

Vår dato Vår referanse
23.11.2012 2112/498
Deres dato Deres referanse

Fornyings, administrasjons og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Saksbehandler:
Endre Grøtnes

Att.: Stig Hornes

Oppsummering og anbefalinger etter høringen av endringer i forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning

Innledning

Difi har gjennomført høring av ny versjon av forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning. Høringen ble sendt ut 29.06.2012 og høringsfristen var 30.09.2012. Ved høringsfristens utløp har Difi mottatt 52 svar. Nedenfor følger en oppsummering og vurdering av høringssvarene og en anbefaling til endringer i forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning basert på høringssvarene.

Difi har forelagt utkast til endringsforskrift og forskriften som helhet for forskriftsenheten i lovavdelingen i Justis og beredskapsdepartementet. De har kommet med en rekke lovtekniske tilbakemeldinger. Difi har valgt å følge deres anbefalinger og forslag til ny forskrift ligger ved oppsummeringen. Anbefalingene fra forskriftsenheten inneholder ingen materielle endringer, men foreslår en annen struktur og nummerering på forskriften. Lovavdelingen forslår å ikke ta med definisjonen av skjema. Definisjonen finnes allerede i Elmer så Difi støtter denne anbefalingen og velger å ikke ta inn en definisjon av skjema i forskriften. Lovavdelingen påpeker en inkonsistent begrepsbruk knyttet til offentlige virksomheter. Vi foreslår å bruke begrepet fra eFovaltningsforskriften "*med og i offentlig forvaltning*" om samhandling mellom offentlig virksomheter og offentlige virksomheter og innbyggere/næringsliv. Vi foreslår også å benytte forvaltningsorgan istedenfor offentlig virksomhet i forskriften.

For å gjøre det oversiktlig i oppsummeringen har vi valgt å knytte høringsinstansenes innspill og våre vurderinger til nummereringen i høringsutkastet. Vi legger ved både et forslag til endringsforskrift og et forslag til ny forskrift basert på lovavdelingens innspill.

Oppsummering og vurdering av høringssvarene

I forslaget til revidert forskrift for IT-standarder ble det ble foreslått endringer på følgende områder.

- A. Justering av standardiseringsrådets rolle
- B. Endringer i krav til standarder for utveksling og publisering av redigerbare dokumenter
- C. Endringer i krav til utformingen av skjema på offentlige nettsted
- D. Endringer i krav til bruk av elektronisk faktura og kreditnota
- E. Utfasing av forvaltningsstandarden NOSIP

Vår oppsummering og vurdering er strukturert i henhold til de samme områdene.

A - Justering av standardiseringsrådets rolle

Forslaget i høringsnotatet var å endre Standardiseringsrådets rolle fra å være et rådgivende organ for FAD til å være et rådgivende organ for Difi

Det var ingen innvendinger mot at Standardiseringsrådets rolle ble endret fra å være et rådgivende organ for FAD til å bli et rådgivende organ for Difi. Kommunene var opptatt av at standardiseringsrådet fremdeles skulle ha et godt samarbeid med kommunene.

§ 2 i forskriften inneholder definisjoner. Forskriftsenheten i lovavdelingen viste til at teksten i § 2 annet ledd var informasjon, og mente denne burde flyttes ut i en egen paragraf. Difi foreslår at annet ledd skrives om slik at den blir tydeligere på rådets oppgaver. Ny § 2 annet ledd i forskriften blir dermed følgende.

"Standardiseringsrådet har en rolle som tilrettelegger og pådriver for systematisk bruk av IT-standarder mellom og i forvaltningen. Standardiseringsrådet skal gi anbefaling til Difi om hvilke IT-standarder som bør legges til grunn i forvaltningen. Standardiseringsrådet skal primært beskjefte seg med standarder som har relevans for en stor bredde av offentlige aktører."

B - Redigerbare dokumenter

Forslaget i høringsnotatet var å fjerne kravet til Open Document format (ODF) for utveksling og publisering av redigerbare dokumenter. I stedet for innføres det et krav om at offentlige virksomheter plikter å kunne motta vanlige dokumentformater.

Bakgrunn

Da ODF ble tatt inn som et krav i første versjon av referansekatalogen i 2007 var det et pragmatisk valg som lå til grunn. ODF var da den eneste spesifikasjonen for redigerbare dokumenter som var implementert i flere produkter og som hadde blitt vedtatt som en standard av et internasjonalt standardiseringsorgan.

På det tidspunktet distribuerte mange offentlige virksomheter informasjon på Internett og gjennom e-post på formater som krevde at innbyggere og næringsliv måtte skaffe programvare fra en spesifikk leverandør i markedet. Formålet med kravet var at innbyggere og næringsliv fritt skulle kunne velge hvilket dokumentformat de ønsker å benytte i sin kommunikasjon med offentlig sektor.

Etter dette har det i de neste versjonene av forskriften kommet krav til publisering av dokumenter (som er beregnet på lesing) på offentlige nettsider og som vedlegg til e-post. Flertallet av dokumenter som offentlig sektor publiserer i dag er dokumenter som faller inn under denne kategorien. Kun en liten andel er redigerbare dokumenter. Det har også kommet en ny standard for redigerbare dokumenter som er blitt vedtatt av et internasjonalt standardiseringsorgan. Situasjonen i dag er annerledes enn da kravet om ODF ble innført i 2007.

I dag har innbyggere og næringsliv tilgang til offentlige dokumenter og informasjon uten at det krever bruk av programvare fra en bestemt leverandør. Hovedutfordringen nå er at enkelte offentlige virksomheter (spesielt i undervisningssektoren) fremdeles bare aksepterer dokumenter fra innbyggere i formater fra bestemte leverandører. For å sørge for at innbyggere kan bruke den programvaren de ønsker foreslo Difi i høringsnotatet å innføre et krav om at alle offentlige virksomheter plikter å kunne motta vanlige dokumentformater.

Kravet om ODF har vært diskutert heftig siden det ble innført. Spesielt aktører knyttet til skolesektoren og åpen programvare har støttet kravet om ODF. Det er også fra denne sektoren Difi får flest henvendelser i forbindelse med krav om bruk av programvare fra Microsoft ved

innlevering av oppgaver eller ved kommunikasjon med elever og foresatte. Sterkest motstand har kommet fra Microsoft som er hovedleverandør av den alternative standarden OOXML.

Høringsinstansenes kommentarer

Flere av høringsinstansene hadde kommentarer til forslaget om endrede krav til publisering og utveksling av redigerbare dokumenter. En del høringsinstanser tok endringen til etterretning.

Kartverket, Drammen kommune, Fri programvare i skolen, Opera Software, Norwegian Unix User Group (NUUG), Elektronisk forpost Norge (EFN) og Fribit, høgskolen i Skövde, samt en del enkeltpersoner hadde innsigelser til at ODF ble fjernet som obligatorisk standard og innsigelser på å innføre Office open XML (OOXML) som en obligatorisk standard.

Norges blindeforbund støtter fjerningen av ODF som obligatorisk standard, mens SPK, SSB og NVE anser fjerningen av ODF som fornuftig under forutsetning at det offentlige påtar seg ansvaret for å kunne motta dokumenter på flere formater.

Mange av høringssvarene var lange, teoretiske og debatterende i form. Nedenfor følger en komprimert oppsummering av argumentene som høringsinstansene hadde for å opprettholde ODF som en obligatorisk standard.

- Drammen kommune sa at det først er det siste året de hadde sette effekter av kravet om ODF og at det er for tidlig å fjerne kravet.
- EFN og Fribit, Fri programvare i skolen, Nuug og Høgskolen i Skövde anser at det ikke finnes programvare som støtter standarden OOXML fullt ut og at man dermed ikke bør henvise til OOXML i referansekatalogen eller forskrift om IT-standarder. Dette gjelder også som del av teksten om vanlige dokumentformater.
- De samme høringsinstansene sier at OOXML er så stor og kompleks at den ikke vil bli implementert korrekt.
- Nuug og Høgskolen i Skövde hevder at OOXML er ikke en åpen standard og dermed ikke kan/bør tas inn i referansekatalogen.
- Fri programvare i skolen og Høgskolen i Skövde sier at fjerningen av kravet om bruk av ODF ved publisering eller utveksling på e-post av redigerbare dokumenter vil føre til at offentlige virksomheter velger OOXML framfor ODF. Høringsinstansene sier at det ikke er tilstrekkelig støtte for OOXML i andre produkter enn Microsoft Office og at innbyggerne dermed blir tvunget til å benytte produkter fra denne leverandøren.
- Opera Software anbefaler at man benytter HTML og skjemaer på nett når man har behov for å utveksle informasjon mellom offentlige virksomheter og innbyggere og næringsliv. De henviste til at HTML er et redigerbart format som kan leses av alle vanlige kontorpakker.

Difis vurderinger

En tilbakemelding var at det først er det siste året at virksomheter har sett effekten av kravet om bruk av ODF, og at det kan være hensiktsmessig å opprettholde kravet om ODF for å videreføre endringene i publikums programvarebruk. Dette viser at krav til standarder bør ha et langsiktig perspektiv og ikke endres for ofte. Dette er et argument mot fjerning av en vedtatt standard.

Mange av høringssvarene kom fra personer og virksomheter som er knyttet til undervisningssektoren. Disse uttrykte stor skepsis til at ODF ble fjernet som obligatorisk krav for utveksling av redigerbare dokumentformater. Difi har også i andre sammenhenger fått flere henvendelser knyttet til at undervisningsinstitusjoner krever bruk av andre formater enn ODF eller PDF. Det har vært uklart om elever og foreldre er omfattet av kravene i forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning. Vår vurdering er at hvis kravet om bruk av ODF fjernes må det

komme et krav om at alle virksomheter, inkludert alle undervisningsinstitusjoner, plikter å kunne ta i mot vanlige dokumentformater, herunder ODF og OOXML. Dette må også gjelde i undervisningssammenheng ved innlevering av skriftlige hjemmeoppgaver og i generell kommunikasjon med elever/studenter og foresatte.

I tillegg får Difi informasjon om at det kun legges opp til bruk av OOXML og .doc formater ved for eksempel eksamensbesvarelser på skolen. Vi anser at undervisningsinstitusjoner bør tilby flere ulike kontorstøtteverktøy til sine elever og at eksamener på skolene bør kunne utføres ved bruk av ulike kontorstøtteverktøy. Her kan det være pedagogiske og eksamenstekniske grunner for at et krav om valgfrihet ikke kan gjennomføres. Vi vurderer det slik at ved bruk av utstyr som undervisningsinstitusjonen stiller til rådighet er det undervisningsinstitusjonen som bestemmer hvilke formater som skal benyttes ved innlevering av oppgaver. Kan eget utstyr benyttes, som ved hjemmeeksamener, plikter virksomhetene å kunne ta i mot vanlige dokumentformater.

Flere høringsinstanser var bekymret for at virksomheter ville sende ut dokumenter til innbyggere og næringsliv i OOXML format når det ikke lenger blir et krav om bruk av ODF. Det hjelper ikke å ha et krav hvor offentlige virksomheter plikter å kunne ta i mot vanlige dokumentformater, når virksomhetene kan sende ut på det formatet de ønsker. De ønsker at det skal være et krav om at offentlige virksomheter skal sende på ODF.

Difi forstår bekymringene fra høringsinstansene. For at det ikke skal bli for mye uklarhet rundt tolkningen av bestemmelsen om at offentlige virksomheter skal kunne motta vanlige dokumentformater må det utarbeides veiledninger og presiseringer av kravet slik at det blir en reell mulighet til å velge kontorstøtteverktøy fra andre leverandører enn Microsoft. Difi bør veilede offentlig sektor i hvilke dokumentformater som kan anses som vanlige. Det bør blant annet presiseres at virksomhetene bør publisere redigerbare dokumenter i flere formater.

Noen av høringsvarene stilte spørsmål ved prosessen som førte fram til at OOXML ble en ISO standard. Difi forholder seg til at OOXML er en standard fra en anerkjent internasjonal standardiseringsorganisasjon som har rutiner for å involvere alle interesserte parter og anser at prosessen rundt utvikling og forvaltning av standarden er i henhold til standardiseringsrådets kriterier for vurdering av standarder.

Høringsinstansene argumenterte med at standardene for dokumentformater er så komplekse at ulike produkter sjeldent vil virke godt sammen. Framtidige endringer i standarden vil også medføre at det blir vanskelig å utveksle dokumenter mellom produkter fra ulike leverandører/organisasjoner. Problemer med samhandling mellom ulike produkter basert på samme standard er velkjent. Konformitetstest av produkter mot en referanseimplementasjon er en måte å sikre god samvirke mellom produkter fra ulike leverandører. Det finnes i dag ikke omforente og nøytrale tester og Difi tror ikke det vil bli enighet mellom ulike leverandører av kontorstøtteverktøy om slike tester. Bruk av en bestemt standard for redigerbare dokumenter vil dermed, slik markedet er i dag, ikke automatisk føre til bedre samhandling. Alternativet til å kreve et felles dokumentformat er at forvaltningen skal kunne motta de vanligste dokumentformatene.

Innspillene har forsterket Difis vurdering av at det må stilles krav om at alle offentlige virksomheter plikter å motta vanlige dokumentformater.

Høringsinstansene har gode argumenter knyttet til ikke å henvise til OOXML i forskriften. ODF har vært en obligatorisk standard og det er viktig å vise at offentlige virksomheter fremdeles plikter å kunne ta imot dokumenter på dette formatet. Difi anser at siden både ODF og OOXML er standarder som er godkjent av ISO bør det vises til begge standardene som vanlige dokumentformater. Nærmere veiledning om kravet vil finnes på Difi sine nettsider.

Difis vurdering er at kravet til ODF fjernes slik det er foreslått i høringsnotatet, men at kravet om at offentlige virksomheter skal kunne motta vanlige dokumentformater endres til følgende:

Ny § 4 nr.2 andre ledd:

Offentlige virksomheter plikter å kunne ta i motvanlige dokumentformater, som for eksempel Open Document Format (ODF) og OOXML.

C - Skjema på offentlige nettsteder

Forslaget i høringsnotatet var å gjøre Elmer versjon 2.1 obligatorisk for innbyggerskjemaer og næringslivsskjemaer. I dag er Elmer versjon 2.0 obligatorisk for næringslivsskjemaer. Difi foreslo også å innføre en unntaksbestemmelse slik at virksomhetene under visse forutsetninger kan fravike kravet om bruk av Elmer versjon 2.1. Hovedargumentene for å gjøre Elmer obligatorisk er at det vil fremme gjenkjennelighet og gjøre det enklere å utvikle elektroniske skjema. Hovedargumentene mot Elmer er at det kan begrense muligheten for å lage innovative løsninger og ta i bruk nye teknologiske løsninger.

Bakgrunn

Kravet til Elmer har vært gjennom en bred behandling før denne høringsrunden. Kravene har vært diskutert i arbeidsgruppen for Elmer, i arbeidet med konsekvensvurderingen av Elmer og i høringen av referansekatalogen 3.1. Gjennom diskusjonene har det vært ulike synspunkter på om man burde gjøre standarden obligatorisk også for innbyggerskjemaer.

Konsekvensvurderingen er tydelig på at det må påregnes både positive og negative konsekvenser ved innføring av Elmer 2.1 som en obligatorisk standard for innbyggerskjemaer.

De viktigste negative konsekvensene er dårligere mulighet for å lage anvendelige skjemaer, fare for å bli hengende etter utvikling på web generelt og en for omfattende standard med for høyt detaljnivå.

Positive konsekvenser av Elmer som obligatorisk standard for innbyggerskjema vil være bedre pedagogisk kvalitet, gjenkjennelighet på tvers av skjemaer og virksomheter og gjenbruk av maler og utviklingsmetodikk på tvers av virksomheter. Dette gjelder særlig for offentlige virksomheter som benytter eksterne leverandører for skjemaer og for utvikling av egne skjema.

De positive og negative konsekvensene er vurdert i konsekvensvurderingen av å gjøre Elmer til en obligatorisk standard, se under:

"Å innføre Elmer som obligatorisk forvaltningsstandard for innbyggerskjemaer vil i all hovedsak gi kvalitative konsekvenser. Slike konsekvenser har blitt kartlagt gjennom møter med offentlige virksomheter, høringsuttalelser og i arbeidsgruppe for Elmer. En vurdering i arbeidsgruppen av ulike konsekvenser peker mot at det samlet sett gir flest positive konsekvenser av å gjøre Elmer obligatorisk for innbyggerskjema, vurdert opp mot de andre alternativene. Det poengteres at en slik vekting av kvalitative gevinster nødvendigvis vil bestå av noe skjønnsmessige vurderinger. Selv om det ikke har vært fullstendig enighet i arbeidsgruppa om betydningene av hver konsekvens, er det likevel slik at vekting samlet sett uansett gir den samme konklusjonen – at positive konsekvenser ser ut til å bli størst."

Konklusjonen fra konsekvensvurderingen var at det er positivt å gjøre Elmer til en forvaltningsstandard selv med de svakheter som finnes i standarden.

Standarden ble foreslått gjort obligatorisk for å understøtte politiske mål om å skape en helhetlig offentlig sektor og bidra til økt utbredelse av standarden. En anbefaling av standarden vil ha samme effekt, bare i mindre grad.

Høringsinstansenes kommentarer

SSB, Lånekassen, NAV, NVE og IKT Norge og hadde innvendinger mot å gjøre Elmer versjon 2.1 obligatorisk for innbyggerskjemaer.

Skatteetaten, kommunene og Brønnøysundregistrene støttet Elmer 2.1 som en obligatorisk standard.

Nedenfor følger noen hovedinnvendinger mot å gjøre Elmer 2.1 obligatorisk.

- *Formål om å sikre gjenkjennelige skjemaer fremfor bruker- og kontekst-tilpassede skjemaer*
Et hovedargument for å gjøre Elmer 2.1 obligatorisk er økt gjenkjennbarhet for innbyggjerskjema. Det stilles imidlertid spørsmål om hvor viktig gjenkjennbarhet er i forhold til muligheten for å utforme den enkelte tjenesten så god mulig for den aktuelle brukergruppen. Eksempelvis mener NAV at innbyggerne har andre bruksmønstre og andre bruksscenarier enn virksomheter. Innbyggerne vil forholde seg til relativt få offentlige skjema, og det kan gå lang tid mellom hver gang man sender inn et skjema til det offentlige. NAV mener «hensynet til at den enkelte tjenesten blir så god som mulig for den aktuelle brukergruppen må veie tyngre enn behovet for gjenkjenning på tvers - gjenkjennbarhet vil ikke gi brukerne verdi i disse situasjonene.»
- *Generalisering av brukervennlighet fremfor tilpasning til den enkelte målgruppe og spesifikke tjenester*
Lånkassen anser at når det gjelder innbyggeren som brukertype så er det forbundet store utfordringer ved en generalisering over en så mangfoldig gruppe, og en må ned på spesifikke tjenester, kanaler og grupper for å kunne vurdere opplevd brukervennlighet. Deres argument er at man ikke nødvendigvis får ivare tatt den enkelte brukergruppes behov ved bruk av en generell måte å utforme interaksjon mellom bruker og offentlig virksomhet.
- *Bruk av Elmer basert på pålagt bruk eller basert på opplevd nytteverdi?*
En ønsket situasjon vil være en utvikling hvor virksomhetene bruker Elmer fordi de opplever nytteverdi der det er hensiktsmessig, ikke fordi de er pålagt å bruke den.
- *Kan man definere endelige krav til brukervennlighet?*
SSB mener en obligatorisk forvaltningsstandard som definerer brukervennlighet i dialogen med innbyggere og næringsliv like gjerne kan være et hinder for hensiktsmessig videreutvikling i takt med ny teknologi, og at det er tilstrekkelig å definere Elmer 2.1 som anbefalte retningslinjer slik at de enklere kan tilpasses nye behov og muligheter
- *Elmer er for detaljert.*
Enkelte skal-krav i standarden er for detaljerte, ved f.eks. å angi plassering av elementer (øverst, nederst, høyre, venstre, rekkefølge på elementer/ikoner, bruk av skillelinjer, kontraster, krav til standardiserte overskrifter osv)

Difis vurderinger

Det var bred enighet om å endre det obligatoriske kravet for næringslivsskjemaer fra Elmer 2.0 til Elmer 2.1. Resten av vurderingen går på om Elmer 2.1 skal være obligatorisk for innbyggjerskjemaer.

Basert på konsekvensvurderingen anbefalte Difi å gjøre Elmer 2.1 obligatorisk også for innbyggjerskjema. Imidlertid har det kommet en del sterke innvendinger i høringsrunden fra miljøer som ligger langt framme i å digitalisere sine tjenester (herunder 3 Skate-virksomheter»). Difi har tatt disse innvendingene på alvor og har avholdt to møter med viktige interessenter for å diskutere og belyse disse nærmere. Vi vurderer særlig følgende forhold som sentrale:

1. Hensyn til gjenkjennbarhet framfor tilpasning til den enkelte målgruppe, brukssituasjon og tjenestetype

2. Bruk av sterke styringsvirkemiddel som forskriftsfesting framfor andre typer virkemidler
3. Forskjellen mellom Elmer 2.1 som anbefalt standard framfor obligatorisk standard

Vedr 1) Vi ser at her finnes ulike argumenter for og mot. Det er virksomhetene som har uttalt seg. Vi er ikke kjent med at det er gjennomført brukerundersøkelser hvor brukerne er spurt hva de foretrekker. Vi ser at argumentene vil være subjektive og skjønnsmessige, her finnes ingen fasit. Dette poenget ble også fremhevet i konsekvensvurderingen. De negative vurderingene er i løpet av høringsrunden ytterligere forsterket.

Vedr 2) Det er en økende oppmerksomhet rundt detaljerte krav i forvaltningen. Å forskriftsfeste krav er ett av de sterkeste styringsvirkemidlene vi har, og må brukes med omhu. Vi ser at det kan være problematisk å forskriftsfeste brukskvalitet på et så detaljert nivå som Elmer. Her kan det være aktuelt å velge andre virkemidler for å styrke kompetansen og arbeidet med brukskvalitet.

Vedr. 3) Vi har innhentet nye opplysninger som indikerer at utforming av innbyggesskjema både for stat og kommune i stor grad tilpasser seg Elmer-standarden. Et av kriteriene for å vurdere om standarder bør være anbefalt eller obligatorisk er at «En standard trenger ikke være obligatorisk hvis offentlige virksomheter tar dem i bruk av seg selv eller fordi de støttes i de fleste produkter». Vårt inntrykk er at standarden tas hensyn til både av leverandører og av virksomhetene.

Difis konklusjon

Det ser ut til at markedet tar i bruk de tekniske kravene i Elmer 2.1 også for innbyggesskjemaer selv om den kun er en anbefalt standard. Vi anser derfor ikke at det er gode grunner for å gjøre standarden obligatorisk. Difi anbefaler derfor at Elmer 2.1 gjøres anbefalt for innbyggesskjemaer og obligatorisk for næringslivsskjemaer.

For å realisere målene i Digitaliseringsprogrammet om flere og bedre brukervennlige tjenester, hvor brukernes behov skal stå i sentrum, er det avgjørende at virksomhetene vektlegger brukskvalitet i sitt arbeid med å utvikle digitale tjenester, herunder skjema. Difi vil gjennom andre typer tiltak bidra til økt oppmerksomhet og kompetanse på brukskvalitet i digitale tjenester.

D - Elektronisk faktura og kreditnota

Forslaget var at offentlige virksomheter plikter å ta i mot faktura og kreditnota på standarden Elektronisk handelsformat (EHF).

Det var ingen innvendinger mot de foreslåtte endringene for elektronisk faktura og kreditnota. Oljedirektoratet og forskningsrådet presiserte at kravet kunne ramme små virksomheter som skulle handle med eller tilby tjenester til offentlig sektor. Det må legges til rette for at disse virksomhetene fremdeles kan tilby varer og tjenester til offentlig sektor slik at kravet ikke virker begrensende på leverandørutvalget og blir konkurransevridende. Forskningsrådet foreslo at det opprettes en portal hvor mindre leverandører kan logge seg på for å fakturere med riktig format.

"Forskningsrådet vil imidlertid presisere viktigheten av at det eksisterer en brukervennlig portal hvor mindre leverandører kan logge seg på å fakturere med riktig format. Dette for å hindre at de småbedriftene blir utelukket i handel med stat og kommune."

Det finnes allerede en rekke slike portaler (27 stk), slik at småbedrifter kan sende inn elektroniske fakturaer på riktig format. Det er viktig at disse portalene blir opprettholdt.

E - Utfasing av forvaltningsstandarden NOSIP

Forslaget var at den kongelige resolusjonen fra 1991 som hjemler kravene i forvaltningsstandarden NOSIP skulle oppheves

Det var enighet om at NOSIP burde fases ut etter at relevante standarder var tatt inn i referanse katalogen.

Lovtekniske forslag

Forskriftsenheten i lovavdelingen i Justis og beredskapsdepartementet har sett på endringsforskriften og hele forslag til ny forskrift og kommet med forslag til lovtekniske endringer i forskriften. Forslag til ny utforming ligger vedlagt. I tillegg har forskriftsenhetene følgende betraktninger.

- Begrepsbruken i forskriften bør gjøres mer konsekvent for ikke å skape uklarhet om hvem bestemmelsene gjelder for. I virkeområde fremgår det at den skal gjelde for ethvert organ for stat eller kommune slik det er definert i forvaltningsloven § 1 første punktum. Her brukes begrepet «forvaltningsorgan» for «ethvert organ for stat eller kommune». Forskriften bør da konsekvent bruke forvaltningsorgan og ikke offentlige virksomheter, offentlig sektor, forvaltningen.
- Informasjonen om Standardiseringsrådet er plassert som en definisjon i § 2 første ledd, mens ytterligere informasjon kommer i samme paragrafs andre ledd. Informasjonen er ingen definisjon og bør samles og skilles ut som egen paragraf. Nummereringen som er bruk i paragrafen er ikke i samsvar med veilederen Lovteknikk og lovforberedelse. Foreslått nummerering samsvarer med veilederen.
- § 3 første ledd første punktum kan ikke være riktig. Obligatoriske standarder fremgår av forskriften og den er fastsatt av Kongen. Endringer og tillegg i obligatoriske standarder bør gjøres ved endring i forskriften, slik dere nå legger opp til for endringene i kravene til bruken av Elmer 2.1 i utkastet til endringsforskrift. Punktumet bør derfor tas ut. Øvrig informasjon/krav i paragrafen bør flyttes til paragrafen om Standardiseringsrådet. Om ønskelig kan dere forandre tittelen på paragrafen, men det synes ikke nødvendig.
- § 4 er uhensiktsmessig stor, og oppbygningen er ikke i samsvar med veilederen Lovteknikk og lovforberedelse. En paragraf skal normalt ikke ha mer enn 5 til 6 ledd. I dette tilfellet kommer i tillegg innholdet i forskriften mye bedre frem om paragrafen deles opp etter hvilke type tekster/dokumenter det er snakk om å regulere. Utformingen av punktoppstillingene innen det enkelte temaer er ikke i samsvar med norske skriveregler (jf. Språkrådets normering) og bør struktureres slik at punktoppstillingen blir korrekte og med færrest mulig nivåer. Se forslag §§ 4 til 10.
- § 5 fastsetter ikke noe annet enn det som allerede fremgår og sløyfes. Fristene for å oppfylle kravene etter forskriften som inntreffer etter forskriftens ikrafttredelse, er rettslig sett snakk om utsatt ikraftsetting for visse typer aktiviteter og subjekter. Dette er overgangsregler som skal plasseres etter ikrafttredelsen i en egen paragraf med overgangsregler, se forslaget § 12.
- Unntak som ikke gjelder generelt bør plasseres som del av bestemmelsen det kan gjøres unntak fra. Hadde unntaksadgangen skullet gjelde for flertallet av §§ 4 til 10 i mitt utkast, hadde det vært hensiktsmessig å plassere en unntaksbestemmelse til slutt i forskriften, men selv om det etter endringsforskriften gis en adgang til unntak fra to bestemmelser, synes jeg unntaksadgangen bør plasseres i bestemmelsen det kan gjøres unntak fra. Det blir en minimal gjentakelse av tekst, men ikke mer enn at denne løsningen synes best når det bare er to bestemmelser med likelydende tekst.

Vedlagt følger både et forslag til endringsforskrift (alternativ 1) og et forslag til ny forskrift basert på lovavdelingens innspill (alternativ 2).

Anbefalinger fra Difi

Difi anbefaler at standardiseringsrådets rolle endres i henhold til forslaget i høringsbrevet.

Relevante standarder fra NOSIP er tatt inn i versjon 3.1 av referansekatalogen. Difi anbefaler at den kongelige resolusjonen fra 1991 som hjemler NOSIP oppheves.

Difi anbefaler at krav knyttet til elektronisk faktura og kreditnota blir i henhold til forslaget i høringsbrevet. Vi ber FAD opprettholde dagens satsing for å innføre elektronisk faktura og kreditnota så raskt og kostnadseffektivt som mulig.

Difi anbefaler at Elmer 2.1 gjøres anbefalt for innbyggerskjemaer og obligatorisk for næringslivsskjemaer.

Innføringen av et obligatorisk krav om bruk av Elmer 2.1 forutsetter at forholdet mellom krav i denne forskriften og krav og føringer i UU-lovverket avklares.

Difi anbefaler at kravet til ODF tas bort slik det er foreslått i høringsnotatet, og at det innføres et krav om at offentlige virksomheter plikter å motta dokumenter på vanlige formater inkludert ODF og OOXML.

Difi anbefaler at strukturen på forskriften endres i henhold til lovavdelingens forslag.

Vennlig hilsen
for Difi

Ellen Strålberg

for

Tone Bringedal
avdelingsdirektør

Endre Grøtnes

Endre Grøtnes
seniorrådgiver

Vedlegg: Utkast til endringsforskrift (gammel struktur) – alternativ 1

Utkast til ny forskrift basert på struktur foreslått av lovavdelingen – alternativ 2