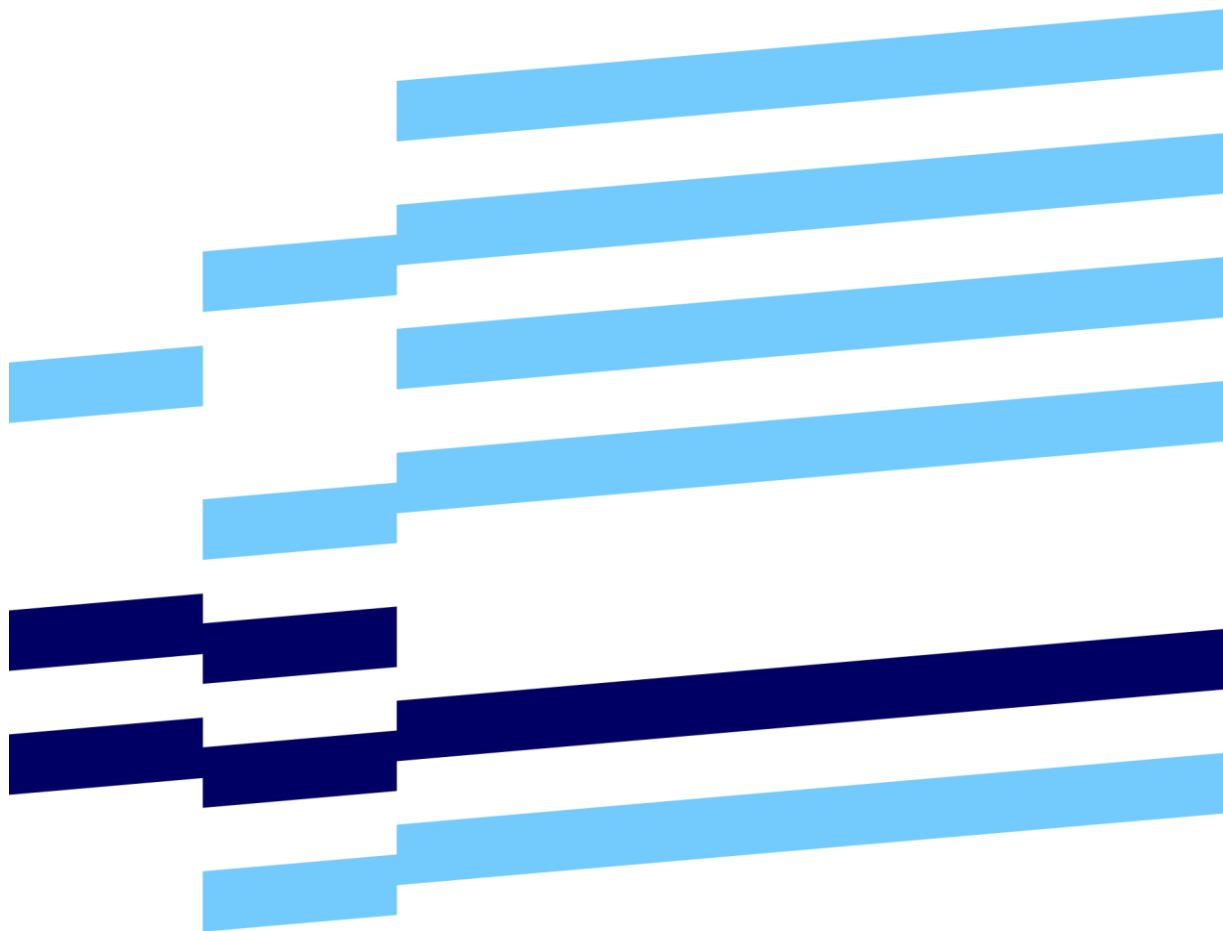


Digital post til innbyggere – fortsatt krav til obligatorisk bruk i Digitaliseringsrundskrivet?

Kunnskapsgrunnlag om endrede forutsetninger
konsekvenser for innbygger og konsekvenser for kontrakt
med leverandører dersom kravet blir fjernet



Forord

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har på oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet sett på hvilke konsekvenser det vil ha om det obligatoriske kravet til statlige virksomheter om å bruke Digital postkasse til innbyggere blir fjernet fra Digitaliseringsrundskrivet.

Oppdraget kan oppsummeres slik:

1. Sammenstill relevante funn fra tilgjengelige undersøkelser samt statistikk om bruken av postkassene
2. På hvilken måte har forutsetninger for beslutning om DPI endret seg siden 2012?
3. Hvordan underbygger forslaget hovedmålet i Digitaliseringsstrategien om å sette innbygger i sentrum?
4. Hvordan påvirker en eventuell endring av kravet til bruk av DPI kontraktsforholdet til de aktuelle leverandørene?

Arbeidet er gjennomført i perioden august-september 2019

Avdelingsdirektør Knut K. Bjørngaas har vært prosjektansvarlig, og arbeidet er utført av Helge Bang, Kine Dale Strøm, Hans Gunnar Hagelin, Stig Hornnes og Marit Lofnes Mellingen (Prosjektleder).

Oslo, 19.09.2019



Steffen Sutorius

direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Bakgrunn og problemstillinger	2
2.1	Nullalternativet: dagens situasjon.....	2
2.2	Alternativ 1: Fjerne det obligatoriske kravet om bruk av DPI	2
3	Kartlegging av nåsituasjon	3
3.1	Innbyggerens behov	3
3.2	Internasjonale eksempler	7
3.2.1	Nordisk-baltisk samarbeid.....	7
3.2.2	Den danske modellen	8
3.3	Andre relevante undersøkelser	9
3.4	Digital post til innbygger: relevant statistikk	10
4	Hvilke prinsipielle spørsmål reiser alternativene?	17
4.1	På hvilken måte har forutsetningene endret seg?	17
4.1.1	Utredninger om Én felles postkasse.....	17
4.1.2	Separate postkasser til innbyggere og næringsliv	18
4.1.3	Utbredelse av postkasser har gått sakte	18
4.1.4	Høye ambisjoner men basisalternativet ble realiteten	20
4.1.5	Tilgjengelig funksjonalitet samsvarer ikke med behovene	22
4.1.6	Ulike betalings- og finansieringsmodeller påvirker utbredelse	24
4.2	Underbygger fjerning av kravet hovedmålet om å sette innbygger i sentrum?	25
4.2.1	Hva vet vi om hva innbygger vil?.....	25
4.2.2	Digitaliseringsstrategien – innbyggeren i sentrum	26
4.2.3	Innbygger blir på kort sikt lite påvirket av at kravet fjernes	27
4.3	Blir kontraktsforholdet til leverandørene påvirket om kravet fjernes?	29
5	Anbefaling	31
6	Referanser	35

1 Sammendrag

Fra 2014 har det vært et krav at virksomheter skal bruke Digital postkasse til innbyggere når de skal sende post til innbyggere. Kravet er slått fast i [Digitaliseringsrundskrivet](#), punkt 1.7. Skate-virksomhetene ønsker at regjeringens obligatoriske krav til statlige virksomheter om bruk av Digital postkasse til innbyggere (DPI) blir fjernet fra Digitaliseringsrundskrivets pkt 1.7. Dette begrunnes med at virksomhetene ønsker større valgfrihet når de lager avanserte tjenester og interaktive portaler hvor dialogen med sin bruker foregår i en kontekst, og at DPI heller kan brukes for de prosesser man ikke har utviklet interaktive tjenester. Før Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan ta stilling til forslaget om å fjerne kravet ønsker de en vurdering av om forutsetningene har endret seg siden kravet ble innført, og hvilke konsekvenser oppheving av kravet vil ha for innbygger og for kontrakten med.

I dette kunnskapsgrunnlaget oppsummerer vi relevante undersøkelser og relevant statistikk, samt svarer på følgende spørsmål:

1. På hvilken måte har forutsetninger for beslutning om DPI endret seg siden 2012?
2. Hvordan underbygger forslaget hovedmålet i Digitaliseringsstrategien om å sette innbygger i sentrum?
3. Hvordan påvirker en eventuell endring av kravet til bruk av DPI kontraktsforholdet til de aktuelle leverandørene?

På bakgrunn av gjennomgangen av relevante undersøkelser, statistikk, tidligere utredninger samt innspill fra Skate-virksomhetene og andre relevante parter har vi funnet at forutsetningene som lå til grunn for beslutning om DPI i 2012 har endret seg i svært stor grad. Man gikk fra en til to postkasser, fra felles postkasse for innbygger og næringsliv til to separate, markedsmodellen har ikke bidratt til utbredelse i like stor grad som antatt og forskjellige betalingsmodeller for de ulike postkassene har påvirket utbredelse negativt. Videre har vi funnet at innbygger i liten grad vil merke negative virkninger av at kravet blir fjernet. Hovedsakelig fordi det allerede er en fragmentert situasjon hvor virksomhetene sender post i flere ulike kanaler. Til slutt har en juridisk vurdering konkludert med at en fjerning av kravet ikke vil påvirke kontraktsforholdet med leverandørene på noen rettslig måte. Difi anbefaler derfor at kravet om obligatorisk bruk av DPI fjernes fra Digitaliseringsrundskrivet, og at arbeidet med utredning av konsept for

innbyggerrettet løsning for enkel og sammenhengende tilgang til egne data, informasjon og tjenester startes opp så snart som mulig.

2 Bakgrunn og problemstillinger

Bakgrunn for denne utredningen er om man skal opprettholde det obligatoriske kravet om at statlige virksomheter skal bruke Digital postkasse til innbygger når de skal sende brev til innbyggere. Kravet står i dag i Digitaliseringsrundskrivet punkt 1.7. Alternativet til dagens punkt 1.7. i rundskrivet er å fjerne dette kravet slik det i dag er formulert. Denne utredningen ser på konsekvensene for innbygger og kontrakten med leverandørene av følgende to alternativer:

2.1 Nullalternativet: dagens situasjon

Nullalternativet representerer dagens situasjon med et obligatorisk krav om bruk av DPI for statlige virksomheter når de skal sende brev som har dokumentasjonsverdi for innbygger. Kravet innebærer også at de virksomheter som har brukt Altinns meldingsboks for utsending av post til innbyggere heretter skal bruke DPI.¹

2.2 Alternativ 1: Fjerne det obligatoriske kravet om bruk av DPI

Alternativ 1 innebærer at det obligatoriske kravet om at virksomheter skal bruke DPI når de skal sende brev som har dokumentasjonsverdi til innbygger fjernes. Det vil heller ikke bli stilt krav om at virksomhetene skal tilby videresending av brev som har dokumentasjonsverdi for de innbyggerne som ønsker å oppbevare dokumenter på ett sted i eget eierskap, slik formålet med DPI er. Det vil i Alternativ 1 være opp til den enkelte virksomhet å velge om

- den vil bruke eget egnet informasjonssystem i henhold til eForvaltningsforskriften §8 for å formidle brev som har dokumentasjonsverdi for innbygger, **eller**
- benytte DPI kun for de prosessene hvor de har behov for postfunksjonalitet, **eller**
- gjøre begge deler.

¹ Digitaliseringsrundskrivet, desember 2018,
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2623277/>

Det vil også som før være opp til den enkelte virksomhet å vurdere hvilke brev som har dokumentasjonsverdi for innbygger og om det skal tilbys mulighet for at innbygger selv kan velge å få videresendt brev med dokumentasjonsverdi til sin digitale postkasse.

Difi har i denne utredningen ikke vurdert om tilbud om videresending av brev til DPI skal gjøres obligatorisk for virksomhetene. Informasjon fra Skatteetaten mener vi gjør det rimelig å anta at denne muligheten ville blitt lite brukt av innbyggerne, vår vurdering er derfor at det er svært usikkert om nytten ved et slikt alternativ ville kunne forsvare kostnaden.

3 Kartlegging av nåsituasjon

Det er gjennomført en rekke kvalitative og kvantitative undersøkelser som forsøker å belyse innbyggers digitale kommunikasjon og møter med offentlige sektor. I dette kapitlet har vi oppsummert funn fra de mest relevante og aktuelle undersøkelsene, samt relevant statistikk og fakta om bruken av digital post.

3.1 Innbyggerens behov

Sentio: Et brukerperspektiv på digitaliseringen av offentlige tjenester

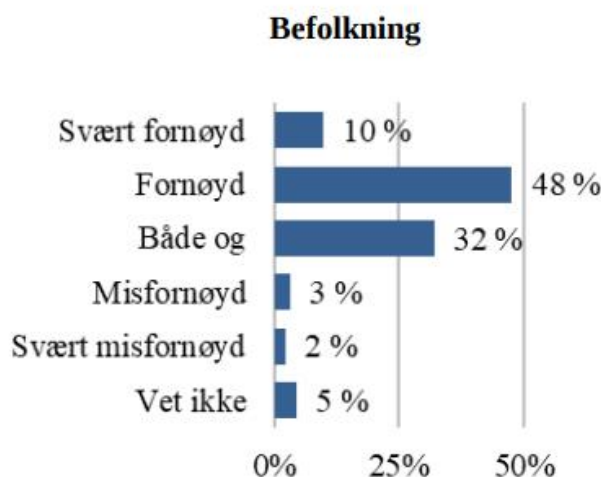
«Et brukerperspektiv på digitaliseringen av offentlige tjenester»² er en utvalgsundersøkelse utført av Sentio Research Norge på oppdrag fra KMD, november 2018. Formålet er å belyse digitaliseringen av offentlig tjenester fra innbyggers og næringslivets ståsted. Utvalget blant innbyggerne består av 1005 respondenter. Vi har tatt inn funn fra undersøkelsen som er relevante, gjengitt i kulepunkter under.

6 av 10 innbyggere er fornøyde med offentlige digitale tjenester:

- 58 prosent av de spurte innbyggerne oppgir at de er fornøyde eller svært fornøyde med det offentlige digitale tjenestetilbudet vi har i dag.
- 5 prosent oppgir at de er misfornøyde eller svært misfornøyde.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/et-brukerperspektiv-pa-digitaliseringen-av-offentlige-tjenester/id2637053/>

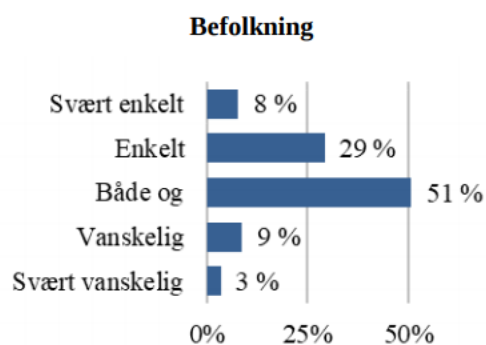
- Tar vi for oss de ulike aldersgruppene ser vi ikke de helt store forskjellene, men aldersgruppen på 60 år og eldre oppgir at de er noe mer fornøyde.



Figur 1: Tilfredshet med digitale tjenester fra offentlig sektor (n=1005). (Kilde: Sentio Research Norge)

1 av 2 innbyggere opplever brukervennligheten som vekslende, noen ganger god andre ganger dårlig:

- 51 prosent av innbyggerne oppgir at det noen ganger er enkelt å orientere seg på offentlige nettsteder og digitale tjenester, mens andre ganger er dette vanskelig.
- 37 prosent vurderer brukervennligheten som god da de synes det er svært enkelt eller enkelt å orientere seg.
- 12 prosent av de spurte innbyggerne oppfatter brukervennligheten som dårlig og oppgir at orientering i det digitale tjenestetilbudet er vanskelig.



Figur 2: Innbyggernes vurdering av hvor enkelt det er å orientere seg i offentlige digitale tjenester og nettsider (n=1005) Kilde: Sentio Research Norge (2019)

Kantar: Den digitale borger

“Rapport - Den digitale borger”³ er en kvalitativ undersøkelse utført av Kantar TNS på oppdrag fra KMD mars 2019. Formålet er å gi et bilde av innbyggernes digitale hverdag og opplevelse av offentlige digitale tjenester. Undersøkelsen er utført ved samtaler i 3 fokusgrupper og 18 dybdeintervjuer med innbyggere, og dybdeintervjuer med 10 virksomheter (statlige, kommuner og DNB).

Nedenfor er relevante funn fra undersøkelsen gjengitt i kulepunkter.

Sagt om digital postkasse:

- Digital postkasse blir trukket frem av innbyggerne som en digital løsning som ikke helt har klart å lykkes fullt ut. For flere av innbyggerne virker det som om virksomhetene/leverandørene ikke har tatt i bruk løsningen optimalt.
- Flere av innbyggerne forteller at de ikke forstår hvordan digital postkasse kan brukes optimalt. De er også usikre på hva postkassen skal gi av merverdi utover andre “min-side”-løsninger.
- Noen av de intervjuede virksomhetene synes å ha et uklart forhold til strategisk bruk av postkassen. Eksempelvis ser det ofte ut som om postkassen brukes som et supplement, heller enn et prioritert alternativ.

Ønske om sømløse og mer sammenhengende tjenester:

- Det er et gjennomgående ønske fra innbyggerne at digitale tjenester er mer sammenhengende og sømløse. Flere av innbyggerne oppgir at det er ønskelig å slippe å forholde seg til flere ulike offentlige virksomheter i tilfeller hvor behovet for en tjeneste involverer flere offentlige aktører.
- Flere av innbyggerne ønsker seg like brukergrensesnitt og mer likt design på offentlige digitale tjenester. På denne måten slipper man å sette seg inn i flere systemer.

Ipsos: Digital kommunikasjon med offentlige etater

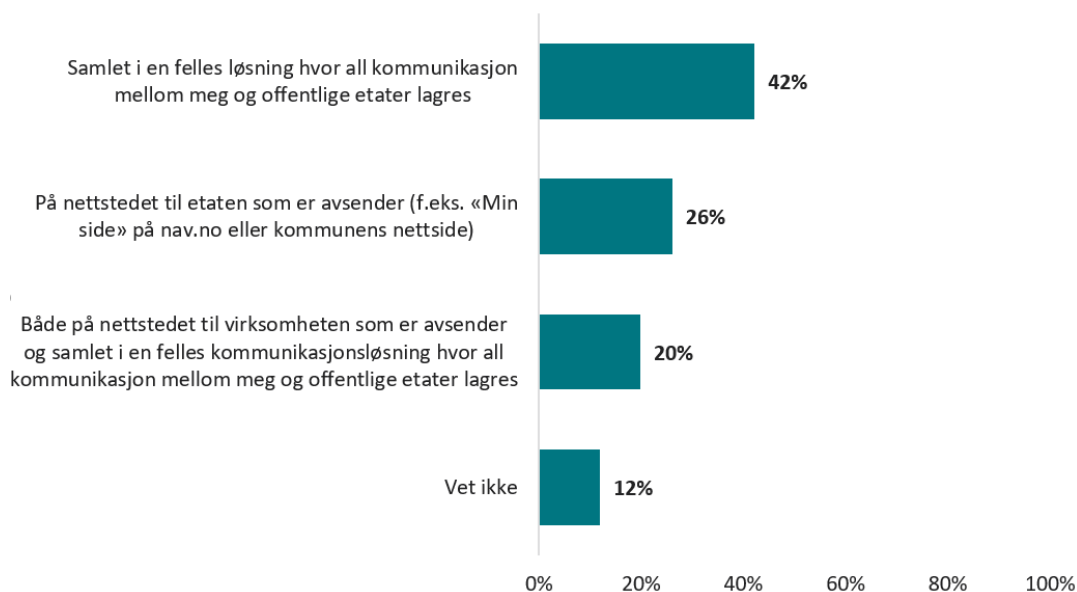
«Digital kommunikasjon med offentlige etater» er en utvalgsundersøkelse utført av Ipsos på oppdrag fra Difi august 2019. Formålet med undersøkelsen er å bidra til kunnskap om innbyggernes opplevelse av dagens digitale kommunikasjon med offentlige etater. Utvalget består av 1001 innbyggere. Nedenfor er relevante funn fra undersøkelsen gjengitt i kulepunkter:

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/den-digitale-borger/id2637043/>

Én felles løsning for kommunikasjon med det offentlige er alternativet flest innbyggere ønsker seg:

Innbyggerne fikk spørsmål om hvordan de ønsker å oppbevare digital dokumentasjon/kommunikasjon med det offentlige.⁴

- 42 prosent av innbyggerne oppgir at de ønsker digital dokumentasjon/kommunikasjon med det offentlige samlet i en felles løsning, hvor all kommunikasjon lagres.
- 26 prosent oppgir at de ønsker dette på nettstedet til virksomheten som er avsender (som for eksempel "Min side" på nav.no eller kommunens nettside).
- 20 prosent oppgir at de ønsker dette både på nettstedet til avsendervirksomhet og samlet i en felles løsning.



Figur 3: Hvordan ville du foretrekke at digital dokumentasjon og kommunikasjon mellom deg og offentlige etater oppbevares? (n=993) Kilde: Ipsos (2019)

⁴ Innbyggerne fikk følgende fire svaralternativ; "Samlet i en felles løsning", "På nettstedet til etaten som er avsender (for eksempel "Min side" på nav.no eller kommunens nettside)", "Både på nettstedet til avsendervirksomhet og samlet i en felles kommunikasjonsløsning" og "Vet ikke".

Innbyggerne fikk spørsmål om hvor de foretrekker å *motta svar* på sine saker.⁵

- 32 prosent ønsker å motta svar samlet i en felles kommunikasjonsløsning hvor all kommunikasjon med det offentlige lagres.
- 27 prosent oppgir at de er likegyldige til hvor de finner denne informasjonen, så lenge de får beskjed (på SMS/e-post eller lignende) om hvor.
- 20 prosent ønsker å motta svar på avsendervirksomhetens nettsted.
- 15 prosent ønsker å motta svar både på avsendervirksomhetens nettsted og samlet i en felles kommunikasjonsløsning.

Innbyggere flest er fornøyde med den digitale kommunikasjonen med det offentlige:

- 7 av 10 spurte innbyggere er fornøyde med den digitale kommunikasjonen de har hatt med offentlige etater. Dette begrunnes blant annet med at kommunikasjonen opplevdes som tilgjengelig, tidsbesparende og enkel.
- 7 prosent svarer at de er misfornøyde. Flere av disse oppgir at årsaken til dette er at kommunikasjonen oppleves som vanskelig og uoversiktlig. Noen nevner at de synes det er for mange plattformer, passord og tjenester å ha kontroll på.
- 55 prosent oppgir at de har kommunisert med offentlige virksomheter via digital postkasse (Digipost eller e-Boks).
- 46 prosent svarer at de har kommunisert via etaters egne nettsteder (som for eksempel «min side»-nettsteder).

3.2 Internasjonale eksempler

3.2.1 Nordisk-baltisk samarbeid

Gjennom Nordisk ministerråd har de nordisk-baltiske landene et samarbeid for digitalisering (MR-DIGITAL). Digitaliseringsmyndighetene i Finland, Sverige, Danmark og Norge har også et ønske om å arbeide tettere for å løse felles utfordringer. Ett av temaene for samarbeid er nordisk digital post, og sekretariatet for Nordisk ministerråd har sammen med Danmark, som overtar formannskapet i 2020, satt i gang et arbeid med å kartlegge hvordan digital post kan virke på tvers av landegrensene. Utredningen skal gjennomføres

⁵ Innbyggerne fikk følgende fem svaralternativ; "Samlet i en felles løsning", "Det er likegyldig, så lenge jeg får beskjed om hvor", "På nettstedet til avsendervirksomhet", "Både på nettstedet til avsendervirksomhet og samlet i en felles kommunikasjonsløsning" og "Vet ikke".

høsten 2019. Etter planen skal ytterligere tiltak tas inn i MR-DIGITALS planer fra 2020.

3.2.2 Den danske modellen

Danmark har hatt lovpålagt bruk av Digital post siden 2014.

- Den danske loven slår fast at det er obligatorisk for både innbyggere og virksomheter å ha en digital postkasse, samtidig som offentlige virksomheter har rett til å sende informasjon og brev til innbyggere og virksomheter digitalt.
- Digitale brev sendt i digital post har samme rettsvirkning som brev og forsendelser som sendes på papirpost. Dette gjelder ikke dokumenter som ligger på en etats «Min side-løsning».

Danmark har i likhet med Norge valgt en markedsmodell. Til forskjell fra Norge har de bare en tilbyder, e-Boks, Den danske løsningen inkluderer distribusjon, brukergrenseflate, oppbevaring, kontaktregister m.m.

- I 2019 er det 4,5 millioner borgere som mottar digital post i løsningen,
- Det er 11% som etter søknad er fritatt av ulike grunner. (funksjonsnedsettelse, manglende tilgang til pc, språklige barrierer m.fl).
- Brukerundersøkelser viser at innbyggerne er fornøyde.
- Avsendervirksomhetene har mulighet til å inkludere svarmuligheter og dyplinker til selvbetjeningsløsninger o.l i brev som blir sendt som digital post. I gjennomsnitt mottar hver innbygger 12 brev fra det offentlige hvert år i Digital post (2016).

I likhet med Norge, har også danskene valgt en prismodell som baserer seg på transaksjoner.

- Virksomhetene betaler i dag 0,19 DKR pr transaksjon pluss et vederlag på 0,85 DKR pr MB, med maksimalpriser på ulike nivåer. Mer om priser på Digital Post og Digital Post 2 er [her](#).
- For en fremtidig løsning ser man imidlertid på en abonnementsmodell som alternativ.

Den eksisterende business-casen for Digital post har kun sett på gevinster fra «papir til digitalt». En Digital post 2 versjon⁶ er under utvikling, og har som hovedmål å styrke sammenhengen til andre offentlige løsninger, styrke brukervennligheten og skape økt konkurranse i markedet.

3.3 Andre relevante undersøkelser

Produktstrategi DPI

I arbeidet med ny produktstrategi for Digital postkasse til innbygger ble det våren 2017 gjennomført to undersøkelser⁷ om DPI: en virksomhetsundersøkelse blant de virksomhetene som har tatt DPI i bruk (se vedlegg 3) og en innbyggerundersøkelse om bruk av DPI (se vedlegg 2).

Fra virksomhetsdelen av undersøkelsen ser vi at 63% av virksomhetene mangler egen nettjeneste som kan brukes for dialog med innbygger. Av de 33% som har etablert en slik nettjeneste er det mindre enn halvparten som bruker funksjonaliteten til innbyggerdialog. 87% oppgir at dialogfunksjonalitet vil gi økt verdi av DPI.

65% av virksomhetene svarer at de ønsker å gå bort fra å sende brev, men heller vil etablere egne innsynsløsninger. Samtidig oppgir 37% at de vil ha behov for å sende dokumenter til print også om 10 år. Den samme undersøkelsen viser at 71% av virksomhetene er helt eller delvis enig i at innbygger eier informasjon om seg selv, og selv bør kunne styre hvordan denne gjøres tilgjengelig for seg selv og andre.

I innbyggerdelen av undersøkelsen er det 8% av de spurte som ønsker at digital informasjon bare skal være tilgjengelig i den enkelte selvbetjeningsløsningen. 34% ønsker et personlig digitalt arkiv hvor informasjonen kan samles, mens 50% sier at det ikke spiller noen rolle.

⁶ <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/naeste-generation-digital-post/om-fremtidens-digital-post/>

⁷ Resultatene av disse to undersøkelsene er lagt ved rapporten som vedlegg 2 og 3

I **Altinns innbyggerrettede brukerundersøkelse**⁸ fra 2016 svarer 30% at de har Altinn som foretrukket kanal for meldinger fra det offentlige, 20% svarer Digipost. 2% svarer «annen offentlig nettside». Respondentene har ikke fått alternativer på dette spørsmålet, og må selv nevne den kanalen de husker/foretrekker. 95% av respondentene svarer at de har hørt om eller vært inne på nettsidene til Altinn og Skatteetaten, og 57% har hørt om eller vært inne på Digipost, 10% for e-Boks.

IT i praksis 2019 viser at andelen digitale brukere har økt noe, utviklingen siden 2016 er på 9 prosentpoeng. I rapporten antydes det at man er i ferd med å nå et metningspunkt i bruken av digitale tjenester slik disse er tilgjengelige for brukeren i dag.

I IT i praksis 2019 oppgir 51% at det er vanskelig å få oversikt over hvilke digitale tjenester det offentlige tilbyr, og 37% oppgir at det liten grad var enkelt å skaffe seg sammenheng og overblikk og 53% at de i høy til nokså høy grad var overlatt til seg selv å skape sammenheng og overblikk over situasjonen⁹.

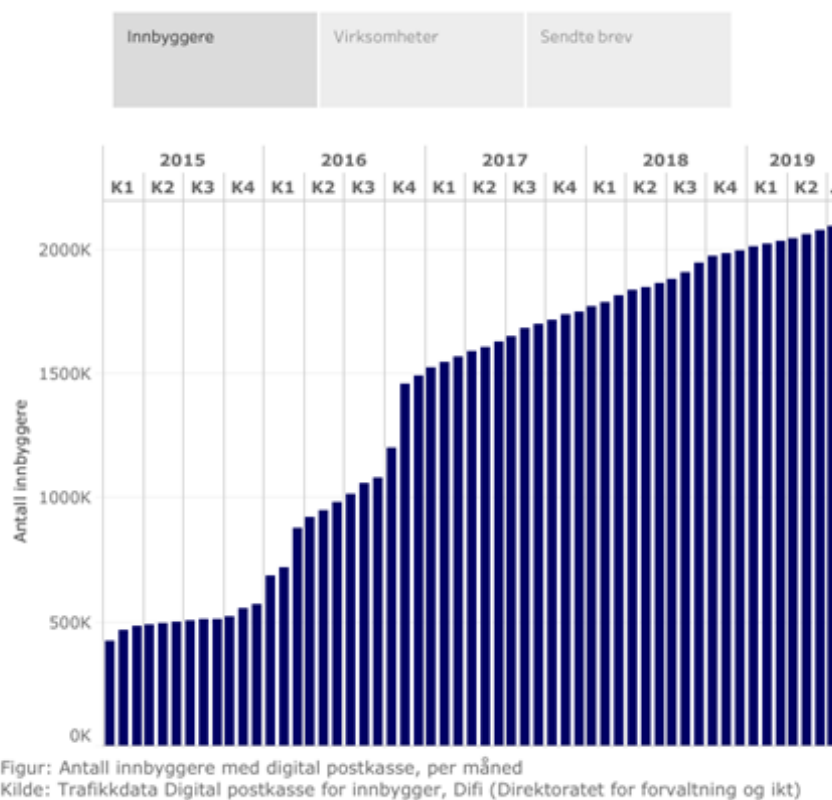
3.4 Digital post til innbygger: relevant statistikk

Bruken av DPI har økt, sakte, men sikkert

Per juli 2019 har i underkant av 2,1 millioner innbyggere valgt å skaffe seg en digital postkasse. Av disse har 1,88 millioner innbyggere valgt sin postkasse hos Digipost, og i underkant av 215 000 innbyggere har valgt sin digitale postkasse hos e-Boks.

⁸ https://drive.google.com/drive/folders/0B_o4hHeK4OPIYnpUTHpUbERKN0E

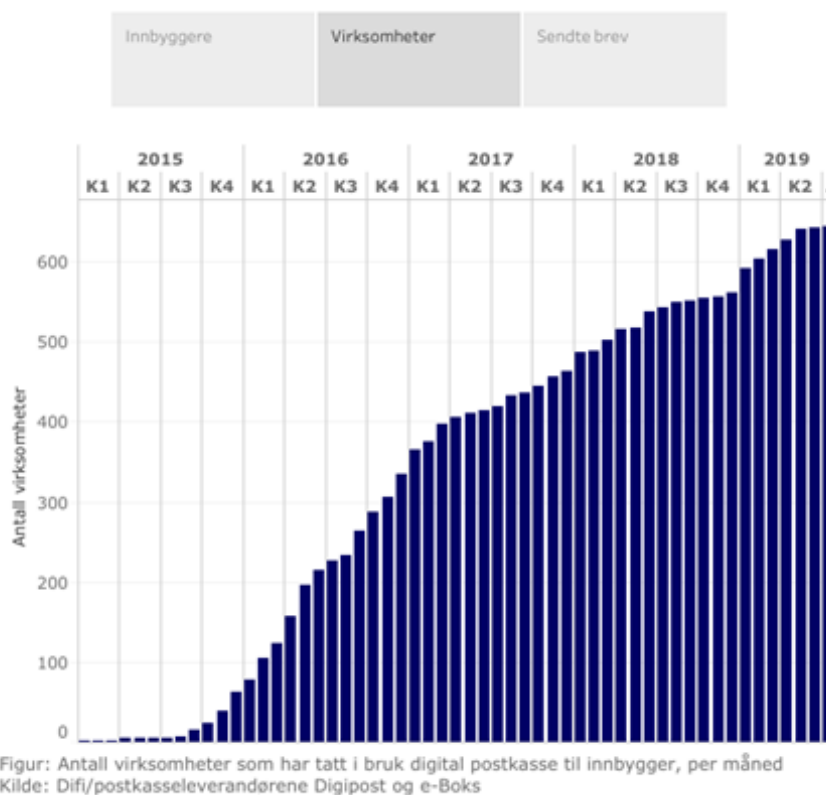
⁹ IT i praksis 2019, datasett kjøpt ut av Difi, Q20 og Q21



Figur 4: Antall innbyggere med digital postkasse

Utviklingen av antall innbyggere som har opprettet postkasse har gått saktere enn det som var lagt til grunn i utredningene¹⁰, men tallene viser en jevn stigning.

¹⁰ Difi-rapport 2012:10 og 2011:07



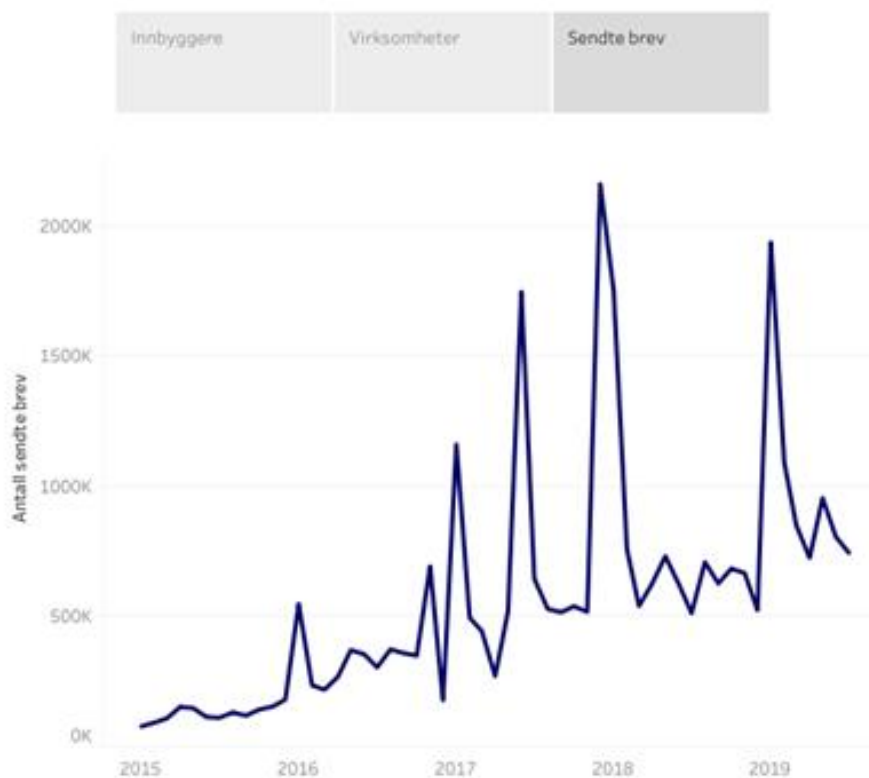
Figur 5: Antall virksomheter som sender til DPI

Samme tendens ser man i utviklingen av antall virksomheter som sender post i DPI: veksten gikk sakte de første årene. Status pr 2019 er at majoriteten av statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner har tatt DPI i bruk for å sende digital post for deler av sin kommunikasjon med innbygger. I tillegg har en rekke interkommunale virksomheter tatt DPI i bruk. Hva som er det maksimale potensialet av virksomheter er vanskelig å anslå, men det er grunn til å tro at vekstkurven vil flate ut fremover. Kommune- og regionsreform, endringer i interkommunalt samarbeid og lignende vil også påvirke hva som er maksimalt potensiale for antall virksomheter.

Når det gjelder private virksomheter viser tall fra Digipost at det i 2018 var i overkant av 7000 private virksomheter som har tatt Digipost i bruk for å sende digital post til innbyggere. Tilsvarende tall for e-Boks er 38 private virksomheter, med et samlet volum på 74,5 millioner dokumenter sendt fra private avsendere i perioden 2012 til august 2019.

I løpet av 2018 sendte offentlige virksomheter 8,7 millioner dokument til Digital postkasse til innbygger. Posten oppgir at det siden oppstart og ut 2018 har blitt sendt nærmere 100 millioner brev i Digipost, hvor offentlig sektor står for litt i

underkant av 1/3 av forsendelsene. Hovedtyngden av brev går til Postens løsning Digipost. I figuren under ser man utsendinger knyttet til skatteoppgjøret som topper i grafen. Men også utover disse toppene ser man en tydelig positiv utvikling over tid i det samlede volumet.



Figur: Antall sendte brev gjennom digital postkasse til innbygger, per måned
Kilde: Difi/postkasseleverandørene Digipost og e-Boks

Figur 6: Antall sendte brev gjennom DPI

I løpet av 2018 gikk 7,5 millioner av forsendelsene ut via FIKS-plattformen. Dette tilsvarer en økning på 67 prosent fra året før (2017). Av dokument som ble sendt via FIKS i løpet av 2018 ble 26 prosent levert til Altinn, 23 prosent gikk til Digital postkasse til innbygger, 2 prosent ble levert til SvarInn og 49 prosent ble levert til print-tjeneste. Andel som går til digital postkasse til innbyggere har økt hvert år. Per 2. kvartal

KS FIKS er en kommunal tjenesteplattform som gjør det mulig for kommunene å kommunisere på tvers av forvaltningsnivå. En tjeneste i FIKS-plattformen er SvarUt som kommunene kan bruke for å sende post (både digital og papirpost) fra kommunens fagsystemer til innbyggere og virksomheter.

Kilde: ks.no

2019 er 33 prosent levert til DPI mens 22 prosent er levert til Altinn.¹¹

Tallene på sendte brev i DPI kan ikke sammenlignes direkte med tall på sendte meldinger i Altinn. Hittil i år (per august 2019) har det gått 18,6 millioner meldinger¹² via Altinn til innbygger, dette inkluderer flere typer meldinger enn kun brev.

Åpningsgraden er størst der innbygger aktivt har valgt postkasse

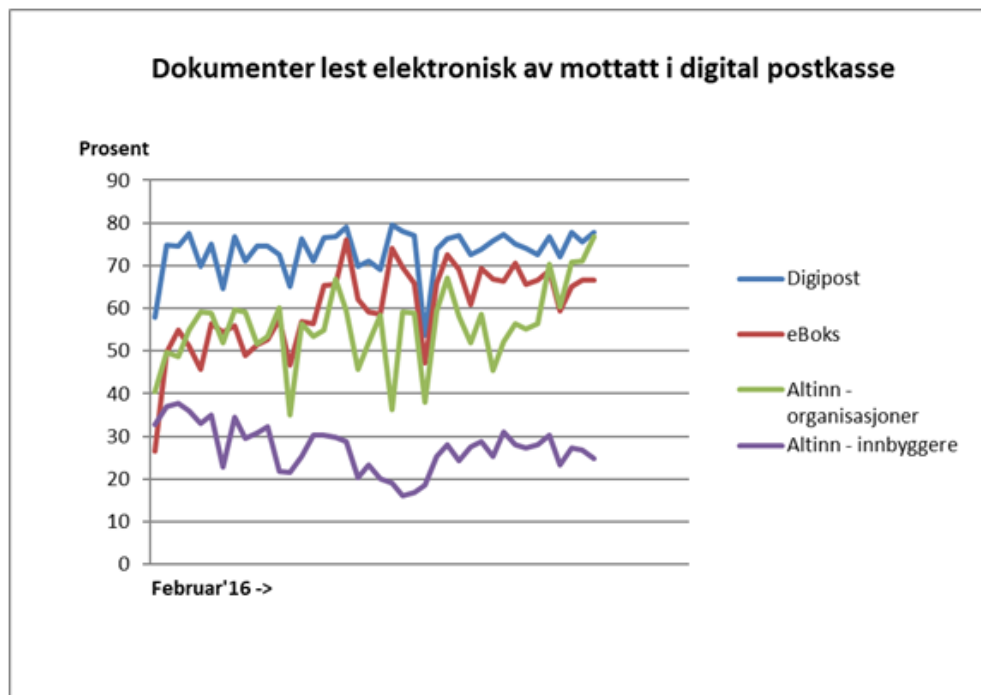
Åpningsgrad for brev som gikk til Digipost i 2018 lå stabilt mellom 81 og 84 prosent.¹³ Åpningsgrad for brev som gikk til e-Boks var i samme periode mellom 57 og 73 prosent.¹⁴ Ser man på åpningsgraden for brev fra Bergen kommune sendt i de ulike kanalene er det mulig å sammenligne åpningsgrad for brev sendt i Digipost og e-Boks med brev sendt til innbygger i Altinn. Vi ser av figuren under at, med unntak av perioden tidlig i 2016, er åpningsgrad av dokument sendt til Altinns innbygger-innboks lavere enn åpningsgraden i Digipost og e-Boks.

¹¹ Kilde: KS

¹² Antall meldinger via Altinn til innbygger inkluderer meldinger i brukerdiallog i tillegg til forsendelser av dokument.

¹³ Beregnet av gjennomsnittlig åpningsgrad for hver avsendervirksomhet som sender mer enn 10 dokument i måneden, per måned. (Kilde: Posten AS)

¹⁴ Beregnet av gjennomsnittlig åpningsgrad for hver avsendervirksomhet, per måned. (Kilde: e-Boks)



Figur 7: Åpningsgrad i de ulike postkassene, Kilde: Bergen kommune/PostenAS (2019)

Betalingsmodell for Digital postkasse til innbyggere

Avsendervirksomhetene betaler for tilpasning av egne systemer for å ta i bruk digital postkasse til innbygger. I tillegg betaler avsendervirksomhetene for bruk av tjenesten, basert på antall sendte dokumenter. Dokumentstørrelsen påvirker prisen. Basert på bruksstatistikk har vi beregnet en snittpris per digital melding til å være kr 1,80 inkl. mva. inneværende år. Denne beregnede stykk-prisen inneholder priselementene meldingsformidling, postkasse transaksjonspris og ID-porten innloggingskost. Prisen er siden oppstart regulert i samsvar med produsentprisindeks for tjenester¹⁵.

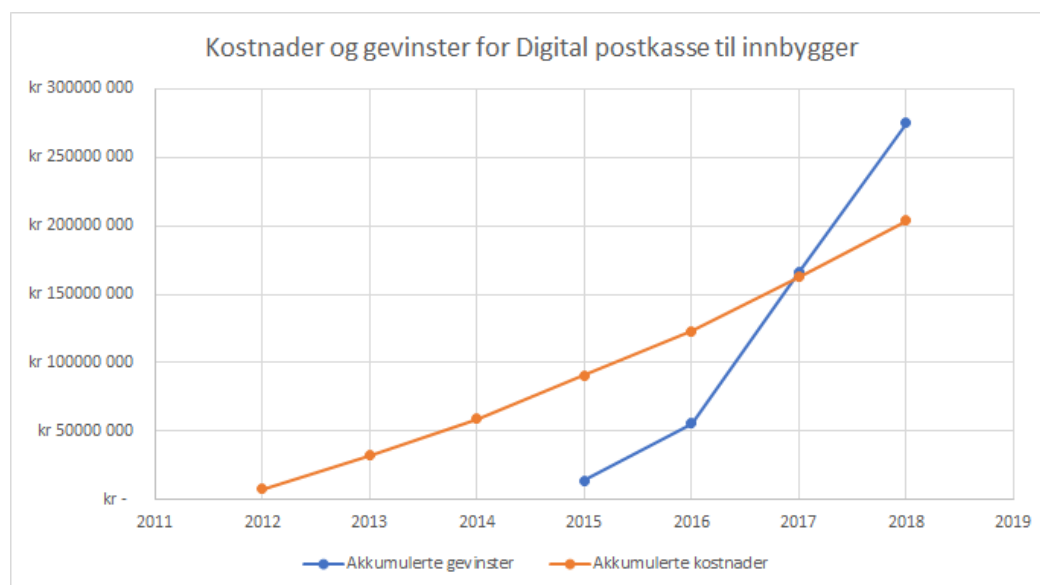
Fra 2017 gir DPI nettogevinst

Akkumulerte portogevinster for forsendelser sendt i DPI oversteg de akkumulerte kostnadene¹⁶ i 2017. Total besparelse i portoutgifter (siden

¹⁵ <https://www.ssb.no/tpinaering>

¹⁶ Akkumulerte kostnader er Difis kostnader knyttet til etablering, drift og forvaltning, videreutvikling, og brukergenererte kostnader. Av de brukergenererte kostnadene er det en del som Difi tidligere har dekket (knyttet til meldingsformidler) og brukergenererte kostnader som Difi fakturerer avsendervirksomhetene (22-posten)). Brukskostnadene til avsendervirksomhetene er altså inkludert i akkumulerte kostnader, men avsendervirksomhetenes kostnader knyttet til tilpasning av egne systemer ikke er inkludert her.

oppstart av postkassen) var i 2017 i overkant av 166 millioner kroner. Akkumulerte kostnader for postkassen var på dette tidspunktet i underkant av 163 millioner kroner. Figuren under viser også at de akkumulerte gevinstene fra og med 2017 overstiger de akkumulerte utgiftene.



Figur 8: Oversikt over akkumulerte utgifter og gevinster

I gevinstberegningen er kun innspart portokostnad tatt med. Gevinster i form av reduserte papirutgifter og tidsbesparelser er ikke inkludert i gevinstberegningen.

Nylig gjennomførte estimater utført av Difi anslår forventet økning i årlige gevinster i form av reduserte portoutgifter. Difi anslår at ved utgangen av 2023 har Digital postkasse til innbygger levert en samlet nettogevinst på 1,25 milliarder kroner.¹⁷

¹⁷ Estimert vekst i fremtidig volum sendte brev gjennom DPI er basert på historisk utvikling.

4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser alternativene?

4.1 På hvilken måte har forutsetningene endret seg?

Difi har gått igjennom forutsetningene som ble lagt til grunn i utredningene om digital post i 2011 og 2012, samt lå til grunn for beslutningen om å etablere digital postkasse til innbygger i 2012. Det er gjort en vurdering av ambisjonene sett i opp mot de praktiske rammebetingelsene, hva som var forutsetningene for effektiv implementering og på hvilken måte disse har endret seg og om de opprinnelige antakelsene har slått til.

4.1.1 Utredninger om Én felles postkasse

Spørsmålet om en digital postkasse for post fra det offentlige har vært omtalt og utredet i flere omganger.

- I St. Meld. 17 (2006 – 2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*¹⁸ omtales en meldingsboks som del av den felles arkitektur for offentlig sektor.
- Dette ble fulgt opp i FAOS-rapporten fra 2007¹⁹, som slo fast at *én meldingsboks ha stor verdi for enkeltpersoner sammenlignet med at én person skal ha en meldingsboks i hver virksomhet.*» Utgangspunktet var derfor å etablere en felles meldingsboks for innbygger for all post fra det offentlige.
- I Difirapport 2011:7 *En felles meldingsboks*²⁰ utredet Difi spørsmålet, og konkluderte med å anbefale at man i første omgang tar i bruk meldingsboksen i Altinn for å komme raskt i gang.
- I april 2012 kom Regjeringens digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne»²¹. I prinsipp 4 står det at «Alle innbyggere og bedrifter skal få post fra forvaltningen i én sikker, digital postkasse».
- I Difirapport 2012:10 var oppdraget å utrede hvordan en sikker digital postkasse burde realiseres. Flere alternativer ble utredet før man anbefalte å det som er dagens løsning, en markedsmodell med flere kommersielle postkasseleverandører.

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007/id441497/>

¹⁹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/felles_ikt_arkitektur_off_sektor.pdf

²⁰ <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2011-7-en-felles-meldingsboks.pdf>

²¹

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prq.pdf

I tildelingsbrev for 2013 fikk Difi følgende oppdrag: «*Difi skal innen første halvår 2014 etablere en løsning for sikker digital post mellom forvaltningen og brukerne basert på konseptet om valgmulighet mellom flere markedsbaserte, digitale postkasser.*» Kravet i Digitaliseringsrundskrivet for 2014 var basert på den politiske ambisjonen om at innbyggerne skulle få all sin post fra de offentlige i én digital postkasse.

I realiteten opplevde innbyggerne ved etablering av DPI at de allerede hadde en digital postkasse i Altinns meldingsboks, og innbygger måtte forholde seg til to digitale postkasser til innbyggere fra det tidspunktet DPI ble lansert.

4.1.2 Separate postkasser til innbyggere og næringsliv

I utredningene fra 2011 og 2012 med tilhørende samfunnsøkonomisk analyse, ble digital post til innbyggere og næringsliv behandlet samlet. Høsten 2012 valgte daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet å skille mellom post til innbyggere og næringsliv, hvor post til næringsliv skulle formidles gjennom Altinn. Dette skillet hadde stor betydning for både utbredelse og volum siden anslagsvis halvparten av posten går til næringslivet, som ikke har anledning til å reservere seg mot digital kommunikasjon. I tillegg økte skillet kompleksiteten for avsendervirksomhetene, da de måtte bruke ulike kanaler for post til innbyggere og næringsliv.

4.1.3 Utbredelse av postkasser har gått sakte

Digital postkasse ble satt i drift i november 2014. I den samfunnsøkonomiske analysen var utbredelse avgjørende for valg av en markedsbasert løsning fremfor Altinn. Per i dag er status at DPI har om lag halvparten av Altinns brukere.

- Innledningsvis var det kun Postens Digipost som var koplet på løsningen, mens e-Boks først var klare sommeren 2015.
- Utbredelsesarbeidet gikk sakte i begynnelsen, kun NAV og Statens Innkrevingsentral var i gang medio 2015.
- Den viktigste grunnen til dette var at sak- arkivsystemleverandørene brukte lenger tid på å utvikle grensesnitt mot løsningen enn det som var forutsatt. Den primære måten å koble seg til løsningen på var å kjøpe en modul gjennom en systemleverandør.
- Innbygger hadde allerede postkasse fra Altinn, ref. skatteoppgjøret, og forsto ikke hvorfor hun i tillegg skulle opprette postkasse i DPI.

- Nødvendige insentiver i form av tjenester med merverdi fra postkasseleverandørene uteble.
- Virksomhetene manglet også insitamement til å sende til DPI istedenfor Altinn, tvert om ble overgangen for de det gjaldt opplevd å ha negative virkninger som kostnadsøkning og at virksomheten nådde færre innbyggere digitalt siden alle innbyggere automatisk hadde meldingsboks i Altinn mens aktivt måtte velge å opprette postboks i DPI.
- KS SvarUt ble koplet til sommeren 2015, og gjorde det enkelt for kommunene å ta i bruk løsningen.
- Fra 2016 og utover har utbredelsen blant virksomhetene skutt fart, og det er per august 2019 nærmere 650 offentlige virksomheter som sender post gjennom løsningen. Av disse er 145 statlige virksomheter, 29 fylkeskommunale og 485 kommunale virksomheter.

KS Svar ut

Felles løsning for kommuner og fylkeskommuner for å formidle digital post fra kommunale sakarkiv og fagsystemer til både innbyggere, næringsliv, offentlige og private organ. Varsel om post blir sendt via Altinn til mottaker. KS SvarUT er også en sentralisert løsning for utsending av vanlig brevpost via sentral utskriftsleverandør.

Kilde: ks.no

En utfordring i utbredelsesarbeidet var at virksomheter som kunne vært viktige drivere for postkassen ikke tok løsningen i bruk, eller kun tok den i begrenset bruk. Dette var med å svekke tempoet i utbredelsesarbeidet, vi vurderer at dette bidro til å skape usikkerhet blant andre offentlige virksomheter om deres egen bruk.

Selv om det er mange offentlige avsendere i digital postkasse, har disse i varierende grad digitalisert brevvolumene sine, og det er fortsatt et potensiale som ikke er tatt ut:

- I 2018 ble det sendt i underkant av 10 millioner brev digitalt gjennom DPI, mens ambisjonsnivået etter seks år var ca. 32 millioner brev.
- Flere tjenester viderefremidler i dag brev til DPI
- Samtidig ser vi gjennom Statsregnskapet at reduksjon i portoutgifter i staten i perioden 2015-2018 bare er på 40 prosent, og at statlige virksomheter fortsatt bruker nærmere 400 millioner kroner årlig på porto.

Utbredelse blant innbyggerne har også gått saktere enn forventet:

- Det var i underkant av en halv million brukere av digital postkasse da løsningen ble satt i drift i 2014.
- Difi sammen med Posten og e-Boks la ned mye tid og ressurser i årene som fulgte for å øke dette tallet. Det ble blant annet gjennomført nasjonale kampanjer i regi av Difi i 2016, som gjorde at dette tallet passerte 1,5 millioner innen utgangen av dette året.
- Siden den gang har løsningen passert 2 millioner brukere.
- Målgruppen til digital postkasse antas å ligge et sted mellom 3,5 og 4 millioner brukere²².

4.1.4 Høye ambisjoner, men basisalternativet ble realiteten

Det var lagt til grunn en god del forutsetninger da Digital postkasse ble besluttet, som i ettertid har vist seg å ikke være realistiske. Det mest sentrale er knyttet til hvordan den såkalte markedsmodellen har vist seg å fungere, og hvordan den digitale utviklingen i offentlige virksomheter har vært siden beslutningen ble tatt.

En viktig forutsetning var å gå for en markedsmodell hvor det offentlige skulle profitere på innovasjonskraften som lå i en slik modell.

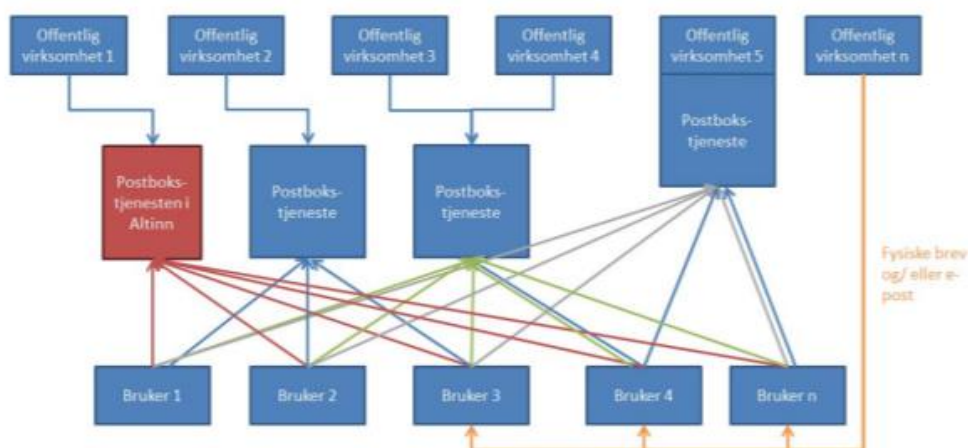
- Hovedhensikten med markedsmodellen var at markedet skulle utvikle gode brukervennlige løsninger som innbyggerne ønsket å ta i bruk, og det skulle oppstå en konkurransesituasjon om å få innbyggerne på sin egen løsning. Denne forutsetningen har i liten grad vist seg å være realistisk. Selv om løsningene isolert sett er brukervennlige og gode, har ikke leverandørene klart å lage tjenester som er interessante for brukerne utover at de kan motta digital post fra det offentlige. Dermed har det avgjørende aspektet for utbredelse blant innbyggere vært helt og holdent knyttet til hva man kan motta fra det offentlige.
- Med dette utgangspunktet har også konkurranseaspektet mellom leverandørene mer eller mindre falt bort, og innbyggerne har blitt stående igjen med å måtte ta et valg mellom to leverandører de ikke har hatt særlige forutsetninger for å kunne skille fra hverandre. Det har dermed også vært langt mer krevende å rekruttere innbyggere enn det som var forutsatt.

²² En oversikt over statistikk på utbredelse finnes på Difi sine statistikk-sider: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/digitalisering/felleslosninger#9134>

En annen viktig forutsetning var at beslutninger som ble tatt av regjeringen også ble fulgt opp i praksis.

- Store og viktige virksomheter i offentlig sektor var negative til å ta i bruk digital postkasse, i alle fall for store deler av sine meddelelser til innbyggere.
- Altinn ble oppfattet, og fungerte også i praksis, som en sidestilt og alternativ løsning for post til innbyggere. Skattedialogen fortsatte blant annet å sendes her, samtidig som KS etablerte SvarUT mot Altinn på lik linje med digital postkasse. Senere har flere andre virksomheter etablert tjenester mot Altinns postkasseløsning.
- Flere parallelle postkasseløsninger er utviklet, blant annet helsearkivet på helsenorge.no og pasientpost som brukes av mange fastleger.
- Det har også vært en sterk vekst i utvikling av minside-løsninger, særlig hos kommunene.

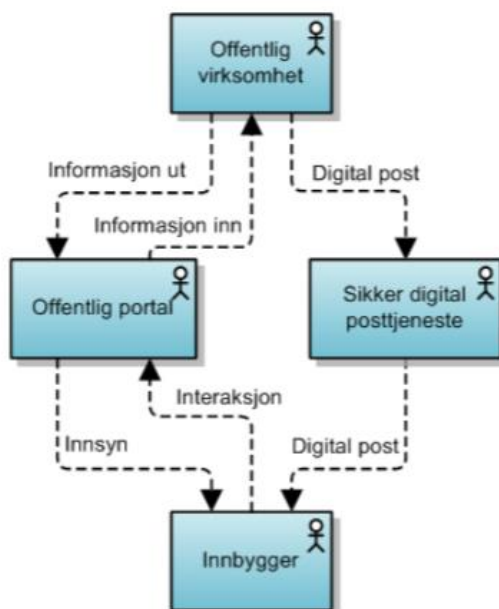
Alle disse faktorene i kombinasjon gjør at forutsetningene som lå til grunn da beslutningen ble fattet i 2012 er vesentlig endret. Hovedformålet med en fellesløsning for digital post har vært at innbygger skulle kunne få alt ett sted. Under de rådende omstendigheter er det en visjon som ikke lar seg realisere. I praksis er det derfor basisalternativet fra Difi-rapport 2012:10 som er realisert, hvor sluttbrukeren må forholde seg til mange ulike postkasse-løsninger og ikke har muligheten til å samle alt ett sted. Og det altså til tross for at det ble gjennomført tiltak fra sentralt hold rettet mot en felles sikker digital postkasse-løsning.



Figur 9: «Basisalternativet» fra s 28 i [Difi-rapport 2012:10 Sikker digital post](#)

4.1.5 Tilgjengelig funksjonalitet samsvarer ikke med behovene

Det funksjonelle innholdet til tjenesten Digital post til innbyggere beskrives i Arkitekturbeskrivelsen for Sikker digital posttjeneste²³. Denne arkitekturen ble utviklet som del av etableringen av tjenesten. Følgende figur gir god oversikt over tjenesten:



Figur 10: Aktørene i den digitale kommunikasjonen, hentet fra:

<https://begrep.difi.no/SikkerDigitalPost/1.3.0.RC1/innledning/ArkitekturbeskrivelseforSikkerdigitalposttjenestev1.0.pdf>

Som figuren over viser skulle Digital postkasse til innbyggere primært være en kanal for å formidle post digitalt til innbygger. Sikker digital posttjeneste skulle

23

<https://begrep.difi.no/SikkerDigitalPost/1.3.0.RC1/innledning/ArkitekturbeskrivelseforSikkerdigitalposttjenestev1.0.pdf>

også «legge til rette for at innbyggere skal kunne fortsette dialogen med forvaltningen, etter at post er mottatt, i andre digitale tjenester uten å autentisere seg på nytt overfor disse tjenestene.»²⁴ Dette var tenkt realisert ved bruk av dyplenker i brevene til for eksempel tjenester og informasjonssider hos sektorene og virksomhetene. Ved krav om bruk av ID-porten ved pålogging til postkassen, skulle det ikke være behov for ny pålogging til virksomhetenes nettsider og tjenester.

Virksomhetene tok ikke denne muligheten i bruk og det var begrenset etterspørsel etter denne funksjonaliteten innledningsvis. Avsender sendte brevene som PDF-dokumenter.

Difi gjorde med bistand fra Rambøll våren 2016 en utredning²⁵ knyttet til forvaltningens behov for toveiskommunikasjon i digital postkasse. Som del av utredningen ble det sendt ut en undersøkelse til 500 virksomheter. I denne undersøkelsen svarte 49% (av de 223 som responderte) at de ikke fikk dekket sine behov for toveiskommunikasjon via den allerede eksisterende dyplenkefunksjonaliteten i løsningen. 39% svarte at de var usikre, mens 11% svarte at lenkefunksjonaliteten var tilstrekkelig.

Det ble avdekket manglende forståelse for mulighetene med dyplenking, samt manglende løsninger å lenke til (ute hos virksomhetene). Det ble også påpekt at:

- ikke alle systemer som produserer dokumenter har en knytning mellom skjemaet og dokumentet som sendes ut
- de kommersielle sak-/arkivleverandørene har i varierende grad integrasjon med skjemasiden, og vice versa
- forskjell mellom produksjonstidspunktet og ekspederingstidspunktet er en utfordring for å sende med lenker.

Basert på resultatene fra utredningen ble det anbefalt å legge funksjonalitet for toveiskommunikasjon i selve postkasseløsningen. Det ble pekt på tre, ikke gjensidig utelukkende, alternativer for slik funksjonalitet:

1. Enkel svarfunksjonalitet
2. Svar via fritekst
3. Lenke utenfor brev

²⁴ Side 2 i arkitekturbeskrivelsen

²⁵ <https://samarbeid.difi.no/node/203>

Funksjonalitet for alternativ 3 Lenke utenfor brev ble implementert i digital postkasse i juni 2018. En utfordring som oppsto var at innbygger måtte endre egne sikkerhetsinnstillinger i sin valgte pdf-leser for at dyplenkene skulle kunne aktiveres, noe som førte til mange henvendelser til avsendervirksomheten. De to andre alternativene er planlagt realisert i 2020. Hvor stort det reelle behovet for denne funksjonaliteten i realiteten var kan diskuteres, når man ser i statsregnskapet at nedgangen i portoutgifter bare er 40 %, behovet i DPI er begrenset og tall fra IT i praksis de siste 5 årene viser liten vekst i mer avanserte tjenester i tjenestetrappa.

Skate-virksomhetene har uttrykt et tydelig ønske i behandlingen av digitaliseringsrundskrivnet både i 2018 og i 2019, om større valgfrihet i bruken av digital post. Dette blir begrunnet med at man utvikler avanserte dialogbaserte tjenester hvor man går bort fra å formidle vedtak som brev i tradisjonell form. Disse virksomhetene gir uttrykk for at et obligatorisk krav om bruk av DPI slik dette er formulert i dag, ikke er hensiktsmessig når de skal utvikle avansert dialog med sine brukere.

4.1.6 Ulike betalings- og finansieringsmodeller påvirker utbredelse

Finansieringsmodellen til DPI har ligget fast fra utredning og beslutning om realisering, og er den samme modellen som Difi benytter på blant annet ID-porten og fellesløsningen for eSignering. Finansieringsmodellen i seg selv kan derfor ikke hevdes å være et problem. Men noen Skate-virksomheter har adressert at det ville være en stor belastning på egne driftsbudsjetter dersom alle vedtak skulle viderefremmes til DPI i tillegg til tilgjengeliggjøring i egne informasjonssystemer.

Andre postkasseløsningers finansieringsmodeller skaper utfordringer. Et eksempel på dette er Altinn som har modell som medfører at for eksempel Skatteetaten ikke får redusert sin regning fra Altinn dersom mer av deres volum går til DPI fremfor meldingsboksen i Altinn. På denne måten bidrar ulike finansieringsmodeller som negativt incentiv for å ta i bruk DPI. Denne, og lignende tilfeller, har vært medvirkende til at utbredelsen av DPI har vært utfordrende.

Ulike forretnings og finansieringsmodeller

Det er en utfordring at forvalterne av fellesløsningene bygger sine tjenester på ulike forretnings- og finansieringsmodeller. De siste årene er det gjennomført flere tekniske samhandlingsgrep for å få bedre sammenhengende infrastruktur, et eksempel er kommunalt/statlig samarbeid der man har koblet sammen eFormidling og KS FIKS. Men selv om de tekniske løsningene henger sammen så er det lite sammenheng i avtalestruktur og betalingsmodeller for tverrgående bruk av løsningene. Eksempelvis må offentlige virksomheter som gjennom fellesløsninger samhandler med innbygger, kommuner og private virksomheter forholde seg til ulike avtaler og betalingsmodeller knyttet til løsninger hos KS, Difi og Altinn. En statlig virksomhet som benytter eFormidling og som skal sende samme type dokument til en innbygger (DPI), kommune (FIKS – SvarUT) og en privat virksomhet (Altinn) må forholde seg til tre ulike avtaleverk, tre ulike forvaltere og tre ulike betalingsmodeller. Konsekvensen er at forsendelse av samme dokument har ulik kostnad, alt etter hvem mottaker er. Manglende standardisering og samhandling knyttet til fellesløsninger fører til mer byråkrati for virksomhetene, høyere brukskostnader enn nødvendig og fungerer som en brems for digitalisering i offentlige virksomheter.

Kilde: Oversikt over offentlig sektors fellesløsninger – innspill til Regjeringens Digitaliseringsstrategi, 2018

4.2 Underbygger fjerning av kravet hovedmålet om å sette innbygger i sentrum?

4.2.1 Hva vet vi om hva innbygger vil?

Mange innbyggere ønsker oversikt og sammenheng

Et funn som går igjen i de undersøkelsene²⁶ om innbyggers digitale kommunikasjon med offentlig sektor som er gjennomgått i kapittel 4 er at mange innbyggere ønsker bedre sammenheng og oversikt i sin kommunikasjon med offentlige virksomheter (42% Ipsos). En del innbyggere opplever fremdeles at det er vanskelig å få oversikt, men andelen som opplever dette som et stort problem synes å være synkende (51% i 2018 mot 59% i 2017, IT i praksis).

Mange innbyggerne ønsker færre kanaler og mer sømløshet

Ingen av undersøkelsene som er gjennomgått dokumenterer at majoriteten av innbyggere foretrekker at den digitale kommunikasjonen skjer i separate dialogløsninger hos den enkelte etat og i ulike postkasser. (20% Ipsos; 8%

²⁶ Sentio, Kantar, Ipsos, IT i praksis m.fl.

Produktstrategi DPI; 2% Brukerundersøkelse Altinn) Selv om virksomhetene har hatt fokus på å skape en best mulig opplevelse for brukeren innenfor sitt domene, opplever mange innbyggere det som negativt at de må forholde seg til mange ulike løsninger som ikke henger sammen. Hovedinntrykket til innbygger er at offentlig sektor er fragmentert.

Innbyggerne er fornøyde med å kommunisere digitalt med offentlige etater og ønsker mer av det.

Et gjennomgående trekk i undersøkelsene er at majoriteten av innbyggere er fornøyd med å kunne kommunisere digitalt med offentlige etater og virksomheter (7 av 10, Ipsos; 58%, Sentio). De opplever det som effektivt og tidssparende, og ønsker seg flere digitale selvbetjeningsløsninger og at mer av kommunikasjonen skjer digitalt.

Innbyggerne ønsker seg mer brukervennlige offentlige digitale løsninger og tjenester

I flere av undersøkelsene kommer det frem at innbyggerne opplever offentlige digitale løsninger som lite brukervennlige. I noen av undersøkelsene kommer det frem at innbyggerne ønsker seg mer like brukergrensesnitt og design, færre passord og pålogginger å forholde seg til. (Kantar, Sentio)

4.2.2 Digitaliseringsstrategien – innbyggeren i sentrum

Regjeringen slår fast i Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025²⁷ at målet er at brukernes møte med offentlig sektor skal oppleves sammenhengende og effektivt. Strategien peker på behovet for «en mer systematisk satsing på utviklingen av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer» og at det er et mål «å utvikle løsninger som gjør at når privatpersoner er pålogget en kommunal, fylkeskommunal eller statlig løsning eller nettside, blir relevant informasjon, meldinger og tjenester fra andre offentlige virksomheter gjort tilgjengelig samtidig. Brukerne skal få enkel tilgang til sine data, relevant informasjon og hjelp». Strategien peker på at det bør vurderes konsepter som gjør det mulig for brukeren å ha tilgang til data og tjenester som er relevante for dem uavhengig av hvilken nettside eller

²⁷ En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

løsning som benyttes, og at informasjon bør følge person i motsetning til slik det er i dag hvor innbygger må vite hvem som er tilbyder av hvilken tjeneste for å få tilgang.

Et tiltak i strategien er at det skal «*utredes konsept for realisering av en innbyggerorientert løsning, som for eksempel virtuell assistent, for enkel tilgang til egne data, informasjon og tjenester som er persontilpasset*»

Digitaliseringsstrategien prioriterer to tiltak for å øke innbyggers opplevelse av en sammenhengende offentlig sektor:

1. Det skal utvikles sammenhengende tjenester på tvers av virksomhetsgrenser, sektorgrenser og forvaltningsnivå for 6 sentrale livshendelser
2. Det skal utvikles en innbyggerorientert løsning som sikrer enkel tilgang til egne data, informasjon og relevante tjenester. Første steg er å utrede mulige konsepter for realisering av en slik løsning.

Den digitale kommunikasjonen mellom innbygger og virksomhet er et sentralt element i begge disse tiltakene.

4.2.3 Innbygger blir på kort sikt lite påvirket av at kravet fjernes

Fortsatt mangel på oversikt og post i flere postkasser

En fjerning av kravet om virksomhetenes bruk av DPI vil ikke føre til endring for innbygger sammenlignet med dagens situasjon. Offentlig sektor vil fremdeles oppleves som fragmentert, innbygger må forholde seg til flere digitale postkasser og dialogløsninger. For offentlige virksomheter blir valg av leverandør av postkasseløsninger en tids- og kostnadmessig vurdering, som vil kunne tilsidesette brukernes interesser.²⁸ Resultatet vil bli at innbyggers ønske om bedre oversikt og mulighet til å samle digital post i et personlig arkiv vil bli vanskeligere å realisere.

²⁸ <https://www.difi.no/sites/difino/files/rapport-2012-10-sikker-digital-post-med-vedlegg-w.pdf>

Dersom kravet om obligatorisk bruk av DPI fjernes vil virksomhetene sannsynligvis ikke gå tilbake til å sende brev på papir. Men det kan tenkes at enkelte virksomheter heller vil bruke andre kanaler enn DPI om kravet fjernes de de når alle sine brukere. Dette vil være et alternativ for de virksomhetene som har egnede informasjonssystemer i bruk.

Innbyggernes behov for langtidslagring blir ikke støttet

Videresendingsmulighet til DPI kunne gitt innbygger mulighet til sikker og samlet langtidslagring av sin post med dokumentasjonsverdi. I dag er det flere virksomheter oppgir at de i sine dialogløsninger med innbygger kun oppbevarer dokumentene i 1-5 år.²⁹ Potensialet til sikker og samlet langtidslagring vil ved en fjerning av kravet bli vanskeligere å realisere, og risikoen for ytterligere fragmentering er tilstede. Men innbygger vil på kort sikt neppe oppleve noen endring på dette området sammenlignet med dagens situasjon om man fjerner kravet.

Innbygger vil fortsatt motta mye post på papir

Mange virksomheter som har tatt i bruk DPI har bare tatt den i bruk for deler av tjenesteprosessene. Det gjenstår fremdeles mange tjenester og prosesser hvor utsending av post skjer på papir. Fjerning av kravet kan føre til at utbredelsestakten for denne type digitalisering går saktere enn om kravet opprettholdes. Noe som kan føre til at innbygger mottar post i flere kanaler, både papir og digitalt, lenger enn om trykket på virksomhetene ble opprettholdt. Tall fra statsregnskapet viser at nedgangen i portoutgifter fra 2015 til 2018 bare er 40 % og at det sendes post for nærmere 400 millioner kroner bare i statlige virksomheter (tall for både innbygger- og næringslivspost).

Virksomhetene kan skape kontekst for sine brukere

Dersom det blir frivillig for virksomhetene å sende innbyggerpost til DPI, mener/blir det ifølge de virksomhetene som har egne egnede informasjonssystemer lettere å vise brev med dokumentasjonsverdi i den konteksten vedtakene blir fattet. I sine interaktive portaler kan de skape en hendelsesorientert dialog med sine brukere hvor vedtaket kan fremstå som et steg i en prosess, uten at innbygger trenger å bevege seg fra en løsning til en annen. Virksomhetene som utvikler slike interaktive portaler ønsker seg derfor

²⁹ Virksomhetsundersøkelse gjennomført ifbm produktstrategi for DPI, 2017

større valgfrihet for når DPI skal benyttes, slik at de kan velge å benytte DPI kun for de prosessene hvor de har behov for postfunksjonalitet. Flere Skatvirksomheter peker på at DPI er et godt alternativ om man ikke har interaktive tjenester.

For en innbygger med sammensatte behov som krever tjenester fra mer enn en virksomhet, vil situasjonen fremdeles ofte være at tjenester leveres i ulike kanaler og i flere løsninger som krever pålogging. Her vil ikke innbygger merke noen umiddelbar endring dersom kravet fjernes. Uansett om kravet opprettholdes eller ikke vil antallet «min-side-løsninger» innbygger må forholde seg til, øke.

4.3 Blir kontraktsforholdet til leverandørene påvirket om kravet fjernes?

Avtalene om levering av digital postkasse til innbyggere og avtale om levering av meldingsformidlertjeneste ble inngått 21. mars 2014 med leverandørene Digipost (Posten Norge AS) og e-Boks AS som leverandører av postkasse og Digipost som leverandør av meldingsformidlertjeneste.

Innkjøpet ble begrenset til digital post til **innbyggere**, og i konkurransegrunnlaget ble følgende presisert: «Alle offentlige virksomheter (statlige og kommunale) kan etter avtale med Difi benytte Sikker digital posttjeneste som etableres på bakgrunn av denne anskaffelsen.». Konkurransegrunnlaget var forventet å være klart nok til at leverandørene kunne legge til grunn at alle offentlige virksomheter skulle ta den i bruk, og i tråd med KOFA-praksis.

Den signerte kontrakten inneholder i punkt 1.1. følgende beskrivelse av avtalens omfang: «Tjenesten skal kunne benyttes av alle norske offentlige virksomheter ...». Hverken konkurransegrunnlaget eller den endelige kontrakten sier at alle offentlige virksomheter **skal** bruke tjenesten. Samtidig ble det parallelt med forhandlingene vurdert om e-forvaltningsforskriften skulle regulere bruk av digital postkasse til innbygger. Men dette ble ikke tatt med videre etter høringen. Dette kan ha gitt leverandørene en forventning om at offentlige virksomheter skulle bruke tjenesten. Også fra Difi sin side var det en forventning om at de fleste offentlige virksomheter ville ta digital postkasse i bruk. Dette ble signalisert i forhandlingene, men ikke referatført.

Pålegg om å bruke digital postkasse kom i digitaliseringsrundskrivet 2014, etter forhandlingene med leverandørene var gjennomført og kontraktene signert.

En endring i digitaliseringsrundskrivet som fører til at det ikke lenger er krav til at offentlige virksomheter bruker digital postkasse til innbyggere vil ikke påvirke avtalene om levering av digital postkasse rettslig. Det kan likevel påvirke samarbeidsklimaet, og videre påvirke mulighetene til videreutvikling, forbedring både etter initiativ fra Difi og på leverandørenes eget initiativ.

Kontraktene med leverandørene er løpende og uten sluttdato, denne modellen ble valgt av hensyn til innbyggers behov for forutsigbarhet. Difi har ifølge avtalen anledning til å si opp kontrakten med seks måneders skriftlig varsel, mens leverandørene fra tredje år kan si opp med 24 mnd varsel. Da kontraktene ble inngått var de basert på de forventningene man hadde til utbredelse i 2012-13. Endringer er regulert i avtalen, og kan initieres av begge parter, men er begrenset både av avtalen og anskaffelsesregelverket. Det vil derfor ikke være rom for reforhandling uten å lyse avtalen ut på nytt i EU/EØS-området. Ser man for seg en ny anskaffelse i dag, uten et obligatorisk krav til bruk av DPI, er det sannsynlig å anta at færre leverandører ville være interessert i å levere tilbud, forventningene til volum ville vært mindre og med en risiko for at pristilbudet ville vært høyere enn om kravet ble opprettholdt.

5 Anbefaling

Dette kunnskapsgrunnlaget skal, i tillegg til å oppsummere statistikk og undersøkelser om digital kommunikasjon mellom innbygger og offentlige etater, forsøke å gi svar på tre spørsmål knyttet til konsekvenser av å fjerne kravet om bruk av DPI.

Med utgangspunkt i de vurderinger vi har gjort ut fra tilgjengelig faktagrunnlag, utredningene som lå til grunn da beslutning om utvikling av en digital postkasse for innbygger ble tatt kan Difis svar på spørsmålene oppsummeres slik:

Spørsmål 1: På hvilken måte har forutsetninger for beslutning om DPI endret seg siden 2012?

Digital postkasse til innbyggere (DPI) kunne ha bidratt til å skape en større opplevelse av sammenheng og oversikt, dersom løsningen var blitt implementert etter samme modell som i Danmark. Isteden ser vi at slik digital post har utviklet seg i Norge har resultatet blitt langt på vei likt det som i rapporten om Sikker digital post³⁰ fra 2012 beskrev som null-alternativet (kalt basis-alternativet):

- innbygger må forholde seg til mange postkasseløsninger. Altinn var allerede fra start en eksisterende alternativ digital postkasse både for innbygger og for virksomhetene som skulle sende digital post.
- brukerne vil oppleve situasjonen som uoversiktlig og tidkrevende.
- man vil se tregere implementeringsrate.
- selv om basis-alternativet også ble vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomt ville netto nytteanslaget bli nærmere det laveste anslaget i analysen av alternativene.

Vi ser følgende viktige forhold knyttet til endrede forutsetninger:

- Målet om at innbygger skal få all post fra det offentlige ett sted, jf. *Eit informasjonssamfunn for alle (2006)*, *FAOS-rapporten (2007)*, *Regjeringens digitaliseringsprogram (2012)* samt Difi-rapportene i 2011 og 2012 vurderes å være urealistisk å få til i dag. Virksomhetene utvikler egne løsninger.

³⁰ <https://www.difi.no/sites/difino/files/rapport-2012-10-sikker-digital-post-med-vedlegg-w.pdf>

- I utredningene i 2011 og 2012 så ble det ikke skilt på innbygger- og næringslivspost, dette skillet reduserer det gevinstpotensialet som ligger til grunn.
- Hvis vesentlig flere innbyggere skal ta i bruk DPI må det stilles krav til innbyggerne, slik man gjorde i Danmark.
- Overgangen fra brev på papir til Digital post går saktere enn forventet
- De fleste offentlige virksomheter har mulighet for å benytte digital post, og å oppheve kravet i Digitaliseringsrundskrivet, vil neppe påvirke bruken av DPI i vesentlig grad. Muligens vil virksomheter som har egne løsninger redusere bruken noe.
- To av de største postkassene, DPI og Altinn blir fra 1.1.2020 organisert i samme virksomhet, noe som gir nye muligheter for fremtidig forenkling for innbygger.

Spørsmål 2: Hvordan underbygger forslaget hovedmålet i Digitaliseringsstrategien om å sette innbygger i sentrum?

En vurdering av positive og negative virkninger av å oppheve det obligatoriske kravet om virksomhetenes bruk av postkassen tyder på at det neppe vil inntreffe ytterligere negative virkninger utover de som er realiteten for innbygger i dag. Innbygger opplever allerede nå å måtte forholde seg til mange postkasser og kanaler. Vår vurdering er at en fjerning av det obligatoriske kravet på kort sikt ikke vil forverre innbyggers opplevelse sammenlignet med dagens situasjon. Men en fjerning av kravet vil heller ikke bidra til at innbygger opplever en sammenhengende og oversiktlig offentlig sektor. Kravet til virksomhetene om obligatorisk bruk av DPI var viktig i en tidlig fase for å sikre utbredelse og bruk, men bidrar nå i liten grad i dag til økt bruk. Vi ser at forutsetningene har endret seg og at det er hensiktsmessig å vurdere andre insentiver.

I dette kunnskapsgrunnlaget har vi identifisert at det er et ønske og behov hos innbygger om mer digital kommunikasjon, men også om en digital kommunikasjon som oppleves mer sammenhengende og oversiktlig. DPI skal ikke alene fylle dette behovet, men ifølge IT i praksis 2019³¹ lar de fremtidsrettede avanserte tjenestene i stor grad vente på seg. Det er derfor grunn til å tro at for både innbygger og virksomheter vil postkassefunksjonalitet spille en rolle også i årene som kommer. Basert på utviklingen vi har sett og de ulike faktagrunnlagene er vår hypotese at dagens krav ikke vil gi den ønskede

³¹ <https://no.ramboll.com/presse/publikasjoner/it-i-praksis>

effekten. Innbygger kommer fremdeles til å ha flere kanaler å forholde seg til. Sentrale virksomheter etterlever i dag ikke kravet om bruk av DPI når de skal sende post til innbygger. Noen av disse tilbyr imidlertid videreformidling til DPI for enkelte typer brev. Difi har ikke vurdert et tredje alternativ hvor det å tilby innbygger mulighet for videresending av brev til sin valgte postkasse blir obligatorisk for virksomhetene, men informasjon fra Skatteetaten tyder på at denne muligheten ville blitt lite brukt av innbyggerne. Difi er tvilende til om nytten ved et slikt alternativ ville kunne forsvare kostnaden.

Noen statlige virksomheter melder om et ønske om større valgfrihet for når DPI skal brukes. De er tydelige på at det også i fremtiden vil være behov for å sende digital post, men at det i mer avanserte digitale tjenester vil foregå en annen type dialog med innbygger hvor postkassefunksjonalitet ikke alltid er påkrevd. En samlet vurdering peker i retning av at vi ikke ser sterke grunner for å opprettholde kravet slik det er formulert i Digitaliseringsrundskrivet i dag.

Ambisjonen om å skape en mer sammenhengende offentlig sektor for innbygger og behovet for postkassefunksjonalitet må sees sammen med tiltak nr 2.4 i Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025³²: «*I samarbeid med KS utrede konsept for realisering av en innbyggerorientert løsning, som for eksempel virtuell assistent, for enkel tilgang til egne data, informasjon og tjenester som er persontilpasset*». En innbyggerorientert løsning er kun på idestadiet og i en utredning må ulike konsepter vurderes. I utredningen må en vurdering av dagens kanaler for kommunikasjon mellom forvaltningen og innbygger inngå, sammen med en vurdering av innbyggernes ulike ønsker om grenseflater mot offentlige sektor. Difi anbefaler derfor at arbeidet med å utrede konsept for en innbyggerrettet løsning slik formulert i Digitaliseringsstrategien får høy prioritet.

Spørsmål 3: Hvordan påvirker en eventuell endring av kravet til bruk av DPI kontraktsforholdet til de aktuelle leverandørene?

Fjerning av kravet vil ikke påvirke avtalene man har med leverandørene av postkasse rettslig, men vil kanskje påvirke samarbeidsklimaet og bryte med forventningene leverandørene har.

³²<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/sec3>

Veien videre

Kort oppsummert er det Difis vurdering at en rekke forutsetninger for DPI har endret seg fra 2012 og til i dag, vi kan ikke se at innbygger på kort sikt vil oppleve negative virkninger dersom kravet fjernes, og heller ikke at en fjerning av kravet vil påvirke kontraktsforholdet til leverandørene. Det er derfor Difis vurdering at:

1. Krav om obligatorisk bruk av digital post i Digitaliseringsrundskrivet slik de er formulert i dag bør fjernes. Resultatet av konseptutredningen i punktet over vil kunne gi føringer for fremtidige krav i digitaliseringsrundskrivet knyttet til bruk av en innbyggerrettet løsning og samordning av digital kommunikasjon med innbygger.
2. Arbeidet med utredning av konsept for innbyggerrettet løsning for enkel og sammenhengende tilgang til egne data, informasjon og tjenester startes opp så snart som mulig. Postkassenes rolle i denne sammenhengen må også vurderes.

6 Referanser

Altinn befolkningsundersøkelse, 2016,
https://drive.google.com/drive/folders/0B_o4hHeK4OPIYnpUTHpUbERKN0E

Arkitekturbeskrivelse for Sikker digital posttjeneste:
<https://begrep.difi.no/SikkerDigitalPost/1.3.0.RC1/innledning/ArkitekturbeskrivelseforSikkerdigitalposttjenestev1.0.pdf>

Den digitale borger - En kvalitativ studie av den digitale hverdagen, Kantar 2018,
https://www.regjeringen.no/contentassets/9265ea2cbfde47e09d43c1b863e2c5bf/den_digitale_borger.pdf

Digital kommunikasjon med offentlige etater, Ipsos 2019, publiseres høsten 2019 på difi.no

Digitaliseringsrundskrivet 2018,
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2623277/>

En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025,
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

En felles meldingsboks, Difi-rapport 2011:7,
<https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2011-7-en-felles-meldingsboks.pdf>

Et brukerperspektiv på digitaliseringen av offentlige tjenester, Sentio 2018,
https://www.regjeringen.no/contentassets/e9e8fc8a932345b58eee66e0f86c0226/brukerperspektiv_digitalisering_offentlige_tjenester.pdf

Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor, rapport 2017,
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/felles_ikt_arkitektur_off_sektor.pdf

IT i praksis 2019, Rambøll 2019,
<https://no.ramboll.com/presse/publikasjoner/it-i-praksis>

Nøkkeltall og statistikk om Difis fellesløsninger <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/digitalisering/felleslosninger#9134>

Produktstrategi Digital postkasse for innbygger. Innbyggerundersøkelse og virksomhetsundersøkelse gjennomført i 2017, Difi

På nett med innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsprogram. 2012, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringens-digitaliseringsprogram/digit_prq.pdf

Sikker digital post fra det offentlige, Difi-rapport 2012:10, <https://www.difi.no/rapport/2012/06/sikker-digital-post-fra-det-offentlige>

St.meld.nr.17 (2006-2007) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/>

Toveiskommunikasjon og videresending i Digital postkasse for innbyggere: <https://samarbeid.difi.no/node/203>

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Digital post til innbyggere – fortsatt krav til obligatorisk bruk i Digitaliseringsrundskrivet? - kunnskapsgrunnlag om endrede forutsetninger, konsekvenser for innbygger og konsekvenser for kontrakt med leverandører dersom kravet blir fjernet
Difis rapportnummer:	2019:6
Forfatter(e):	Helge Bang, Hans Gunnar Hagelin, Stig Hornnes, Marit Mellingen, Kine Dale Strøm
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	18/00099-64
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	Kunnskapsgrunnlag Digitaliseringsrundskrivet
Prosjektleder:	Marit Lofnes Mellingen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for digital strategi og samordning
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Fra 2014 har det vært et krav at virksomheter skal bruke Digital postkasse til innbyggere når de skal sende post til innbyggere. Kravet er slått fast i Digitaliseringsrundskrivet, punkt 1.7. Skattevirksomhetene ønsker å fjerne regjeringens obligatoriske krav til statlige virksomheter om bruk av Digital postkasse til innbyggere (DPI). Før Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan ta stilling til forslaget om å oppheve kravet er det behov for en vurdering av om forutsetningene har endret seg siden kravet ble innført, og hvilke konsekvenser det vil ha for innbygger og for kontrakten med leverandørene dersom kravet blir opphevet. Rapporten utreder virkningene av å fjerne kravet, samt oppsummerer relevante undersøkelser og statistikk.</p>
Emneord:	Digitalisering, Digital postkasse til innbyggere, Digitaliseringsrundskrivet
Totalt antall sider til trykking:	36
Dato for utgivelse:	19.09.2019
Utgiver:	Difi Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.difi.no

