

ELMER-retningslinjene

Forvaltningsprosedyrer og -oppgaver

Versjon april 2011

1. Bakgrunn

Prosjektet ELMER 2 ble satt i gang av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) for å få fram et helhetlig forslag til prinsipper og spesifikasjoner for utforming av offentlige skjemaer til næringslivet på Internett. [ELMER 2](#) ble lansert 1. oktober 2006, basert på en tidligere skisse fra 2001 i rapporten «[Skjemaet som lærte å lytte](#)», som senere er blitt betraktet som en ELMER versjon 1.

Ansvaret for forvaltning av ELMER-retningslinjene er lagt til Brønnøysundregistrene i brev fra NHD av 15. november 2006. Her heter det blant annet:

«Vi forutsetter med dette at Brønnøysundregistrene legger til rette for at retningslinjene aktivt tas i bruk, bl.a. ved informasjonsarbeid på egne nettsider og at det åpnes for dialog med brukerne og offentlige etater. [...] Det er viktig at dette arbeidet ses i sammenheng med Oppgaveregisterets arbeid med skjema kvalitet mv. [...]

I forvalteroppgaven ligger også ansvar for å revidere og oppdatere retningslinjene, bl.a. på bakgrunn av brukernes behov og den tekniske utviklingen. Det er derfor viktig at både brukerne og skjemaerne blir hørt ved planlagte endringer i retningslinjene. Endringer i retningslinjene skal formelt fastsettes av departementet. Brønnøysundregistrene skal videre sikre at Altinn-løsningen så snart som mulig er fullt ut tilrettelagt for at Elmer-retningslinjene kan følges for skjema som produseres og tilgjengeliggjøres i Altinn. »

Det ligger altså et ansvar for både *forvaltning*, her i betydningen veiledning/tilsyn, markedsføring og opplæring for gjeldende versjon, og *utvikling* av nye versjoner i oppdraget. Knytningen til «Oppgaveregisterets arbeid med skjema kvalitet mv.» er bakgrunnen for at oppgaven internt ble lagt til Oppgaveregisteret, nå en del av Brønnøysundregistrenes Avdeling for nasjonal e-forvaltning og infrastruktur (AEI) hvor også Altinn-forvaltningen hører til.

For å sikre større avstand til Altinns system og utviklingsmiljø er ansvaret senere (februar 2011) overført til Kommunikasjonsdirektøren ved Brønnøysundregistrene. ELMER stiller krav til blant annet skjemaets utforming og funksjonalitet, og dermed til alle datasystemer som produserer offentlige skjemaer. Et tydeligere skille mellom en av de mest sentrale instansene som kan pålegges å *følge* ELMER-retningslinjene og miljøet som *forvalter* dem, har vært ønsket fra ulike aktører i flere år.

2. Rekkevidde og betydning

Regjeringens handlingsplan Elektroniske tjenester til næringslivet (publisert 26. januar 2007), slo fast at «Alle skjema skal i løpet av 2008 bygge på Elmer-retningslinjene». Dette er en videreføring av tilsvarende krav fra handlingsplanen «Et enklere Norge».

Som en direkte følge av handlingsplanen, ble ELMER 2 fra sommeren 2009 vedtatt som forvaltningsstandard for næringskjema på offentlige nettsider (Referansekatalogen for IT standarder i offentlig sektor, versjon 2.0).

Våren 2010 startet Difi, som sekretariat for Standardiseringsrådet, et arbeid for å utrede konsekvenser av å gjøre ELMER til standard også for innbyggerskjemaer. I dette lå også å ta stilling til om dette skulle være en *obligatorisk* standard (som for nærings skjemaene) eller en *anbefalt* standard.

Arbeidsgruppen har konkludert med å foreslå ELMER som *obligatorisk* også for innbyggerskjemaer. En anbefaling Standardiseringsrådet sluttet seg til i møte 22. og 23. november 2010. I Rådets vedtak om ELMER (vedlagt) sies det bl.a.

«Rådet mener en forutsetning for at ELMER gjøres obligatorisk for innbyggerskjemaer må være et velfungerende forvaltningsregime, og en åpen og inkluderende prosess for videreutvikling.»

I siste instans er det Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) som vedtar ny versjon av referansekatalogen, normalt etter egen ekstern høring. I et FAD-perspektiv er det naturlig å se ELMER som et viktig instrument for profilerte satsinger - særlig «Universell utforming» og «Digitalt førstevalg», for privatpersoner så vel som for næringsliv.

3. Forvaltning av gjeldende versjon

Brønnøysundregistrene har etablert en organisasjon, basert på Brukskvalitetsgruppen ved Komunikasjonsstaben, som skal forvalte og videreutvikle ELMER-retningslinjene.

Forvaltningen av gjeldende versjon skal sikre

- at gjeldende retningslinjer til enhver tid er godt kjent hos alle som ønsker eller plikter å følge dem,
- at aktørene prioriterer tilpasning til retningslinjene i egne skjemaer/løsninger og
- at de riktige personene hos den enkelte aktøren er skolert for å bruke ELMER funksjonaliteten på mest hensiktsmessige vis.

Det er et mål at ELMER-retningslinjene skal være lett tilgjengelig og gratis. Og at opplæring skal tilbys til en overkommelig pris som likevel ikke virker konkurransevridende i forhold til private tilbydere av tilsvarende kurs. Skriftlig materiale er samlet på www.brreg.no/elmer/

ELMER 2 er oversatt til engelsk, og det er utarbeidet noe informasjonsmaterieell på engelsk, som sporadisk presenteres i internasjonale fora. Se www.brreg.no/english/elmer. Målet med dette er ikke først og fremst å bidra til skjema kvalitet i andre land, men å bidra i eventuell internasjonal tenkning slik at ikke andre, mindre egnede kravsett skyller innover oss. Vi har et godt grunnlag for å hevde at brukervennlighet ikke er vektlagt på samme måte i internasjonale datafangst- og datautvekslingsprosjekter.

3.1. Veiledning i skjema utforming

3.1.1. Formalisert ELMER-opplæring

Følgende plan gjelder for formalisert opplæring

- Det tilbys heldags ELMER-grunnkurs til selvkost hvert halvår. Invitasjoner sendes etater, kommuner og konsulentmiljøer, samt registrerte e-postadresser på ELMERs kontaktliste. Deltakere på forrige kurs får også invitasjonen med oppfordring om å spre den til andre i egen organisasjon og eget fagmiljø. Mellom 75 og 100 personer deltar på ELMER-kurs hvert år.
- Noen timer overordnet ELMER-kunnskap tilbys etter ønske i brukerfora for skjema-verktøyleverandører og i Altinns tjenesteutviklingskurs.

- Etatsinterne dagssamlinger for større aktører, på deres eget initiativ, holdes med ujevne mellomrom, ofte som oppfølging av de ordinære grunnkursene. Prises for tiden som fire deltakere på grunnkurs.

Evalueringsskjema for grunnkurset er utformet etter ELMER-retningslinjene. Utfyllingen oppfattes som en del av kurset, og tilgang til presentasjoner fra kurset nås fra svarmailen etter innsendt evaluering. Kurset får svært gode tilbakemeldinger.

ELMER markedsføres også på egnede konferanser og seminarer i det offentlige, men ikke med fokus på opplæring. Målet med disse er å gi kjennskap til retningslinjene og markedsføre tilgjengelige kurs- og opplæringsmuligheter.

3.1.2. Læremidler tilgjengelig utenom kursene

Læreboka «Skjemavett på Internett – veileder til ELMER og andre tips om brukervennlig skjermdialog» er kursmaterieell på grunnkursene og tilgjengelig gratis for offentlige etater som ledd i forvaltnings-/opplæringsoppdraget.

Hoveddelen av boka er en drøfting av den enkelte kravgruppen (15 i alt) med eksempler og pedagogiske illustrasjoner. Disse er også tilgjengelig på ELMERs nettsider, som 15 enkeltstående pdf-filer. Se www.brreg.no/elmer/veileder

3.1.3. Sporadisk informasjon om nyheter

Med ujevne mellomrom får alle på kontaktlista tilsendt informasjon om nye kurs, ev. også om arbeidet med nye versjoner. Kontaktlista omfatter pr i dag ca. 240 personer hos etater, utviklertmiljøer og organisasjoner.

Registreringsskjema på <http://www.brreg.no/elmer/kontakt.html>. Kontaktlista markedsføres på alle kurs og ELMER-foredrag samt i evalueringsskjemaet fra ELMER-kursene.

3.2. Avvikskontroll av enkeltskjema og -løsninger

3.2.1. Prosedyrer

Kontrollen av ELMER retningslinjene skal skje forhold til den versjonen som til enhver tid er pålagt brukt. I kommunikasjon med etater/bedrifter, skal vi påse at vi opplyser om hvilket versjonsnummer vår skjema kontroll er utført i henhold til. I tillegg skal vi ha en oversikt over hvilke skjema/skjemaløsninger som har blitt kontrollert, til hvilket tidspunkt, skjema versjon og utfallet av.

- System/skjema gjennomgås i forhold til hvert enkelt ELMER-krav. Minst to personer fra Brønnøysundregistrene. Deltakere fra system-/skjemaeier etter deres eget valg.
- Utkast til tabell med avvikspåvisninger, påført dato(er) og deltakere sendes system-/skjemaeier for kommentar med rimelig svarfrist.
- Endelig avviksliste, med opplysning om deltakere i gjennomgangen, distribueres etter eventuell oppretting av misforståelser påpekt i tilbakemeldingen.

Slik avvikskontroll har vært gjennomført mot Altinn 2 og mot to andre skjema verktoys-leverandører etter ønske fra dem selv. Det har ikke vært gjennomført tilsvarende kvalitetskontroller overfor *etater*. Et arbeid for å utvikle kontaktprosedyrer overfor disse er foreløpig stilt i bero. Ett problem er svak hjemmel for å kreve innsyn og kontroll, et annet er den pedagogiske utfordringen ved å skulle stille krav til *en kategori* skjemaer. Det er vanskelig å håndtere at kravsettet bare gjelder etatens næringsskjemaer.

Kontaktform og nærmere prosedyrer for gjennomgang av etatens skjema kvalitet (i henhold til ELMER) skal utvikles når det er kommet avklaring om forholdet til innbyggerskjemaer.

4. Videreutvikling

4.1. Formell prosess

Det er satt som krav fra Nærings- og handelsdepartementet at forvaltereren av ELMER tar «ansvar for å revidere og oppdatere retningslinjene, bl.a. på bakgrunn av brukernes behov og den tekniske utviklingen» (Se punkt 1).

Normer for formelle videreutviklingsløp er at

- alle relevante organer skal gjøres kjent med at revisjonsarbeid er igangsatt
- det skal inviteres til åpne arbeidsmøter for diskusjon om endringsforslag
- utkast og forslag skal være tilgjengelig på nett med mulighet for kommentarer over en rimelig tidsperiode
- kommentarer og synspunkter skal gjøres tilgjengelig for alle, om ønsket i anonymisert form og
- det skal ikke påløpe kostnader for medvirkning utover arbeidstid og ev. reiseutgift hos deltakeren.

Så vel konsulenter/leverandører som statlige og kommunale organer skal inviteres til å delta, blant annet markedsført via ELMERs kontaktliste. Men ingen som ønsker det skal hindres i å være med.

Arenaen for å presentere utkast og tilbakemeldinger i revisjonsarbeidet skal være www.brreg.no/elmer mens diskusjoner mellom arbeidsmøtene kan håndteres i et nettbasert diskusjonsforum.

4.2. Overvåking av endringsbehov

Evalueringskjemaet fra ELMER-kursene inviterer til å kommentere ELMER.-retningslinjene på generelt grunnlag. På kontaktskjemaet oppfordres det også til å melde endringsbehov. Dessuten har forvaltningsorganisasjonen, som kommunikasjonsmiljø, generelt god kontakt med brukskvalitetstenkingen nasjonalt og internasjonalt og med etaters og leverandørers utfordringer i bruk av ELMER.

Til nå har ikke denne kontakten avdekket umiddelbare endringsbehov, utover vanlig misnøye med å være underlagt standardiserte krav. Det er i tillegg besluttet følgende prosedyrer:

- I egen regi skal det planmessig gjennomføres åpne arbeidsmøter for gjennomgang og diskusjon av retningslinjene i tråd med punkt 4.1 annet hvert år.
- Så sant denne gjennomgangen avdekker at det er behov for endringer, utvikles revidert versjon i tråd med punkt 4.1.
- Det skal budsjetteres med at det kan være nødvendig med en mindre og en mer omfattende endring annen hver gang.

Siden forvaltningsansvaret internt ikke har vært på plass før i år, er vi litt på etterskudd med den første revisjonen. Det betyr at vi som utgangspunkt tar sikte på en «desimalversjon» i årene 2011 og 2014 (ELMER 2.1 og 3.1) og en ny full versjon, med et grundigere forarbeid, i 2012 og 2016 (ELMER 3 og ELMER 4).

Det presiseres at særlig «desimalversjonene» bare skal innføre forsiktige endringer. Både av hensyn til gjenkjennelighet for brukerne over tid og i respekt for de kostnadene som legges ned i å oppfylle eksisterende versjoner.

4.3. Formell status for nye versjoner

I NHDs brev om forvaltningsansvaret heter det at endringer i retningslinjene skal fastsettes av departementet. Men i senere samtaler har det vært enighet om at nye versjoner skal vedtas av Brønnøysundregistrene og publiseres med etatens logo. Dette for å få et ryddigere skille mellom en ELMER-versjon (som kravspesifikasjon) og en eventuell beslutning (på departements- eller regjeringsnivå) om hvorvidt den skal pålegges fulgt i offentlig forvaltning og eventuelt i hvilket omfang.

Dette betyr at en ELMER 2.1 vil være besluttet av Brønnøysundregistrenes direktør, etter framlegg fra Kommunikasjonsdirektøren. Pålegget om å følge ELMER vil fortsatt gjelde ELMER 2.0 inntil noe annet bestemmes på politisk nivå, sannsynligvis etter forslag fra Standardiseringsrådet eller fra vårt overordnede departement.