. Dette skyldes at man her baserer seg på en løsning som i hovedsak er utviklet, og som sannsynligvis i liten grad vil involvere nye næringslivsaktører.

4.2.8 Vurdering av alternativet

I mandatet som ligger til grunn for dette notatet er det særskilt bedt om at det kortsiktige alternativet kvalitetssikres og detaljeres. I dette kapitlet oppsummerer vi kort Brønnøysundregistrenes innspill til krav som dekkes i Altinn i dag, ytelse, stabilitet og risiko.

Vårt utgangspunkt er at det går klart fram av Altinn II mandatet at et av formålene med etableringen av Altinn II var å dekke behovene for en felles meldingsboks/postboks for elektroniske meldinger/elektronisk post fra alle offentlige virksomheter til innbyggere og næringsliv. Det tilsvarer det vi i dette forprosjektet har kalt den konseptuelle tjenesten sikker digital postboks.

Difi har som nevnt innledningsvis utarbeidet en kravspesifikasjon for felles sikker digital postbokstjeneste. Brønnøysundregistrene har i to dokument datert henholdsvis 14.05.2012 (vedlegg 2) og 29.5.2012 (vedlegg 3) besvart både

kravspesifikasjonen og en del tilleggsspørsmål for bl.a. å klargjøre usikkerhet og risiko knyttet til sårbarhet og stabilitet.

I vurderingene av Altinn-alternativet har vi basert oss på de skriftlige innspillene som Brønnøysundregistrene har gitt. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre egne vurderinger av postbokstjenesten i Altinn og har derfor ikke et selvstendig grunnlag til å trekke Brønnøysundregistrenes svar på kravspesifikasjonen og risikovurderinger i tvil. Det er uansett vår vurdering at Brønnøysundregistrene har foretatt en relativt grundig vurdering på den korte tiden som har vært tilgjengelig.

Basert på innspillene er vår konklusjon at alle de viktigste kravene til en sikker digital postbokstjeneste for hele offentlig sektor synes dekket i dagens Altinn. Løsningen slik den er beskrevet synes også å ha nødvendig teknisk fleksibilitet og skalerbarhet rundt mottak, lagring og tilgang til meldinger. Ingen av de kravene som ikke er dekket av Altinn i dag kan etter Difis vurdering anses som kritiske mht. å kunne fungere som postbokstjeneste for hele offentlig sektor. Det gjelder både A-krav, B-krav og Opsjons-krav. En presisering av hvilke krav som ikke er tilfredsstillt er lagt ved dette dokumentet (jamfør vedlegg 4). Vi viser for øvrig til selve svaret fra Brønnøysundregistrene på kravspesifikasjonen datert 14.5.2012 for ytterligere utdypninger (jamfør vedlegg 2).

Det synes også å være god forståelse og kontroll med de tekniske kapasitetsmessige sidene ved å øke utbredelsen og gjenbruken av postbokstjenesten i Altinn til det nivå en fellesløsning for hele offentlig sektor vil kreve.

Brønnøysundregistrenes vurdering av risiko ved Altinn som SDP-tjeneste

I Brønnøysundregistrenes leveranse datert 29.5.2012 (jamfør vedlegg 3) gis det i kapittel 2 en overordnet teknisk beskrivelse av Altinn-plattformens egnethet som nasjonal SDP-tjeneste. Det er fokusert på ytelse, stabilitet og driftssikkerhet samt skaleringsmuligheter. Usikkerhetsgraden i beskrivelsene er ifølge Brønnøysundregistrene å anse som liten.

Utgangspunktet er at Altinn II plattformen har hatt ytelses- og stabilitetsmessige utfordringer, dette er særlig knyttet til stabilitet rundt store kapasitetskrevede tjenester som skatteoppgjøret. Det er derfor innført en "frysperiode" i forhold til å ta inn nye tjenesteeiere og tjenester. Fokus i denne perioden skal være på stabilitet og ytelse.

Kravene til volum og ytelse som er lagt til grunn i kravspesifikasjonen for sikker digital postbokstjenesten vil i følge Brønnøysundregistrene kunne tilfredsstilles i Altinn, forutsatt enkelte nødvendige funksjonelle endringer.

I sin vurdering av ytelse, stabilitet og risiko ved å bruke postbokstjenesten i Altinn, så har Brreg pekt på følgende tekniske risikoelementer:

- Enkelttjenester legger beslag på en for stor andel av systemressursene
- Flaskehalser i autentiseringskomponenten (OpenSSO)
- Flaskehalser i databaseclusteret

-
- Lagringsbehov og kjøretid for backup
 - Planlagt vedlikehold som krever at Altinn-løsningen tas ned

I beskrivelsen er det skissert hvordan disse risikoelementene håndteres med konkrete tiltak. Det er viktig å påpeke at Brønnøysundregistrene uansett vil gjøre risikoreduserende endringer i Altinn-plattformen, uavhengig av om Altinn skal levere felles sikker postboks-tjeneste til hele offentlig sektor.

Brreg presiserer også at det ut fra en samfunnsmessig betraktning bør vurderes om konsekvensene ved planlagt, eller ikke-planlagt nedetid, er akseptable i et scenario der så mange tjenesteeiere benytter den samme underliggende plattformen.

Brønnøysundregistrenes konklusjon er at Altinn-plattformen er egnet som nasjonal SPD-plattform. I følge Brønnøysundregistrene vil Altinn ytelsesmessig, med nødvendige funksjonelle endringer, være i stand til å håndtere volumene som er forutsatt. Altinn-plattformen er ifølge Brønnøysundregistrene også skalerbar til å kunne håndtere både forventede volumer og antall tjenesteeiere. Dagens løsningsmessige utfordringer, som er beskrevet over, søkes utbedret i løpet av 2012 eller primo 2013 (jamfør vedlegg 3 datert 29.5.2012 for ytterligere utdypninger).

Difi merker seg spesielt Brønnøysundregistrenes tilbakemelding om at Altinn teknisk sett kan brukes av mange avsendervirksomheter. Det er ikke tekniske krav om samordning på kommunal side, men det må strategisk forankres at Altinn-løsningen åpnes for kommunale avsendervirksomheter.

En rekke offentlige virksomheter har meldt at det er tidkrevende å etablere nye tjenesteeiere og tjenester i Altinn. Det er mange som ønsker å ta Altinn i bruk, men manglende kapasitet i forvalterapparatet gjør at dette oppleves som tid og ressurskrevende. I tillegg er det i DNV sin rapport pekt på flere organisatoriske forhold rundt utviklingen og forvaltningen av Altinn II som må håndteres for at Altinn-komponentene skal kunne fungere etter intensjonene i mandatet til Altinn II anskaffelsesprosjektet.

Hovedutfordringen ved Altinn-alternativet synes derfor ikke å være av teknisk karakter, men å skape en forvaltningsorganisasjon som har fokus på effektiv tilknytning av nye avsendervirksomheter til postboksen og en brukerrettet tilrettelegging for sluttbrukerne som også ivaretar avsendervirksomhetenes interesser i stor utbredelse. Dette vil trolig være en ny innretning på forvaltningsorganisasjonen som innholds- og ansvarsmessig bør avstemmes med øvrige nasjonale felleskomponenter, som minimum ID-porten, og en eventuell ny samordningsenhet i kommunesektoren.

Med de forutsetninger som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen, vil alternativ 1 – utvidet bruk av Altinn være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er middels til lav risiko knyttet til kostnader til etablering, drift og forvaltning av denne løsningen.

Det er antatt at dette alternativet vil føre til raskere implementeringsrate, sammenlignet med basisalternativet. Til tross for stor grad av usikkerhet, antas det at dette alternativet vil ha noe tregere implementeringsrate enn alternativ 3. Denne usikkerheten reflekteres i utfallsrommet som ved lavest anslag gir netto nytte på 3 000 millioner kroner. Middelslag er 4 700 millioner kroner og høyeste anslag gir 6 300 millioner kroner. Nåverdi er beregnet for alle anslag. Alternativ 1 vil klart gi en samfunnsøkonomisk nytte, sammenlignet med basisalternativet.

I alternativ 1a må den enkelte offentlige virksomhet benytte Altinn, hvis sluttbruker skal kunne motta meldinger fra forvaltningen i SDP-tjenesten. Dette alternativet utelukker sannsynligvis at sluttbruker kan få én postboks for meldinger fra både forvaltningen og private organisasjoner med mindre det gjøres markedsmessige tilpasninger (jamfør kapittel 3.1 og vedlegg 6).

Alternativ 1b – videreformidling til kommersielle postbokstjenester gir noe dårligere nytte enn 1a. Selv om det antas at alternativet kan gi noe høyere utbredelsesrate, vil kostnadene bli høyere for forvaltningen knyttet til forvaltning og videreformidling. Fordelen med dette alternativet er at sluttbrukeren gis større mulighet til å velge den postbokstjenesten vedkommende ønsker å motta meldinger fra forvaltningen i. Dette øker muligheten for å kunne samle meldinger fra både forvaltningen og private et sted.

4.3 Alternativ 2: Anskaffelse i markedet – én leverandør

4.3.1 Beskrivelse av alternativet

Alternativet innebærer at offentlig sektor inngår en avtale med én kommersiell leverandør om kjøp av sikker digital postbokstjenesten. Kommunene vil ha mulighet til å bruke sikker digital postbokstjenesten, men vil ikke ha noen plikt. En samordning blant kommunene vil forenkle implementering og forvaltning i kommunene, men er ikke avgjørende for gjennomføring av alternativet.

Virksomheter som allerede har på plass løsninger for å formidle brev digitalt, vil kunne fortsette å bruke disse. Man vil derfor i dette alternativet få to parallelle løsninger som dekker offentlig sektors behov for sikker digital postboks; postbokstjenesten fra den kommersielle leverandøren og postbokstjenesten i Altinn.

Avtalen som inngås med den kommersielle leverandøren vil gå over et visst antall år, for eksempel fire, og enten være en fellesavtale eller en rammeavtale. Avtalemessige, organisatoriske og tekniske forhold skal være utformet slik at det er en reell mulighet for at offentlig sektor, etter avtaleperiodens utløp, kan bytte leverandør i forbindelse med en ny anskaffelse.

Ved en anskaffelse av postbokstjenesten vil det være den kommersielle leverandørens ansvar å sørge for forvaltning, drift og videreutvikling i henhold til avtalen med offentlig sektor.

Innfasingen av dette alternativet vil foregå i to parallelle løp; et for virksomhetene som tar i bruk den kommersielle postbokstjenesten og et for de virksomhetene som allerede er tjenesteeiere i Altinn. Virksomheter som ønsker å benytte seg av den kommersielle postbokstjenesten må avvente en sentral anskaffelsesprosess og eventuelle tilpassinger hos leverandøren.

Fullskalaimplementering er noe som først kan forventes å starte når nye nasjonale registre, regelverksendringer og en ny/utvidet forvaltningsorganisasjon for postbokstjenesten er på plass, primo 2014.

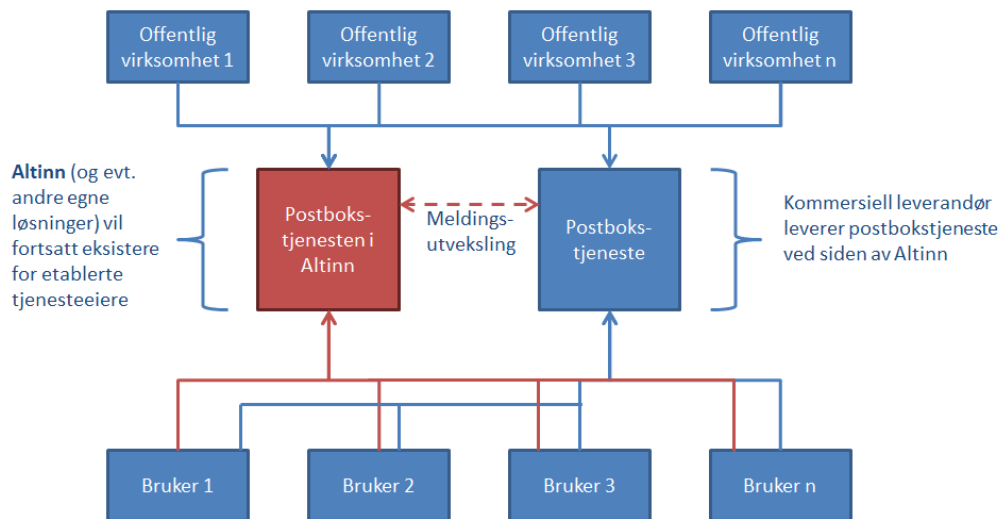
Eventuell videreformidling av meldinger mellom Altinn og kommersiell tilbyder

På sikt kan det vurderes om meldinger fra virksomheter som er tjenesteeiere i Altinn skal videresendes til den kommersielle leverandøren. Tilsvarende kan det vurderes om meldinger fra avsendervirksomheter som kun benytter den kommersielle leverandøren, kan bli videresendt til Altinn. Hensikten med en slik videresending er at mottakerne kun får én postboks å forholde seg til. Slik videresending er avhengig av at merkostnadene kan forsvares og finansieres og at behandlings- og databehandleransvaret iht. personopplysningsloven blir ivaretatt.

I kapittel 4.2.2 er forholdet til tjenesteeierne i Altinn drøftet, som også får anvendelse her.

Videreformidling fra kommersiell tilbyder til Altinn vurderes som mindre aktuelt, siden dette vil det innebære unødvendige kostnader å sende meldinger gjennom en kommersiell tilbyder, sammenlignet med alternativ 1a. Dessuten vil Altinn kunne komme i en konkurransesituasjon med kommersielle leverandører som kan være problematisk (jamfør punkt 3.5).

Konsekvensene av videreformidling fra Altinn er ikke behandlet i den samfunnsøkonomiske analysen. Imidlertid vil kostnadene til utvikling og drift være lik alternativ 1b. Kostnad per transaksjon antas å være det samme som transaksjonskostnaden i alternativ 2 i den samfunnsøkonomiske analysen (kr 1,25). For eksisterende tjenesteeiere, som benytter postbokstjenesten i Altinn, vil det derfor påløpe en merkostnad.



Figur 9: Alternativ 2: Altinn og én kommersiell postboks-tjeneste

Note: Meldinger fra private organisasjoner til private eller fra offentlige virksomheter med egne løsninger er ikke illustrert.

4.3.2 Konsekvenser for sluttbrukerne

I dette alternativet foreslås én kommersiell postboks-tjeneste i tillegg til postboks-tjenesten i Altinn. Brukerne vil dermed få to postbokser for mottak av post fra offentlig sektor.

Sammenliknet med basisalternativet vil alternativ 2 gi færre postbokser til brukerne, men brukerne vil ikke kunne velge postboks.

I utgangspunktet er det ingen viderefremdling av post mellom Altinn og den kommersielle postboks-tjenesten. Slik viderefremdling kan utvikles, men vil innebære en kostnad. Sluttbrukere som benytter ulike tjenester i Altinn ofte vil ha nytte av at all post fra det offentlige kommer i Altinn, eksempler på dette kan være økonomimedarbeidere i bedrifter og regnskapsførere.

Sett opp mot alternativ 1a og 1b hvor brukerne kun trenger å forholde seg til én postboks fra offentlig sektor, vil brukerne oppfatte todelingen av offentlig post i 2 som noe mer tungvint og uoversiktlig. Dette gjelder spesielt brukere som ønsker å få all post fra det offentlige på ett sted. En todeling vil redusere brukeropplevelsen ved søk og gjenfinning av post. Den helhetlige oversikten over offentlig post vil reduseres.

I alternativ 2 må brukerne forholde seg til brukerstøtten hos Altinn og brukerstøtten hos den kommersielle leverandøren ved spørsmål i forbindelse med postboksene.

Autentisering og videreformidling

I alternativ 2 vil pålogging til postboksen i Altinn kunne gjøres gjennom ID-porten. Pålogging til en kommersiell postboks vil også kunne gjennomføres ved bruk av ID-porten, dersom det blir stilt krav om det.

Med ID-porten som autentiseringsløsning i både Altinn og den kommersielle postboks-tjenesten, vil videreformidling med single sign-on være mulig. Brukerne vil da kunne forflytte seg fra postboksen i Altinn til den kommersielle postboksen, uten å måtte autentisere seg på nytt. Dette gjelder også for videreformidling fra postboksene til virksomhetstjenestene ved bruk av dyplenker. Dette vil gi brukerne en enklere og bedre påloggingsprosess.

4.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.3.3.1 Konsekvenser for offentlige virksomheter

De økonomiske og administrative konsekvensene for virksomhetene i dette alternativet, vil stort sett være de samme som i alternativ 1. Alternativet skiller seg fra Altinn-alternativet ved at de lokale forvaltningskostnadene vil være noe høyere i dette alternativet, dersom anskaffelsen gjøres som en rammeavtale. Dette skyldes at lokalforvalteren ved en rammeavtale selv må ta hånd om de taktiske og operative forvaltningsoppgavene som knytter seg til oppfølging av avtalen med leverandøren.

Investerings-/etableringskostnader

Det er felles for alle alternativene at virksomhetene må ha digitalisert sine arbeidsprosesser før de kan ta i bruk SDP-tjenesten. Kostnadene knyttet til slike digitaliseringsprosjekter er ikke prissatt.

Kostnad for å etablere lokal forvaltningsorganisasjon er estimert til mellom 7 000 og 15 000 kroner. En sentral oppgave vil være avtaleinngåelse med sentralforvalter.

Virksomheten som skal ta i bruk postboks-tjenesten må anskaffe eller utvikle en web service klient. Det estimerte tidsspennet for å utvikle en web service klient for tilknytning til en kommersiell postboks-tjeneste er mellom 50 og 90 timer (50 000 til 90 000 kroner). Dette tidsspennet er forskjellig fra tidsspennet for å etablere en web service klient for tilknytning til postboks-tjenesten i Altinn (30 og 100 timer).

En videreutvikling av dette alternativet, hvor Altinn videreformidler meldinger til kommersielle leverandører, vil ikke innebære investerings-/etableringskostnader for den enkelte virksomhet.

Forvaltnings- og driftskostnader per år

Forvaltningskostnadene vil kunne variere mye mellom virksomhetene i offentlig sektor. I den samfunnsøkonomiske analysen er det estimert at årlig lokal forvaltningskostnad pr. virksomhet i gjennomsnitt vil være mellom 7 000 og 23 000 kroner ved felleskjøp og mellom 15 000 og 30 000 kroner ved avrop på rammeavtale. I dette løsningsalternativet innebærer dette taktiske og operative forvaltningsoppgaver knyttet til oppfølging av avtalene med sentralforvalteren.

I tillegg er det estimert at den enkelte virksomhet vil ha en årlig kostnad på mellom 10.000 og 100.000 kroner for å drifte og vedlikeholde den tekniske integrasjonen mot den kommersielle leverandøren.

I dette alternativet må den enkelte virksomhet dekke transaksjonskostnader basert på antall meldinger. Dette er estimert til kr 1,60 per melding, inklusive kostnader knyttet til autentisering og SMS-varsel.

En videreutvikling av dette alternativet, hvor Altinn viderefremidler meldinger til kommersielle leverandører, vil ikke ha noen økonomiske konsekvenser knyttet til forvaltning og tekniske forhold for den enkelte tjenesteeier lokalt. Imidlertid må det antas at den enkelte virksomheten må dekke kostnader knyttet til viderefremdling til kommersiell leverandør. Dette er estimert til kr 1,60 per melding.

4.3.3.2 Konsekvenser for sentralforvalter

Selv om SDP-tjenesten leveres av en kommersiell leverandør er det nødvendig med en sentralforvalter. Blant annet for å følge opp den kommersielle leverandøren og for å ta hånd om den strategiske forvaltningen av postbokstjenesten.

Det er viktig at sentralforvalterrollen plasseres i en tidlig fase av det videre arbeid med å etablere postbokstjenesten. Det er i etableringsfasen at viktige valg knyttet til anskaffelser og avtaleverk gjøres, samtidig som denne fasen vil være særlig ressurskrevende.

Konsekvensene for sentralforvalteren i dette alternativet vil avhenge av om SDP-tjenesten anskaffes gjennom en fellesavtale eller ved en rammeavtale. En fellesavtale vil føre til noe større belastning for sentralforvalteren i form av oppfølging av leverandør, brukergrupper og tjenesteeiere.

Det er estimert en oppstartskostnad knyttet til sentral forvalter på mellom 5 og 8,3 millioner kroner ved felleskjøp. Ved anskaffelse i form av rammeavtale er oppstartskostnaden estimert til mellom 3,6 og 6 millioner kroner. Dette omfatter etablering av sentral forvaltningsorganisasjon på mellom 250 000 og 750 000 kroner. Anskaffelsen er estimert å koste mellom 3 og 4,5 millioner kroner. Avtaleinngåelse med tjenesteeiere vil avhenge av avtaletype og er estimert til å koste mellom 375 000 og 3 000 000 kroner, hvor felleskjøp vil kreve mer ressurser til avtaleinngåelse.

De totale oppstartskostnadene lokalt og sentralt vil bli lavere ved bruk av rammeavtale.

De årlige kostnadene til en sentral forvaltningsorganisasjon er estimert til mellom 4,75 og 8,25 millioner kroner ved felleskjøp. I hovedsak knytter kostnaden seg til strategiske forvaltningsoppgaver, samt oppfølging av leverandør, tjenesteeiere og sluttbrukere. Ved bruk av rammeavtale er årlige sentrale forvaltningskostnader estimert til mellom 2,6 og 5,25 millioner kroner. Ved en rammeavtale vil

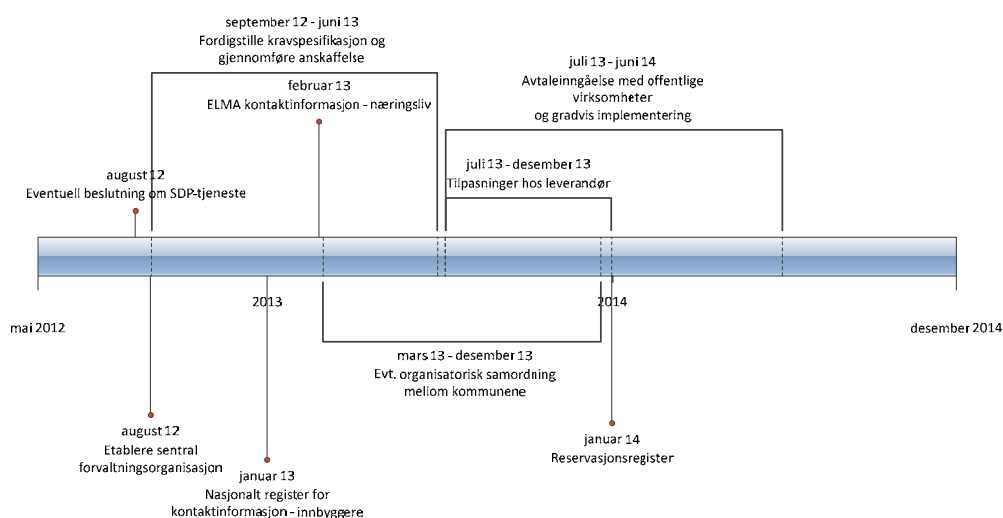
lokalforvalterne i større grad håndtere leverandøroppfølgingen. Som en følge av dette vil sentralforvalterrollen bli mindre ressurskrevende. Både ved en fellesavtale og ved en rammeavtale vil sentralforvalteren måtte håndtere de strategiske forvaltningsoppgavene.

De totale driftskostnadene lokalt og sentralt vil bli lavere ved bruk av felleskjøp. For hele perioden samlet, viser den samfunnsøkonomiske analysen at det vil være mest lønnsomt å benytte felleskjøp.

En variant av dette løsningsalternativet er at Altinn videreformidler meldinger til kommersielle leverandører. Dette vil innebære kostnader til videreutvikling av Altinn og eventuelt hos tjenesteeiere. Disse er ikke prissatt.

4.3.4 Gjennomføringsplan (tentativ)

I figuren nedenfor er tentativ gjennomføringsplan for alternativ 2 illustrert. Dersom det tas beslutning i august 2012 om at dette alternativet skal gjennomføres, kan en rekke offentlige virksomheter sette i gang fullskala implementering i begynnelsen av 2014. Dette forutsetter at det ikke inntre forsinkelser av betydning, for eksempel at reservasjonsregister blir forsinket.



Figur 10: Tentativ gjennomføringsplan for alternativ 2

Sentrale elementer i gjennomføringsplan – alternativ 2: Anskaffelse i markedet – én leverandør:

- Beslutning om å gå videre med alternativ 2 tas i august 2012.
- Etablering av sentral forvaltningsorganisasjon: Arbeidet med å etablere en forvaltningsorganisasjon for SDP-tjenesten bør starte så snart som mulig. Oppstart bør skje i august 2012.
- Sende kravspesifikasjon på høring og gjennomføre anskaffelse. Det antas at dette kan gjennomføres innen 1.7.13.
- Eventuell organisatorisk samordning mellom kommunene. Det må vurderes om organisatorisk samordning mellom kommunene vil

gjøre det enklere å redusere kostnadene for kommunene. Dersom dette er nødvendig bør samordningsarbeidet skje i løpet av 2013, slik at postboksen kan tas i bruk i 2014 for kommunene.

- Vurdere rundskriv om bruk av SDP-tjenesten.
Så snart en eventuell beslutning er tatt, bør det gis informasjon om hvordan offentlige virksomheter skal forholde seg til postboks-tjenesten.
- Etablering av nasjonale registre for kontaktinformasjon (innbyggere, næringsliv og reservasjon).
Det er forutsatt at de nasjonale registrene for kontaktinformasjon for innbyggere og næringsliv, samt reservasjonsregister for innbyggere, er etablert før man kan ta i bruk postboks-tjenesten i storskala. Disse bør være etablert før 2014.
- Tilpasninger i forhold til regelverksendringer.
Eventuelle endringer i regelverk (reservasjon, eForvaltningsforskriften mv) kan innebære tilpasninger i postboksen. Uavklarte forhold kan innebære forsinkelser eller økte kostnader.
- Tilpasninger hos leverandør
Det vil være behov for tilpasninger hos leverandør. Det er antatt at dette vil ta et halvt år og må gjøres før SDP-tjenesten kan tas i bruk i stort omfang.
- Avtaleinngåelse mellom tilbyder av postboks-tjenesten og offentlige virksomheter kan starte i juli 2013 og fortsette inn i 2014.
- Fullskalaimplementering skjer i begynnelsen av 2014.

4.3.5 Kost-nytte vurdering

Det er stor usikkerhet knyttet til estimering av de prissatte effektene. Alle kostnader er estimert av Difi og Oslo Economics på grunnlag av et bredt tilfang av data fra flere kilder²⁰.

Investerings-/etableringskostnader

Kostnad til å etablere sentral forvaltningsorganisasjon er satt til kr 7 millioner kroner som også dekker gjennomføring av anskaffelse. Kostnad ved å etablere lokale forvaltningsorganisasjoner for offentlig forvaltning estimert til 8 millioner kroner. I tillegg er kostnader for etablering av teknisk løsning lokalt estimert til 45 millioner kroner. Til sammen utgjør dette 60 millioner kroner i investerings-/etableringskostnader.

Faste driftskostnader per år

Årlige kostnader til sentral forvaltningsorganisasjon er estimert til 7 millioner kroner. Kostnader til lokalforvaltning er 10 millioner kroner årlig. Teknisk drift

²⁰ Kostnadsestimatene ligger i estimatklasse 4 som innebærer 1-15 % definisjonsgrad og overveiende estimeringsmetodikk.

lokalt er satt til kr 38 millioner kroner årlig. Dette gir en samlet årlig driftskostnad for alternativet på 55 millioner kroner for hele offentlig sektor.

Implementeringsrate og nytteverdi

Det er i den samfunnsøkonomiske analysen lagt til grunn at overgang til digital utsending vil skje raskere enn i basisalternativet. Det er også lagt til grunn en noe raskere implementeringsrate enn alternativ 1. Med utgangspunkt i et totalt potensiale på 85 millioner dokumenter i 2011 er følgende implementeringsrate (middelanslag) benyttet:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
12 %	23 %	34 %	46 %	57 %	68 %	80 %	83 %	86 %	88 %	90 %

Avvik fra denne implementeringsraten vil ha stor betydning for nytten. Basert på disse anslagene antar vi at nåverdi av nytten vil utgjøre 4 500 millioner kroner for perioden 2013 - 2023. Sammenlignet med basisalternativet utgjør nåverdi av netto nytte 2 300 millioner kroner.

Ikke-prissatte effekter

I tabellen under fremgår vurderingen av ikke-prissatte effekter, i forhold til basisalternativet. Vektingen er mellom 5-/5+.

Ikke prissatt virkning	2 i forhold til 0-alt.
Mer effektiv informasjon-tilgang og –håndtering	+++(+)
Sikrere postdistribusjon	Ikke vurdert
Redusert miljøbelastning	++(+)
Mer helhetlig forvaltning	+(++)
Potensial for næringsutvikling	--
Tilpasnings-kostnader og fare for økt digitalt klaseskille	+(++)

Når de ikke-prissatte effektene vurderes samlet kommer alternativ 2 bedre ut enn basisalternativet. Sikrere postdistribusjon er drøftet i den samfunnsøkonomiske analysen, men er ikke vurdert da dette delvis er hensyntatt i de prissatte effektene.

Sentralt i vektingen er at alternativ 2 har høyere implementeringstakt enn basisalternativet. Alternativ 2 scorer dårligere enn basisalternativet når det gjelder potensiale for næringsutvikling. Dette skyldes at man her baserer seg på en løsning som i hovedsak er utviklet, fra en leverandør, og som i liten grad vil involvere nye næringslivsaktører.

4.3.6 Vurdering av alternativet

Med de forutsetninger som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen, vil alternativ 2, anskaffelse av en leverandør i markedet, være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er middels til lav risiko knyttet til kostnader til etablering, drift og forvaltning av denne løsningen.

Det er antatt at dette alternativet vil føre til raskere implementeringsrate, sammenlignet med basisalternativet. Til tross for stor grad av usikkerhet, antas det at dette alternativet vil ha noe raskere implementeringsrate enn alternativ 1. Denne usikkerheten reflekteres i utfallsrommet som ved lavest anslag gir netto nytte på 3 000 millioner kroner. Middelanslag er 4 500 millioner kroner og høyeste anslag gir 6 000 millioner kroner. Nåverdi er beregnet for alle anslag. Alternativ 2 vil klart gi en samfunnsøkonomisk nytte, sammenlignet med basisalternativet, men noe dårligere nytte enn alternativ 1a og b.

Dersom Altinn skal avvikles som alternativ postboksstjeneste så vil det representere en utgift for staten ved å utvikle grensesnitt mellom Altinn og en eller flere andre postboksstjenester. I tillegg blir det en vurdering av om historiske data skal migreres. Komponentene som benyttes til postboksstjenesten i Altinn kan ikke avvikles siden disse benyttes til å levere andre tjenester gjennom Altinn.

I alternativ 2 må den enkelte offentlige virksomhet benytte både Altinn og den kommersielle leverandøren. Sluttbruker må forholde seg til disse to postboksene for post fra forvaltningen. Dermed utelukker alternativet at sluttbruker kan få én postboks for meldinger fra forvaltningen.

4.4 Alternativ 3: Anskaffelse av en meldingsformidler og flere postbokser

4.4.1 Beskrivelse av alternativet

I likhet med alternativ 2, baserer også dette alternativet seg på kommersielle leverandører. Men mens alternativ 2 kun innebærer én kommersiell tilbyder, åpner dette alternativet for at flere kommersielle leverandører tilbyr SDP-tjenesten parallelt.

Ved at det åpnes for flere leverandører så vurderes det som hensiktsmessig at det etableres en meldingsformidler for å holde antall grensesnitt mot forvaltningen på et så lavt antall som mulig og dermed holde antallet på transaksjoner så lavt som mulig. Meldingsformidleren må kunne opplyse avsendervirksomhetene om hvilken SDP-tjeneste den enkelte mottaker benytter. I tillegg vil meldingsformidleren bidra til å unngå innlåsing, samt holde antall tekniske kontaktpunkter mot forvaltningen til et minimum. Meldingsformidleren kan tilbys av offentlig sektor selv eller kjøpes som en tjeneste fra en kommersiell leverandør²¹. I dette alternativet forutsettes det at det gjøres en slik anskaffelse.

I dette alternativet er det også en forutsetning at selve formatet som meldingene sendes på standardiseres slik at meldingene enkelt kan leveres til hvilken som helst postboks.

I alternativ 1b forutsetter via at Altinn har rollen som meldingsformidler slik at alle offentlige virksomheter er tjenesteeiere i Altinn og har etablert grensesnitt mot Altinn-plattformen for å kunne sende post digitalt til SDP-tjenester levert av

²¹ Det er i den samfunnsøkonomiske analysen lagt til grunn at meldingsformidleren anskaffes og driftes i markedet

markedet. 1b skiller seg fra alternativ 3 i og med at det først må gjøres grep i Altinn både teknisk og organisatorisk før Altinn kan ta en slik rolle.

Det må vurderes nærmere hvordan offentlig sektor skal organisere seg i forhold til de kommersielle tilbyderne av postboks-tjenesten. Både anskaffelsesprosess og godkjenningssystem kan være aktuelt. Avtaleverk og prismodell må ta høyde for at det er mottakerne av digital post som velger hvilken postboks-tjeneste de vil benytte, og ikke avsendervirksomhetene. I dette alternativet blir det av konkurransehensyn viktig at brukerne enkelt kan flytte mellom de ulike tilbyderne av SDP-tjenesten.

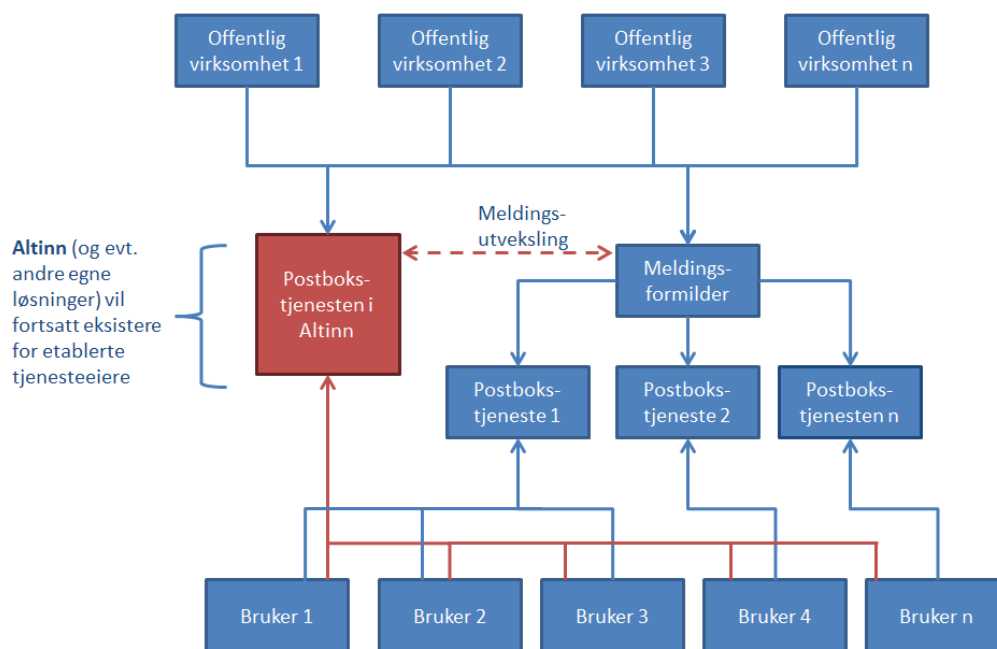
De kommersielle leverandørene av SDP-tjenesten vil konkurrere om å få flest mulig brukere til å velge sin postboks. Dette vil gi insentiver for å utvikle gode løsninger og tilleggstjenester. Utbredelse er avhengig av at det kommer brev i postboksen og dermed at flest mulig virksomheter sender brev digitalt. Leverandørene vil ha et sterkt insentiv for å bidra til at volumet av brev og dermed antall virksomheter som tar løsningen i bruk er så høy som mulig.

Selv om også en meldingsformidler må anskaffes i dette alternativet, antar vi at realiseringstiden blir noe, men ikke vesentlig lenger enn for alternativ 2. Samtidig er faren mindre for at flaskehals oppstår hos den enkelte leverandør i forbindelse med innføring, ettersom belastningen deles på flere leverandører.

Videreformidling mellom kommersiell meldingsformidler og Altinn

Som i alternativ 2 vil postboks-tjenesten i Altinn bli brukt av tjenesteeierne. Også i dette alternativet vil man på sikt kunne vurdere om meldinger fra virksomheter som er tjenesteeiere i Altinn skal videreformidles til postboks-tjenesten til de kommersielle leverandørene, via meldingsformidleren, og motsatt. Problemet er i så fall at Altinn da kommer i en konkurransesituasjon med kommersielle tilbydere i markedet (jmfør kapittel 3.6).

I kapittel 4.2.2 er forholdet til tjenesteeierne i Altinn drøftet, som også får anvendelse her.



Figur 11: Alternativ 3: Altinn og flere kommersielle postboks-tjenester²²

4.4.2 Konsekvenser for sluttbrukerne

For brukerne vil dette alternativet på kort sikt innebære en selvvalgt kommersiell postboks i tillegg til postboksen i Altinn. Også her vil de måtte forholde seg til to postbokser for mottak av post fra offentlig sektor. For øvrig vil konsekvensene av dette alternativet i stor grad være de samme som for alternativ 2. Dette gjelder ved autentisering, viderefremming, bruk og brukerstøtte av postboks.

Brukere som på sikt ønsker å bytte kommersiell postboks-tjeneste, må kanskje flytte over egen post manuelt. Men her kan det stilles krav til leverandørene i forbindelse med anskaffelsen om overflytting av post til sluttbrukerens nye postboks.

4.4.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.4.3.1 Konsekvenser for offentlige virksomheter

I dette alternativet vil den enkelte virksomhet koble seg til en meldingsformidler og ikke direkte på en offentlig eller kommersiell postboks-tjeneste. Som det fremgår av den samfunnsøkonomiske analysen har ikke dette noen praktisk betydning for de økonomiske og administrative konsekvensene, som vil innebære de samme oppstartskostnadene som ved felleskjøp i alternativ 2.

De årlige driftskostnadene er estimert til å være de samme som ved felleskjøp i alternativ 2.

²² Meldinger fra private organisasjoner til sluttbrukere eller fra offentlige virksomheter med egne løsninger er ikke illustrert.

I dette alternativet må den enkelte virksomhet dekke transaksjonskostnader basert på antall meldinger. Dette er estimert til kr 1,40 per melding, som inkluderer kostnader til autentisering og SMS-varsel.

En videreutvikling av dette alternativet, hvor Altinn videreformidler meldinger til kommersielle leverandører, vil ikke ha noen økonomiske konsekvenser knyttet til forvaltning og tekniske forhold for den enkelte tjenesteeier lokalt. Imidlertid må det antas at den enkelte virksomheten må dekke kostnader knyttet til videreformidling til kommersiell leverandør.

4.4.3.2 Konsekvenser for sentralforvalter

Vurderinger knyttet til oppgaver og kostnader for sentralforvalterrollen vil for dette løsningsalternativet stort sett være de samme som for alternativ 2.

Oppstartskostnaden for sentralforvalterrollen er estimert til å være mellom 5,75 og 9 millioner kroner. Dette er noe høyere enn alternativ 2 og skyldes at det må gjennomføres to anskaffelser, med høyere kompleksitet og mer arbeid. Den årlige forvaltningskostnaden er estimert å være mellom 5,5 og 9,0 millioner kroner. Dette skyldes noe økt tidsbruk på å følge opp flere kommersielle leverandører av SDP-tjenester, samt oppfølging av leverandør av meldingsformidler.

Det er viktig at det etableres en forvaltningsmodell som bidrar til at leverandørene av SDP-tjenestene kan ta direkte kontakt med virksomhetene og bidra til innovasjon og digitalisering lokalt. Sentralforvalter må ikke stå i veien for slike initiativ. Alle tjener på at volumet blir høyest mulig. For kommunene vil en eventuell samordner høyst sannsynligvis bare ha en rådgivende funksjon. Vi kan ikke se at det er effektivt at sentrale forvaltningsoppgaver deles mellom en kommunal og en statlig sentralforvalter.

Det er også viktig at meldingsformidleren ikke står i veien for leverandørene av SDP-tjenester. Det må klart reguleres i anskaffelsen og i avtaleverket hvilken rolle meldingsformidleren skal ha.

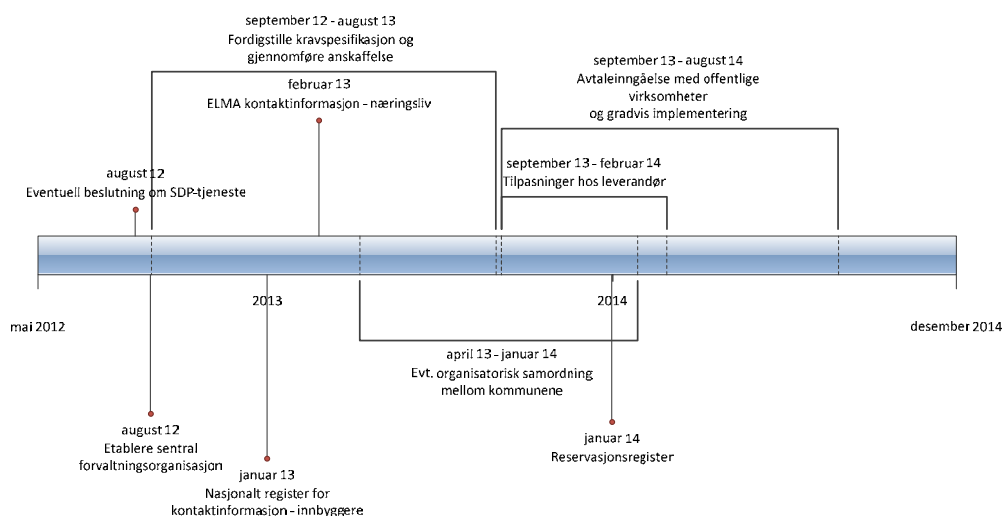
En variant av dette løsningsalternativet er at Altinn videreformidler meldinger til kommersielle leverandører. Dette vil innebære kostnader til videreutvikling av Altinn og eventuelt hos tjenesteeiere. Disse er ikke prissatt.

I den samfunnsøkonomiske analysen er det også beskrevet et alternativ hvor hver enkelt virksomhet velger en leverandør som videresender meldinger til andre postbokstjenester som sluttbrukeren har valgt. Dette alternativet er ikke analysert videre siden transaksjonskostnadene sannsynligvis blir så høye at alternativet ikke har god lønnsomhet i forhold til de andre alternativene.

4.4.4 Gjennomføringsplan (tentativ)

I figuren nedenfor er tentativ gjennomføringsplan for alternativ 3 illustrert. Det som skiller dette alternativet fra alternativ 2 er at perioden for ferdigstilling og gjennomføring av anskaffelse er lengre. Dette fører til en tilsvarende senere fullskala implementering. Det antas at dette vil skje i andre kvartal 2014. Dette

forutsetter at det ikke inntreer forsinkelser av betydning, for eksempel at reservasjonsregister blir forsinket.



Figur 12: Tentativ gjennomføringsplan for alternativ 3

Sentrale elementer i gjennomføringsplan – alternativ 3: Anskaffelse i markedet – flere leverandør:

- Beslutning om å gå videre med alternativ 3 tas i august 2012.
- Etablering av sentral forvaltningsorganisasjon for SDP-tjenesten bør starte så snart som mulig. Oppstart bør skje i august 2012.
- Ferdigstille kravspesifikasjon og gjennomføre anskaffelse.
Dette alternativet innebærer at det må lages to kravspesifikasjoner og gjennomføres to anskaffelser, en for meldingsformidler og en for kommersielle leverandører av postbokstjenesten.
Kravspesifikasjonene må ferdigstilles og sendes på høring, anskaffelse gjennomføres. Det antas at dette kan gjennomføres innen 1.9.13.
- Eventuell organisatorisk samordning mellom kommunene.
Det må vurderes om organisatorisk samordning mellom kommunene vil gjøre det enklere å redusere kostnadene for kommunene. Dersom dette er nødvendig bør samordningsarbeidet skje i løpet av 2013, slik at SDP-tjenesten kan tas i bruk i 2014 for kommunene.
- Så snart en eventuell beslutning er tatt, bør det gis informasjon om hvordan offentlige virksomheter skal forholde seg til SDP-tjenesten.
- Det er forutsatt at de nasjonale registrene for kontaktinformasjon for innbyggere og næringsliv samt reservasjonsregister for innbyggere er etablert før man kan ta i bruk postbokstjenesten i storskala. Disse bør være på etablert før 2014.
- Eventuelle endringer i regelverk (reservasjon, eForvaltningsforskriften mv) kan innebære tilpasninger i postbokstjenesten. Uavklarte forhold kan innebære forsinkelser eller økte kostnader.

- Det vil være behov for tilpasninger hos leverandørene. Det er antatt at dette vil ta et halvt år og at det må gjøres før postbokstjenesten kan tas i bruk i stort omfang.
- Avtaleinngåelse mellom leverandørene og offentlige virksomheter. Avtaleinngåelse kan starte i juli 2013 og fortsette inn i 2014.
- Implementering i full skala skjer i andre kvartal 2014.

4.4.5 Kost-nytte vurdering

Det er stor usikkerhet knyttet til estimering av de prissatte effektene. Alle kostnader er estimert av Difi og Oslo Economics på grunnlag av et bredt tilfang av data fra flere kilder²³.

Investerings-/etableringskostnader

Kostnad for å etablere sentral forvaltningsorganisasjon i dette alternativet er estimert til kr 7,3 millioner kroner, som også omfatter gjennomføring av anskaffelsen og avtaleinngåelse med offentlige virksomheter. Kostnad for å etablere lokale forvaltningsorganisasjoner for offentlig forvaltning er estimert til 8 millioner kroner. I tillegg er kostnader for etablering av teknisk løsning lokalt estimert til 45 millioner kroner. Til sammen utgjør dette 61 millioner kroner i investerings-/etableringskostnader.

Faste driftskostnader per år

Årlige kostnader til sentral forvaltningsorganisasjon er estimert til 7 millioner kroner. Kostnader til lokalforvaltning er 10 millioner kroner årlig. Teknisk drift lokalt er satt til kr 38 millioner kroner årlig. Dette gir en samlet årlig driftskostnad i alternativet på 56 millioner kroner for hele offentlig sektor.

Transaksjonskostnaden for formidling til kommersiell SDP-tjeneste er estimert til kr. 1,40 per melding, som også omfatter kostnader til autentisering og SMS-varsel.

Implementeringsrate og nytteverdi

Det er i den samfunnsøkonomiske analysen lagt til grunn at overgang til digital utsending vil skje raskere enn i basisalternativet. Det er også lagt til grunn en noe raskere implementeringsrate enn alternativ 1 og 2. Med utgangspunkt i et totalt potensiale på 85 millioner dokumenter i 2011 er følgende implementeringsrate (middelanslag) benyttet:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
12 %	25 %	38 %	51 %	64 %	76 %	83 %	85 %	87 %	88 %	90 %

Avvik fra denne implementeringsraten vil ha stor betydning for nytten. Basert på disse anslagene antar vi at nåverdi av nytten vil utgjøre 4 800 millioner kroner for

²³ Kostnadsestimatene ligger i estimatklasse 4 som innebærer 1-15 % definisjonsgrad og overveiende estimeringsmetodikk.

perioden 2013 - 2023. Sammenlignet med basisalternativet utgjør nåverdi av netto nytte 2 600 millioner kroner.

Ikke-prissatte effekter

I tabellen under fremgår vurderingen av ikke-prissatte effekter, i forhold til basisalternativet. Vektingen er mellom 5-/5+.

Ikke prissatt virkning	3 i forhold til 0-alt.
Mer effektiv informasjon-tilgang og –håndtering	+++++
Sikrere postdistribusjon	Ikke vurdert
Redusert miljøbelastning	+++
Mer helhetlig forvaltning	+(++)
Potensial for næringsutvikling	0
Tilpasnings-kostnader og fare for økt digitalt klaseskille	+(++)

Når man ser de ikke-prissatte effektene samlet så kommer alternativ 3 bedre ut enn basisalternativet. Sikrere postdistribusjon er drøftet i den samfunnsøkonomiske analysen, men er ikke vurdert da dette delvis er hensyntatt i de prissatte effektene. Sentralt i vektingen er at alternativ 3 har høyere utbredelsestakt enn basisalternativet.

Det er små forskjeller på alternativ 1b og 3, men alternativ 1b kommer noe bedre ut enn alternativ 3.

4.4.6 Vurdering av alternativet

Med de forutsetninger som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen, vil alternativ 3 – anskaffelse av en meldingsformidler og flere leverandører av SDP-tjenesten i markedet, være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er middels til lav risiko knyttet til kostnader for etablering, drift og forvaltning av denne løsningen. Det er knyttet usikkerhet til markedet siden dette vurderes å være i støpeskjeen på dette området.

Det er antatt at dette alternativet vil føre til raskere implementeringsrate, sammenlignet med basisalternativet. Til tross for stor grad av usikkerhet, vurderes det som sannsynlig at dette alternativet vil ha noe raskere implementeringsrate enn alternativ 1 og 2. Denne usikkerheten reflekteres i utfallsrommet som ved lavest anslag gir netto nytte på 3 200 millioner kroner. Middelanslag er 4 800 millioner kroner og høyeste anslag gir 6 500 millioner kroner. Nåverdi er beregnet for alle anslag. Alternativ 3 vil klart gi en samfunnsøkonomisk nytte, sammenlignet med basisalternativet, og noe bedre nytte enn alternativ 1 og 2.

I alternativ 3 må den enkelte offentlige virksomhet enten benytte postboks-tjenesten i Altinn eller den kommersielle leverandøren. Sluttbruker må forholde seg til postboksen i Altinn og en selvvalgt postboks fra kommersiell leverandør for post fra forvaltningen. Dermed utelukker alternativet at sluttbruker kan få én postboks for meldinger fra både forvaltningen og private organisasjoner, med mindre meldinger i Altinn viderefremmes til de kommersielle leverandørene.

5 Samlet vurdering og konklusjoner

5.1 Vurdering av markedet for sikker digital postboks - tjenester

Offentlige brev og meldinger kan i dag distribueres og tilgjengeliggjøres digitalt på mange ulike måter, og det finnes et vidt spekter av aktører som tilbyr aktuelle digitale løsninger. Hvilke løsninger som er aktuelle, og hvilke leverandører som kan tilby løsningene, avhenger av hvilke krav som stilles i anskaffelsen og hvilken anskaffelsesstrategi som velges. Markedet som det offentlige kan foreta sitt innkjøp i avhenger derfor av hvordan kravspesifikasjonen utformes og valg av anskaffelsesstrategi (jamfør vedlegg 5).

Basert på dialogen med de ulike kommersielle aktørene i markedsanalysen så er det vår vurdering at de mest aktuelle leverandørene vil kunne levere postboks tjenester i tråd med behovsbeskrivelsen. Noen av behovene tilfredsstilles sannsynligvis ikke i dagens løsninger noe som medfører at det må påregnes tid til utvikling.

Markedet for digital postdistribusjon er i støpeskjeen og postforsendelser fra det offentlige utgjør er en strategisk viktig del av markedet. Hvordan det offentlige kjøper løsninger for digital post er viktig. Dels fordi offentlige forsendelser utgjør en stor del av totalmarkedet og derigjennom kan påvirke utviklingen i markedet. Og dels fordi de veivalgene det offentlige gjør kan ha stor betydning for hvordan private virksomheter vil kjøpe inn digitale posttjenester.

Markedet for digital post er kjennetegnet av nettverkseffekter. Det vil si at en tjeneste har en økt verdi for en kunde avhengig av antallet andre kunder som bruker tjenesten. Denne type effekt gjør at leverandører med mange brukere har et konkurransefortrinn sammenlignet med leverandører med få brukere. Hvis det offentlige inngår en eneleverandøravtale med lang varighet, kan dette gi den aktuelle leverandøren et sterkt fortrinn i senere anskaffelser. Dette kan være konkurransevridende.

Prisen på tjenestene som tilbys i markedet i dag varierer fra leverandør til leverandør. Det går et skille mellom de kommersielle aktørene som i dag tilbyr et standardisert produkt for sikker digital postdistribusjon (Digipost og e-boks) og andre kommersielle leverandører. I tillegg går det et skille mellom et tilbud fra kommersielle leverandører og tilbud fra offentlige aktører (Altinn).

Digipost og e-boks opererer med en betalingsmodell hvor den som sender meldinger betaler en stykkpris per melding, pluss en betaling per virksomhet for tilknytning. Ved kjøp av sikker digital postdistribusjon fra andre kommersielle leverandører kan ulike betalingsmodeller være aktuelle, både fastpris, stykkpris eller kombinasjoner.

Bruk av Altinn innebærer at man ikke kjøper inn en ferdig tjeneste fra markedet, men at de nødvendige løsningene baseres på Altinn-plattformen. Hvordan kostnadene ved å videreutvikle og drifte nødvendige løsninger skal dekkes er et uavklart spørsmål. Én mulighet er at kostnadene sentralfinansieres. I dag bygger

Altinn imidlertid på en modell der tjenesteeierne betaler for bruken av tjenestene. En annen mulighet er derfor at alle nye offentlige virksomheter som knytter seg til Altinn enten betaler en fast årlig avgift eller en avgift basert på antall forsendelser.

Når det gjelder anskaffelsesformen, altså om tjenesten skal kjøpes inn samlet for hele offentlig sektor fra én leverandør, fra to eller flere leverandører eller gjennom enkeltkjøp der hver virksomhet anskaffer tjenesten på egen hånd, er det fordeler og ulemper med de ulike løsningene.

Kjøp fra én leverandør vil innebære en leveranse med stort volum og en avtale av stor strategisk betydning for den valgte leverandøren. Anskaffelse på denne måten vil derfor trolig gi best betingelser og det vil gi relativt lave transaksjonskostnader for hver enkelt offentlig virksomhet. På lang sikt kan imidlertid denne anskaffelsesformen svekke konkurransen i markedet, fordi den valgte leverandøren kan få en for dominerende posisjon.

Kjøp fra flere leverandører vil trolig gi dårligere betingelser enn kjøp fra én leverandør. På lengre sikt vil trolig konkurransen bli bedre med bruk av flere leverandører, fordi det sikrer at flere leverandører tilbyr den aktuelle tjenesten.

Det er også mulig at den enkelte offentlige virksomhet anskaffer tjenester for sikker digital post på egen hånd (enkeltkjøp). Betingelsene ved denne anskaffelsesformen vil være dårligere enn ved samordnet kjøp, fordi verdien av hvert enkelt kjøp er mindre. I tillegg må hver enkelt offentlig virksomhet anskaffe tjenesten med de transaksjonskostnadene det innebærer. På lang sikt kan enkeltkjøp imidlertid bidra til å utvikle et velfungerende marked, siden flere leverandører kan finne en plass i markedet. Enkeltkjøp vil først og fremst ha effekt for store etater som opererer med store volum.

5.2 Samfunnsøkonomisk analyse – samlet vurdering

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at alle alternativer er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Årsaken er et stort gevinstpotensiale for offentlige virksomheter ved spart porto, papir, konvolutter og intern administrasjon. Uavhengig av hvilket alternativ man velger vil den sentrale faktoren være at man oppnår rask ibruktakelse av en sikker digital postboks.

En rask overgang til digitale distribusjonsløsninger er effektivt for samfunnet. Nullalternativet, som innebærer at det ikke gjøres tiltak for å fremskynde utviklingen, er derfor det minst lønnsomme alternativet. Vi har vurdert fire tiltak som kan gi offentlig sektor et styrket tilbud om sikker digital postdistribusjon. Tiltakene omfatter bruk av Altinn og bruk av kommersielle aktører i forskjellige kombinasjoner. Det er ingen vesentlig forskjell på de fire alternativene når de prissatte og ikke-prissatte virkningene vurderes samlet, basert på den informasjonen som har vært tilgjengelig for prosjektet.

Den samfunnsøkonomiske analysen gir ikke grunnlag for en klar rangering mellom alternativene, utover at basisalternativet er å fraråde. Ved vektlegging av prissatte effekter og realopsjoner vil alternativ 3 være rangert først. En vektlegging av ikke-prissatte effekter gjør at alternativ 1b vil være rangert først. Det at alternativene

kommer så likt ut har antakelig sammenheng med at alternativene er nokså likt spesifisert.

I den samlede samfunnsøkonomiske vurderingen må man også vurdere løsningens fleksibilitet og til å møte den usikkerhet vi i dag står overfor, og muligheten til å skape effektiv konkurranse som kan bidra til å gi bedre løsninger for virksomheter og brukere over tid. Markedet for sikker digital postdistribusjon er som nevnt i støpeskjeen og det er derfor viktig at det offentlige ikke gjør valg som kan påvirke markedet negativt. Alternativ 3, hvor det legges opp til å bruke én kommersiell meldingssentral i tillegg til Altinn samt at det legges til rette for at flere leverandører av digitale postbokser kan tilby sine tjenester, er tiltaket som i størst grad legger til rette for en sunn markedsutvikling.

Ordningen med statlig kjøp av posttjenester kan redusere potensialet for besparelser ved økt digital postdistribusjon. I utgangspunktet er reduserte portokostnader for det offentlige en besparelse. Ifølge Posten kjøper offentlige virksomheter porto for til sammen ca. 1 milliard kroner per år. En vridning av postdistribusjonen i offentlige sektor fra fysisk til digital post vil føre til reduserte portoinntekter for Posten. Hvis redusert etterspørsel etter brevporto fra offentlige virksomheter gir et inntektsbortfall, kan kostnadene i postomdelingen antas å bli kuttet med om lag en tredjedel av dette.²⁴

5.3 Konklusjon

Det er verifisert at Altinn kan benyttes som sikker digital postboks tjeneste for offentlig sektor. Selv om det er identifisert tekniske forhold i Altinn som må forbedres (jmfør mellom annet Veritas rapporten²⁵), så er hovedinntrykket at Brønnøysundregistrene har god kontroll på dette og vil uansett gjennomføre endringer i Altinn-plattformen uavhengig av om Altinn skal benyttes som felles SDP-tjeneste.

Risikoene som er identifisert for Altinn er i første rekke knyttet til organisatoriske og forvaltningsmessige forhold. For at Altinn skal kunne være felles postboks-tjeneste så må det etableres en forvaltningsorganisasjon som er i stand til å håndtere et stort antall virksomheter som skal ta løsningen i bruk på relativt kort tid.

Brønnøysundregistrene konkluderer med at Altinn plattformen er egnet som nasjonal sikker digital postboks-tjeneste.

På kort sikt er det bare alternativ 1 (Altinn) som medfører at brukerne får post fra det offentlige i en sikker digital postboks. For de andre alternativene må det etter en anskaffelsesprosess gjennomføres et utviklingsløp i Altinn slik at post som leveres i postboks-tjenesten i Altinn kan videresendes til postboks(er) som er

²⁴ For en mer detaljert gjennomgang av statlig kjøp-ordningen, se Oslo Economics (2010): *Leveringsplikt på postområdet*, Oslo Economics rapport 2010-05 på oppdrag fra Samferdselsdepartementet

²⁵ DNV, 2011: VURDERING AV ALTINN II-PLATTFORMEN. RAPPORT NR. 2011-1239

anskaffet dersom man skal nå målet om at brukeren bare skal trenge å forholde seg til en postboks.

De tre alternativene til basisalternativet (fire inkludert 1b) som er vurdert kommer relativt likt ut i den samfunnsøkonomiske analysen. Alle alternativene vil medføre en netto nytte.

Det er stor usikkerhet knyttet til både volum av digitale brev og utviklingen av dette over tid. Mange ulike faktorer vil spille inn. Volumet vil være viktig for den pris som må betales til leverandører i markedet og den nytten som kan realiseres i alle alternativene.

Utvikling av volumet vil være avhengig av hvor raskt forvaltningen og dens brukere vil ta i bruk sikker digital post. For forvaltningen avhenger dette av flere faktorer (jamfør kapittel 3.4). For at sikker digital postboks skal få fotfeste hos forvaltningens brukere så er det mellom annet viktig at sluttbrukerne opplever at postboksen er enkelt å bruke og at de har tillit til sikkerheten.

Det kan treffes en rekke tiltak for å påvirke utbredelse i forvaltningen. For eksempel regulering og pålegg i lov, sentrale finansieringsordninger, veiledningsopplegg m.m. Disse tiltakene må i så fall være målrettet og følges opp av de ulike departementene på en god måte.

Tilsvarende kan det også treffes tiltak for å påvirke sluttbrukernes handlingsmønstre.

I den samfunnsøkonomiske analysen er det tatt en forutsetning om at løsningskonsept som er basert på konkurranse i markedet vil medføre en raskere utbredelse enn en løsning der forvaltningen selv skal sørge for utbredelse. I en konkurransesituasjon vil leverandørene ha sterke økonomiske insentiver for å bidra til utbredelsen. Dersom dette legges til grunn så vil man kunne konkludere med at alternativ 1b og alternativ 3 gir høyest grad av nytte på sikt.

Som en innvending til dette kan man si at kjøp fra én leverandør trolig vil gi best betingelser og det vil gi relativt lave transaksjonskostnader for hver enkelt offentlig virksomhet. På lang sikt kan imidlertid denne anskaffelsesformen svekke konkurransen i markedet, fordi den valgte leverandøren kan få en dominerende posisjon som er skadelig for en sunn markedsutvikling.

Kjøp fra flere leverandører vil trolig gi dårligere betingelser enn kjøp fra én leverandør. På lengre sikt vil trolig konkurransen være bedre ved bruk av flere leverandører, fordi det sikrer at flere aktører tilbyr den aktuelle tjenesten.

Dersom man velger en anskaffelse i markedet med flere leverandører så er det et spørsmål om meldingsformidlingen skal utføres av en kommersiell leverandør eller av Altinn. Det er uansett viktig at hver enkelt avsendervirksomhet har så få grensesnitt som mulig å forholde seg til når det gjelder utsending av sikker digital post.

Alternativ 1b medfører at Altinn har en slik rolle. Staten anskaffer kommersielle postbokser når Altinn organisatorisk og teknisk er satt i stand til det. Sannsynligvis vil det ta flere år før brukerne av postboksen i Altinn er over på kommersielle løsninger dersom postboksen i Altinn ikke skal eksistere parallelt med andre postbokser.

Alternativ 3 medfører at det gjennomføres en anskaffelse i to deler, en for meldingsformidleren og en for postboksene. Dette vil være krevende og ta ett til to år. Det vil også medføre at det må utvikles grensesnitt mellom meldingsformidler og de ulike postboksleverandørene, og at meldingsformatet standardiseres.

Tjenesteeiere i Altinn må da forholde seg til to grensesnitt, med mindre det utvikles en funksjon for videresending fra Altinn slik at tjenesteeierne i Altinn kun forholder seg til Altinn.

Alternativ 3 vil sannsynligvis være raskere å implementere enn alternativ 1b. Begge alternativene vil også kunne være en løsning på lang sikt.

Begge alternativene vil medføre at brukerne kan velge selv mellom ulike alternativer for hvor de vil ha sin digitale post. På sikt kan man få posten fra det offentlige i bare én postboks.

Begge alternativene forutsetter at statlige og kommunale virksomheter som ikke benytter meldingsboksen i Altinn tar i bruk en markedsløsning som er anskaffet sentralt når de har behov for en sikker digital postboks-tjeneste. Ulike virkemidler bør vurderes, men det anbefales at statlige virksomheter pålegges slik bruk.

Det er knyttet stor usikkerhet til utbredelsestakt og risiko ved de ulike alternativene. Det er også knyttet en rekke forutsetninger til de analysene som er gjort i dette arbeidet. *Men siden alternativ 3 sannsynligvis gir høyest nytte totalt sett, så anbefaler vi at det arbeides videre med å gjennomføre alternativ 3.*

5.4 Videre arbeid

Det er vår vurdering at det gjennom de ulike utredninger og rapporter så langt er utarbeidet et godt grunnlag for beslutning om hvordan felles sikker digital post skal løses i framtiden. Likevel ser vi at det gjenstår en del arbeid som må utføres i forbindelse med innføring av løsningen.

Etter vårt syn er det viktig at behandlingsgrunnlaget for en sikker digital postboks avklares, gjennom dette vil også behandlingsansvaret kunne avklares.

Det må gjennomføres en vurdering av risiko og sårbarhet knyttet til informasjonssikkerhet som følge av at det benyttes en felles løsning, herunder å vurdere konsekvensene av at det benyttes en kommersiell løsning. Selv om hver enkelt virksomhet må gjøre sine risikoanalyser knyttet til utsending av digital post, så er det også viktig å ha en samlet vurdering av de risikoer som introduseres ved at man benytter en felles løsning. Dette vil kunne avdekke sentrale krav i tillegg til de som allerede er identifisert og bidra til økt informasjonssikkerhet i løsningen.

Kravspesifikasjonen som er utarbeidet i dette arbeidet bør gjennomgå en bredere høring i offentlig sektor før den blir endelig, dersom den skal benyttes til en konkurranse i markedet. Den samme brede involveringen vil etter Difis vurdering også være nødvendig før de fleste av de resterende udekkede kravene eventuelt innfris gjennom tilpasning eller utvikling i Altinn.

Videre gjenstår spørsmålet om hvordan en felles løsning skal finansieres. Finansiering vil kunne påvirke utbredelse, prismodell og avtalestruktur.

Uansett hvilken løsning som velges så er det også viktig å vurdere ytterligere tiltak for å sikre en høy grad av bruk hos forvaltningen og hos innbyggere/næringsdrivende. Ulike former for tiltak kan være aktuelt.

Dersom man velger en anskaffelse i markedet så er det viktig å gjøre en vurdering av hva som er den mest hensiktsmessige anskaffelsesstrategien. Dette vil ha betydning for pris og prismodell. Men det vil også ha betydning for hvilke oppgaver som faller på virksomhetene dersom det besluttes å gå til anskaffelse av en felles postboks fra markedet. I denne sammenheng er det også nødvendig å vurdere risiko og estimere kostnadene ved å tilpasse Altinn for videreformidling av post fra tjenesteeiere i Altinn til kommersielle postboks tjenester.

Selve anskaffelsen må gjennomføres på en måte som sikrer at markedsmekanismene ivaretas. Dessuten bør det gjøres ytterligere vurderinger av de EØS-rettslige forhold mellom annet knyttet til statsstøtte. Sentralt her er bruken av statlig finansierte verktøy og mulighetene for at brukerne får all sin post i en og samme postboks, uavhengig av om avsender er en offentlig eller privat virksomhet.

Siden flere forvaltningsoppgaver bør ligge til en sentral forvaltningsorganisasjon, så er det en viktig vurdering hvilke oppgaver som skal ligge til denne. Det bør også avklares konkret hvilken organisatorisk enhet som skal ha sentralforvalterrollen og hvilke oppgaver som følger med rollen. Innledningsvis vil et prosjekt for anskaffelse og realisering kunne ha en slik rolle, men parallelt bør det arbeides med å etablere en permanent forvaltningsorganisasjon.

Offentlige virksomheter bør pålegges å benytte tjenesten, kommunene bør oppfordres. Det må stimuleres til at flest mulig tar i bruk den felles anskaffende løsningen, dette gjelder alle som har et behov for slike postboks tjenester.

En viktig videreutvikling er knyttet til hvordan en felles sikker digital postboks tjeneste skal fungere sammen med en eventuell felles tjeneste for print og konvoluttering. Det ideelle scenarioet er at offentlige virksomheter sender all sin post til postsentralen som sørger for at posten blir sendt i riktig kanal – papir eller sikker digital postboks basert på informasjon om brukeren har reservert seg eller ei.

6 Litteraturliste

Difi, 2011: *En felles meldingsboks*. Rapport 2011:7.

FAD, 2012: *PÅ NETT MED INNBYGGERNE*. Regjeringens digitaliseringsprogram.

FAD, 2006: *St.meld.nr.17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle*.

FAD, 2007: *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor*. Rapport fra arbeidsgruppen (FAOS-rapporten.)

Rambøll Management, 2008: *Utredning – offentlig elektronisk meldingsboks*. Rapport til FAD.

Difi, 2010: *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor*. Rapport 2010:17.

Difi, 2011: *Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter*. Rapport 2011:3.

DNV, 2011: *VURDERING AV ALTINN II-PLATTFORMEN*. RAPPORT NR. 2011-1239.

7 Vedlegg

Vedlegg 1: Kravspesifikasjon for SDP-tjenesten. *Dato: 26.04.2012*

Vedlegg 2: Brønnøysundregistrenes svar på kravspesifikasjonen for SDP-tjenesten. *Dato: 14.05.2012*

Vedlegg 3: Brønnøysundregistrenes svar på Difis spørsmål for SDP-tjenesten. *Dato: 29.05.2012*

Vedlegg 4: Oppsummering av Brønnøysundregistrenes svar på kravspesifikasjonen. *Dato: 08.06.2012*

Vedlegg 5: Markedsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse. *Dato: 07.06.2012*

Vedlegg 6: EØS-rettslige vurderinger ved opprettelse av Sikker Digital Postboks. *Dato: 24.05.2012*

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Sikker digital post fra det offentlige
DIFIs rapportnummer:	2012:10
Forfatter(e):	Bjørn Holstad, Jan Sørgård, Helge Bang, Mehran Raja, Karin Furuli, Øivind Langeland, Marit Torseth, Jon Berge Holden
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	Brønnøysundregistrene: Kjersti Lauritzen (ansvarlig), Rolf Olai Jacobsen, Bredo Swanberg, Morten Græsby m.fl Oslo Economics: Erik Magnus Sæther, Marit Svensgaard, Ove Skaug Halsos, Karl Rikard Løvhaug
Prosjektnummer:	500905
Prosjektnavn:	Meldingsboks
Prosjektleder:	Bjørn Holstad
Prosjektansvarlig avdeling:	Digitale tjenester (DIG) / Tone Bringedal
Oppdragsgiver(e):	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Resymé/omtale:	<p>I regjeringens digitaliseringsprogram "<i>på nett med innbyggerne</i>" slås det fast at alle innbyggere og bedrifter skal få en sikker digital postkasse hvor de kan ta i mot digital post fra staten. Det skal også være mulig å motta digital post fra de kommunene som knytter seg til ordningen.</p> <p>I denne rapporten er det utredet hvordan en slik løsning bør realiseres. Mandatet er gitt i Difis tildelingsbrev for 2012, hvor oppdraget er å kvalitetssikre og detaljere det kortsiktige løsningskonseptet slik dette ble foreslått i Difi rapport 2011:7 "En felles meldingsboks". I tillegg er de økonomiske og administrative konsekvensene av ulike alternative løsninger utredet.</p>
Emneord:	sikker digital postboks, postboks, sdp-tjeneste, meldingsformidling, digital post, postboks, meldingsformidler, felleskomponenter, digitale tjenester, felles plattform, digitaliseringsprogram
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no

Vedlegg 1 til Difi rapport 2012:10
Sikker digital post fra det offentlige

KRAVSPESIFIKASJON
UTKAST versjon 2.0 - 26.04.12

Tjenesten
Sikker digitalt postsentral med sikre digitale postbokser
(SDP)

1. INNLEDNING.....	2
2. DEFINISJONER:.....	2
3. OVERORDNET KONSEPTUELL BESKRIVELSE	3
3.1 OVERORDNEDE KONSEPTUELLE SKISSER	3
4. KRAV.....	6
4.1 GENERELT	7
4.2 OPPRETTING/AKTIVISERING AV MOTTAKERE.....	8
4.3 KOMMUNIKASJON MED AVSENDER	9
4.4 KOMMUNIKASJON MED MOTTAKER	11
4.5 ADMINISTRASJON OG STATISTIKK	15
4.6 BRUKERSTØTTE.....	16
4.7 VOLUM.....	18
4.8 SIKKERHET.....	20
4.9 TILGJENGELIGHET OG YTELSE	22
4.10 INTEGRASJON	25
VEDLEGG: TABELL FOR LEVERANDØRENS BESKRIVELSER OG PRESISERINGER	27

1. Innledning

Sikker digital postbokstjeneste består av sikkert digitalt postsentral med sikre digitale postbokser (SDP) og er en konseptuell tjeneste som kan løses på flere tekniske måter. For å være løsnings- og leverandøruavhengig i kravspesifikasjonen er det derfor gjennomgående brukt konseptuelle begrep som SDP-tjenesten, postsentral og postbokser.

2. Definisjoner:

Avsendervirksomhet	Offentlig virksomhet som sender meldinger til SDP-tjenesten. (Er i andre sammenhenger også omtalt som tjenesteeier eller dokumentutsteder). En avsendervirksomhet kan også være en ikke-offentlig virksomhet som utfører tjenester på vegne av eller etter avtale med offentlig myndighet og som har fått tillatelse til å sende visse typer meldinger til SDP-tjenesten.
Digitalt dokument	En logisk avgrenset informasjonsmengde som er tilgjengelig digitalt.
Dyplenk	En lenke som peker til en spesiell side, et spesielt dokument eller en spesifikk tjeneste hos en virksomhet.
ELMA	Elektronisk mottaker- og adresseregister. Register over digital kontaktinformasjon for organisasjoner. Registeret skal etableres av Difi og trolig Brønnøysundregistrene i 2012-2013 og skal være en støttefunksjon for elektronisk kommunikasjon med og mellom enheter registrert i Enhetsregisteret.
Filformat	Hvordan et digitalt dokument er kodet for lagring og oversending.
Forvaltningsansvarlig	Offentlig virksomhet med et særskilt ansvar som kravstiller og oppfølger av leverandør av SDP-tjenesten på vegne av alle avsendervirksomhetene
Gjennomløpstid	Gjennomløpstiden er tiden det tar fra en melding er mottatt av SDP-tjenesten til den blir tilgjengelig i mottakers postboks i SDP-tjenesten.
ID-porten	ID-porten er en felles autentiseringsløsning til offentlige tjenester på nett. Løsningen er forvaltet av Difi.
Innbyggere	Fysiske personer som er registrert i det norske Folkeregisteret med fødselsnummer eller D-nummer.
Leverandør	Leverandør av hele eller deler av SDP-tjenesten. Dekker også eventuelle underleverandører.
Melding	Et eller flere digitale dokument med tilhørende metadata som oversendes gjennom digital transport fra en avsender til et mottakersted der det blir tilgjengelig for mottaker.
Nasjonalt fullmaktsregister for fysiske personer	Det kan bli behov for et fullmaktsregister som tilrettelegger for registrering og maskinell kontroll av aktuelle digitale roller og fullmakter for personer registrert i Folkeregisteret. Et slikt eventuelt fremtidig register er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt fullmaktsregister for fysiske personer. Eventuell etablering av et slikt register må også sees i sammenheng med et vergemålsregister.
Nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner	Difi har anbefalt at det etableres et fullmaktsregister som tilrettelegger for maskinell kontroll av aktuelle roller og fullmakter for alle virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret. Dette slik Altinn har for virksomheter som benytter Altinn. Et slikt eventuelt fremtidig register er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner.
Nasjonalt kontaktadresseregister	Register over digital kontaktinformasjon for innbyggere, bl.a. sms og e-post. Registeret skal etableres av Difi i 2012-2013 i tilknytning til kontaktinformasjonen som i dag ligger i ID-porten. Det vil kunne være aktuelt senere å vurdere en integrering med folkeregisteret. Registeret er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt kontaktadresseregister.
Nasjonalt reservasjonsregister	Nasjonalt reservasjonsregister mot elektronisk kommunikasjon med forvaltninga, Dagens regelverk som krever aktiv godkjenning fra den enkelte innbygger for at forvaltninga skal kunne sende vedtak elektronisk vurderes endret og erstattet av en reservasjonsmulighet. Et nytt register som håndterer dette vurderes etablert av Difi og trolig Brønnøysundregistrene i 2012-2013. Registeret er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt reservasjonsregister.
Organisasjoner	Juridiske personer som er registrert i det norske Enhetsregisteret med

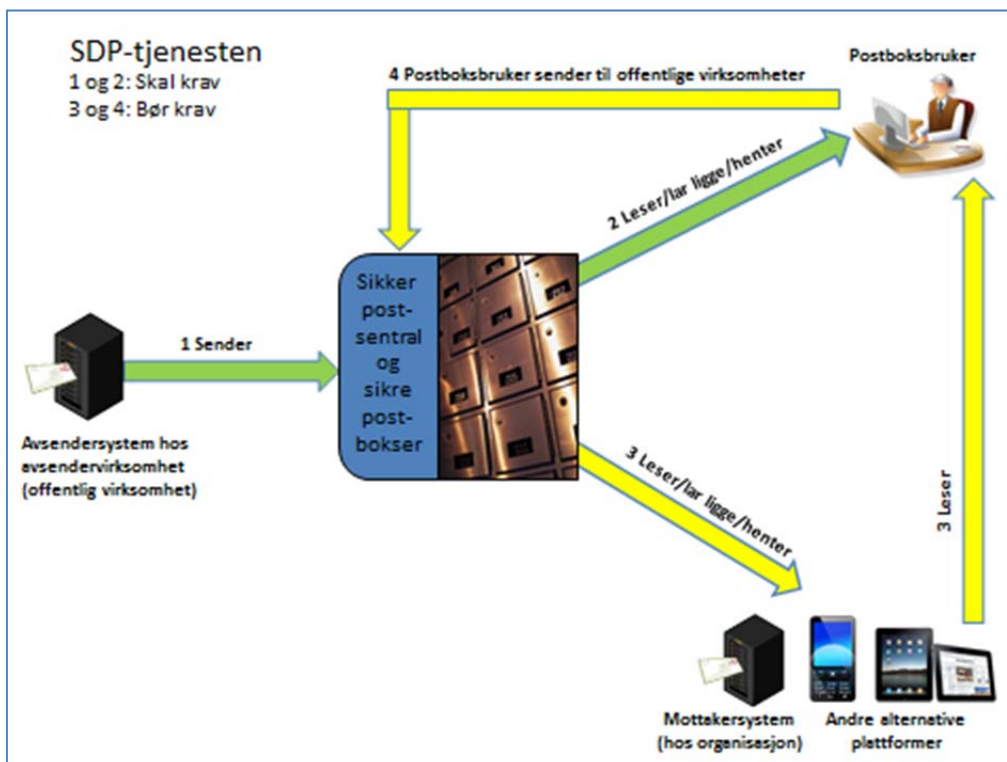
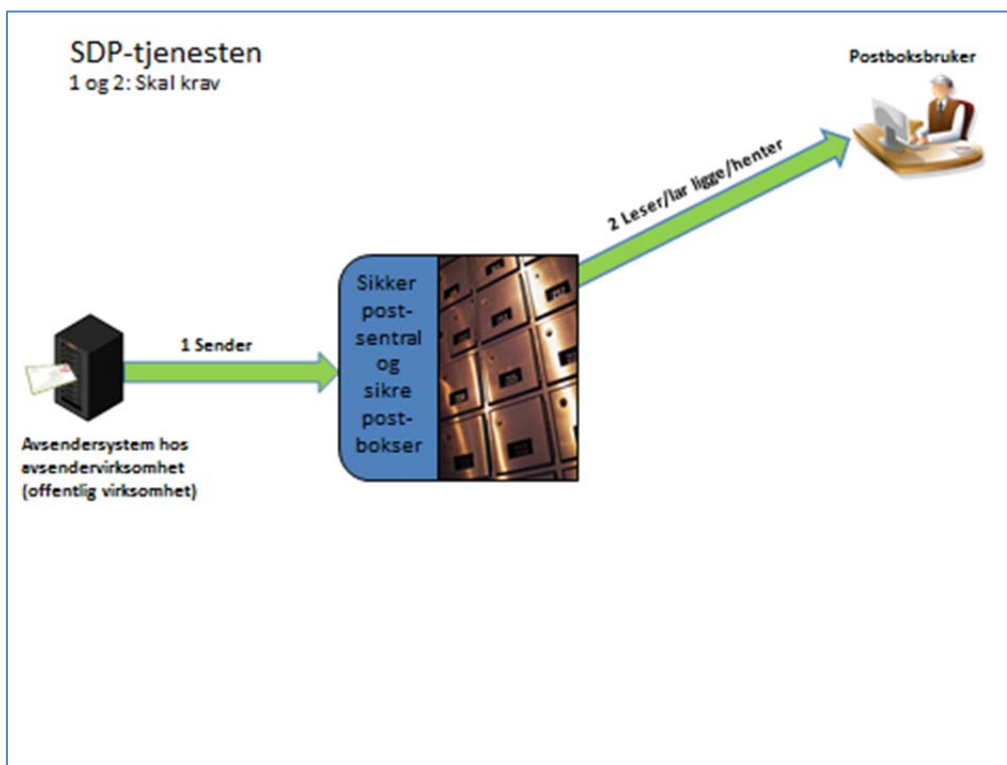
	organisasjonsnummer. (Offentlige virksomheter vil normalt også være organisasjoner på linje med andre juridiske personer.)
Organisasjonsrepresentant	Innbygger som har fått fullmakt til å opptre på en organisasjons vegne når det gjelder bruk av organisasjonens postboks i SDP-tjenesten og behandling av meldinger i den.
Postboks	Del av SDP-tjenesten som gir postbokseiere tilgang til meldinger sendt til postbokseier
Postboksbrukere	Innbyggere og organisasjonsrepresentanter
Postbokseiere	Innbyggere og organisasjoner som har postboks i SDP-tjenesten
Postsentral	Del av SDP-tjenesten som tar imot meldinger fra avsendervirksomheter og evt. postboksbrukere og sørger for at den samlede tjenesten fungerer.
Responstid	Responstid er den tiden som går fra postboksbruker igangsetter en aktivitet/funksjonalitet i et web-basert grensesnitt for postboksen til brukeren mottar forventet respons. Målingen av responstid kan foregå som en simulering og reflekterer således nødvendigvis ikke brukers reelle opplevde responstider. Krav til og beregning av responstid klargjøres i SLA.
SDP-tjenesten	Forkortelse for den konseptuelle tjenesten: Sikkert digitalt postsentral med sikre digitale postbokser.
Sikker oversending av meldinger	En oversending av meldinger mellom to parter som ivaretar meldingens konfidensialitet og integritet
Sikker tilgang til meldinger	En tilgang til lagrede meldinger som ivaretar meldingens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet
Styringssystem for informasjonssikkerhet	Del av et kvalitetssystem som fokuserer på informasjonssikkerhet. Har ofte en risikobasert tilnærming til forretningsprosesser for å etablere, implementere, drifte, overvåke, gjennomgå, vedlikeholde og forbedre informasjonssikkerheten i en bedrift.

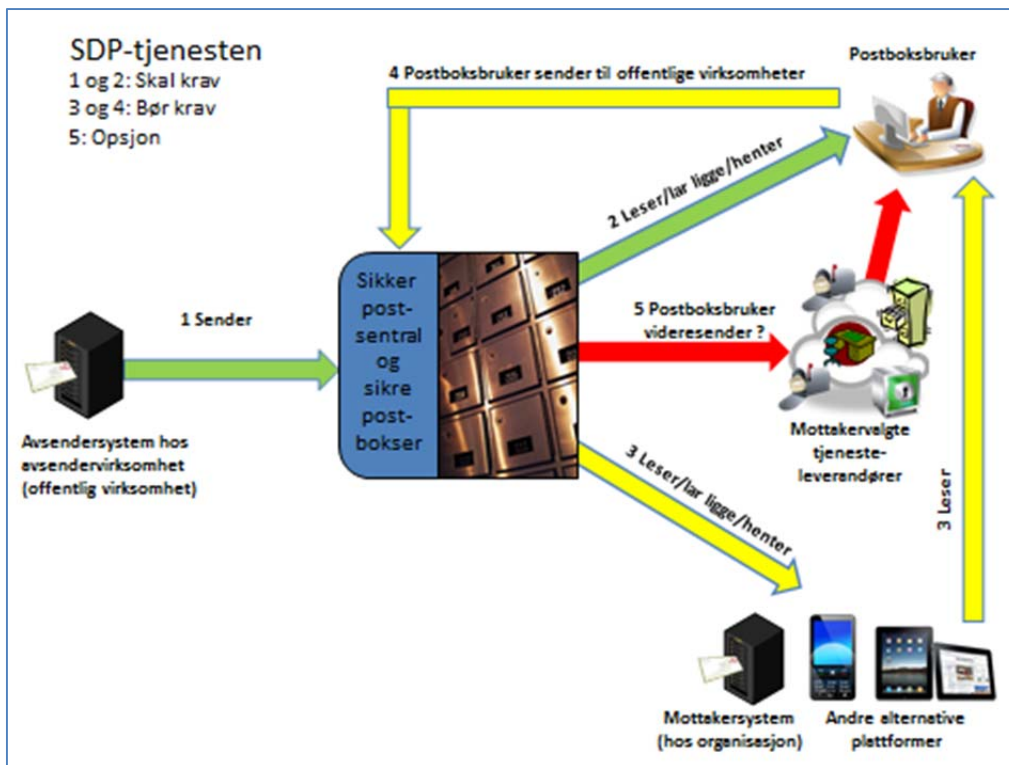
3. Overordnet konseptuell beskrivelse

Offentlige virksomheter og eventuelt de som utfører tjenester på oppdrag fra dem, skal på en effektiv og sikker måte kunne sende meldinger som skal til innbyggere og organisasjoner til en felles SDP-tjeneste. SDP-tjenesten skal ha gode system og rutiner som ivaretar meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. SDP-tjenesten skal tilby mottakerne av meldingene effektiv og sikker tilgang til sine meldinger gjennom et web-basert grensesnitt mot sine postbokser. Det er ønskelig at postbokseiere også kan få tilgang til egen postboks fra ulike plattformer. SDP-tjenesten skal kunne varsle postbokseiere på SMS eller egen e-postadresse om nye meldinger i deres postboks. Postbokseiere kan etter eget ønske slette mottatte meldinger eller la disse bli liggende lagret i postboksen. Postbokseiere bør også kunne lagre mottatte meldinger/dokument på egen pc, server eller annen plattform og kunne skrive ut digitale dokument som er egnet for utskrift. SDP-tjenesten skal kunne gi offentlige virksomheter digital kvittering på om meldinger de har sendt er levert, åpnet eller eventuelt videresendt (dersom det i fremtiden blir mulig). Det er ønskelig at SDP-tjenesten også kan tilby postbokseiere en mulighet til å sende meldinger til offentlige virksomheter på en sikker måte.

3.1 Overordnede konseptuelle skisser

Under følger tre konseptuelle skisser over SDP-tjenesten. Den første figuren viser kjernefunksjonalitet som skal dekkes av SDP-tjenesten. Den andre figuren viser i tillegg funksjonalitet som SDP-tjenesten bør dekke. Den siste figuren viser viktig funksjonalitet som ligger som opsjon – som det kan være ønskelig at SDP-tjenesten skal dekke, men som det tas stilling til senere.





4. Krav

Forklaring til kravtabellene

Følgende kolonner er brukt i hovedtabellen:

- **Krav-nr** – Referanse til kravet
- **Prioritet** (sier noe om viktigheten av kravet)
 - A (Skal dekkes i løsning)
 - B (Bør dekkes i løsningen)
 - O (Kan være ønskelig at løsningen også dekker dette – evt. som opsjon)
- **Krav** – Kravteksten
- **Krav om egen dokumentasjon** – Er merket J dersom det kreves egen utdyping fra leverandøren i løsningsbeskrivelsen. Slik dokumentasjon skrives i vedlegget bakerst og merkes krav-nr.
- **Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)** – Fylles ut med J, N eller D i løsningsbeskrivelsen som svar på om løsningen vil tilfredsstillе kravet. Dersom leverandøren svare ”D” for ”Delvis” må det i vedlegget bakerst spesifiseres med referanse til krav-nr hva det innebærer.
- **Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)** - Fylles ut med E, T eller U i løsningsbeskrivelsen som svar på om kravet dekkes av eksisterende løsning (E), om det kan dekkes gjennom en mindre tilpasning (T) eller om tilfredsstillelse av kravet krever større utviklingsarbeid i eksisterende løsning (U).

4.1 Generelt

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.1.1.	A	SDP-tjenesten skal tilby alle innbyggere og organisasjoner i Norge tilgang til hver sin sikre digitale postboks som kan motta meldinger fra offentlige virksomheter på en sikker måte.			
4.1.2.	A	SDP-tjenesten skal tilby alle avsendervirksomheter mulighet til effektiv og sikker oversending av meldinger fra egne system til innbyggere og organisasjoner som har postbokser i tjenesten.			
4.1.3.	O	Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten også kan tilby postbokseiere som skal sende meldinger til offentlige virksomheter en mulighet til å gjøre det på en sikker måte.			
4.1.4.	A	SDP-tjenesten skal kunne benyttes av avsendervirksomheter til sending av meldinger med enkeltvedtak ¹ , taushetspliktig informasjon ² eller tilsvarende			
4.1.5.	B	Det er ønskelig at SDP-tjenesten også kan benyttes til alle meldinger som skal gå fra avsendervirksomhetene til postbokseier			
4.1.6.	A	Det skal ikke gis innsyn i den enkelte postbokseiers bruk av postboksen utover nødvendige kvitteringer på enkeltmeldinger og eventuell konkret loggutskrift dersom det oppstår juridisk konflikt om en melding er sendt, mottatt og ev. lest/videresendt.			

¹ enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer (jf. forvaltningsloven § 2b

² [jf. forvaltningsloven § 13](#)

4.2 Oppretting/aktivisering av mottakere

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.2.1.	A	For å bli postboksseier må en være registrert i det norske folkeregisteret med fødselsnummer eller d-nummer eller registrert i det norske enhetsregisteret med et organisasjonsnummer.			
4.2.2.	O	Det kan være ønskelig at den enkelte postboks får en egen unik postboksadresse som er forskjellig fra fødselsnummer og organisasjonsnummer. Ved evt. etablering av dette må det skje en automatisk oppdatering i nasjonalt kontaktadresseregister om hvem som eier hvilke postbokser. SDP-tjenesten må uansett, evt. gjennom oppslag i nasjonalt kontaktadresseregister og ELMA, kunne ha kontroll på hvilket fødselsnummer/organisasjonsnummer som identifiserer postboksseiere. Leverandøren skal beskrive: a) evt. muligheter og begrensninger	J		
4.2.3.	O	Det kan også være ønskelig at nye postbokser kan opprettes automatisk fra andre offentlige tjenester, som f.eks. fra ID-porten, Altinn eller andre portaler. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet evt. skal kunne etterleves	J		
4.2.4.	B	Det er ønskelig at postboksbruker under første gangs pålogging kan fjerne reservasjon mot digital kommunikasjon med offentlig sektor, avhengig av gjeldende lovverk og offentlige registre som håndterer dette. (jf. kap. 4.10 Integrasjon) Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet evt. skal kunne etterleves	J		
4.2.5.	B	Det er ønskelig at postboksbruker under første gangs pålogging skal kunne oppdatere manglende eller feilaktig informasjon om varslingskanal (sms eller selvvalgt e-postadresse). Oppdateringene må skje i korrekt fellesregister for offentlig sektor. (jf. kap. 4.10 Integrasjon) Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet evt. skal kunne etterleves	J		
4.2.6.	O	Det kan være ønskelig at korrekthet av ny varslingsadresse kan kvalitetssikres gjennom testvarsel med respons.			

4.3 Kommunikasjon med avsender

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.3.1.	A	Det er kun godkjente avsendervirksomheter (offentlige virksomheter og eventuelt de som utfører tjenester på oppdrag fra dem jf. kap. 2 Definisjoner) som skal kunne sende meldinger til SDP-tjenesten. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves	J		
4.3.2.	O	Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten har funksjonalitet som sjekker alle meldinger og vedlegg for virus/skadeprogramvare før de blir tilgjengelig for postbokseier. Avsendervirksomhet må varsles om meldinger avvises. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle ytelsesmessige konsekvenser	J		
4.3.3.	A	Alle meldinger må kunne inneholde dyplenker til ulike virksomheters innsyns- og innsendingstjenester mv.			
4.3.4.	A	Alle meldinger skal kunne inneholde flere vedlegg. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle systembegrensninger i antall vedlegg	J		
4.3.5.	A	Meldinger som har for mange vedlegg i forhold til eventuelle systembegrensninger, skal avvises med feilmelding til avsender. Slike meldinger skal ikke sendes frem til mottaker			
4.3.6.	B	Det er ønskelig at det ikke er begrensninger på meldings- og vedleggstørrelse Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle systembegrensninger i størrelsen på vedlegg enkeltvis og totalt i en melding	J		
4.3.7.	A	Meldinger som er for store eller har for store vedlegg i forhold til eventuelle systembegrensninger, skal avvises med feilmelding til avsender. Slike meldinger skal ikke sendes frem til mottaker.			
4.3.8.	A	Det er ønskelig at vedleggene i meldinger kan være av alle filtyper. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger	J		

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.3.9.	A	Det skal være enkelt for avsendervirksomhetene å sende både enkeltmeldinger og større serier av meldinger fra alle typer IT-system og elektroniske tjenester. (jf. kap. 4.7 Volum og kap. 4.10 Integrasjon) Leverandøren skal beskrive: a) Hovedtrekkene i hvordan kravet skal etterleves	J		
4.3.10.	A	Det skal benyttes et standardisert sett av systemkvitteringer for ok og feil i forsendelsen mellom godkjente avsendervirksomheter og SDP-tjenesten. Leverandøren skal beskrive: a) system for kvitteringer	J		
4.3.11.	A	SDP-tjenesten skal kunne gi avsendervirksomhet kvittering på om meldinger de har sendt til postbokseiere er gjort tilgjengelig i riktig postboks.			
4.3.12.	A	SDP-tjenesten skal kunne gi avsendervirksomhet kvittering på om meldingene de har sendt til postbokseiere er åpnet.			
4.3.13.	A	Dersom opsjon om videresending til selvvalgt e-postadresse blir en del av SDP-tjenesten (jfr. kap. 4.4 Kommunikasjon med mottaker) skal SDP-tjenesten kunne gi avsendervirksomhet kvittering på om eventuelle uåpnede meldinger er videresendt av postboksbruker. (Det må vurderes nærmere om samme kvittering som ved åpnet kan (skal) benyttes (?) Poenget er å dekke avsendervirksomhets evt.behov for å vite om mottaker har gjort noe aktivt med melding som inneholder enkeltvedtak (åpnet eller videresendt))			
4.3.14.	B?	Det er ønskelig at avsendervirksomhet kan bestille kvitteringer av ulike typer, både på sending av enkeltmeldinger og masseutsendelser. (jf. de fire ovennevnte krav) (Behovet for slike bekreftelser vil kunne være avhengig av meldingstype og kunne endres over tid som følge av endringer i lov- og regelverk.) Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) hvordan bestilling av bekreftelser kan skje c) hvordan bekreftelse leveres	J		

4.4 Kommunikasjon med mottaker

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.1.	A	ID- porten skal benyttes til all autentisering i SDP-tjenesten Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger		J	
4.4.2.	O	Det kan være ønskelig at rettigheter på vegne av andre fysiske personer skal kunne styres av et eventuelt fremtidig nasjonalt fullmaktsregister for fysiske personer (jfr. kap 2 Definisjoner). Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger		J	
4.4.3.	O	Det kan være ønskelig at rettigheter som organisasjonsrepresentant skal kunne styres av et eventuelt fremtidig nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner (jfr. kap 2 Definisjoner). Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger		J	
4.4.4.	O	Det er ønskelig at postboksbruker ved bruk av postboksen kan oppdatere gjeldende varslingsadresser i nasjonalt kontaktadresseregister, ELMA og eventuelt eget reservasjonsregister. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger og forutsetninger		J	
4.4.5.	A	SDP-tjenesten skal kunne sende et varsel til postbokseier via valgt varslingskanal (sms, selvvalgt e-postadresse eller annen varslingskanal) hver gang det blir tilgjengelig en ny melding i en postboks.			
4.4.6.	O	Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten i stedet for ett varsel pr melding, sender ett fellesvarsel pr døgn ved nye meldinger. Innholdet kan da være antall nye meldinger siste døgn og hvor mange uleste meldinger som ligger i postboksen. Det kan også være ønskelig å styre disse varslene til ulike tider for organisasjoner og innbyggere som grupper og evt. individuelt. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter, begrensninger og fleksibilitet		J	
4.4.7.	A	Postboksbrukerne skal få tilgang til egne postbokser gjennom et enkelt og brukervennlig web-basert grensesnitt. Dette grensesnittet skal kunne leveres som en del av SDP-tjenesten.			
4.4.8.	A	Alle web-baserte grensesnitt i SDP-tjenesten skal følge kravene i WCAG2.0 (universell utforming)			

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.9.	A	SDP-tjenesten skal til enhver tid etterleve de relevante obligatoriske kravene i <i>Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor.</i>			
4.4.10.	B	SDP-tjenesten bør til enhver tid etterleve de relevante anbefalte kravene i <i>Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor.</i>			
4.4.11.	A	All kommunikasjon mellom SDP-tjenesten og postboksbrukernes nettleser skal skje kryptert.			
4.4.12.	B	Det er ønskelig at det er tilrettelagt for at innbyggerne kan få tilgang til postboksen gjennom flere kanaler.. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle begrensninger	J		
4.4.13.	B	Det er ønskelig at det er tilrettelagt for at innbyggerne kan få tilgang til postboksen på flere plattformer Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle begrensninger	J		
4.4.14.	B	Det er ønskelig at andre enn SDP-leverandøren kan gi postbokseier tilgang til innholdet i egen postboks gjennom de kanaler og plattformer SDP-leverandøren har lagt til rette for. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger	J		
4.4.15.	A	Kommunikasjonen mellom SDP-tjenesten og eventuell ekstern postboksapplikasjon eller tilsvarende skal alltid skje kryptert, og tilgangen skal være basert på korrekt autentisering på riktig sikkerhetsnivå.			
4.4.16.	A	Mottatte meldinger skal på en enkel og brukervennlig måte kunne vises, leses og slettes av postboksbruker. Leverandøren skal beskrive: a) hovedtrekk i utforming og funksjonalitet for at kravet skal etterleves	J		

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.17.	A	Postboksbruker skal enkelt og effektivt kunne gjenfinne meldingene i sin postboks. Leverandøren skal beskrive: c) hvordan kravet skal etterleves d) eventuelle begrensninger	J		
4.4.18.	B	Det er ønskelig at postboksbrukere kan lagre egne søk for senere gjenbruk (f.eks. favorittsøk)			
4.4.19.	O(?)	Det kan være ønskelige at det også kan søkes på innholdet i vedleggene. (Dette kravet må vurderes nærmere og nøye ift. evt. krav/forventninger om kryptert lagring i SDP-tjenesten) Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og evt. begrensninger	J		
4.4.20.	A	Det skal være mulig for postbokseier å kopiere (laste ned) meldinger og/eller vedlegg til applikasjoner/tjenester som går på egen pc			
4.4.21.	O	Det kan være ønskelig at postbokseiere kan videresende egne meldinger til selvvalgte e-postadresser. Postbokseierne og postboksbrukerne skal eventuelt gjøres spesielt oppmerksom på potensielle risikoer videresending gir for meldingens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle begrensninger	J		
4.4.22.	O	Når en innbygger er innlogget via ID-porten i en virksomhetsportal, sektorportal e.l., kan det være ønskelig at innbyggers postboks i SDP-tjenesten kan åpnes uten ny pålogging og direkte presentere resultatsettet av et søk på meldinger fra den virksomhet som eier portalen. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger	J		
4.4.23.	O	Når en organisasjonarepresentant er innlogget via ID-porten i Altinn, kan det være ønskelig at den aktuelle organisasjonenes postboks i SDP-tjenesten kan åpnes uten ny pålogging. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger	J		

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.24.	B	<p>Det er ønskelig at SDP-tjenesten kan tilby postbokseiere en mulighet til å sende meldinger til offentlige virksomheter på en sikker måte. Postboksbrukerne skal da kunne laste opp og sende meldingsvedlegg på en like sikker og funksjonell måte som ved nedlastning fra egen postboks. Kopi av sendte meldinger skal ev. kunne legges i avsenders egen postboks.</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger</p>	J		

4.5 Administrasjon og statistikk

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.5.1.	A(?)	<p>Hovedansvarlig (forvalter/avtaleforvalter) på statlig side skal enkelt kunne få bruksstatistikk fordelt på gruppene innbyggere og organisasjoner. Bruksstatistikken kan omhandle</p> <ul style="list-style-type: none"> • antall meldinger og gjennomsnittsstørrelse på disse fra og til de ulike offentlige virksomhetene og totalt • antall aktive postbokseiere, volumet av evt. videresending, volumet av uåpnede • mottakernes bruksmønster • mv. <p>Statistikken må kunne bearbeides videre i regneark e.l.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) muligheter og eventuelle begrensninger</p>	J		
4.5.2.	O	<p>Det kan være ønskelig at hovedansvarlig (forvalter/avtaleforvalter) på statlig side kan hente aktuell statistikk (jfr. over) gjennom et brukervennlig web-grensesnitt.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) muligheter og eventuelle begrensninger</p>	J		

4.6 Brukerstøtte

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.5.3.	A	Tjenesten skal inneholde elektronisk hjelpefunksjon til både avsendervirksomheter og postboksbrukere. Hjelpefunksjonen skal være enkel, forståelig og på norsk Leverandøren skal beskrive: a) Hjelpefunksjon som tilbys avsendervirksomheter på egen nettside eller på annen måte b) Hjelpefunksjon som tilbys postboksbrukere integrert i tjenesten eller på annen måte	J		
4.5.4.	B	Det er ønskelig at den elektroniske hjelpefunksjonen til avsendervirksomheter er tilgjengelig på bokmål, nynorsk og samisk.			
4.5.5.	A	Den elektroniske hjelpefunksjonen til postboksbrukere skal være tilgjengelig på bokmål, nynorsk og samisk.			
4.5.6.	O	Det kan være ønskelig at tjenesten inneholder elektronisk hjelpefunksjon til postboksbrukere på flere språk. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger	J		
4.5.7.	B	Det er ønskelig at hjelpefunksjonen til postboksbrukere kan gi hjelp på feltnivå i postboksen (kontekst sensitiv hjelp).			
4.5.8.	A	All dokumentasjon til avsendervirksomheter og postboksbrukere skal minimum være på norsk, og skal være logisk og pedagogisk oppbygget. (Må vurderes nærmere hvilken dokumentasjon dette skal være. Må dekke både konseptuelt og teknisk nivå – både installasjon og bruk) Leverandøren skal beskrive: a) Hvilken dokumentasjon som vil bli utarbeidet for avsendervirksomheter, hva den vil inneholde, omfang og hvordan den vil være strukturert b) Hvilken dokumentasjon som vil bli utarbeidet for postboksbrukere, hva den vil inneholde, omfang og hvordan den vil være strukturert	J		
4.5.9.	A	All avtalt dokumentasjon skal være tilgjengelig før testperioden. (Må vurderes nærmere om dette kravet skal over i annen del av konkurransegrunnlaget)			

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.5.10.	A	Leverandøren skal sørge for at dokumentasjon, brukerveiledning og elektronisk hjelpefunksjon til enhver tid samsvarer med siste versjon av systemet. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			
4.5.11.	A	Leverandøren skal sørge for at beskrivelser av integrasjonsgrensesnitt og annen teknisk dokumentasjon til enhver tid samsvarer med siste versjon av systemet. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			
4.5.12.	A	Alle henvendelser som er omfattet av brukerstøtteavtale, skal registreres og saksflyt skal være etterprøvbar. Leverandøren skal beskrive: a) system og rutiner hos leverandøren som understøtter kravet (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J		
4.5.13.	A/O	Det skal ytes brukerstøtte til avsendervirksomheter som skal sende meldinger til SDP-tjenesten. Brukerstøtten skal som minimum være åpen og tilgjengelig kl 08-17 CET hver arbeidsdag. Det skal tilbys norsk brukerstøtte på telefon. Avsendervirksomheter skal også kunne sende feilmeldinger og spørsmål elektronisk. Leverandøren skal beskrive: a) ? (Må vurderes nærmere hvilket nivå dette skal være på , samt svartider, kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J		
4.5.14.	O	Det kan være ønskelig at det skal ytes brukerstøtte til postboksbruker. Brukerstøtten skal da som minimum være åpen og tilgjengelig kl 08-20 (eller kanskje 17???) CET hver arbeidsdag. Det skal tilbys brukerstøtte på norsk på telefon. Avsendervirksomheter skal også kunne sende feilmeldinger og spørsmål elektronisk. Leverandøren skal beskrive: a) ? (Må vurderes nærmere hvilke hvilket nivå dette skal være på , samt reaksjonstid, svartid kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J		

4.7 Volum

Krav nr	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.7.1.	A	Alle statlige forvaltningsorgan skal kunne være avsendervirksomheter og benytte SDP-tjenesten. Dette er i dag ca. 250.			
4.7.2.	A	Alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne være avsendervirksomheter og benytte tjenesten. Det kan kreves at kommunene samordner seg for at dette kravet skal etterleves. (Det er i dag 429 kommuner og 18 fylkeskommuner. Avhengig av hva SDP-tjenesten kan håndtere, må det vurderes nærmere om det skal legges inn forutsetning om samordning av kommunene- jf. digitaliseringsprogrammets omtale av slikt mulig samordningskrav) Leverandøren skal beskrive: a) Eventuelle krav om samordning på kommunal side for at kravet skal etterleves			
4.7.3.	B	Det kan også være ønskelig at virksomheter som utfører tjenester på vegne av eller etter avtale med offentlig myndighet skal kunne gis adgang til å være avsendervirksomheter og benytte tjenesten på linje med offentlige virksomheter for deler av deres postutsendinger. (Må kanskje vurderes nærmere om slike virksomheter skal ha avtale med direkte med SDP-tjenesten eller med den/de offentlige virksomhetene de utfører tjenesten for.)			
4.7.4.	A	Volumet av avsendersteder (geografiske tilkoblingspunkt) kan være avvikende fra antall avsendervirksomheter. Flere avsendervirksomheter kan ha samarbeid som gir ett felles avsendersted. Mange avsendervirksomheter har underliggende enheter som må kunne være egne avsendersteder. SDP-tjenesten må på en enkel måte kunne støtte dette. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves	J		
4.7.5.	A	SDP-tjenesten må ha konfigurasjon og kapasitet til å håndtere mottak av meldinger fra alle avsendervirksomheter som eventuelt prøver å sende samtidig. (jf. kravene over om antall avsendervirksomheter og avsendersteder) Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) hva som skjer når SDP-tjenesten har nådd sin eventuelle maksimale kapasiteteventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves	J		

Krav nr	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.7.6.	A	SDP-tjenesten skal kunne håndtere alle enkeltsendte meldinger. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger i hvor mange enkeltsendte meldinger som kan mottas av SDP-tjenesten samtidig b) hva som skjer når SDP-tjenesten har nådd sin eventuelle maksimale kapasitet for samtidig mottak av enkeltsendte meldinger c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves	J		
4.7.7.	A	SDP-tjenesten må kunne ta imot masseutsendelser. Dette kan være fra 2 til flere hundre tusen eller mange millioner meldinger i en automatisert sendingssekvens fra samme avsender. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan masseutsendelser kan utføres hos avsendere b) eventuelle begrensninger c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves d) eventuelle alternative løsninger eller oversendelsesmåter som tilbys dersom hovedløsning gir spesielle ressurskrav til avsendervirksomhetene	J		
4.7.8.	A	Avsendervirksomhetene skal vite når de eventuelt må sende masseutendelser på en annen måte enn enkeltsendte meldinger. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle krav eller anbefalinger b) konsekvenser for avsendervirksomhet og sendte meldinger dersom krav eller anbefalinger i pkt a ikke følges	J		

4.8 Sikkerhet

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.8.1.	A	<p>Hele SDP-tjenesten skal driftes på en måte som sikrer meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet både i oversendelse, under lagring og i visning/behandling.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p>	J		
4.8.2.	A	<p>Det skal være klare retningslinjer for behandling av logger.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p> <p>b) leverandøren skal beskrive hva som inngår i loggene</p> <p>c) forslag til hvordan eventuell konkret loggutskrift eller tilsvarende dokumentasjon skal tilgjengeliggjøres dersom det oppstår juridisk konflikt om en melding er sendt, mottatt og ev. lest/videresendt.</p>	J		
4.8.3.	A	<p>SDP-tjenesten skal ha systematiske og dokumenterte rutiner som gjør at personell ikke har unødvendig innsyn i meldinger.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p>	J		
4.8.4.	A	<p>Leverandørens driftspersonell skal være sikkerhetsgodkjent med basis i plettfri utvidet politiattest. .</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p>	J		
4.8.5.	A	<p>Leverandøren skal ha gode system som unngår tap av data ved feil</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p>	J		

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.8.6.	O	Meldinger der avsendere krever at meldingen er kryptert helt fra avsender og frem til endelig mottaker, skal kunne sendes til og synliggjøres fra postboksene på en brukervennlig måte, når en kostnadseffektiv og brukervennlig løsning for dekryptering og visning av innholdet i slike meldinger er etablert. (Må vurderes nærmere om dette skal være med og hvordan det da detaljformuleres)			

4.9 Tilgjengelighet og ytelse

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.9.1.	A	SDP-tjenesten skal være tilgjengelig 99,5 % i tidsperioden 08-17 alle arbeidsdager. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			
4.9.2.	A	SDP-tjenesten skal være tilgjengelig 99,5 % (?) i tidsperioden 17-08 alle arbeidsdager og hele døgnet øvrige dager.. (Må vurderes nærmere om noe lavere tilgjengelighet kan aksepteres her samt hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			
4.9.3.	A	SDP-tjenesten skal overvåkes døgnet rundt og rapporter på leveranse kvalitet. Trender i leveranse kvalitet, skal utarbeides minimum hver måned. Videre skal alle avvik som medfører kompensasjon i forhold til garantert leveranse kvalitet også rapporteres. (Det må vurderes nærmere hvem dette eventuelt skal leveres til eller synliggjøres overfor)	J?		
		Leverandøren skal beskrive: <ul style="list-style-type: none"> a) konkret målemetode for overvåking av tilgjengelighet b) eventuell scenario som simuleres og legges til grunn for å måle tilgjengelighet c) eventuelle målefrekvenser d) formelen for beregning av tilgjengelighet (Bør alle disse oppgis i konkurransegrunnlaget?)			
4.9.4.	A	Mottak av masseforsendelser og enkeltforsendelser må ikke få vesentlige ytelsesmessige konsekvenser for postboksbrukernes tilgang til og arbeid med egne meldinger. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J		
		Leverandøren skal beskrive: <ul style="list-style-type: none"> a) eventuelle ytelsesmessige konsekvenser b) eventuelle tiltak eller handlingsplaner for å redusere risikoen for vesentlige ytelsesmessige konsekvenser 			

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.9.5.	A	Når SDP-tjenesten er tilgjengelig skal responstiden på alle funksjoner tilknyttet postboksen være mindre enn 3 sekunder. (Må vurderes nærmere hvilke krav (endelig responstid) kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA) Leverandøren skal beskrive: a) Minimumskrav/betingelser som stilles til brukers programvare, internettaksess og konfigurasjon b) om det er reelle målinger eller om verktøyet simulerer vanlige brukerscenario via tilgang fra internett utenfor leverandørens brannmur for å overvåke løsningens responstider c) konkret målemetode d) eventuelle målefrekvenser e) formelen for beregning av responstid (Bør alle disse oppgis i konkurransegrunnlaget?)	J		
4.9.6.	A	SDP-tjenesten må ha gode og fleksible mottaks- og køsystem og fungere slik at mottaket av masseforsendelsene ikke sperrer for enkeltforsendelser eller mindre forsendelser. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA) Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves c) tid fra meldinger er mottatt hos SDP-tjenesten til de er tilgjengelig i postboksene	J		
4.9.7.	A	Meldinger mottatt av SDP-tjenesten skal være tilgjengelig for korrekt postbokseier senest innen 12 timer (?) (Dette er den maksimale gjennomløpstiden – jf. kap 2 Definisjoner) (Må vurderes nærmere hvilke endelige krav (gjennomløpstid) kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA) Leverandøren skal beskrive: a) forventede gjennomløpstider for henholdsvis enkelt- og masseutsendelser b) hvordan gjennomløpstider skal følges opp og måles for enkeltutsendelser c) hvordan gjennomløpstider skal følges opp og måles for masseutsendelser d) hvilke gjennomløpstider leverandøren garanterer og hvordan dette foreslås fulgt i SLA. (Bør alle disse oppgis i konkurransegrunnlaget?)	J		

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.9.8.	A	Alle rapporterte og andre identifiserte feil i SDP-tjenesten skal registreres, saksflyt skal være etterprøvbar og oppfølging skal være iht. SLA. Leverandøren skal beskrive: a) system og rutiner hos leverandøren som understøtter kravet (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J		
4.9.9.	A	Leverandøren av SDP-tjenesten skal ha innført standardiserte prosesser for tjenesteyting. Det skal være innført prosesser innen tjenestedesign, tjenesteforbedring/endring og drift av tjenesten. Leverandøren skal beskrive: a) Hvilket rammeverk som er benyttet b) Hvilke prosesser som er beskrevet og innført c) Hvordan det arbeides med kontinuerlig forbedring av arbeidsprosessene	J		
4.9.10.	B	Det er ønskelig at leverandøren av SDP-tjenesten har innført prosesser basert på ISO 20000-1 (Service management). Leverandøren skal beskrive: a) Hvilke service-management prosesser og funksjoner som er innført	J		

4.10 Integrasjon

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.10.1.	A	Meldinger skal kunne sendes av ulike interne systemer hos avsendervirksomhetene. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger	J		
4.10.2.	A	Det skal være enkelt for avsendervirksomhetene å integrere seg mot og sende meldinger til SDP-tjenesten fra ulike interne systemer. Integrasjonsgrensesnittene skal være basert på anerkjente teknologier og standarder. Leverandøren skal beskrive: a) hvilke grensesnitt som tilbys b) hva som må gjøres hos avsendervirksomhetene for å ta koble egne system til SDP-tjenesten c) hvordan eventuell autorisasjon av avsendervirksomhet skjer ved sending av meldinger	J		
4.10.3.	A	Integrasjonsgrensesnitt (API), formater og meldingsprofil skal være veldokumenterte, gjerne komplementert med eksempelkode. Leverandøren skal beskrive: a) meldingsprofilens oppbygging og innhold	J		
4.10.4.	O	Det kan være ønskelig at leverandøren kan tilby et testmiljø for utviklere av integrasjoner mellom SDP-tjenesten og systemer hos avsendervirksomhetene Leverandøren skal beskrive: a) i hvilken grad og under hvilke vilkår et slikt testmiljø eventuelt vil være tilgjengelig	J		
4.10.5.	A	SDP-tjenesten skal benytte ID-porten som autentiseringstjeneste (jf. kap. 4.4 Kommunikasjon med mottaker)			

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.10.6.	B	<p>Det er ønskelig at SDP-tjenesten kan benytte nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner (jf. kap 2 Definisjoner) som grunnlag for rettigheter som organisasjonsrepresentant (Dette registeret er under vurdering og vil evt. naturlig samspille med Altinns fullmaktsregister. Det legges til grunn at evt. nytt register som minimum kan nås gjennom web-service, men at det også kan tilrettelegges for batch-oppdatering mot SDP-tjenesten dersom dette anses mest tjenlig)</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) evt. begrensninger eller forutsetninger</p>	J		
4.10.7.	A	<p>SDP-tjenesten skal benytte nasjonalt reservasjonsregister og nasjonalt kontaktadresseregister som grunnlag for reservasjonssjekk, kontaktadresser m.v.. til fysiske personer (Disse er under planlegging/utvikling. Det legges til grunn at de som minimum kan nås gjennom web-service, men at det også kan tilrettelegges for batch-oppdatering mot SDP-tjenesten dersom dette anses mest tjenlig)</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) evt. begrensninger eller forutsetninger</p>	J		
4.10.8.	A?	<p>SDP-tjenesten skal (kunne) benytte nasjonalt reservasjonsregister og ELMA og som grunnlag for reservasjonssjekk, kontaktadresser m.v. til organisasjoner. (Disse er under planlegging/utvikling. Det legges til grunn at de som minimum kan nås gjennom web-service, men at det også kan tilrettelegges for batch-oppdatering mot SDP-tjenesten dersom dette anses mest tjenlig)</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) evt. begrensninger eller forutsetninger</p>	J		

Vedlegg 2 til Difi rapport 2012:10
Sikker digital post fra det offentlige

ALTINN SOM SDP
FOR HELE OFFENTLIG SEKTOR

Brønnøysundregistrenes
svar på

Difi sin
kravspesifikasjon
utkastversjon 2.0 - 26.04.12
for

tjenesten
Sikker digitalt postsentral med sikre digitale postbokser
(SDP)

Svarene viser hva som dekkes av Altinn i dag.

Dato:14.05.2012

Utkastversjon 2.0 - 26.04.12

KRAVSPESIFIKASJON

Tjenesten

Sikker digitalt postsentral med sikre digitale postbokser (SDP)

1. INNLEDNING	2
2. DEFINISJONER:	2
3. OVERORDNET KONSEPTUELL BESKRIVELSE	3
3.1 OVERORDNEDE KONSEPTUELLE SKISSER	3
4. KRAV	6
4.1 GENERELT	7
4.2 OPPRETTING/AKTIVISERING AV MOTTAKERE.....	8
4.3 KOMMUNIKASJON MED AVSENDER	9
4.4 KOMMUNIKASJON MED MOTTAKER	11
4.5 ADMINISTRASJON OG STATISTIKK	15
4.6 BRUKERSTØTTE.....	16
4.7 VOLUM.....	18
4.8 SIKKERHET	20
4.9 TILGJENGELIGHET OG YTELSE	22
4.10 INTEGRASJON	25
VEDLEGG: TABELL FOR LEVERANDØRENS BESKRIVELSER OG PRESISERINGER	27

1. Innledning

Sikkert digitalt postsentral med sikre digitale postbokser (SDP) er en konseptuell tjeneste som kan løses på flere tekniske måter. For å være løsnings- og leverandøruavhengig i kravspesifikasjonen er det derfor gjennomgående brukt konseptuelle begrep som SDP-tjenesten, postsentral og postbokser.

2. Definisjoner:

Avsendervirksomhet	Offentlig virksomhet som sender meldinger til SDP-tjenesten. (Er i andre sammenhenger også omtalt som tjenesteeier eller dokumentutsteder). En avsendervirksomhet kan også være en ikke-offentlig virksomhet som utfører tjenester på vegne av eller etter avtale med offentlig myndighet og som har fått tillatelse til å sende visse typer meldinger til SDP-tjenesten (??).
Digitalt dokument	En logisk avgrenset informasjonsmengde som er tilgjengelig digitalt.
Dyplinke	En lenke som peker til en spesiell side, et spesielt dokument eller en spesifikk tjeneste hos en virksomhet.
ELMA	Elektronisk mottaker- og adresseregister. Register over digital kontaktinformasjon for organisasjoner. Registeret skal etableres av Difi og trolig Brønnøysundregistrene i 2012-2013 og skal være en støttefunksjon for elektronisk kommunikasjon med og mellom enheter registrert i Enhetsregisteret.
Filformat	Hvordan et digitalt dokument er kodet for lagring og oversending.
Forvaltningsansvarlig	Offentlig virksomhet med et særskilt ansvar som kravstiller og oppfølger av leverandør av SDP-tjenesten på vegne av alle avsendervirksomhetene
Gjennomløpstid	Gjennomløpstiden er tiden det tar fra en melding er mottatt av SDP-tjenesten til den blir tilgjengelig i mottakers postboks i SDP-tjenesten.
ID-porten	ID-porten er en felles autentiseringsløsning til offentlige tjenester på nett. Løsningen er forvaltet av Difi.
Innbyggere	Fysiske personer som er registrert i det norske Folkeregisteret med fødselsnummer eller D-nummer.
Leverandør	Leverandør av hele eller deler av SDP-tjenesten. Dekker også eventuelle underleverandører.
Melding	Et eller flere digitale dokument med tilhørende metadata som oversendes gjennom digital transport fra en avsender til et mottakersted der det blir tilgjengelig for mottaker.
Nasjonalt fullmaktsregister for fysiske personer	Det kan bli behov for et fullmaktsregister som tilrettelegger for registrering og maskinell kontroll av aktuelle digitale roller og fullmakter for personer registrert i Folkeregisteret. Et slikt eventuelt fremtidig register er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt fullmaktsregister for fysiske personer. Eventuell etablering av et slikt register må også sees i sammenheng med et vergemålsregister.
Nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner	Difi har anbefalt at det etableres et fullmaktsregister som tilrettelegger for maskinell kontroll av aktuelle roller og fullmakter for alle virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret. Dette slik Altinn har for virksomheter som benytter Altinn. Et slikt eventuelt fremtidig register er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner.
Nasjonalt kontaktadresseregister	Register over digital kontaktinformasjon for innbyggere, bl.a. sms og e-post. Registeret skal etableres av Difi i 2012-2013 i tilknytning til kontaktinformasjonen som i dag ligger i ID-porten. Det vil kunne være aktuelt senere å vurdere en integrering med folkeregisteret. Registeret er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt kontaktadresseregister.
Nasjonalt reservasjonsregister	Nasjonalt reservasjonsregister mot elektronisk kommunikasjon med forvaltninga, Dagens regelverk som krever aktiv godkjenning fra den enkelte innbygger for at forvaltninga skal kunne sende vedtak elektronisk vurderes endret og erstattet av en reservasjonsmulighet. Et nytt register som håndterer dette vurderes etablert av Difi og trolig Brønnøysundregistrene i 2012-2013. Registeret er i dette dokumentet omtalt som nasjonalt reservasjonsregister.
Organisasjoner	Juridiske personer som er registrert i det norske Enhetsregisteret med organisasjonsnummer. (Offentlige virksomheter vil normalt også være organisasjoner på linje med andre juridiske personer.)

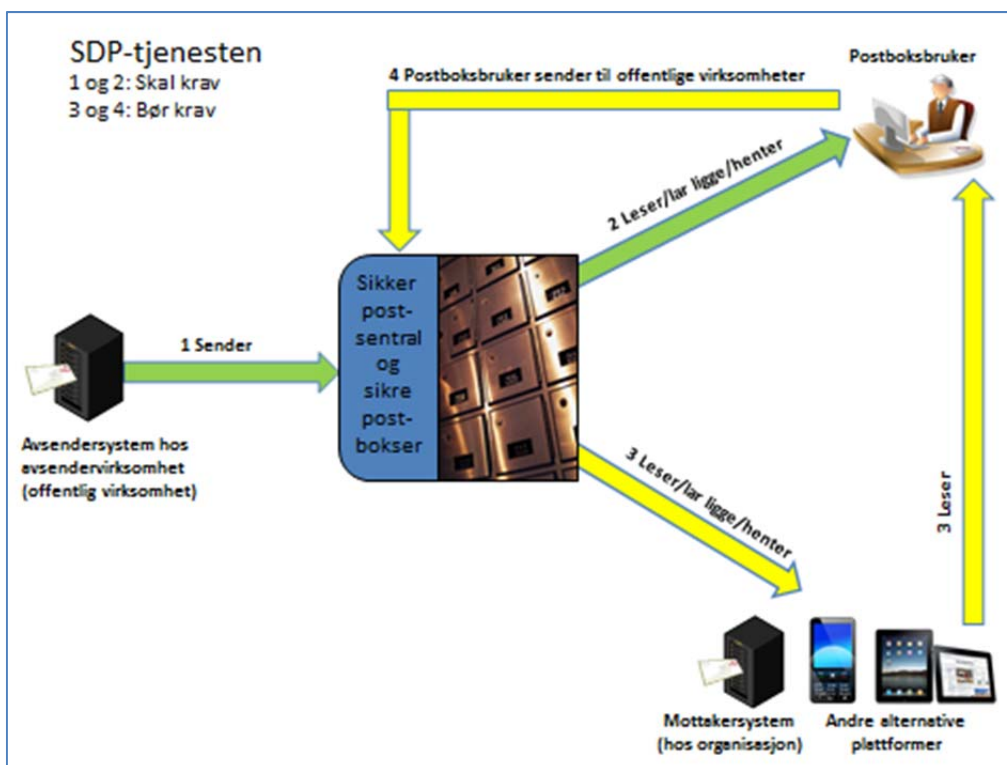
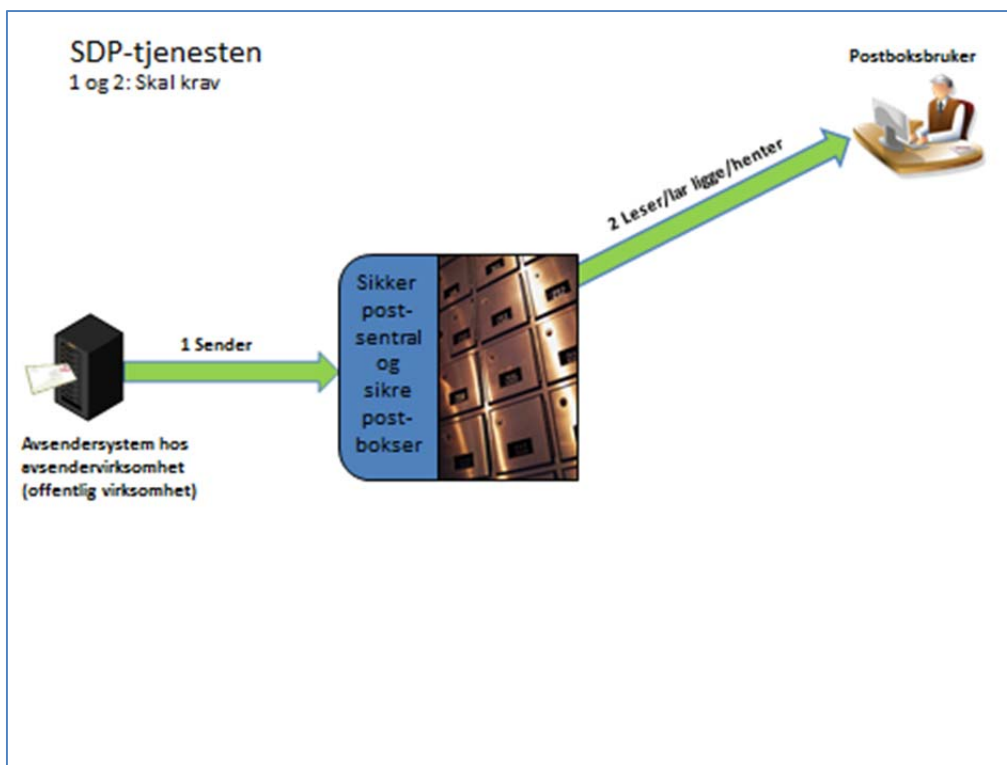
Organisasjonsrepresentant	Innbygger som har fått fullmakt til å opptre på en organisasjons vegne når det gjelder bruk av organisasjonens postboks i SDP-tjenesten og behandling av meldinger i den.
Postboks	Del av SDP-tjenesten som gir postbokseiere tilgang til meldinger sendt til postbokseier
Postboksbrukere	Innbyggere og organisasjonsrepresentanter
Postbokseiere	Innbyggere og organisasjoner som har postboks i SDP-tjenesten
Postsentral	Del av SDP-tjenesten som tar imot meldinger fra avsendervirksomheter og evt. postboksbrukere og sørger for at den samlede tjenesten fungerer.
Responstid	Responstid er den tiden som går fra postboksbruker igangsetter en aktivitet/funksjonalitet i et web-basert grensesnitt for postboksen til brukeren mottar forventet respons. Målingen av responstid kan foregå som en simulering og reflekterer således nødvendigvis ikke brukers reelle opplevde responstider. Krav til og beregning av responstid klargjøres i SLA.
SDP-tjenesten	Forkortelse for den konseptuelle tjenesten: Sikkert digitalt postsentral med sikre digitale postbokser.
Sikker oversending av meldinger	En oversending av meldinger mellom to parter som ivaretar meldingens konfidensialitet og integritet
Sikker tilgang til meldinger	En tilgang til lagrede meldinger som ivaretar meldingens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet
Styringssystem for informasjonssikkerhet	Del av et kvalitetssystem som fokuserer på informasjonssikkerhet. Har ofte en risikobasert tilnærming til forretningsprosesser for å etablere, implementere, drifte, overvåke, gjennomgå, vedlikeholde og forbedre informasjonssikkerheten i en bedrift.

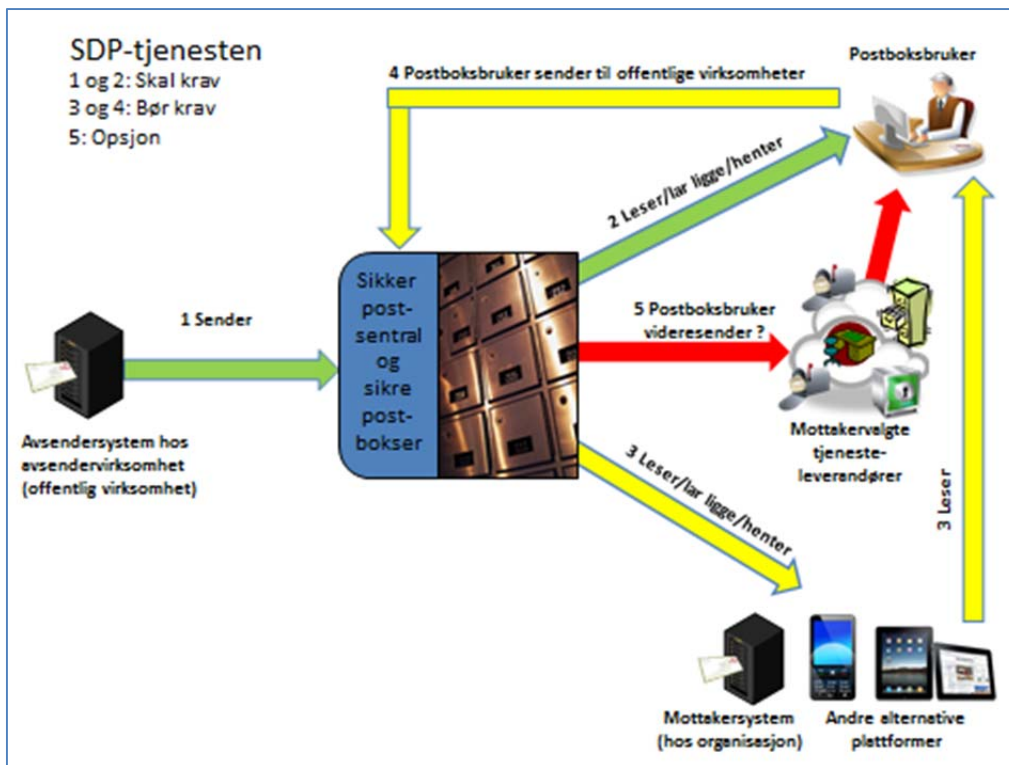
3. Overordnet konseptuell beskrivelse

Offentlige virksomheter og eventuelt de som utfører tjenester på oppdrag fra dem, skal på en effektiv og sikker måte kunne sende meldinger som skal til innbyggere og organisasjoner til en felles SDP-tjeneste. SDP-tjenesten skal ha gode system og rutiner som ivaretar meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. SDP-tjenesten skal tilby mottakerne av meldingene effektiv og sikker tilgang til sine meldinger gjennom et web-basert grensesnitt mot sine postbokser. Det er ønskelig at postbokseiere også kan få tilgang til egen postboks fra ulike plattformer. SDP-tjenesten skal kunne varsle postbokseiere på SMS eller egen e-postadresse om nye meldinger i deres postboks. Postbokseiere kan etter eget ønske slette mottatte meldinger eller la disse bli liggende lagret i postboksen. Postbokseiere bør også kunne lagre mottatte meldinger/dokument på egen pc, server eller annen plattform og kunne skrive ut digitale dokument som er egnet for utskrift. SDP-tjenesten skal kunne gi offentlige virksomheter digital kvittering på om meldinger de har sendt er levert, åpnet eller eventuelt videresendt (dersom det i fremtiden blir mulig). Det er ønskelig at SDP-tjenesten også kan tilby postbokseiere en mulighet til å sende meldinger til offentlige virksomheter på en sikker måte.

3.1 Overordnede konseptuelle skisser

Under følger tre konseptuelle skisser over SDP-tjenesten. Den første figuren viser kjernefunksjonalitet som skal dekkes av SDP-tjenesten. Den andre figuren viser i tillegg funksjonalitet som SDP-tjenesten bør dekke. Den siste figuren viser viktig funksjonalitet som ligger som opsjon – som det kan være ønskelig at SDP-tjenesten skal dekke, men som det tas stilling til senere.





4. Krav

Forklaring til kravtabellene

Følgende kolonner er brukt i hovedtabellen:

- **Krav-nr** – Referanse til kravet
- **Prioritet** (sier noe om viktigheten av kravet)
 - A (Skal dekkes i løsning)
 - B (Bør dekkes i løsningen)
 - O (Kan være ønskelig at løsningen også dekker dette – evt. som opsjon)
- **Krav** – Kravteksten
- **Krav om egen dokumentasjon** – Er merket J dersom det kreves egen utdyping fra leverandøren i løsningsbeskrivelsen. Slik dokumentasjon skrives i vedlegget bakerst og merkes krav-nr.
- **Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)** – Fylles ut med J, N eller D i løsningsbeskrivelsen som svar på om løsningen vil tilfredsstillе kravet. Dersom leverandøren svare ”D” for ”Delvis” må det i vedlegget bakerst spesifiseres med referanse til krav-nr hva det innebærer.
- **Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)** - Fylles ut med E, T eller U i løsningsbeskrivelsen som svar på om kravet dekkes av eksisterende løsning (E), om det kan dekkes gjennom en mindre tilpasning (T) eller om tilfredsstillelse av kravet krever større utviklingsarbeid i eksisterende løsning (U).

4.1 Generelt

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.1.1.	A	SDP-tjenesten skal tilby alle innbyggere og organisasjoner i Norge tilgang til hver sin sikre digitale postboks som kan motta meldinger fra offentlige virksomheter på en sikker måte.			E
4.1.2.	A	SDP-tjenesten skal tilby alle avsendervirksomheter mulighet til effektiv og sikker oversending av meldinger fra egne system til innbyggere og organisasjoner som har postbokser i tjenesten.		J	E
4.1.3.	O	Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten også kan tilby postbokseiere som skal sende meldinger til offentlige virksomheter en mulighet til å gjøre det på en sikker måte.			E
4.1.4.	A	SDP-tjenesten skal kunne benyttes av avsendervirksomheter til sending av meldinger med enkeltvedtak ¹ , taushetspliktig informasjon ² eller tilsvarende	J	J	E
4.1.5.	B	Det er ønskelig at SDP-tjenesten også kan benyttes til alle meldinger som skal gå fra avsendervirksomhetene til postbokseier			E
4.1.6.	A	Det skal ikke gis innsyn i den enkelte postbokseiers bruk av postboksen utover nødvendige kvitteringer på enkeltmeldinger og eventuell konkret loggutskrift dersom det oppstår juridisk konflikt om en melding er sendt, mottatt og ev. lest/videresendt.	J		E

J

J

¹ enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer (jf. forvaltningsloven § 2b

² [jf. forvaltningsloven § 13](#)

4.2 Oppretting/aktivisering av mottakere

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.2.1.	A	For å bli postboksseier må en være registrert i det norske folkeregisteret med fødselsnummer eller d-nummer eller registrert i det norske enhetsregisteret med et organisasjonsnummer.			E
4.2.2.	O	Det kan være ønskelig at den enkelte postboks får en egen unik postboksadresse som er forskjellig fra fødselsnummer og organisasjonsnummer. Ved evt. etablering av dette må det skje en automatisk oppdatering i nasjonalt kontaktadresseregister om hvem som eier hvilke postbokser. SDP-tjenesten må uansett, evt. gjennom oppslag i nasjonalt kontaktadresseregister og ELMA, kunne ha kontroll på hvilket fødselsnummer/organisasjonsnummer som identifiserer postboksseiere. Leverandøren skal beskrive: a) evt. muligheter og begrensninger	J	N	U
4.2.3.	O	Det kan også være ønskelig at nye postbokser kan opprettes automatisk fra andre offentlige tjenester, som f.eks. fra ID-porten, Altinn eller andre portaler. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet evt. skal kunne etterleves	J	D	T
4.2.4.	B	Det er ønskelig at postboksbruker under første gangs pålogging kan fjerne reservasjon mot digital kommunikasjon med offentlig sektor, avhengig av gjeldende lovverk og offentlige registre som håndterer dette. (jf. kap. 4.10 Integrasjon) Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet evt. skal kunne etterleves	J	D	T
4.2.5.	B	Det er ønskelig at postboksbruker under første gangs pålogging skal kunne oppdatere manglende eller feilaktig informasjon om varslingskanal (sms eller selvvalgt e-postadresse). Oppdateringene må skje i korrekt fellesregister for offentlig sektor. (jf. kap. 4.10 Integrasjon) Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet evt. skal kunne etterleves	J	D	T
4.2.6.	O	Det kan være ønskelig at korrekthet av ny varslingsadresse kan kvalitetssikres gjennom testvarsel med respons.			U

4.3 Kommunikasjon med avsender

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.3.1.	A	Det er kun godkjente avsendervirksomheter (offentlige virksomheter og eventuelt de som utfører tjenester på oppdrag fra dem jf. kap. 2 Definisjoner) som skal kunne sende meldinger til SDP-tjenesten. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves	J	J	E
4.3.2.	O	Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten har funksjonalitet som sjekker alle meldinger og vedlegg for virus/skadeprogramvare før de blir tilgjengelig for postbokseier. Avsendervirksomhet må varsles om meldinger avvises. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle ytelsesmessige konsekvenser	J	J	E
4.3.3.	A	Alle meldinger må kunne inneholde dyplenker til ulike virksomheters innsyns- og innsendingstjenester mv.		J	E
4.3.4.	A	Alle meldinger skal kunne inneholde flere vedlegg. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle systembegrensninger i antall vedlegg	J	J	E
4.3.5.	A	Meldinger som har for mange vedlegg i forhold til eventuelle systembegrensninger, skal avvises med feilmelding til avsender. Slike meldinger skal ikke sendes frem til mottaker			E
4.3.6.	B	Det er ønskelig at det ikke er begrensninger på meldings- og vedleggstørrelse Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle systembegrensninger i størrelsen på vedlegg enkeltvis og totalt i en melding	J	D	T
4.3.7.	A	Meldinger som er for store eller har for store vedlegg i forhold til eventuelle systembegrensninger, skal avvises med feilmelding til avsender. Slike meldinger skal ikke sendes frem til mottaker.	J		E
4.3.8.	A	Det er ønskelig at vedleggene i meldinger kan være av alle filtyper. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger	J	J	E

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.3.9.	A	Det skal være enkelt for avsendervirksomhetene å sende både enkeltmeldinger og større serier av meldinger fra alle typer IT-system og elektroniske tjenester. (jf. kap. 4.7 Volum og kap. 4.10 Integrasjon) Leverandøren skal beskrive: a) Hovedtrekkene i hvordan kravet skal etterleves	J	J	E
4.3.10.	A	Det skal benyttes et standardisert sett av systemkvitteringer for ok og feil i forsendelsen mellom godkjente avsendervirksomheter og SDP-tjenesten. Leverandøren skal beskrive: a) system for kvitteringer	J	J	E
4.3.11.	A	SDP-tjenesten skal kunne gi avsendervirksomhet kvittering på om meldinger de har sendt til postbokseiere er gjort tilgjengelig i riktig postboks.			E
4.3.12.	A	SDP-tjenesten skal kunne gi avsendervirksomhet kvittering på om meldingene de har sendt til postbokseiere er åpnet.		J	E
4.3.13.	A	Dersom opsjon om videresending til selvvalgt e-postadresse blir en del av SDP-tjenesten (jfr. kap. 4.4 Kommunikasjon med mottaker) skal SDP-tjenesten kunne gi avsendervirksomhet kvittering på om eventuelle uåpnede meldinger er videresendt av postboksbruker. Det må vurderes nærmere om samme kvittering som ved åpnet kan (skal) benyttes (???) Poenget er å dekke avsendervirksomhets evt.behov for å vite om mottaker har gjort noe aktivt med melding som inneholder enkeltvedtak (åpnet eller videresendt)	J	D	U
4.3.14.	B?	Det er ønskelig at avsendervirksomhet kan bestille kvitteringer av ulike typer, både på sending av enkeltmeldinger og masseutsendelser. (jf. de fire ovennevnte krav) (Behovet for slike bekreftelser vil kunne være avhengig av meldingstype og kunne endres over tid som følge av endringer i lov- og regelverk.) Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) hvordan bestilling av bekreftelser kan skje c) hvordan bekreftelse leveres	J	D	T

4.4 Kommunikasjon med mottaker

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.1.	A	ID- porten skal benyttes til all autentisering i SDP-tjenesten Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger	J	J	E
4.4.2.	O	Det kan være ønskelig at rettigheter på vegne av andre fysiske personer skal kunne styres av et eventuelt fremtidig nasjonalt fullmaktsregister for fysiske personer (jfr. kap 2 Definisjoner). Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger	J	N	U
4.4.3.	O	Det kan være ønskelig at rettigheter som organisasjonsrepresentant skal kunne styres av et eventuelt fremtidig nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner (jfr. kap 2 Definisjoner). Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger	J	N	U
4.4.4.	O	Det er ønskelig at postboksbruker ved bruk av postboksen kan oppdatere gjeldende varslingsadresser i nasjonalt kontaktadresseregister, ELMA og eventuelt eget reservasjonsregister. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger og forutsetninger	J	N	U
4.4.5.	A	SDP-tjenesten skal kunne sende et varsel til postbokseier via valgt varslingskanal (sms, selvvalgt e-postadresse eller annen varslingskanal) hver gang det blir tilgjengelig en ny melding i en postboks.		J	E
4.4.6.	O	Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten i stedet for ett varsel pr melding, sender ett fellesvarsel pr døgn ved nye meldinger. Innholdet kan da være antall nye meldinger siste døgn og hvor mange uleste meldinger som ligger i postboksen. Det kan også være ønskelig å styre disse varslene til ulike tider for organisasjoner og innbyggere som grupper og evt. individuelt. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter, begrensninger og fleksibilitet	J	N	U
4.4.7.	A	Postboksbrukerne skal få tilgang til egne postbokser gjennom et enkelt og brukervennlig web-basert grensesnitt. Dette grensesnittet skal kunne leveres som en del av SDP-tjenesten.		J	E
4.4.8.	A	Alle web-baserte grensesnitt i SDP-tjenesten skal følge kravene i WCAG2.0 (universell utforming)		J	E

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.9.	A	SDP-tjenesten skal til enhver tid etterleve de relevante obligatoriske kravene i <i>Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor</i> .		J	E
4.4.10.	B	SDP-tjenesten bør til enhver tid etterleve de relevante anbefalte kravene i <i>Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor</i> .		J	E
4.4.11.	A	All kommunikasjon mellom SDP-tjenesten og postboksbrukernes nettleser skal skje kryptert.		J	E
4.4.12.	B	Det er ønskelig at det er tilrettelagt for at innbyggerne kan få tilgang til postboksen gjennom flere kanaler. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle begrensninger	J	J	E
4.4.13.	B	Det er ønskelig at det er tilrettelagt for at innbyggerne kan få tilgang til postboksen på flere plattformer. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle begrensninger	J	J	E
4.4.14.	B	Det er ønskelig at andre enn SDP-leverandøren kan gi postbokseier tilgang til innholdet i egen postboks gjennom de kanaler og plattformer SDP-leverandøren har lagt til rette for. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger eller forutsetninger	J	N	U
4.4.15.	A	Kommunikasjonen mellom SDP-tjenesten og eventuell ekstern postboksapplikasjon eller tilsvarende skal alltid skje kryptert, og tilgangen skal være basert på korrekt autentisering på riktig sikkerhetsnivå.		N	U
4.4.16.	A	Mottatte meldinger skal på en enkel og brukervennlig måte kunne vises, leses og slettes av postboksbruker. Leverandøren skal beskrive: a) hovedtrekk i utforming og funksjonalitet for at kravet skal etterleves	J	J	E

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.17.	A	Postboksbruker skal enkelt og effektivt kunne gjenfinne meldingene i sin postboks. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle begrensninger	J	J	E
4.4.18.	B	Det er ønskelig at postboksbrukere kan lagre egne søk for senere gjenbruk (f.eks. favorittsøk)		J	E
4.4.19.	O?	Det kan være ønskelige at det også kan søkes på innholdet i vedleggene. (Dette kravet må vurderes nærmere og nøye ift. evt. krav/forventninger om kryptert lagring i SDP-tjenesten) Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og evt. begrensninger	J	N	U
4.4.20.	A	Det skal være mulig for postbokseier å kopiere (laste ned) meldinger og/eller vedlegg til applikasjoner/tjenester som går på egen pc		J	E
4.4.21.	O	Det kan være ønskelig at postbokseiere kan videresende egne meldinger til selvvalgte e-postadresser. Postbokseierne og postboksbrukerne skal eventuelt gjøres spesielt oppmerksom på potensielle risikoer videresending gir for meldingens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet Leverandøren skal beskrive: a) hvordan kravet skal etterleves b) eventuelle begrensninger	J	J	E
4.4.22.	O	Når en innbygger er innlogget via ID-porten i en virksomhetsportal, sektorportal e.l., kan det være ønskelig at innbyggers postboks i SDP-tjenesten kan åpnes uten ny pålogging og direkte presentere resultatsettet av et søk på meldinger fra den virksomhet som eier portalen. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger	J	D	T
4.4.23.	O	Når en organisasjonarepresentant er innlogget via ID-porten i Altinn, kan det være ønskelig at den aktuelle organisasjonenes postboks i SDP-tjenesten kan åpnes uten ny pålogging. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger	J	J	E

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.4.24.	B	<p>Det er ønskelig at SDP-tjenesten kan tilby postbokseiere en mulighet til å sende meldinger til offentlige virksomheter på en sikker måte. Postboksbrukerne skal da kunne laste opp og sende meldingsvedlegg på en like sikker og funksjonell måte som ved nedlastning fra egen postboks. Kopi av sendte meldinger skal ev. kunne legges i avsenders egen postboks.</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger</p>	J	J	E

4.5 Administrasjon og statistikk

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.5.1.	A?	<p>Hovedansvarlig (forvalter/avtaleforvalter) på statlig side skal enkelt kunne få bruksstatistikk fordelt på gruppene innbyggere og organisasjoner. Bruksstatistikken kan omhandle</p> <ul style="list-style-type: none"> • antall meldinger og gjennomsnittsstørrelse på disse fra og til de ulike offentlige virksomhetene og totalt • antall aktive postbokseiere, volumet av evt. videresending, volumet av uåpnede • mottakernes bruksmønster • mv. <p>Statistikken må kunne bearbeides videre i regneark e.l.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) muligheter og eventuelle begrensninger</p>	J	D	U
4.5.2.	O	<p>Det kan være ønskelig at hovedansvarlig (forvalter/avtaleforvalter) på statlig side kan hente aktuell statistikk (jfr. over) gjennom et brukervennlig web-grensesnitt.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) muligheter og eventuelle begrensninger</p>	J	N	U

4.6 Brukerstøtte

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.5.3.	A	Tjenesten skal inneholde elektronisk hjelpefunksjon til både avsendervirksomheter og postboksbrukere. Hjelpefunksjonen skal være enkel, forståelig og på norsk Leverandøren skal beskrive: a) Hjelpefunksjon som tilbys avsendervirksomheter på egen nettside eller på annen måte b) Hjelpefunksjon som tilbys postboksbrukere integrert i tjenesten eller på annen måte	J	D	T
4.5.4.	B	Det er ønskelig at den elektroniske hjelpefunksjonen til avsendervirksomheter er tilgjengelig på bokmål, nynorsk og samisk.			E
4.5.5.	A	Den elektroniske hjelpefunksjonen til postboksbrukere skal være tilgjengelig på bokmål, nynorsk og samisk.			T
4.5.6.	O	Det kan være ønskelig at tjenesten inneholder elektronisk hjelpefunksjon til postboksbrukere på flere språk. Leverandøren skal beskrive: a) muligheter og eventuelle begrensninger	J D	J	E
4.5.7.	B	Det er ønskelig at hjelpefunksjonen til postboksbrukere kan gi hjelp på feltnivå i postboksen (kontekst sensitiv hjelp).			E
4.5.8.	A	All dokumentasjon til avsendervirksomheter og postboksbrukere skal minimum være på norsk, og skal være logisk og pedagogisk oppbygget. (Må vurderes nærmere hvilken dokumentasjon dette skal være. Må dekke både konseptuelt og teknisk nivå – både installasjon og bruk) Leverandøren skal beskrive: a) Hvilken dokumentasjon som vil bli utarbeidet for avsendervirksomheter, hva den vil inneholde, omfang og hvordan den vil være strukturert b) Hvilken dokumentasjon som vil bli utarbeidet for postboksbrukere, hva den vil inneholde, omfang og hvordan den vil være strukturert	J J	J	E
4.5.9.	A	All avtalt dokumentasjon skal være tilgjengelig før testperioden. (Må vurderes nærmere om dette kravet skal over i annen del av konkurransegrunnlaget)		J	E

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.5.10.	A	Leverandøren skal sørge for at dokumentasjon, brukerveiledning og elektronisk hjelpefunksjon til enhver tid samsvarer med siste versjon av systemet. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			E
4.5.11.	A	Leverandøren skal sørge for at beskrivelser av integrasjonsgrensesnitt og annen teknisk dokumentasjon til enhver tid samsvarer med siste versjon av systemet. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			E
4.5.12.	A	Alle henvendelser som er omfattet av brukerstøtteavtale, skal registreres og saksflyt skal være etterprøvbart. Leverandøren skal beskrive: a) system og rutiner hos leverandøren som understøtter kravet (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J J J	J	E
4.5.13.	A/O	Det skal ytes brukerstøtte til avsendervirksomheter som skal sende meldinger til SDP-tjenesten. Brukerstøtten skal som minimum være åpen og tilgjengelig kl 08-17 CET hver arbeidsdag. Det skal tilbys norsk brukerstøtte på telefon. Avsendervirksomheter skal også kunne sende feilmeldinger og spørsmål elektronisk. Leverandøren skal beskrive: a) ??? (Må vurderes nærmere hvilket nivå dette skal være på, samt svartider, kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J	J	E
4.5.14.	O	Det kan være ønskelig at det skal ytes brukerstøtte til postboksbruker. Brukerstøtten skal da som minimum være åpen og tilgjengelig kl 08-20 (eller kanskje 17???) CET hver arbeidsdag. Det skal tilbys brukerstøtte på norsk på telefon. Avsendervirksomheter skal også kunne sende feilmeldinger og spørsmål elektronisk. Leverandøren skal beskrive: a) ??? (Må vurderes nærmere hvilke hvilket nivå dette skal være på, samt reaksjonstid, svartid kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J	J	E

4.7 Volum

Krav nr	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.7.1.	A	Alle statlige forvaltningsorgan skal kunne være avsendervirksomheter og benytte SDP-tjenesten. Dette er i dag ca. 250.			E
4.7.2.	A	Alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne være avsendervirksomheter og benytte tjenesten. Det kan kreves at kommunene samordner seg for at dette kravet skal etterleves. (Det er i dag 429 kommuner og 18 fylkeskommuner. Avhengig av hva SDP-tjenesten kan håndtere, må det vurderes nærmere om det skal legges inn forutsetning om samordning av kommunene- jf. digitaliseringsprogrammets omtale av slikt mulig samordningskrav) Leverandøren skal beskrive: a) Eventuelle krav om samordning på kommunal side for at kravet skal etterleves	J	J	E
4.7.3.	B	Det kan også være ønskelig at virksomheter som utfører tjenester på vegne av eller etter avtale med offentlig myndighet skal kunne gis adgang til å være avsendervirksomheter og benytte tjenesten på linje med offentlige virksomheter for deler av deres postutsendinger. (Må kanskje vurderes nærmere om slike virksomheter skal ha avtale med direkte med SDP-tjenesten eller med den/de offentlige virksomhetene de utfører tjenesten for.)			E
4.7.4.	A	Volumet av avsendersteder (geografiske tilkoblingspunkt) kan være avvikende fra antall avsendervirksomheter. Flere avsendervirksomheter kan ha samarbeid som gir ett felles avsendersted. Mange avsendervirksomheter har underliggende enheter som må kunne være egne avsendersteder. SDP-tjenesten må på en enkel måte kunne støtte dette. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves	J J	J	E
4.7.5.	A	SDP-tjenesten må ha konfigurasjon og kapasitet til å håndtere mottak av meldinger fra alle avsendervirksomheter som eventuelt prøver å sende samtidig. (jf. kravene over om antall avsendervirksomheter og avsendersteder) Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) hva som skjer når SDP-tjenesten har nådd sin eventuelle maksimale kapasitet c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves	J	J	E

Krav nr	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.7.6.	A	SDP-tjenesten skal kunne håndtere alle enkeltsendte meldinger. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger i hvor mange enkeltsendte meldinger som kan mottas av SDP-tjenesten samtidig b) hva som skjer når SDP-tjenesten har nådd sin eventuelle maksimale kapasitet for samtidig mottak av enkeltsendte meldinger c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves	J	J	E
4.7.7.	A	SDP-tjenesten må kunne ta imot masseutsendelser. Dette kan være fra 2 til flere hundre tusen eller mange millioner meldinger i en automatisert sendingssekvens fra samme avsender. Leverandøren skal beskrive: a) hvordan masseutsendelser kan utføres hos avsendere b) eventuelle begrensninger c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves d) eventuelle alternative løsninger eller oversendelsesmåter som tilbys dersom hovedløsning gir spesielle ressurskrav til avsendervirksomhetene	J	J	E
4.7.8.	A	Avsendervirksomhetene skal vite når de eventuelt må sende masseutendelser på en annen måte enn enkeltsendte meldinger. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle krav eller anbefalinger b) konsekvenser for avsendervirksomhet og sendte meldinger dersom krav eller anbefalinger i pkt a ikke følges	J	J	E

4.8 Sikkerhet

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.8.1.	A	<p>Hele SDP-tjenesten skal driftes på en måte som sikrer meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet både i oversendelse, under lagring og i visning/behandling.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p>	J	D	U
4.8.2.	A	<p>Det skal være klare retningslinjer for behandling av logger.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p> <p>b) leverandøren skal beskrive hva som inngår i loggene</p> <p>c) forslag til hvordan eventuell konkret loggutskrift eller tilsvarende dokumentasjon skal tilgjengeliggjøres dersom det oppstår juridisk konflikt om en melding er sendt, mottatt og ev. lest/videresendt.</p>	J	J	E
4.8.3.	A	<p>SDP-tjenesten skal ha systematiske og dokumenterte rutiner som gjør at personell ikke har unødvendig innsyn i meldinger.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p>	J	J	E
4.8.4.	A	<p>Leverandørens driftspersonell skal være sikkerhetsgodkjent med basis i plettfri utvidet politiattest. .</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet</p>	J	N Krav om politiattest må være hjemlet i lov. Altinn har p.t. ikke hjemmel for å kreve dette.	

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.8.5.	A	Leverandøren skal ha gode system som unngår tap av data ved feil Leverandøren skal beskrive: a) leverandørens styringssystem for informasjonssikkerhet med spesiell vekt på de deler som understøtter kravet	J	J	E
4.8.6.	O	Meldinger der avsendere krever at meldingen er kryptert helt fra avsender og frem til endelig mottaker, skal kunne sendes til og synliggjøres fra postboksene på en brukervennlig måte, når en kostnadseffektiv og brukervennlig løsning for dekryptering og visning av innholdet i slike meldinger er etablert. (Må vurderes nærmere om dette skal være med og hvordan det da detaljformuleres)			U

N

4.9 Tilgjengelighet og ytelse

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.9.1.	A	SDP-tjenesten skal være tilgjengelig 99,5 % i tidsperioden 08-17 alle arbeidsdager. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			E
4.9.2.	A	SDP-tjenesten skal være tilgjengelig 99,5?? % i tidsperioden 17-08 alle arbeidsdager og hele døgnet øvrige dager.. (Må vurderes nærmere om noe lavere tilgjengelighet kan aksepteres her samt hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)			E
4.9.3.	A	SDP-tjenesten skal overvåkes døgnet rundt og rapporter på leveranse kvalitet. Trender i leveranse kvalitet, skal utarbeides minimum hver måned. Videre skal alle avvik som medfører kompensasjon i forhold til garantert leveranse kvalitet også rapporteres. (må vurderes nærmere hvem dette eventuelt skal leveres til eller synliggjøres overfor)	J J J?	J	E
4.9.4.	A	Mottak av masseforsendelser og enkeltforsendelser må ikke få vesentlige ytelsesmessige konsekvenser for postboksbrukernes tilgang til og arbeid med egne meldinger. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J	J	E
		Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle ytelsesmessige konsekvenser b) eventuelle tiltak eller handlingsplaner for å redusere risikoen for vesentlige ytelsesmessige konsekvenser			

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.9.5.	A	Når SDP-tjenesten er tilgjengelig skal responstiden på alle funksjoner tilknyttet postboksen være mindre enn 3 sekunder. (Må vurderes nærmere hvilke krav (endelig responstid) kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA) Leverandøren skal beskrive: a) Minimumskrav/betingelser som stilles til brukers programvare, internettaksess og konfigurasjon b) om det er reelle målinger eller om verktøyet simulerer vanlige brukerscenario via tilgang fra internett utenfor leverandørens brannmur for å overvåke løsningens responstider c) konkret målemetode d) eventuelle målefrekvenser e) formelen for beregning av responstid (eller bør alle disse oppgis av oss i konkurransegrunnlaget?)	J	J	E
4.9.6.	A	SDP-tjenesten må ha gode og fleksible mottaks- og køsystem og fungere slik at mottaket av masseforsendelsene ikke sperrer for enkeltforsendelser eller mindre forsendelser. (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA) Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger b) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves c) tid fra meldinger er mottatt hos SDP-tjenesten til de er tilgjengelig i postboksene	J	D	U (Det er planlagt endring på dette slik at vi antg. har dette ila 2012/2013)
4.9.7.	A	Meldinger mottatt av SDP-tjenesten skal være tilgjengelig for korrekt postboksseier senest innen 12 timer (???) (Dette er den maksimale gjennomløpstiden – jf. kap 2 Definisjoner) (Må vurderes nærmere hvilke endelige krav (gjennomløpstid) kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA) Leverandøren skal beskrive: a) forventede gjennomløpstider for henholdsvis enkelt- og masseutsendelser b) hvordan gjennomløpstider skal følges opp og måles for enkeltutsendelser c) hvordan gjennomløpstider skal følges opp og måles for masseutsendelser d) hvilke gjennomløpstider leverandøren garanterer og hvordan dette foreslås fulgt i SLA. (eller bør alle disse oppgis av oss i konkurransegrunnlaget?)	J	J	E

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.9.8.	A	Alle rapporterte og andre identifiserte feil i SDP-tjenesten skal registreres, saksflyt skal være etterprøvnbar og oppfølging skal være iht. SLA. Leverandøren skal beskrive: a) system og rutiner hos leverandøren som understøtter kravet (Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)	J	J	E
4.9.9.	A	Leverandøren av SDP-tjenesten skal ha innført standardiserte prosesser for tjenesteyting. Det skal være innført prosesser innen tjenstedesign, tjenesteforbedring/endring og drift av tjenesten. Leverandøren skal beskrive: a) Hvilket rammeverk som er benyttet b) Hvilke prosesser som er beskrevet og innført c) Hvordan det arbeides med kontinuerlig forbedring av arbeidsprosessene	J	J	E
4.9.10.	B	Det er ønskelig at leverandøren av SDP-tjenesten har innført prosesser basert på ISO 20000-1 (Service management). Leverandøren skal beskrive: a) Hvilke service-management prosesser og funksjoner som er innført	J	J	E

4.10 Integrasjon

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.10.1.	A	Meldinger skal kunne sendes av ulike interne systemer hos avsendervirksomhetene. Leverandøren skal beskrive: a) eventuelle begrensninger	J	J	E
4.10.2.	A	Det skal være enkelt for avsendervirksomhetene å integrere seg mot og sende meldinger til SDP-tjenesten fra ulike interne systemer. Integrasjonsgrensesnittene skal være basert på anerkjente teknologier og standarder. Leverandøren skal beskrive: a) hvilke grensesnitt som tilbys b) hva som må gjøres hos avsendervirksomhetene for å ta koble egne system til SDP-tjenesten c) hvordan eventuell autorisasjon av avsendervirksomhet skjer ved sending av meldinger	J	J	E
4.10.3.	A	Integrasjonsgrensesnitt (API), formater og meldingsprofil skal være veldokumenterte, gjerne komplementert med eksempelkode. Leverandøren skal beskrive: a) meldingsprofilens oppbygging og innhold	J	J	E
4.10.4.	O	Det kan være ønskelig at leverandøren kan tilby et testmiljø for utviklere av integrasjoner mellom SDP-tjenesten og systemer hos avsendervirksomhetene Leverandøren skal beskrive: a) i hvilken grad og under hvilke vilkår et slikt testmiljø eventuelt vil være tilgjengelig	J	J	E
4.10.5.	A	SDP-tjenesten skal benytte ID-porten som autentiseringstjeneste (jf. kap. 4.4 Kommunikasjon med mottaker)			E

J

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
4.10.6.	B	<p>Det er ønskelig at SDP-tjenesten kan benytte nasjonalt fullmaktsregister for organisasjoner (jf. kap 2 Definisjoner) som grunnlag for rettigheter som organisasjonsrepresentant (Dette registeret er under vurdering og vil evt. naturlig samspille med Altinns fullmaktsregister. Det legges til grunn at evt. nytt register som minimum kan nås gjennom web-service, men at det også kan tilrettelegges for batch-oppdatering mot SDP-tjenesten dersom dette anses mest tjenlig)</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) evt. begrensninger eller forutsetninger</p>	J	N	U
4.10.7.	A	<p>SDP-tjenesten skal benytte nasjonalt reservasjonsregister og nasjonalt kontaktadresseregister som grunnlag for reservasjonssjekk, kontaktadresser m.v.. til fysiske personer (Disse er under planlegging/utvikling. Det legges til grunn at de som minimum kan nås gjennom web-service, men at det også kan tilrettelegges for batch-oppdatering mot SDP-tjenesten dersom dette anses mest tjenlig)</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) evt. begrensninger eller forutsetninger</p>	J	N	U
4.10.8.	A?	<p>SDP-tjenesten skal (kunne) benytte nasjonalt reservasjonsregister og ELMA og som grunnlag for reservasjonssjekk, kontaktadresser m.v. til organisasjoner. (Disse er under planlegging/utvikling. Det legges til grunn at de som minimum kan nås gjennom web-service, men at det også kan tilrettelegges for batch-oppdatering mot SDP-tjenesten dersom dette anses mest tjenlig)</p> <p>Leverandøren skal beskrive: a) evt. begrensninger eller forutsetninger</p>	J	N	U

Vedlegg: Tabell for leverandørens beskrivelser og presiseringer

Krav nr.	Leverandørens beskrivelser og presiseringer til de enkelte krav
	I SAMRÅD MED DIFI ER UNDERSTÅENDE PUNKTER VALGT SOM UTDYPNINGSDOKUMENTASJON I DENNE SAMMENHENG
4.3.4	<p>Alle meldinger skal kunne inneholde flere vedlegg. Leverandøren skal beskrive: eventuelle systembegrensninger i antall vedlegg</p> <p>Svar: Det er i utgangspunktet ingen begrensninger på antall vedlegg utover en fornuftig funksjonell verdi slik at man unngår feilsendinger.</p>
4.3.6	<p>Det er ønskelig at det ikke er begrensninger på meldings- og vedleggstørrelse Leverandøren skal beskrive: eventuelle systembegrensninger i størrelsen på vedlegg enkeltvis og totalt i en melding</p> <p>Svar: Per i dag er tjenesten for mottak av meldinger konfigurert med en maksimal request-størrelse på 2 GB og maksimal eksekveringstid på 10 minutter. Det vil si at en enkeltmelding på 2 GB vil kunne mottas hvis klienten rekker å oversende den på 10 minutter (tilsvarende 30 Mbps).</p>
4.3.8	<p>Det er ønskelig at vedleggene i meldinger kan være av alle filtyper. Leverandøren skal beskrive: eventuelle begrensninger</p> <p>Svar: Alle filtyper kan støttes, disse kan spesifiseres i MIME-angivelser i grensesnittformatene. MIME-angivelsen kan være formatspesifikk eller generell.</p>
4.3.14	<p>Det er ønskelig at avsendervirksomhet kan bestille kvitteringer av ulike typer, både på sending av enkeltmeldinger og masseutsendelser. (jf. de fire ovennevnte krav) (Behovet for slike bekreftelser vil kunne være avhengig av meldingstype og kunne endres over tid som følge av endringer i lov- og regelverk.) Leverandøren skal beskrive:</p> <ol style="list-style-type: none"> eventuelle begrensninger hvordan bestilling av bekreftelser kan skje hvordan bekreftelse leveres <p>Svar: Det er i dag generell støtte for kvitteringer i løsningen, samt spesifikke kvitteringer for meldingshendelser. Utvidelse av hva en slik kvittering kan inneholde må spesifiseres mer konkret, men generelt er dette ordinær utvikling på eksisterende integrasjonstjenester. Ulike egenskaper som det skal kvitteres på vil f.eks kunne angis i tjenesteutviklingen av de typene meldinger det vil være behov for i meldingsboksen. Det er ingen systemmessige begrensninger på dette innenfor de behov man kan se for seg. Bestilling av bekreftelse (kvitteringer av ulike typer) kan knyttes til meldingstypene (egenskaper ved en meldingstjeneste). Tilgang til ulike typer kvitteringer vil basere seg på enten Web Services evt batch-orienterte grensesnitt. Web Services vil være foretrukket for ordinære avsendervirksomheter.</p>
4.7.2	<p>Alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne være avsendervirksomheter og benytte tjenesten. Det kan kreves at kommunene samordner seg for at dette kravet skal etterleves. (Det er i dag 429 kommuner og 18 fylkeskommuner. Avhengig av hva SDP-tjenesten kan håndtere, må det vurderes nærmere om det skal legges inn forutsetning</p>

	<p>om samordning av kommunene- jf. digitaliseringsprogrammets omtale av slikt mulig samordningskrav) Leverandøren skal beskrive:</p> <p>b) Eventuelle krav om samordning på kommunal side for at kravet skal etterleves</p> <p>Svar: Altinn kan teknisk sett brukes av mange avsendervirksomheter. Det er ikke krav om samordning på kommunal side, men det må strategisk forankres at løsningen åpnes for kommunale avsendervirksomheter. En samordning av kommunal sektor vil selvsagt gjøre det enklere å forvalte meldingstjenester. Ut i fra et forvaltningsmessig synspunkt er det absolutt å anbefale at det er ett – 1 – integrasjonspunkt for alle kommunene i Norge, og at det opprettes 1 avtale med dette punktet. Dette tilknytningspunktet bør også håndtere 1-linje support.</p>
4.7.5	<p>SDP-tjenesten må ha konfigurasjon og kapasitet til å håndtere mottak av meldinger fra alle avsendervirksomheter som eventuelt prøver å sende samtidig. (jf. kravene over om antall avsendervirksomheter og avsendersteder)</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <p>a) eventuelle begrensninger b) hva som skjer når SDP-tjenesten har nådd sin eventuelle maksimale kapasitet c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves</p> <p>Svar: Vi tar utgangspunkt i generell bruk av meldingsboksen i Altinn hvilket betyr at Web Services benyttes som integrasjonsmekanisme. Løsningen har i dag støtte for avlastning og fordeling av trafikk. Samme eller ulike avsendervirksomhet kan sende «samtidig» fra flere lokasjoner uten at dette påvirker behandlingen av de enkelte meldinger.</p> <p>Mottaket har følgende begrensninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samtidighet: I utgangspunktet 250 tråder per kjerne, dvs totalt 4000 tråder fordelt på de to serverne som per nå betjener eksterne web services. Dette kommer i tillegg til serverne som håndterer batchvis innlesing. Trådene deles med øvrige tjenester i løsningen. - Throughput: Begrenses i praksis av CPU-kapasitet på server som betjener eksterne web services, CPU-kapasitet på databaseservere, nettverkskapasitet (inn mot Altinn og mellom frontservere og databaseservere, samt IO-kapasitet mot lagringsmedium. Kapasiteten på disse komponentene er delt med øvrige tjenester i løsningen. <p>Kapasitet knyttet til CPU på frontservere og databaseservere kan skaleres både horisontalt (flere servere) og vertikalt (flere CPU-er/kjerner per server). Nettverks- og IO-kapasitet kan skaleres vertikalt.</p> <p>Når løsningen har nådd sin maksimale kapasitet vil følgende skje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grensen for samtidighet nådd: Klienter vil bli avvist når de prøver å opprette forbindelse med web service-en. De vil enten motta en responskode som sier at serveren er opptatt, eller de vil ikke få opprettet forbindelse med web service-en i det hele tatt. <p>Grensen for throughput er nådd: Web service-ene vil ha lang svar tid og i noen tilfeller gi timeout-feilmeldinger.</p> <p>Løsningen er testet med inntil 540.000 meldinger per time (vedleggstørrelse 60kB).</p> <p>Ift batchvis innlesing av masseutsendelser vil dette håndteres manuelt og det vil derfor kunne være praktiske begrensninger i håndtering av flere masseutsendelser i parallell.</p>

	<p>Krav til avsendervirksomheter vil være å innføre en dokumentert forretningslogikk for benyttelse av Web Service grensesnitt.</p>
4.7.6	<p>SDP-tjenesten skal kunne håndtere alle enkeltsendte meldinger.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) eventuelle begrensninger i hvor mange enkeltsendte meldinger som kan mottas av SDP-tjenesten samtidig b) hva som skjer når SDP-tjenesten har nådd sin eventuelle maksimale kapasitet for samtidig mottak av enkeltsendte meldinger c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves <p>Svar: Løsningen skiller p.t. ikke på enkeltstående meldinger fra samme eller flere tjenesteeiere, så beskrivelsen til punkt 4.7.5 vil være dekkende også for 4.7.6.</p>
4.7.7	<p>SDP-tjenesten må kunne ta imot masseutsendelser. Dette kan være fra 2 til flere hundre tusen eller mange millioner meldinger i en automatisert sendingssekvens fra samme avsender.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) hvordan masseutsendelser kan utføres hos avsendere b) eventuelle begrensninger c) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves d) eventuelle alternative løsninger eller oversendelsesmåter som tilbys dersom hovedløsning gir spesielle ressurskrav til avsendervirksomhetene <p>Svar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Masseutsendelser benytter batch-orienterte grensesnitt i stedet for Web Services b) Ingen c) Oppsett av integrasjon, sFTP d) Manuell behandling av data, utføres av driftspersonell
4.7.8	<p>Avsendervirksomhetene skal vite når de eventuelt må sende masseutendelser på en annen måte enn enkeltsendte meldinger.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) eventuelle krav eller anbefalinger b) konsekvenser for avsendervirksomhet og sendte meldinger dersom krav eller anbefalinger i pkt a ikke følges <p>Svar: Batchvis innlesing av meldinger benytter de samme underliggende tjenestene som innlesing av enkeltmeldinger. Ved batchvis innlesing vil imidlertid klienten stå nærmere serveren og man kan derfor oppnå en høyere innlesingstakt. Det er flere forhold som spiller inn ift når et sett meldinger bør leses inn i batch kontra enkeltvis – for eksempel tjenesteeierens mulighet til å overvåke og følge opp eventuelle feil under kjøringen, hvilken nettverksforbindelse tjenesteeieren sitter på og hvor lang kalendertid som er tilgjengelig for kjøring. Som en hovedregel bør utsendelser på mer enn 10.000 enkeltmeldinger eller 10 GB håndteres i batch. Konsekvensen dersom anbefalingen ikke følges er først og fremst at utsendingen tar lenger tid.</p>
4.9.6	<p>SDP-tjenesten må ha gode og fleksible mottaks- og køsystem og fungere slik at mottaket av masseforsendelsene ikke sperrer for enkeltforsendelser eller mindre forsendelser.</p> <p>(Må vurderes nærmere hvilke kontroller og sanksjoner som ev. skal inn i SLA)</p>

	<p>Leverandøren skal beskrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) eventuelle begrensninger b) eventuelle krav til avsendervirksomhetene for at kravet skal kunne etterleves c) tid fra meldinger er mottatt hos SDP-tjenesten til de er tilgjengelig i postboksene <p>Svar: Det er p.t. ingen teknisk «kø»-håndtering i mottak av meldinger ut over det som ligger IIS dersom alle arbeidstrådene er opptatt. Web service-en for mottak av meldinger er synkron og hver meldingsutsending håndteres som én transaksjon. Så lenge kapasitetsgrensene beskrevet i 4.7.5 ikke er overskrevet vil ikke masseutsendelser blokkere for enkeltforsendelser. Det er bestilt endring i forbedring av dagens arkitektur slik at Altinn vil håndtere parallellitet bedre enn i dag.</p>
4.10.3	<p>Integrasjonsgrensesnitt (API), formater og meldingsprofil skal være veldokumenterte, gjerne komplementert med eksempelkode.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) meldingsprofilens oppbygging og innhold <p>Svar: Meldingsprofilen er «løst typet» hvilket gir frihet i å benytte én Web Service kontrakt (WSDL) til flere typer meldinger. Det er i WSDL definert parametere for ulike egenskaper og meldingsdata knyttet til en melding, f.eks (utdrag): MessageTitle: Tittel på melding MessageSummary: Brødtekst til melding MessageBody: Meldingskropp Attachments: ulike binære formater samt XML vedlegg VisibleDateTime: Når skal meldingvære synlig for broker AllowSystemDeleteDateTime: Evt automatisk sletting av en melding (valgfritt) DueDateTime: Evt frist for melding (lest/mottatt) ReplyOptions: Kontainerparameter for ulike svar-alternativ knyttet til meldingen (f.eks dyplenker til andre tjenester, arkivreferanser, eksterne URL-er) Notifications: Varsler knyttet til meldingen, f.eks at det skal sendes SMS-varsel/epost til mottaker. Mottakers kontaktinfo kan angis som egne parametere eller angis at det skal brukes kontaktinfo fra sluttbrukers profil i Altinn. Varsler kan være statiste tekster eller dynamisk bygget opp basert på et sett av kontekstinformasjon</p>

Besvarelse på Endringer på krav etter 15.05.2012

Krav nr.	Leverandørens beskrivelser og presiseringer til de enkelte krav

4.8.1	<p>Hele SDP-tjenesten skal driftes på en måte som sikrer meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet både i oversendelse, under lagring og i visning/behandling.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Hva som gjøres for at meldingers konfidensialitet og integritet sikres ved oversending fra avsendervirksomheter til SDP-tjenesten b) Hva som gjøres for at meldingers konfidensialitet og integritet sikres ved tilgjengeliggjøring for mottaker gjennom SDP-tjenestens web-baserte grensesnitt c) Hva som gjøres for at meldingers konfidensialitet og integritet sikres under lagring i SDP-tjenesten d) Eventuelle planlagte endringer som øker sikkerheten ytterligere <p>Svar:</p> <p>Innspill til 4.8.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Integritet og konfidensialitet ifm overføring av data mellom avsendervirksomhet og Altinn er sikret vha transportkryptering (HTTPS for web services og FTPS/SFTP/SCP/VPN for batch-overføring). Data som går fra Altinn til avsendervirksomhet/tjenesteeier er i tillegg sikret ift integritet ved at de er signert av Altinn. b) Integritet og konfidensialitet ifm overføring av data mellom mottaker og Altinn er sikret vha transportkryptering (HTTPS). For data som går fra mottaker til avsendervirksomhet/tjenesteeier (innrapporteringstjenester) støttes i tillegg ende-til-ende-kryptering. c) Meldinger fra avsendervirksomheter lagres i utgangspunktet ukryptert i Altinn, så med mindre avsendervirksomheten selv krypterer og/eller signerer vedlegg, vil løsningen ift både integritet og konfidensialitet kunne være sårbar for utro tjenere. Driftsleverandøren (Basefarm) er ansvarlig for å implementere nødvendige sikkerhetsmekanismer for avverge og detektere misbruk av tilganger. ASF har avtalemessig rett til å revidere Driftsleverandørens sikkerhetstiltak. d) Det ikke planlagt noen spesielle endringer på det nåværende tidspunkt, men det er jo mulig å se for seg både tekniske (for eksempel at Altinn signerer meldinger i det de mottas) og ikke-tekniske (for eksempel prosessstøtte for å distribuere krypterte vedlegg) tiltak som kan foreslås.
-------	---

Krav nr.	Prioritet	Krav		Leverandørens svar: Ja (J) Nei (N) Delvis (D)	Kravets tilgjengelighet nå: Eksisterer (E) Tilpasning (T) Utvikling (U)
T-1	O	<p>Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten kan fungere som en meldingsformidler som videresender mottatte meldinger til andre SDP-tjenesteleverandører dersom mottaker har oppgitt en annen myndighetsgodkjent SDP-leverandør i nasjonalt kontaktadresseregister.</p> <p>Leverandøren skal beskrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) muligheter, forutsetninger og begrensninger b) overordnet beskrivelse av eventuelt nødvendig utviklingsarbeid c) overordnet kostnadsestimat for spesielle tilleggskostnader som ikke er dekket av andre A-krav 	J		

Krav nr.	Leverandørens beskrivelser og presiseringer til de enkelte krav
T-1	<p>Vi må anta at et evt «nasjonalt kontaktadresseregister» har standard oppslagstjenester som gjøres tilgjengelig for Altinn. Et scenario er at Altinn sjekker for hver enkelt innkommende melding mottakers prefererte SDP-leverandør. Dette vil antagelig gi dårlig ytelse gitt omfanget av meldinger dette vil gjelde. En annen mulighet er at Altinn får oppdateringer på mottakers preferert SDP-leverandør som jevnlig oppdateringssykluser eller som et abonnement (publish-subscribe) mot «nasjonalt kontaktadresseregister».</p> <p>Videre må det utvikles standard og felles grensesnitt (Web Services) mellom de ulike SDP-leverandørene slik at disse kan sende meldinger til og fra hverandre. Dette bør være et samarbeidsprosjekt mellom de aktuelle SDP-aktørene og systemeier (f.eks DIFI).</p> <p>Generelt gjelder det at sluttbruker selv skal kunne velge SDP-leverandør. Det bør allikevel være mulighet for tjenesteeier å styre om preferert SDP-leverandør skal benyttes eller ikke hvis dette er formålstjenlig. Dette med tanke på meldinger som er tett knyttet til forretningsprosesser og tjenester i Altinn. I Altinn kan meldinger være svært tett knyttet til andre tjenestetyper. Merk at denne presiseringen vil dekke behovet for noen av dagens meldingstjenester i Altinn slik de brukes i dag.</p> <ul style="list-style-type: none"> b) Mulig utviklingsarbeid: <ul style="list-style-type: none"> Integrasjon mellom «nasjonalt kontaktadresseregister» og Altinn. Integrasjon mot de ulike SDP-leverandørene med tilhørende spesifisering av felles grensesnitt Sporing- og logging må lagres av videreformidlete meldinger

Vedlegg 3 til Difi rapport 2012:10
Sikker digital post fra det offentlige

ALTINN SOM SDP
FOR HELE OFFENTLIG SEKTOR

Brønnøysundregistrenes
svar på Difi sine
spørsmål
for
tjenesten
Sikker digitalt postsentral med sikre digitale postbokser
(SDP)

Første delleveranse

Oslo, 29.05.2012

Saksbehandler: Bredo Swanberg

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	3
2.	Teknisk utredning og risiko	4
2.1.	Forutsetninger	4
2.2.	Overordnede vurderinger	4
2.3.	Ytelsesbetraktninger	4
2.4.	Flaskehals og skaleringsveier	5
2.5.	Betraktninger rundt stabilitet og driftssikkerhet	5
2.6.	Betraktninger rundt antall tjenesteeiere	5
2.7.	Betraktninger rundt lagringsvolum	6
2.8.	Konseptuell skisse (dagens) knytning til meldingsboks og tjenesteeier	6
2.8.1.	Kort oppsummering av dagens funksjonalitet i Altinns meldingstjenester	6
2.9.	Tidsestimat for implementering av ikke-støttede A-krav	7
2.10.	Kostnadsestimater.....	7
3.	Organisering av forvaltningen	7
3.1.	Prinsipiell organisering av forvaltningen	7
4.	Eksisterende og fremtidige kostnadsmodeller.....	8
4.1.	Eksisterende kostnadsmodell.....	8
4.2.	Fremtidig kostnadsmodell for SDP-tjenesteeiere	9
5.	Vurdering av tidslinje – nye tjenesteeiere på SDP-plattform.....	9
6.	Konklusjon	10
	Vedlegg 1 – Utdrag fra Bilag 4 til Samarbeidsavtalen	11
	Finansiering og kostnadsfordeling	11
	Driftsrelaterte kostnader.....	11
	Fastpris for Tjenesteeiere i kategoriene medium, liten og andre.....	11
	Kostnadsfordeling for Tjenesteeiere i kategoriene stor og svært stor	11
	Transaksjonsberegning.....	12
	Prognoser for driftskostnader	13
	Plassering av nye etater	13
	Andre kostnader	14
	Oversikt over total finansieringsmodell for Altinn	14
	Vedlegg 2 - Tilleggsspørsmål	17

1. Innledning

Det vises til brev fra Difi av 5. oktober 2011, samt utdypende kommunikasjon gjennom møter og e-post, vedrørende bruk av meldingsboksen i Altinn som felles meldingsboks for hele den offentlige sektoren.

I sitt tildelingsbrev for 2012 har Difi bl.a. fått følgende oppgave:

«Difi skal innen 1. juni kvalitetssikre og detaljere et kortsiktig løsningskonsept for felles digital postkasse, og utrede de økonomiske og administrative konsekvensene for statlig forvaltning.»

På bakgrunn av dette har Difi Utarbeidet en prosjektbeskrivelse hvor følgende er definert:

«Regjeringen ønsker å fornye og effektivisere offentlig sektor ved hjelp av IKT, digitalisering er det sentrale virkemidlet. Som en del av dette er det behov for en fellesløsning for å sende digital post fra offentlig sektor til innbyggere og næringsliv. Løsningen skal som minimum erstatte A/B-post i papirform i kommunikasjonen med mottaker.»

Difi har i Rapport 2011:7 En felles meldingsboks foreslått at hele offentlig sektor i første omgang tar i bruk meldingsboksen i Altinn som en felles meldingsboks (digital postboks). Det er investert store beløp i Altinn der målet bl.a. har vært at Altinn skal være en felles meldingsboks for offentlig sektor. Difi foreslår videre at i neste omgang skal innbyggere som ønsker det, kunne få til tilsendt sin digitale post til postbokser som tilbys fra kommersielle leverandører.

FAD har sendt Difis rapport på høring. I høringen ble det gitt bred støtte til forslaget om å etablere en felles digital postboks for forvaltningen. Det ble imidlertid også reist spørsmål om Altinn teknisk og forvaltningsmessig er i stand til å levere en tilfredsstillende, sikker digital postboks for hele offentlig sektor, både totalt sett og innenfor den raske etablering av en fellesløsning som regjeringen ønsker.»

Som en del av dette prosjektet har Brønnøysundregistrene ved AEI blitt bedt om å besvare en rekke spørsmål som skal bidra til å kartlegge hvorvidt Altinn-løsningen er egnet som en fremtidig nasjonal SDP-plattform.

På grunn av knapp tid og ressursmangel har AEI og Difi blitt enige om å dele leveransen opp i to faser hvorav den første leveres ultimo mai, og resterende besvarelse leveres i løpet av 4. kv., under forutsetning av at regjeringen ønsker å gå videre med prosjektet.

Avgrensning og forutsetninger

På grunn av knapp tid og begrensede ressurser er det varierende grad av usikkerhet knyttet til svarene gitt i de forskjellige kapitlene. Vi har valgt å angi usikkerhetsfaktoren med: *høy, middels og liten.*

Videre er det forutsatt at det er 240 statlige tjenesteeiere, 19 fylkeskommuner og 429 kommuner som vil koble seg til SDP i Altinn over tid.

For kommunenes del er det gjort en forutsetning om at de samordner seg gjennom en teknisk og administrativ felles kontaktorganisasjon/kontaktpunkt. Det forutsettes også at denne kontaktorganisasjonen/kontaktpunktet inngår i en kostnadseffektiv og helhetlig organisering av brukerstøtten til SDP-tjenesten.

Annet

I denne besvarelsen inngår også dokumentet «Kravspesifikasjon_SPD» i utfylt stand. Dette er Difis kravspesifikasjon til løsningen. Besvarelsen på kravspesifikasjonen har medium grad av usikkerhet.

2. Teknisk utredning og risiko

Dette kapitlet gir en overordnet teknisk beskrivelse av plattformens egnethet som nasjonal SDP-løsning. Det er fokusert på ytelse, stabilitet og driftssikkerhet samt skaleringsmuligheter. Det er også en beskrivelse av hvordan tjenesteeiere kan knytte seg til meldingsboksen.

Den tekniske besvarelsen har liten grad av usikkerhet.

2.1. Forutsetninger

Følgende forutsetninger om bruk av meldingsboksen er lagt til grunn for å vurdere Altinns egnethet som meldingsboks:

- Totalt antall meldinger per år: 150 millioner
- Gjennomsnittlig antall meldinger per time i perioden 07:00-21:00 (hver dag, hele året): 25.000
- Gjennomsnittlig antall meldinger per time i perioden 21:00-07:00 (hver dag, hele året): 6.000
- Maksimalt antall meldinger per time («peak hour»): 300.000
- Maksimal antall meldinger i masseutsendelse (prosesserer i løpet av 12 timer): 2.000.000
- «Peak hour» kan inntreffe inntil 1 gang per måned
- Antall tjenesteeiere: 500
- Gjennomsnittlig meldingsstørrelse: 100 kB
- Totalt årlig lagringsbehov: 15 TB

Forutsetningene er basert på innspill fra Difi om forventet volum over de neste 10 år, samt erfaringstall fra eksisterende meldingstjenester i produksjon.

2.2. Overordnede vurderinger

Ytelsesmessig vil Altinn med nødvendige funksjonelle endringer være i stand til å håndtere volumene forutsatt i avsnitt 2.1. Ut fra en samfunnsmessig betraktning bør det likevel vurderes om konsekvensene ved planlagt, eller ikke-planlagt nedetid, er akseptable i et scenario der så mange tjenesteeiere benytter den samme underliggende plattformen. Om konsekvensene vurderes som ikke akseptable bør løsningen isolere brukere langs én eller flere dimensjoner og sørge for at ulike brukergrupper (basert på for eksempel brukertype (privat/profesjonell), tjenesteeier, tjenestetype eller tilfeldig fordeling) benytter forskjellig, uavhengig infrastruktur. En isolering av SDP-tjenesten kan utvikles ved behov.

2.3. Ytelsesbetraktninger

Altinn-løsningen er ytelsestestet for mottak av 540.000 meldinger (å 60 kB) per time og kan håndtere 4000 samtidige web service requests i tillegg til (samtidig med) batchvis innlesing av meldinger. I

forhold til forutsetningene i avsnitt 1 anser vi denne ytelsen å være tilstrekkelig – både for enkeltvis og batchvis forsendelse.

I forhold til håndtering av sluttbrukerpågang (lesing av meldinger) er løsningen testet for 360.000 innlogginger og påfølgende lesing av melding per time, hvilket er forventet å øke ytterligere med løsningsmessige endringer planlagt gjennomført i løpet av 2012. Ut fra forutsetningene i avsnitt 2.1 anser vi denne ytelsen å være tilstrekkelig.

Selv om løsningens ytelse anses tilstrekkelig, kan det likevel bli nødvendig å oppskalere plattformen dersom Altinns målsetning om maksimalt 20 % ressursutnyttelse skal overholdes.

2.4. Flaskehalsar og skaleringsveier

Faktisk bruk og ytelsestest av eksisterende løsning har vist at autentiseringskomponenten (OpenSSO) og nettverk internt i løsningen (primært mellom databaseservere og øvrig infrastruktur) har utgjort de viktigste flaskehalsene. Begge disse flaskehalsene er planlagt utbedret i løpet av 2012. Den neste flaskehalsen etter at disse er fjernet er ventelig databaseclusteret. Etersom Altinn består av flere frittstående komponenter uten tette koblinger på databasenivå vil den naturlige skaleringsveien, dersom det er nødvendig å utvide databaseclusterets kapasitet, være å spre databasene på flere clustre (horisontal skalering). Også frontend-serverne (portalservere og servere for å håndtere web services) vil ha en naturlig horisontal skaleringsvei. Dette er vurderinger og tiltak som eventuelt vil bli utført uavhengig av om Altinn blir tatt i bruk som SDP-tjeneste for hele offentlig sektor.

2.5. Betragtninger rundt stabilitet og driftssikkerhet

Altinn er en kompleks løsning som gir tjenesteeiere stor frihetsgrad i hvordan tjenester utvikles og hvordan de tas i bruk av sluttbrukere. En konsekvens av dette er at AEI og leverandørene ikke på forhånd kan forutse alle belastningstoppene før de inntreffer. Så lenge alle tjenestene kjører på felles infrastruktur (ref. avsnitt 2.2) vil det kunne oppstå situasjoner der noen få tjenester legger beslag på en så stor andel av systemressursene at øvrige tjenester blir skadelidende. Dette skjedde sist i januar 2012, da en uheldig implementasjon av en tjeneste fra én enkelt tjenesteeier beslagla store ressurser på portalserverne. For å redusere sannsynligheten for at liknende skjer igjen er AEI i ferd med å vedta en skaleringsstrategi som tilsier at ingen systemressurser skal utnyttes mer enn 20 % - heller ikke i høyvolumperioder. Tidligere har det vært skalert for 80 % ressursutnyttelse i de høyeste volumtoppene.

I forhold til stabilitet er det også viktig å vurdere gjeldende regime rundt planlagt vedlikehold. Etter som stadig flere tjenesteeiere og deres sluttbrukere har interesser i plattformen, blir det desto vanskeligere å finne nedetidsvinduer som passer for alle. Enkelte vedlikeholdsjobber lar seg vanskelig kombinere med oppetid, men i mange tilfeller vil det være fullt mulig å gjennomføre ordinært vedlikehold (også migrering av kodeendringer) uten å ta ned løsningen. Plattformen støtter dette allerede, men det krever ekstra oppmerksomhet rundt konfigurasjonsstyring og testplanlegging.

2.6. Betragtninger rundt antall tjenesteeiere

I forhold til ytelse er det det totale antallet meldinger per tidsenhet som er relevant – ikke hvor mange ulike tjenesteeiere disse tilhører. Et vesentlig høyere antall tjenesteeiere enn dagens vil

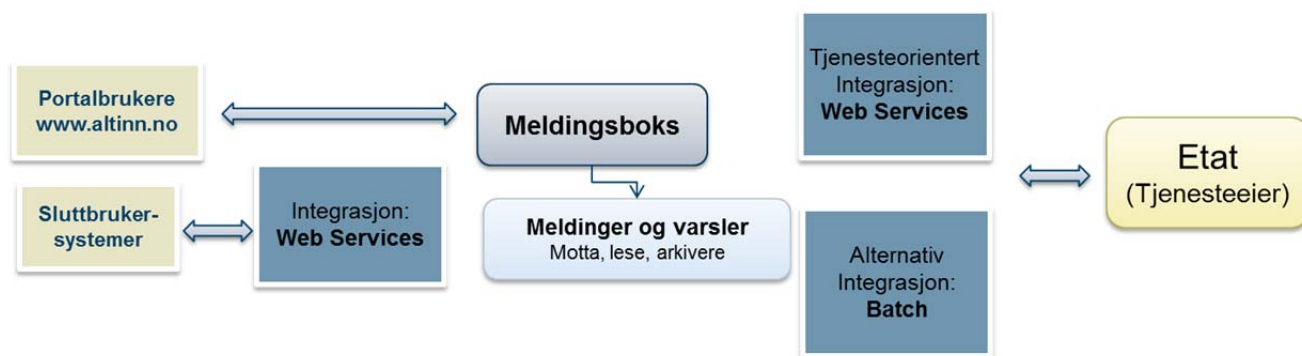
likevel kunne bli utfordrende i forhold til administrasjon av tjenesteeiere og verktøystøtte rundt dette. Det bør derfor vurderes å utvikle en «gjør-det-selv» løsning hvor tjenesteeierne selv kan koble seg til SDP på en enkel måte. Likeledes vil bedre verktøystøtte for mottak og prosessering av masseutsendelser kunne bli nødvendig når det er et stort antall potensielle avsendere.

2.7. Betrachninger rundt lagringsvolum

Meldinger (spesielt masseutsendelser) utgjør en ikke ubetydelig del av lagringsvolumet. Basefarm har uttalt at lagringsbehovet allerede stiger urovekkende raskt, hvilket skaper utfordringer ifm kjøretid for backup. Dette vil ventelig bedres med oppgradert nettverk og ny backup/restore-løsning (tentativt planlagt ila 2012).

2.8. Konseptuell skisse (dagens) knytning til meldingsboks og tjenesteeier

Dette kapitlet beskriver hvordan tilkoblingen til Altinn-meldingsboksen teknisk skal/kan skje for offentlige virksomheter.



Integrasjon mellom tjenesteeier og Altinn er i dag mulig med 2 alternativer, «Batch»-orientert og satsvis overføring, eller tjenesteorientert via Web Services. Det er først og fremst bruk av tjenesteorienterte grensesnitt som anbefales siden dette gir en rekke forvaltningsmessige og tekniske fordeler både for tjenesteeier og Altinn. Det er enklere å forvalte, drifte og ta i bruk tjenesteorienterte grensesnitt.

Altinn tilbyr i dag en rekke Web Services som dekker funksjonelle behov for å ta i bruk meldingsboksen. Det eneste en tjenesteeier trenger rent teknisk er å utvikle en Web Services klient basert på Web Service kontrakten definert av Altinn.

For at en tjenesteeier skal ta i bruk integrasjonsgrensesnittet må denne bestille via Altinn Sentral Forvaltning. Dette er en forholdsvis enkel operasjon i Altinn i dag når tjenesteeier kun skal bruke Web Service basert integrasjon.

2.8.1. Kort oppsummering av dagens funksjonalitet i Altinns meldingstjenester

Tjenesteeiere kan sende informasjon i form av meldinger til brukere av Altinn, og meldingene støtter HTML og binære vedlegg, i tillegg til generell meldingstekst. Brukere kan varsles med e-post eller SMS om at informasjon er gjort tilgjengelig, for innsyn eller behandling. Tjenesteeiere får informasjon om

hvilke utsendte meldinger som er åpnet, og kan eventuelt kreve at brukeren bekrefter mottaket innen en fastsatt frist.

Meldingene kan oppbevares i sluttbrukers meldingsboks i Altinn i en fastsatt periode, eventuelt slettes av brukeren. Bruker kan også arkivere meldingene til sitt arkiv. Om meldingen krever bekreftelse må dette gjøres før meldingen eventuelt kan arkiveres.

Sluttbruker kan også videresende meldinger via epost til andre epost-mottakere hvis tjenesteeier har angitt at dette skal være mulig i oppsettet av meldingstjenesten.

2.9. Tidsestimat for implementering av ikke-støttede A-krav

På grunn av tilgjengelig tid og for lite presise spesifikasjoner i forprosjektet har det ikke vært mulig for AEI å beregne kostnader for tilpasninger og eventuelle utviklingsendringer. Det vises her derfor kun til tidsperiode for gjennomføring av eventuelle tilpasninger av Altinn.

Nødvendige funksjonelle endringer for å støtte A-kravene definert i «Kravspesifikasjon_SPD», og som ikke er støttet p.t., vil kunne leveres innenfor en ordinær Altinn-release, som normalt har 9 måneders løpetid (fra oppstart analyse til produksjonssetting). Det forutsettes at eventuelle tilstøtende systemer, som f.eks. de fremtidige nasjonale registrene for kontaktadresseinformasjon, har fastsatte grensesnitt og testmiljøer tilgjengelig innen oppstart av utvikling.

2.10. Kostnadsestimater

Ut i fra tilgjengelig tid i forprosjektet har det ikke vært mulig å gjennomføre et kvalitetssikret kostnadsestimat i forhold til en skalering av løsningen for høyvolumperioder. Foreløpig må derfor kostnadstallene for økte tekniske driftskostnader som tidligere er anslått i AEIs notat om saken av 21.11.2011 foreløpig legges til grunn. Det må dog understrekes at det knytter seg en rekke forbehold og forutsetninger til det notatet slik at det ikke nødvendigvis er direkte overførbart til dagens forutsetninger.

3. Organisering av forvaltningen

Dette kapitlet beskriver hvordan en forvaltningsorganisasjon kan organiseres for å håndtere en høyvolumløsning. Dette kapitlet har stor grad av usikkerhet.

3.1. Prinsipiell organisering av forvaltningen

Teoretisk sett finnes det forskjellige alternativ for organisering av forvaltningen av en felles meldingsboks:

- Legge forvaltning av meldingsboksen til en eksisterende forvaltningsorganisasjon (for eksempel Altinn sentralforvaltning).
- Opprette en egen forvaltningsorganisasjon som er samordnet med en eksisterende forvaltningsorganisasjon.
- Opprette en egen selvstendig forvaltningsorganisasjon.

I tidligere diskusjoner mellom Difi og AEI er det drøftet et organisatorisk skille mellom forvaltningen av meldingsboksen og forvaltningen av øvrige deler av Altinn-plattformen. Et organisatorisk skille vurderes av Brønnøysundregistrene å være fornuftig for å sikre at bruken av meldingsboksen får tilstrekkelig oppmerksomhet fra forvaltningen. Anbefalingen er derfor at det etableres en egen forvaltningsorganisasjon for meldingsboksen som er samordnet med en eksisterende forvaltningsorganisasjon.

Omfang på en forvaltningsorganisasjon vil være helt avhengig av hvilket ansvar denne organisasjonen skal ha samt hvordan den kommer til å samordne seg og samarbeide med andre forvaltningsorganisasjoner. For å gi et anslag på roller/funksjoner til en forvaltningsorganisasjon er det forutsatt at følgende roller dekkes:

- Forvaltningsleder
- Administrasjon
- Service leder
- Avtaleforvalter/-oppfølging (leverandører og tjenesteeiere)
- Løsningsarkitekt/-ansvarlig, inkludert ansvar for oppfølging av eventuell videreutvikling
- Testleder
- Sikkerhetsansvarlig
- Brukerstøtte

Det må poengteres at hvis forvaltningen av meldingsboksen skal være helt frittstående fra andre forvaltningsorganisasjoner vil det være behov for større bemanning enn om den er samordnet med en eksisterende.

Det er forutsatt at eventuell videreutvikling av meldingsboksen kan gjøres sammen med øvrig videreutvikling av Altinn-løsningen, slik at det i gjennomføring av videreutviklingsprosjekter kan trekkes på ressurser i Altinn for blant annet prosjektoppfølgning og aktiviteter knyttet til produksjonsetting. Alternativt at det ved gjennomføring av videreutviklingsprosjekter leies inn eksterne til de delene av disse oppgavene som ikke kan dekkes av de faste ansatte.

Ett aspekt av forvaltning er brukerstøtte. Brønnøysundregistrene mener det vil være fornuftig at brukerstøtte for meldingsboksen ikke etableres som en egen organisasjon, men at en f.eks. benytter brukerstøtten for Altinn. Innføring av en felles meldingsboks for kommuner, fylkeskommuner og alle statlige virksomheter vil kreve økt kapasitet på brukerstøtte.

4. Eksisterende og fremtidige kostnadsmodeller

4.1. Eksisterende kostnadsmodell

Dette kapitlet har liten grad av usikkerhet.

Metodikk for tilkoping til Altinns meldingsboks er beskrevet i kap. 2.8. Kostnadene for etablering av slike grensesnitt og bruk av Altinn, inklusive meldingsboks, belastes tjenesteeieren på følgende måte:

- Etatens eget miljø, også kalt mottakssystem, må etableres hos den enkelte tjenesteeier.

- Arbeid og kostnad for dette varierer betraktelig avhengig av kompleksitet, men for dette formålet kan man benytte minimumsløsning ved å utvikle en Web Services klient basert på Web Service kontrakten definert av Altinn.
- Driftsrelaterte kostnader avhenger av størrelseskategori og er en fastpris for kategori *Andre, Liten og Middels*, (se Vedlegg 1). F.eks. for kategori Andre; kr. 50.000,- for opptil 10.000 potensielle transaksjoner pr. år.
 - I disse kostnadene vil etablering av grensesnitt i Altinn mot Tjenesteeier inngå.

Vi vedlegger også dagens finansierings- og kostnadsfordelingsmodell som beskrives i «*Vedlegg 4 til samarbeidsavtalen mellom ASF og Tjenesteeiere*», se Vedlegg 1.

4.2. Fremtidig kostnadsmodell for SDP-tjenesteeiere

Dette kapitlet har medium grad av usikkerhet.

Uavhengig av SDP har AEI planer om å gjøre en revidering av kostnadsfordelingsmodellen. Mest sannsynlig vil en slik analyse gjennomføres høsten 2012.

AEIs vurdering for dette scenario er å etablere en ny finansierings-/betalingsmodell som kun går på SPD bruk. Vi tror at naturlig beregningsmåte for den modellen er å basere den potensielle bruken i forhold til antall transaksjoner og lagringskapasitet pr. tjenesteeier. Potensiell bruk benyttes for å stimulere til å bruke løsningen.

5. Vurdering av tidslinje – nye tjenesteeiere på SDP-plattform

Dette kapitlet har medium grad av usikkerhet.

Altinn er inne i en «frysperiode» (pålagt av departementet) med hensyn til å ta inn nye tjenesteeiere. Formålet med «frysperioden» er å ha fokus på å øke stabiliteten og driftssikkerheten på plattformen. «Frysperioden» varer frem til 1. aug. 2012.

Etter dette er det i prinsippet mulig å ta inn nye tjenesteeiere som bare skal benytte SDP for små volum, og uten å gjøre endringer på funksjonaliteten. Det er altså ingen tekniske begrensninger i Altinn som hindrer nye tjenesteeiere.

Det vil likevel være begrensninger på antall tjenesteeiere som kan tas inn ut i fra organisatoriske forhold. Det pågår (og er planlagt) store og komplekse prosjekter som krever mye ressurser i AEI. Eksempel på dette er webSA 2013 (nye selvangivelsen over på Altinn II) som skal være ferdig mars 2013 samt overflytting av lenketjenester, og avvikling av Altinn I.

AEI er også inne i en omstillingsfase og det er forventet at organisasjonen vil bli styrket mht til ressurser. Dette vil kunne åpne opp for flere tjenesteeiere (med små volum og uten endringer) i 2013.

Med hensyn til å ta inn mang nye tjenesteeiere med store volum i meldingsboksen så vil dette tidligst kunne skje primo 2014. Det er dog en forutsetning at pågående prosjekter (som nevnt over) avsluttes i henhold til plan, at organisasjonen styrkes og at det tilføres midler.

Eventuelle begrensninger vil altså være av organisatorisk og eventuelt økonomisk art. Det er med andre ord ingen vesentlige tekniske begrensninger for å ta inn mange nye tjenesteeiere med store volum utover det som er besvart i «Kravspesifikasjon_SPD» og belyst i kap. 2.

6. Konklusjon

Det er vår vurdering at Altinn plattformen er egnet som nasjonal SPD-plattform. Ytelsesmessig vil Altinn med nødvendige funksjonelle endringer være i stand til å håndtere volumene som forutsatt i avsnitt 2.1. Altinn-plattformen er også skalerbar til å kunne håndtere både forventede volumer og antall tjenesteeiere. Dagens løsningsmessige utfordringer, som er beskrevet tidligere i dokumentet, søkes utbedret i løpet av 2012 eller primo 2013.

Det er således ingen vesentlige begrensninger i plattformen som er til hinder for å ta i bruk Altinn som nasjonal SDP-løsning.

Vedlegg 1 – Utdrag fra Bilag 4 til Samarbeidsavtalen

Finansiering og kostnadsfordeling

Det er fra departementsnivå gitt føringer knyttet til hvordan kostnadsfordelingen i Altinn skal fordeles. Utgangspunktet er at dette skal reflektere tjenesteeieres bruk av Altinn-løsningen. Hovedprinsippet er at:

- Utvikling av Altinn-løsningen skal finansieres sentralt via BRs budsjetter.
- Tjenesteeiere skal finansiere kostnader knyttet til drift og driftsrelatert applikasjonsforvaltning
- Utvikling og vedlikehold av sluttbrukertjenestene finansieres særskilt enten av en enkelt tjenesteeier eller som egne satsninger.

Styrrådet fastsetter deretter fordelingsprinsipper for fordeling av de kostnader som Tjenesteeierne i Altinn skal dekke. Fordelingsprinsippene tas opp til vurdering i Styrrådet minimum en gang i året.

Andre målsettinger for kostnadsfordelingen er å:

- Stimulere til bruk av Altinn-løsningen
- Gi tjenesteeierne størst mulig forutsigbarhet i sin budsjettering
- Sikre at fordelingen oppleves som rettferdig
- Generere minst mulig administrasjon

Ut fra dette har Altinn-samarbeidet besluttet at tjenesteeiere skal kategoriseres i fem ulike størrelseskategorier for og best mulig kunne oppnå målene angitt over.

Driftsrelaterte kostnader

Gjeldende fordelingsprinsipper er behandlet i Årsmøtet for Altinn Styrråd 5. juni 2008 og 30. oktober 2009. Tjenesteeierne er delt inn i fem størrelseskategorier:

- Svært stor
- Stor
- Medium
- Liten
- Andre

Fastpris for Tjenesteeiere i kategoriene medium, liten og andre

Tjenesteeiere i kategoriene «medium», «liten» og «andre» vil bli belastet en fastpris som følger:

- Medium kr 750 000 pr år
- Liten kr 200 000 pr år
- Andre kr 50 000 pr år

Kostnadsfordeling for Tjenesteeiere i kategoriene stor og svært stor

Tjenesteeiere i kategoriene «stor» og «svært stor» fordeler de resterende kostnadene.

Kostnadsfordelingen blant de største Tjenesteeierne vil variere i forskjellige perioder, avhengig av om

gammel og ny Altinn-løsning er i produksjon samtidig. Kostnadsfordelingen blant de største Tjenesteeierne vil variere i forskjellige perioder, avhengig av om gammel og ny Altinn-løsning er i produksjon samtidig.

Periode A: «Kun gammel Altinn-løsning»

- Kostnader fordeles etter antall transaksjoner (som i dag)

Periode B: «Kun ny Altinn-løsning», det vil si at det kun er «Altinn II-løsningen» som er i produksjon.

- Tjenesteeier i størrelseskategori stor = restbeløp/(antall tjenesteeiere stor + 4 * antall tjenesteeiere svært stor)
- Tjenesteeier i størrelseskategori svært stor = 4 x «stor»

Periode C: Overgangsfase (begge plattformer brukes)

- Kostnader knyttet til bruk av gammel Altinn-løsning: fordeles iht A
- Kostnader knyttet til bruk av ny Altinn-løsning: fordeles iht B

Transaksjonsberegning

Kat.nr	Størrelseskategori	Potensielle transaksjoner	Kostnad
1	Svært stor	> 4.000.000	Rest til fordeling
2	Stor	1.000.000 - 3.999.999	Rest til fordeling
3	Medium	300.000 - 999.999	kr 750 000
4	Liten	< 300.000	kr 200 000
5	Andre	< 10.000	kr 50 000

Plassering av Tjenesteeierne i de ulike kategoriene baseres på antall potensielle transaksjoner. For tjenesteeiere i kategori «Svært stor» og «Stor», benyttes faktiske transaksjoner for å fordele kostnadene til eksisterende løsning.

Ved innplassering av tjenesteeier gjøres en skjønnsmessig vurdering av hvor mange transaksjoner denne har potensial for å oppnå i Altinn. Potensialet skal beregnes for alle tjenester som allerede er utviklet i Altinn, som er utviklet i annen løsning eller som fortsatt kun eksisterer på papir. Det skal bare beregnes potensielle transaksjoner for tjenester som lar seg realisere i den til enhver tid gjeldende løsning.

Potensialet skal beregnes for følgende typer tjenester: innsending, melding, innsyn og formidling.

Tjenestetypene vektet på følgende måte:

- Innsending: 2
- Melding: 1
- Formidling: 1
- Innsyn: 0,2

Potensielle transaksjoner beregnes som summen av «vekt» x «transaksjoner», for hver tjenestetype.

Periode for beregning av potensielle transaksjoner løper fra 30/11 foregående år til 1/12 inneværende år.

Med en transaksjon menes det for hver av tjenestetypene følgende:

Innsendingstjeneste: Hvert hovedskjema (uavhengig om det er med vedleggskjema og filvedlegg) som er oversendes fra Altinn til tjenesteeier, telles som én transaksjon.

Meldingstjeneste: Melding som åpnes av sluttbruker i portalen eller lastes ned til sluttbrukersystem, telles som én transaksjon.

Formidlingstjeneste: Hver forsendelse av data som oversendes fra Altinn til tjenesteeier, telles som én transaksjon.

Innsynstjeneste: Hvert kall Altinn gjør mot en ekstern webserver for å hente data som presenteres for sluttbruker i Altinn, telles som én transaksjon

Hva som telles som transaksjon er uavhengig av om tjenesteeier benytter batch eller webservice-grensesnitt. Om tjenesteeier har mange små tjenester eller noen få store, er også uten betydning.

Prognoser for driftskostnader

Prognoser for kostnadsfordeling av driftsrelaterte kostnader oppdateres og behandles i Styringsrådet minimum en gang i året, basert på Tjenesteeiernes informasjon om planer og prognoser for perioden.

Tjenesteeiernes ansvar for tilgjengeliggjøring av slik informasjon følger også av Samarbeidsavtalen punkt 9.1 annet ledd.

Oversikt over de forskjellige Tjenesteeiernes innplassering i størrelseskategorier, opptrappingsplaner og kostnadsprognoser tilgjengelig gjøres for alle Tjenesteeiere på Sharepoint-løsningen «Altinnett».

Plassering av nye etater

Alle nye tjenesteeiere plasseres i utgangspunktet inn i kategori «Liten», med mindre prognoser tilsier noe annet. Innen ett år etter at tjenesteeier har produksjonsstart sin første tjeneste skal kategori plassering vurderes på nytt for kommende år.

For nye tjenesteeiere som har et potensial som medfører størrelseskategori «Stor» eller «Svært stor», vil det bli avtalt en gradvis opptrapping for å ta hensyn til at utnyttelse av potensial vil ta noe tid.

Kostnader vil begynne å påløpe fra det tidspunkt samarbeidsavtalen undertegnes. For deltakelse i Altinn-samarbeidet bare deler av året, vil Tjenesteeieren bli fakturert 1/12 av årsbeløpet for hver av de gjenstående måneder.

Andre kostnader

For eventuelle kostnader knyttet til oppsett og drift av datakommunikasjonen mellom Tjenesteeier og Altinn-løsningen, vil Tjenesteeier bli fakturert i henhold til priser i Altinns leverandøravtaler.

For videreutvikling eller tilpasning av Altinn-løsningen (spesiell funksjonalitet) som kun skal benyttes av denne tjenesten, vil Tjenesteeier bli fakturert i henhold til priser i Altinns leverandøravtaler.

Oversikt over total finansieringsmodell for Altinn

Kostnads-komponent	Beskrivelse	Finansieres:	Fordelingsmekanisme
Drift - basis	Basis kapasitet drift	Av tjenesteeiere	Fordeling etter størrelseskategori på tjenesteeier.
Drift – midlertidig kapasitetsøkning	Midlertidig tilleggskapasitet	Av tjenesteeiere	Tjenesteeier som har tjeneste som medfører behov for tilleggs-kapasitet
Autentiserings-kostnader	Kostnader til autentisering for eksempel utsending av SMS, utsending av brev med engangskode	Av tjenesteeiere	Fordeling etter størrelseskategori på tjenesteeier.
Signering hos 3.part	Signering med PKI hos 3. part	Av tjenesteeier	Fordeling etter størrelseskategori på tjenesteeier.
Applikasjonsforvaltning - driftsrelatert	Tjenester som dekkes av "kun grunnpris" ¹	Av tjenesteeiere	Fordeling etter størrelseskategori på tjenesteeier.
Applikasjonsforvaltning – videreutvikling	Tjenester "innenfor ramme" ² .	Sentralt gjennom BR	

¹ Betegnelse som benyttes for Applikasjonsforvaltning (kun grunnpris og innenfor ramme) er forklart etter tabellen

² Betegnelse som benyttes for Applikasjonsforvaltning (kun grunnpris og innenfor ramme) er forklart etter tabellen

Kostnads-komponent	Beskrivelse	Finansieres:	Fordelingsmekanisme
Applikasjonsforvaltning - "tjenesteutvikling"	Tilleggstjenester avropt av tjenesteeier	Av tjenesteeiere	Tjenesteeier som har bestilt ytelsen
ASF	Alle kostnader knyttet til Altinn sentralforvaltning	Sentralt gjennom BR	
Brukerstøtte - basis	ABS (1. linje) basis kapasitet	Sentralt gjennom BR	
Brukerstøtte - utvidet	ABS (1. linje) utvidet tilgjengelighet bestilt av tjenesteeier	Av tjenesteeier	Tjenesteeier som har bestilt utvidet tilgjengelighet
Videreutvikling av løsningen (generell funksjonalitet)	Utvikling av funksjonalitet som benyttes av flere tjenesteeiere	Sentralt gjennom BR	
Videreutvikling av løsningen (spesiell funksjonalitet)	Utvikling av funksjonalitet som benyttes av kun en tjenesteeier eller en tjeneste	Av tjenesteeier	Tjenesteeier som har bestilt spesiell funksjonalitet
Mottaksprosjekter, videreutvikling av Altinn løsningen.	Ved videreutvikling av løsningen som nevnt i de to foregående radene vil det etableres et prosjekt på kundesiden bestående av personell fra ASF og tjenesteeiere. Kostnadselementet er altså bidrag i kundens mottaksprosjekt ved utvikling av nye versjoner av Altinn-løsningen.	Av tjenesteeiere (egne kostnader) og Sentralt gjennom BR (ASF)	

Kostnads-komponent	Beskrivelse	Finansieres:	Fordelingsmekanisme
Utvikling og vedlikehold av tjenester	Alle kostnader knyttet til utvikling og vedlikehold av tjenester. Utføres av tjenesteeier selv eller betales direkte av tjenesteeier til leverandør	Av tjenesteeiere	

Forklaring av prismekanismer for Applikasjonsforvaltning

Leverandøren tilbyr en grunnpris som skal dekke en del spesifiserte tjenester fullt ut, uavhengig av leverandørens faktiske ressursbruk (kun grunnpris). For en del andre tjenester skal grunnpris dekke et avtalt antall timer (innenfor ramme). For tjenester som er definert innenfor ramme skal leverandøren i den månedlige leveranserapporten spesifisere antall benyttede timer med en angivelse av hvilke oppgaver som er utført. Dersom totalrammen for en periode er nådd, skal prising skje som beskrevet nedenfor under "Øvrige oppgaver". ASF disponerer i sin helhet alle timer som er avsatt, innenfor ramme. Forbruk av timer innenfor ramme skal initieres av ASF, basert på avtalte rutiner. Grunnpris skal avtales for ett år om gangen.

Øvrige oppgaver

Innhold og omfang avtales i egne oppdrag og prises særskilt.

Vedlegg 2 - Tilleggsspørsmål

Dette vedlegget besvarer tilleggsspørsmål mottatt på mail fra Difi 15.05.2012.

Dette kapittelet har stor grad av usikkerhet på grunn av for kort svarfrist.

SPØRSMÅL

1) Først et kort volumspørsmål som vi trenger til den samfunnsøkonomiske analysen mv. Hvor mange statlige virksomheter og eventuelt kommuner har per i dag meldt sin interesse for og/eller står i dag i formell kø for

a) å ta i bruk Altinn generelt?

b) å ta i bruk meldingsboksen / meldingstjenesten i Altinn spesielt? (gjelder også de Altinn- virksomhetene som ev. ikke bruker meldingsboksen i dag)

Dersom dere har en liste/kø vil vi gjerne ha den så vi ser hvem som står i køen. Dersom konkrete virksomhetsnavn og/eller tall ikke er registrert hos dere håper vi dere kan gi et estimat ut fra hvilken interesse dere har merket.

SVAR:

Aller først en presisering angående Tjenesteeieres bruk av Altinns meldingsboks ift. Difis krav til SDP. Meldingsboksen i Altinn er ikke en selvstendig komponent, men en samling av funksjonalitet i løsningen. Denne funksjonaliteten benyttes av alle tjenesteeiere i mer eller mindre grad gjennom deres bruk av de ulike tjenestetypene i plattformen. Av Altinns tjenestetyper er det Innsending- og Meldingstjenester som mest sammenfaller med kravene til SDP.

Man kan si at Lenketjenesten benyttes minst, og Innsending- og Meldingstjeneste er de som benytter mest funksjonalitet Altinn. Innsending og melding benyttes jo ofte for å lage en dialog, og som også kan settes sammen vha. Samhandlingstjeneste. Innsyn er mer en direkteintegrasjon som benyttes som del av Innsending og/ eller meldingstjeneste.

Ut fra dette kan vi si at det er de tjenesteeiere som benytter / planlegger å benytte Innsendings- og Meldingstjeneste som vi oppfatter som mest aktuelle å se på.

Angående de som står i kø, har vi derfor ikke en liste der det spesifikt fremgår ønske om meldingsboksen.

Det vi har er 2 lister/filer:

1: Tjenestekalender som viser tjenester som er meldt inn fra tjenesteeier der det er angitt start for tjenesteutvikling og en estimert produksjonsdato. Denne viser detaljer ned på de enkelte tjenestetypene i Altinn pr. tjenesteeier.

2: En Caseliste over nye mulige tjenester og prosjekter hos eksisterende og potensielle tjenesteeiere som vi kjenner til. Denne listen er ikke nødvendigvis detaljert ned på de enkelte tjenestetypene i Altinn, men kan være på et mer overordnet nivå basert på dagens kunnskap. For eksempel. EDAG står som en case, men er pr. i dag ikke detaljert ned på Altinn tjenestetyper. Det samme gjør NILF.

Når en case er mer detaljert planlagt og meldt formelt inn til Altinn, går casen ut av denne lista og inn i Tjenestekalenderen.

Vi kan i et møte gi dere innsyn i begge filene, da dere vil trenge veiledning for å forstå de riktig. Tjenestekalenderen er uansett tilgjengelig for Difi i Altinnett.

Videre angående kjø, så jobber vi med NILF, DFØ, Justis v/ Vergemål, men også Samordnet Opptak har vist interesse. Vi har registrert at noen kommuner ønsker å knytte seg til Altinn uten at vi har konkret liste.

SPØRSMÅL

4.8.1 (endret):

Hele SDP-tjenesten skal driftes på en måte som sikrer meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet både i oversendelse, under lagring og i visning/behandling.

Leverandøren skal beskrive:

a) Hva som gjøres for at meldingers konfidensialitet og integritet sikres ved oversending fra avsendervirksomheter til SDP-tjenesten

b) Hva som gjøres for at meldingers konfidensialitet og integritet sikres ved tilgjengeliggjøring for mottaker gjennom SDP-tjenestens web-baserte grensesnitt

c) Hva som gjøres for at meldingers konfidensialitet og integritet sikres under lagring i SDP-tjenesten

d) Eventuelle planlagte endringer som øker sikkerheten ytterligere

SVAR

a) Integritet og konfidensialitet ifm overføring av data mellom avsendervirksomhet og Altinn er sikret vha transportkryptering (HTTPS for web services og FTPS/SFTP/SCP/VPN for batch-overføring). Data som går fra Altinn til avsendervirksomhet/tjenesteeier er i tillegg sikret ift integritet ved at de er signert av Altinn.

b) Integritet og konfidensialitet ifm overføring av data mellom mottaker og Altinn er sikret vha transportkryptering (HTTPS). For data som går fra mottaker til avsendervirksomhet/tjenesteeier (innrapporteringstjenester) støttes i tillegg ende-til-ende-kryptering.

c) Meldinger fra avsendervirksomheter lagres i utgangspunktet ukryptert i Altinn, så med mindre avsendervirksomheten selv krypterer og/eller signerer vedlegg, vil løsningen ift både integritet og konfidensialitet kunne være sårbar for utro tjenere. Driftsleverandøren (Basefarm) er ansvarlig for å implementere nødvendige sikkerhetsmekanismer for avverge og detektere misbruk av tilganger. ASF har avtalemessig rett til å revidere Driftsleverandørens sikkerhetstiltak.

d) Det ikke planlagt noen spesielle endringer på det nåværende tidspunkt, men det er jo mulig å se for seg både tekniske (for eksempel at Altinn signerer meldinger i det de mottas) og ikke-tekniske (for eksempel prosessstøtte for å distribuere krypterte vedlegg) tiltak som kan foreslås.

SPØRSMÅL

T-1 (nytt krav):

Det kan være ønskelig at SDP-tjenesten kan fungere som en meldingsformidler som videresender mottatte meldinger til andre SDP-tjenesteleverandører dersom mottaker har oppgitt en annen myndighetsgodkjent SDP-leverandør i nasjonalt kontaktadresseregister.

Leverandøren skal beskrive:

- a) muligheter, forutsetninger og begrensninger*
- b) overordnet beskrivelse av eventuelt nødvendig utviklingsarbeid*
- c) overordnet kostnadsestimat for spesielle tilleggskostnader som ikke er dekket av andre A-krav*

SVAR

Vi må anta at et eventuelt «nasjonalt kontaktadresseregister» har standard oppslagstjenester som gjøres tilgjengelig for Altinn. Et scenario er at Altinn sjekker for hver enkelt innkommende melding mottakers prefererte SDP-leverandør. Dette vil antagelig gi dårlig ytelse gitt omfanget av meldinger dette vil gjelde.

En annen mulighet er at Altinn får oppdateringer på mottakers preferert SDP-leverandør som jevnlig oppdateringssykluser eller som et abonnement (publish-subscribe) mot «nasjonalt kontaktadresseregister».

Videre må det utvikles standard og felles grensesnitt (Web Services) mellom de ulike SDP-leverandørene slik at disse kan sende meldinger til og fra hverandre. Dette bør være et samarbeidsprosjekt mellom de aktuelle SDP-aktørene og systemeier.

Generelt gjelder det at sluttbruker selv skal kunne velge SDP-leverandør. Det bør allikevel være mulighet for tjenesteeier å styre om preferert SDP-leverandør skal benyttes eller ikke hvis dette er formålstjenlig. Dette med tanke på meldinger som er tett knyttet til forretningsprosesser og tjenester i Altinn. I Altinn kan meldinger være svært tett knyttet til andre tjenestetyper. Merk at denne presiseringen vil dekke behovet for noen av dagens meldingstjenester i Altinn slik de brukes i dag.

b) Utviklingsarbeid:

Integrasjon mellom «nasjonalt kontaktadresseregister» og Altinn.

Integrasjon mot de ulike SDP-leverandørene

Spring- og logging må lagres av videreformidlete meldinger

Vedlegg 4 til Difi rapport 2012:10

Sikker digital post fra det offentlige

Oppsummering av Brønnøysundregistrenes svar på kravspesifikasjonen (jamfør vedlegg 2)

I Brønnøysundregistrenes svar på kravspesifikasjonen har de for alle kravene bl.a. fylt ut om kravet dekkes av eksisterende løsning (E) i Altinn, om det kan dekkes gjennom en mindre tilpasning (T) eller om tilfredsstillelse av kravet krever større utviklingsarbeid i eksisterende løsning (U). Utfyllende beskrivelser og presiseringer som ville bli krevd i en konkurranse i markedet, er i Brønnøysundregistrenes svar avgrenset til noen spesielt viktige krav iht. avtale mellom Difi og Brønnøysundregistrene. Difi har i sin vurdering lagt til grunn at når Brønnøysundregistrene hevder at konkrete krav er tilgjengelig i dagens Altinn, så må dette tas til etterretning som korrekt informasjon.

Kravene i kravspesifikasjonen var gruppert i 10 hovedgrupper og kravene hadde ulik prioritet. Prioritet sier noe om viktigheten av kravet

- A (Skal dekkes i løsning)
- B (Bør dekkes i løsningen)
- O (Kan være ønskelig at løsningen også dekker dette – evt. som opsjon)

Brønnøysundregistrenes svar er av Difi oppsummert i understående tabell med påfølgende detaljering.

Kravgruppe	A-krav			B-krav			Opsjon		
Totalt antall krav	61			16			18		
Eksisterer (E), mindre tilpasning (T), større utviklingsarbeid (U)	E	T	U	E	T	U	E	T	U
4.1 Generelt	4			1			1		
4.2 Oppretting/aktivisering av mottakere	1				2			1	2
4.3 Kommunikasjon med avsender	10		1		2		1		
4.4 Kommunikasjon med mottaker	9		1	5		1	2	1	5
4.5 Administrasjon og statistikk			1						1
4.6 Brukerstøtte	6	2		2			2		
4.7 Volum	7			1					
4.8 Sikkerhet ¹	3		1						1
4.9 Tilgjengelighet og ytelse	8		1	1					
4.10 Integrasjon	4		2			1	1		
Totalt	52	2	7	10	4	2	7	2	9

Tilfredsstilte krav

¹ Ett av kravene i kravspesifikasjonene må forankres i lov (politiattest), er derfor ikke reelt og er tatt ut av vurderingen.

- 52 av 61 A-krav er dekket i dagens løsning av Altinn.
- 10 av 16 B-krav er dekket i dagens løsning av Altinn.
- 7 av 18 Opsjons-krav er dekket i dagens løsning av Altinn.

Krav som medfører mindre tilpasning:

- **2 A-krav** er registrert med behov for mindre tilpasning. (Ingen av disse anses av Difi som kritiske.)
 - Disse kravene (4.5.3 og 4.5.5) gjelder omfang og målføre/språk i den elektroniske hjelpefunksjonen
- **4 B-krav** er registrert med behov for mindre tilpasning. (Ingen av disse anses av Difi som kritiske.)
 - To av disse kravene (4.2.4 og 4.2.5) gjelder samhandling med nye nasjonale registre som ennå ikke er etablert (reservasjon og kontaktinformasjon).
 - Ett (4.3.6) gjelder ønsket om at det ikke er begrensninger i vedleggsstørrelse
 - Ett (4.3.14) gjelder kvitteringer av ulik type. Det er generell støtte for kvitteringer i Altinn i dag. Ev. utvidelser må spesifiseres mer konkret og anses som en mindre tilpasning.
- **2 Opsjonskrav** er registrert med behov for mindre tilpasning. (Ingen av disse anses av Difi som kritiske.)
 - Ett av disse kravene (4.2.3) gjelder mulighet for at postbokser kan opprettes automatisk fra andre offentlige tjenester, som f.eks. ID-porten
 - Ett (4.4.22) gjelder om og hvordan en innbyggers postboks ev. kan åpnes og vises fra virksomhetsportaler, sektorportaler m.v.

Krav som medfører større utviklingsarbeid:

- **7 A-krav** er registrert med behov for større utviklingsarbeid. (Ingen av disse anses av Difi som kritiske.)
 - Ett av kravene (4.3.13) er et mulig tilleggskrav (kvitteringer) til en opsjon (4.4.21) om videresending på e-post. Opsjonen eksisterer i Altinn i dag. Tilleggskravet faller ut dersom 7-dagers regelen endres.
 - Ett (4.4.15) er et tilleggskrav (kryptering) til et B-krav (4.4.14) om alternativ tilgang til postboksen gjennom 3.part.
 - Ett (4.5.1) gjelder ny bruksstatistikk totalt og på tvers av avsendervirksomheter m.v.
 - Ett (4.8.1) handler om sikkerhetsnivå. Presiseringer i svaret viser at Altinn har transport-kryptering til og fra Altinn, at meldingene i utgangspunktet lagres ukryptert i Altinn, at driftsleverandøren skal ha nødvendige sikkerhetsmekanismer for å avverge og detektere misbruk av tilganger og at Brreg kan revidere driftsleverandørens sikkerhetstiltak. Kravet 4.8.1 må ut fra dette etter Difis vurdering anses dekket i Altinn i dag innenfor det som må anses som forventet nivå ved bruk av databehandlere. Dette uten større utviklingsarbeid. Det vil uansett alltid være den enkelte avsendervirksomhet som må vurdere om sikkerheten i SDP-tjenesten er god nok mht. den informasjon de ønsker å sende, og ev. velge alternativ utsending/tilgang der spesiell sikkerhet kreves.
 - Ett (4.9.6) gjelder mottaks- og køsystem for meldinger. Presiseringer viser at en endring/utvikling allerede er planlagt og at kravet uansett trolig vil være tilfredsstillende ila. 2012/2013.

- To (4.10.7 og 4.10.8) gjelder samhandling med nye nasjonale registre som ennå ikke er etablert (reservasjon, kontaktinformasjon mv.).
- **2 B-krav** er registrert med behov for større utviklingsarbeid. (Ingen av disse anses av Difi som kritiske.)
 - Ett av kravene (4.4.14) gjelder at 3.part skal kunne gi postbokseier tilgang til innholdet i postbokseiers postboks i Altinn.
 - Ett (4.10.6) gjelder samhandling med nytt nasjonalt register som ennå ikke er etablert (fullmaktsregister for organisasjoner.).
- **9 Opsjonskrav** er registrert med behov for større utviklingsarbeid. (Ingen av disse anses av Difi som kritiske.)
 - Ett av kravene (4.2.2) gjelder ev. bruk av egen unik postboksadresse som er forskjellig fra fødselsnummer og organisasjonsnummer
 - Ett (4.2.6) gjelder kvalitetssikring av ny varslingsadresse gjennom testvarsel med respons
 - Tre (4.4.2, 4.4.3 og 4.4.4) gjelder samhandling med nye nasjonalt register som ennå ikke er etablert (varslingsadresser og fullmaktsregister)
 - Ett (4.4.6) gjelder ev. utsending av ett fellesvarsel pr døgn ved nye meldinger som alternativ til ett varsel pr melding.
 - Ett (4.4.19) gjelder ev. mulighet for søk også på innhold i vedleggene og ikke bare i meldingene.
 - Ett (4.5.2) gjelder web-grensesnitt for statistikk
 - Ett (4.8.6) gjelder håndtering av ev. fremtidige meldinger som er meldingskryptert fra avsender til mottaker

Volum:

Følgende forutsetninger om bruk av meldingsboksen er lagt til grunn for å vurdere Altinns egnethet som meldingsboks:

- Totalt antall meldinger per år: 150 millioner
- Gjennomsnittlig antall meldinger per time i perioden 07:00-21:00 (hver dag, hele året): 25.000
- Gjennomsnittlig antall meldinger per time i perioden 21:00-07:00 (hver dag, hele året): 6.000
- Maksimalt antall meldinger per time («peak hour»): 300.000
- Maksimal antall meldinger i masseutsendelse (prosesseres i løpet av 12 timer): 2.000.000
- «Peak hour» kan inntreffe inntil 1 gang per måned
- Antall tjenesteeiere: 500
- Gjennomsnittlig meldingsstørrelse: 100 kB
- Totalt årlig lagringsbehov: 15 TB

Forutsetningene er basert på innspill fra Difi om forventet volum over de neste 10 år, samt erfaringstall fra eksisterende meldingstjenester i produksjon.

Brønnsundregistrene sier at ytelsesmessig vil Altinn være i stand til å håndtere volumene over, men under forutsetning av noen nødvendige funksjonelle endringer.

Vedlegg 5 til Difi-rapport 2012:10 - Sikker digital post fra det offentlige

Markedsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse

14.06.2012

Direktoratet for forvaltning og IKT

Forord

Som del av regjeringens digitaliseringsprogram utreder Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sikker digital postbokstjeneste for Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Difi har etter utlysning tildelt Oslo Economics oppgaven med å utarbeide en markedsundersøkelse og en samfunnsøkonomisk analyse. Arbeidet er gjennomført i tett samarbeid med forprosjektgruppen i Difi.

Oppdraget er gjennomført i perioden fra mars til mai 2012, med kvalitetssikring primo juni 2012.

Oslo, 14. juni 2012

Innhold

1	Innledning	4
2	Metode	5
2.1	Om intervjurunden	5
2.2	Om workshop	6
2.3	Om spørreundersøkelsen	6
3	Mulighetsstudie	8
4	Funksjonell behovsbeskrivelse	12
5	Markedsanalyse	13
5.1	Oversikt over produktet som skal anskaffes	13
5.2	Veivalg som påvirker markedet	14
5.3	Oversikt over leverandørsiden	18
5.4	Oversikt over prismodeller på aktuelle løsninger/tjenester	20
6	Alternativer	22
6.1	Nullalternativet/basisalternativet.....	22
6.2	Alternativ 1: Løsning med utgangspunkt i videreutvikling av Altinn	24
6.2.1	Alternativ 1a: Utvide Altinn som postboksleverandør.....	24
6.2.2	Alternativ 1b: Altinn som leverandør av postbokstjenesten og meldingsformidler til kommersielle leverandører av postbokstjenesten.....	25
6.3	Alternativ 2: Løsning med utgangspunkt i én markedsaktør	26
6.4	Alternativ 3: Løsning med utgangspunkt i flere markedsaktører.....	27

6.5	Alternativ 4: Fullt marked	28
6.6	Direkte distribusjon fra virksomhetene	29
7	Berørte aktører og effekter for disse	30
8	Prissatte effekter	33
8.1	Forutsetninger	33
8.2	Implementeringsrate	35
8.3	Samfunnsøkonomisk nytte og kostnader	37
8.4	Budsjettkonsekvenser	39
8.5	Resultater	41
8.6	Oppsummering prissatte effekter	45
9	Usikkerhetsanalyse	46
10	Ikke-prissatte effekter	50
10.1	Metode for vurdering av ikke-prissatte effekter	50
10.2	Mer effektiv informasjonstilgang og –håndtering for mottakere	51
10.3	Sikrere postdistribusjon	53
10.4	Redusert miljøbelastning	54
10.5	Mer helhetlig forvaltning	55
10.6	Potensial for næringsutvikling	56
10.7	Tilpasningskostnader og fare for forsterket digital ekskludering	57
10.8	Oppsummering av ikke prissatte effekter	58
11	Konsekvenser for kostnader ved tradisjonell postombæring	60

12	Fordelingseffekter	62
13	Realopsjoner	63
14	Anskaffelsesstrategi.....	65
15	Samlet vurdering	68
15.1	Samlet vurdering markedsanalyse.....	68
15.2	Samlet vurdering samfunnsøkonomisk analyse	69
16	Anbefaling	72
	VEDLEGG 1 Funksjonell beskrivelse.....	73
	VEDLEGG 2 Grunnlagsdata prissatte effekter og usikkerhetsanalyse.....	83
	Referanseark for Difi	11

1 Innledning

I St.meld. nr. 19 (2008-2009) - Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (Forvaltningsmeldingen) fremgår det 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”.

Digitalt førstevalg forutsetter at brukeren kan kommunisere elektronisk med forvaltningen på en sikker og robust måte. Det betyr at brukerne faktisk må finne digitale tjenester som de kan benytte og at hele kommunikasjonsprosessen kan foregå digitalt. Ulike IT-løsninger må inngå i en felles plattform for kommunikasjon mellom forvaltningen og brukerne for å realisere digitalt førstevalg.

Et viktig element i et digitalt førstevalg er behovet for en elektronisk kanal for utsendelse av dokumenter fra forvaltningen til innbyggere og næringsliv. Denne analysen fokuserer på elektronisk kommunikasjon som skjer i skriftlig form enten mellom forvaltningen og innbyggere, mellom forvaltningen og næringsvirksomheter (og mellom ulike forvaltningsvirksomheter). Våren 2012 ble Regjeringens digitaliseringsprogram (FAD 2012) lansert. “Regjeringens strategiske valg for framtidens digitale forvaltning bygger på følgende prinsipper:

1. Digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt med forvaltningen
2. Forvaltningen skal tilby helhetlige og brukervennlige digitale tjenester
3. Innlogging til offentlige nettjenester skal være enkel og sikker
4. Alle innbyggere og bedrifter skal få post fra forvaltningen i én sikker, digital postboks
5. Innbyggere og bedrifter skal få varsling på sms og e-post
6. Innbyggere skal få hjelp til å finne fram til og bruke digitale tjenester
7. Utvikling av IKT-løsninger skal sees i sammenheng med forvaltningens arbeidsprosesser og organisering
8. Hensyn til personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas
9. Digitaliseringstiltak som har betydning for flere tjenester, skal samordnes”

2 Metode

Denne utredningen er både en markedsanalyse og en samfunnsøkonomisk analyse gjort med utgangspunkt i veilederen for samfunnsøkonomiske analyser utarbeidet av Finansdepartementet. I tillegg er det sett hen til relevant økonomisk teori og praksis for markedsanalyser.¹

For å samle informasjon og synspunkter fra berørte parter, er det gjennomført en intervjurunde, to workshoper med utvalgte brukergrupper og en spørreundersøkelse. Videre er arbeidet utført i tett samarbeid med forprosjektgruppen i Difi. Nedenfor er det gitt en kort beskrivelse av opplegget for henholdsvis intervjurunden, workshopene og spørreundersøkelsen.

2.1 Om intervjurunden

Intervjuene har rettet seg mot leverandører/bransjeforening som representerer leverandører som tilbyr aktuelle tjenester innenfor digital post og representanter i offentlige virksomheter med kjennskap til postdistribusjon.

Følgende virksomheter har inngått i intervjurunden:

På leverandørsiden:

- Digipost
- E-boks
- Basefarm

¹ Vi har særlig sett hen til konkurranseøkonomisk teori, som blant annet kan leses i følgende standardverker:

Motta, Massimo (2004): Competition Policy. Cambridge University Press, N.Y.,

Tirole, Jean (1993): The Theory of Industrial Organization, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England

Tirole, Jean and Laffont, Jean-Jacques (1993): A theory of Incentives in Procurement and regulation, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England

- Protectoria
- IKT-Norge

På virksomhetssiden:

- Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet
- Statens pensjonskasse
- NAV
- Bærum kommune
- Larvik kommune

Til intervjuene ble det utarbeidet to sett intervjuguider, én som rettet seg mot leverandørene og én som rettet seg mot virksomhetene.

2.2 Om workshop

Det har blitt gjennomført to workshoper med brukergrupper, én med representanter for privatpersoner og én med representanter for næringslivet. Formålet med workshopene var å kartlegge erfaringer og synspunkter fra ulike brukergrupper på økt digital postdistribusjon.

Representanter for følgende foreninger deltok på workshopene:

- Forbrukerrådet
- Seniornett
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening

Til hver av workshopene ble det utarbeidet en presentasjon som grunnlag for diskusjonen.

2.3 Om spørreundersøkelsen

Som en del av datainnsamlingen er det gjennomført en spørreundersøkelse i Questback i perioden 10. april – 4. mai 2012. Undersøkelsen ble sendt ut til 20 kommuner, 3 fylkeskommuner og 77 statlige etater og virksomheter.

I undersøkelsen ble det hentet inn data om:

Direktoratet for forvaltning og IKT

- Dagens post- og meldingsdistribusjon - hvordan virksomheten kommuniserer skriftlig med eksterne, herunder volum- og kostnadstall
- Digitale løsninger på vei - om virksomheten har igangsatt arbeid med å innføre en løsning for digital utsendelse av dokumenter
- Felles digital postboks - hvordan virksomheten ser på en felles sikker digital løsning for utsendelse av dokumenter

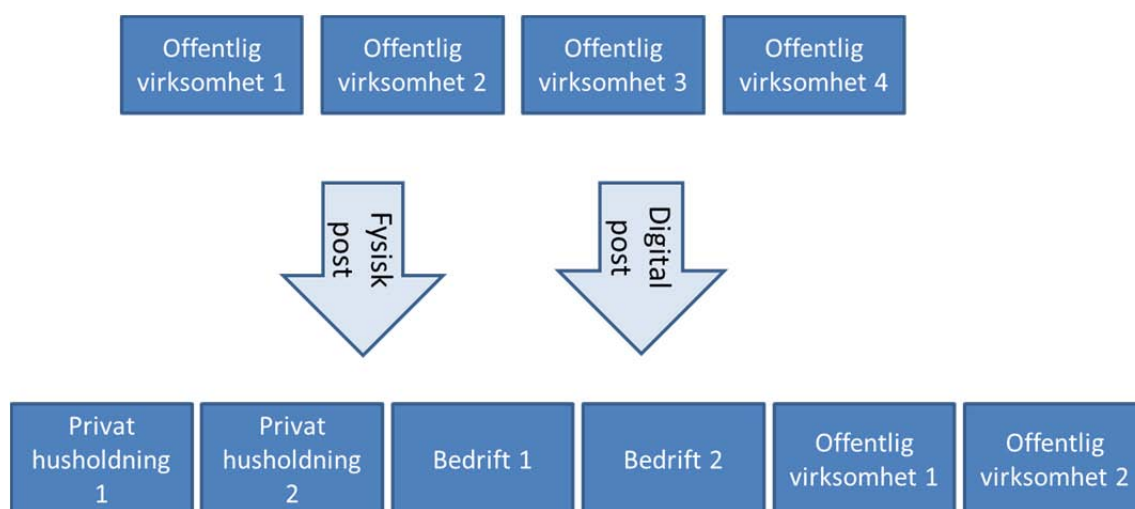
Vi fikk svar fra totalt 50 av 100 respondenter. Hovedinntrykket fra Questbacken er, med noen få unntak, at de offentlige virksomhetene har begrenset eller ufullstendig oversikt over volum og kostnader ved dagens post- og meldingsdistribusjon. Resultatene fra undersøkelsen er brukt som referansegrunnlag for den samfunnsøkonomiske analysen.

3 Mulighetsstudie

Det underliggende behovet som tiltaket «En sikker digital postboksstjeneste» skal tilfredsstillere er formidling av skriftlig informasjon fra offentlig sektor til alle typer mottakere, det vil si til private husholdninger, til næringslivet og til andre offentlige aktører. All skriftlig informasjonsformidling kalles her post. I tillegg har mottakeren behov for å kunne lagre informasjon som mottas.

Som illustrert i figuren nedenfor skjer formidlingen av post fra offentlige aktører til ulike mottakere i dag gjennom både tradisjonell fysisk postdistribusjon og gjennom ulike digitale løsninger.

Figur 3-1 Postformidling fra offentlige virksomheter skjer i dag med både fysiske og digitale løsninger



Kilde: Oslo Economics

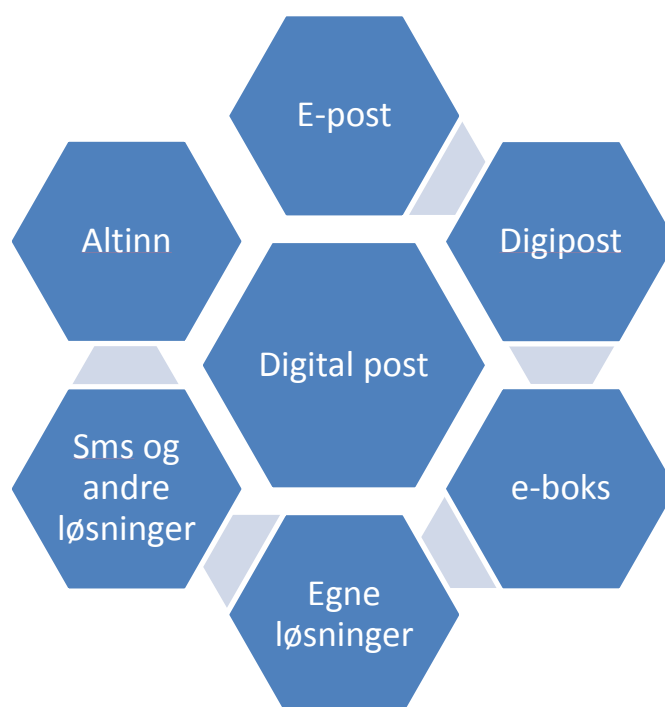
I tråd med politikken om digitalt førstevalg er det et politisk ønske om å vri postdistribusjonen fra den tradisjonelle fysiske formidlingen til digitale løsninger.² I Regjeringens digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne» er det fastsatt et mål

² Se kapittel 4 i Difi (2011): En felles meldingsboks, Difi-rapport 2011:7

om at «nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv».³

Offentlige virksomheter bruker i dag forskjellige digitale løsninger for å sende post til sine brukere. I prinsippet kan alle løsninger benyttes for å vri postdistribusjonen fra fysiske til digitale løsninger. Figuren nedenfor gir en oversikt over hvilke løsninger som brukes i dag.

Figur 3-2 Det finnes ulike løsninger for digital post



Kilde: Oslo Economics

Altinn er en nettportal og en teknisk plattform for å levere elektroniske tjenester til det offentlige, inkludert meldinger fra det offentlige og innsynstjenester i offentlige registre. I dag er det 38 tjenesteeiere i Altinn-samarbeidet. Av disse er 34 statlige etater/tilsyn, tre kommuner og én fylkeskommune.⁴

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/dan.html?id=675818>

⁴ <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/>

E-post er en forkortelse for elektronisk post, også kalt e-mail eller mail etter engelsk. Løsningen er en elektronisk posttjeneste der dokumenter og meldinger blir sendt fra en datamaskin til en annen over et datanettverk. E-post sendes mellom brukere via e-posttjenere, såkalte SMTP-tjenere, på Internettet og er en av de mest brukte tjenestene der.⁵ Det finnes et vidt spekter av e-postløsninger med ulik funksjonalitet og forskjellig sikkerhetsnivå. Etter det vi kjenner til brukes e-post av alle offentlige virksomheter til å sende skriftlige meldinger internt og til enkelte eksterne mottakere. Det finnes teknologiske løsninger for å sende e-post med et høyere sikkerhetsnivå enn ordinære løsninger, men de er i liten grad benyttet i dag.

Short Message Service (SMS) er en tjeneste som er tilgjengelig på de fleste mobiltelefoner. Tjenesten gjør det mulig å sende korte meldinger (også kalt SMS-meldinger eller tekstmeldinger) mellom mobiltelefoner, andre håndholdte enheter, og også fasttelefoner.⁶ Enkelte offentlige virksomheter bruker sms til å sende skriftlige meldinger til bestemte mottakere.

Egne løsninger for digital post er utviklet av enkelte offentlige virksomhet for å kunne sende post til ulike mottakere. Et eksempel er Lånekassen som har etablert en egen nettbasert tjeneste der brukerne kan få tilgang til brev fra Lånekassen, oversikt over innsendt e-post, svar på e-post og status for vedlegg, brev og papirsøknader.⁷

Digipost er et nytt nasjonalt postsystem hvor bedrifter, organisasjoner og offentlige myndigheter kan sende digital post til privatpersoner. Løsningen ble lansert i 2011 og er eid av Posten Norge og brukes i dag av enkelte offentlige virksomheter.⁸

e-boks er en digital infrastruktur for distribusjon av post mellom private og offentlige virksomheter og deres kunder/brukere. Denne løsningen brukes av offentlig sektor i

⁵ <http://no.wikipedia.org/wiki/E-post>

⁶ http://no.wikipedia.org/wiki/Short_Message_Service

⁷ <http://www.lanekassen.no/>

⁸ <https://www.digipost.no/bedrift/hva-er-digipost>

Danmark for å formidle digital post til brukere. e-Boks A/S eies 50/50 av Nets og Post Danmark.⁹

I andre europeiske land er det utviklet løsninger á la Digipost og e-boks.

I tillegg finnes det andre digitale tjenester som offentlige virksomheter bruker for å formidle skriftlige meldinger til ulike mottakere. De ulike virksomhetenes hjemmesider er et eksempel. Facebook er et annet eksempel på en formidlingskanal for skriftlige meldinger.

De ulike digitale løsningene for digital postdistribusjon som finnes har fordeler og ulemper avhengig av vurderingskriteriet som legges til grunn, for eksempel funksjonalitet, sikkerhet eller konkurranse.

På kort sikt er som nevnt myndighetenes mål å vri postdistribusjonen fra tradisjonell fysisk post til digital post (enveiskommunikasjon). På lenger sikt ønskes det også at dialogen mellom offentlig sektor og brukere i økt grad skal håndteres digitalt. Det innebærer at det ønskes effektive formidlingstjenester både fra offentlig virksomhet og til offentlig virksomhet (toveiskommunikasjon). Effektiv toveiskommunikasjon kan kreve andre løsninger enn det som er nødvendig for enveiskommunikasjon, og det kan tenkes ulike kombinasjoner av felles meldingsformidling og virksomhets-spesifikke løsninger for dialog med brukerne over nett. Vi kommer nærmere inn på dette i drøftelsen av effekter av økt digital postdistribusjon.

⁹ <http://www.e-boks.no/page.aspx?pageid=68e6ed11-d93d-4376-a3de-c1100324c4d4>

4 Funksjonell behovsbeskrivelse

Difi har utarbeidet en beskrivelse av funksjonelle behov.

Den overordnede konseptuelle beskrivelsen er at offentlige virksomheter på en effektiv og sikker måte skal kunne sende meldinger som skal til innbyggere og organisasjoner til en felles sikker digital postboksstjeneste. Postboksstjenesten skal ha gode system som ivaretar meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Postboksstjenesten skal tilby mottakerne av meldingene effektiv og sikker tilgang til sine meldinger gjennom digitale postbokser. Postboksstjenesten skal kunne varsle postbokseiere på SMS eller egen e-postadresse om nye meldinger i deres sikre digitale postboks. Postbokseier kan etter eget ønske slette mottatte meldinger eller la disse bli liggende lagret i postboksen. Postbokseier bør også kunne lagre mottatte meldinger/dokument på egen pc, server eller annen plattform og kunne skrive ut digitale dokument som er egnet for utskrift. Postboksstjenesten skal kunne gi offentlige virksomheter digital kvittering på om meldinger de har sendt er levert, åpnet eller eventuelt videresendt (dersom det i fremtiden blir mulig). Det kan være ønskelig at postboksstjenesten også kan tilby postbokseiere som skal sende meldinger til offentlige virksomheter en mulighet til å gjøre det på en sikker måte.

Den funksjonelle behovsbeskrivelsen er i sin helhet dokumentert i vedlegg 1.

5 Markedsanalyse¹⁰

5.1 Oversikt over produktet som skal anskaffes

Det overordnede behovet som skal tilfredsstilles gjennom en anskaffelse er at offentlige post (brev/meldinger) på en sikker måte kan distribueres digitalt til alle typer mottakere, det vil si private husholdninger, bedrifter og andre offentlige virksomheter. I tillegg skal det være mulig å lagre den mottatte informasjonen. Produktet som tilfredsstillter dette behovet kalles her «sikker digital postboksstjeneste». Postboksstjenesten består av tre elementer:

Figur 5-1 Elementer i sikker digital postdistribusjon



Kilde: Oslo Economics

Meldingsavsenderen er her den offentlige avsenderen av skriftlige dokumenter til privatpersoner, næringsaktører eller andre offentlige virksomheter. I utgangspunktet kan dermed avsenderen være alle statlige virksomheter og etater og alle kommuner. Per i dag er det 250 statlige forvaltningsorganer, 18 fylkeskommuner og 429 kommuner.

En eventuell meldingsformidler ivaretar videreformidlingen av informasjonen/dokumentene mellom avsenderen og postboksstjenester.

¹⁰ Analysen i dette kapittelet er basert på økonomisk teori, på relevante analyser av offentlige anskaffelser og på innspill fra markedsaktører i intervjuer vi har gjennomført.

Meldingsformidlerne vil også sørge for at meldinger om at dokumentet er levert, lest og lignende av mottager, rutes tilbake til riktig meldingsavsender.

Postboksen er leveringsstedet for den offentlige informasjonen/dokumentene. Postboksen er eksklusiv for den enkelte privatperson, næringsvirksomhet, organisasjon eller offentlig virksomhet.

I prinsippet kan alle elementene leveres av en offentlig aktør eller en privat aktør. I denne analysen er meldingsavsenderen utelukkende en offentlig aktør. Det gir oss følgende hovedgrupper av kombinasjoner av aktører:

Figur 5-1 Mulighetsrom alternative løsninger

	Meldingssender (her offentlig)	Eventuell meldingsformidler	Postbokstjeneste
Hovedgruppe	Leverandør	Operatør	Operatør
1	Offentlig	Offentlig	Offentlig
2	Offentlig	Offentlig	Kommerseuell
3	Offentlig	Kommerseuell	Kommerseuell
4	Offentlig	Kommerseuell	Offentlig

Kilde: Oslo Economics

Konseptet SDP-tjenesten kan dermed realiseres på ulike måter, blant annet ved å (videre)utvikle offentlige eksisterende løsninger eller ved å involvere kommersielle aktører og deres tjenestetilbud.

5.2 Veivalg som påvirker markedet

Som nevnt i mulighetsstudien finnes det ulike måter å distribuere offentlig post digitalt på, og det finnes et vidt spekter av aktører som tilbyr aktuelle digitale løsninger. Hvilke løsninger som er aktuelle, og hvilke leverandører som kan tilby løsningene, avhenger av hvilke krav som stilles i anskaffelsen og hvilken anskaffelsesstrategi som velges. Markedet som det offentlige kan foreta sitt innkjøp i

avhenger derfor av hvordan kravspesifikasjonen utformes og valg av anskaffelsesstrategi.¹¹

Det er med andre ord en rekke valg det offentlige gjør som vil påvirke hvordan markedet for leveranse av sikker digital postdistribusjon vil se ut. Markedet for digital postdistribusjon er i støpeskjeen og postforsendelser fra det offentlige utgjør er en strategisk viktig del av markedet. Hvordan det offentlige kjøper løsninger for digital post er viktig både fordi offentlige forsendelser utgjør en stor del av totalmarkedet og derigjennom kan påvirke utviklingen i markedet, og fordi de veivalgene det offentlige gjør kan ha stor betydning for hvordan private virksomheter vil kjøpe inn digitale posttjenester.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over veivalg som har betydning for hva slags marked det offentlige vil stå overfor ved en anskaffelse, både på kort og lang sikt:

Veivalg	Virkning for markedet
Standardprodukt vs. skreddersøm	<i>Standardprodukt:</i> Med standardprodukt menes løsninger som ligger tett opptil det markedsaktørene tilbyr i markedet i dag. Kjøp av standardprodukter gir normalt bedre betingelser og mindre usikkerhet om kvaliteten på produktet. Aktuelle tilbydere vil være aktører som har utviklet en ferdig løsning for produktet som etterspørres. <i>Skreddersøm:</i> Med skreddersøm menes løsninger som ligger langt unna det markedet kan tilby. Skreddersøm gir normal usikkerhet om kvaliteten og prisen på ferdigproduktet. Aktuelle leverandører vil være tilbydere som spesialiserer seg på å utforme spesialløsninger.
Totalpakke vs.	<i>Totalpakke:</i> Med totalpakke menes kjøp av alle nødvendige

¹¹ For en detaljert analyse av hvordan offentlig kjøp kan påvirke markedet, se Oslo Economics (2011): Samordning av statlig kjøp, Oslo-Economics 2011-8 skrevet på oppdrag fra Difi.

enkeltkomponenter tjenester for å distribuere sikker digital post. Aktuelle tilbydere vil være større leverandører som kan håndtere store leveranser og mulig bruk av underleverandører.

Enkeltkomponenter: Med enkeltkomponenter menes kjøp av enkeltdele, for eksempel løsning for autentisering, løsning for grafisk utforming av postboks, løsning for håndtering av adresser, løsning for lagring etc. Anskaffelse av enkeltkomponenter krever mer oppfølging fra innkjøpers side, men gjør at leverandører av enkeltdele kan tilby sine tjenester direkte. Aktuelle tilbydere vil være leverandører som tilbyr både hele eller deler av nødvendige løsninger for sikker digital postdistribusjon.

Grad av sikkerhet

Lav sikkerhet: Hvis sikkerhetsstandarden settes relativt lavt kan trolig alle eksisterende løsninger for digital postdistribusjon benyttes. Det innebærer blant annet at leverandører av e-post-løsninger vil være aktuelle tilbydere. Aktuelle tilbydere er alle leverandører som tilbyr løsninger for digital postdistribusjon.

Høy sikkerhet: Høye sikkerhetskrav kan utelukke aktører fra anskaffelsen. I noen tilfeller kan løsninger som i dag ikke tilfredsstiller nødvendig sikkerhet suppleres med nødvendige løsninger slik at sikkerhetskravene oppfylles. I andre tilfeller vil eksisterende løsninger for digital postdistribusjon ikke kunne oppfylle kravene uansett hva slags suppleringer som gjøres.

Proprietære vs. ikke-proprietære løsninger

Proprietær løsning: Med proprietær løsning menes at det kjøpes inn et produkt som gir tilbyderen opphavsrett til hele eller store deler av løsningen. På kort sikt har det trolig lite å si om løsningen som kjøpes inn er proprietær, fordi de fleste aktuelle leverandører vil være tjent med å tilby løsninger som gir opphavsrett. På lang sikt kan valg av en proprietær løsning gi leverandøren en sterk markedsposisjon som kan gi opphav til markedsrett. For å unngå at den valgte tilbyderen med en proprietær løsning *ikke* skal få markedsrett på lang sikt er det viktig at det er konkurranse i markedet om å tilby sikker digital postdistribusjon.

Ikke-proprietær løsning: Med ikke-proprietær løsning menes at

det kjøpes inn et produkt som *ikke* gir tilbyderer opphavsrett til hele eller store deler av løsningen. E-poststandarden er et eksempel på en ikke-proprietær løsning. Krav om ikke-proprietære løsninger i anskaffelsen kan imidlertid føre til at aktuelle leverandører ikke vil tilby sine tjenester, fordi det er i strid med selskapets forretningsmodell.

Valg av kontraktsform

Felles kjøp fra én leverandør: Med kjøp fra én leverandør menes at hele offentlig sektors behov for sikker digital postdistribusjon kjøpes fra én aktør. En slik kontraktsform vil kreve at det etableres løsninger som tilfredsstillende alle offentlige aktørers behov. Det er mulig å kjøpe inn tjenester fra én leverandør gjennom tjenestekjøp, kjøp av løsning eller rammeavtale på tjenestekjøp eller kjøp av løsning. På kort sikt vil det offentlige ha et sterkt forhandlingsgrunnlag, fordi aktuelle tilbydere vil strekke seg langt for å få oppdraget. Et slikt oppdrag vil både ha stort volum og være strategisk viktig for å etablere et produkt for sikker digital postdistribusjon til andre aktører enn offentlige virksomheter. På lang sikt kan en slik kontraktsform imidlertid svekke konkurransen, dersom aktører som ikke får avtale med det offentlige om å distribuere digital post er borte fra markedet neste gang det offentlige skal kjøpe inn denne type tjeneste.

Aktuelle leverandører vil trolig være store leverandører med kapasitet og erfaring til å håndtere store leveranser.

Felles parallelle rammeavtaler: Med felles parallelle rammeavtaler menes her at det offentlige inngår to eller flere avtaler med aktører som tilbyr sikker digital postdistribusjon. Sammenlignet med felles kjøp fra én leverandør vil kjøp gjennom parallelle rammeavtale trolig svekke konkurranse på kort sikt, fordi aktørene vil strekke seg mindre langt for å vinne konkurransen. Det er også sannsynlig at prisen på kort sikt vil være høyere enn for samlet kjøp, siden volumet for den enkelte tilbydere blir mindre. På lengre sikt vil trolig konkurransen være bedre med bruk av parallelle rammeavtale, fordi det sikrer at flere aktører tilbyr den aktuelle tjenesten.

Aktuelle leverandører vil trolig være store leverandører med kapasitet og erfaring til å håndtere store leveranser.

Enkeltkjøp: Med enkeltkjøp menes at hver enkelt offentlig virksomhet på egen hånd kjøper inn tjenester for sikker digital post. Enkeltkjøp innebærer at den enkelte oppdragsgiver selv må gå gjennom hele anskaffelsesprosessen hver gang den skal kjøpe noe. På kort sikt vil konkurransen om hver enkelt anskaffelse trolig bli mindre hard, siden verdien av hvert enkelt innkjøp er mindre enn verdien av en samlet anskaffelse for hele offentlig sektor. I tillegg må hver enkelt offentlig virksomhet anskaffe tjenesten med de transaksjonskostnadene det innebærer. På lang sikt kan det imidlertid tenkes at konkurransen i markedet vil bli vel- fungerende, siden flere leverandører kan finne en plass i markedet. Med en slik innkjøpsform kan det også tenkes at leverandørene vil spesialisere seg på ulike typer offentlige virksomheter, slik at noen primært retter seg mot små virksomheter med enkeltforsendelser, mens andre retter seg mot store virksomheter med masseforsendelser.

Aktuelle leverandører vil være alle som kan tilby tjenester som tilfredsstillende behovet til minst én offentlig virksomhet for sikker digital postformidling.

Kilde: Oslo Economics

5.3 Oversikt over leverandørsiden

Det finnes trolig en lang rekke aktører som har kompetanse til å utvikle teknologiske løsninger for sikker digital postdistribusjon. Et sentralt element i en markedsanalyse er å identifisere aktørene som kan tilby konkurransedyktige løsninger. Vår vurdering er at dette omfatter aktører som enten har:

- spesialisert seg på digital postdistribusjon, eller
- har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å utvikle skreddersydde løsninger med utgangspunkt i en konkret bestilling.

I tillegg er det vår vurdering at leverandørene som tilbyr totalleveranser sannsynligvis

må ha etablert virksomhet i Norge for å kunne tilby konkurransedyktige tjenester. At etablering i Norge er nødvendig har blant annet sammenheng med at grensesnittene mot brukerne må være på norsk og at drift og support av tjenestene skal håndtere norske brukere. Når det gjelder leverandører av enkeltkomponenter, er behovet for å ha etablert virksomhet i Norge betydelig mindre.

I tabellen nedenfor er det samlet en oversikt over aktører som kan tilby hele eller deler av løsninger for sikker digital postdistribusjon. Oversikten inkluderer kun et lite utvalg underleverandører.

Aktør	Standard/ skreddersøm	Totalpakke vs. Enkeltkomponenter	Grad av sikkerhet	Proprietære vs. ikke- proprietære løsninger
Altinn	Standard/skreddersøm	Totalpakke	Høy	Ikke- proprietær
Digipost	Standard/skreddersøm	Totalpakke	Høy	Proprietær
e-boks	Standard/skreddersøm	Totalpakke	Høy	Proprietær
Steria	Skreddersøm	Totalpakke	Høy	Begge deler
IBM	Skreddersøm	Totalpakke	Høy	Begge deler
Logica	Skreddersøm	Totalpakke	Høy	Begge deler
Acos	Skreddersøm	Totalpakke	Høy	Begge deler
CSC	Skreddersøm	Totalpakke	Høy	Begge deler
Software innovation	Skreddersøm	Totalpakke	Høy	Begge deler
Microsoft/andre leverandører av e-post	Standard/skreddersøm	Totalpakke	Lav	Begge deler
Accenture	-	Enkeltkomponenter	-	-

		(arkitektur)		
Protectoria	-	Enkeltkomponenter	-	-
		(sikkerhet)		
Basefarm	-	Enkeltkomponenter	-	-
		(drift)		

Kilde: Oslo Economics

Det finnes altså et vidt spekter av aktører som tilbyr aktuelle digitale løsninger. Hvilke leverandører som kan tilby konkurransedyktige løsninger av sikker digital post-distribusjon avhenger som nevnt av hvordan kravspesifikasjonen utformes og hvilken anskaffelsesstrategi som velges. Intervjuene som er gjennomført med markedsaktørene tyder på at kravene som vil stilles i en fremtidig anskaffelse kan oppfylles av flere av aktørene.

5.4 Oversikt over prismodeller på aktuelle løsninger/tjenester

Prisen på løsningene/tjenestene som tilbys varierer fra leverandør til leverandør. Det går et skille mellom de kommersielle aktørene som i dag tilbyr et standardisert produkt for sikker digital postdistribusjon (Digipost og e-boks) og andre kommersielle leverandører. I tillegg går det et skille mellom tilbudet fra kommersielle aktører og fra offentlige aktører (Altinn). Det er imidlertid viktig å understreke at en offentlig løsning trolig også vil innebære anskaffelser fra private virksomheter. I dag er Accenture og Basefarm viktige tjenesteleverandører til Altinn.

Aktørgruppe	Prismodell
Digipost og e-boks	Årlig tilknytningsavgift, pris per forsendelse
Altinn	Investerings- og driftskostnader som må dekkes helt eller delvis brukerne
Andre kommersielle løsninger	Kan trolig tilpasses etter behov

Kilde: Oslo Economics

Digipost og e-boks opererer med en betalingsmodell hvor den som sender meldinger betaler en stykkpris per melding pluss en betaling per virksomhet for tilknytning.

Digipost opererer i dag med en prismodell der stykkprisen differensieres avhengig av størrelse (antall kilobyte), sikkerhetsnivå og varslingstjenester (sms med mer). Som det er redegjort for over, er det er stor grunn til å tro at det offentlige vil få gunstigere betingelser fra Digipost og e-boks enn det som fremgår av offisielle prislister. Vår vurdering er at et prisnivå per forsendelse i størrelsesorden pluss minus 1 krone er sannsynlig på kort sikt.

Bruk av Altinn innebærer at man ikke kjøper inn en ferdig løsning/tjeneste fra markedet, men at de nødvendige løsningene utvikles på Altinn-plattformen. Hvor store investeringskostnader som er nødvendig og hvor store årlige driftskostnader som vil påløpe er usikkert og drøftes nærmere i kapittel 8. Hvordan disse kostnadene skal dekkes er et uavklart spørsmål. Én mulighet er at kostnadene dekkes over statsbudsjettet (skattefinansiering). I dag bygger Altinn på en modell der tjenesteeierne betaler etter bruken av tjenestene. En annen mulighet er derfor at alle nye offentlige virksomheter som knytter seg til Altinn enten betaler en fast årlig avgift eller en avgift basert på antall forsendelser.

Ved kjøp av sikker digital postdistribusjon fra andre kommersielle leverandører kan ulike betalingsmodeller være aktuelle, både fastpris, stykkpris eller kombinasjoner.

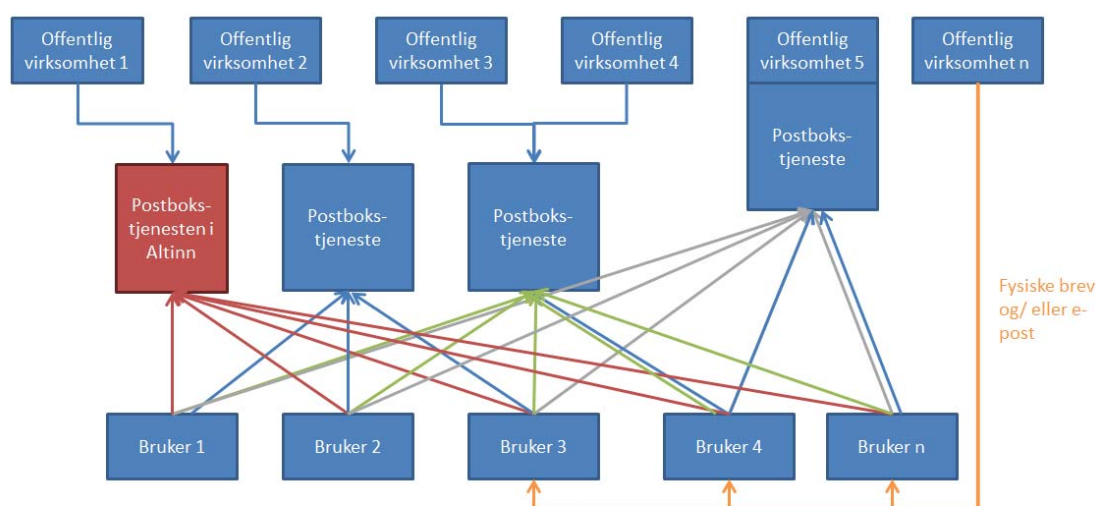
6 Alternativer

6.1 Nullalternativet/basisalternativet

Basisalternativet er situasjonen i dag og forventet utvikling uten sentrale tiltak rettet mot etablering av en løsning for én sikker digital postboks-tjeneste for offentlige virksomheter. Basisalternativet tar høyde for sentrale tiltak som allerede er planlagt eller igangsatt, samt at virksomheter eller sektorer selv kan gjennomføre tiltak.

Vi har illustrert basisalternativet i Figur 6-1.

Figur 6-1 Basisalternativet



Note: Meldinger fra private til private er ikke illustrert.

Per i dag eksisterer det ikke én felles sikker digital postboks-tjeneste for forvaltningen. Forvaltningens behov for å sende brev til innbyggere og virksomheter ivaretas på ulike måter. 38 offentlige virksomheter er tjenesteeiere i Altinn (illustrert ved boksen offentlig virksomhet 1), men kun et fåtall av disse har tatt i bruk postboks-tjenesten i Altinn. Et lavt antall offentlige virksomheter har utviklet egne postboks-tjenester (illustrert med boksen offentlig virksomhet 5). Majoriteten av offentlige virksomheter belager seg fortsatt på A- og B-post for å sende brev til innbyggere og virksomheter. I tillegg brukes tradisjonell e-post i stor grad (begge illustrert ved boksen offentlig virksomhet n). En del offentlige virksomheter benytter tradisjonell e-post med kanalkryptering for å kommunisere seg i mellom.

Kommersielle aktører som tilbyr sikker digital postboks som en tjeneste, er i ferd med å etablere seg i markedet. Så langt er det identifisert to aktører. Begge disse to aktørene har tjenester som er klare til bruk. Et lite antall offentlige virksomheter er i ferd med å inngå avtaler om bruk. Dette er illustrert ved boksene offentlig virksomhet 2, 3 og 4).

Det er sannsynlig at man i løpet av de neste 10 årene vil se en viss økning i virksomheter som utvikler egne postboks tjenester. En større del av de som ønsker å ta i bruk en sikker digital postboks vil dekke dette behovet ved å ta i bruk postboks tjenesten i Altinn. Etter hvert som de avtalemessige, organisatoriske og tekniske utfordringene knyttet til Altinn blir utbedret, vil postboks tjenesten i Altinn fremstå som mer tilgjengelig og attraktiv enn tidligere. En rekke av virksomhetene som ønsker å ta i bruk en postboks tjeneste vil benytte seg av tjenestetilbudet fra de kommersielle aktørene. Leverandørene av sak-/arkivsystemer vil i løpet av ett til to år tilby integrasjonsmoduler mot de kommersielle aktørene. Dette vil bidra til større utbredelse av de kommersielle aktørenes tjenestetilbud, ved at integrasjonen lar seg gjøre raskt og til en lav kostnad for de offentlige virksomhetene. Regelverk som er relevant for digital kommunikasjon vil i løpet av noen år endres for å legge til rette for digital kommunikasjon. I tillegg vil offentlig sektor etablere fellesregistre for elektronisk kontaktinformasjon. Begge disse forholdene vil bidra til å forsterke trenden pekt på over. Til tross for dette vil en del virksomheter fortsatt benytte henholdsvis A- og B-post og vanlig e-post for å sende brev til sine innbyggere.

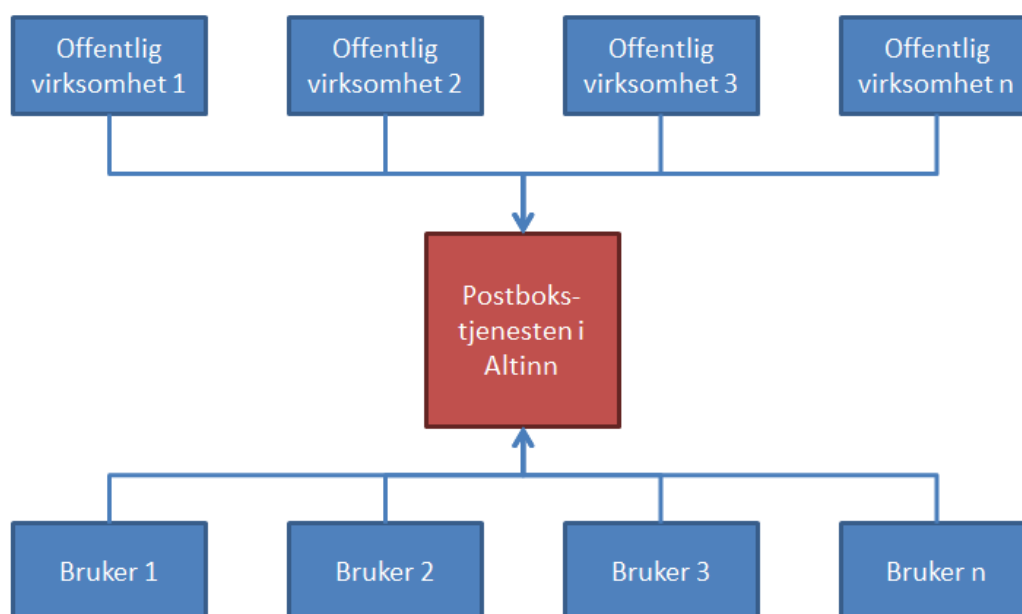
I basisalternativet vil det ikke skje noen samordning på tvers av virksomhetene eller de løsningene de velger for å dekke sitt behov for å sende digitale brev. Den enkelte virksomhet vil selv stå ansvarlig for å håndtere forvaltning, drift og videreutvikling. Avhengig av hvilken løsning virksomheten har valgt, vil noen løse dette selv, mens andre vil sette ut hele eller deler av disse oppgavene til andre offentlige eller kommersielle leverandører.

6.2 Alternativ 1: Løsning med utgangspunkt i videreutvikling av Altinn

6.2.1 Alternativ 1a: Utvide Altinn som postboksleverandør

I alternativ 1a utvikles postboks-tjenesten i Altinn til å dekke behovet for sikker digital distribusjon av meldinger fra alle offentlige virksomheter. Alternativet er illustrert i Figur 6-2. All post fra offentlig forvaltning til publikum, privat næringsliv eller til andre offentlige aktører vil i dette alternativet gå via postboks-tjenesten i Altinn.¹² Innbyggere og næringsliv har dermed én postboks for å lese digitale meldinger fra forvaltningen. Dette krever imidlertid at alle offentlige virksomheter tar dette i bruk, enten på eget initiativ eller gjennom et pålegg fra sentralt hold.

Figur 6-2 Alternativ 1a: Utvikling av postboks-tjenesten i Altinn



Note: Meldinger fra private til private eller fra offentlige virksomheter med egne løsninger er ikke illustrert.

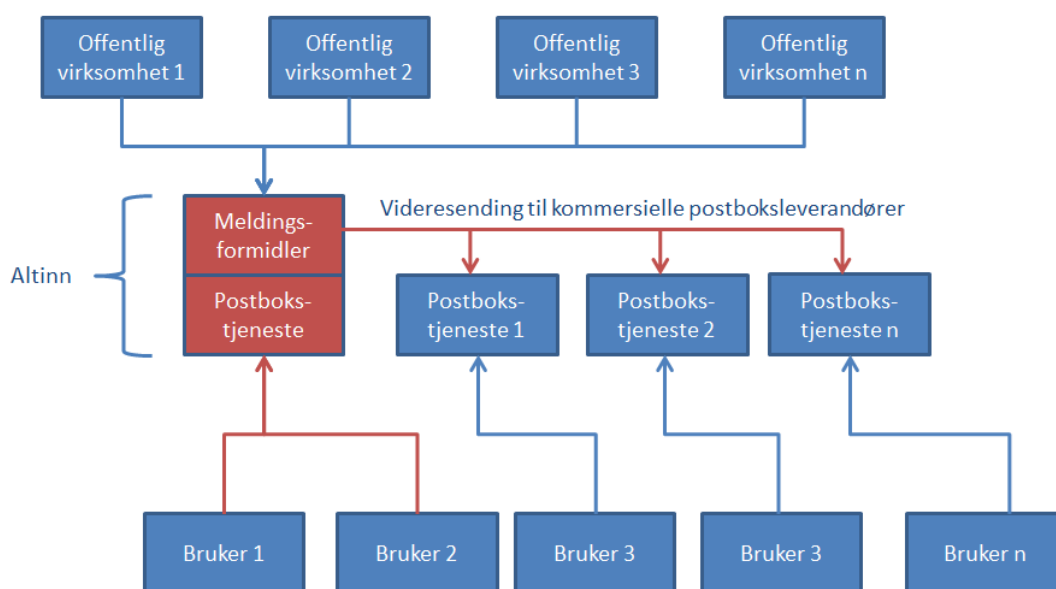
¹² Post som er egnet/krever sikker forsendelse

Digital post fra private næringsaktører til publikum eller andre næringsaktører vil kanaliseres gjennom andre digitale løsninger eller per post. Dette er ikke illustrert i figuren.

6.2.2 Alternativ 1b: Altinn som leverandør av postboks-tjenesten og meldingsformidler til kommersielle leverandører av postboks-tjenesten

På sikt kan det vurderes om meldingene som går inn i Altinn-systemet skal videresendes til kommersielle leverandører av postboks-tjenesten. Dette er illustrert i Figur 6-3.

Figur 6-3 Alternativ 1b: Altinn som postboks-tjeneste og meldingsformidler til kommersielle postboks-tjenester



Note: Meldinger fra private til private eller fra offentlige virksomheter med egne løsninger er ikke illustrert.

Dette alternativet har den samme innretningen som alternativ 1a de første årene ved at Altinn har postboks-tjenesten for meldinger fra forvaltningen. Etter hvert åpnet det for at Altinn kan videresende meldingene til kommersielle postboksleverandører. Dette betyr at Altinn ivaretar meldingsformidlerrollen og at alle offentlige virksomheter fortsatt sender sine meldinger til Altinn, men at postboksbrukerne stilles friere ved valg av postboks. Dette gjør det mulig for innbyggerne å kunne lese alle meldinger fra

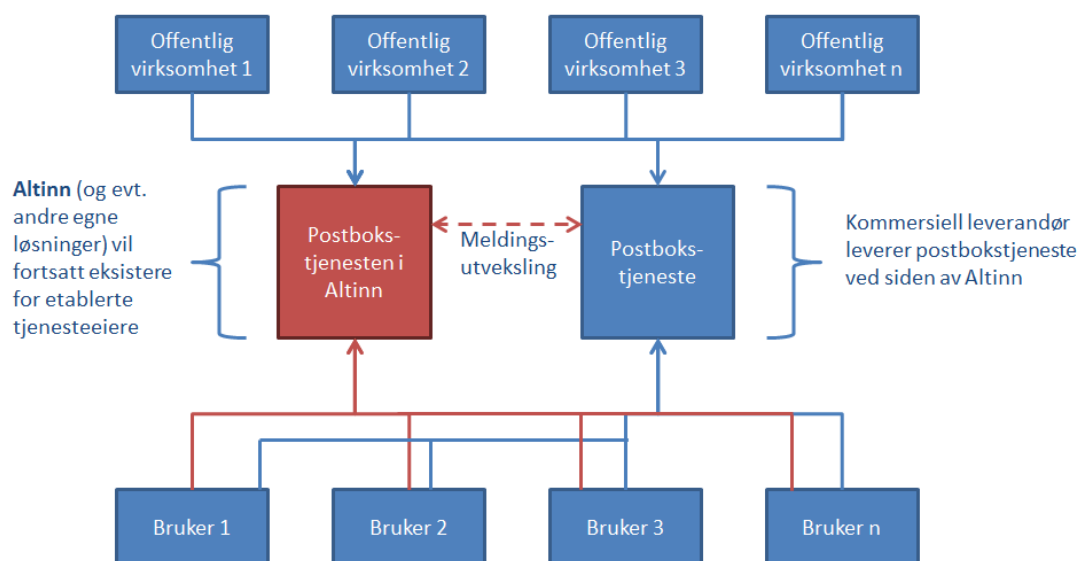
forvaltningen og næringslivet i en egenvalgt postboks. Dersom sluttbrukeren ikke velger kommersiell postboks, kan postboksfunksjonen i Altinn benyttes.

6.3 Alternativ 2: Løsning med utgangspunkt i én markedsaktør

I alternativene 1a og 1b er meldingsformidlerfunksjonen og postboks-tjenesten i Altinn videreutviklet til å håndtere digital post for all offentlige virksomhet.

I alternativ 2 benyttes og videreutvikles Altinn kun for eksisterende tjenesteeiere, mens det for øvrig offentlig virksomhet inngås en avtale om å benytte én kommersiell leverandør av sikker digital postboks. Denne aktøren mottar dermed alle meldinger fra den delen av offentlig forvaltning som ikke er tjenesteeiere i Altinn og videreformidler disse til brukerne i sin postboks-tjeneste. Alternativet er illustrert i Figur 6-4.

Figur 6-4 Alternativ 2: Altinn og én kommersiell postboks-tjeneste



Note: Meldinger fra private til private eller fra offentlige virksomheter med egne løsninger er ikke illustrert.

I dette alternativet vil meldinger fra offentlig forvaltning til én og samme sluttbruker sendes til to ulike postbokser. Likevel kan det være slik at når man har logget seg på gjennom ID-porten, kan man uten ny pålogging bevege seg mellom den kommersielle postboksen og Altinn (single sign on).

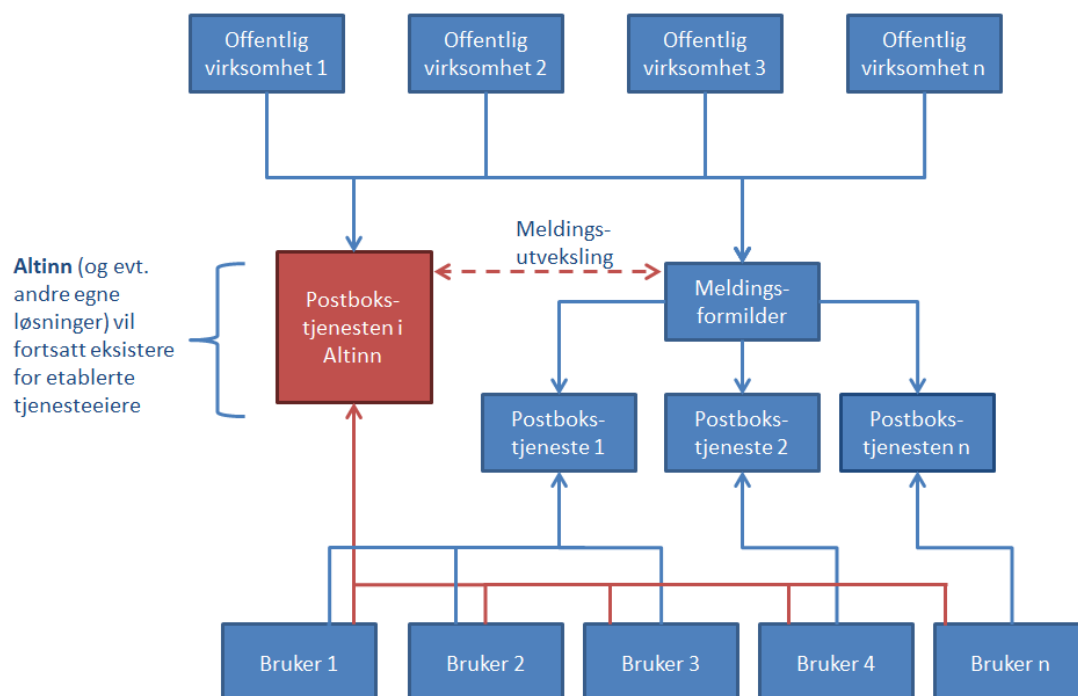
På sikt kan det vurderes om meldingene som går til henholdsvis Altinn-systemet og til den kommersielle postboksleverandøren kan utveksles mellom de to. Dette er illustrert med den stiplede linjen merket «Meldingsutveksling». En slik løsning vil innebære at brukerne velger hvilken postboks de ønsker å benytte for offentlig post og forholder seg bare til en postboks.

6.4 Alternativ 3: Løsning med utgangspunkt i flere markedsaktører

En alternativ variant av alternativ 2 er at det anskaffes én meldingsformidler, men at det inngås avtale med flere kommersielle leverandører av sikker digital postboks-tjenesten. De offentlige virksomhetene utover tjenesteeierne i Altinn sender sin post eller meldinger til den valgte meldingsformidleren. Meldingsformidleren sender meldingen til den postboksen sluttbruker har valgt. Altinn videreføres som tjenesteleverandør for eksisterende tjenesteeiere, og meldinger fra disse sendes til meldingsboksen i Altinn. Sluttbrukerne må forholde seg to forskjellige postbokser for å lese meldinger fra forvaltningen, men når man har logget seg på gjennom ID-porten, kan man uten ny pålogging bevege seg mellom den kommersielle postboksen og Altinn (singel sign on).

Alternativet er illustrert i Figur 6-5.

Figur 6-5 Alternativ 3: Altinn og flere kommersiell postboks tjenester



Note: Meldinger fra private til private eller fra offentlige virksomheter med egne løsninger er ikke illustrert.

På sikt kan det vurderes om meldingene som går til henholdsvis Altinn-systemet og til den kommersielle leverandøren av postboks-tjeneste kan utveksles mellom de to. Dette er illustrert med den stiplede linjen merket «Meldingsutveksling». En slik løsning vil innebære at brukerne velger hvilken postboks de ønsker å benytte for offentlig post og forholder seg bare til en postboks. Over tid kan man deretter vurdere om det er hensiktsmessig å avvikle grensesnittet i Altinn.

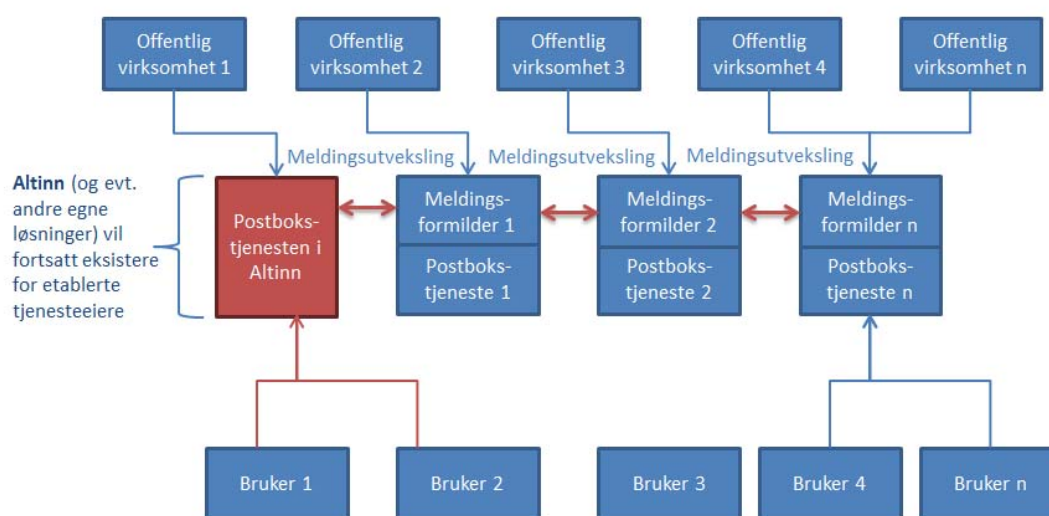
6.5 Alternativ 4: Fullt marked

I alle alternativene over gjennomføres det en sentral anskaffelse av en eller flere postboks-tjenester og eventuell meldingsformidler gjennom konkurranse. De som ikke er tjenesteeiere i Altinn fases inn på den anskaffede løsningen som er valgt, og de ulike alternativene innebærer ulik grad av konkurranse mellom leverandører av postboks-tjeneste om sluttbrukerne.

Det er mulig å tenke seg konkurranse på formidlingsfunksjonen ved at de offentlige virksomhetene selv velger hvilken meldingsformidler de ønsker å benytte. I praksis innebærer dette at hver offentlig virksomhet eller grupper av virksomheter anskaffer sin egen leverandør. For praktiske formål må det i dette alternativet være en utveksling av meldinger mellom formidlerne for å unngå at sluttbrukerne må forholde seg til opptil flere postbokser.

Alternativet er illustrert i Figur 6-6.

Figur 6-6 Fullt marked



Vi antar at dette krever en større grad av tilpasning/regulering enn de øvrige alternativene og at alternativet ikke lar seg realisere på kort sikt. Alternativ 4 er derfor ikke behandlet i den videre samfunnsøkonomiske analysen.

6.6 Direkte distribusjon fra virksomhetene

En mulighet som er aktuell i alternativ 1b, 2, 3 og 4 er at offentlige virksomheter med «egne» løsninger for meldingsformidling sender dokumenter direkte til den eller de digitale postboksene som finnes. Slike løsninger kan være aktuelle for virksomheter med stort volum og eget utviklingsmiljø (NAV med flere). Løsningen kan gi en raskere implementering av potensielt store forsendelsesvolum mens man venter på at en fullverdig postformidler utvikles. Konsekvenser av en slik løsning er ikke modellert.

7 Berørte aktører og effekter for disse

En overgang fra fysisk til digital distribusjon av offentlige brev/meldinger vil påvirke så å si alle samfunnsgrupper. I Tabell 7-1 har vi oppsummert hvordan sentrale aktørgrupper vil påvirkes. Aktørene er gruppert i følgende grupper:

- Staten
- Statlige/ kommunale virksomheter med digital postboks
- Statlige/ kommunale virksomheter uten digital postboks
- Publikum
- Næringsliv
- IKT-næringen
- Posten Norge (tradisjonell postombæring)

Tabell 7-1 gir en oversikt over identifiserte effekter for de berørte aktørene.

Tabell 7-1 Oversikt over effekter (hvilke effekter som oppstår avhenger av alternativ)

Aktører	Rolle	Kostnader	Nytte
Staten	Utvikler av felleskomponent (SDP-tjeneste)	Utviklingskostnader: - investeringskostnader (IT-løsn.) - interne timer (årsverk) - eksterne timer (årsverk) Driftskostnader: - interne timer/eksterne timer	Realiseres på virksomhetsnivå, og på sluttbrukernivå
	Utvikler av (felles) meldingsformidler	Utviklingskostnader: - investeringskostnader (IT-løsning) - interne timer (årsverk) - eksterne timer (årsverk) Driftskostnader: - interne timer/eksterne timer (årsverk)	Realiseres på virksomhetsnivå, og på sluttbrukernivå
Statlige/ kommunale virksomheter med digital postboks i dag	Avsendere av informasjon til publikum, næringsliv og andre offentlige virksomheter	Eventuelle tilpasningskostnader avhengig av løsning som velges	Allerede realisert
	Mottakere av informasjon fra andre offentlige virksomheter	Eventuelle tilpasningskostnader avhengig av løsning som velges	Mer effektiv kommunikasjon med andre offentlige virksomheter
Statlige/ kommunale virksomheter uten digital postboks i dag	Avsendere av informasjon til publikum, næringsliv og andre offentlige virksomheter	- Kostnader ved tilknytning til løsning - Kostnader ved utvikling av egen løsning - Driftskostnader ved egen løsning - Endrede arbeidsprosesser	- Mer effektive arbeidsprosesser - Sparte driftsutgifter (porto mm)
	Mottakere av informasjon fra andre offentlige virksomheter		- Mer effektive arbeidsprosesser

Direktoratet for forvaltning og IKT

Aktører	Rolle	Kostnader	Nytte
Publikum	Mottakere av informasjon fra offentlige virksomheter	Kostnader ved å tilpasse seg digital postboks - Ny bruker - Skifte av postboks	- Raskere post/meldinger - Økt tilgjengelighet til post/meldinger - Bedre oversikt over post/meldinger fra offentlig forvaltning
Næringsliv	Mottakere av informasjon fra offentlige virksomheter	Kostnader ved å tilpasse seg digital postboks - (Nye brukere) - Skifte av postboks	- Mer effektiv tilgang til info - Raskere info - Mye nytteeffekter er allerede realisert
IKT-næringen	Leverandører av løsninger og tjenester		Utvikling/drift av løsninger
Posten Norge	Ansvar for tradisjonell postombæring	Tap av inntekter, konsekvenser for tradisjonell postombæring	Reduserte kostnader

8 Prissatte effekter

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført som en *nytte-kostnadsanalyse*. Dette er en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et tiltak der nyttevirkinger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig og/eller i den grad det er realiserbart innenfor prosjektets rammer.

Alle direkte kostnader er prissatt. De nytteeffekter som ikke har latt seg prissette, er vurdert i henhold til rammeverket for vurdering av ikke-verdsatte/ikke-prissatte effekter ved hjelp av pluss-minus metoden). Alternativene legger i ulik grad til rette for konkurranse i markedet på kort og lang sikt. Konkurransen i markedet påvirker blant annet prisen på tjenestene, hvor rask overgangen til digital postdistribusjon skjer (implementeringstakten) og omfanget av de ikke-prissatte effektene. Dette er hensyntatt i analysen av prissatte og ikke-prissatte effekter.

Analysen følger veileder i samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet 2005), inkludert rundskriv om kalkulasjonsrente.

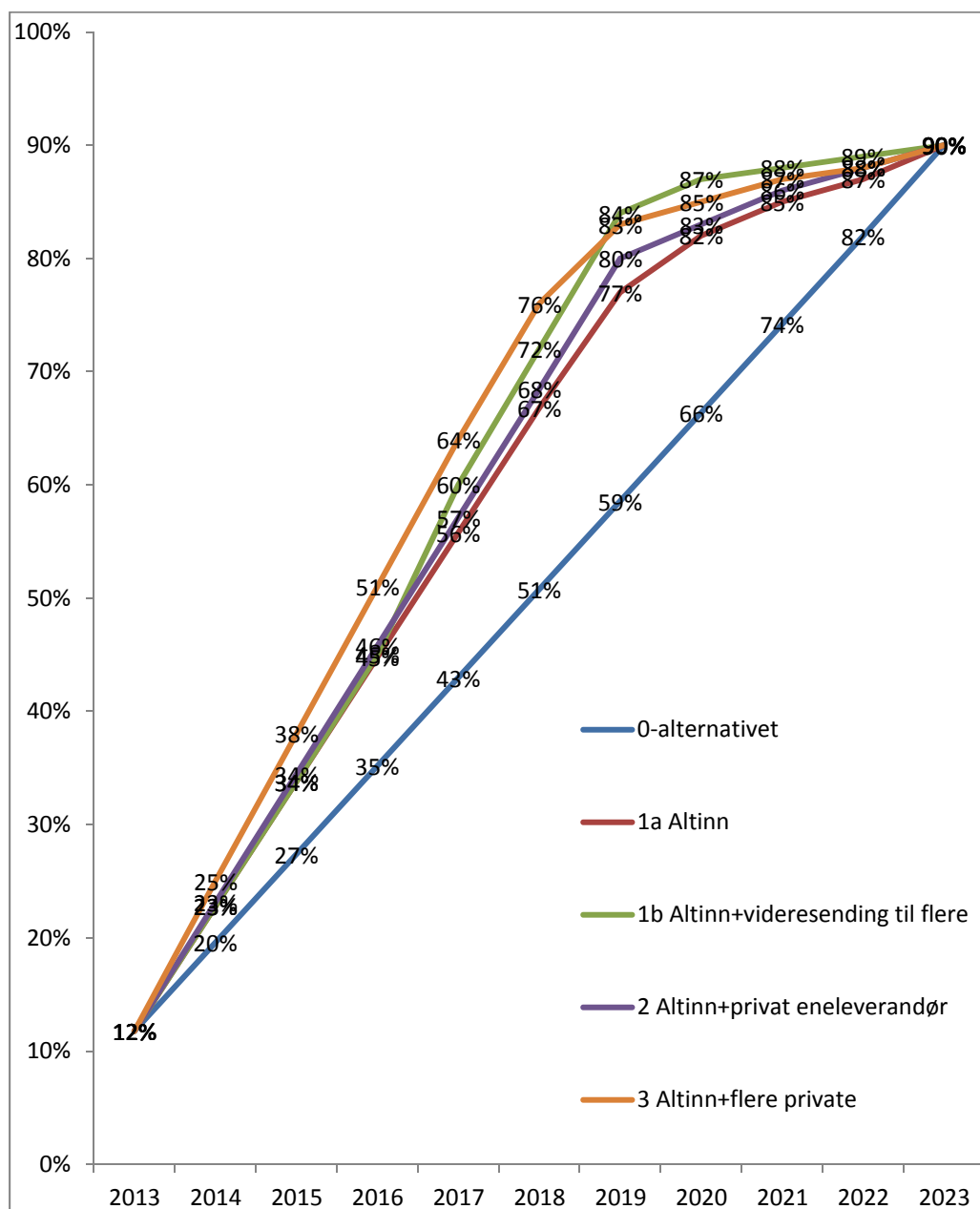
8.1 Forutsetninger

- Levetiden for IKT-prosjekter er normalt mellom 5 og 15 år, i følge veileder fra DFØ (tidl. SSØ) om samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter (2006). For sikker digital postboks-tjenesten er det valgt 10 år, som er midt i det anbefalte spennet. På den ene siden vil postboks-tjenesten gi store og varige nyttevirkinger. På en annen side er det vanskelig å overskue teknisk og kommersiell utvikling i markedet for informasjonsutveksling langt frem i tid.
- Skattefinansieringskostnaden er satt til 20 prosent, i tråd med Finansdepartementets anbefaling.
- Kalkulasjonsrenten er satt til 4 prosent som anbefalt for offentlige tiltak med lav til moderat systematisk risiko.
- Merverdiavgift på 25 prosent er trukket fra for vare- og tjenestekjøp, før beregning av skattefinansieringskostnad
- Merverdiavgiftsberegningen legger til grunn at vare- og tjenestekjøp utgjør anslagsvis:
 - 100 pst. av utgiftene til porto, SMS, pålogging i ID-porten og ved å sende med privat leverandør av postboks-tjeneste

- 90 pst. av gevinsten ved bespart papir, konvolutter, administrasjon mv. De siste 10 pst. er da knyttet til sparte tidskostnader for intern arbeidskraft i det offentlige
- 50 pst. av øvrige investerings- og driftskostnader. Det er da lagt til grunn at 50 pst. av utgiftene er interne lønnskostnader. Kjøp av konsulenttenester er merverdiavgiftspliktig. Fordeling er gjort skjønnsmessig med utgangspunkt i erfaring fra andre prosjekter, for eksempel KS 1-rapport om nytt saksbehandlingssystem i Brønnøysundregistrene
- Det er benyttet faste 2012-kroner
- Brukere som fortsatt ønsker å motta tradisjonelle brev fra forvaltningen, forutsettes å fortsatt kunne velge et slikt alternativ. Dette begrenser mulige negative effekter for de som opplever ulemper ved elektronisk meldingsformidling.

8.2 Implementeringsrate

Figur 8-1 Implementeringsrate i prosent av totalt potensial



Figur 8-1 viser implementeringsraten vi har lagt til grunn i ulike alternativer. Raten er beregnet i prosent av et totalt potensiale som er anslått til 85 mill. brev/meldinger fra offentlig sektor i 2011.

Det er stor usikkerhet om implementeringstakten. Usikkerheten knytter seg både til nivået på implementeringen og hvordan alternativene skiller seg fra hverandre. Usikkerheten er behandlet ved å se på utfallsrommet for optimistisk og pessimistisk implementeringsrate i

kapittel 8.5 nedenfor og i usikkerhetsanalysen i kapittel 9 der vi ser hvordan resultatene påvirkes av at sentrale forutsetninger endres.

Implementeringstakten avhenger for det første av hvor raskt man får utbredt løsningen hos de offentlige avsendere. Dernest handler det om hvor raskt man får utbredt løsningen hos mottakerne blant innbyggere, næringsliv og andre.

Hvor raskt den enkelte offentlige virksomhet vil tilrettelegge for bruk av postbokstjenesten avhenger av faktorer som strategisk fokus på informasjonssikkerhet og digitalisering i virksomheten, oversikt og kontroll over verdien av informasjonen som sendes ut, omstillingskostnader ved å ta i bruk postbokstjenesten og mulighet for integrering mot sak/arkiv- og ev. fagsystemer. Omfanget av brev fra virksomheten vil også være av betydning fordi det avgjør gevinstpotensialet.

Utbredelsen blant brukerne er avhengig av hvor raskt man oppnår aksept for å bruke sikker digital postbokstjenesten (tillit med mer), villigheten til å oppgi nødvendig digital kontaktinformasjon eller tillate bruk av slik informasjon, og om man får en positiv opplevelse av brukergrensesnittet. På den ene siden vil det være enklere for brukerne at de bare har én sikker digital postboks å forholde seg til, noe som kan føre til raskere utbredelsestakt. På den andre siden kan flere digitale postkasser gi konkurranse mellom leverandørene i form av å tiltrekke seg flest mulig brukere.

Samlet sett er følgende lagt til grunn for implementeringstakten:

- Det er lagt til grunn at jo flere kommersielle tilbydere jo raskere implementering, så lenge det totale antall tilbydere inkludert Altinn er begrenset til 2-5 tilbydere. Alternativ 3 får derfor raskere implementering enn alternativ 2.
- 0-alternativet gir samlet sett tregest implementering, også fordi det går tregt på virksomhetssiden og fordi det kan bli en jungel av ulike løsninger for mottakerne
- Alternativ 1b følger alternativ 1a frem til utvidelsen. Deretter får dette en raskere implementering og kommer på samme nivå som alternativ 3.

8.3 Samfunnsøkonomisk nytte og kostnader

Vi har prissatt nyttevirkninger knyttet til besparelser ved overgang fra tradisjonell postdistribusjon til en situasjon der forvaltningen benytter digital kommunikasjon på en sikker og robust måte. Det er prissatt *besparelser ved porto, konvolutter, papir og intern administrasjon (tidskostnader)*, samt sparte skattefinansieringskostnader. Øvrige nyttevirkninger er behandlet som ikke-prissatte effekter. Alle gevinster og kostnader er estimert av Difi og Oslo Economics på grunnlag av et bredt tilfang av data fra flere kilder.

Grunnlaget for anslagene er nærmere dokumenter i vedlegg 2.

Tabell 8-1 Estimerte kostnader per forsendelse, kroner

Portokostnader	Kroner
Alle alternativer	7,00
Kostnader i Altinn	
Alle alternativer	0,40
Digitalt forsendelsesgebyr private leverandører	
0-alternativet	2,90
Alt 1b	1,40
Alt 2	1,60
Alt 3	1,40
Kostnader til papir, konvolutter og intern administrasjon ved brevpost	
Alle alternativer	7,00
Kostnader til intern administrasjon ved digitale forsendelser	
Alle alternativer	1,00

Tabell 8-1 viser våre estimater på variable kostnader ved tradisjonell postforsendelse og sikker digital melding, inkludert kostnader med SMS-varsling og pålogging på ID-porten.

Kostnadene i Altinn er satt relativt lavt, fordi forsendelseskostnadene er i det vesentlige dekket gjennom faste driftskostnader i Altinn. Estimatenes over gir grunnlag for å beregne de prissatte nyttevirkningene.

De samfunnsøkonomiske kostnadene inkluderer *prosjektets investerings- og driftskostnader*, samt skattefinansieringskostnader. Vi har ikke prissatt andre samfunnsøkonomiske kostnader, som for eksempel tilpasningskostnader hos innbyggerne ved å bytte fra tradisjonell postmottak til sikker digital postkasse.

Tabell 8-2 Investerings-/etableringskostnader, mill. kroner inkl. mva.

	0-alt	Alt 1a	Alt 1b	Alt 2	Alt 3
Etablering av sentral forvaltningsorganisasjon	-	3	7	7	7
Etablering av lokale forvaltningsorganisasjoner	235	10	10	8	8
Etablering teknisk løsning i Altinn	-	25	25	-	-
Etablering teknisk løsning lokalt	45	45	45	45	45
Gjenanskaffelse etter 5 år	-	-	4	6	6
Totalt (avrundet)	280	80	90	70	70

Tabell 8-2 viser totale investeringskostnader (ikke nåverdier) i alternativene. Investeringsperioden er i modellen lagt inn med ett år, med unntak av 0-alternativet der investeringsperioden er spredt over fem år, og alternativ 1b der oppfølgingsinvesteringen skjer i tredje driftsår (2016). Det er også lagt inn kostnader ved gjenanskaffelse av private leverandører av postbokstjeneste etter 5 års avtaleperiode.

Det er også mulig å legge inn en oppfølgingsinvestering i alternativ 2 og 3, for å tilrettelegge for utveksling av meldinger mellom Altinn og privat postboksleverandør eller meldingsformidler, slik det er gjort i alternativ 1b. Dette er ikke lagt inn.

Tabell 8-3 Faste driftskostnader per år, mill. kroner inkl. mva.

	0-alt	Alt 1a	Alt 1b	Alt 2	Alt 3
Årlig drift av sentral forvaltningsorganisasjon	-	8	11	7	7
Årlig drift i lokalforstvaltning	162	10	10	10	10
Årlig drift teknisk løsning i Altinn	-	14	14	-	-
Årlig drift teknisk løsning lokalt	38	38	38	38	38
Totalt	200	70	70	60	60

Tabell 8-3 vise årlige driftskostnader i de ulike alternativene. Det er verdt å merke seg at de årlige driftskostnadene er relativt store i forhold til investeringskostnadene.

Kostnadsestimatene ligger i estimatklasse 4 som innebærer 1-15 % definisjonsgrad og overveiende stokastisk estimeringsmetodikk. Estimaten er nokså grove og vi har avrundet totalkostnadene i tabellen til nærmeste 10 mill. kr.

8.4 Budsjettkonsekvenser

Samlede prissatte effekter vil tilsvare budsjettkonsekvenser for det offentlige. Kostnader og gevinster vil være spredt på alle offentlige virksomheter i kommunal og statlig sektor. Det vil derfor være vanskelig å spore samlede effekter i statsregnskapet og kommuneregnskapsstatistikk.

Tabell 8-4 Anslåtte budsjettkonsekvenser 2013

2013	0-alt	Alt 1a	Alt 1b	Alt 2	Alt 3
<u>Gevinster hele forvaltningen</u>					
Spart porto	72	72	72	72	72
Spart papir, administrasjon mm.	62	62	62	62	62
Totalt	133	133	133	133	133
<u>Kostnader hele forvaltningen</u>					
Investeringskostnader	56	84	84	60	61
Driftskostnader	46	70	70	55	56
Forsendelsekostnader privat leverandør	1	0	0	0	0
Forsendelsekostnader Altinn	4	4	4	4	4
Totalt	107	157	158	119	121
<u>Netto gevinst hele forvaltningen</u>					
Totalt	26	-24	-24	14	13
<u>Behov for friske midler</u>					
Sentral forvaltningsorganisasjon	0	10	10	13	13
Altinn	0	39	39	0	0
Totalt	0	49	49	13	13

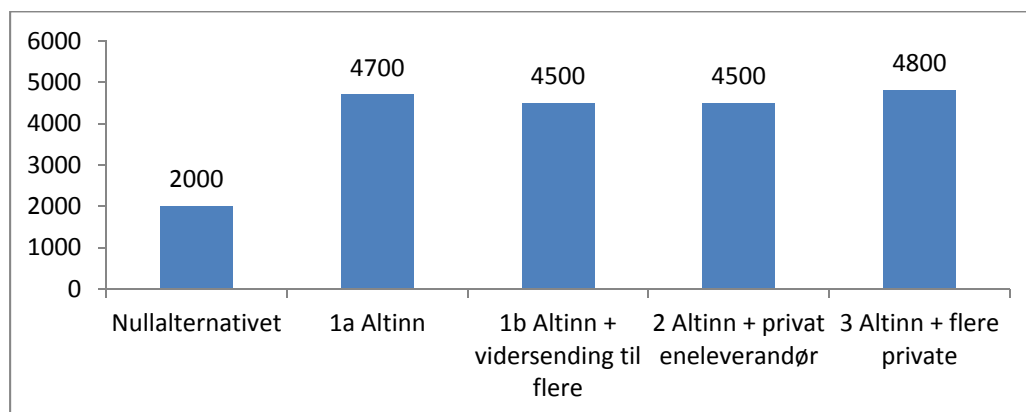
Tabell 8-4 gir et anslag på behovet for friske budsjettmidler i 2013 i de ulike alternativene, og totale effekter for forvaltningen, gitt at implementeringstakten holder. Tabell 8-5 viser tilsvarende for 2014.

Tabell 8-5 Anslåtte budsjettkonsekvenser 2014

2014	0-alt	Alt 1a	Alt 1b	Alt 2	Alt 3
Gvinster hele forvaltningen					
Spart porto	121	141	141	143	155
Spart papir, administrasjon mm.	104	121	121	122	133
Totalt	225	261	261	265	287
Kostnader hele forvaltningen					
Investeringskostnader	56	0	0	0	0
Driftskostnader	93	70	70	55	56
Forsendelsekostnader privat leverandør	18	0	13	15	15
Forsendelsekostnader Altinn	4	8	4	4	4
Totalt	171	78	87	75	76
Netto gevinst hele forvaltningen					
Totalt	54	184	175	190	211
Behov for friske midler					
Sentral forvaltningsorganisasjon	0	8	8	7	7
Altinn	0	14	14	0	0
Totalt	0	21	21	7	7

8.5 Resultater

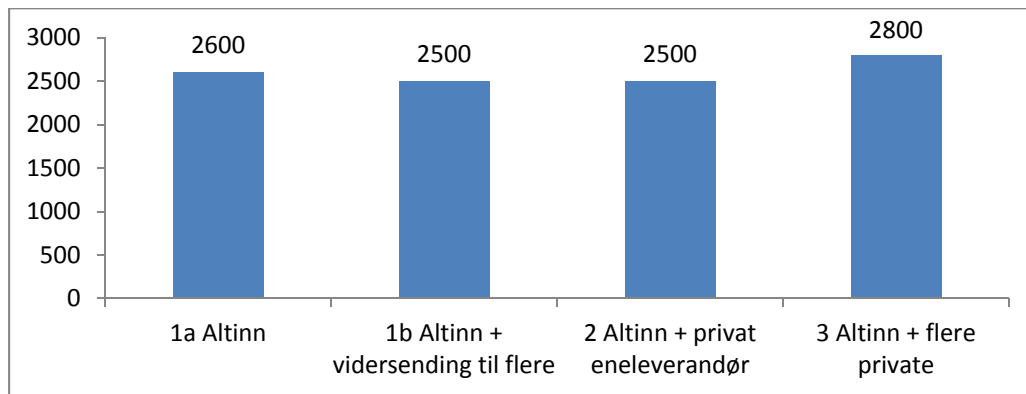
Figur 8-2 Nåverdi av netto nytte, middelanslag, mill. kroner



Figur 8-2 viser at alle alternativene gir nokså høy netto nytte.

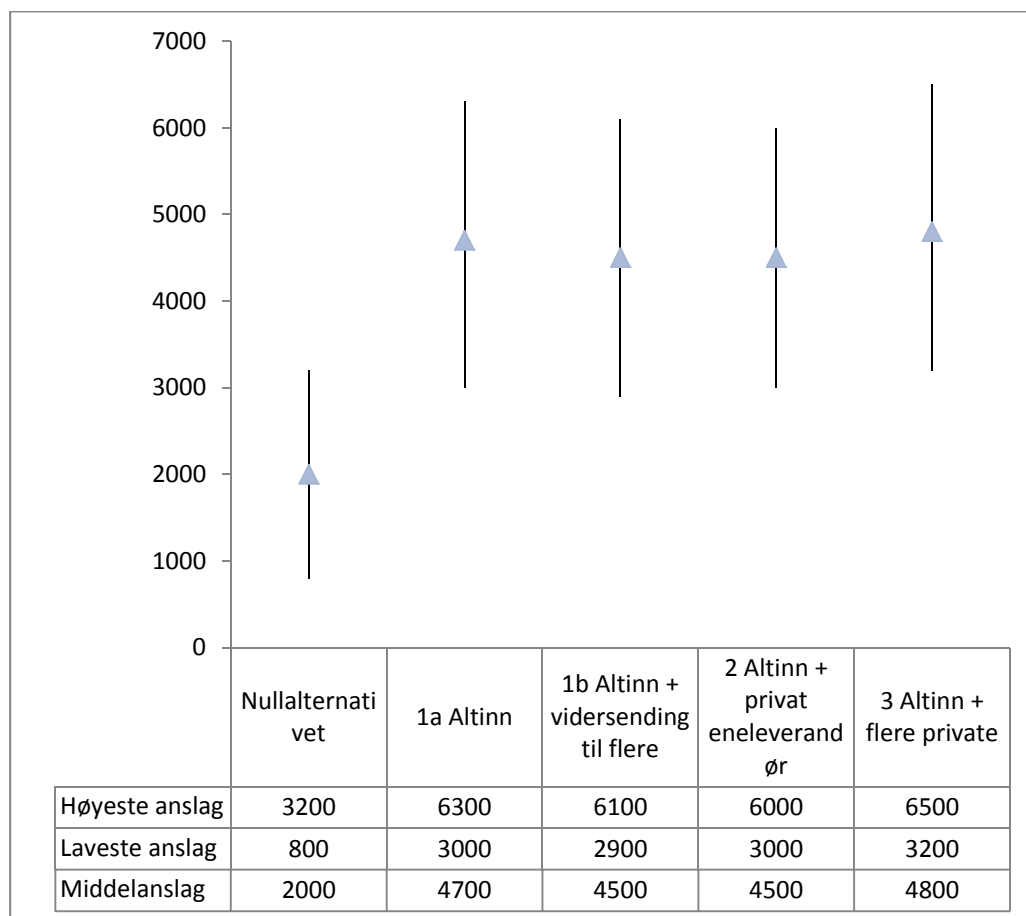
Selv i basialternativet (0-alternativet) er det beregnet en nettogevinst på 2 mrd. kroner. Den store gevinsten i basialternativet har sammenheng med at teknologien allerede er utviklet og tilbys av Altinn, E-boks og Digipost.

Figur 8-3 Nåverdi av netto nytte, sammenlignet med basisalternativet, mill. kroner



For et bedre sammenligningsgrunnlag mellom øvrige alternativer kan det være hensiktsmessig å benytte differansen mot basisalternativet, jf. Figur 8-3. For handlingsalternativene 1a, 1b, 2 og 3 er det beregnet en nettogevinst på 2,5-2,8 mrd. kroner. Vår vurdering er at disse alternativene ligger så nært hverandre at de prissatte effektene ikke gir et klart grunnlag for å rangere mellom dem.

Figur 8-4 Utfallsrom optimistisk og pessimistisk implementeringsrate, nåverdi av netto nytte, mill. kroner



Figur 8-4 illustrerer at utfallsrommet ved optimistisk og pessimistisk implementeringsrate er stor. Alle de fire handlingsalternativene 1a, 1b, 2 og 3 dekker spennet fra 3,2 mrd. kr til 6,0 mrd. kroner. Størrelsen på nettogevinsten er derfor avhengig av at man klarer å hente ut potensialet som ligger i at store deler av offentlige virksomheter, befolkning og næringsliv tar i bruk løsningen.

Hvilket alternativ som får best uttelling på de prissatte effektene er også avhengig av hvilket potensiale man tror det enkelte alternativ klarer å hente ut med hensyn til implementeringstakt.

Tabell 8-6 Samlede resultater, nåverdier, mill. kroner

	0- alternativet	1a Altinn	1b Altinn+ videre- sending til flere	2 Altinn+ privat ene- leverandør	3 Altinn+flere private
<u>Nytte</u>					
Spart porto	2769	3269	3402	3325	3489
Spart papir, administrasjon mm.	2373	2802	2916	2850	2990
Spart merverdiavgift	1226	1448	1507	1472	1545
Spart skattekostnad	783	925	962	940	987
Sum samfunnsøkonomisk nytte	4699	5547	5774	5642	5921
<u>Kostnader</u>					
Investeringskostnader	250	80	86	62	63
Driftskostnader	1601	611	632	484	491
Forsendelsekostnader privat leverandør	773	0	497	568	514
Forsendelsekostnader Altinn	50	181	50	50	50
Merverdiavgift	437	132	226	223	210
Skattekostnad	447	148	208	188	181
Sum samfunnsøkonomisk kostnad	2684	889	1246	1130	1089

Tabell 8-6 angir de samlede resultatene i detaljert form. Investeringskostnadene er gjennomgående ganske lave sammenlignet med både driftskostnader og gevinstpotensialet. Gevinstene er nokså høye i forhold til kostnadene. Alle prissatte kostnader og gevinster oppstår i forvaltningen. Dette gjør at en betydelig del av gevinsten er knyttet til spart skattekostnad.

8.6 Oppsummering prissatte effekter

Når man kun ser på prissatte effekter er basisalternativet klart dårligere enn øvrige alternativer. Resten av alternativene ligger så nært hverandre at det er vanskelig å gi en rangering mellom dem basert på prissatte effekter. Netto nytte er svært avhengig av hvor raskt man klarer å ta i bruk løsningen i samfunnet.

9 Usikkerhetsanalyse

Vi har gjennomført usikkerhetsanalyser for grunnelementene som inngår i alternativene. Usikkerhetsanalysene er gjennomført i en workshop med Difi og Oslo Economics med følgende forutsetninger:

- Analysen dekker ikke større premissendringer
- Hendelser med liten sannsynlighet og store konsekvenser (ekstremhendelser) er ikke med

Gitt det tidlige stadiet i prosjektet har vi konsentrert oss om *estimatusikkerheten*, det vil si usikkerhet i rater, enhetspriser og mengder, som er inngår i grunnlag for nytte- og kostnadsestimater. Usikkerhetselementene modelleres gjennom et trepunktsestimat der vi angir vår forventningsverdi, gunstig/ optimistisk verdi og ugunstig pessimistisk verdi.

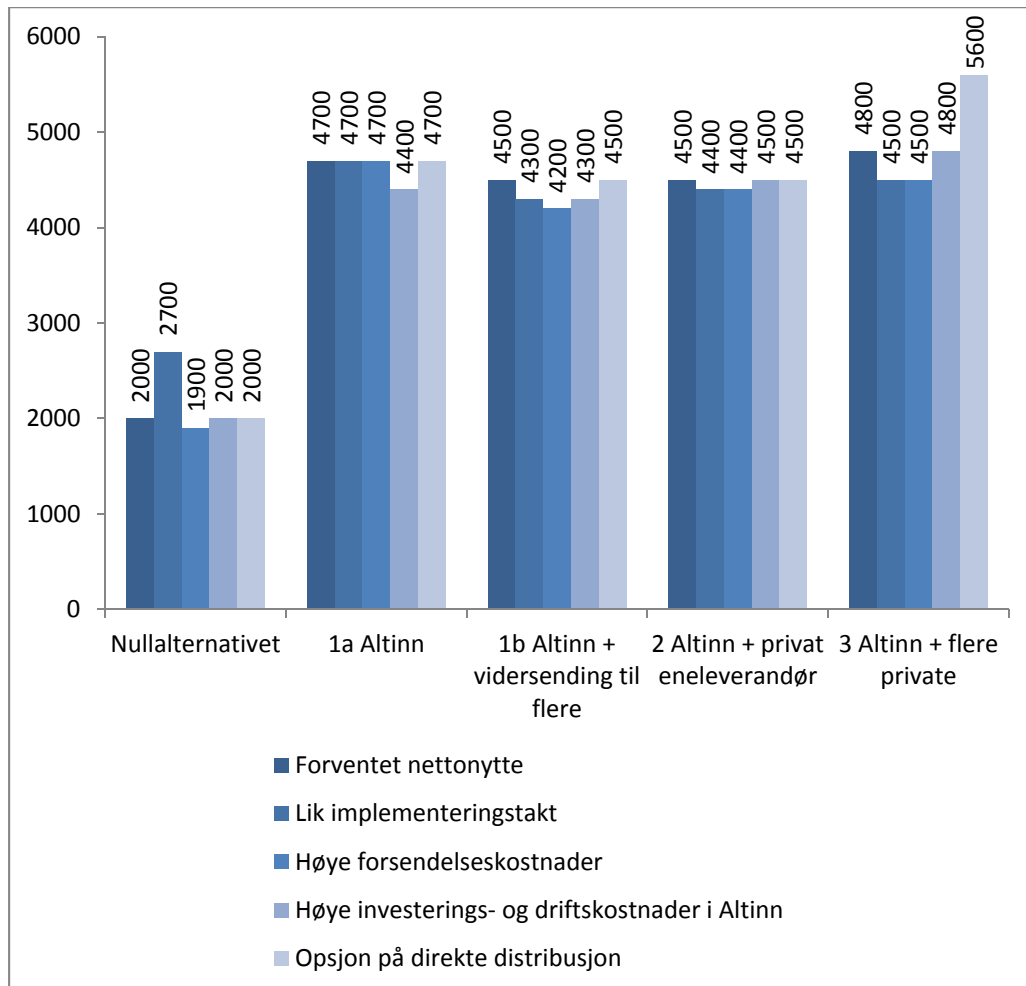
Usikkerhetsspenn og grunnlaget for usikkerhetsanalysen er dokumentert i vedlegg 2.

Arbeidet med grunnlagsdata har synliggjort vesentlig usikkerhet ved sentrale forhold i prosjektet. Dette er allerede illustrert gjennom i utfallsrommet ved ulike implementeringsrater i Figur 8-4. For å synliggjøre usikkerheten har vi gjennomført følsomhetsanalyser/sensitivitetsanalyser som tester om en anbefaling vil være robust dersom vi endrer sentrale forutsetninger:

- Implementeringsraten er en sentral usikkerhetsfaktor i analysen. Vi har beregnet netto nytte dersom implementeringsraten er lik i alle alternativer inkl. 0-alternativet. Vi har benyttet implementeringsraten fra alternativ 1a.
- Vi har funnet det usikkert hvordan forsendelseskostnadene hos private leverandører vil utvikle seg i analyseperioden. Derfor er det testet hvordan ugunstige/pessimistiske forsendelseskostnader slår ut på resultatene. De ugunstige transaksjonskostnadene avspeiler blant annet at det kan bli et høyere transaksjonsvolum i alternativ 1b og 3 på grunn av videresending av meldinger fra en meldingsboks til enn annen.
- Det kan påløpe store kostnadsøkninger i offentlige IKT-prosjekter. Vi har derfor testet hva som skjer hvis kostnadene i Altinn får et ugunstig/pessimistisk utfall. Vi har brukt ugunstige/pessimistiske kostnadsanslag for Altinn-alternativene 1a og 1b.

- Vi har også sett hvilket utslag opsjonen på direkte distribusjon fra virksomhetene får, jf. omtalen i kapittel 6.6. Dette er testet ved å flytte gevinstene i alternativ 3 ett år frem i tid.

Figur 9-1 Resultater av sensitivitetsanalysene, netto nytte mill. kroner



Tabell 9-1 Resultater av sensitivitetsanalysene, netto nytte mill. kroner

	Null- alternativet	1a Altinn	1b Altinn + videre- sending til flere	2 Altinn + privat ene- leverandør	3 Altinn + flere private
Forventet nettonytte	2000	4700	4500	4500	4800
Netto nytte ved lik implementeringstakt	2700	4700	4300	4400	4500
Netto nytte ved høye forsendelseskostnader	1900	4700	4200	4400	4500
Netto nytte ved høye investerings- og driftskostnader i Altinn	2000	4400	4300	4500	4800
Netto nytte ved opsjon på direkte distribusjon	2000	4700	4500	4500	5600

Figur 9-1 og

Tabell 9-1 viser resultatet av sensitivitetsanalysene:

- Ved like implementeringsrater vil alternativ 1a ha høyest netto nytte
- Ved høye forsendelseskostnader vil alternativ 1a ha høyest netto nytte
- Ved øvrige analyser vil alternativ 3 ha høyest netto nytt
- Man vil få en betydelig tilleggsgevinst ved å få store offentlige virksomheter raskt i gang med en digital meldingsboks

Sensitivitetsanalysene viser at ved å endre usikre forutsetninger for grunnlagsdata kan både alternativ 1a og alternativ 3 få høyest netto nytte. Differansen mellom alternativene er imidlertid i de fleste sensitivitetsanalysene forholdsvis liten.

Direktoratet for forvaltning og IKT

Det virker også som om implementeringsraten er den viktigste usikkerhetsfaktoren. Tiltak som stimulerer til rask utbredelse av løsningen vil derfor være viktig for å realisere gevinster av tiltaket.

Sensitivitetsanalysene bekrefter at usikkerheten knyttet til prissatte effekter er for stor til å rangere mellom alternativene 1a, 1b, 2 og 3.

10 Ikke-prissatte effekter

10.1 Metode for vurdering av ikke-prissatte effekter

De effektene som ikke prissettes i en samfunnsøkonomisk analyse vurderes i henhold til rammeverket for vurdering av ikke-verdsatte/ikke-prissatte effekter (den såkalte pluss-minus metoden). Analysen følger veileder i samfunnsøkonomiske analyser, inkludert rundskriv om kalkulasjonsrente og krav knyttet til Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer (KS1/KS2).

Tabell 10-1 Skala som benyttes for å vurdere ikke-prissatte effekter

Betydning:	Liten	Middels	Stor
Omfang:			
Stort positivt	+++	++++	+++++
Middels positivt	++	+++	++++
Lite positivt	+	++	+++
Intet	0	0	0
Lite negativt	-	--	---
Middels negativt	--	---	----
Stort negativt	---	----	-----

For lettere å følge vurderingen av de ikke-prissatte effektene forklarer vi her de tre begrepene som står sentralt ved bruk av denne metoden: Betydning, omfang og konsekvens.

- Det første trinnet i er å gjøre en vurdering av betydningen tiltaket antas å ha for samfunnet. I stedet for å sette et tallanslag, etablerer man et gitt antall kvalitative kategorier fra liten til stor betydning, og plasserer deretter det aktuelle objektet i riktig kategori. Vi har benyttet kategoriene: Liten – middels – stor. Vurderingen gjøres ut i fra betydningen tiltaksområdet har på den aktuelle effekten.

- Neste trinn i metoden er å vurdere graden av disse endringene, dvs. omfanget tiltaket antas å skape for samfunnsutviklingen. Vi har benyttet fem kategorier for betydning: Stort negativt omfang, negativt omfang, intet omfang, positivt omfang og stort positivt omfang.
- Med konsekvens menes her tiltakets virkninger for samfunnet sammenliknet med nullalternativet.

Vi har identifisert følgende ikke-prissatte effekter:

- Mer effektiv informasjonstilgang og -håndtering for mottakere av meldinger fra offentlig forvaltning
- Sikrere postdistribusjon enn i dag ved at meldinger distribueres riktigere
- Redusert miljøbelastning
- Mer helhetlig forvaltning
- Potensial for næringsutvikling
- Tilpasningskostnader, potensial for forsterkning av digitale klaseskiller

Nedenfor drøfter vi disse effektene nærmere.

10.2 Mer effektiv informasjonstilgang og –håndtering for mottakere

Mer effektiv informasjonstilgang og informasjonshåndtering for mottakere av meldinger fra offentlig forvaltning som følge av overgang fra fysisk til digital forsendelse utløses av ulike elementer:

- Raskere tilgang på informasjon ved at meldinger sendes digital i stedet for i fysisk post. Dette vil være en gevinst for alle mottakerne, både publikum, næringsliv og offentlige virksomheter.
- Økt tilgjengelighet ved at post og meldinger kan leses uavhengig av nærhet til fysisk postboks. Denne effekten vil kanskje særlig gjelde publikum som normalt har forholdt seg til en fysisk postkasse.
- Mer effektiv informasjonshåndtering i næringsliv og offentlige virksomheter ved at post og meldinger i større grad behandles digitalt eller direkte kobles mot fagsystemer. For offentlige virksomheter vil digital postboks med dyplinker til virksomhetenes

tjenester for eksempel kunne bidra til at brukerne i større grad leverer inn strukturert informasjon og digital informasjon, noe som vil spare tid knyttet til saksbehandling.

- For privatpersoner vil digital postboks gi bedre mulighet for å holde orden i mottatte post/meldinger fra forvaltningen gjennom at alt er mest mulig samlet og strukturert i et digitalt system.

Det er sentralt for samfunnet at infrastrukturen tilrettelegger for effektiv flyt av informasjon og informasjonshåndtering. Potensielt er det knyttet store tidsbesparelser til at post og meldinger flyter raskt og særlig til at de kan håndteres mest mulig digitalt. *Tiltaksområdets betydning for mer effektiv informasjonstilgang og -håndtering antas derfor å være stor.*

Omfanget av effekten antas å variere noe mellom de ulike alternativene sammenlignet med nullalternativet. Variasjonen er knyttet til i hvor stor grad og hvor fort digital post erstatter alminnelig post. Dette henger igjen sammen med hvilken løsning som velges, hvor tilrettelagt/brukervennlig de enkelte postboksene blir og hvor mange postbokser sluttbrukerne må forholde seg til. Dette er forhold som gjenspeiler seg i implementeringstakten. Implementeringstakten i de ulike alternativene er beskrevet i kapittel 8.3.

Sammenlignet med nullalternativet antas alle alternativene å gi høyere grad av digitale forsendelser. Omfanget av virkningen i de øvrige alternativene er bestemt av implementeringstakten, og det er denne som skiller alternativene fra hverandre. Det er antatt at alternativ 3 har raskest implementeringstakt. Dette alternativet vil således bidra til å realisere gevinster raskest. *Vi antar at effekten er stor positiv for alternativ 3 i forhold til nullalternativet, middels positiv for alternativ 1b, svakt middels positiv for 2a og liten positiv for 1a.*

En samlet vurdering av betydning og omfang av virkningen mer effektiv informasjonstilgang og -håndtering i de ulike alternativene gir følgende:

Tabell 10-2 Vurdering av virkningen mer effektiv informasjonstilgang og -håndtering i de ulike alternativene

Ikke prissatt virkning	1a i forhold til 0-alt.	1b i forhold til 0-alt.	2 i forhold til 0-alt.	3 i forhold til 0-alt.
------------------------	-------------------------	-------------------------	------------------------	------------------------

Mer effektiv informasjon-tilgang og -håndtering	+++	++++	+++(+)	+++++
---	-----	------	--------	-------

10.3 Sikrere postdistribusjon

Sikker postdistribusjon er knyttet til en rekke faktorer, blant annet sikkerhet i fysisk postombæring sammenlignet med digital distribusjon, systemsikkerhet i de ulike tekniske konseptene og sikkerhet i at informasjon blir formidlet på en riktig måte og at den faktisk blir lest av mottakeren.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt digital postdistribusjon er mer sikkert enn fysisk postombæring. Det er lang tradisjon for at fysisk postombæring vurderes som en tilstrekkelig sikker distribusjonsmåte, selv om det faktisk er muligheter for at det ikke er det. På samme måte kan vi legge til grunn at digital distribusjon må forholde seg til et akseptabelt sikkerhetsnivå, og at løsningene som velges tilfredsstillende sikkerhetsnivåene slik det defineres av myndighetene. Slik sett vil digital postdistribusjon gi lavere risiko for at post kommer på avveie.

Når det gjelder de ulike alternativene vil systemsikkerhet kunne variere avhengig av ulike faktorer. Å samle alle meldinger i en postboks kan være mer sårbart enn å spre meldinger i flere postbokser. På den annen side kan flere postbokser gjøre det mer sårbart for at uvedkommende får urettmessig tilgang til innhold. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere alternativene i forhold til denne sikkerhetsdimensjonen.

Sikker postdistribusjon betyr også at post og meldinger sendes på en «riktig» måte gitt innholdet i posten/meldingen. I dag sendes noe post med taushetsbelagt informasjon/vedtak og lignende i vanlig e-post, selv om dette ikke skal forekomme. Innføring av en sikker digital postboks-tjeneste vil sannsynligvis innebære at post som i dag sendes på en uautorisert måte flyttes over til den digitale postboksen. Sammenlignet med nullalternativene vil alle alternativene sannsynligvis innebære en forbedring på dette området.

Sikker postdistribusjon handler også om at posten blir lest av mottakeren. I den grad digital postdistribusjon fører til at færre åpner posten sin sammenlignet med fysisk postdistribusjon,

vil dette føre til et rettssikkerhetstap. Dersom innretningen av alternativene påvirker denne «åpningsgraden» vil dette ha betydning for omfanget av tapt rettssikkerhet.

Sikkerhet i postdistribusjon og i ulike digitale løsninger er et komplekst spørsmål. Vi har ikke gjennomført en sikkerhets- og sårbarhetsvurdering. Samlet sett har vi ikke tilstrekkelig informasjon om sikkerhet for å gjøre vurderinger av denne virkningen i de ulike alternativene.

10.4 Redusert miljøbelastning

Overgang fra papirbasert informasjon og fysisk postombæring til digital samhandling gir mindre bruk av papir og mindre bruk av transport. *Tiltaksområdets betydning for miljøbelastningen antas å være middels.*

Omfang av effekten er knyttet til i hvor stor grad papirbasert informasjon og fysisk postombæring erstattes av digital kommunikasjon i de ulike alternativene. I en dansk rapport fra 2009¹³ er det utredet miljømessig konsekvenser av å distribuere automatisk genererte dokumenter elektronisk i e-Boks-systemet i stedet for per alminnelig post. Resultatene viser at det er en klar fordel ved elektronisk distribusjon i forhold til alle typer av miljøbelastning, både globalt, regionale og med hensyn til det totale energiforbruket.

Når det gjelder omfang vil alle alternativene innebærer mer digital kommunikasjon enn nullalternativet. Kostnaden ved miljø er dels reflektert i kostnadene ved transport. Det betyr at sparte portoutgifter dels reflekteres denne gevinsten allerede. Omfanget av miljøeffekten synes å være liten positiv (dels fordi kostnaden er reflektert i de prissatte effektene). Det som skiller effektens utslag i de ulike alternativene er implementeringstakten. Basert på at kostnadene dels er reflektert og implementeringstakten, antar vi at omfanget av virkningen er middels positiv i alternativ 3, svak middels positiv i alternativ 1b og 2 samt svakt liten positiv i alternativ 1a.

En samlet vurdering av betydning og omfang av virkningen redusert miljøbelastning i de ulike alternativene gir følgende:

¹³ Environmental impacts from digital solutions as an alternative to conventional paper-based solutions. Final report. Anders Schmidt and Nanja Hedal Kløverpris, FORCE Technology. May 2009.

Tabell 10-3 Vurdering av virkningen redusert miljøbelastning i de ulike alternativene

Ikke prissatt virkning	1a i forhold til 0-alt.	1b i forhold til 0-alt.	2 i forhold til 0-alt.	3 i forhold til 0-alt.
Redusert miljøbelastning	++	++(+)	++(+)	+++

10.5 Mer helhetlig forvaltning

Helhetlig forvaltning innebærer at offentlig forvaltning i størst mulig grad fremstår som en samlet og koordinert aktør overfor innbyggere og næringsliv. Dette er forankret blant annet i Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap». På samme måte heter det i Regjeringens digitaliseringsprogram fra 2012 at det er et viktig mål at forvaltningen skal tilby helhetlige og brukervennlige digitale tjenester.

Tiltaksområdets betydning for helhetlig forvaltning antas å være middels.

Omfanget av effekten antas å variere noe mellom de ulike alternativene sammenlignet med nullalternativet. Nullalternativet fremstår som det alternativet som i minst grad gir inntrykk av en helhetlig forvaltning. Variasjonen mellom de øvrige alternativene er i hovedsak knyttet til hvor mange postbokser sluttbrukerne må forholde seg til for å lese post og meldinger fra forvaltningen. Alternativ 1a og 1b er de alternativene som best støtter oppunder målet om en bedre offentlig forvaltning vurdert på denne måten. I 1b vil man i tillegg kunne samordne post fra offentlig med post fra private aktører (for eksempel strømleverandører o.l.). Omfanget av effekten antas derfor størst i disse alternativene (stort positivt omfang). Alternativ 2 og 3 gir også denne effekten dersom det er meldingsutveksling mellom de ulike aktørene. Uten meldingsutveksling antas omfanget av effekten å være liten positiv. Dersom meldingsutveksling skjer øker omfanget av effekten, til samme nivå som alternativ 1a og 1b. I tabellen er dette markert med parentes rundt de aktuelle plusstegnene.

En samlet vurdering av betydning og omfang av virkningen mer helhetlig forvaltning i de ulike alternativene gir følgende:

Tabell 10-4 Vurdering av virkningen mer helhetlig forvaltning i de ulike alternativene

Ikke prissatt virkning	1a i forhold til 0-alt.	1b i forhold til 0-alt.	2 i forhold til 0-alt.	3 i forhold til 0-alt.
Mer helhetlig forvaltning	++(+)	+++	+(++)	+(++)

10.6 Potensial for næringsutvikling

Potensial for næringsutvikling er knyttet til at overgang til digital utvikling i samfunnet bidrar til å stimulere teknologiutvikling derigjennom næringsutvikling.

Tiltaksområdets betydning for næringsutvikling antas å være liten.

Omfang av effekten er knyttet til i hvor stor grad de ulike alternativene antas å stimulere til næringsutvikling innenfor IKT-næringen. I samfunnsøkonomisk forstand er det næringsutvikling i Norge som eventuelt har betydning. Generelt sett vil alle alternativene, også nullalternativet innebære leveranser til ulike deler av infrastrukturen. Likevel er det grunn til å tro at de alternativene som innebærer en eller annen form for konkurranse eller leverandørmangfold også innenfor leverandørene av postboks tjenester stimulere næringsutvikling i større grad enn rene monopoler. *Størst grad av mangfold finnes i nullalternativet samt alternativene 1b og 3. Vi antar at omfanget av effekten i disse alternativene er middels positivt (det vil si også i nullalternativet). Med andre ord skiller ikke alternativ 1b og 3 seg fra nullalternativet. Alternativ 1a og 2 synes svakere enn nullalternativet på dette området (middels negativ), og alternativ 1a svakest (stort negativt).*

En samlet vurdering av betydning og omfang av virkningen potensial for næringsutvikling i de ulike alternativene gir følgende:

Tabell 10-5 Vurdering av virkningen potensial for næringsutvikling i de ulike alternativene

Ikke prissatt virkning	1a i forhold til 0-alt.	1b i forhold til 0-alt.	2 i forhold til 0-alt.	3 i forhold til 0-alt.
Potensial for	---	0	--	0

næringsutvikling				
------------------	--	--	--	--

10.7 Tilpasningskostnader og fare for forsterket digital ekskludering

Overgangen fra papirbasert kommunikasjon til digital kommunikasjon kan innebære overgangskostnader for mottakerne av post og meldinger fra forvaltningen. For mange mottakere vil overgangen være uproblematisk. Dette gjelder næringsvirksomhet og offentlige virksomheter som i stor grad er vant med å jobbe digitalt. Det samme gjelder en stor del av befolkningen som er vant med digitale verktøy og kommunikasjonsmåter.

Deler av befolkningen har imidlertid svakere digital kompetanse eller av ulike årsaker ikke tilgang til PC eller nett. Slike forskjeller i samfunnet har etter hvert fått betegnelsen digitale klasseskiller eller digital ekskludering. Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) «Eit informasjonsamfunn for alle» refereres det til Soria Moria-erklæringens uttalte ambisjon om å gjøre Norge til en ledende kunnskaps- og IKT- nasjon, og at regjeringen ønsker å bruke IKT aktivt til å redusere forskjellene i samfunnet. Imidlertid antas det at tiltaket i seg selv ikke vil skape nye skiller, men i verste fall eventuelt bidra til å opprettholde disse. *Tiltaksområdets betydning for digital ekskludering antas derfor å være liten.*

Omfanget av effekten er i hovedsak knyttet til i forhold som ligger utenfor tiltakene. I forhold til nullalternativet vil alle alternativene fremstå som mer strukturerte og koordinerte fra statlig hold. Dette kan bidra til å redusere tilpasningskostnader og legger i større grad til rette for tiltak som kan avhjelpe problemet. Vi antar at det er lite som skiller alternativene fra hverandre, men at alternativene som fremstår med færrest postbokser letter implementeringen for de som potensielt kan falle utenfor. *Alternativene 1a og 1b fremstår derfor som de beste målt etter denne effekten sammenlignet med 0-alternativet (stor positiv effekt). Alternativ 1 b vil igjen ha muligheten for å samle all post fra forvaltningen sammen med post fra private aktører. Alternativ 2 og 3 oppnår den samme effekten ved meldingsutveksling, men ikke ellers. Dette er markert ved at noen av plusstegnene er satt i parentes.*

En samlet vurdering av betydning og omfang av virkningen tilpasningskostnader og fare for forsterket digitalt klasseskiller i de ulike alternativene gir følgende:

Tabell 10-6 Vurdering av virkningen tilpasningskostnader og forsterket digital ekskludering i de ulike alternativene

Ikke prissatt virkning	1a i forhold til 0-alt.	1b i forhold til 0-alt.	2 i forhold til 0-alt.	3 i forhold til 0-alt.
Tilpasningskostnader og fare for økt digitalt klaseskille	++(+)	+++	+(++)	+(++)

10.8 Oppsummering av ikke prissatte effekter.

I Tabell 10-7 har vi oppsummert vurderingene av de identifiserte ikke prissatte effektene i de ulike alternativene.

Tabell 10-7 Oppsummering av ikke-prissatte virkninger i de ulike alternativene

Ikke prissatt virkning	1a i forhold til 0-alt.	1b i forhold til 0-alt.	2 i forhold til 0-alt.	3 i forhold til 0-alt.
Mer effektiv informasjon-tilgang og – håndtering	+++	++++	+++(+)	+++++
Sikrere postdistribusjon	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert
Redusert miljøbelastning	++	++(+)	++(+)	+++
Mer helhetlig forvaltning	++(+)	+++	+(++)	+(++)
Potensial for	---	0	--	0

Direktoratet for forvaltning og IKT

næringsutvikling				
Tilpasnings- kostnader og fare for økt digitalt klaseskille	++(+)	+++	+(++)	+(++)

Samlet sett fremstår alternativ 1b som det beste vurdert ut i fra de ikke-prissatte effektene, men det er små forskjeller på alternativ 1b og 3. Det er også vanskelig å skille mellom alternativ 1a og 2.

11 Konsekvenser for kostnader ved tradisjonell postombæring

Ordningen med statlig kjøp av posttjenester kan redusere potensialet for besparelser ved økt digital postdistribusjon

I utgangspunktet er reduserte portokostnader for det offentlige en besparelse. Det finnes imidlertid en ordning under Samferdselsdepartementet for statlig kjøp av posttjenester som gjør at reduserte portoutgifter for det offentlige kan føre til økte utgifter til såkalt statlig kjøp av posttjenester.

Posten utfører leveringspliktige posttjenester i henhold til kravene i Postens konsesjon. Plikten innebærer seks dagers postomdeling i hele landet og krav om levering over natten for A-post. En del av tjenestene er ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme og Posten kompenseres for å produsere de ulønnsomme tjenestene gjennom en ordning der Samferdselsdepartementet kjøper posttjenester (statlig kjøp-ordningen).¹⁴

Ifølge Posten kjøper offentlige virksomheter porto for til sammen ca. 1 milliard kroner per år. En vridning av postdistribusjonen i offentlige sektor fra fysisk til digital post vil føre til reduserte portoinntekter for Posten. En stor del av kostnadene med fysisk omdeling av post er faste. Det innebærer at et bortfall av inntekter ikke uten videre kan dekkes av kostnadskutt. Posten har over lang tid effektivisert produksjonen av posttjenester. Erfaringer fra effektiviseringsprosesser i Posten har vist det er mulig å kutte kostnadene med rundt en tredjedel av volumfallet. Hvis redusert etterspørsel etter brevporto fra offentlige virksomheter gir et inntektsbortfall på 100 millioner kroner for Posten, kan kostnadene i postomdelingen antas å bli kuttet med om lag en tredjedel av dette. Posten får altså et nettotap på ca. to tredjedeler av 100 millioner kroner.

Staten har de siste årene kompensert Posten med statlig kjøp av posttjenester for flere hundre millioner kroner årlig. Det er grunn til å forvente at Postens inntekter fra de leveringspliktige tjenestene vil reduseres ytterligere i fremtiden. Dersom omfanget av Postens leveringspliktige

¹⁴ For en mer detaljert gjennomgang av statlig kjøp-ordningen, se Oslo Economics (2010): *Leveringsplikt på postområdet*, Oslo Economics rapport 2010-05 på oppdrag fra Samferdselsdepartementet

tjenestene ikke reduseres, vil behovet for statlig kjøp øke i takt med fremtidige inntektsreduksjoner.

Tabell 11-1 Virkninger for statlig kjøp av posttjenester, gitt uendret servicenivå, nettonåverdier, mill. kroner

	Null- alternativet	1a Altinn	1b Altinn + videre- sending til flere	2 Altinn + privat ene- leverandør	3 Altinn + flere private
Netto nytte	2000	4700	4500	4500	4800
Konsekvenser statlig kjøp av posttjenester	1800	2200	2300	2200	2300
Netto nytte etter statlig kjøp av posttjenester	200	2500	2300	2300	2500

Tabell 11-1 viser at en betydelig del av den beregnede samfunnsøkonomiske gevinsten er avhengig av at Postens tjenestetilbud blir redusert. Gitt den implementeringstakten vi har lagt til grunn, er nettonåverdi av økt statlig kjøp om lag 2 mrd. kroner.

Hvis man ser på årlig konsekvens, er det beregnet at det statlige kjøpet i 2023 vil være ca. 400 mill. kroner høyere enn i dag.

Etter vår vurdering vil ikke konsekvensene for tradisjonell postombæring ha betydning for rangeringen av alternativene.

12 Fordelingseffekter

Investerings- og driftskostnadene knyttet til implementering og drift av digital postpostdistribusjon bæres av staten og finansieres ved skattefinansiering. Dette gjelder for alle alternativene (også nullalternativet).

Skattefinansiering vil alltid ha fordelingseffekter. Årsaken er at noen betaler mer skatt enn andre, samtidig som de som betaler mest skatt ikke nødvendigvis er de som har størst nytte av de godene som samfunnet tilbyr.

I teorien kan det diskuteres om enkelte grupper i samfunnet vil ha mindre nytte av digital postboks enn andre. De aller fleste innbyggerne i Norge og samfunnet som helhet vil imidlertid ha nytte av effektiv samhandling mellom offentlig forvaltning, privat næringsliv og innbyggerne. Det er likevel en mulighet for at ikke alle vil kunne nytte seg av muligheten. Mulighet og evne til å ta i bruk digitale løsninger avhenger for eksempel av geografiske og demografiske faktorer. Innføring av digital postboks kan bidra til å forsterke allerede eksisterende digitale forskjeller i samfunnet. Det er imidlertid mulig å iverksette tiltak som kan avhjelpe dette problemet.

Med bakgrunn i at skattefinansiering er en akseptert form for finansiering av kollektive goder, og fordi det ikke er noen forskjell mellom alternativene når det gjelder finansiering, vurderes likevel ikke fordelingseffektene å være av betydning for valget mellom alternativene.

Den økende bruken av digital meldingsutveksling påvirker omfanget av tradisjonell postombæring. Vi viser til egen drøfting av dette.

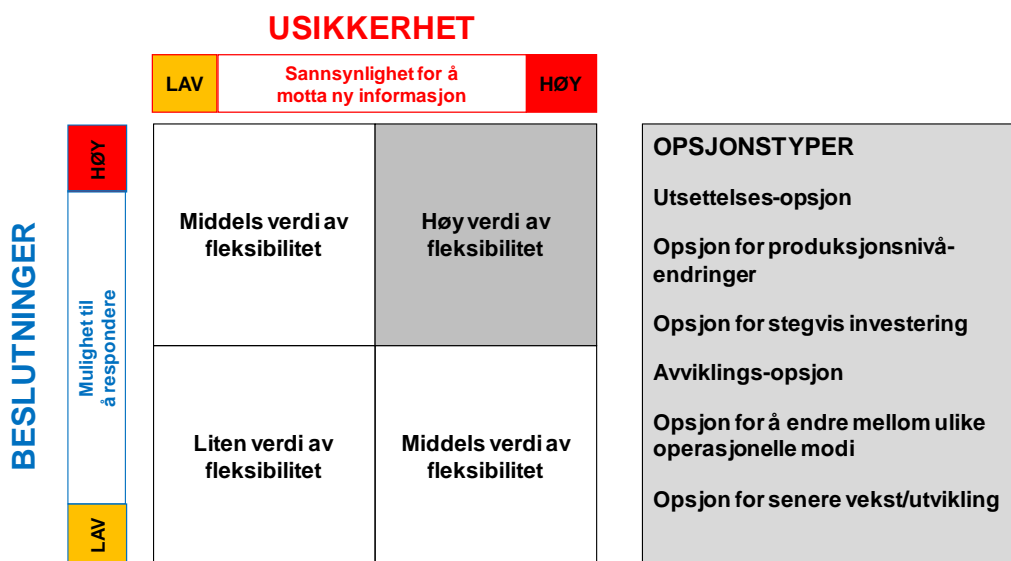
13 Realopsjoner

En type gevinster er knyttet til hvor fleksibel løsningen er i forhold til å gjøre endringer i fremtiden. Valgmulighetene gir en opsjon til å velge i fremtiden, derav uttrykket realopsjon. Verdien av realopsjoner avhenger av tre forhold:

1. At det er usikkerhet knyttet til sentrale forhold i prosjektet
2. At denne usikkerheten vil avklares etter hvert
3. At det er mulig å respondere adekvat når usikkerheten er avklart

Når usikkerheten er stor og denne usikkerheten vil avklares etter hvert, vil den samfunnsøkonomiske verdien av fleksibilitet til å kunne respondere være stor. Når usikkerheten er liten og/eller usikkerheten ikke vil avklares, vil den samfunnsøkonomiske verdien av å kunne respondere være av mindre verdi. Dette er illustrert i Figur 13-1, sammen med en rekke ulike opsjonstyper.

Figur 13-1 Oversikt over ulike typer realopsjoner



Kilde: Terramar/Oslo Economics

Sannsynlighet for å motta ny informasjon

Verdien av en utsettelsesopsjon vil i dette prosjektet være av en viss betydning, fordi det er sannsynlig at ny informasjon om sentrale forhold ved prosjektet vil komme de nærmeste årene. For det første vil flere offentlige virksomheter gjøre seg erfaringer fra bruk av digitale løsninger for postdistribusjon som tilbys i markedet (Digipost og e-boks). Det vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for å vurdere fordeler og ulemper med private løsninger. For det andre vil det i fremtiden finnes mer informasjon om kostnader og risiko knyttet til å utarbeide en digital postdistribusjon på Altinn-plattformen.

Det er derfor ikke usannsynlig at ny informasjon medfører en endring av rangeringen av alternativene.

Muligheten til å respondere

Siden markedet for sikker digital postdistribusjon er i støpeskjeen, kan enkelte av alternativene innebærer veivalg det er vanskelig å reversere. Det innebærer blant annet at det kan være vanskelig å respondere på mulige utviklingstrekk.

Hvis det inngås en eneleverandøravtale med én privat aktør (Digipost/e-boks) eller én offentlig aktør (Altinn) i en lengre tidsperiode, kan det tenkes at markedet utviklet seg i en negativ retning sett fra offentlige virksomheters synspunkt. Flere utviklingstrekk kan være negative for offentlige virksomheter. For det første kan det tenkes at offentlige virksomheter i realiteten ikke kan bytte leverandør, fordi byttekostnadene blir for store. Det kan hindre utnyttelse av nye, mer egnede løsninger i fremtiden. For det andre kan det tenkes at markedet har blitt monopolisert slik og at det ikke finnes andre aktuelle alternativer til den eksisterende leverandøren. Det kan gi dyre og dårlige tjenester i fremtiden. For det tredje kan det tenkes at andre leverandører i markedet har utviklet løsninger som ikke er tilpasset offentlige virksomhets behov. En slik utvikling kan tilsi at det offentlige ikke får ta del i den innovasjon og produktutvikling som skjer i markedet.

14 Anskaffelsesstrategi

Overgang fra fysisk til digital postdistribusjon i offentlig sektor vil kreve anskaffelser fra markedet i en eller annen form. Også i alternativet der all digital postdistribusjonen fra offentlige virksomheter skjer i egenregi (gjennom Altinn-plattformen (alternativ 1a)), må konsulenttjenester til arkitektur, driftstjenester, tekniske løsninger og lignende sannsynligvis anskaffes i markedet.

Analysen av anskaffelsesstrategi er i dette kapitlet gjort på et overordnet nivå. Vi har forsøkt å synliggjøre hvilke forhold det er viktig å være oppmerksom på når anskaffelsen skal skje. Vi har ikke gjort spesifikke analyser av aktuelle anskaffelsesstrategier for hvert enkelt alternativ, fordi det per i dag er for stor usikkerhet om de ulike alternativene til at en konkret vurdering er hensiktsmessig.

I markedsanalysen i kapittel 5 redegjorde vi for sammenhengen mellom hvordan kravspesifikasjonen utformes i den aktuelle anskaffelsen og hvilke leverandører som kan tilby den etterspurte leveransen. Veivalg på sentrale områder kan ha stor betydning for hvilke leverandører som kan tilby tjenester og hvor sterk konkurransen blir:

- standardprodukt vs. skreddersøm
- totalpakke vs. enkeltkomponenter
- grad av sikkerhet
- proprietære vs. ikke-proprietære løsninger
- valg av kontraktsform

Jo mindre spesifisert kravet til anskaffelsen er, jo flere aktører kan potensielt delta i anbudskonkurransen. Isolert sett kan derfor konkurransen bli sterkere, jo mindre spesifikk kravspesifikasjonen er. På den annen side kan uklarhet rundt kravene til leveransen gjøre at leverandører tilbyr løsninger som er vesentlig forskjellig og vanskelig å vurdere opp mot hverandre. Med anbudskonkurranse er det normalt ikke nødvendig med mer enn to potensielle leverandører for å oppnå velfungerende konkurranse.¹⁵ Vår vurdering er derfor at det er

¹⁵ Følger av standard økonomisk teori, ofte omtalt som Bertrand-konkurranse.

viktigere at anskaffelsen utformes klart og på en måte som gjør det enkelt å vurdere ulike tilbud opp mot hverandre enn at den utformes på en måte som gjør at flest mulig aktører kan tilby sine tjenester.

Markedet for sikker digital postdistribusjon er som nevnt i støpeskjeen og det er derfor viktig at det offentlige ikke gjør valg i anskaffelsen som påvirker markedet negativt. Det er en viss fare for at det kan skje. Markedet for digital postdistribusjon er kjennetegnet av såkalte positive nettverkseffekter. En nettverkseffekt er en karakteristikk som gjør at et gode eller en tjeneste har en økt verdi for en potensiell kunde avhengig av antallet andre kunder som også eier eller bruker godet eller tjenesten. Denne type effekt gjør at leverandører med mange brukere har et konkurransefortrinn sammenlignet med leverandører med få brukere. Hvis det offentlige inngår en eneleverandøravtale med lang varighet, kan dette gi den aktuelle leverandøren et sterkt fortrinn i senere anskaffelser. For det første kan signalverdien av å være eneleverandør for offentlig sektor være en brekkstang for å få nye kunder og brukere. Det kan gi den prefererte leverandøren et fortrinn også i den private delen av markedet for digital postdistribusjon. Hvis en mulig eneleverandør, ved hjelp av avtale med det offentlige, opparbeider seg et større antall kunder/brukere enn konkurrentene, kan nettverkseffekten for det andre gjøre det vanskelig eller umulig å konkurrere mot den dominerende leverandøren i senere anbudsrunder. Vi anbefaler derfor at anskaffelsen utformes slik at konkurransen på lang sikt ivaretas. Det kan blant annet tilsi at avtalene ikke bør ha for lang varighet.

Når det gjelder anskaffelsesformen, altså om tjenesten skal kjøpes inn samlet for hele offentlig sektor fra en aktør, fra to eller flere leverandører eller gjennom enkeltkjøp der hver virksomhet anskaffer tjenesten på egen hånd, er det fordeler og ulemper med de ulike løsningene.

Kjøp fra én leverandør vil innebære en leveranse med stort volum og en avtale av stor strategisk betydning for den valgte leverandøren. Anskaffelse på denne måten vil derfor trolig gi best betingelser og det vil gi relativt lave transaksjonskostnader for hver enkelt offentlig virksomhet. På lang sikt kan imidlertid denne anskaffelsesformen som nevnt svekke konkurransen i markedet, fordi den valgte leverandøren kan få en dominerende posisjon som er skadelig.

Kjøp fra flere leverandører gjør at hver enkelt offentlig virksomhet kan velge mellom aktørene det er inngått avtale med. Sammenlignet med kjøp fra én leverandør vil kjøp fra flere

aktører trolig gi dårligere betingelser. På lengre sikt vil trolig konkurransen være bedre med bruk av flere leverandører, fordi det sikrer at flere aktører tilbyr den aktuelle tjenesten.

Det er også mulig at den enkelte offentlige virksomhet anskaffer tjenester for sikker digital post på egen hånd (enkeltkjøp). Enkeltkjøp innebærer at den enkelte oppdragsgiver selv må gå gjennom hele anskaffelsesprosessen hver gang den skal kjøpe noe. På kort sikt vil konkurransen om hver enkelt anskaffelse trolig bli mindre hard, siden verdien av hvert enkelt innkjøp vil være betydelig mindre enn verdien av en samlet anskaffelse for hele offentlig sektor. I tillegg må hver enkelt offentlig virksomhet anskaffe tjenesten med de transaksjonskostnadene det innebærer. På lang sikt kan enkeltkjøp bidra til å utvikle et velfungerende marked, siden flere leverandører kan finne en plass i markedet.

15 Samlet vurdering

15.1 Samlet vurdering markedsanalyse

Offentlige brev og meldinger kan i dag distribueres digitalt på mange ulike måter, og det finnes et vidt spekter av aktører som tilbyr aktuelle digitale løsninger. Hvilke løsninger som er aktuelle, og hvilke leverandører som kan tilby løsningene, avhenger av hvilke krav som stilles i anskaffelsen og hvilken anskaffelsesstrategi som velges. Markedet som det offentlige kan foreta sitt innkjøp i avhenger derfor av hvordan kravspesifikasjonen utformes og valg av anskaffelsesstrategi.

Markedet for digital postdistribusjon er i støpeskjeen og postforsendelser fra det offentlige utgjør er en strategisk viktig del av markedet. Hvordan det offentlige kjøper løsninger for digital post er viktig både fordi offentlige forsendelser utgjør en stor del av totalvolumet i markedet og derigjennom kan påvirke utviklingen i markedet, og fordi de veivalgene det offentlige gjør kan ha stor betydning for hvordan private virksomheter vil kjøpe inn digitale posttjenester.

Markedet for digital post er dessuten kjennetegnet av nettverkseffekter, det vil si at en tjeneste har en økt verdi for en kunde avhengig av antallet andre kunder som bruker tjenesten. Denne type effekt gjør at leverandører med mange brukere har et konkurransefortrinn sammenlignet med leverandører med få brukere. Hvis det offentlige inngår en eneleverandøravtale med lang varighet, kan dette gi den aktuelle leverandøren et sterkt fortrinn i senere anskaffelser som kan skade konkurransen.

Prisen på tjenestene som tilbys i markedet i dag varierer fra leverandør til leverandør. Det går et skille mellom de kommersielle aktørene som i dag tilbyr et standardisert produkt for sikker digital postdistribusjon (Digipost og e-boks) og andre kommersielle leverandører. I tillegg går det et skille mellom et tilbud fra kommersielle aktører og tilbud fra offentlige aktører (Altinn).

Digipost og e-boks opererer med en betalingsmodell hvor den som sender meldinger betaler en stykkpris per melding pluss en betaling per virksomhet for tilknytning. Ved kjøp av sikker digital postdistribusjon fra andre kommersielle leverandører kan ulike betalingsmodeller være aktuelle, både fastpris, stykkpris eller kombinasjoner. Bruk av Altinn innebærer at man ikke kjøper inn en ferdig tjeneste fra markedet, men at de nødvendige løsningene utvikles på Altinn-plattformen. Hvordan kostnadene ved å utvikle og drifte nødvendige løsninger skal

dekkes er et uavklart spørsmål. Én mulighet er at kostnadene dekkes over statsbudsjettet. I dag bygger Altinn imidlertid på en modell der tjenesteeierne betaler for bruken av tjenestene. En annen mulighet er derfor at alle nye offentlige virksomheter som knytter seg til Altinn enten betaler en fast årlig avgift eller en avgift basert på antall forsendelser.

Når det gjelder anskaffelsesformen, altså om tjenesten skal kjøpes inn samlet for hele offentlig sektor fra en aktør, fra to eller flere leverandører eller gjennom enkeltkjøp der hver virksomhet anskaffer tjenesten på egen hånd, er det fordeler og ulemper med de ulike løsningene.

Kjøp fra én leverandør vil innebære en leveranse med stort volum og en avtale av stor strategisk betydning for den valgte leverandøren. Anskaffelse på denne måten vil derfor trolig gi best betingelser og det vil gi relativt lave transaksjonskostnader for hver enkelt offentlig virksomhet. På lang sikt kan imidlertid denne anskaffelsesformen svekke konkurransen i markedet, fordi den valgte leverandøren kan få en dominerende posisjon som er skadelig.

Kjøp fra flere leverandører vil trolig gi dårligere betingelser enn kjøp fra én leverandør. På lengre sikt vil trolig konkurransen være bedre med bruk av flere leverandører, fordi det sikrer at flere aktører tilbyr den aktuelle tjenesten.

Det er også mulig at den enkelte offentlige virksomhet anskaffer tjenester for sikker digital post på egen hånd (enkeltkjøp). Betingelsene ved denne anskaffelsesformen vil være dårligere enn ved samordnet kjøp, fordi verdien av hvert enkelt kjøp er mindre. I tillegg må hver enkelt offentlig virksomhet anskaffe tjenesten med de transaksjonskostnadene det innebærer. På lang sikt kan enkeltkjøp imidlertid bidra til å utvikle et velfungerende marked, siden flere leverandører kan finne en plass i markedet.

15.2 Samlet vurdering samfunnsøkonomisk analyse

Tabell 15-1 Sammendrag av samfunnsøkonomisk analyse

	Null- alternativet	1a Altinn	1b Altinn+ videre- sending til flere	2 Altinn+ privat ene-leverandør	3 Altinn+ flere private
Investerings-kostnader, ikke neddiskontert	280	80	90	70	70

Direktoratet for forvaltning og IKT

Årlige driftskostnader	200	70	70	60	60
Vurdering kostnader	Alle alternativene medfører relativt store driftskostnader i forhold til investeringskostnadene.				
Netto nåverdi	2000	4700	4500	4500	4800
Utfallsrom nettonåverdi med ulike implementeringsrater	800 - 3200	3000 - 6300	2900 - 6100	3000 - 6000	3200 - 6500
Vurdering netto nåverdi	Nullalternativet er klart dårligere enn øvrige alternativ. Resten av alternativene ligger så nærme hverandre at det er vanskelig å gi en rangering mellom dem basert på prissatte effekter. Det store utfallsrommet synliggjør at total gevinst er avhengig av hvor raskt man får utberedt en digital meldingsboks.				
Sensitivitets- og usikkerhetsanalyser	Sentrale grunnlagsdata har stor estimatusikkerhet. Ved å endre usikre forutsetninger for grunnlagsdata kan både alternativ 1a og alternativ 3 få høyest netto nytte.				
Effektiv informasjonstilgang og -håndtering	0	+++	++++	+++(+)	+++++
Redusert miljøbelastning	0	++	++(+)	++(+)	+++
Helhetlig forvaltning	0	++(+)	+++	+(++)	+(++)
Potensial for næringsutvikling	0	---	0	--	0
Tilpasningskostnader og fare for økt digitalt klaseskille	0	++(+)	+++	+(++)	+(++)
Vurdering ikke-prissatte effekter	Alternativ 1b kommer best ut på de ikke-prissatte effektene, men det er små forskjeller på alternativ 1b og 3. Det er også vanskelig å skille mellom alternativ 1a og 2.				
Konsekvenser for tradisjonell postombæring	En betydelig del av den beregnede samfunnsøkonomiske gevinsten er avhengig av at Postens tjenestetilbud blir redusert. Dette gjelder i alle alternativene og har ikke betydning for rangeringen.				
Fordelingseffekter	Den viktigste fordelingseffekten er knyttet til fordeling av skattebyrden. Vi har imidlertid ikke identifisert fordelingseffekter som er av betydning for valget mellom alternativene.				
Realopsjoner	Det kan lønne seg å utsette beslutningen i påvente av erfaring om bruk av digitale løsninger og om kostnader og risiko på Altinn-plattformen. Ved å knytte seg til én privat leverandør kan markedet monopoliseres og man mister muligheten til å reversere beslutningen om valg av løsning.				
Rangering basert på samfunnsøkonomisk analyse	5.	3.	1.	3.	1.

Tabell 15-1 viser at alle alternativer er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Årsaken er et stort gevinstpotensial for offentlige virksomheter ved spart porto, papir, konvolutter og intern administrasjon. Uavhengig av hvilket alternativ man velger vil den sentrale faktoren at man oppnår rask ibruktakelse av en sikker digital postboks.

Den samfunnsøkonomiske analysen gir ikke grunnlag for en klar rangering mellom de alternativene, utover at basisalternativet er å fraråde. Ved vektlegging av prissatte effekter og realopsjoner vil alternativ 3 være rangert først. En vektlegging av ikke-prissatte effekter gjør at alternativ 1b vil være rangert først. Det at alternativene kommer så likt ut har antakelig sammenheng med at alternativene er nokså likt spesifisert.

I den samlede samfunnsøkonomiske vurderingen må man også vurdere løsningens fleksibilitet og til å møte den usikkerhet vi i dag står overfor, og muligheten til å skape effektiv konkurranse som kan bidra til å gi bedre løsninger for virksomheter og brukere over tid.

16 Anbefaling

Den samfunnsøkonomiske analysen av sikker digital postboks-tjeneste viser at det er store nyttegevinster ved at det offentlige erstatter fysisk distribusjon av brev og meldinger med sikker digital postdistribusjon. Nyttene fremkommer primært gjennom reduserte portokostnader i offentlige virksomheter og tidskostnader ved håndtering av fysiske brev i samfunnet.

En rask overgang til digitale distribusjonsløsninger er effektivt for samfunnet. Nullalternativet, som innebærer at det *ikke* gjøres tiltak for å fremskynde utviklingen, er derfor det minst lønnsomme alternativet for samfunnet. Vi har vurdert fire tiltak som kan gi offentlig sektor et styrket tilbud om sikker digital postdistribusjon. Tiltakene omfatter bruk av Altinn og bruk av kommersielle aktører i forskjellige kombinasjoner. Det er ingen vesentlig forskjell på de fire alternativene når de prissatte og ikke-prissatte virkningene vurderes samlet, basert på den informasjonen som har vært tilgjengelig for prosjektet.

Markedet for sikker digital postdistribusjon er i støpeskjeen og det er derfor viktig at det offentlige ikke gjør valg som kan påvirke markedet negativt. Alternativ 3, hvor det legges opp til å bruke én kommersiell meldingsformidler i tillegg til Altinn samt at det legges til rette for at flere leverandører av sikker digital postboks-tjeneste kan tilby sine tjenester, er tiltaket som i størst grad legger til rette for en sunn markedsutvikling. Vi anbefaler derfor at alternativ 3 velges. Denne anbefalingen er også i tråd med vurderingene som ble gjort i Difi-rapporten *En felles meldingsboks*, hvor bruk av Altinn i kombinasjon med kommersielle leverandører ble fremhevet som den prefererte løsningen.

VEDLEGG 1 Funksjonell beskrivelse

Difi har utarbeidet en beskrivelse av funksjonelle behov (versjon 0.6).

V1.1 Overordnede konseptuelle beskrivelse

Offentlige virksomheter skal på en effektiv og sikker måte kunne sende meldinger som skal til innbyggere og organisasjoner til en felles digital postsentral. Postsentralen skal ha gode system som ivaretar meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Postsentralen skal tilby mottakerne av meldingene effektiv og sikker tilgang til sine meldinger gjennom digitale postbokser. Postsentralen skal kunne varsle postbokseiere på SMS eller egen e-postadresse om nye meldinger i deres sikre digitale postboks. Postbokseier kan etter eget ønske slette mottatte meldinger eller la disse bli liggende lagret i postboksen. Postbokseier bør også kunne lagre mottatte meldinger/dokument på egen pc, server eller annen plattform og kunne skrive ut digitale dokument som er egnet for utskrift. Postsentralen skal kunne gi offentlige virksomheter digital kvittering på om meldinger de har sendt er levert, åpnet eller eventuelt videresendt (dersom det i fremtiden blir mulig). Det kan være ønskelig at postsentralen også kan tilby postbokseiere som skal sende meldinger til offentlige virksomheter en mulighet til å gjøre det på en sikker måte.

Den funksjonelle beskrivelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1.

SDP	Forkortelse for den konseptuelle tjenesten: Sikkert digitalt postsentral med sikre digitale postbokser.
Melding	Et eller flere digitale dokument som oversendes gjennom digital transport fra en avsender til et mottakersted der det blir tilgjengelig for mottaker.
Digitalt dokument	En logisk avgrenset informasjonsmengde som er tilgjengelig digitalt. (Merk forskjellen på papirdokument og digitalt dokument. Mens et uredigerbart PDF-dokument ofte tilsvare et papirdokument vil f.eks. et regneark til videre bearbeiding kun være et digitalt dokument)
Filformat	Hvordan et digitalt dokument er kodet for lagring og oversending.
Sikker oversending	En oversending av meldinger mellom to parter som ivaretar

av meldinger	meldingens konfidensialitet og integritet
Sikker tilgang til meldinger	En tilgang til lagrede meldinger som ivaretar meldingens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet
Offentlig virksomhet	Statlige forvaltningsorgan, kommuner og fylkeskommuner
Innbyggere	Fysiske personer som er registrert i det norske Folkeregisteret med fødselsnummer (eller kanskje D-nummer. Siste ledd avklares senere).
Organisasjoner	Juridiske personer som er registrert i det norske Enhetsregisteret med organisasjonsnummer. (Offentlige virksomheter vil normalt også være organisasjoner på linje med andre juridiske personer.)
Postbokseiere	Innbyggere og organisasjoner som har sikker digitale postboks i/hos den sikre digitale postsentralen.
Organisasjonsrepresentant	Fysisk person som har fått fullmakt til å opptre på en organisasjons vegne når det gjelder åpning av organisasjonens digitale postboks og behandling av meldinger i den.
Postboksbrukere	Innbyggere eller organisasjonsrepresentanter
Dyplenk	En lenke som peker til en spesiell side, et spesielt dokument eller en spesifikk tjeneste hos en virksomhet i stedet for til virksomhetens hovedside.

V1.2 Generelt

SDP-tjenesten skal tilby alle innbyggere og organisasjoner i Norge hver sin gratis sikre digitale postboks som kan motta meldinger fra offentlige virksomheter på en sikker måte. SDP-tjenesten skal videre tilby alle offentlige virksomheter mulighet til effektiv og sikker oversending av meldinger fra egne system til innbyggere og organisasjoner som har postbokser hos postsentralen. Det kan være ønskelig at postsentralen også kan tilby postbokseiere som skal sende meldinger til offentlige virksomheter en mulighet til å gjøre det på en sikker måte.

SDP-tjenesten skal kunne benyttes av offentlige virksomheter til sending av meldinger med enkeltvedtak¹⁶, taushetspliktig informasjon¹⁷ eller tilsvarende. I hvilken grad tjenesten skal benyttes til andre meldinger som alternativt kan sendes som ordinær e-post til mottakers selvvalgte e-postadresse, vil bl.a. være et spørsmål der en samlet må vurdere kostnadsforskjeller mellom de to alternativene og hva som anses som mest brukervennlig eller ønskelig for mottakerne. Dette vil bli vurdert nærmere senere.

Meldinger der avsendere krever meldingskryptering helt fra avsender og frem til endelig mottaker skal kunne sendes til og synliggjøres i postboksene på en brukervennlig måte når en kostnadseffektiv og brukervennlig løsning for dekryptering og visning av innholdet i slike meldinger er etablert.

Det er ca. 250¹⁸ statlige forvaltningsorgan som skal kunne benytte tjenesten. Volumet av statlige avsendersteder kan være noe avvikende fra dette da flere av forvaltningsorganene kan ha samarbeid som gir ett avsendersted og mange har underliggende enheter som kanskje må være egne avsendersteder.

Det er videre ønskelig at også 429 kommuner og 18 fylkeskommuner skal kunne benytte tjenesten. Også her kan flere ha samarbeid som gir ett avsendersted og noen ha underliggende enheter som må være egne avsendersteder.

Det kan også være ønskelig at andre virksomheter som utfører tjenester på vegne av eller etter avtale med offentlig myndighet skal kunne gis adgang til å benytte tjenesten på linje med offentlige virksomheter. Dette kan gjelde statlige selskap som helseforetak og statsforetak og det kan evt. gjelde private sykehus, leger, ev. privatskoler m. tilskudd o.l. Omfanget vil bli vurdert senere.

¹⁶ enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer (jf. forvaltningsloven § 2b)

¹⁷ [jf. forvaltningsloven § 13](#)

¹⁸ <http://www.difi.no/filearchive/fakta-om-organisering-av-statens-virksomhet.pdf>

For hver offentlig virksomhet kan det være en rekke ulike systemer som egentlig sender meldingene. Tilkobling og oversending til postsentralen må støtte dette på en enkel og kostnadseffektiv måte.

Dersom leverandøren av SDP-tjenesten ønsker å basere seg på at også private organisasjoner og evt. andre skal kunne sende meldinger til postsentralen og de sikre digitale postboksene, må vilkårene for det være tydelig fremlagt for og evt. godkjent av avtaleforvalter på statlig side og ev. senere den enkelte postbokseier. (Det må tas stilling til om dette faktisk skal være mulig dersom det er aktuelt eller om det uansett skal være egen postboks for post fra offentlige virksomheter).

Hele SDP-tjenesten skal driftes på en måte som sikrer meldingenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet både i oversendelse, under lagring og i visning/behandling. Driftspersonell skal være sikkerhetsklarert. Postsentralen skal ha systematiske og dokumenterte rutiner som gjør at driftspersonell ikke har unødvendig innsyn i meldinger.

Det bør under pålogging o.l. kunne gjennomføres innsyn i og oppdateringer mot offentlige fellesregistre som godkjenning/reservasjon av digital post, postbokseiers kontaktadresser for sms og e-post mv.

Det skal ytes brukerstøtte på avtalt nivå (førstelinje eller andrelinje – avklares senere).

V1.3 Avsenderkontroll og virussjekk

Det er kun autoriserte virksomheter som skal kunne sende meldinger til SDP. Postsentralen skal ha funksjonalitet/tjenester som avdekker og stopper forsøk på å fremstå som godkjent avsender uten å være det.

Det er ønskelig at postsentralen har funksjonalitet som sjekker alle meldinger og vedlegg for virus før de blir tilgjengelig for mottaker. Meldinger med (identifiserte) virus skal avvises med feilmelding til avsender. Slike meldinger skal ikke sendes frem til mottaker.

V1.4 Oppretting/aktivisering av mottakere

For å få en digital postboks må innbyggerne være registrert i det norske folkeregisteret med fødselsnummer (ev. d-nummer) og organisasjonene må være registrert i det norske enhetsregisteret med et organisasjonsnummer. Dette vil være de elektroniske identifikatorene avsendervirksomhetene i utgangspunktet vil kjenner når de skal sende meldinger.

Det kan være ønskelig at den enkelte postboks får en egen unik postboksadresse som er forskjellig fra fødselsnummer og organisasjonsnummer. Ved evt. etablering av dette må det skje en automatisk oppdatering i evt. fellesregistre for offentlig sektor. Postsentralen må uansett, evt. gjennom oppslag i fellesregister for offentlig sektor, kunne ha kontroll på hvilket fødselsnummer/organisasjonsnummer som identifiserer postbokseiere for de ulike postboksene.

Det kan være ønskelig at mange postbokser kan opprettes automatisk basert på informasjon som alt ligger i andre offentlige registre (folkeregisteret/ID-porten, Enhetsregisteret/Altinn). Det kan også/alternativt være ønskelig at nye postbokser skal kunne opprettes/aktiviseres ved første gangs pålogging. Det kan også være ønskelig at nye postbokser kan opprettes fra andre offentlige tjenester, som f.eks. fra ID-porten eller Altinn ved første gangs bruk av de.

Det er ønskelig at postboksbruker under første gangs pålogging kan godkjenne eller fjerne reservasjon mot digital kommunikasjon med offentlig sektor, avhengig av gjeldende lovverk og offentlige registre som håndterer dette. Evt. manglende eller feilaktig informasjon om varslingskanal (sms eller selvvalgt e-postadresse) må kunne oppdateres både under første gangs pålogging og senere. Oppdateringene må (bør?) baseres på og skje i korrekt fellesregister for offentlig sektor. Det kan være ønskelig at korrekthet av ny varslingsadresse kan kvalitetssikres gjennom testvarsel med respons.

V1.5 Innhold, mottakskapasitet og kvitteringer til avsender

Alle meldinger må kunne inneholde dyplenker til ulike virksomheters innsyns- og innsendingstjenester m.v. Det er ønskelig at alle meldinger kan inneholde ett eller flere vedlegg av alle filtyper.

Meldinger som er for store eller har for mange vedlegg ift. eventuelle systembegrensninger, skal avvises med feilmelding til avsender. Slike meldinger skal ikke sendes frem til mottaker. Det er avsendervirksomhets ansvar å sørge for at krav til format på vedleggene følger forskrift om IT-standarder.

Det skal være enkelt for avsendervirksomhetene å integrere seg mot postsentralen både ved første gangs bruk, for nye avsendersystem og evt. senere. Det skal være enkelt for avsendervirksomhetene å sende både enkeltmeldinger og større serier av meldinger fra alle typer IT-system og elektroniske tjenester.

Det skal benyttes et standardisert sett av digitale kvitteringer for ok og feil i forsendelsen mellom godkjente avsendere og postsentralen. Postsentralen skal kunne gi offentlige virksomheter digital kvittering på om meldinger de har sendt til postbokser er levert (gjort tilgjengelig i mottakers postboks). Tilsvarende om meldingene er åpnet eller eventuelt videresendt (dersom det i fremtiden skal bli mulig). Behovet for slike kvitteringer vil være avhengig av meldingstype og kunne endres over tid som følge av endringer i lov- og regelverk. Det er derfor ønskelig at bestillingen av slike kvitteringer kan følge den enkelte melding.

Postsentralen må ha konfigurasjon og kapasitet til å håndtere mottak av meldinger fra alle offentlige virksomheter som eventuelt prøver å sende samtidig. Postsentralen skal kunne ta imot svært mange enkeltsendte meldinger fra ulike avsendere samtidig. Den skal også kunne ta imot fra 2 til flere hundre tusen (kan skje) eller mange millioner (sjelden men mulig) meldinger i en automatisert sendingssekvens fra samme avsender. Postsentralen må derfor ha gode og fleksible mottaks- og køsystem og fungere slik at mottaket av masseforsendelsene ikke sperrer for enkeltforsendelser eller mindre forsendelser. Mottak av masseforsendelser og enkeltforsendelser må heller ikke få vesentlige ytelsesmessige konsekvenser for postboksbrukernes meldingstilgang og oppgaveutføring. Spesifikke ytelses- og responskrav skal ligge i egen SLA.

V1.6 Varsling om mottatt sikker post

Postsentral skal kunne sende et varsel til postbokseier via valgt varslingskanal (sms eller selvvalgt e-postadresse) hver gang det blir tilgjengelig en ny melding i en postboks.

Det kan være ønskelig at postsentralen ved nye meldinger i stedet sender ett varsel pr døgn. Innholdet kan da være antall nye meldinger siste døgn og hvor mange uleste meldinger som ligger i postboksen. Det kan også være ønskelig å styre disse varslene til ulike tider for organisasjoner og innbyggere som grupper og evt. individuelt.

V1.7 Behandling av meldinger i postboksen

Innbyggere og organisasjonsrepresentanter skal få tilgang til egne postbokser gjennom et enkelt og brukervennlig web-basert brukergrensesnitt. Dette grensesnittet skal kunne leveres som en del av SDP-tjenesten. All kommunikasjon mellom SDP-tjenesten og postboksbrukernes nettleser skal skje kryptert. Gjeldende krav til universell utforming, norsk og samisk tegnsett mv. skal følges i utformingen av web-grensesnittet.

Det er ønskelig at det er tilrettelagt for at innbyggerne også kan få tilgang til postboksen gjennom andre kanaler og på andre plattformer. Disse løsningene bør kunne være levert av andre enn SDP-leverandør. Kommunikasjonen mellom SDP-tjenesten og ekstern postboksapplikasjon eller tilsvarende skal evt. alltid skje kryptert og tilgangen skal være basert på korrekt autentisering på riktig sikkerhetsnivå.

All pålogging til postboksene skal skje med minimum sikkerhetsnivå 3 (med bl.a. to-faktor autentisering – jf. for øvrig [Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor](#)). For å få single-sign-on til andre offentlige tjenester kan det være ønskelig at ID-porten kan brukes under pålogging. Det kan også være ønskelig at rettigheter som organisasjonsrepresentant baseres på oppslag i autorisasjonsregisteret i Altinn.

Mottatte meldinger skal på en enkel og brukervennlig måte kunne vises, leses og slettes av postboksbruker. Det kan være ønskelig at brukeren enkelt kan legge egne søkbare metadata på meldingene og/eller opprette egne mapper e.l.. Meldingene skal da evt. enkelt kunne flyttes til mappene e.l. Det kan være ønskelig at det er mulig for postbokseiere å videresende meldinger til et selvvalgt sted dersom det kan skje gjennom kryptert kommunikasjon. Det er ev. ønskelig at postboksbruker gjøres spesielt oppmerksom på potensielle risikoer videresending gir for meldingens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Det skal være mulig for postbokseier å kopiere (laste ned) meldinger og/eller vedlegg til applikasjoner/tjenester som går på egen pc. Det kan være ønskelig (i fremtiden?) at flytting mellom eventuelle mapper i postboksen og kopiering mellom postboksen og andre applikasjoner på egen pc eller i tjenesteskynen på internett kan skje med dra-og-slipp funksjonalitet (html 5). All kommunikasjon mellom ulike tjenester må i alle tilfeller skje kryptert.

Det skal være mulig med spesifikke feltsøk på avsender, mottaksperiode mv. på meldinger som ikke er meldingskryptert hele veien fra avsendervirksomhet til mottaker. Det er ønskelig

(skal være mulig?) med fritekstsøk i innhold i meldinger og vedlegg og kombinere dette med spesifikke feltsøk. Det er ønskelig at postboksbrukere kan lagre egne søk for senere gjenbruk.

V1.8 Opsjon for mulighet for postbokseiere til å sende meldinger

Det kan være ønskelig at postsentralen kan tilby postbokseiere som skal sende meldinger til offentlige virksomheter en mulighet til å gjøre det på en sikker måte¹⁹. Det bør da være tilgjengelig en oversikt over alle offentlige virksomheter som selv vil motta slike meldinger. Postboksbrukerne skal da kunne laste opp og sende meldingsvedlegg på en like sikker og funksjonell måte som ved nedlasting fra egen postboks (jf. over). Vedlegg som lastes opp skal virussjekkes før de aksepteres i meldinger som ev. sendes. Kopi av sendte meldinger skal ev. kunne legges i avsenders egen postboks.

V1.9 Administrasjon og statistikk

Det kan være ønskelig at evt. registrering av nødvendig informasjon for å identifisere offentlige virksomheter som autoriserte avsendervirksomheter kan skje av den enkelte avsendervirksomhet i et enkelt og brukervennlig web-grensesnitt.

Det kan være ønskelig at avtaleforvalter på statlig side enkelt skal kunne få bruksstatistikk rundt antall meldinger og gjennomsnittsstørrelse på disse fra og til de ulike offentlige virksomhetene og totalt. Videre kan det være ønskelig at avtaleforvalter enkelt skal kunne få

¹⁹ Å styre/veilede innbyggerne og mottakervirksomhetene til eventuelle oppgave- og brukertilpassede innsyns- og innsendingstjenester på virksomhetsportaler, sektorportaler, Altinn mv. i stedet for å sende ustrukturerte meldinger til offentlige virksomheter gjennom denne postsentralen, er noe de offentlige virksomhetene må gjøre gjennom dyplinker i utgående meldinger og vedlegg og gjennom generell tjeneste- og portalmarkedsføring. Offentlige virksomheter kan velge å ikke stå oppført i adresselisten innbyggerne og organisasjonsrepresentantene kan sende sikre meldinger til. Alternative kanaler bør da være godt kjent i målgruppene. Dette er de enkelte offentlige virksomhetene sitt ansvar.

bruksstatistikk, fordelt på gruppene innbyggere og organisasjoner, om f.eks. antall aktive postbokseiere, (kanskje) volumet av ev. videresending, volumet av uåpnede og ikke videresendte meldinger, statistikk som går på mottakernes bruksmønster, mv. Det er ønskelig at slik statistikkuthenting kan hentes i et brukervennlig web-grensesnitt. Alternativt må det kunne oversendes periodisk fra SDP-leverandør.

Det skal ikke gis innsyn i den enkelte postbokseiers bruk av postboksen utover nødvendige kvitteringer på enkeltmeldinger og eventuell konkret loggutskrift dersom det oppstår juridisk konflikt om en melding er sendt, mottatt og ev. lest/videresendt. Det skal for øvrig være klare retningslinjer for behandling av logger i SLA.

V1.10 Integrering av sikker e-postkonto med offentlige virksomhetsportaler m.v.

Den sikre digitale postboksen er innbyggeren/organisasjonens egen postboks hvor de selv etter eget ønske kan slette, evt. organisere, lagre på egen pc mv. mottatte meldinger fra offentlige virksomheter. Postboksene vil derfor kun inneholde det som til enhver tid ligger igjen i postboksen og som mottaker ikke har slettet eller ev. lastet ned/videresendt og slettet. Skal offentlige virksomheter i sine portaler vise hvilken kommunikasjon de faktisk har hatt med en innbygger/organisasjon må det derfor skje gjennom egne innsynstjenester mot virksomhetens egne journal-/arkivsystem e.l. som viser hele korrespondansen. Postboksene vil ofte ikke ha hele korrespondansen.

Når en innbygger er innlogget via ID-porten i en virksomhetsportal, sektorportal, e.l. kan det likevel være ønskelig at det er mulig å åpne et vindu som viser standard grensesnitt for postboksen uten ny pålogging (single sign-on) og direkte presentere resultatsettet av et søk på gjenværende meldinger i postboksen fra den virksomhet som eier portalen (parameterstyrt oppstartkall fra portalen?). Web-grensesnittet for tilgang til postboksen skal da for øvrig se ut og oppføre seg for brukeren på samme måte som ved normal bruk.

Det vises forøvrig til tidligere krav om at det er ønskelig at det er tilrettelagt for at innbyggerne også kan få tilgang til postboksen gjennom andre kanaler enn standard web grensesnitt og på andre plattformer. Det er imidlertid viktig at postboksbruker kjenner seg igjen i egen postboks og har tillit til at det ikke foregår uautorisert innsyn i postboksen. Offentlige virksomheter bør derfor trolig være forsiktig med å vise postboksen i egne portaler og system som om den var et virksomhetsinternt system eller virksomhetsintern informasjon.

Når en virksomhetsrepresentant med aktuelle rettigheter er innlogget på en virksomhet i Altinn kan det være ønskelig at det er mulig å åpne SDP-web-klienten direkte fra Altinn uten ny pålogging (single sign-on) for aktuell virksomhet. Jfr. for øvrig over.

VEDLEGG 2 Grunnlagsdata prissatte effekter og usikkerhetsanalyse

Post	Totalt potensial for meldinger i digital postkasse til erstatning for dagens brev
Kategori	Antall meldinger (brev eller sikker digital melding)
Gjelder for alternativ	Alle
Vårt estimat	85 000 000 i 2011
Tidsperiode/periodisering	Øker i perioden som følge av befolkningsvekst
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	-30 %/+30 %
Mva.-relevans	Ikke aktuelt
Kommentarer	<p>Tidligere anslag fra Danmark, Sverige, Universitetet i Agder, Digipost og Rambøll på årlig antall brev fra offentlig sektor varierer fra 47 til 150 mill.</p> <p>I tillegg har vi gjort bottom-up-vurderinger der vi har summert årlig antall brev fra de største virksomhetene (Skatteetaten, NAV, kommunene m.fl.)</p> <p>Vi fester størst lit til et anslag på 125 mill. i 2011. Det er da tatt utgangspunkt i det offentliges årlige portoutgifter er 1 mrd. kr (opplysning fra Digipost) og en gjennomsnittlig porto på 8 kr pr. brev.</p> <p>Av de 125 mill. brevene antar vi at ca. 25 mill. er e-faktura eller type meldinger som kan gå med ordinær e-post i fremtiden. Disse holder vi utenfor gevinstpotensialet for en sikker digital meldingsboks.</p>

	Etter 10 år legger vi videre til grunn at ca. 15 pst. av brukerne vil reservere seg mot bruk av en sikker digital postboks. Til sammen gir dette et totalt potensial for meldinger i digital postkasse til erstatning for dagens brev på 85 mill.
--	---

Post	Forsendelser som kommer i Altinn uavhengig av alternativ
Kategori	Antall meldinger (brev eller sikker digital melding)
Gjelder for alternativ	Alle alternativene unntatt alternativ 1a der alle meldinger går i Altinn
Vårt estimat	10 000 000 i 2013
Tidsperiode/periodisering	Øker med 1 000 000 hvert år i analyseperioden
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	-30 %/+30 %
Mva.-relevans	Ikke aktuelt
Kommentarer	Det er allerede utviklet en postboks for noen av dagens tjenesteeiere i Altinn, bl.a. Skatteetaten, vi antar at denne fortsatt vil brukes i hele analyseperioden. Vi har angitt en sannsynlig utvikling for volumet i Altinn uavhengig av alternativ.

Post	Antall meldinger som blir sendt til digital postboks i dag
Kategori	Antall meldinger (sikker digital melding)
Gjelder for alternativ	Ingen (holdes utenfor samfunnsøkonomisk analyse)
Vårt estimat	10 000 000 i 2011
Tidsperiode/periodisering	Ikke relevant

Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	-30 %/+30 %
Mva.-relevans	Ikke aktuelt
Kommentarer	Noen meldinger fra det offentlige sendes digitalt allerede - vårt anslag er ca. 10 mill. meldinger. Disse meldingene holdes utenfor gevinstpotensialet for den samfunnsøkonomiske analysen, men er relevante fordi infrastrukturen må dimensjoneres for dette totalvolumet.

Post	Potensial for nygenerert trafikk
Kategori	Antall meldinger (sikker digital melding)
Gjelder for alternativ	Ingen (holdes utenfor samfunnsøkonomisk analyse)
Vårt estimat	50 000 000 ved analyseperiodens slutt i 2023
Tidsperiode/periodisering	Ikke relevant
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	10 000 000/100 000 000
Mva.-relevans	Ikke aktuelt
Kommentarer	En sikker digital postboks-tjeneste kan generere flere meldinger fra det offentlige - vi har anslått mellom 10 og 100 mill. meldinger. Disse meldingene holdes utenfor gevinstpotensialet for den samfunnsøkonomiske analysen, men er relevante fordi infrastrukturen må dimensjoneres for dette totalvolumet.

Post	Befolkningsvekst
-------------	-------------------------

Kategori	Pst. hvert år
Gjelder for alternativ	Alle
Vårt estimat	1,3 pst per år
Tidsperiode/periodisering	fra 2011 til 2023
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	Ikke angitt usikkerhetsspenn
Mva.-relevans	Ikke aktuelt
Kommentarer	Vi har antatt at meldingsvolumet følger en befolkningsvekst fra 5 mill. i dag til ca. 5,7 mill. i 2023, jf. SSB-middelanslag. Dette gir en årlig befolkningsvekst på ca. 1,3 pst.

Post	Implementeringsrate
Kategori	Pst. hvert år som andel av post "Totalt potensial for meldinger i digital postboks til erstatning for dagens brev"
Gjelder for alternativ	Alle
Vårt estimat	Se tabell under
Tidsperiode/periodisering	Se tabell under
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	-30 %/+30 %
Mva.-relevans	Ikke aktuelt
Kommentarer	Se drøfting i hovedrapport

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0-alternativet	12 %	20 %	27 %	35 %	43 %	51 %	59 %	66 %	74 %	82 %	90 %
1a Altinn	12 %	23 %	34 %	45 %	56 %	67 %	77 %	82 %	85 %	87 %	90 %
1b Altinn + videresending til flere	12 %	23 %	34 %	45 %	60 %	72 %	84 %	87 %	88 %	89 %	90 %
2 Altinn + privat eneleverandør	12 %	23 %	34 %	46 %	57 %	68 %	80 %	83 %	86 %	88 %	90 %
3 Altinn + flere private	12 %	25 %	38 %	51 %	64 %	76 %	83 %	85 %	87 %	88 %	90 %

Post	Antall offentlige virksomheter
Kategori	Antall virksomheter
Gjelder for alternativ	Alle alternativer
Vårt estimat	Stat 250 Fylkeskommuner (unntatt Oslo) 18 Kommune 429
Tidsperiode/periodisering	Ikke aktuelt
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	Ikke aktuelt
Mva.-relevans	Ikke aktuelt
Kommentarer	Antall virksomheter er hentet fra behovsbeskrivelsen i hovedrapporten

Post	Administrative kostnader
Kategori	Driftskostnader: Kr per år Oppstartskostnader: Kr totalt
Gjelder for alternativ	Alle
Vårt estimat	Se tabell under
Tidsperiode/periodisering	Ikke aktuelt
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	Se tabell under
Mva.-relevans	Ikke beregnet på dette nivået (se vurdering av samlede investerings- og driftskostnader)
Kommentarer	Anslagene er utviklet internt i Difi ved hjelp av erfaring fra andre prosjekter og innspill fra offentlige virksomheter, blant annet via Difis Questback-undersøkelse som ble gjennomført i april 2012

Direktoratet for forvaltning og IKT

Kostnad per årsverk (inkl overhead)	kr	750 000,00																		
Sentralforvaltning årlige kostnader																				
	Altinn fase 1				Altinn utvidelse for videresending av				Felleskjøp fra én privat leverandør				Rammeavtale med én privat leverandør				Avtale med meldingsleverandør og flere pr 0-alternativet			
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Strategisk og taktisk forvaltning:	kr	375 000,00	kr	1 500 000,00	kr	375 000,00	kr	750 000,00	kr	1 000 000,00	kr	1 500 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	1 000 000,00	kr	1 500 000,00
Oppfølging av lokalforvaltere: inkl. juss	kr	2 625 000,00	kr	3 750 000,00	kr	-	kr	-	kr	1 500 000,00	kr	2 250 000,00	kr	375 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	2 250 000,00
Oppfølging av brukergrupper:	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	-	kr	-	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	375 000,00	kr	750 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00
Oppfølging av leverandører (interne og eksterne): inkl. juss	kr	750 000,00	kr	750 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	375 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	2 250 000,00
Brukerstøtte:	kr	1 000 000,00	kr	2 000 000,00	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-
Drift:					kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-
Vedlikehold/Videreutvikling:					kr	375 000,00	kr	750 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00
SUM - årlige kostnader	kr	5 500 000,00	kr	9 500 000,00	kr	2 250 000,00	kr	4 500 000,00	kr	4 750 000,00	kr	8 250 000,00	kr	2 625 000,00	kr	5 250 000,00	kr	5 500 000,00	kr	9 000 000,00
Oppstartskostnader + år 5																				
Anskaffelser					kr	3 000 000,00	kr	4 500 000,00	kr	3 000 000,00	kr	4 500 000,00	kr	3 000 000,00	kr	4 500 000,00	kr	3 750 000,00	kr	5 250 000,00
Avtaleinngåelser med tjenesteeiere	kr	1 500 000,00	kr	3 000 000,00	kr	1 500 000,00	kr	3 000 000,00	kr	1 500 000,00	kr	3 000 000,00	kr	375 000,00	kr	750 000,00	kr	1 500 000,00	kr	3 000 000,00
Etablering av forvaltningsorganisasjon	kr	500 000,00	kr	750 000,00	kr	250 000,00	kr	500 000,00	kr	500 000,00	kr	750 000,00	kr	250 000,00	kr	750 000,00	kr	500 000,00	kr	750 000,00
Utbredelse																				
SUM Oppstartskostnader	kr	2 000 000,00	kr	3 750 000,00	kr	3 250 000,00	kr	5 000 000,00	kr	5 000 000,00	kr	8 250 000,00	kr	3 625 000,00	kr	6 000 000,00	kr	5 750 000,00	kr	9 000 000,00
Lokalforvaltning per virksomhet (gjennomsnitt)																				
	Alt 1a				Alt 1b år 4/5				Alt 2 - felleskjøp				Alt 2 - rammeavtale				Basis			
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Strategisk og taktisk forvaltning:	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	37 500,00
Lokalforvalter inkl. juss	kr	7 500,00	kr	22 500,00	kr	-	kr	-	kr	7 500,00	kr	22 500,00	kr	7 500,00	kr	15 000,00	kr	7 500,00	kr	22 500,00
Oppfølging av brukergrupper:	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	7 500,00
Oppfølging av leverandører (interne og eksterne): inkl. juss	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	7 500,00	kr	15 000,00	kr	-	kr	37 500,00
Brukerstøtte:	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	225 000,00
Drift:	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-
Vedlikehold/Videreutvikling:	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-
SUM - årlige kostnader	kr	7 500,00	kr	22 500,00	kr	-	kr	-	kr	7 500,00	kr	22 500,00	kr	15 000,00	kr	30 000,00	kr	7 500,00	kr	22 500,00
Oppstartskostnader + år 5																				
Anskaffelser	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	-	kr	7 500,00	kr	15 000,00	kr	-	kr	225 000,00
Avtaleinngåelser sentralforvalter	kr	7 500,00	kr	22 500,00	kr	7 500,00	kr	15 000,00	kr	7 500,00	kr	15 000,00	kr	-	kr	-	kr	7 500,00	kr	15 000,00
Utbredelse																				
SUM oppstartskostnader	kr	7 500,00	kr	22 500,00	kr	-	kr	-	kr	7 500,00	kr	15 000,00	kr	7 500,00	kr	15 000,00	kr	7 500,00	kr	225 000,00

Post		Investeringskostnader				
Kategori		Mill. kr. totalt				
Gjelder for alternativ		Alle alternativer				
Vårt estimat		0-alt	Alt 1a	Alt 1b	Alt 2	Alt 3
	Totalt	280,5	83,6	87,8	59,8	60,5
	Etablering av sentral forvaltningsorganisasjon	-	2,9	7,0	6,6	7,4
	Etablering av lokale forvaltningsorganisasjoner	235,2	10,5	10,5	7,8	7,8
	Etablering teknisk løsning i Altinn	-	25,0	25,0	-	-
	Etablering teknisk løsning lokalt	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3
	Gjenanskaffelse etter 5 år	-	-	3,8	6,0	6,0
Tidsperiode/periodisering	<p>I 0-alternativet er investeringskostnaden spredt over fem år, fordi vi regner med at virksomhetene kommer tregere på sikker digital løsning i dette alternativet</p> <p>Oppfølgingsinvesteringen i alternativ 1b er lagt inn i 2016, men man har i praksis frihet til å velge når denne skal gjennomføres.</p> <p>Øvrige investeringer er lagt inn i samlet i 2013.</p> <p>I alternativene med sentral avtale med privat postboksleverandør ligger det i tillegg en gjenanskaffelseskostnad når avtaleperioden løper ut.</p>					
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	-30 %/+30 %					

<p>Mva.-relevans</p>	<p>Det er lagt til grunn at halvparten av totale investeringskostnader vil gå med til å dekke arbeidskostnader internt i forvaltningen. Resten vil være vare- og tjenestekjøp, og dermed mva.-relevant. Fordeling er gjort skjønnsmessig med utgangspunkt i erfaring fra andre prosjekter, for eksempel KS 1-rapport om nytt saksbehandlingssystem i Brønnøysundregistrene</p>
<p>Kommentarer</p>	<p>Inngangsverdier er dokumentert i tabell under, samt hentet fra posten "Administrative kostnader"</p> <p>Anslagene er utviklet internt i Difi ved hjelp av innspill fra Oslo Economics, Altinn og offentlige virksomheter via Difis Questback-undersøkelse som ble gjennomført i april 2012</p> <p>I en rekke av anslagene er det etablert minimums- og maksimumsanslag i estimeringsprosessen. Vi har etablert forventningsverdier ved hjelp av disse ved å benytte gjennomsnittet av min og maks. Forventningsverdiene er brukt som inndata i de videre kalkyler i stedet for basisverdiene, noe som antas å gi riktigere vurdering av alternativene.</p> <p>I valget mellom felleskjøp eller rammeavtale i alternativ 2, har vi gjennomgående valgt felleskjøp. Felleskjøp gir i følge DIFI-estimatet en besparelse i totale årlige driftskostnader på ca. 2,3 mill. kr i forhold til rammeavtale.</p>

Etablering teknisk løsning i Altinn	Basis	Min	Max	Middelanslag
0-alternativet	-	-	-	-

Altinn (alternativ 1a+1b)	21 000 000	20 000 000	30 000 000	25 000 000
Privat løsning (alternativ 2+3)	-	-	-	-

Etablering teknisk løsning lokalt	Basis	Min	Max	Middelanslag
0-alternativet	34 850 000	20 910 000	69 700 000	45 305 000
Altinn (alternativ 1a+1b)	34 850 000	20 910 000	69 700 000	45 305 000
Privat løsning (alternativ 2+3)	34 850 000	20 910 000	69 700 000	45 305 000
Etablering teknisk løsning lokalt, per virksomhet	Basis	Min	Max	
0-alternativet	50 000	30 000	100 000	
Altinn (alternativ 1a+1b)	50 000	30 000	100 000	
Privat løsning (alternativ 2+3)	50 000	30 000	100 000	

Post		Faste driftskostnader				
Kategori		Faste driftskostnader per år mill. kr				
Gjelder for alternativ		Alle alternativer				
Vårt estimat		0-alt	Alt 1a	Alt 1b	Alt 2	Alt 3
	Årlig drift av sentral forvaltningsorganisasjon	-	7,5	10,9	6,5	7,3
	Årlig drift i lokalforvaltning	162,1	10,5	10,5	10,5	10,5
	Årlig drift teknisk løsning i Altinn	-	13,5	13,5	-	-
	Årlig drift teknisk løsning lokalt	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3
	Totalt	200,4	69,8	73,2	55,3	56,0
Tidsperiode/periodisering	For 0-alternativet periodiseres driftskostnadene inn i takt med investeringen, slik at de når fullt nivå etter 5 år.					

	<p>Driftskostnadene i alternativ 1b når fullt nivå når tilleggsinvesteringen gjennomføres. Frem til da er det samme kostnader som i alternativ 1a</p> <p>For øvrige alternativer er driftskostnadene lagt inn jevnt hvert år.</p>
Usikkerhet (pessimistisk/ optimistisk)	-30 %/+30 %
Mva.-relevans	Det er lagt til grunn at halvparten av driftskostnader vil gå med til å dekke arbeidskostnader internt i forvaltningen. Resten vil være vare- og tjenestekjøp, og dermed mva.-relevant. Fordeling er gjort skjønnsmessig med utgangspunkt i erfaring fra andre prosjekter, for eksempel KS 1-rapport om nytt saksbehandlingssystem i Brønnøysundregistrene
Kommentarer	Inngangsverdier er dokumentert i tabell under, samt hentet fra posten "Administrative kostnader". Det er gjort samme vurderinger som under investeringskostnadene

Årlig drift teknisk løsning i Altinn	Basis	Min	Max	Middelanslag
0-alternativet	0	0	0	
Altinn (alternativ 1a+1b)	12 200 000	12 000 000	15 000 000	13 500 000
Privat løsning (alternativ 2+3)	0	0	0	
Tilrettelegging for videresending av melding (1b+2b+3b)		0	0	0

Årlig drift teknisk løsning lokalt	Basis	Min	Max	Middelanslag
0-alternativet	20 910 000	6 970 000	69 700 000	38 335 000
Altinn (alternativ 1a+1b)	20 910 000	6 970 000	69 700 000	38 335 000
Privat løsning (alternativ 2+3)	20 910 000	6 970 000	69 700 000	38 335 000
Tilrettelegging for videresending av melding (1b+2b+3b)	-	-	-	-
Årlig drift teknisk løsning lokalt , per virksomhet	Basis	Min	Max	
0-alternativet	30 000	10 000	100 000	
Altinn (alternativ 1a+1b)	30 000	10 000	100 000	
Privat løsning (alternativ 2+3)	30 000	10 000	100 000	
Tilrettelegging for videresending av melding (1b+2b+3b)	-	-	-	

Post	Porto
Kategori	Kr per forsendelse
Gjelder for alternativ	Alle alternativer
Vårt estimat	7
Tidsperiode/periodisering	Hele perioden
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	5 / 8
Mva.-relevans	Det er full mva. på porto

Kommentarer	Portokostnadene er satt lik dagens B-post-sats for brev inntil 20 gram. Det er noe usikkerhet knyttet til hvilke rabattavtaler ulike offentlige virksomheter har og om hvor stor del av brevene som har høyere porto fordi de er tyngre, sendes rekommandert eller benytter andre tilleggstenester.
-------------	---

Post	Gebyr per forsendelse i Altinn
Kategori	Kr per forsendelse
Gjelder for alternativ	Alle alternativer
Vårt estimat	0,40
Tidsperiode/periodisering	Hele perioden
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	0,20 / 1,00
Mva.-relevans	Beløpet går til å dekke vare- og tjenestekjøp og vil være mva.-relevant
Kommentarer	Kostnadene per forsendelse i Altinn består av kostnader ved SMS-varsling i 50 pst. av meldingene, og kostnader per transaksjon ved pålogging i ID-porten på 20 øre per melding. Øvrige kostnader i Altinn blir i denne analysen dekt av de faste driftskostnadene i Altinn. Det vil uansett være mulig å velge andre finansieringsmodeller i dette alternativet.

Post	Digitalt forsendelsegebyr private leverandører
-------------	---

Kategori	Kr per forsendelse
Gjelder for alternativ	Alle alternativer unntatt alternativ 1a
Vårt estimat	Se tabell under
Tidsperiode/periodisering	Hele perioden
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	Se tabell under
Mva.-relevans	Beløpet vil være mva.-relevant
Kommentarer	<p>Forsendelseskostnaden hos private leverandører skal angi et gjennomsnitt i faste priser i analyseperioden frem til 2023. Denne er nokså usikker. Både nivå og hvordan alternativene skiller seg er usikkert.</p> <p>Vi har lagt til grunn at det vil bli dyrest i 0-alternativet og billigst i alternativene 1b og 3, der det er konkurranse. I de to sistnevnte alternativer er det også større usikkerhet omkring kostnadene, blant annet knyttet til kostnadene ved å videresende meldinger underveis i distribusjonen (man får flere forsendelser).</p> <p>Estimatet dekker også kostnader ved SMS-varsling i 50 pst. av meldingene, og kostnader per transaksjon ved pålogging i ID-porten på 20 øre per melding, jf. kostnader per forsendelse i Altinn.</p>

0-alternativet	Beste anslag	2,90
	Gunstig utvikling	1,60

	Ugunstig utvikling	3,50
Alt 1b	Beste anslag	1,40
	Gunstig utvikling	1,00
	Ugunstig utvikling	2,30
Alt 2	Beste anslag	1,60
	Gunstig utvikling	1,30
	Ugunstig utvikling	2,00
Alt 3	Beste anslag	1,40
	Gunstig utvikling	1,00
	Ugunstig utvikling	2,30

Post	Kostnader til papir, konvolutter og intern administrasjon ved brevpost
Kategori	Kr per forsendelse
Gjelder for alternativ	Alle alternativer
Vårt estimat	7
Tidsperiode/periodisering	Hele perioden
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	5 / 10
Mva.-relevans	Innkjøp av papir og konvolutter o.l. er mva.-pliktig, mens bruk av tid ikke er det.
Kommentarer	Kostnadene til papir, konvolutter og intern administrasjoner satt på skjønnsmessig grunnlag etter innspill i Questbackundersøkelse i fellesskap i

	workshoper med Difi og Oslo Economics.
--	--

Post	Kostnader til intern administrasjon ved digitale forsendelser
Kategori	Kr per forsendelse
Gjelder for alternativ	Alle alternativer
Vårt estimat	1,00
Tidsperiode/periodisering	Hele perioden
Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	0,20 / 2,00
Mva.-relevans	Samlet sett er det lagt til grunn at 90 pst av gevinsten internt i virksomheten er mva.-relevant.
Kommentarer	Kostnadene knytter seg nesten utlukkende til intern administrasjon ved å sende en melding digitalt og er satt på et rent skjønnsmessig grunnlag. Usikkerheten om nivået er nokså stort.

Post	Behov for statlig kjøp av tjenester ved tapt portoinntekt
Kategori	Andel av spart porto
Gjelder for alternativ	Alle
Vårt estimat	To tredjedeler
Tidsperiode/periodisering	Hele perioden

Usikkerhet (pessimistisk/optimistisk)	Ikke beregnet usikkerhet på dette nivået
Mva.-relevans	Det kan svares porto av statlig kjøp av tjenester fra Posten
Kommentarer	Det er lagt til grunn at for hver kroner Posten taper, kan de kutte kostnadene med en tredjedel, gitt uendrede krav til ombæring og ekspedisjonsnett. Det er nærmere redegjort for dette i hovedrapporten.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Vedlegg til Difi-rapport 2012:10 – Sikker digital post fra det offentlige. Markedsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse
DIFIs rapportnummer:	2012:10 - vedlegg
Forfatter(e):	Oslo economics: Erik Magnus Sæther, Ove Skaug Halsos, Marit Svensgaard, Karl Rikard Løvhaug
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	500905
Prosjektnavn:	Meldingsboks
Prosjektleder:	Bjørn Holstad
Prosjektansvarlig avdeling:	Digitale tjenester/Tone Bringedal
Oppdragsgiver(e):	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Resymé/omtale:	<p>I hovedrapporten er det utredet hvordan en slik løsning bør realiseres. Mandatet er gitt i Difis tildelingsbrev for 2012, hvor oppdraget er å kvalitetssikre og detaljere det kortsiktige løsningskonseptet slik dette ble foreslått i Difi rapport 2011:7 "En felles meldingsboks". I tillegg er de økonomiske og administrative konsekvensene av ulike alternative løsninger utredet.</p> <p>Dette dokumentet er vedlegg til hovedrapporten, hvor det er gjennomført en markedsanalyse av anskaffelse av sikker digital postkassetjeneste, og en samfunnsøkonomisk analyse.</p> <p>Difi har etter utlysning tildelt Oslo Economics oppgaven med å utarbeide en markedsundersøkelse og en samfunnsøkonomisk analyse. Arbeidet er gjennomført i tett samarbeid med forprosjektgruppen i Difi.</p>
Emneord:	sikker digital postboks-tjeneste, postboks-tjeneste, sdp-tjeneste, meldingsformidling, digital post, postboks, meldingsformidler, felleskomponenter, digitale tjenester, felles plattform, digitaliseringsprogram, vedlegg, samfunnsøkonomisk analyse, markedsanalyse
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	15.6.2012
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no

Vedlegg 6 til Difi rapport 2012:10 – Sikker digital post fra det offentlige

NOTAT

Til:	Difi
Fra:	Wikborg Rein
Dato:	24. mai 2012
Ansvarlig partner:	Morten Goller

EØS-rettslige vurderinger ved opprettelse av Sikker Digital Postboks

1 INNLEDNING

Regjeringens digitaliseringsprogram slår fast at innbyggerne og bedrifter skal få post fra forvaltningen i én sikker, digital postboks. Difi har skissert tre alternative løsninger for dette, 1) gjennom Altinn, 2) ved kjøp av en tjeneste eller løsning i markedet fra kun én leverandør som vil få rett til å levere sikker digital postboks til det offentlige og 3) ved at brukerne kan velge mellom ulike postbokser som er anskaffet av det offentlige.

I utgangspunktet skal postboksen brukes av offentlige virksomheter for kommunikasjon med privatpersoner og bedrifter. Det er imidlertid en mulighet for at postboksen også skal kunne benyttes av private bedrifter til å sende post til privatpersoner, offentlige virksomheter og andre bedrifter.

Vi er bedt om å vurdere de EU-/EØS-rettslige aspekter som det må tas hensyn til ved valg av løsning.

I det følgende skal vi først redegjøre for våre hovedkonklusjoner under avsnitt 2. Deretter vil vi i avsnitt 3 drøfte problemstillingene som oppstår innenfor regelverket for statsstøtte og offentlige anskaffelser ved valg av alternativ 1. I avsnitt 4 skal vi se på tilsvarende problemstillinger som oppstår ved valg av alternativ 2 og 3. I avsnitt 5 skal gir vi en vurdering av hvorvidt støtte kan tillates dersom det fastslås at ordningen vil utgjøre statsstøtte. Til slutt skal det i avsnitt 6 knyttes noen kommentarer til de konkurranserettslige spørsmålene som vil oppstå.

Dette notatet er utarbeidet for å gi en oversikt over hvilke problemstillinger som vil oppstå i forbindelse med de ulike alternativene. Problemstillingene er mange og ulike, og det vil sprengte oppdragets rammer å gå dypt inn i hver enkelt problemstilling. For en sikrere avklaring må det gjøres mer inngående vurderinger. Dersom det er ønskelig gjør vi gjerne det. Dette dreier seg også i stor grad om skjønnsmessige spørsmål hvor man ikke har rettspraksis som vil være direkte sammenlignbar, og det er derfor ikke mulig å gi klare konklusjoner på alle spørsmål.

2 HOVEDKONKLUSJONER

I alternativ 1 vil Altinn, dersom den digitale postboksen kun tilbys offentlige virksomheter, trolig ikke anses å være et foretak i EØS-avtalens forstand og det vil derfor ikke være tale om at Altinn mottar statsstøtte.

Dersom postboksen også tilbys private aktører, vil imidlertid Altinn kunne anses å være et foretak og kan derfor potensielt motta statsstøtte. I så tilfelle må man gjøre tilpasninger som gjør at Altinn ikke kan sies å motta en økonomisk fordel. Dette må gjøres ved at markedsinvestorprinsippet følges, fortrinnsvis ved at det gjennomføres en anbudskonkurranse i tråd med reglene om offentlige anskaffelser.

I anskaffelsesrettslig perspektiv vil Altinn-postboksen kunne benyttes av alle offentlig virksomheter i form av et horisontalt offentlig samarbeid for å oppfylle offentlige oppgaver i fellesskap, med den følge at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse. Det forutsetter at det foreligger et reelt samarbeid, for på en hensiktsmessig måte ivareta allmenne behov, og ikke et rent tjenestekjøp. Det innebærer at de offentlige etatene ikke kan dekke mer en direkte, påløpte kostnader (og at det er vesentlige sikrere at dette er uproblematisk om kostnadene ved postboks-tjenesten dekkes sentralt). I tillegg må samarbeidet utelukkende omfatte offentlige virksomheter og ingen private aktører må være involvert. Dersom ikke disse premissene foreligger vil innlemmelsen av alle offentlige virksomheter i Altinn-postboksen kunne omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser.

I alternativ 2 og 3 vil tiltaket ikke anses å være statsstøtte dersom man sørger for at avtalen om levering av en digital postboks ikke innebærer noen økonomisk fordel som leverandøren ikke kunne oppbåret på markedet. Dette antas å være uproblematisk dersom man følger regelverket for offentlige anskaffelser.

Såfremt anskaffelsen av postboks-tjeneste i markedet gjennomføres i henhold til de prosedyrer som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA del II og III for kontrakter med verdi over EØS-terskelverdi), kan vi ikke se at løsningene vil være problematiske i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Imidlertid bør det tas høyde for hvorvidt private virksomheter skal kunne benytte postboks-tjenesten ved inngåelse av kontrakt om etablering og drift av postboksen med valgte leverandør(-er). Dersom det blir inngått kontrakter uten at dette ligger som en premiss for kontraktene vil åpningen av bruk også for private på et senere tidspunkt kunne utgjøre en vesentlig endring i kontraktene. Slike vesentlige endringer i allerede inngåtte kontrakter kan ikke foretas uten at det gjennomføres en ny anskaffelse.

Uansett hvilket av de tre alternativene som velges, må det også vurderes om brukerne av tjenesten kan anses å motta støtte. Dette ser vi på som uproblematisk når det gjelder privatpersoner og bedrifter som mottar post fra det private, så fremt alle får lik tilgang på tjenesten. For virksomhetene som skal sende post kan det imidlertid innebære statsstøtte å få benytte seg av postboksen. Dette mulige problemet kan forhindres ved å sørge for at markedsinvestorprinsippet følges (dvs at det tas et markedsmessig honorar), eller ved å sikre at alle virksomheter får lik tilgang på tjenesten slik at selektivitetsvilkåret ikke oppfylles.

I alle de tre alternativene vil det kunne oppstå enkelte konkurranserettslige problemstillinger, men disse vil etter vår mening ikke være av en slik art at de fører til problemer av betydning for valg av alternativ.

3 ALTERNATIV 1: BRUK AV ALTINN SOM EN FELLES SIKKER DIGITAL POSTBOKS

3.1 Innledning og konklusjoner

I alternativ 1 er planen at den digitale postboksen som er tilgjengelig i Altinn skal benyttes av alle offentlige virksomheter og at det skal legges til rette for at flest mulig av disse kan ta Altinn-postboksen i bruk i løpet av to til tre år. Slik vi forstår Difi er det antatt at Altinn-løsningen ikke vil medføre vesentlige investeringer utover oppskalering av den tekniske og organisatoriske kapasiteten i Altinn.

Altinn er en nettportal og en teknisk plattform som vil tilby en sikker digital postboks. Altinn er i dag et samarbeid mellom 34 statlige etater/tilsyn, tre kommuner og én fylkeskommune¹ og forvaltes av Brønnøysundregistrene. En vesentlig del av kostnadene ved Altinn-løsningen dekkes i dag gjennom en form for deltakeravgift under en samarbeidsavtale.

Altinn utvikles og driftes av private leverandører i henhold til avtale med Brønnøysundregistrene som er inngått etter konkurranse. Etter det vi forstår er planen dersom man velger denne løsningen at Altinn sentralforvaltning ved Brønnøysundregistrene får ansvar for utvikling av Altinns postboks. Dette innebærer at Nærings- og handelsdepartementet (NHD) har ansvar som overordnet departement.

Ved alternativ 1 må det vurderes om Altinn kan tildeles oppgaven å levere og drifte den digitale postboksen uten at dette skjer ved en anbudskonkurranse. Dette vil bero på hvordan løsningen organiseres, herunder om kun offentlige virksomheter vil kunne bruke postboksen eller om også private aktører vil få tilgang til tjenesten. Videre er det av betydning om de offentlige virksomhetene skal betale for tjenesten eller om kostnadene dekkes sentralt. Dersom postbokstjenesten organiseres som et samarbeid utelukkende mellom offentlige virksomheter for å oppfylle offentlige oppgaver i fellesskap og kostnadene dekkes sentralt, er vår oppfatning at det ikke er nødvendig med en anbudskonkurranse.

Statsstøtterettslig vil det ved alternativ 1 oppstå spørsmål både med hensyn til Altinn og med hensyn til brukere av tjenesten. Ved spørsmålet om Altinn kan anses å motta statsstøtte er det i hovedsak avgjørende om den digitale postboksen skal tilbys private aktører. Dersom kun offentlige virksomheter kan bruke postboksen vil Altinn trolig ikke anses for å være et foretak og kan følgelig ikke motta statsstøtte. Dersom tjenesten også tilbys private aktører, vil man måtte sørge for at de ikke kan anses å motta noen fordel, noe som er tvilsomt om man kan oppnå uten å gjøre oppdraget gjenstand for en anbudskonkurranse.

Det kan også oppstå spørsmål om brukerne av tjenesten mottar statsstøtte. Dersom alle får lik tilgang på tjenesten vil dette være uproblematisk. Dersom kun det offentlige får tilgang til postboksen kan imidlertid enkelte offentlige virksomheter som opptrer som aktører på et marked i konkurranse med private aktører anses være foretak og støttemottakere. Dette vil imidlertid mest sannsynlig gjelde

¹ Per juli 2011, www.Altinn.no

svært få virksomheter, og vil kunne forhindres for eksempel ved å ikke tillate at postboksen brukes til slike formål.

I det følgende skal vi først redegjøre nærmere for hvordan reglene om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse her, deretter skal de statsstøtterettslige problemstillingene drøftes.

3.2 Regelverket for offentlige anskaffelser

Som det vil bli redegjort for nedenfor er det vår konklusjon at Altinn-postboksen kan benyttes av alle offentlige virksomheter uten at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. Dette begrunnes med nyere EU-rettspraksis samt EU-kommisjonens forslag til nytt direktiv om offentlige anskaffelser, hvor det åpnes for et større rom av offentlig-offentlig samarbeid og enkelte typer horisontale samarbeid mellom offentlige rettssubjekter uten at det omfattes av anskaffelsesregelverket, og selv om kravene til egenregi ikke er oppfylt.

Det tas forbehold om at spørsmålet ikke er formelt avklart eller at EU-kommisjonens forslag er besluttet vedtatt. Etter vår mening må imidlertid utviklingen i rettspraksis og uttalelsene tillegges stor vekt, og mye taler for at det må gjelde et unntak for horisontalt offentlig samarbeid begrunnet i allmenne hensyn. Mer usikkert er det om det kan åpnes for samarbeid i form av ren tjenesteutveksling mellom offentlige organer.

Som et felles offentlig samarbeid for å betjene allmennhetens behov for sikker informasjon fra det offentlige må Altinn-postboksen etter vår vurdering kunne gjennomføres uten begrensning av anskaffelsesregelverket.

Konklusjonen forutsetter at samarbeidet er utelukkende mellom offentlige rettssubjekter og ingen privat virksomhet er involvert, verken som bruker eller med kapital, jf. premissene oppstilt av EU-kommisjonen. Videre er det et premiss at det foreligger et reelt samarbeid og ikke et rent kjøp av tjenester, dvs. at ikke de offentlige virksomhetene betaler Brønnøysundregistrene for bruk av deres postbokstjeneste, men at kostnadene ved Altinn-postboksen dekkes sentralt.

I punkt 3.2.2 under vil vi redegjøre nærmere for unntaket om horisontalt offentlig samarbeid. Først vil vi imidlertid kort drøfte mulighetene for å gjennomføre Altinn-løsningen i egenregi i punkt 3.2.1.

3.2.1 Egenregi

Det er i Norge antatt at det kan inngås avtaler innenfor statens juridiske person uten å følge anskaffelsesregelverket. Hvordan det offentlige organiserer sin virksomhet, reguleres ikke av regelverket om offentlige anskaffelser. Dersom tjenesten utføres innenfor eget rettssubjekt (i egenregi) foreligger det ingen anskaffelse, og regelverket kommer da heller ikke til anvendelse. Det kan derfor fritt etableres en avtale mellom Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (heretter "FAD"), evt. ved Difi, og Nærings – og handelsdepartementet (heretter "NHD"), herunder Brønnøysundregistrene. Dersom Altinn-løsningen kun skal benyttes av sentralforvaltningen oppstår det således ingen problematikk anskaffelsesrettslig.

Vi forstår det imidlertid slik at løsningene er tiltenkt for *alle* offentlige virksomheter, herunder bl.a. fylkeskommuner, kommuner osv, som ikke tilhører statens juridiske person. Det vil da være snakk om bestilling av postbokstjenester fra et annet rettssubjekt.

Spørsmålet er da når det foreligger en anskaffelse i regelverkets forstand, dvs. om ulike offentlige rettssubjekter kan inngå brukeravtaler for Altinn-postboksen i egenregi, eller om det må anses som inngåelse av en gjensidig bebyrdende avtale som omfattes av anskaffelsesregelverket.

EU-domstolen har gjennom sin praksis utvidet grensene for egenregi til også å omfatte kontrakter inngått mellom to selvstendige rettssubjekter som har så nær tilknytning at det anses som et internoppdrag ("utvidet egenregi"). Det forutsetter at to grunnvilkår er oppfylt. Oppdragsgiver må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørorganet som over egen intern virksomhet (kontrollvilkåret). Videre må den vesentlige delen av omsetningen til leverandøren være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiver, og kun en marginal del kan være rettet mot andre (omsetningsvilkåret).

Disse vilkårene vil ikke være oppfylt for de offentlige virksomheter (kommuner o.l.) som skal kjøpe postboks tjenester i Altinn fra sentralforvaltningen, siden de ikke har *kontroll* med Altinn.

Dette taler for at offentlige virksomheter som ikke tilhører statens juridiske person ikke kan inngå brukeravtale med Altinn i egenregi, men må følge anskaffelsesregelverkets prosedyrer. Dersom disse inngår brukeravtaler direkte med Altinn vil det således kunne foreligge en ulovlig direkte anskaffelse.

3.2.2 *Unntak for offentlig-offentlig samarbeid*

Foruten det tilfellet at vilkårene for det ulovfestede unntaket om egenregi er oppfylt, (eller der det ene organet er blitt tildelt en enerett i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser (heretter "FOA") § 1-3 annet ledd bokstav h) har utgangspunktet vært at offentlige organer må følge anskaffelsesregelverket når de skal anskaffe tjenester fra hverandre.

Nyere EU-rettspraksis og uttalelser fra EU-kommisjonen åpner imidlertid for et større rom av offentlig-offentlig samarbeid uten begrensninger av regelverket for offentlig anskaffelser, også uten at det organiseres innenfor vilkårene for egenregi. Som det vil bli redegjort for nedenfor tyder EU-domstolens og Kommisjonens uttalelser på at enkelte typer horisontale samarbeid mellom offentlige rettssubjekter ikke omfattes av anskaffelsesreglene.

3.2.2.1 Utviklingen i EU-praksis og forslag til nytt direktiv

I Hamburg-saken² hadde EU-Kommisjonen saksøkt Tyskland fordi det var inngått en tjenestekontrakt om avfallsforbrenning uten at anskaffelsesregelverket var fulgt. Dommen ble avsagt i storkammer med 9 dommere som betyr at avgjørelsen har større vekt enn en vanlig dom avsagt i avdeling med 5 dommere.

Fire Landkreise ("kommuner") inngikk avtale med Stadtreinigung Hamburg om reservering av årlig kapasitet på 120 000 tonn avfall til et avfallsforbrenningsanlegg som skulle bygges i Hamburg. Kontrakten ble inngått mellom de fire Landkreise og Stadtreinigung Hamburg. Stadtreinigung Hamburg er eiet fullt ut av Hamburg.

² Se EF-domstolens dom i sak C-480/06, Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, Stadtreinigung Hamburg, avsagt 9. juni 2009

Domstolen uttalte først at det forhold at kontrakten ble inngått mellom to offentlige oppdragsgivere ikke utelukker at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. Domstolen slo så fast at vilkårene for egenregi ikke var oppfylt siden de fire Landkreise ikke hadde kontroll med Stadtreinigung Hamburg. I tråd med rettstilstanden frem til denne dommen ville EU-domstolen ha stoppet der og dømt Tyskland. EU-domstolen uttalte imidlertid så i premiss 37:

"It must nevertheless be observed that the contract at issue establishes cooperation between local authorities with the aim of ensuring that a public task that they all have to perform, namely waste disposal, is carried out."

Domstolen viste så til direktiver med krav til avfallshåndtering for å underbygge at kontrakten gjaldt en offentlig tjeneste som lokale myndigheter må tilby, og som det ifølge avfallshåndteringsdirektivene er hensiktsmessig at utøves lokalt. Det var dermed hensiktsmessig med lokalt samarbeid. Kontrakten var kulmineringen av en prosess om samarbeid mellom lokale myndigheter for å få bygget et avfallsforbrenningsanlegg. Slikt samarbeid kunne ha skjedd ved at de fire Landkreise og Hamburg laget et felles avfallsselskap som de kontrollerte. En slik ordning ville ha oppfylt vilkårene for egenregi. I premiss 47 i avgjørelsen fremgår det imidlertid at:

"It must be observed though, first, that Community law does not require public authorities to use any particular legal form in order to carry out jointly their public service tasks. Secondly, such cooperation between public authorities does not undermine the principal objective of the Community rules on public procurement, that is, the free movement of services and the opening-up of undistorted competition in all the Member States, where implementation of that cooperation is governed solely by considerations and requirements relating to the pursuit of objectives in the public interest and the principle of equal treatment of the persons concerned, referred to in Directive 92/50, is respected, so that no private undertaking is placed in a position of advantage vis-à-vis competitors (see, to that effect, Stadt Halle and RPL Lochau, paragraphs 50 and 51)."

Dommen er nyskapende ved at den utvider mulighetene for samarbeid mellom offentlige myndigheter uten at samarbeidet organiseres innenfor vilkårene for egenregi. Det er ikke nødvendig å etablere et organ som kontrolleres i felleskap som skal utføre oppgavene. Det er etter vår mening en svært viktig utvikling ettersom kontrollvilkåret for egenregi har skapt et kunstig begrensende krav til organisering av samarbeid mellom offentlige organer.

Den aktuelle kontrakten var imidlertid ikke en ren tjenestekontrakt ved at et offentlig organ kjøpte tjenester fra et annet offentlig organ. Kontrakten hadde mer preg av å være en form for innkjøpssamarbeid der de fire Landkreise kjøpte inn avfallsforbrenning gjennom Stadtreinigung Hamburg. Domstolen er tydelig på at det skjer lite utveksling av ytelser mellom de to offentlige organene og at avtalen ikke påvirker Stadtreinigung Hamburgs plikt til å følge anskaffelsesregelverket ved inngåelse av kontrakter om avfallsforbrenning. Det er dermed usikkert om dommen åpner fullt ut for samarbeid om ren tjenesteutveksling mellom offentlige organer.

Dommen synes å være et stort steg på veien mot å åpne for muligheten for hensiktsmessig samarbeid mellom offentlige organer, imidlertid etterlater dommen en rekke uløste spørsmål om når et slikt offentlig samarbeid er mulig uten at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse.

På denne bakgrunn avga EU-kommisjonen 4. oktober 2011 en uttalelse med veiledning om når unntaket kan benyttes. Kommisjonen uttalte innledningsvis:

"Der er en løbende debat i gang om, hvorvidt EU-direktiverne om offentlige indkøb også gælder i situationer, hvor ordregivende myndigheder sammen forsøger at sikre udførelse af deres offentlige opgaver. Domstolen for Den Europæiske Union (i det følgende benævnt "Domstolen") har bekræftet, at kontrakter mellem ordregivende myndigheder ikke automatisk kan anses for at falde uden for anvendelsen af EU-lovgivningen om offentlige indkøb. Men Domstolens retspraksis har også vist, at visse former for samarbejde mellem ordregivende myndigheder ikke kan betragtes som offentlige indkøbskontrakter.

Derfor må der foretages en skelnen mellem på den ene side indkøbsaktiviteter, hvor der bør være åben konkurrence mellem økonomiske aktører, som det kræves ifølge EU's indkøbsregler, og på den anden side andre ordninger, som ordregivende myndigheder kan benytte til at sikre, at deres offentlige opgaver bliver udført, og som ikke falder inden for anvendelsesområdet for EU-direktiver om offentlige indkøb."

Med henvisning til Hamburg-dommen drøfter Kommisjonen unntaket for det de omtaler som "ikke institutionalisert/horisontalt samarbeid for å oppfylle offentlige oppgaver i fellesskap":

"Indtil nu har det været den eneste dom fra Domstolen om offentligt-offentligt samarbejde, hvor der ikke har været involveret fælles kontrollerede in house-enheder. Det ser ud til, at Domstolen har henholdt sig til mange individuelle omstændigheder, som var relevante for denne særlige sag, for at komme frem til sin konklusion.

Ser man på de aspekter af dommen, som kan være af generel betydning, forekommer det dog rimeligt at konkludere herudfra, at de ordregivende myndigheder kan etablere et horisontalt samarbejde mellem hinanden (uden at oprette en fælles kontrolleret "in house"-enhet), som indebærer, at der indgås aftaler, som ikke er dækket af EU-lovgivningen om offentlige indkøb, hvis mindst følgende betingelser er opfyldt:

- *ordningen involverer kun ordregivende myndigheder, og der er ikke deltagelse af privat kapital*
- *aftalen drejer sig kun om reelt samarbejde om fælles udførelse af en fælles opgave i modsætning til en normal offentlig kontrakt, og*
- *deres samarbejde er kun reguleret af hensyn til almenhedens interesser."*

Forutsatt at disse premissene er oppfylt synes Kommisjonen således å åpne for et at offentlige organer kan inngå horisontalt samarbeid og herunder inngå avtaler, uten at det omfattes av anskaffelsesregelverket. Om hva som utgjør et "reelt samarbeid" uttalte Kommisjonen:

"3.3.2. Skelnen mellom egentlig "samarbejde" og en normal offentlig kontrakt

På grundlag af Hamburg-dommen har samarbejde til formål i fellesskab at sikre gennemførelsen af en offentlig opgave, som alle samarbeidspartnere skal udføre. En sådan fælles gennemførelse er karakteriseret ved aftalepartnernes deltagelse og gensidige forpligtelser og skal føre til gensidige synergieffekter. Det indebærer ikke nødvendigvis, at hver samarbeidspartner deltager ligeligt i den faktiske gennemførelse af opgaven –

samarbejdet kan være baseret på en deling af opgaver eller på en vis specialisering. Kontrakten skal dog have et **fælles mål**, nemlig den fælles gennemførelse af den samme opgave.

(...)

En generel udlægning af retspraksis tyder også på, at aftalen skal være om et reelt samarbejde, i modsætning til en normal offentlig kontrakt, hvor en af parterne udfører en bestemt opgave mod betaling. En sådan ensidet overdragelse af en opgave fra en af de ordregivende myndigheder til en anden kan ikke betragtes som samarbejde.

(...)

Samarbejdet er reguleret ud fra overvejelser, der vedrører forfølgelsen af formål af almen interesse. Det kan således involvere gensidige rettigheder og forpligtelser, men det kan ikke involvere **finansielle overførsler** mellem offentlige samarbejdspartnere, bortset fra betaling af **faktiske** omkostninger til bygge og anlæg/tjenesteydelser/varer. Levering af tjenesteydelser mod betaling er karakteristisk for offentlige kontrakter, der falder ind under EU-reglerne om offentlige indkøb.

3.3.3. Mulige begrænsninger for aktiviteter på det kommercielle marked

Domstolen fastslog, at samarbejdet kun kan foregå af hensyn til almenhedens interesser. Det vil altså ikke blive fritaget, hvis der ligger andre hensyn bag, dvs. hvis det primært er bestemt af andre hensyn, især kommercielle. Derfor må samarbejdspartnerne i princippet ikke udføre aktiviteter på markedet som led i samarbejdet. Med andre ord må samarbejdsaftalen ikke omfatte aktiviteter, der tilbydes på det åbne marked.

Eksempel: Hvis samarbejdspartnerne i Hamburg-sagen havde bygget et anlæg til affaldsforbrænding med en kapacitet, som oversteg deres behov, med henblik på at sælge overskudskapaciteten med fortjeneste på det åbne marked, ville deres samarbejde ikke kun være reguleret ud fra hensyn til almenhedens interesser."

EU-kommisjonen presenterte forslag til nytt direktiv om offentlige anskaffelser 20. desember 2011. Her foreslår kommisjonen å regulere adgangen til offentlig-offentlig samarbeid, herunder egenregi, som i all hovedsak innebærer en kodifisering av rettspraksis. Kommisjonen uttaler følgende om dette:

" (14) Der hersker betydelig retsusikkerhet med hensyn til, i hvor vid utstrækning samarbejde mellom offentlige myndigheter skal være dekket af regler om offentlige indkøb. EU-Domstolens relevante retspraksis fortolkes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat samt endog mellom ordregivende myndigheter. Det er derfor nødvendig at afklare, i hvilke tilfælde kontrakter indgået mellem ordregivende myndigheter ikke er underlagt anvendelsen af reglerne om offentlige indkøb. Afklaringen bør afstemmes med principperne fastlagt i Domstolens relevante retspraksis. Den kendsgerning, at begge aftaleparter selv er ordregivende myndigheter, udelukker ikke i sig selv anvendelsen af reglerne om indkøb. Anvendelsen af reglerne om offentlige indkøb bør imidlertid ikke indvirke på de offentlige myndigheters frihed til at beslutte, hvordan de vil udføre deres offentlige tjenesteydelsesopgaver. Kontrakter tildelt kontrollerede enheder eller samarbejde om fælles udførelse af de deltagende ordregivende myndigheters offentlige tjenesteydelsesopgaver bør derfor undtages fra reglerne, hvis betingelserne fastsat i dette direktiv er opfyldt. Dette direktiv har til formål at sikre, at alt undtaget samarbejde mellem offentlige organisationer

ikke fører til konkurrencefordreining i forbindelse med private økonomiske aktører. En ordregivende myndigheds deltagelse som tilbudsgiver i en procedure med henblik på tildelingen af en offentlig kontrakt må heller ikke forårsage konkurrencefordreining."

Det foreslås flere endringer i forslaget til regulering av offentlig-offentlig samarbeid for å gjøre reglene mer fleksible. Det vises bla. til forslag til ny artikkel 11 "Relationer mellem offentlige myndigheder" punkt 4:

"En aftale, der er indgået mellem to eller flere ordregivende myndigheder, anses ikke for at være en offentlig kontrakt i henhold til artikel 2, stk. 6, i nærværende direktiv, når følgende kumulative betingelser er opfyldt:

a) aftalen etablerer et ægte samarbejde mellem de deltagende ordregivende myndigheder med henblik på i fællesskab at udføre deres opgaver af offentligretlig interesse med gensidige rettigheder og forpligtelser

b) aftalen vedrører udelukkende forhold af offentligretlig interesse

c) de deltagende ordregivende myndigheder er ikke aktive på det frie marked med mere end 10 % for så vidt angår omsætningen for de aktiviteter, der er relevante i forbindelse med aftalen.

d) aftalen omfatter ikke andre finansielle overførsler mellem de deltagende ordregivende myndigheder end dem, der svarer til godtgørelsen af aktuelle omkostninger i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser eller indkøb

e) der er ikke privat deltagelse i nogen af de involverede ordregivende myndigheder."

Bakgrunnen for forslaget er at offentlig-offentlig samarbeid er viktig for mange offentlige oppdragsgivere, og anskaffelsesregelverket bør ikke være noe hinder for å etablere slikt samarbeid på den til enhver tid mest hensiktsmessige måten.

Disse hensynene taler også for at Altinn-postboksen bør kunne benyttes av alle offentlige virksomheter uten begrensningene i anskaffelsesregelverket, ettersom et slikt samarbeid er hensiktsmessig for å løse en felles oppgave og dekke allmennhetens behov for sikker informasjonsformidling fra offentlige virksomheter.

3.2.2.2 KOFA-praksis

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter "KOFA") har i sak 2009/246 også uttalt seg om unntaket som oppstilles i Hamburg-dommen. Saken gjaldt en ulovlig direkteanskaffelse av renovasjonstjenester for næringsavfall fra BIR Bedrift AS. Kommunen fremholdt bl.a. at samarbeidet måtte anses rettmessig etter de prinsipper som er slått fast av EU-domstolen i Hamburg-dommen. KOFA kom til at unntakene fra kunngjøringsplikten ikke gjaldt for denne anskaffelsen, og at kommunen hadde vist grov uaktsomhet ved å unnlate å si opp en avtale med kommunens medkontrahent. Når det gjaldt innklagedes henvisning til prinsippene oppstilt i Hamburg-dommen uttalte KOFA følgende:

"(36) Når det gjelder spørsmålet om avtalen er unntatt regelverket i medhold av denne dommen, finner klagenemnda det tilstrekkelig å vise til at BIR Bedrift AS er et selskap som drives i konkurranse med andre private selskaper. Samarbeidet innebærer en risiko for at BIR Bedrift AS gis en konkurransefordel, hvilket er uforenlig med det unntak fra regelverket som oppstilles i Stadtreinigung Hamburg-dommen (C-480/06), at "no private undertaking is placed in a position of advantage vis-à-vis competitors"."

Dette illustrerer betydningen av at det horisontale offentlige samarbeidet må gjelde utførelsen av offentlige oppgaver som ikke tilbys på det frie markedet i konkurranse med andre private aktører. Det må heller ikke være noen private aktører involvert i samarbeidet.

3.2.3 Oppsummering

På bakgrunn av det som er redegjort for over og den retning uttalelsene fra EU-domstolen og EU-kommisjonen trekker, samt den bekreftende holdningen som må anses å ligge i uttalelsen fra KOFA, må det kunne legges til grunn at det gjelder et unntak for horisontalt samarbeid mellom offentlige organer, der et slikt samarbeid anses hensiktsmessig for å ivareta offentlige oppgaver i allmennhetens interesser, slik at det kan gjennomføres uten begrensning av anskaffelsesregelverket.

I lys av uttalelsene må imidlertid følgende betingelser være oppfylt for at unntaket om offentlig-offentlig samarbeid skal komme til anvendelse:

For det første må samarbeidet kunne begrunnes i utførelse av felles offentlige oppgaver og allmenne hensyn som tilsier at et slikt offentlig-offentlig samarbeid er hensiktsmessig.

For det andre må samarbeidet utelukkende være mellom offentlige rettssubjekter og ingen privat må være involvert, verken som bruker eller med kapital. Motsetningsvis vil det kunne innebære en begrensning på konkurransen i markedet.

For det tredje må det dreie seg om et reelt samarbeid, og ikke et rent kjøp av tjenester. Det innebærer bl.a. at kontrakten må ha preg av å være en form for samarbeid for å løse en felles offentlig oppgave, i motsetning til å være en ren tjenestekontrakt hvor et offentlige organ kjøper tjenester fra et annet offentlig organ. Det er usikkert om ren tjenestutveksling mellom offentlige organer omfattes av unntaket. Betaling for en tjeneste utført av et av organene vil derfor kunne tale for at man står overfor en gjensidig bebyrdende avtale som omfattes av anskaffelsesregelverket, og det er i høyden direkte kostnader som kan dekkes.

Etter det vi er opplyst dekkes den vesentlige del av kostnadene ved Altinn-løsningen per i dag gjennom en form for deltakeravgift under en samarbeidsavtale. I Difi sin rapport 2011:7 "En felles meldingsboks" foreslås det imidlertid at postboksen skal finansieres gjennom en reduksjon på sektorrammene til departementene. Det virker derfor som om planen er å gå over til en mer sentralisert kostnadsdekning, i motsetning til den nåværende mer "bruks-baserte" løsningen hvor de som finansierer tjenesten får en motytelse.

Videre skriver Difi følgende om finansiering og gevinstrealisering ved postboksen: *"[f]or 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 ved å sende ut brev.^[1] For at premissene for horisontalt offentlig samarbeid skal være oppfylt er det av betydning at løsningen etableres for å ivareta alle deltakernes interesser i form av å oppfylle en felles offentlig oppgave. Det betyr at alle de offentlige deltakerne har en form for gjensidig interesse/gevinst knyttet til samarbeidet, og det kan derfor være problematisk dersom det ikke "vil [det ikke] være de samme virksomheter som tar kostnadene som får gevinsten ved bruken". Samarbeidet må imidlertid kunne være basert på en fordeling av oppgaver, herunder at et av organene har hovedansvaret for gjennomføringen. For øvrig er det usikkert hva som konkret kreves, men det antas at det kan være tilstrekkelig at alle parter har en reell innflytelse over samarbeidet.

Forutsatt at disse premissene er oppfylt er det vår konklusjon at Altinn-postboksen kan gjennomføres av det offentlige i fellesskap og at alle offentlige virksomheter kan ta i bruk Altinn-postboksen uten at anskaffelsesregelverket får anvendelse. Postbokstjenesten skal ivareta allmenne hensyn og oppfylle det offentliges oppgave med å informere befolkningen på en sikker måte. Konklusjonen er klart sikrere hvis kostnadene ved postbokstjenesten dekkes sentralt, slik at de offentlige virksomhetene ikke betaler Brønnøysundregistrene for anvendelse av deres tjeneste, jf Generaladvokatens uttalelse i sak C-157/11, datert 23. mai 2012. Det er en forutsetning at ingen private aktører involveres.

3.2.4 Alternative løsninger dersom kostnadene ikke dekkes sentralt

Dersom de offentlige organene utover sentralforvaltningen skal betale for postbokstjenesten ut over ren kostnadsdekning i Altinn vil det etter vår vurdering medføre at unntaket om horisontalt offentlig samarbeid, slik det er oppstilt av EU-domstolen og EU-kommisjonen, ikke kommer til anvendelse. Spørsmålet er da om det finnes andre løsninger for å anvende Altinn-løsningen for all offentlig virksomhet, og i så fall hvordan dette må gjennomføres.

Vi finner foreløpig ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, men peker på at det i så fall særlig finnes to muligheter. Enten at Difi opptrer som innkjøpssentral i henhold til FOA § 3-13, jf. § 4-1 bokstav g, eller at det besluttes at Altinn, ved Brønnøysundregistrene, skal ha en enerett og eneplikt til å levere sikker digital postboks til offentlig forvaltning. FOA § 1-3 annet ledd bokstav h unntar kontrakter som oppdragsgiver tildeler en annen offentlig oppdragsgiver, som er gitt en enerett til å yte den aktuelle tjenesten. Ingen av løsningene er lett realiserbare.

3.2.5 Det åpnes for at private kan anvende Altinn-postboksen

Difi har i sin beskrivelse av oppdraget reist problemstillingen dersom postboksen også skal kunne benyttes av private bedrifter til å sende sensitiv post til privatpersoner, offentlige virksomheter og andre bedrifter.

På bakgrunn av det som er redegjort for over må det legges til grunn at unntaket om offentlig-offentlig samarbeid kun kommer til anvendelse dersom samarbeidet utelukkende er mellom offentlige rettssubjekter. Det innebærer at private virksomheter ikke kan delta i samarbeidet om postbokstjenesten, verken som bruker eller være involvert i form av kapital.

Dersom det er ønskelig å benytte Altinn-løsningen (uten at man går veien om konkurranse) er det følgelig en forutsetning at postboksen kun skal benyttes av offentlige virksomheter. Motsetningsvis vil

^[1] Rapport 2011:7, *En felles meldingsboks*, s. 27

løsningen være underlagt anskaffelsesregelverket, og man må i så fall følge prosedyrene som følger av regelverket for offentlige anskaffelser.

3.2.6 *Vesentlige endringer*

I tillegg til det som er drøftet over, reiser Altinn-løsningen en ytterligere anskaffelsesrettslig problemstilling. Altinn utvikles og driftes av private leverandører i henhold til avtale med Brønnøysundregistrene som er inngått etter konkurranse. Ved oppskalering av postboks-tjenesten til å betjene alle offentlige virksomheter, samt eventuelt også private virksomheter, vil utvidelsen kunne måtte skje innenfor rammene av disse kontraktene. Avtalene forutsetter at nye offentlige virksomheter kan knytte seg til løsningen i løpet av avtaleperioden, dette følger også av kunngjøringen av konkurransen. Spørsmålet er imidlertid hvor langt dette kan strekkes, og da særlig med henblikk på om også private virksomheter kan innlemmes under kontraktene.

Anskaffelsesregelverket regulerer i utgangspunktet kun inngåelse av kontrakter, mens kontraktsfasen reguleres av kontraktsretten. EU-domstolen har imidlertid utviklet en lære som slår fast at det skal avholdes ny konkurranse dersom det foretas en vesentlig endring i en inngått kontrakt slik at det i praksis inngås en ny kontrakt. For en nærmere redegjørelsen for denne læren vises det til vedlegg 1.

I lys av EU-domstolens og KOFAs praksis er problemstillingen om partene ved å utvide/oppskalere kontraktsforholdet til å omfatte alle offentlige virksomheter, og evt. private virksomheter, vil foreta en vesentlig endring av kontraktsvilkårene som viser at det var partenes hensikt å reforhandle avtalens grunnleggende elementer. Det skal spesielt vektlegges om endringene innebærer at andre aktører ville kunne ha deltatt eller at andre aktører ville kunne ha vunnet konkurransen. En endring kan også være vesentlig der kontrakten endres til å omfatte nye tjenester. I denne vurderingen vil det være relevant å se på hvordan endringen vil bli betraktet etter § 14-4 bokstav j (tilleggstjenester/tilleggsarbeider). Endelig vil det også kunne ha avgjørende betydning om den økonomiske balansen i kontraktsforholdet endres i favør av leverandøren.

Vurderingen av hva som er en vesentlig endring avhenger av konkurransegrunnlaget og den inngåtte avtalen. Om det er adgang til oppskaleringen innenfor kontraktens rammer må derfor vurderes konkret. Dersom avtalene ikke inneholder en rett til opsjon eller åpner for en oppskalering av tjenesten, vil det i praksis kunne kreve oppsigelse av eksisterende kontrakter og etablering av nye.

Videre må det vurderes om oppskaleringen av den tekniske og organisatoriske kapasiteten i Altinn innebærer økte kostnader for de private leverandørene som utvikler og drifter deler av tjenesten/vedlikeholdsarbeid e.l., slik at dette vil medføre en prisøkning overfor de offentlige virksomhetene i henhold til kontrakten. Dersom priser eller avgifter det offentlige betaler for tjenesten øker på grunn av oppskaleringen kan dette også medføre at det er snakk om en vesentlig endring som utgjør en ny kontrakt, som må utlyses som en ny konkurranse i henhold til anskaffelsesregelverket.

Etter det vi er opplyst omfattet Altinn-anskaffelsen bl.a. en avtale om utvikling av ny funksjonalitet i løpet av avtaleperioden. Den nye funksjonaliteten skulle ligge innenfor rammen av det daværende målbildet for Altinn. Ettersom Altinn, i tillegg til sitt primærformål som portal for elektronisk dialog med næringslivet, også inneholder viktige tjenester for privatpersoner, kan det ikke utelukkes at den nødvendige oppskalering og videreutvikling av eksisterende meldingsboks kan skje innenfor rammen av eksisterende avtaler. Den nye postboksen vil imidlertid få et omfang hva gjelder antall offentlige avsendere, som nok går utover det som var forventet da konkurransen om Altinn fant sted. Dette er

spørsmål som kan utredes nærmere dersom det er ønskelig å benytte løsningen med Altinn-postboksen.

3.3 Statsstøtterettslige problemstillinger

3.3.1 Innledning

I det følgende skal de statsstøtterettslige problemstillingene som kan oppstå i sammenheng med alternativ 1 drøftes. Først skal det i imidlertid gis en kort redegjørelse for de rettslige utgangspunktene for statsstøttevurderingen i punkt 3.3.2 under.

3.3.2 Rettslige utgangspunkter

Etter EØS-avtalen artikkel 61 (1) foreligger det statsstøtte dersom følgende seks kumulative vilkår er oppfylt:

For det første må støtten utgjøre en økonomisk fordel. Hva som vil utgjøre støtte må tolkes vidt. Enhver ensidig tildeling av en økonomisk fordel eller fritak fra en økonomisk byrde som normalt belaster en virksomhets budsjett, vil kunne innebære ulovlig offentlig støtte. Hvorvidt hensikten bak tiltaket er å yte støtte er ikke avgjørende.

For det andre må støtten være gitt av statsmidler. Etter fast praksis fra EU-domstolen vil tiltak fra offentlige selskaper falle inn under vilkåret "støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler" dersom tiltaket inneholder *statsmidler i enhver form* og det aktuelle tiltaket kan *tilregnes staten*.

For det tredje må støtten være selektiv. Generelle støtteordninger som er åpne for alle på ikke-diskriminerende og objektive vilkår, faller utenfor forbudets anvendelsesområde.

For det fjerde må støtten ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet. Foretaksbegrepet er ikke legaldefinert i EØS-avtalen, men er utviklet gjennom rettspraksis. Begrepet er autonomt i EU- og EØS-retten, og bygger på en funksjonell tilnærming. Utgangspunktet for vurderingen er om enheten kan sies å drive økonomisk virksomhet.³ Dette bedømmes på bakgrunn av virksomhetens art. Også offentlige foretak kan anses å være støttemottakere under statsstøttereglene. EF-domstolen har fastslått at "*enhver virksomhet, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet, er erhvervesmessig virksomhet*".⁴

For det femte må støtten vri eller true med å vri konkurransen. Støttemottakers stilling i konkurransemarkedet må faktisk eller potensielt styrkes i forhold til de øvrige aktørene som opptrer i dette markedet. Utgangspunktet vil være at konkurransevriddningsvilkåret ikke er oppfylt der støtte blir ytet til en mottaker som opptrer i et marked som er stengt for konkurranse.

³ Se EF-domstolens dom i sak, C-41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*: "...inden for konkurrenceretten omfatter begrepet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhet, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde, og at arbejdsanvisning er en økonomisk virksomhed."

⁴ Se EF-domstolens dom i sak C-180-184/98, *Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*

For det sjette må støtten være egnet til å påvirke samhandelen. Selv om støttemottaker selv ikke tilbyr varer eller tjenester utenfor de nasjonale grensene, vil støtten kunne påvirke samhandelen, ettersom mulighetene for utenlandske foretak til å komme inn på støttemottakers marked vil kunne bli redusert.

Alle vilkårene skissert her må oppfylles for at det kan anses å foreligge statsstøtte. I det følgende skal de unntak som det er usikkert om vil være oppfylt vurderes nærmere, først med hensyn til om tjenesteleverandøren(e) kan anses å motta statsstøtte under punkt 3.3, deretter med hensyn til om brukere av postboksen kan anses å motta støtte under punkt 3.4.

3.3.3 *Utgjør alternativ 1 statsstøtte for Altinn?*

3.3.3.1 Vil Altinn være et "foretak" i statsstøtterettslig forstand?

Avgjørende for om Altinn vil kunne anses å motta statsstøtte er om Altinn kan anses å være et "foretak" i statsstøtterettslig forstand. Altinn vil trolig ikke kunne anses å være et foretak dersom kun offentlige virksomheter gis anledning til å benytte seg av den digitale postboksen. Dersom postboksen også tilbys private aktører, vil derimot Altinn sannsynligvis ansees å være et foretak. For å unngå at Altinn anses å motta statsstøtte bør oppdraget i så fall tildeles gjennom en anbudskonkurranse.

Vilkårene for når en enhet må anses som et foretak skal drøftes nærmere i det følgende.

Altinn, som kun er navnet på en portal og en teknisk plattform, kan vanskelig anses å være et foretak, men eiere og forvalterne av Altinn kan anses å være foretak, i hvert fall den delen av deres virksomhet som gjelder Altinn og den digitale postboksen.

Definisjonen av "foretak" er funksjonell, i den forstand at formelle egenskaper ikke er avgjørende. Foretaksbegrepet er derfor uavhengig av om den aktuelle enheten er offentlig eller privat. Det er heller ikke noe krav om at enheten er utskilt som et eget rettssubjekt. Det avgjørende er hva som er den aktuelle enhetens funksjon. Det vil si at et offentlig organ kan regnes som et foretak i konkurranselovens forstand for visse deler av virksomheten, selv om andre deler faller utenfor begrepet. Enheter innen statsforvaltningen kan derfor anses som foretak, selv om de ikke er egne rettssubjekter.⁵

Både eierne av Altinn og Brønnøysundregistrene som forvalter av Altinn kan altså anses å være foretak i denne sammenheng. Hvorvidt støttemottaker her vil være forvalteren eller eierne av Altinn avhenger av hvem som må anses å motta fordelene. Dette er ikke av betydning i denne sammenheng og vi går derfor ikke nærmere inn på dette. For enkelthets skyld benevnes i det følgende tjenesteleverandøren, og dermed den potensielle støttemottakeren, i dette alternativ 1 derfor bare for "Altinn".

Utgangspunktet for vurderingen er om enheten kan sies å drive økonomisk virksomhet. Der det offentlig tilbyr en tjeneste i konkurranse med private aktører, vil tjenesten normalt måtte anses for en økonomisk virksomhet.

⁵ Se EF-domstolens dom i sak C41-90 Höfner and Elser

Det har i praksis ikke vært oppstilt noe krav til at den økonomiske virksomheten skal ha til formål å drive med fortjeneste, men dersom enheten ikke har til formål å oppnå fortjeneste, kan dette være et element som trekker i retning av at enheten ikke kan anses å være et foretak. Finansieringsmåten til enheten vil heller ikke være avgjørende for om det er å anse som et foretak.⁶ Samtidig vil det være av betydning om enheten tilbyr sine tjenester mot betaling.

Et offentlig organ regnes imidlertid ikke som et foretak dersom det utøver offentlig myndighet, eller dersom det offentlige tilbudet er en del av en felles ordning med et utpreget sosialt eller samfunnsnyttig formål.⁷ For utøvelse av offentlig myndighet, må det sondres mellom situasjoner hvor staten opptrer som utøver av offentlig myndighet og der hvor den utøver økonomisk virksomhet av industriell eller handelsmessig art.

I *Cali & Figli*-dommen anså EF-domstolen offentlig myndighetsutøvelse for å være virksomhet som "henhører under statens væsentlige oppgaver" og som på grunn av "sin art, sit formål og de regler, det er undergivet, [...] typisk beføjelser, der henregner til offentlig myndighet".⁸

Hvorvidt det vil anses å være offentlig myndighet om Altinn oppretter en digital postboks, vil etter dette bero på en konkret helhetsvurdering hvor de mest sentrale momentene vil være tjenestens art, formål og hvorvidt tjenesten tilbys i en kommersiell sammenheng.

Tjenesten skal etableres av det offentlige for at borgere og bedrifter enkelt og kostnadsfritt skal kunne motta elektronisk post fra det offentlige på en sikker og effektiv måte. Ut i fra dette kan man se på det som statens eget verktøy for å sende og motta post.

Utviklingen og driften av den digitale postboksen skal, etter det vi forstår, finansieres gjennom en reduksjon på sektorrammene til departementene og tjenestene skal distribueres kostnadsfritt for innbyggerne og tjenesteeierne. (hvertfall hvis det ikke åpnes for private brukere.) Selv om finansieringsmåten ikke er avgjørende for hvorvidt enheten er å anse som et foretak, viser dette at Altinn ikke tar betalt for sine tjenester på samme måte som private markedsaktører og har heller ikke som formål å oppnå profitt.

Vi forstår det slik at de tjenester Altinn vil levere helt eller delvis kan erstattes med tjenester levert av private leverandører. Det finnes andre leverandører på markedet som kan/vil kunne levere en sikker digital postboks. Det vil således være en viss form for konkurranse mellom Altinns løsning og de andre leverandørenes løsninger. Det faktum at andre private aktører kunne tilbudt samme type tjeneste som Altinn, taler isolert sett for at Altinn vil drive økonomisk virksomhet.

Formålet med Altinns postboks vil imidlertid være å fylle et offentlig behov for kommunikasjon med borgerne uten å ha til hensikt å opptre som en kommersiell leverandør av denne typen tjenester.⁹ Dersom Altinn ikke vil tilby tjenesten til private aktører taler dette også for at tjenesten ikke tilbys på et marked.

⁶ Se EF-domstolens dom i sak C-237-04 *Enirisirise SpA v Sotacarbo SpA*

⁷ Se EF-domstolens dom i sak C-309/99 *Wouters og Kommisjonens meddelelse om forsyningsplikter i Europa*, EUT 2001 C 17/4

⁸ Se EF-domstolens dom i sak C-343/95 *Cali & Figli mot SEPG*

⁹ Se EFTA-domstolens dom i sak E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund v EFTA Surveillance Authority*

Dette synes også å være i tråd med tidligere praksis. I EFTAs overvåkningsorgans avgjørelse i saken mot Møre og Romsdal vegkontor var spørsmålet om produksjonsenheten i Statens vegvesens disktrikskontor i Møre og Romsdal, som var ansvarlig for konstruksjon og vedlikehold av veier, tunneller og broer, utgjorde et eget foretak.¹⁰ Produksjonsenheten var fullt integrert i Møre og Romsdal vegkontor og skulle ikke tilby tjenester i andre markeder enn det som falt inn under ansvarsområdet til Statens vegvesen. Kun i ekstraordinære tilfeller skulle produksjonsenheten tilby tjenester til private aktører. I hovedsak arbeidet derfor produksjonsenheten for å utføre oppgaver på vegne av Statens vegvesen. På spørsmål om produksjonsenheten utgjorde et selvstendig foretak kom EFTAs overvåkningsorgan med følgende uttalelser:

"In the present case construction and maintenance are carried out also by private operators against payment as a commercial activity. It would therefore appear that the construction and maintenance activities carried out by the Production Department of the Møre and Romsdal Office qualify as an economic activity for that reason alone and that the relevant question in the present case is whether the state integrated entity, that is the Production Department of the Møre and Romsdal District Office, operated in a market in competition with other market players. If activities are confined to being exercised by a state integrated entity "in-house" that is, in this case, for the state administration or other public bodies, the activities in question are never exercised on a market in competition with other market players. In such circumstances the activities cannot be classified as economic activities and the entity is not an undertaking."

EFTAs overvåkningsorgan kom til at siden produksjonsenheten kun tilbød tjenester internt til det offentlige og i svært begrenset grad utførte arbeid for private aktører, kunne produksjonsenheten ikke regnes som et foretak.

Dette poenget er også vektlagt av Kommisjonen i saken mot Irish Housing Finance Authority.¹¹ Saken gjaldt en ordning der det irske finansdepartementet stilte statsgaranti for et irsk husfinansieringsbyrå, Housing Finance Authority ("HFA"). HFA var et statseid aksjeselskap som hadde som sitt eneste formål å skaffe billige lån i det kommersielle kapitalmarkedet. Dette ble gjort på grunn av statsgarantien. Disse midlene ble deretter benyttet av lokale myndigheter for å fremme blant annet hustilbud for vanskeligstilte på det irske boligmarkedet. Kommisjonen kom til at HFA utgjorde en integrert del av den irske staten og at utstedelse av statsgarantien dermed var en intern overføring av ressurser mellom statlig organ. Kommisjonen uttalte følgende:

"The HFA therefore can be regarded as an extension of the public authorities, which fulfills practically "in-house" activities on the state's own account and the guarantee granted by the State for its fundraising is to be considered as a transfer within the State not coming under the competition rules."

Overføring av tjenester mellom forskjellige offentlige organ vil følgelig ikke utgjøre økonomisk virksomhet og vil derfor ikke rammes av foretaksbegrepet.¹²

¹⁰ Se EFTAs overvåkningsorgans avgjørelse i sak 349/07/COL, Norwegian Road Administration Møre and Romsdal District Office

¹¹ Se Kommisjonens avgjørelse i sak N/209/2001, Irish Housing Finance Authority

¹² Hancher, Ottervanger and Slot, "EC State Aids", 2006

Britiske myndigheter har i sin veileder for støtte til tjenester av almen økonomisk interesse uttalt at:

"The activity must, however, be capable of being provided commercially and the UK view is that the concepts of "economic" and "market" must, also, contain some element of competitive supply. If a service remains a function of the state and is, for example, provided in-house by a local Council, with no possibility of competitive supply from elsewhere, there is no market and the activity will almost certainly not be "economic" in that locality."¹³

Således vil det avgjørende vurderingstemaet være hvorvidt Altinns postboks vil fungere som en statsintegret postboks som tilbyr løsninger til offentlige organer, og ikke hvorvidt private aktører også kan tilby samme tjeneste som Altinn.

Altinn vil levere postboks-tjenesten til offentlige aktører som ønsker å levere elektronisk post til borgerne. Dersom Altinn ikke vil selge tjenesten til private aktører som måtte ha behov for en løsning av samme karakter, tilsier dette at Altinn ikke kan anses som et foretak i EØS-avtalens forstand ved levering av digital postboks.

Dersom Altinn derimot vil levere tjenesten også til private aktører, vil Altinn i denne sammenheng kunne være å anses som et foretak i EØS-avtalens forstand og dermed være i stand til å motta statsstøtte.

3.3.3.2 Vil Altinn motta en økonomisk fordel?

Dersom også private aktører gis adgang til å sende post gjennom den digitale postboksen vil Altinn som nevnt lett anses som et foretak, og det må i så fall vurderes om Altinn vil motta en økonomisk fordel ved at Altinn velges som leverandør av den digitale postboksen. Vår oppfatning er at oppdraget må tildeles gjennom en anbudskonkurranse for å unngå at Altinn kan anses å motta en fordel.

I det følgende skal vi for fullstendighetens skyld redegjør for på hvilke måter Altinn kan anses for å motta en fordel.

Det vil for det første være en fordel at de kostnadene som påløper ved oppskalering av den tekniske og organisatoriske kapasiteten til Altinn vil dekkes av det offentlige. Videre vil det kunne anses å være en fordel for Altinn at de kan bruke sms-varsling, at de får tilgang på et felles register for kontaklinformasjon og at brukerne kan benytte ID-posten sin innloggingsløsning (dersom dette velges fremfor eksisterende innloggingsløsning i Altinn.). Hvis tjenesten også åpnes for private, vil det også være en åpenbar fordel for Altinn dersom disse vil avkreves betaling for tjenesten. Videre kan Altinn anses å indirekte få en fordel ved at Altinns posisjon i det private markedet styrkes betraktelig ved å være eneleverandør for det offentlige. Det er sannsynlig at mange bedrifter vil velge Altinn som leverandør fremfor konkurrentene fordi det er praktisk for mottakerne å få posten i den samme postboksen som de mottar post fra det offentlige.

Dette kan vurderes på to ulike måter. Det kan vurderes som en kompensasjon for at Altinn leverer en offentlig tjeneste, og det kan sees på som en investering gjort av det offentlige som må vurderes ut i fra markedsinvestorprinsippet.

¹³ The Department for Business, Innovation and Skills, "Guidance on how the state aid rules impact upon funding for the delivery of public services of general economic interest (SGEI)"

Det følger av EU-domstolens praksis¹⁴ at kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning ikke anses som statsstøtte hvis den oppfyller visse vilkår. Disse vilkårene har blitt tolket relativt bokstavelig.

Det første vilkåret er at mottakerforetaket må være gitt i oppdrag å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning, og at disse forpliktelsene er tydelig definert. For det andre må grunnlaget for beregningen av kompensasjonen være fastsatt på forhånd på en objektiv og åpen måte. For det tredje kan ikke kompensasjonen overstige det som er nødvendig for å dekke alle eller deler av kostnadene ved utførelsen av tjenesten. Det fjerde og siste vilkåret er at foretaket enten må være valgt etter en offentlig anbudsprosedyre eller at kompensasjonen er beregnet etter en analyse av kostnadene som et typisk foretak ville ha hatt ved utførelsen av tjenesten.

Dersom tjenesten kun tilbys offentlige virksomheter vil det sannsynligvis anses å være en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, men ettersom Altinn da ikke vil være et foretak og derfor uansett ikke kan anses å motta statsstøtte, går vi ikke nærmere inn på det her.

Dersom tjenesten også tilbys til private aktører i konkurranse med andre leverandører av digital postboks er det usikkert om en sikker digital postboks kan godtas som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning.

Hva som kan være en tjeneste av allmenn økonomisk betydning er ikke definert i EØS-avtalen. Utgangspunktet er at det er opp til EØS-statene selv å definere hva en slik tjeneste er. Praksis viser at ESA og EFTA-domstolen er svært tilbakeholdne med å overprøve statenes tolkning av begrepet og griper bare inn mot åpenbare feiltolkninger eller misbruk. Norge har derfor en betydelig skjønnsfrihet med hensyn til å definere hvilke tjenester som skal anses for å være av allmenn økonomisk betydning.

Det er likevel klart at en tjeneste av allmenn økonomisk betydning må skille seg ut fra vanlig næringsvirksomhet. Eksempler på tjenester EU-domstolen har akseptert som tjenester av allmenn økonomisk betydning er allmennkringkasting, tilbud på ulønnsomme transportruter, sikring av strømforsyning, forvaltning av pensjonsordninger, telekommunikasjonstilbud, posttilbud og avfallshåndtering. Domstolen har imidlertid ikke godtatt at generelle havnetjenester og kommersielle posttjenester kan klassifiseres for å være av allmenn økonomisk betydning.

Det karakteristiske ved tjenester av allmenn økonomisk betydning er at de ofte er sentrale i samfunnets fysiske eller sosiale infrastruktur. Betegnelsen brukes ofte om tjenester som skal imøtekomme befolkningens alminnelige behov. Vilket vil ofte være oppfylt dersom tjenesten ikke kan leveres av markedet og det ikke er vedtatt sekundærlovgiving på området som begrenser skjønnet.

Det har i følge Difis rapport 2011:7, "*En felles meldingsboks*" ikke vært undersøkt om aktuelle leverandører allerede nå kan levere en løsning som oppfyller de krav offentlig sektor vil stille til en meldingsboks. Det er imidlertid klart at flere kommersielle aktører vil være i stand til å levere tjenesten dersom de gis tid til å utvikle den.

Det er en politisk målsetting at dialogen mellom forvaltningen og innbyggerne og næringsliv skal skje elektronisk der det er mulig og formålstjenelig. I rapport 2011:7 antas det at man ved løsningen med

¹⁴ Se EF-domstolens avgjørelse i sak C-280/00, Altmark

et offentlig monopol raskere kan realisere målsettingen. Fritt valg vil ta noe lenger tid ettersom dette krever utvikling av en meldingsformidler. Det er imidlertid ikke tvilsomt at dette er tilstrekkelig for å fastslå at dette vil være en tjeneste av allmenn økonomisk betydning.

Det er etter dette usikkert om man vil vinne frem med å hevde at dette er betaling for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning dersom tjenesten også åpnes for private aktører.

Dersom tjenesten også åpnes for private aktører vil dette derfor måtte vurderes i lys av at det offentlige opptrer på kommersielle markeder. Det vil da være avgjørende om markedsinvestorprinsippet er fulgt. Prinsippet innebærer at det må foretas en vurdering av om investeringen foretatt av det offentlig er gjort på markedsmessige vilkår eller ikke. Hvis mottakeren ikke ville ha oppebåret den aktuelle tjenesten under normale markedsforhold, vil det være tale om statsstøtte. Utgangspunktet er at når det offentlige investerer skal det gjøres ut fra rentabilitetsmessige hensyn. Dette innebærer at det må være utsikter til normal (markedsmessig) avkastning på kapitalen. Det offentlige skal ikke foreta en investering for å ivareta sosiale, regionale eller sektorpolitiske hensyn.

Det er et vilkår etter markedsinvestorprinsippet at den investeringen som gjøres i Altinn for at postboksen skal kunne utvikles og drives, må være lønnsom for investorene. Her er det viktig å ta hensyn til alle fordelene Altinn får, som for eksempel tilgang på verktøy som sms-varslings og innloggingsløsninger, dette er tjenester en kommersiell aktør neppe vill gitt bort kostnadsfritt.

Det er antatt at finansiering vil skje gjennom en reduksjon på sektorrammene til departementene basert på virksomhetens gevinstpotensiale. Det kan argumenteres for at investorene vil få en rimelig avkastning på investeringen sin i form av besparelser ved at de ikke må sende post per brev og at dette følgelig er en investering som også en privat aktør ville ha gjort. Dette gjelder hvertfall i den grad de offentlige virksomhetene ikke senere skal betale for bruk av postboksen.

Som nevnt fremgår det av Difi sin rapport at *"[f]or 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 ved å sende ut brev."*¹⁵

Ut i fra dette vil det være vanskelig å hevde at markedsinvestortesten er oppfylt. Det må i tilfelle gjøres endringer i finansieringen som sikrer at disse gjøres i tråd med markedsinvestorprinsippet, mest nærliggende er etter vår oppfatning å gjennomføre en anbudskonkurranse i tråd med reglene om offentlige anskaffelser.

3.3.3.3 Vil Altinn vri eller true med å vri konkurransen?

Det er utvilsomt et marked for tjenesten, men dersom Altinn kun vil tilby tjenesten til offentlige virksomheter, kan det argumenteres for at Altinn ikke operer på markedet og dermed ikke kan vri eller true med å vri konkurransen. Altinn vil ikke ha en fordelaktig posisjon i det private markedet og det private markedet vil ikke påvirkes av at Altinn leverer tjenesten til offentlig virksomhet. Dermed er det også her avgjørende om Altinn vil tilby private aktører å sende post gjennom deres digitale postboks. I så fall, og hvis det foreligger støtte (jf over) vil også dette vilkåret være oppfylt.

¹⁵ Rapport 2011:7, *En felles meldingsboks*, s. 27

3.3.4 *Utgjør alternativ 1 statsstøtte for tjenestebruker?*

Med "tjenestebruker" sikter vi her kun de til aktørene som vil sende post til innbyggere og bedrifter. Det anses ikke å kunne foreligge statsstøtte til innbyggere og bedrifter ved at de får tilgang til den digitale postboksen ettersom den slik vi forstår det skal tilbys alle og selektivitetsvilkåret derfor ikke vil være oppfylt.

Dersom tjenesten kun tilbys offentlige virksomheter vil støttemottakerne i de fleste tilfeller ikke anses å være foretak og følgelig ikke kunne motta statsstøtte. Enkelte offentlige virksomheter vil imidlertid alltid, eller i visse situasjoner, anses å være foretak. Dette antar vi at svært sjeldent vil være tilfellet i forbindelse med bruk av den digitale postboksen ettersom virksomhetene i denne relasjon, hvor de har behov for å kommunisere med innbyggere/private bedrifter, sjeldent vil anses å drive økonomiske virksomhet. I de få situasjonene hvor det kan tenkes å være tilfellet, for eksempel dersom en kommune skulle bruke den digitale postboksen til å annonsere for en eiendom den vil selge, kan dette trolig unngås ved å avskjære brukerne fra å benytte postboksen på måter som gjør at de vil anses å være foretak – typisk til kommersielle formål.

Dersom tjenesten også åpnes for private, vil hver mottaker måtte vurderes konkret, men disse vil mest sannsynlig anses å være foretak og dermed i stand til å motta statsstøtte. Man må i så tilfelle sørge for at tjenesten er tilgjengelig for alle på like ikke-diskriminerende vilkår. I utgangspunktet antar vi at hvis det er en form for siling, og ikke alle foretak/økonomiske aktører får tilgang, vil det kunne foreligge statsstøtte. Alternativt må man sørge for at bruk av tjenesten ikke vil utgjøre en økonomisk fordel. Dersom det kreves et vederlag som er markedsmessig/tilsvarer kostnadene ved tjenesten, kan det neppe sies å innebære noen støtte for mottaker. Dette kan imidlertid være problematisk i forhold til reglene om offentlige anskaffelser, jf. diskusjonen i avsnitt 3.2.3 over.

3.3.5 *Oppsummering*

Dersom tjenesten ikke åpnes for private vil Altinn sannsynligvis ikke anses å være et foretak og kan derfor ikke anses å motta statsstøtte, man vil heller neppe kunne påstå at Altinn vil vri eller true med å vri konkurransen.

Dersom tjenesten åpnes for private vil Altinn kunne anses å være et foretak og dermed være i stand til å motta statsstøtte og å vri eller true med å vri konkurransen. Det kan etter vår mening imidlertid argumenteres for at Altinn ikke vil motta noen fordel dersom man sørger for at investeringene som gjøres i Altinn gjøres i tråd med markedsinvestorprinsippet.

Brukere av tjenesten kan anses å motta statsstøtte. Dette kan imidlertid forhindres ved at man, dersom tjenesten kun er tilgjengelig for det offentlige, ikke tillater bruk av tjenesten i situasjoner hvor bruker vil anses å være et foretak, og dersom tjenesten også gjøres tilgjengelig for private aktører, ved å sørge for at tjenesten er tilgjengelig for alle på like vilkår.

4 ALTERNATIV 2 OG 3: ANSKAFFELSE MED OG UTEN ENERETT TIL Å LEVERE TIL OFFENTLIG FORVALTNING

4.1 Innledning

Alternativ 2 innebærer at det anskaffes en tjeneste i markedet der den valgte leverandøren får rett til å levere sikker digital postboks til all offentlig virksomhet. Alternativ 3 innebærer i utgangspunktet også at det gjøres en anskaffelse i markedet, det legges da opp til at de leverandørene som tilfredsstillere kravene som stilles til tjenesten kan tilby digitale postbokser til forvaltningen. Hensikten er at brukerne skal kunne velge mellom ulike løsninger.

I et anskaffelsesrettslig perspektiv, dersom alternativ 2 eller 3 velges, må dette gjennomføres ved en anskaffelse i henhold til prosedyrene som følger av regelverket om offentlig anskaffelser. Ettersom kontraktens verdi er over EØS-terskelverdiene er det prosedyren i FOA del II og III som må overholdes. Forutsatt at konkurransen gjennomføres i tråd med regelverket kan vi ikke se at løsningene vil være problematiske i forhold til anskaffelsesregelverket. Det må imidlertid tas høyde for hvorvidt private virksomheter skal benytte postbokstjenesten ved gjennomføringen av konkurransen. Nærmere om dette i punkt 4.2.

I forbindelse med å anskaffe postbokstjenesten i markedet har det vært reist et spørsmål tilknyttet digipostmodulen som Evry tilbyr offentlige virksomheter som har vedlikeholdsavtale hos selskapet. Dette reiser enkelte anskaffelsesrettslige problemstillinger som vi vil drøfte nærmere i punkt 4.3.

Statsstøtterettslig vil det ved alternativ 2 og 3 ikke være problematisk dersom man gjennomfører kjøpet av tjenesten i tråd med reglene om offentlige anskaffelser og sørger for at alle brukere får lik tilgang på postboksen slik at selektivitetsvilkåret ikke oppfylles.

Dersom dette gjennomføres ved et konsesjons-/ eller godkjenningssystem vil det neppe oppstå spesielle statsstøtterettslige eller anskaffelsesrettslige problemstillinger. Dette avhenger imidlertid av hvordan dette vil utformes. Viktige momenter som vil måtte vurderes er vilkårene for konsesjon/godkjenning og hvordan tjenesten skal finansieres og av hvem.

4.2 Reglene om offentlige anskaffelser –

4.2.1 Private virksomheters bruk av postbokstjenesten

Difi har reist spørsmålet om hvilken betydning det får dersom postboksen også kan benyttes av private bedrifter. Det er klart at dette vil kunne ha økonomisk betydning for den/de tjenesteleverandør(er) som skal operere postboksen. Dersom man velger å åpne for at private virksomheter kan benytte postboksen etter at konkurranse om anskaffelse av operatør til postboksen er gjennomført, vil det derfor kunne bli ansett som en vesentlig endring av kontrakten med operatøren.

På bakgrunn av det som er nevnt over i punkt 3.2.6 om læren om vesentlige endringer, samt i vedlegg 1, er problemstillingen om partene ved å utvide/oppskalere kontraktsforholdet til å også gjelde for private virksomheter vil foreta en vesentlig endring av kontraktsvilkårene.

Dersom det åpnes for at private virksomheter kan benytte postboksen, bør man for å unngå at det gjøres vesentlige endringer i inngåtte kontrakter, i utgangspunktet ha tatt standpunkt til om private virksomheter kan benytte postboksen, før man gjennomfører konkurranse om anskaffelse av tjenesteleverandør. Det bør derfor gis tilstrekkelig informasjon i konkurransegrunnlaget til at markedet kan reagere ut fra hva som faktisk skal anskaffes. Det vil spesielt kunne være viktig å utarbeide en prismekanisme som fanger opp korrekt mengde bruk, mulig behov for viderefakturering, ansvar for tjenesteleverandør for privat bruk, oppkobling av private virksomheter og support etc.

Det vil kunne være mulig å beslutte at postboksen åpnes for private virksomheter også etter at det er igangsatt konkurranse om anskaffelsen. Forutsetningen er da at konkurransegrunnlaget beskriver muligheten for dette som en opsjon, som man også ber om pris på. Opsjonen må også beskrives slik at det er reelle muligheter for leverandørene til å prise opsjonen, og slik at det er mulig å sammenligne tilbudene på dette punktet.

4.2.2 Altinn som postboks parallelt med en anskaffelse av en eller flere kommersielle postbokser.

Difi har reist problemstillingen i hvilken grad Altinn kan operere som postboks parallelt med at det offentlige anskaffer en eller flere kommersielle postbokser. Vi forstår dette slik at Altinn fortsetter som leverandør av postboks tjenester til de som i dag er tjenesteeiere i Altinn, mens det utlyses en konkurranse om rammeavtale for postboks tjenester for øvrige offentlige virksomheter.

Såfremt kun de som er tjenesteeiere i Altinn i dag benytter postkassen i Altinn og det i tillegg inngås en rammeavtale med en eller flere tilbydere (alt 2 og 3) for alle *andre* offentlige virksomheter, kan vi ikke se at dette vil reise problemer i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser at disse løsningene operer parallelt. Med det forbehold at det ikke i dagens avtaler med Altinn er begrensninger for dette.

Altinn kan imidlertid ikke tilbys som en alternativ postbokstjeneste ved siden av kommersielle postbokser for alle offentlige virksomheter uten at dette skjer gjennom en konkurranse hvor Altinn deltar på lik linje med de kommersielle tilbyderne. Dersom Altinn skal benyttes som postbokstjeneste må det enten gjennomføres i form av en konkurranse i henhold til anskaffelsesregelverket eller slik det er redegjort for over i pkt. 3.2.

4.3 Statsstøtterettslige problemstillinger

4.3.1 Utgjør alternativ 2 og 3 statsstøtte for leverandøren(e)?

I alternativ 2 og 3 vil leverandørene mest sannsynlig måtte anses å være et foretak og de vil kunne vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen.

Det må derfor, på samme måte som i alternativ 1, vurderes om det vil innebære en økonomisk fordel å levere denne tjenesten. For å unngå dette må man sikre at tjenesteleverandør(ene) ikke overkompenseres. Dette gjøres etter vår oppfatning best ved å følge reglene for offentlige anskaffelser på en måte hvor alle økonomiske fordeler er synlige.

Det at tiltaket anskaffes etter anskaffelsesregelverket innebærer ikke at en automatisk unngår statsstøtteproblematikken. Dersom innkjøpet skjer etter en åpen, transparent og ikke-diskriminerende prosedyre og tiltaket kjøpes etter vanlig markedspris, vil en imidlertid normalt kunne legge til grunn at det ikke dreier seg om offentlig støtte. Dersom det foreligger en økonomisk fordel, dvs. at tiltaket ikke er innkjøpt til vanlig markedspris, kommer statsstøttereglene til anvendelse.

Man må være oppmerksom på at i alternativ 2 vil fordelene, på samme måte for Altinn, ikke kun bestå i betaling for tjenesten, men leverandøren vil også få en indirekte fordel i markedet ved at dennes postboks trolig vil være mer etterspurt fordi det er praktisk for mottaker å få post fra det private i den samme postboksen som de mottar post fra det offentlige. Videre vil det ligge fordeler i adgangen til registre og bruken av identifikasjonsverktøy som for eksempel ID-porten. Det er viktig at alle disse forhold er synlige i konkurransegrunnlaget.

Hvorvidt leverandøren kan dra nytte av fordelene en leveringsavtale med Difi også i forhold til sine andre kunder vil være av betydning. Dette må imidlertid vurderes konkret. Eksempelvis vil det ikke automatisk innebære en ytterligere fordel at man med inntekter fra en avtale vil få mulighet til å utvikle sitt produkt for på den måten å tiltrekke seg flere kunder. Derimot vil det for eksempel være en fordel hvis leverandøren får adgang til ulike verktøy, som registre og identifikasjonsverktøy, som de også kan bruke når de leverer sine tjenester til andre kunder.

For alternativ 3 vil støtten, dersom alle leverandører får lik tilgang til å levere post for det offentlige til private, og lik tilgang til de ulike verktøy som er knyttet til postkassen (som registre, identifikasjonsverktøy, postbokssentral og evt. sms-varslings) ikke være selektiv. Det vil derfor i og for seg ikke være problematisk om dette vil innebære en fordel. Dersom kun noen aktører vil få mulighet til å levere tjenesten, vil man måtte følge reglene for offentlige anskaffelser.

4.3.2 Utgjør alternativ 2 og 3 statsstøtte for tjenestebrukerne?

Vurderingen av om brukerne av støtten kan anses å motta statsstøtte stiller seg likt under alternativ 2 og 3 som under alternativ 1, se derfor avsnitt 3.3.3 over.

4.3.3 Oppsummering

I alternativ 2 vil alle vilkår bortsett fra vilkåret at mottaker må få en økonomisk fordel vært oppfylt. Det er derfor avgjørende at betalingen for tjenesten oppfyller markedsinvestortesten, i dette tilfellet gjennom at reglene om offentlige anskaffelser følges.

I alternativ 3 antas det at støtten ikke vil være selektiv. I den grad det vil foregå en utvelgelse av leverandører under dette alternativet, må imidlertid markedsinvestortesten oppfylles.

På samme måte som under alternativ 1, vil brukere av tjenesten kunne anses å motta statsstøtte. Dette kan imidlertid forhindres ved at man, dersom tjenesten kun er tilgjengelig for det offentlige, ikke tillater bruk av tjenesten i situasjoner hvor bruker vil anses å være et foretak, og dersom tjenesten også gjøres tilgjengelig for private aktører, ved å sørge for at tjenesten er tilgjengelig for alle på like vilkår.

5 DERSOM LØSNINGEN INNEBÆRER STØTTE, VIL DEN KUNNE GODKJENNES ETTER EN UNNTAKSREGEL?

For det tilfellet at en form for statsstøtte foreligger, må det vurderes om type støtte på noe grunnlag kan tillates. Støtteordninger som faller inn under artikkel 61 (1) vil likevel kunne iverksettes dersom noen av unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse. Vi finner det lite sannsynlig at noen av unntakene kommer til anvendelse. Vi gir likevel en kort redegjørelse for de mulige grunnlagene for unntak under.

Unntak fra forbudet finnes i gruppeunntaksforordningen¹⁶, unntak for bagatellmessig støtte¹⁷ og i forordning for støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning¹⁸.

Støtten vil ikke tilfredsstillende vilkårene i gruppeunntaksforordningen. Vi forutsetter at kostnadene for dette vil være av en slik størrelsesorden at det ikke vil være aktuelt med unntaket for bagatellmessig støtte som er på 200 000 Euro over en periode på 3 år¹⁹.

Dersom Altmark-vilkårene ikke er oppfylt, vil kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning normalt innebære statsstøtte etter EØS artikkel 61 (1). Tiltaket er da i utgangspunktet underlagt meldeplikt til ESA, som vil foreta en vurdering av tiltakets forenelighet med EØS-avtalen artikkel 59 (2). Kommisjonen har vedtatt et gruppeunntak som unntar en rekke tiltak som er kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning fra meldeplikten. Gruppeunntaket oppstiller en rekke detaljerte vilkår som må være oppfylt. Kompensasjonen kan ikke overstige 30 millioner euro årlig.

Dersom vilkårene i gruppeunntaket er oppfylt, anses statsstøtten som forenlig med EØS-avtalen og er unntatt fra meldeplikten. Vi mener, ref. diskusjonen over, at det er usikkert om levering av en sikker digital postboks vil utgjøre en tjeneste av allmenn økonomisk betydning.

EØS-avtalens artikkel 61(3) gir ESA adgang til å godkjenne statsstøtte etter notifikasjon i nærmere angitte tilfeller. Anvendelsen av bestemmelsen er nærmere utdypet i ESAs retningslinjer for statsstøtte. Disse angir vilkårene for når visse typer støtte normalt vil godkjennes. Det kan således legges til grunn at støtte som tilfredsstillende vilkårene i retningslinjene vil godkjennes av ESA.

Det finnes ikke retningslinjer som passer for støtte til den digitale postboksen. Retningslinjene er imidlertid ikke uttømmende, og i slike tilfeller må støttetiltaket notifiseres ved å påberope direkte anvendelse av artikkel 61(3).

Det relevante grunnlaget i vår sak er bestemmelsen i artikkel 61 (3) bokstav c. I medhold av denne kan ESA godkjenne

¹⁶ Kommisjonsforordning (EF) nr. 800/2008 av 6. august 2008 om ett stort gruppeunntak fra plikten til å notifisere offentlig støtte, inntatt vedlegg XV til EØS-avtalen.

¹⁷ Kommisjonsforordning nr. 1998/2006 ble av 15. desember 2006 om bagatellmessig støtte, vedlegg XV til EØS-avtalen.

¹⁸ Kommisjonsvedtak 2005/842/EF av 28. november 2005 om anvendelse av EF-traktatens artikkel 86 nr. 2 på statsstøtte i form av kompensasjon for offentlig tjenesteytelse til visse foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning, inntatt vedlegg XV til EØS-avtalen.

¹⁹ Se Artikkel 2

"Støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser."

Bestemmelsen gir ESA vid skjønsmessig kompetanse ved vurderingen av om støtten skal tillates.

Støtte som skal godkjennes i medhold av denne bestemmelsen må tilfredsstillende følgende tre vilkår: støtten må ha et legitimt formål, 2) støtten må være nødvendig og 3) støtten må være proporsjonal.

At støtten må ha et legitimt formål innebærer at støtten må ha et formål som er forenlig med EØS-avtalen. Det kan dreie seg om tiltak for å avhjelpe markedssvikt eller tiltak for å nå andre politiske eller sosiale målsettinger som er forenelige med EØS-avtalen.

Nødvendighetskriteriet stiller krav om at målet ikke kan nås uten tildeling av støtte. Støtten må således være et incitament for å gjennomføre de legitime formålene. Proporsjonalitetsprinsippet medfører at støttens positive virkning må veies mot de konkurranseskadelige virkningene støtten kan ha. Tiltaket må heller ikke gå lengre enn det som er nødvendig. Dette innebærer at støttens varighet, intensitet og omfang må være proporsjonal i forhold til de målsettingene som ønskes oppnådd.

Det er etter vår oppfatning lite sannsynlig at en eventuell statsstøtte som følge av opprettelse av en sikker digital postboks, uansett om det er leverandørene eller brukerne som anses å være støttemottakere, vil kunne oppfylle vilkårene etter artikkel 61(3) bokstav c. Ettersom det finnes leverandører på markedet og utvikling av denne tjenesten ikke er avhengig av statlig støtte, vil et unntak fra statsstøtteforbudet vanskelig kunne forsvares.

6 SÆRSKILT SPØRSMÅL VEDR. AVTALE MED EVRY OG TILBUDT DIGIPOSTMODUL

6.1 Innledning

I forbindelse med opprettelsen av én sikker, digital postboks har Difi bedt oss vurdere en spesiell problemstilling som kan oppstå med hensyn til et tilbud fra Evry om å innta et grensesnitt til Digipost.

Etter det vi er blitt opplyst har Evry i sitt saksbehandlingssystem implementert en løsning mot Digipost (digipostmodulen). Alle offentlige kunder som har vedlikeholdsavtale og saksbehandlingsløsning hos Evry vil få et tilbud om grensesnitt til Digipost, slik at de kan sende elektroniske brev til Digipost. Dermed trenger ikke kundene å gjøre en egen anskaffelse for postboks tjenester. Det er antatt at modulen tilbys som del av vedlikeholdsavtalen, men kundene vil bli fakturert av Posten Norge AS (Posten) for transaksjonskostnadene fra Digipost. Dersom de offentlige kundene ikke var gitt et tilbud om grensesnitt til Digipost ville de ha måtte anskaffe postboks tjenester gjennom en ny konkurranse eller gjennom Altinn.

På denne bakgrunn har Difi reist spørsmål om de offentlige virksomhetene som har avtale med Evry om saksbehandlingsløsning, kan innta digipostmodulen som en del av denne avtalen, eller om det må utlyses en ny konkurranse for postboks tjenester.

Det rettslige spørsmålet er om det kan foretas en slik utvidelse av kontrakten innenfor kontraktens rammer, eller om tilleggstjenesten utgjør en så vesentlig endring at det må utlyses en ny konkurranse i henhold til anskaffelsesregelverket, jf. læren om vesentlige endringer som er utviklet gjennom praksis fra EU-domstolen. Slike endringer vil etter omstendighetene kunne sanksjoneres med et overtredelsesgebyr. For en nærmere redegjørelse for læren om vesentlige endringer vises det til vedlegg 1.

Vi fremhever at vi ikke har hatt tilgang til de enkelte kontraktene de offentlige virksomhetene har inngått med Evry. Vurderingen har derfor nødvendigvis måttet bli på et mer generelt rettslig nivå.

Som nærmere redegjort for nedenfor, kan vi ikke se at digipostmodulen har en slik naturlig sammenheng med den opprinnelige hovedleveransen at tjenesten kan inntas innenfor kontraktens rammer (om dette ikke var dekket av den opprinnelige konkurransen). Vår konklusjon er derfor at en utvidelse av vedlikeholdsavtalen til også å inneholde en postboksstjeneste vil utgjøre en vesentlig endring, som må anses som inngåelse av en ny kontrakt underlagt regelverket for offentlige anskaffelser. Digipostmodulen må følgelig gjennomføres ved en ny anskaffelse i henhold til prosedyrene som følger av anskaffelsesregelverket.

6.2 Konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring ved tilleggstjenester

Utgangspunktet er at tilleggstjenester skal anses som en ny leveranse som må anskaffes i henhold til regelverket. Etter FOA § 14-4 bokstav j kan oppdragsgiver i visse tilfeller anskaffe tilleggsleveranser fra den samme leverandøren som det er inngått tjenestekontrakt med, for tjenester som ikke var omfattet av den opprinnelige kontrakten, uten at dette kunngjøres først. For at det skal foreligge en tilleggsleveranse, må det foreligge en naturlig sammenheng mellom den opprinnelige hovedleveransen og den nye.

På denne bakgrunn må det foretas en konkret vurdering av om tilleggstjenesten må anses som en vesentlig endring i forhold til den enkelte kontrakt. Det særlige vurderingstemaet som gjør seg gjeldende er om digipostmodulen innebærer at kontrakten utvides betydelig til å gjelde tjenester som opprinnelig ikke ble dekket.

Slik vi forstår faktum er digipostmodulen verken en nødvendig eller avgjørende komponent for anvendelsen av systemløsningen. Det er heller ikke snakk om endringer eller forbedringer ved selve systemløsningen som skyldes den tekniske utviklingen. Systemløsningen fungerer og opererer som en selvstendig løsning, og etter det vi er opplyst ville løsningen kunne ha operert med andre postboksstjenester dersom grensesnittet ikke var låst til Digipost. Digipostmodulen må derfor anses som en ny type tjeneste, som står som en selvstendig komponent ved siden av systemløsningen kundene har hos Evry.

Dette tilsier også at vilkåret om at tilleggsytelsen teknisk og økonomisk ikke kan skilles fra den opprinnelige kontrakten uten vesentlig ulemper, eller at tilleggsytelsen er strengt nødvendig for å fullføre den opprinnelige kontrakten, ikke er oppfylt. Det er på det rene at systemløsningen kan anvendes uten digipostmodulen. Videre skal kundene faktureres av Posten for de transaksjoner de gjør gjennom Digipost. Det antas også at postboksstjenesten faller utenfor formålet og virkeområdet til den kunngjort vedlikeholdskontrakten.

Det er også et vesentlig poeng at tilleggstjenesten ikke foretas av samme leverandør som leverte hovedytelsen. Digipost er utviklet og opereres av Posten. Posten vil også stå for faktureringen ved bruk av tjenesten. Med samme leverandør må det forstås slik at anskaffelsen må foretas av samme rettssubjekt som levert hovedytelsen. Det er på det rene at Posten og Evry er to selvstendige rettssubjekter.

Vi kan etter dette ikke se at digipostmodulen har en naturlig sammenheng med den opprinnelige hovedleveransen, men derimot utgjør en ny og selvstendig leveranse. På dette grunnlag er vår konklusjon at tilleggstjenesten Digipost ikke kan inntas som en del av vedlikeholdsavtalen de offentlige virksomhetene har inngått med Evry. Digipostmodulen må anses som en ny avtale, som må kunngjøres og gjennomføres ved en ny anskaffelse i henhold til prosedyrene som følger av anskaffelsesregelverket. Dersom ikke dette gjøres, men tjenesten inntas direkte under vedlikeholdsavtalen, vil en kunne stå overfor en ulovlig direkteanskaffelse og risikere ileggelse av overtredelsesgebyr.

7 KONKURRANSERETTLIGE PROBLEMSTILLINGER

Etter vår vurdering vil ikke konkurranserettslige regler ha avgjørende betydning for valget mellom de tre alternativene.

Det kan ikke utelukkes at foretak etter at postboksen er etablert vil kunne påberope konkurransereglene i et forsøk på å oppnå tilgang til å levere brev gjennom postboksen. Det er også tenkelig at konkurransereglene vil bli påberopt av aktører med egne portaler, som for eksempel kan ønske å integrere informasjon fra den digitale postboksen som er etablert. Det vil i begge tilfeller primært være et spørsmål om avslag på slike forespørsler vil kunne bli ansett som misbruk av dominerende stilling, jf konkurranseloven § 11 og/eller artikkel 54 i EØS-avtalen.

Vilkårene for at nektelse av tilgang skal utgjøre misbruk av dominerende stilling er strenge. Et minstevilkår vil være at postboksen eies av et "foretak", og denne vurderingen vil i stor grad falle sammen med tilsvarende vurdering under statsstøtteregeverket. Gjennom rettspraksis er det også oppstilt ytterligere kriterier for å avgjøre hvorvidt det dominerende foretaket har en plikt til å gi tilgang. Det fremstår i utgangspunktet som lite sannsynlig at slike krav om tilgang vil kunne føre frem. Uansett kan vi vanskelig se at muligheten for slike krav kan avgjørende betydning for valget mellom de tre alternativene.

Dersom det velges en løsning som innebærer at den digitale postboksen i ikke ubetydelig utstrekning vil kunne benyttes av private bedrifter mot vederlag, bør det vurderes om postboksen vil kunne bli ansett som et såkalt selvstendig fungerende fellesforetak, jf konkurranseloven § 17 annet ledd. I så fall vil opprettelsen, dersom også andre vilkår for meldeplikt er oppfylt, kunne kreve melding til Konkurransetilsynet under fusjonskontrollreglene. Heller ikke dette er imidlertid et spørsmål som bør ha avgjørende betydning for valget mellom de tre alternativene.

Det er derfor vår vurdering at konkurransereglene ikke legger viktige føringer for valget mellom de tre alternativene.