

Informasjonsforvaltning i offentlig sektor

Rapport 2013:10
ISSN: 1890-6583

Forord

Det har lenge vore klart at offentleg sektor må nytte informasjonen sin på ein betre måte for å bli meir effektiv, gi betre tenester til innbyggjarar og næringsliv og gi betre rettstryggleik. For å kunne nytte informasjonen betre må vi mellom anna vite kva vi har av informasjon, om vi kan stole på han, og vi må unngå unødig arbeid med kopier som òg vert utdaterte.

Informasjon som felles ressurs var eit perspektiv allereie i Fornyingsprogrammet i 1987. Etter eit drygt ti-år med merksemd om *informasjonsressursforvaltning* og *informasjonsinfrastruktur* har innsatsen dei siste femten åra vore retta meir mot å digitalisere tenester og gjere dei tilgjengelege på internett. Altinn og ID-porten er viktige byggesteinar for å få til det.

På eige initiativ har Difi på ny sett på temaet *informasjon som ressurs*, og på spørsmålet om korleis vi skal *forvalte* denne ressursen. Konklusjonen er at det er på tide å prioritere arbeidet med informasjonsforvaltning. Dei teknologiske byggesteinane er i stor grad på plass, og vi kan skifte fokus frå teknologien vi handsamer informasjonen med til informasjonen som blir handsama.

I rapporten byggjer vi på kunnskap Difi har fått gjennom arbeidet med mellom anna nasjonal strategi for metadata, opne data og informasjonssikkerheit. *Informasjon* er fellesnemnaren for desse, og fleire andre område Difi jobbar med. Vi meiner *god informasjonsforvaltning* er eit middel som kan styrke alle områda.

Difi vil arbeide vidare med temaet og invitere til involvering frå verksemdar i offentleg sektor. Då er målet fyrst å forankre biletet av situasjonen i dag og målbiletet, og så finne fram til, beskrive og prioritere tiltak. Gjennom brei deltaking aukar sjansen for å finne tiltak vi vil lukkast med å gjennomføre, og som har stor effekt.

Seniorrådgivar Anne Gro Hustoft, seniorrådgivar Steinar Skagemo og seniorrådgivar Øystein Åsnes har skrive rapporten. Seniorrådgivar Jens Aabol har leia prosjektet. Prosjekteigar har vore seksjonsleiar Bjørn Holstad. Takk òg til rådgivar Elianne Eggum for hjelp med språkvask.

Oslo 14. oktober 2013



Vivi Lassen
konstituert direktør

Innhold

1	Samandrag	1
2	Innleiing	5
2.1	Avgrensing, metode og arbeidet vidare	6
2.2	Sentrale omgrep	7
2.2.1	Informasjonsforvaltning	7
2.2.2	Verksemdsarkitektur	9
2.2.3	Gjenbruk, vidarebruk og opne data	10
2.2.4	Data, metadata og informasjon	11
3	Drivkrefter for å betre informasjonsforvaltninga	13
3.1	Informasjonssikkerheit	13
3.2	Gjennomføringsevne	14
3.3	Opne data - vidarebruk av offentlege data	15
3.4	Felles utfordringar – ulike tilnærmingar?	17
4	Forslag til målbilete	18
4.1	Prinsipp og krav	18
4.1.1	Prinsipp: Verksemda har oversikt over data ho handsamar	18
4.1.2	Krav 1: Data i verksemda er beskrivne	19
4.1.3	Krav 2: Oversikta er publisert	19
4.1.4	Krav 3: Tilgang til data er vurdert	20
4.1.5	Krav 4: Dataelement er definerte	20
4.1.6	Krav 5: Beskrivingane (metadata) er strukturerte og maskinlesbare	20
4.1.7	Oppsummering	20
4.2	Effektar av betre informasjonsforvaltning	21
4.2.1	Effektmål 1: Lågare kostnader til utvikling og forvaltning av IKT	23
4.2.2	Effektmål 2: Auka gjenbruk og vidarebruk	23
4.2.3	Effektmål 3: Betre kvalitet	24
4.2.4	Effektmål 4: Betre informasjonssikkerheit	24
4.2.5	Oppsummering	24
4.3	Målbilete	25
5	Situasjonen i dag	27
5.1	Potensiale for betring	27
5.2	Døme på effektar av god informasjonsforvaltning	31

5.2.1	SSBs Folke og budstadeljing	31
5.2.2	Lånekassen – automatisering gjennom gjenbruk	32
5.3	God informasjonsforvaltning nasjonalt, sektorvist og i verksemder.....	33
5.4	Oppsummering	35
6	Oversikt over moglege tiltak	37
6.1	Oppsummering	41
7	Konklusjon.....	43
8	Litteratur.....	44
	Vedlegg 1 - USA – «An information Centric Approach»	46
	Vedlegg 2 - Gjennomgang av planer og tiltak (1998-2012)	49

1 Samandrag

Informasjon er ein av dei viktigaste ressursane i offentleg sektor. Handsaminga av informasjon har verknad både på rettstryggleik, personvern, effektivitet og verdiskaping, og det er viktig at vi forvaltar denne ressursen på ein god måte. I denne rapporten definerer vi informasjonsforvaltning som følgjer;

Informasjonsforvaltning betyr eit heilskapleg syn på aktivitetar, verktøy og andre tiltak for å sikre best mogleg kvalitet, utnytting og sikring av informasjon i ei verksemd. Organiseringa av informasjonen skal vere systematisk og henge saman med verksemda sine arbeidsprosessar.

Rapporten tek føre seg status i forvaltninga når det gjeld å utnytte informasjon som ressurs, og ser på om tida igjen er inne for ei samla vurdering av korleis vi best kan handsame og nytte informasjonen.

I denne rapporten er det eit mål å finne ut om det er eit gap mellom korleis informasjonsforvaltninga i offentleg sektor *bør* vere og korleis ho faktisk er. Eit anna mål er å vurdere om det no er gode grunnar til å sette i gang tiltak frå sentralt hald.

I det vidare arbeidet vil Difi invitere til brei involvering for å forankre funna i rapporten, og for å identifisere, vurdere og prioritere tiltak.

Sentrale drivkrefter

Rapporten konkluderer med at vi no er i ein situasjon der sentrale tiltak vil vere nyttige. Grunnen er den auka merksemda som i dag er retta mot områda *informasjonssikkerheit, gjennomføringsevne* og *opne data*. Desse tre kan seiast å vere sentrale drivkrefter for betring i informasjonsforvaltninga fordi god informasjonshandtering er naudsynt for å kunne lukkast innom alle tre områda.

God informasjonsforvaltning

Kva er så god informasjonsforvaltning? Vårt framlegg til definisjon på god informasjonsforvaltning dreier seg om at verksemdene ser aktivitetane knytte til sikring av kvalitet, utnytting, utveksling og sikring av data som ein heilskap. I dette ligg òg at verksemdene har styring og kontroll med arbeidet. Dessutan må informasjonen sjåast i samanheng med verksemda sine arbeidsprosessar. Basert på dette har vi utarbeidd utkast til eit prinsipp for god informasjonsforvaltning.

Prinsipp: Verksemda har oversikt over data ho handsamar

Verksemda skal i tilstrekkeleg grad ha oversikt, slik at ho kan nå måla sine på ein kostnadseffektiv måte, få synergjar både på tvers av målområda internt i verksemda (til dømes informasjonssikkerheit og opne data), og på tvers av offentlig sektor, samt etterleve lover, forskrifter og føringar.

Til prinsippet høyrer det fem krav:

Krav 1: Data i verksemda er beskrivne

Krav 2: Oversikta er publisert

Krav 3: Tilgang til data er vurdert

Krav 4: Dataelement er definerte

Krav 5: Beskrivingane (metadata) er strukturerte og maskinlesbare

Effektmål

God forvaltning av informasjonen i offentlig sektor vil ha fleire effektar. I rapporten har vi konsentrert oss om følgjande mål for kva effektar vi ønskjer å oppnå:

Effektmål 1: Lågare kostnader til utvikling og forvaltning av IKT

God informasjonsforvaltning reduserer kostnadene knytte til å gjere endringar i IKT-system, mellom anna fordi vi får betre oversikt over kva informasjon som finst i systema, koplingar til andre system og korleis informasjonen heng saman med arbeidsprosessane.

Effektmål 2: Auka gjenbruk og vidarebruk

Med auka gjenbruk meiner vi auka bruk av offentlege data internt i ei verksemd eller i andre delar av offentlig sektor. Med auka vidarebruk meiner vi auka bruk av offentlege data utanfor offentlig sektor. Om ein gjer data tilgjengeleg for gjenbruk og vidarebruk, blir det lettare å utvikle integrerte, heilskaplege tenester i offentlig sektor. Det er òg ein føresetnad for å nå målet om at personar og private verksemdar skal sleppe å rapportere dei same opplysingane fleire gonger.

Effektmål 3: Betre kvalitet

For rettstryggleiken og tilliten til forvaltninga, og for å treffe gode avgjerder, er det openbert viktig at forvaltninga legg korrekte opplysingar til grunn for avgjerdene.

Effektmål 4: Betre informasjonssikkerheit

Svikt i informasjonssikkerheita kan gi alvorlege tillitskriser. At informasjonen er tilgjengeleg til rett tid og for dei som treng den er ein viktig del av informasjonssikkerheita.

Om vi oppnår effektmåla over tidreg vi samstundes til samfunnseffektar som mellom anna auka rettssikkerheit, demokrati og deltaking, openheit og innsyn, som på si side kan gi auka tillit. Andre samfunnseffektar er effektivisering og innovasjon, og at det blir enklare å kommunisere med det offentlege for privatpersonar, organisasjonar og næringsliv.

Gap mellom situasjonen i dag og ønska informasjonsforvaltning

Det er i ulike rapportar peika på eit gap mellom situasjonen i dag og ønska informasjonsforvaltning. Riksrevisjonen og Difi har publisert resultat som syner at vi manglar oversikt over kva data som finst i offentlig sektor, at oversikter ikkje er publiserte og at dataelement ikkje er definerte. Det manglar òg i mange tilfelle vurdering av kven data kan delast med, og kvar og kvifor data vert handsama.

Prosjekt som er sette i gong i ein skilde etatar, stadfester at det manglar oversikt over kva data som finst hjå andre (og hjå ein sjølv), noko som mellom anna gjer det vanskeleg å gjenbruke eller vidarebruke data. Dei fleste etatane har ikkje publisert dataoversikter med definisjonar av dataelement.

Tiltak

I kapittel 6 ser vi på nokre moglege tiltak. Vi har likevel ikkje avgrensa oss til å vurdere berre desse tiltaka i det vidare arbeidet.

I Rundskriv P-4/2013 (Digitaliseringsrundskrivet)¹ er det ei føring i høve til det å designe for å dele. Eit tiltak er å sjå nærare på korleis ein skal gjere dette i praksis og syte for at føringa vert fylgd (tiltak 1).

I arbeidet med den nasjonale metadatastrategien var deltakarane samde om at det var viktig med standardar for korleis data skal beskrivast. Med bakgrunn i dette er det no laga to standardar; standard for omgrepsbeskriving og standard for omgrepskoordinering. I fleire høyringssvar er det også kome klart fram at det er behov for ein standard for ei meir formell beskriving av informasjon (uttrykt i eit formelt språk, og som kan lesast av maskiner). Høyringssvara etterlyser òg ein standard for korleis informasjon skal publiserast, til dømes korleis nettstadadresser (URL-ar) skal utformast (tiltak 2).

Eit av framlegga i rapporten «Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor» (FAOS-rapporten)², er «felles registerdataforvaltning», ei samling av fleire fellestenester for å gjere det enklare og sikrare å nytte grunndata. Heilskapleg dokumentasjon av grunndataregistra var òg eit av framlegga i utkastet til nasjonal metadatastrategi. I Danmark utviklar ein no ein felleskomponent som skal gjere grunndata lettare tilgjengelege. Difi etablerer liknande funksjonalitet for kontaktinformasjon som del av arbeidet med «Sikker digital post». Eit tiltak er å etablere eit heilskapleg grensesnitt for grunndata (tiltak 3).

Eit anna spørsmål er om det er behov for eit felles verktøy for metadatahandtering (til dømes i Seres), og i tilfellet kva funksjonar det må tilby, eller om ein heller bør satse på standardar for modellering og publisering (tiltak 4).

Utkastet til nasjonal metadatastrategi konkluderer med at det er behov for å koordinere metadata-arbeidet i offentlig sektor, og gjer framlegg om å etablere ei eiga rolle for dette (tiltak 5).

SKATE har diskutert kva tiltak dei ønskjer å prioritere på tvers av sektorar. Eit av tiltaka er ei felles løysing for informasjonsarkitektur og metadata. Det vil derfor vere nyttig å tydeleggjere kva rolle informasjonsforvaltning har i den felles arkitekturen for offentlig sektor (tiltak 6).

Ein tiltak for å halde ved lag og samstundes spreie den kunnskapen arbeidet med informasjonsforvaltning gir, er å etablere og forvalte ein rettleiar i god informasjonsforvaltning (tiltak 7).

1 Sjå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2013/digitaliseringsrundskrivet.html?id=734925>

2 Sjå: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Felles_IKT_arkitektur_off_sektor.pdf

Eit mogleg tiltak kan vere å gjere SSB sitt arbeid for å betre datakvaliteten i register til modell for arbeid med betre datakvalitet i heile offentleg sektor (tiltak 8).

Ein viktig del av målbiletet for god informasjonsforvaltning er å dokumentere og gjere tilgjengeleg oversikt over kva data etatane har. Treng vi ein liknande regel for å sikre innsyn og oversikt i data offentleg sektor forvaltar, som vi har for dei *dokumenta* offentleg sektor sender og tek i mot gjennom kravet til offentleg postjournal? For å svare på dette, er eit mogleg tiltak å utgreie om offentleglova bør endrast for å heimle krav om ein oversikt tilsvarande offentleg postjournal, for data etatane forvaltar (tiltak 9).

2 Innleiing

Digitalisering av informasjon og internett gjer at vi i dag kan bruke same informasjon samstundes, sjølv om vi sit i kvar vår by. Det har lenge eksistert tankar og planar for korleis offentleg forvaltning skal dra nytte av denne utviklinga best mogleg. Forvaltninga kan samanliknast med ein informasjonsfabrikk der råvara er informasjon, og resultatet av arbeidet er meir informasjon. Eit særdrag ved denne «fabrikken» er at han er styrt av regelverk i form av lover og forskrifter. Dei regulerer både kva for informasjon som skal nyttast, korleis han skal handsamast og kva resultatet av handsaminga skal bli. Om vi nyttar digitaliseringa og nettverka på ein god måte, kan forvaltninga til dømes produsere fleire og betre avgjerder til ein lågare pris enn før.

Digitaliseringa og automatiseringa i Lånekassen syner korleis informasjonsfabrikken kan bli betre. Der har tida for handsaming av ein søknad i snitt gått ned frå 16 til åtte dagar, dei har spart 60 årsverk og driftskostnadene har gått ned med nærare 20 % sidan 2004. Samstundes har servicen på telefonen blitt betra.³

I vår sa regjeringa i Meld. St. 23 (2012-2013) «Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping»⁴ at eit av måla med digitalisering av forvaltninga er at ho skal frigjere ressursar til andre område (jf. òg «På nett med innbyggerne – Regjeringens digitaliseringsprogram» frå 2012)⁵. Allereie for meir enn 25 år sidan peika regjeringa på prinsippet om *informasjon som felles ressurs*,⁶ og i åra som følgde var ein mellom anna oppteken av korleis ein skulle legge til rette for at vi best kunne nytte denne ressursen på tvers av forvaltninga. Eit viktig mål var å redusere innrapporteringar frå næringslivet – bedriftene skulle sleppe å gi same opplysningar fleire gonger, i staden skulle offentlege verksemder dele data. Einingsregisteret og Oppgåverregisteret var to tiltak for å få til dette.

Både *informasjonsressursforvaltning* og *informasjonsinfrastruktur* var viktige tema på 90-talet, saman med behovet for nettverk og serverar for å dele informasjonen. I nokre tilfelle tok private verksemder investeringskostnadene, for deretter å selje informasjonen til offentlege verksemder. Dette var del av det å ha «et helhetlig syn (og sammenhengende strategier og tiltak) på innsamling,

³ Frå omtale av Lånekassen i «På nett med innbyggerne – regjeringens digitaliseringsprogram». Sjøå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/dan/regjeringens-digitaliseringsprogram/pa-nett-med-innbyggerne/45-studielan-og--stipend.html?id=677897>

⁴ Sjøå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-23-20122013.html?id=718084>

⁵ Sjøå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/dan/regjeringens-digitaliseringsprogram.html?id=718529>

⁶ St.meld. nr. 4 (1987–88) «Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken» (fornyingsprogrammet), ifølge «Den IT-baserte informasjonsinfrastrukturen i Norge - status og utfordringer», kap. 4.3.2. Sjøå: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/ad/Rapporter-og-planer/1996/status-for-bruk-av-it-i-offentlig-sektor.html?id=424276>

behandling, utveksling og formidling av informasjon», innanfor og mellom etatane.⁷

I 1998 skreiv Statskonsult at det var skrive «*temmelig mange utredninger og forslag*»⁸ for å få til betre utnytting av informasjon som felles ressurs, men resultatene var få. Dei antyda òg at det kanskje ikkje var mangel på infrastruktur eller andre tiltak, men rett og slett manglande *vilje* til å dele. I 2003 skreiv Statskonsult på ny at det er vanskelig å få resultat på området.⁹

Det er no 20 år sidan World Wide Web kom til Noreg, og med dette endra merksemda seg mot å publisere informasjon og etterkvart også til å tilby tenester direkte til innbyggjarane. Det siste tiåret har det vore gjort mykje for å lage ein infrastruktur for slike tenester, med Altinn og ID-porten som dei viktigaste tiltaka. Stortingsmelding 19 (2008-2009) «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap» gjer kort greie for korleis merksemda har skifta sidan førre melding om forvaltninga:

Den førre stortingsmeldinga om forvaltningspolitikk (St.meld. nr. 35 (1991 – 92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk) trekte fram handsaming av informasjon som eit viktig verkemiddel for å få betre styring, omstilling og samspel i forvaltninga. På den tida var IT i ferd med å verte innført i forvaltninga, og arbeidet var prega av standardisering og innføring av grunndatasystem. Seinare kom publisering på Internett og elektronisk kommunikasjon. Dei siste ti åra har teknologiutviklinga retta seg mot elektronisk tenesteyting til innbyggjarar og næringsliv.¹⁰

I denne rapporten ser vi på status i forvaltninga når det gjeld å utnytte informasjonen som ressurs, og om det på ny er tid for å ta ei samla vurdering av korleis vi best skal handsame og utnytte informasjonen.

2.1 Avgrensing, metode og arbeidet vidare

Målet for arbeidet med denne rapporten har vore å finne ut om det er eit gap mellom korleis informasjonsforvaltninga i offentleg sektor bør vere (eit målbilete) og korleis ho faktisk er, og sjå om det er grunn til å setje i gang tiltak frå sentralt hald. Som vi har sett i innleiinga er ikkje temaet nytt, og det har fleire gonger dei siste 25 åra vorte slege fast at det er vanskeleg å få til gode grep. I dette arbeidet går vi ikkje nærare inn på kva for konkrete tiltak vi trur har størst effekt – anten tekniske, pedagogiske, organisatoriske, juridiske eller økonomiske.

⁷ Statskonsult-rapport 1995:5 «IRF på norsk», side 54

⁸ Statskonsult-rapport 1998:15 «Elektronisk datautveksling og innrapportering», side 1. Sjå: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/rap98-15.pdf>

⁹ Statskonsult-notat 2003:11 «Datautveksling i offentlig sektor - Innrapportering, gjenbruk og tilgjengelighet». Sjå: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/n2003-11.pdf>

¹⁰ St.meld. nr. 19 (2008-2009) «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap», kap 2.4.8, sjå: <http://www.regjeringen.no/nr/dep/fad/dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-2.html?id=552824>

Vi har ikkje gjort nye intervju eller andre datainnsamlingar, men basert oss på eksisterande dokumentasjon (sjå vedlegg 2).

I tillegg til dei skriftlege kjeldene har vi dei siste åra samla informasjon gjennom ei rekke møte og arbeidsmøte (workshops) med sentrale interessentar, mellom anna fleire møte arrangert som del av Semicolon-prosjektet¹¹. Vi har òg nytta tilbakemeldingar vi har fått i samband med konferansar, til dømes arbeidsmøte om felles arkitektur for offentlig sektor på «Norsk konferanse for IKT i offentlig sektor» (NOKIOS) hausten 2012.¹²

I Difis vidare arbeid med temaet informasjonsforvaltning vil målet mellom anna vere å finne fram til tiltak for å nå målbiletet for god informasjonsforvaltning.

Vi meiner brei deltaking frå andre offentlege verksemder er viktig for å identifisere effektive tiltak og for å kunne lukkast med gjennomføringa av dei. Vi ønskjer å forankre funna i denne rapporten, både skildringa av situasjonen i dag og målbiletet for god informasjonsforvaltning.

I Difi-rapport 2011:3 «Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter»¹³ er ein av konklusjonane «finansiering – en tilbakevendende utfordring». Dette gjeld i høgste grad òg for informasjonsforvaltning og synet på informasjon som felles ressurs; korleis skal ein finansiere det ekstra arbeidet ein etat gjer for å at informasjon skal vere tilgjengeleg for andre, når resultatet i hovudsak kjem dei andre til gode? Difi har òg tatt opp denne problemstillinga og kome med fleire framlegg til korleis ho kan løysast i Difi-rapport 2010:17 «Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor»¹⁴. I vårt arbeid med informasjonsforvaltning har vi ikkje sett nærare på utfordringane knytte til finansiering.

2.2 Sentrale omgrep

2.2.1 Informasjonsforvaltning

Det finst ulike definisjonar av informasjonsforvaltning som på eit overordna nivå seier mykje av det same, men vektlegg ulike perspektiv. Wikipedia¹⁵ innleier artikkelen om informasjonsforvaltning med å seie at

¹¹ Semicolon er eit prosjekt støtta av Forskningsrådet. Deltakerne er m.a. offentlege etatar (m.a. Brønnøysundregistrene, Helsedirektoratet, KS, Difi), universitets- og forskingsmiljø (m.a. UiO, BI, Sintef) og private leverandører (m.a. Veritas, Komputas, Karde). «*Prosjektets hovedmål er å utprøve og etablere metoder, verktøy og måleindikatorer som kan legges til grunn for forvaltningsanbefalinger og -standarder, slik at norsk offentlig sektor kan samarbeide bedre på tvers av etater, og derigjennom settes i stand til å tilby framtidsrettede og kosteffektive tjenester til innbyggere og næringsliv.*» Sjå: http://www.semicolon.no/?page_id=345

¹² Sjå: <http://www.nokios.no/brosjyrer/2012/nokios-program-2012/>

¹³ Sjå: <http://www.difi.no/filearchive/digital-forstevalg-kartlegging-av-hindringer-og-muligheter-difi-rapport-2011-3.pdf>

¹⁴ Sjå: <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf-.pdf>

¹⁵ Sjå: <http://no.wikipedia.org/wiki/Informasjonsforvaltning>

Informasjonsforvaltning (Enterprise Information Management) er eit felt innanfor IT som handlar om å sikre best mogleg utnytting, kommunikasjon og vern av informasjon i ein organisasjon.

Oracle¹⁶ legg vekt på at

Informasjonsforvaltning er alle prosessar og teknologiar som bidrar til informasjon av høg kvalitet. Alle elementa skal vere klart definerte og kunne kombinerast med kvarandre på ein hensiktsmessig måte for å støtte forvaltningsprosessane.

Og Gartner¹⁷ seier at

Informasjonsforvaltning er eit fagområde som strukturerer, beskriv og styrer informasjonsressursar på tvers av organisatoriske og teknologiske grenser på ein heilskapleg måte. Formålet er å betre effektiviteten, fremje innsyn og gi innsikt i forretningsverksemda.

På nittitalet var mange opptekne av *informasjonsressursforvaltning*, forkorta IRF. I 1994 var ein del miljø, både frå det offentlege og private, samla til eit arbeidsmøte for å diskutere temaet. Arbeidsmøtet er dokumentert i Statskonsult-rapport 1995:5 «IRF på norsk» og inneheld fleire forslag til definisjonar på IRF. Fleire av desse definisjonane samsvarer godt med definisjonane på informasjonsforvaltning frå Wikipedia, Oracle og Gartner. Ein definisjon er at IRF betyr «*et helhetlig syn (og sammenhengende strategier og tiltak) på innsamling, behandling, utveksling og formidling av informasjon innenfor en organisasjon og mellom ulike organisasjoner*». ¹⁸ I ein annan definisjon vert det presisert at informasjonsressursane skal utnyttast på ein systematisk måte, «*i tett integrasjon med virksomhetens arbeidsprosesser*» ¹⁹.

Vi har freista å få med dei ulike perspektiva på informasjonsforvaltning i det følgjande forslaget til definisjon:

Informasjonsforvaltning betyr eit heilskapleg syn på aktivitetar, verktøy og andre tiltak for å sikre best mogleg kvalitet, utnytting og sikring av informasjon i ei verksemd. Organiseringa av informasjonen skal vere systematisk og henge saman med verksemda sine arbeidsprosessar.

For å gi eit bilete av kva som konkret ligg i «*aktivitetar, verktøy og andre tiltak*», kan ei fersk liste frå Gartner med dei ti viktigaste trendane knytt til informasjonsforvaltning vere nyttig. ²⁰ Ikkje overraskande er *Big data* ²¹ på

¹⁶ «Oracle: The Business Case for Information Management» (Oversatt til norsk av Difi.) Sjå: <http://www.oracle.com/us/products/middleware/bus-int/064320.pdf>

¹⁷ Sjå: <http://www.gartner.com/it-glossary/enterprise-information-management-eim/> (Oversatt til norsk av Difi.)

¹⁸ Statskonsult-rapport 1995:5 «IRF på norsk», s. 54

¹⁹ Statskonsult-rapport 1995:5 «IRF på norsk», s. 3

²⁰ «Gartner Identifies Top Technology Trends Impacting Information Infrastructure in 2013», sjå: <http://www.gartner.com/newsroom/id/2359715> Merk at tittelen brukar «infrastructure», medan ingressen og saka elles bruker “information management” (IM).

toppen av lista. I tillegg vert mellom anna nokre konkrete teknologiar (*NoSQL*, *In-memory computing*, *semantic technologies*), samt nokre organisatoriske tiltak (*Chief Data Officer and Other Information-Centric Roles*, *Information Valuation/Infonomics*) nemnde.

I dei fleste verksemder har ein allereie ei rekkje aktivitetar, verktøy og andre tiltak som høyrer heime under omgrepet informasjonsforvaltning: Om ei verksemd til dømes har eit styringssystem for informasjonssikkerheit bygd på standarden ISO 27002²² må dei mellom anna ha tilstrekkelig oversikt over it-system og data. I samband med utviklinga av eit nytt fagsystem lagar ein kanskje ei liste over alle dataelementa (*data dictionary*) som skal inn i databasen. For å gjere søkefunksjonen på nettsidene betre, har ein kanskje laga eit *kontrollert vokabular* for informasjonen som er publisert.

I dei nemnde tilfella driv ein *informasjonsforvaltning*. For at det skal vere *god* informasjonsforvaltning krev vi at verksemda freistar å ha eit *heilskapleg syn* på desse aktivitetane, det vil seie på tvers av heile verksemda, og ikkje berre innafor eit fagområde eller eit prosjekt. Verksemda må vere bevisst på at om ein gjer dette rett kan dei enkelte bitane settast saman, og gje større verdi. Til dømes kan kanskje søkefunksjonen og det kontrollerte vokabularet ein har utvikla for nettsidene, gjere det enklare å lage ei oversikt som del av informasjonssikkerheitsarbeidet. På same vis kan eit *data dictionary* frå eit prosjekt vere verdfullt i andre samanhengar, og sjølv dra nytte av ordlister som er laga tidlegare.

2.2.2 Verksemdsarkitektur²³

I arbeidet med IT er det med åra blitt ei stadig sterkare forståing av at IT-løysingane må sjåast i samanheng i ein verksemdsarkitektur. Eit system eller ei løysing er bygd opp av ulike delar. Arkitekturen for løysinga er den detaljerte planen som viser alle delane og korleis dei heng saman. Men vi treng ikkje berre arkitekturteikningane for dei ulike bygga i ein by, vi treng òg ein *reguleringsplan* som syter for ein fungerande heilskap. Verksemdsarkitektur er eit fagområde der vi freistar å plassere dei ulike elementa i verksemda inn i ein heilskap bygd opp etter dei måla verksemda har:

En virksomhetsarkitektur dreier seg [...] om hvilke prinsipper, metoder og modeller som benyttes for hvordan virksomheten organiseres, hvordan forretningsprosessene settes opp og for hvordan

²¹ «Big Data» blir ofte beskrivne med «V»-ar. Først var det tre, men sidan har mange lagt til ein eller fleire for å skilje sitt eige «Big Data»-produkt frå andre. Men alle er samde om dei første tre; «volume» (store mengder data), «velocity» (som aukar og endrast raskt), og «variety» (og som er av mange ulike typar og kjem frå mange ulike kjelder). Kjelde: http://en.wikipedia.org/wiki/Big_data

²² Sjå omtale av standarden i referansekatalogen: <http://www.standard.difi.no/forvaltningsstandarder/standard/iso-iec-27002-2005/iso-iec-27002>

²³ Dette er bygd på kapittel 3.2 i Difi-rapport 2010:17 «Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor» (felleskomponentrapporten). Sjå: <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf-.pdf>

*informasjonssystemene og infrastrukturen skal realiseres i en helhetlig sammenheng. Det betyr at virksomhetsarkitekturen forsøker å utarbeide en klar sammenheng mellom hvordan en virksomhet organiseres, prosesserer sine oppgaver og hvordan informasjonssystemene og infrastrukturen skal være for å støtte disse på en best mulig måte.*²⁴

Det mest utbreidde rammeverket for verksemdsarkitektur i dag synest å vere «The Open Group Architectural Framework» (TOGAF)²⁵. TOGAF tilrår å dele arkitekturdokumentasjonen i ulike delar: Ein som skildrar forretningsarkitekturen, ein for applikasjonar og system, ein for data- eller informasjonsarkitektur og ein del for teknologiarkitektur. Innanfor data og informasjonsarkitektur er det skildra døme på prinsipp for dataarkitektur, mellom anna at «data er ein ressurs», «data skal delast» og «data må vere tilgjengeleg».²⁶ TOGAF har òg ein referansemodell - Integrated Information Infrastructure Reference Model - som er laga for å realisere visjonen om «rett informasjon til rett person til rett tid på ein sikker og påliteleg måte».²⁷

I definisjonen av informasjonsforvaltning over, peiker vi på at organiseringa av informasjonen må vere slik at den heng saman med verksemda sine arbeidsprosessar. På den måten er informasjonsforvaltning ein del av informasjonsarkitekturen og dermed også ein del av verksemdsarkitekturen.²⁸

2.2.3 Gjenbruk, vidarebruk og opne data

Gjenbruk av data oppstår når ei offentleg verksemd nyttar informasjon frå ei anna offentleg verksemd, eller når ei verksemd brukar eigne data til andre formål enn kva som var tenkt når informasjonen først vart samla inn eller skapt.

Vidarebruk skjer når private aktørar eller sivilsamfunnet elles nyttar informasjon som vert forvalta av ei offentleg verksemd.

Data som er gjort opne tilgjengeleg for vidarebruk av alle er også omtalt som *opne data*. Dette vil i praksis seie at informasjonen har ein open lisens, til dømes Norsk lisens for offentlege data (NLOD), og kan tolkast som strukturerte data av datamaskinar.

²⁴ Felleskomponentrapporten, s. 19, sjå: <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf-.pdf>

²⁵ Sjå: <http://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/>

²⁶ Sjå eksempla på arkitekturprinsipp, 10-12. (Oversatt til norsk av Difi) <http://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/chap23.html>

²⁷ «Integrated Information Infrastructure Reference Model» (Oversatt til norsk av Difi.) Sjå: <http://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/chap44.html>

²⁸ Eit av forslaga til tiltak er å gjere det tydelegare korleis informasjonsforvaltning heng saman med verksemdarkitekturen og ein felles offentleg arkitektur, og korleis dei ulike delen støttar opp om kvarandre.

2.2.4 Data, metadata og informasjon

Skiljet mellom *data* og *informasjon* er ofte uklart og omgrepa vert ofte nytta om kvarandre.

Ein måte å skilje på er å definere data som noko som kan lagrast, som teikn, elektriske impulsar eller liknande, medan informasjon er det vi får ut av data. For at data skal gi oss informasjon, må dei vere slik at dei gir meining ut frå dei forkunnskapane vi har.

For å få meining ut av data, er vi ofte heilt avhengige av gode beskrivingar og forklaringar på kva data er eller representerer. Denne informasjonen kallar vi gjerne *metadata*. Slik kan vi seie at metadata saman med våre forkunnskapar, er føresetnader for å gjere om data til informasjon.

Nokre skil mellom data som teikn som er lista i tabellar, og informasjon som teikn som er ustrukturert (les: fortløpande tekst), medan dette for andre utgjær skiljet mellom strukturert og ustrukturert informasjon.

Når det gjeld metadata vil nokre meine det er tittelen på kolonnane i ein tabell (om det er strukturerte data eller informasjon) eller namnet på forfattern og stikkord (om det er snakk om ustrukturerte data eller informasjon).

I denne rapporten skil vi ikkje strengt mellom data og informasjon. Vi avgrensar oss heller ikkje til berre å omtale strukturert informasjon. Informasjonsforvaltning er viktig for begge typar informasjon. Samstundes er nok dei aktivitetar, tiltak og andre verktøy som informasjonsforvaltning består av, oftast retta inn mot strukturert informasjon. Ein viktig grunn til at vi ikkje skil mellom desse, er at grensa er uklar. Informasjon som ser strukturert ut, kan vere inkonsistent (til dømes bruke ulike nemningar for same ting, og ulike ting kan ha same nemning). Samstundes kan det vere mogeleg å lese ut strukturert informasjon ved hjelp av maskiner, frå ei mengd ustrukturert informasjon. Det siste ser vi stadig meir frå dei store søkjemotorane som Google, Bing og Facebook. Under slagordet «*Things, not strings*» freistar til dømes Google å gi oss konkrete svar når vi søker, i staden for berre å hente nettsider der vi finn termane vi tasta inn.²⁹

Grensa mellom data og metadata er òg uklar. Det som er metadata for ein kan vere data for ein annan. Opplysningane om ei sak i eit sak/arkiv-system, til dømes kven saka ligg hos, kor lenge ho har lege der osb., kan vere viktige data for ein leiar som skal følgje opp restansar. I NOARK³⁰-terminologi vil dei same opplysningane vere metadata, fordi det er data om eit dokument. For andre igjen vil informasjonsmodellar som fortel oss at eit dokument skal koplast til ei sak, og at ei sak kan ha fleire dokument, vere metadata som er viktige når ein skal utvikle eller endre systemet.

²⁹ «Introducing the Knowledge Graph: things, not strings», innlegg på Googles blogg. Sjå: <http://googleblog.blogspot.no/2012/05/introducing-knowledge-graph-things-not.html>

³⁰ NOARK er ein norsk standard for elektroniske journalsystem i offentleg forvaltning. Standarden vert forvalta av Arkivverket. Sjå: <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark>

«National Information Standards Organization» (NISO)³¹ har ei inndeling av metadata vi meiner er nyttig for å skilje dei ulike tydingane: «*strukturelle metadata*», «*deskriptive metadata*» og «*administrative metadata*». Strukturelle metadata omhandlar design og spesifikasjon av datastrukturar og er gjerne omtalt som «*data om behaldarar av data*», til dømes beskrivingar av strukturen i tabellar og databasar. Deskriptive metadata er metainnhald - altså beskrivingar av ei opplysning, eller «*opplysningar om opplysningane*». Døme her er opplysningar om konteksten data er skapt i, forfattar, dato, osv. Administrative metadata refererer til teknisk informasjon som til dømes filtype, rettar og kven som har eller kan få tilgang til informasjonen.

For å kunne gjere bruk av ei datakjelde må ein først vere sikker på at ein forstår kva for bodskap data representerer, og om det ikkje går fram av data i seg sjølv, er det dei strukturelle metadata som kan gi svar. I ein tabell vil det til dømes vere overskriftene på dei einskilde kolonnane som seier kva for verdiar kolonnen er fylt med. Ei slik overskrift – som vi meir generelt kallar *dataelement* – må ofte ha meir informasjon knytt til seg for at vi skal forstå verdiane rett. Om det til dømes står «adresse» må vi i nokre tilfelle vite om det er besøks-, post eller fakturaadresse.

³¹ NISO identifiserer, utviklar og held ved like standardar innan informasjonsforvaltning på vegner av det amerikanske standardiseringsorganet «American National Standards Institute» (ANSI). Sjå: <http://www.niso.org/about/>

3 Drivkrefter for å betre informasjonsforvaltninga

Etter vårt syn er det i dag tre områder som skapar auka merksemd om informasjon som ressurs i offentleg sektor, og som vi vil definere som drivkrefter for betre informasjonsforvaltning:

- informasjonssikkerheit
- gjennomføringsevne
- opne data

3.1 Informasjonssikkerheit

Informasjonssikkerheit har fått høg prioritet den siste tida, og i desember 2012 gav regjeringa ut ein strategi for informasjonssikkerheit.³² Strategien vart utarbeidd i fellesskap av Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Med strategien følgde det óg ein eigen handlingsplan.

Strategien presiserer at IKT-sikkerheit først og fremst er den enkelte verksemda sitt ansvar. Samtidig har fagdepartementa eit overordna ansvar for å ivareta sikkerheita for IKT-infrastrukturen i sektoren, og for at det førebyggjande informasjonssikkerheitsarbeidet i sektoren er tilfredsstillande.

Fleire departement har eit særlig ansvar for informasjonssikkerheit. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har samordningsansvar for samfunnet si sivile sikkerheit. JD skal ifølgje strategien overta og vidareutvikle ansvaret for IKT-sikkerheit i samfunnet. Fornyings-, administrasjons-, og kyrkjedepartementet (FAD) er ansvarleg for koordinering av regjeringa sin IKT-politikk. FAD har også eit særskilt ansvar for å arbeide for ei styrka og meir heilskapleg tilnærming til informasjonssikkerheit i statsforvaltninga. Forsvarsdepartementet har ansvar for alt arbeid med førebyggjande IKT-sikkerheit knytt til militær sektor. Samferdselsdepartementet har som sektordepartement ansvar for IKT-sikkerheita knytt til elektroniske kommunikasjonsnett og -tenester, inkludert internett. Strategien presiserer at sjølv om informasjonssikkerheit først og fremst er eit verksemds- og sektoransvar, krev det stadig meir nettverksbaserte samfunnet ei heilskapleg tilnærming.

Eit perspektiv på betre utnytting av informasjon, er at vi skal sikre rett informasjon på rett stad til rett tid. Dette vil bidra til å sikre så effektive og gode avgjerder som mogleg – både for handsaming av enkeltsaker og andre former for avgjerder. Eit viktig element i arbeidet med informasjonssikkerheit er elles at vi veit kva informasjon vi er ansvarlige for, og kor viktig det er å sikre

³² «Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet», sjå:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/planer/2012/nasjonal-strategi-for-informasjonsikker.html?id=710469

konfidensialitet, integritet og tilgjengelegheit for informasjonen.³³ Det er òg ein klar samanheng mellom merksemda kring informasjonssikkerheit og temaet informasjonsforvaltning.

3.2 Gjennomføringsevne

Det er fleire døme på at IT-systema vert peika på som årsak til at det går lang tid frå ei avgjerd om ei endring vert teken, til endringa vert sett ut i livet. Årsakene er at det er kostbart, komplisert og risikofyllt å gjere endringar i systema, mellom anna fordi vi manglar oversikt over korleis endringane vil påverke samspelet mellom dei ulike delane og andre tilkople system. Eit døme på ei avgjerd som enno ikkje er sett i verk, er lovendringa om strafferamma for terroraksjonar, trass i at Stortinget vedtok lovendringa i 2005.

Ein måte å sjå utviklinga på er at innføringa av IT-system og automatisering i mange tilfelle har gitt ei stor auke i effektiviteten i sakhandsaminga, medan *fleksibiliteten* er redusert som følgje av den auka kompleksiteten.³⁴

Ein viktig grunn til å gjere endringar i IT-systema er endringar i regelverket. Ein annan viktig grunn er integrasjonar med andre system, til dømes for å få til meir heilskaplege tenester med gjenbruk av data.

Evna til å gjennomføre ei endring er tett knytt til kor ressurskrevjande det er å gjennomføre ho. I ein studie fann Skatteetaten at kostnadene til drift og forvaltning nærast dobla seg i perioden 2001-2009. Dei sette i gong eit program for modernisering driven fram av IT med to mål; 1) å kutte kostnadene til forvaltning av it-systema og 2) å auke evna til å gjere endringar.³⁵

Utfordringane med å gjere endringar gjeld på ingen måte berre i offentleg sektor. Gartner syner det same i sin modell for å analysere kor mykje eit system kostar frå idé til det vert fasa ut (livsløpskostnadene). I deira «8-92-15»-modell er 8 % etableringskostnader medan 92 % av dei totale kostnadene er knytte til drift og vedlikehald dei neste 15 åra.³⁶ Dette er ikkje heilt ulikt ein gamal tommelfingerregel i IT-industrien som seier at kvar krone brukt til utvikling av eit system, krev 50 øre til årleg drift og vedlikehald.³⁷

³³ Som tidlegare nemnt krev ISO 27002 mellom anna at verksemda har ei oversikt over data ho forvaltar, med opplysningar som til dømes verdiklassifisering, vurdering av teieplikt osv.

³⁴ I eit intervju med Computerworld samanliknar professor Lars Groth overgangen frå manuell til automatisert sakshandsaming i forvaltninga med overgangen frå ein møbelsnekker til ein møbelfabrikk, for å forklare kvifor endringar tek meir tid og ressursar i dag: Dersom vi ønskjer ein heilt ny type stolar, som det ikkje er tatt høgde for når fabrikken vart bygd, må vi bygge han om før vi kan produsere dei nye stolane. Ein møbelsnekkar kan legge om frå dag ein. Frå «- Vi har en stor jobb å gjøre», Computerworld, publisert 10. mai 2013. Sjå: <http://www.idg.no/computerworld/article271691.ece>

³⁵ Frå presentasjonen av Skatteetatens verksemdsarkitekturarbeid, på seminar i regi av Dataforeningen i 2012. Sjå: <http://www.dataforeningen.no/program.253422.no.html>

³⁶ Kostnadsmodellen er beskriven i «Kostnader er mer enn kjøpesum», kronikk av Peter Hidas i CW 30. april 2010. Sjå: <http://www.idg.no/computerworld/article165240.ece>

³⁷ Sjå til dømes: <http://www.digi.no/773719/i-snitt-koster-en-kodelinje-100-dollar>

Bruken av IT aukar for kvar dag, og vi har allereie vanskar med å gjere endringar i dag. IT vert viktigare i stadig meir av oppgåveløysinga i offentlig sektor, og dei einskilde systema vert knytte saman med stadig fleire nye system.

Etterkvart som bindingane og kompleksiteten i systema våre aukar, aukar risikoen i samband med endringar. Dersom vi ikkje lærer oss korleis vi skal handsame dette, kan resultatet verte svekka gjennomføringsevne.

Difi sitt arbeid med arkitekturprinsipp, standardisering og prosjektvegvisar er døme på tiltak som kan bidra til å betre evna til å gjennomføre endringar i IT-systema. Vi ser også at auka merksemd kring informasjonen som ressurs er viktig, til dømes gjennom Skatteetaten sitt prosjekt «Generisk metamodell skatt» (GMS)³⁸. Ein case-studie frå USA³⁹ viste at auka merksemd kring informasjonsforvaltning («*data management*») gav færre grensesnitt, enklare innføring av endringar, færre feilslåtte moderniseringar, betre datakvalitet og høgare produktivitet hjå brukarane. President Obama har nett gitt ut eit nytt direktiv om digitalisering av forvaltninga.⁴⁰ Føremåla er å auke evna til samhandling (interoperabilitet), betre driftseffektiviteten, redusere kostnader og skjermje personopplysningar.

Begge dei to første drivkreftene (informasjonssikkerheit og gjennomføringsevne) har fått auka merksemd som ein følge av terroraksjonen 22. juli og Gjørvt-kommisjonen sin rapport⁴¹. Kommisjonen ønskjer ei statsforvaltning som legg meir vekt på sikkerheit og beredskap, og som evner å ta dei vala og nå dei måla som er sette. Dette kan gi oss eit handlingsrom til koordinere innsatsen for ei betre forvaltning av informasjonen offentlig sektor.

3.3 Opne data - vidarebruk av offentlege data

Satsinga på opne data i Noreg kom mellom anna som eit resultat av «PSI-direktivet» (Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information).⁴² Stortinget samtykte til direktivet i 2006, og gjennomførte det gjennom den nye offentleglova i 2009⁴³, men det vart ikkje særleg merksemd rundt temaet før det vart lansert portalar. USA lanserte data.gov i mai 2009, og Storbritannia

³⁸ Eit av måla med GMS-prosjektet er å få utviklingsprosjekta til å leggje meir vekt på, jobbe meir einsarta med, og bidra til felles/delte, informasjonsmodellar. Sjå meir om GMS i kapittel 5.1.

³⁹ «DHS cost model shows benefit of data architecting», publisert i FierceGovernmentIT 9. desember 2012. Sjå <http://www.fiercegovernmentit.com/story/dhs-cost-model-shows-benefit-data-architecting/2012-12-09>

⁴⁰ Sjå: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government>

⁴¹ NOU 2012:14 «Rapport fra 22. juli-kommisjonen». Sjå: <http://www.regjeringen.no/pages/37994796/PDFS/NOU201220120014000DDDPDFS.pdf>

⁴² Sjå: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:EN:NOT>

⁴³ LOV 2006-05-19 nr. 16: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Sjå <http://www.lovdatab.no/all/hl-20060519-016.html>

lanserte sin data.gov.uk et drygt halvår seinare. I mellomtida hadde spørsmålet om ein liknande portal i Noreg blitt sett på dagsorden etter Lunde-Danbolt sin kronikk i Aftenposten der han lanserte forslaget om en AltUt.no-portal.⁴⁴

Den norske data-portalen *data.norge.no* vart først lansert som ein blogg i april 2010. I november 2010 vedtok Fornyingsdepartementet at kravet om å gjere offentlege data tilgjengelege, skulle vere ei av fem fellesføringar i tildelingsbrev til statlege etatar.⁴⁵ Seinare er den same føringa tatt opp att, no sist i Rundskriv P-4/2013 (Digitaliseringsrundskrivet)⁴⁶. Opne data har en sentral plass i regjeringa sitt digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne»⁴⁷ som kom våren 2012. I NOU 2013:2 «Hindre for digital verdiskaping»⁴⁸ ber Digitutvalet regjeringa prioritere deling av data høgare enn dei gjer i dag. I Meld. St. 23 (2012-2013) «Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping»⁴⁹ som kom i vår, er opne data eit viktig element. Difi har oppdraget med å vere pådrivar og rettleiar.

Våren 2013 har vi nær sett ei firedobling i talet på registreringar av opne datasett på data.norge.no, samanlikna med det samla talet for 2011 og 2012

Opne data-arbeidet har utan tvil auka merksemda kring informasjon som felles ressurs. Gjennom å samle aktørane og dele historier om vidarebruk av offentlege data, bidreg opne data-arbeidet til å gjere dataforvaltarar medvitne om at dei forvaltar ein viktig ressurs på vegner av samfunnet, som kan vere grunnlag for innovasjon, effektivisering, verdiskaping og innsyn i forvaltninga, kort sagt vere av verdi for andre enn verksemda sjølv.

Offentleg sektor kan sjølve òg i mange tilfelle få positive effektar av å dele, mellom anna i form av auka datakvalitet (bruk gir kvalitet), og for fleire er det viktig at det arbeidet som ligg bak innsamling og forvaltning av data, kjem flest mogleg til gode.

⁴⁴ «Altut - fordi demokrati er åpenhet», kronikk av Sverre Andreas Lunde-Danbolt i Aftenposten, 5. november 2009. Sjå:
<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3358387.ece>

⁴⁵ Rundskriv P5/2010. Sjå:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2010/fellesforinger-tildelingsbrevene-for-201.html?id=624792>

⁴⁶ Sjå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2013/digitaliseringsrundskrivet.html?id=734925>

⁴⁷ «På nett med innbyggerne – Regjeringens digitaliseringsprogram», april 2012: Sjå:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/dan/regjeringens-digitaliseringsprogram/pa-nett-med-innbyggerne.html?id=677791>

⁴⁸ NOU 2013:2 «Hindre for digital verdiskaping». Sjå:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2013/nou-2013-2/2.html?id=711004>

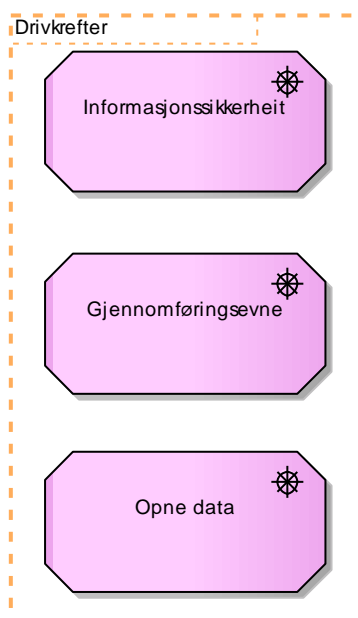
⁴⁹ Meld. St. 23 (2012-2013) «Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping». Sjå:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-23-20122013.html?id=718084>

3.4 Felles utfordringar – ulike tilnærmingar?

Vi meiner informasjonssikkerheit, gjennomføringsevne og opne data er drivkrefter for auka merksemd kring betre informasjonsforvaltning, og for at informasjon vert sett på som ein ressurs. På alle områda treng ein til dømes oversikt over kva for informasjon ein har i ulike system. Det er fare for at utfordringane på desse områda vert løyste kvar for seg utan naudsynt samordning og heilskapsforståing. Oversikter som vert laga og klassifisering som vert gjort i samband med informasjonssikkerheit, vert kan hende utført utan tanke på at ein treng liknande oversikt og klassifisering av data for t.d. å avgjere kva for data som kan publiserast som opne data. Det same gjeld andre vegen – om ein lagar ei oversikt over data for å vurdere kva som kan opnast, er ein truleg ikkje bevisst på at oversikta kan vere nyttig i informasjonssikkerheitsarbeidet, eller i andre samanhengar.

Lover og forskrifter er sjølvsagt òg ei viktig drivkraft, sidan det er regelverket som legg føringar for storparten av informasjonshandsaminga i forvaltninga. Men sidan regelverket alltid ligg til grunn, og er styrande for dei andre drivkreftene, ser vi ikkje spesielt på regelverket som eigen drivkraft i dette arbeidet.

Det er også andre trendar som kanskje kan vere sterke drivkrefter, mellom anna merksemda kring «Big Data», visualisering av data, auka etterspurnad etter yrkesgruppa «data scientist» og fenomenet datajournalistikk. Vårt inntrykk er likevel at dei tre områda vi har valt ut, står spesielt sterkt i offentleg sektor no.



Figur 1 - Drivkrefter for å betre informasjonsforvaltninga i offentleg sektor

4 Forslag til målbilete

I kapittel 2.2 har vi sagt at informasjonsforvaltning bidreg til «*best mogleg kvalitet, utnytting og sikring av informasjon i ei verksemd*». I dette kapittelet skal vi sjå nærare på kva krav som kan setjast til informasjonsforvaltninga i offentleg sektor, og foreslå eit målbilete for korleis offentleg sektor *bør* forvalte informasjon.

4.1 Prinsipp og krav

Vårt framlegg til definisjon på god informasjonsforvaltning dreier seg om at verksemdene har sett aktivitetar dei truleg allereie gjer, inn i ein heilskap. I dette ligg det òg at verksemdene har styring og kontroll med arbeidet. Dessutan må informasjonen sjåast i samanheng med verksemda sine arbeidsprosessar.

Basert på dette fremjar vi forslag til eit prinsipp som vi meiner dekkjer det som må vere eit minimum for å oppnå god informasjonsforvaltning. Vidare har vi sett opp nokre krav som byggjer opp om dette prinsippet.

4.1.1 Prinsipp: Verksemda har oversikt over data ho handsamar

Verksemda skal i tilstrekkeleg grad ha oversikt, slik at ho kan nå måla sine på ein kostnadseffektiv måte, få synergjar både på tvers av målområda internt i verksemda (til dømes informasjonssikkerheit og opne data) og på tvers av offentleg sektor, samt etterleve lover, forskrifter og føringar.

Verksemda må med andre ord ha kunnskap om informasjonen som ho handsamar i si oppgåveløysing, på ein måte som mellom anna gjer det mogleg for verksemda å svare på følgjande spørsmål:

- Kva informasjon har vi?
- Kvar finn vi informasjonen?
- Er informasjonen den autoritative kjelda eller kopi?
- I kva system vert informasjonen brukt?
- I kva arbeidsprosessar inngår informasjonen (vert skapt, brukt, oppdatert)?
- Kor god kvalitet har han?
- Kven har ansvaret?

Det er viktig at det er *verksemda* som veit svaret på spørsmåla over. Det er ikkje nok at nokre av dei tilsette har svara i hovudet. Med andre ord må *dokumentasjon* av denne informasjonen vere tilgjengeleg.

Kor mykje arbeid og ressursar ein skal leggje i å skape og oppdatere oversikter over eigne data må ein – som alltid – vurdere opp mot verksemda sine mål og krav. Det må vere ei vurdering av kva som gir *tilstrekkeleg* oversikt. Svaret på kva som er tilstrekkeleg kan vere ulikt for ulike område. For arbeidet med informasjonssikkerheit må ein ha nok oversikt til at leiinga kan peike på kva informasjon som er den viktigaste for verksemda, og for kva informasjon det gjeld særlege krav om til dømes teieplikt eller anna. Den informasjonen som krev spesiell merksemd, må ein ha meir detaljert oversikt over.

Eit anna døme på kva som kan ligge til grunn når ein skal avgjere kva som er *tilstrekkeleg* oversikt, kan vi hente frå føringa om opne data i digitaliseringsrundskrivet:

I samsvar med viderebruksbestemmelsene i offentleglova skal virksomheten gjøre egnet informasjon tilgjengelig i maskinlesbare formater. Dette gjelder informasjon av samfunnsmessig verdi, som kan viderebrukes, som ikke er taushetsbelagt og der kostnadene ved tilgjengeliggjøring antas å være beskjedne.⁵⁰

Tilstrekkeleg oversikt over data i verksemda er då det som gjer ein i stand til å gjere vurderinga i tråd med føringa.

Som døma over viser, kan ulike område ha ulikt behov for detaljoversikt. Det kan og vere hensiktsmessig at verksemda på eit område gjer litt meir enn det som er *tilstrekkeleg* for området isolert sett – fordi det gir nytte for andre deler av verksemda som samla sett er har høgare verdi enn kostnadene for meirarbeidet.

Det er i mange tilfelle ei utfordring at andre enn verksemda sjølv kan ha nytte av deira data. Det kan vere vanskeleg å vurdere kva som er *tilstrekkeleg* oversikt når ein ikkje kjenner den potensielle samfunnsnytta av at nokon utanfor verksemda får tilgang til dataene deira. Ein må likevel ha prosedyrar for å følgje opp føringane i digitaliseringsrundskrivet.

4.1.2 Krav 1: Data i verksemda er beskrivne

Verksemda må i *tilstrekkelig* grad dokumentere kva for data ho har. Det er dokumentasjonen som ligg til grunn for oversikta. Kva detaljeringsgrad ein treng, må ein vurdere i høve til kva som er formålet med dokumentasjonen, slik døma ovanfor viser.

Eit viktig poeng er teknologiutviklinga som gjer at det i stadig fleire tilfelle kanskje er mogleg å få oversikt utan å beskrive informasjonen manuelt. Bruk av verktøy som automatisk analyserer, klassifiserer og indekserer, og søke- og gjenfinningsteknologi kan supplere og til dels kome i staden for den manuelle beskrivinga.⁵¹

4.1.3 Krav 2: Oversikta er publisert

For å gjere oversikta *tilgjengeleg* for dei som kan ha nytte av ho, er det ein fordel om oversikta vert publisert, framfor at ho finst i eit lukka fagsystem.

Om ein ikkje kan gjere oversikta allment *tilgjengeleg*, er det ein fordel for samhandlinga i offentleg sektor om ein kan dele oversikta med andre offentlege verksemder.

⁵⁰ Rundskriv P-4/2013, sjå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2013/digitaliseringsrundskrivet.html?id=734925>

⁵¹ Sjå til dømes <http://api.reegle.info/demo/> for ein demo av ei gratis teneste som automatisk knyter tekstar om fornybar energi til eit fleirspråklig, kontrollert vokabular om temaet.

4.1.4 Krav 3: Tilgang til data er vurdert

Dette betyr at offentlege verksemdar i tilstrekkeleg grad har vurdert kven som skal ha tilgang til informasjonen i verksemda og kven den kan delast med utanfor verksemda. Her vil nokre data kunne vere offentlege og andre data vil krevje skjerming, alt etter korleis verksemda har vurdert behovet for sikring. Spørsmål som verksemda då må svare på er:

- Kven har tilgang på informasjonen?
- Kven kan informasjonen delast med?
- Kva regelverk gjeld for handsaminga av informasjonen?

4.1.5 Krav 4: Dataelement er definerte

Dette betyr at dataelementa som inngår i ein prosess for handsaming av informasjon, er tilstrekkeleg definerte, slik at det skal vere mogleg å sette seg inn i kva dataelementet representerer på ein enkel måte. Verksemda må då kunne svare på følgjande spørsmål:

- Kva betyr informasjonen?
- Kva gjer informasjonen greie for?

4.1.6 Krav 5: Beskrivingane (metadata) er strukturerte og maskinlesbare

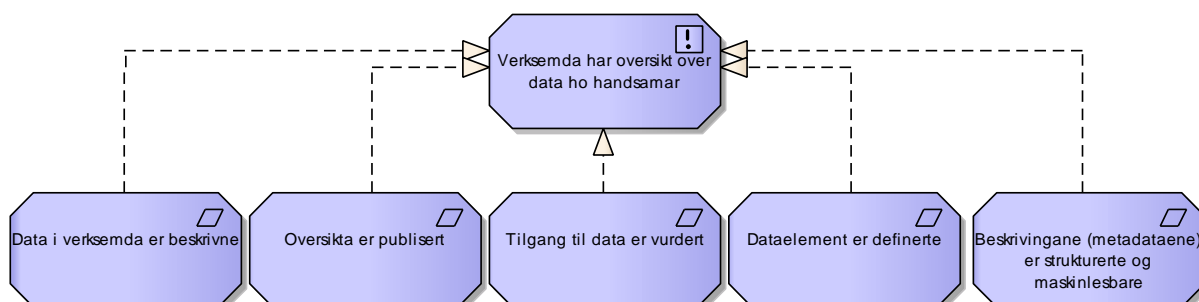
Med dette meiner vi at verksemda sørgjer for at dokumentasjonen som skildrar informasjonen er tilstrekkeleg strukturert, på ein standardisert måte, slik at datamaskinar kan lese dokumentasjonen.

For at ikkje all denne informasjonen som dokumentasjonen utgjer skal bli eit problem i seg sjølv – slik at ein *mister* oversikten fordi ein har for mykje dokumentasjon – må dokumentasjonen følgje strukturar og former som gjer at vi kan nytte datamaskiner til å halde oversikt og finne igjen svara. Som målsetjingane viser, dreier det seg ofte om å dokumentere *koplingar*; til dømes mellom ein viss informasjon, ei rolle som er ansvarleg for den og personen som har den aktuelle rolla.

Eit anna døme er dokumentasjon som viser koplinga mellom informasjon og prosessen den er del av. Dokumentasjonen må fungere slik at den held den raude tråden mellom informasjonen, rollene, prosessane, dei ulike systema, partane, definisjonane – og ikkje minst til regelverket som regulerer prosessane informasjonen inngår i, samt eventuelle krav til korleis informasjonen i seg sjølv skal handsamast.

4.1.7 Oppsummering

Prinsippet om god informasjonsforvaltning og dei krava som støtter opp under prinsippet kan synleggjerast i modellen under:



Figur 2 - Prinsipp og krav for informasjonsforvaltninga i offentlege verksemdar

4.2 Effektar av betre informasjonsforvaltning

I St.meld. nr. 19 (2008-2009) «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap» (forvaltningsmeldinga) fastsett regjeringa følgjande mål for forvaltningspolitikken:

*Statsforvaltninga skal arbeide og vere organisert slik at ho legg grunnlaget for politisk styring og brei deltaking frå folk. Ho skal gjere det enkelt for folk, organisasjonar og næringsliv, og ho skal bruke ressursane på ein effektiv og miljømedviten måte. Det krev høg kompetanse og god leiing.*⁵²

Meldinga legg også fram dei grunnleggjande verdiane forvaltninga skal arbeide etter; demokrati, rettssikkerheit, fagleg integritet og effektivitet. Frå måla og verdiane i meldinga finn vi ei rekkje krav knytt til korleis forvaltninga skal handsame informasjon.

- *Openheit og innsyn er viktig for demokratisk deltaking og kontroll, og for den einskilde sin rettssikkerheit.*
- Faktiske, rette og relevante opplysningar er viktige for rettssikkerheita
- Innsyn i eigne personopplysingar er viktig for rettssikkerheita, partsinnsyn (mellom anna for å sikre rette opplysingar) og personvern.
- Klart språk er viktig for å unngå misforståingar - om nokon misforstår til dømes eit skjema, vert svara feil, noko som igjen kan føre til feil avgjerder i forvaltninga.
- *Informasjonsutveksling mellom einingar og forvaltningsnivå er viktig for effektivitet, og for å oppnå samordna bruk av verkemiddel - vi ønskjer ikkje at sektormåla skal stå i vegen for gode løysingar på tvers.*
- Integreerte løysingar og tenester, uavhengig av korleis forvaltninga er organisert, er viktig for å sikre brei deltaking – ved å gjere det lett å bruke og finne fram til tenestene.
- At informasjon om forvaltninga si ressursdisponering og resultat er offentleg tilgjengeleg, er viktig for å sikre god ressursdisponering.

⁵² St.meld. nr. 19 (2008-2009), side 11.

- At folk og verksemdar ikkje treng å gi same informasjon til fleire offentlege instansar og register, er viktig for *effektivitet* og for å *gjere det enkelt for folk*, organisasjonar og næringsliv.
- Informasjonssikkerheit – sikring av integritet, konfidensialitet og tilgjengelegheit – er viktig når verksemdene skal utveksle opplysingar (jamfør krava over) og for at innbyggjarane skal gi frå seg opplysningar om seg sjølve, slik at ei sak vert så godt opplyst som mogleg (*rettssikkerheit*).
- Informasjon om reglane som vert lagde inn i dataprogramma for automatiserte avgjerder, rett til inspeksjon av kjeldekodane og dokumentasjon av programvare, er viktig for *rettssikkerheit* og *personvern*.

Om framtida for IKT og samordning, står det avslutningsvis i meldinga:

Forventningane om god informasjonstilgang og –deling, mobilitet og fleksible arbeidsformer vil setje nye krav til arbeidsprosessane og nye krav til informasjonstryggleik og –kontroll og rutinar for kvalitetssikring (s. 97, avslutning av «6.5 IKT for samordning og samordning av IKT»).

I lista over finn vi att fleire av elementa frå definisjonen av god informasjonsforvaltning i kapittel 2.2; informasjonen må utnyttast, sikrast og ha høg kvalitet (vere rett og relevant). Vi ser òg at krav knytte til informasjon støttar opp om dei fleste måla og verdiane, og at dei på ulike vis er avhengige av kvarandre. Til dømes er utveksling av informasjon eit krav for å sikre god utnytting og høg effektivitet, men kravet gjer samstundes at informasjons-sikkerheita vert viktigare. Eit anna døme er openheit, som i seg sjølv både er eit mål og ein grunnleggjande verdi. Samstundes bidreg openheit til auka rettssikkerheit og målet om brei deltaking. Av det igjen følgjer tillit, som igjen medverkar til auka effektivitet.

I digitaliseringsprogrammet til regjeringa er det sett opp fire mål; 1) at forvaltninga «*så langt det er mulig*» skal vere tilgjengeleg på nett, 2) at nettbaserte tenester er hovudregelen for kommunikasjon, 3) at digitaliseringa skal gi betre tenester, og 4) at ho skal frigjere ressursar til område der behovet er stort. Programmet legg fram ni prinsipp og ei rekkje tiltak.

Sjølv om mykje av merksemda i programmet er retta mot etablering av sikker digital post, finn vi fleire prinsipp og tiltak som handlar om handsaming av informasjon. Prinsipp 2, «*helhetlige og brukervennlige digitale tenester*» er i tråd med forvaltningsmeldinga sine mål om integrerte løysingar og tenester; ein knyt saman tenester frå ulike verksemdar og brukaren slepp å gi dei same opplysingane fleire gonger. Prinsipp 8 seier at «*hensyn til personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas*». Dette er òg i tråd med forvaltnings-meldinga, men eit par døme på korleis ein kan gjere dette er nye, eller i det minste meir konkrete; vi kan styrke personvernet når vi utvekslar informasjon i forvaltninga, fordi vi kan fjerne delinga av overskotsinformasjon.⁵³ Vi kan òg gi

⁵³ Til dømes kan Nav svare eit enkelt «ja» eller «nei» på spørsmål om ein student har fått sjukepengar i ein gitt periode. Om studenten sjølv skal svare på det, må han leggje ved dokumentasjon som ofte fortel mykje meir; om han var sjuk før eller etter, kva diagnose han har hatt osv.

innbyggjarane verktøy for innsyn i opplysingar slik at dei ikkje berre skal *ha* rett til oversikt og kontroll over egne opplysingar, men også *få* denne retten, reint praktisk.

På same vis som for prinsippa, finn vi tiltak som byggjer på måla og verdiane i forvaltningsmeldinga, mellom anna at dei felles offentlege registra skal understøtte den digitale forvaltninga, og at «*innsamlede opplysningar skal kunne gjenbrukes digitalt av andre offentlege virksomheter*»⁵⁴. Etableringa av eit register for digital kontaktinformasjon er òg i tråd med dette.⁵⁵ Andre døme er klarspråk, samordning av krav til rapportering, at det skal vere enkelt å finne fram ved hjelp av integrerte løysingar og rettleiing, og at informasjon om kvalitet og resultat av ressursbruk i offentlig sektor vert tilgjengeleg.⁵⁶

Som nemnd i innleiinga, er «informasjonsfabrikken» offentlig sektor styrt av lover og forskrifter. Informasjon som syner samanhengen mellom reglane som styrer handsaminga, og opplysningane som handsamast, gjer auka kvalitet i saksbehandlinga og auka rettssikkerheit. Ein får òg auka oversikt over kva for informasjon som handsamast kor, og kvifor, og dette mogleggjer auka gjenbruk av informasjon.

Ved å beskrive desse samfunnsmåla, har vi konkludert med at det særleg er fire effektmål som vi meiner vi kan ha av at informasjonsforvaltninga vert betre.

4.2.1 Effektmål 1: Lågare kostnader til utvikling og forvaltning av IKT

Dei viktigaste måla for forvaltningspolitikken og digitaliseringsprogrammet er effektiv ressursbruk og frigjerung av ressursar slik at dei kan nyttast der behovet er stort. Det er bra om vi kan finne nye og effektive måtar å løyse oppgåver på gjennom bruk av IKT, men då risikerer vi samstundes at vi får auka kompleksitet, og at vedlikehald og endringar seinare tek lengre tid, kostar meir og har høgare risiko. God informasjonsforvaltning *reduserer* kostnadene ved å gjere endringar i systema, mellom anna som følgje av betre dokumentasjon av kva informasjon som finst i systema. Vidare syner dei korleis systema heng saman med prosessane dei vert brukt i og koplingar som finst til andre system. Med andre ord gir det oss betre oversikt over kva følgjer endringane kan få.

4.2.2 Effektmål 2: Auka gjenbruk og vidarebruk

Om vi gjer data tilgjengeleg for gjenbruk og vidarebruk gjer ein det samstundes lettare å utvikle integrerte, heilskaplege tenester i offentlig sektor i tråd med politiske målsetjingar. Gjenbruk av data i forvaltninga er òg ein føresetnad for å nå målet om at personar og private verksemdar skal sleppe å rapportere dei

⁵⁴ Sjå tiltak 3.5 og 3.10. 3.5 omfattar Folkeregisteret, Einingsregisteret og Matrikkelen («kven, kva, kor»-registra). 3.10 legg vekt på at ein må endre reglane slik at tillèt meir gjenbruk og vidarebruk. Men det vert òg nemnd at eit krav m.o.t. gjenbruk er at bruken må vere knytt til, og naudsynt for, eit konkret formål (personvern).

⁵⁵ Sjå tiltak 3.4

⁵⁶ Sjå tiltak 5.2, 5.4, 5.5 og 6.7.

same opplysningane fleire gonger, eit mål som òg finst i både forvaltningsmeldinga og digitaliseringsprogrammet.

4.2.3 Effektmål 3: Betre kvalitet

For rettssikkerheita og tilliten til forvaltninga, og for å treffe gode avgjerder, er det openbart viktig at forvaltninga legg korrekte opplysningar til grunn for avgjerdene. Når forvaltninga effektiviserer gjennom automatisering, vert stadig fleire avgjerder tekne utan at sakshandsamarar kontrollerer opplysningane eller avgjerdene undervegs. Då er det mindre sjanse for at feil i opplysningane vert fanga opp. Dårlig kvalitet er òg eit hinder for at ein deler data.

4.2.4 Effektmål 4: Betre informasjonssikkerheit

At informasjon er ein ressurs gjer det og naudsynt med sikring. Sikring og utnytting går hand i hand. Mangel på naudsynt informasjonssikkerheit, eller berre uvisse om kva sikkerheit som er naudsynt, kan hindre deling av informasjon sjølv når begge partar ønskjer det, det gir effektivitetsgevinstar, og det er lovleg. Svikt i informasjonssikkerheita kan gi alvorlege tillitskriser, og gjere at folk og verksemdar vegrar seg for å utføre tenester elektronisk.

Tilgjengelegheit, at informasjonen er tilgjengeleg til rett tid og for dei som treng han, er òg ein del av informasjonssikkerheita. Informasjonssikkerheit er med andre ord ein føresetnad for at ein skal kunne nå mange av dei andre politiske måla der IT spelar en viktig rolle, og er difor òg ein politisk målsetjing i seg sjølv, til dømes både i forvaltningsmeldinga og digitaliseringsprogrammet.

4.2.5 Oppsummering

I modellen under har vi sett opp dei fire effektane vi har valt ut og gjort greie for over:



Figur 3 - Effektar av betre informasjonsforvaltning

4.3 Målbilete

Som nemnd er det ei rekkje samanhengar mellom handsaminga av informasjon og dei måla, verdiane og prinsippa regjeringa peiker på i høve til korleis forvaltninga skal jobbe. Vi meiner mange av dei kan knytast til det som er føremålet med informasjonsforvaltning, slik vi såg i definisjonen i kapittel 2.2, til dømes:

- Kvalitet → opplysingane må vere rette og relevante for at avgjerdene skal bli rette (rettssikkerheit og personvern)
- Utnytting → gjenbruk og vidarebruk for integrerte tenester, at innbyggjarar og næringsliv skal sleppe å gi same opplysing fleire gonger, og ein meir effektiv offentleg sektor
- Sikring → gi tillit så innbyggjarane vil gi opplysingar om seg sjølve, gjere det trygt å dele opplysingar med andre, personvern

Som døma over viser, er det òg her samanhengar mellom måla; utan sikring kan ein kanskje ikkje dele, kvalitet og bruk heng saman ved at høg kvalitet gir auka bruk, medan auka bruk gjer at ein oppdagar feil og manglar og får auka kvalitet.⁵⁷ Kvalitet på informasjon og informasjonssikkerheit har mellom anna krav til integritet og tilgjengelegheit felles.

Om vi ved god informasjonsforvaltning lukkast i å få dei effektane vi valde i 4.2, får det ei rekke nye effektar som er relevante for verdiane og måla for forvaltningspolitikken, mellom anna openheit, demokrati, deltaking, innsyn, kontroll, tillit, personvern og innovasjon – og for målet om å gjere det enklare for folk, organisasjonar og næringsliv.

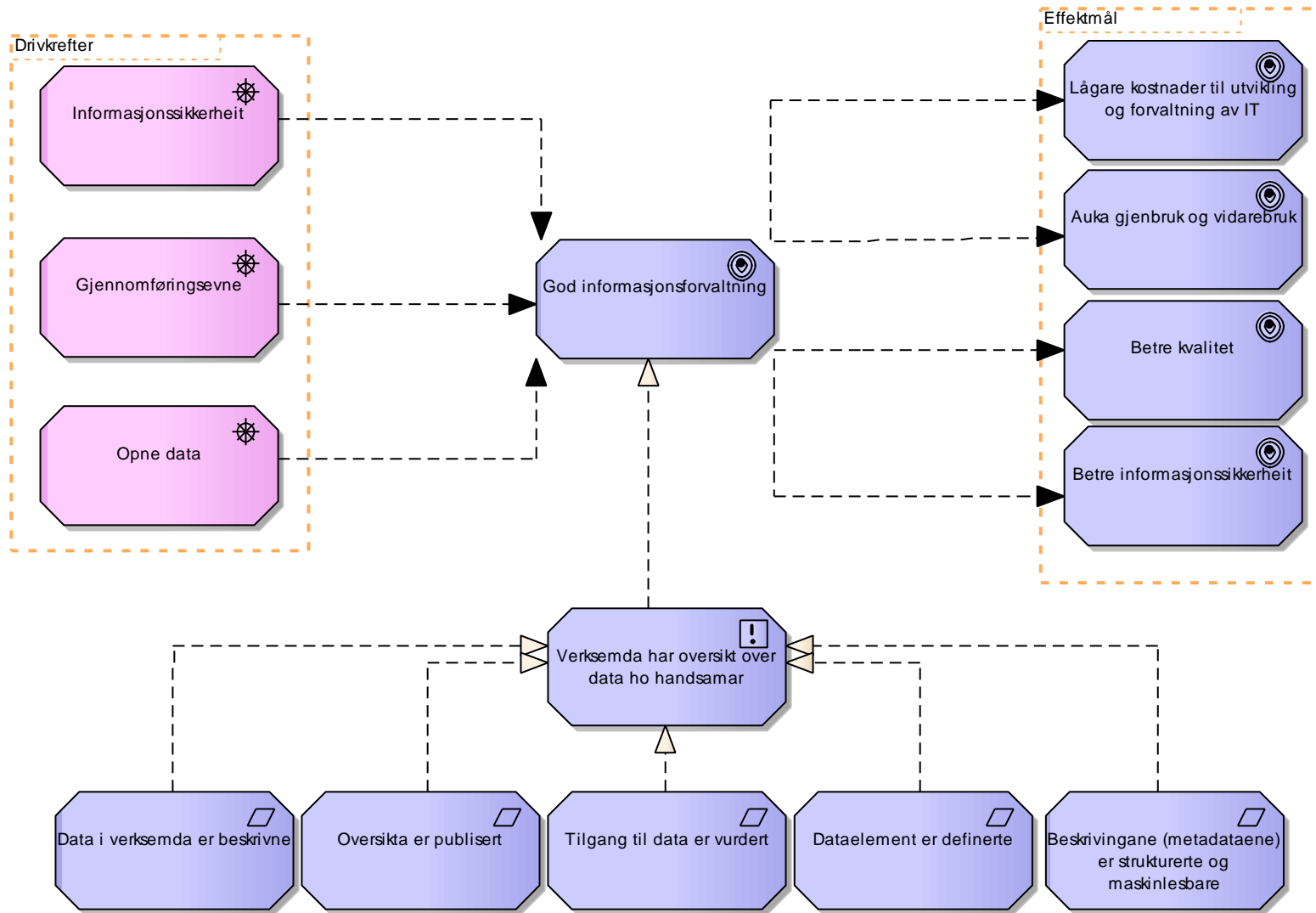
Kva ligg så i *god informasjonsforvaltning*? I konkretiseringa av kva som er god informasjonsforvaltning i kapittel 4.1, har vi identifisert nokre målsetjingar som i alle høve må vere oppfylt, sjølv om det godt kan finnast fleire mål på god informasjonsforvaltning. Det er vår vurdering at dersom ei offentleg verksemd ikkje har nådd desse målsetjingane, så er informasjonsforvaltninga i verksemda samla sett ikkje god nok.

På neste side har vi sett saman drivkreftene (frå kapittel 3), effektane vi ønskjer å oppnå gjennom god informasjonsforvaltning (frå kapittel 4.2), samt dei konkretiseringane av målsetjingar som må vere oppfylt for at vi skal kunne seie at informasjonsforvaltninga er god (frå kapittel 4.1).⁵⁸

Figuren skal forståast slik: *Drivkrefter påverkar* (---►) «God informasjonsforvaltning», som er eit *mål*. «God informasjonsforvaltning» *påverkar* effektmåla, som er *mål*. «Verksemda har oversikt ...» er eit *prinsipp* som *støtter opp under* (---▷) målet om «God informasjonsforvaltning». Dei fem *krava* nedst i figuren *støtter opp under* prinsippet.

⁵⁷ Difi-rapport 2010:17 «Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor», side 28

⁵⁸ Vi nyttar notasjonen «Archimate» i modellen. Sjå:
<http://www.opengroup.org/subjectareas/enterprise/archimate>



Figur 4 - Forslag til målbilete

5 Situasjonen i dag

I dette kapitlet ser vi først på ein del situasjonsbeskrivingar som vi vurderer opp mot det føreslegne målbilete for informasjonsforvaltning i offentlig sektor. Deretter ser vi på nokre døme der det blitt gjort ein innsats for å betre informasjonsforvaltninga. Vi koplar dei ulike døma til målsetjingane for god informasjonsforvaltning frå kapittel 4.1.

5.1 Potensiale for betring

I Dokument nr. 3:12 (2007–2008) «Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor»⁵⁹ peika Riksrevisjonen på at eksisterande informasjon ikkje vert gjenbrukt i det omfanget den burde. Dette er til hinder for å effektivisere sakshandsaminga og for å utvikle elektroniske tenester retta mot privatpersonar og næringsliv. Målet om auke i elektronisk informasjonsutveksling er svakt forankra både i fagdepartementa og statlege verksemdar.

Gjenbruk av elektroniske data vil bedre både datakvaliteten i forbindelse med sakshandsaminga og hindre at privatpersoner og næringsliv må rapportere de samme opplysningene flere ganger. For at dette skal kunne skje, må datakilder som allerede eksisterer i forvaltningen, identifiseres og tilrettelegges for utveksling, gjennom blant annet datadefinisjoner.⁶⁰

Gap i høve målbiletet: Manglande oversikt, oversikten er ikkje publisert, manglande definisjonar.

I Difi-rapport 2012:15 «Styringssystem for informasjonssikkerhet - Erfaringer med og anbefalinger om standardene ISO 27001 og ISO 27002»⁶¹ vert det peika på at både Riksrevisjonen, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Datatilsynet i revisjonar, årsmeldingar og fråsegner dei siste åra har sagt at tilstanden innanfor informasjonssikkerheita ikkje er god nok. Ein viktig del av arbeidet med informasjonssikkerheit er å identifisere den informasjonen leiinga vil at verksemda skal fokusere på i sikkerheitsarbeidet. Informasjon som er omfatta av spesielle regelverkskrav, vil naturleg være en del av dette arbeidet.

I Difi-rapporten vert det vist til at Riksrevisjonen har merknader om manglande identifisering og klassifisering av informasjonsaktiva. Datatilsynet på si side

⁵⁹ «Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor», Dokument nr. 3:12 (2007–2008) Sjå: http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2007-2008/Dok_3_12_2007_2008.pdf

⁶⁰ «Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor», Dokument nr. 3:12 (2007–2008), side. 37

⁶¹ Difi-rapport 2012:15 «Styringssystem for informasjonssikkerhet - Erfaringer med og anbefalinger om standardene ISO 27001 og ISO 27002» Sjå: <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2012-15-styringssystem-for-informasjonssikkerhet.-erfaringer-og-anbefalinger.pdf>

påpeikar at det generelt er mangelfull oversikt over kva personopplysingar som vert handsama. Identifisering av relevant informasjon, inklusiv kvar, korleis, med hjelp av kva og av kven informasjonen vert handsama og lagra, er ein viktig føresetnad for å gjere dei naudsynnte risikovurderingane.

At styringa og kontrollen med informasjonssikkerheita ikkje er god nok, treng ikkje vere det same som at verksemdene manglar oversikt over kva informasjon dei forvaltar, kva han betyr, kva han kan brukast til og kven han vert delt med. Men vi meiner likevel det er truleg, særleg når ein ser på merknadane til revisjons- og tilsynsmyndigheitene, at det også er lite merksemd rundt informasjonsforvaltning generelt i verksemdene. God informasjonsforvaltning vil kunne støtte og forenkle styringa av og kontrollen med sikringa av sentral informasjon.

Gap i høve målbiletet: *Manglande oversikt, mellom anna av kor og kvifor data vert handsama, vurdering av kven informasjonen kan delast med.*

I samband med Difi-rapport 2012:10 «Sikker digital post fra det offentlige - Vurdering av alternativer for realisering av sikker digital postboks i offentlig sektor»⁶², vart det gjennomført ei undersøking der verksemdene mellom anna vart spurde om status for post- og meldingsdistribusjon; korleis verksemdene kommuniserer skriftleg med eksterne, inkludert volum- og kostnadstal. Hovudinntrykket frå undersøkinga er, med nokre få unntak, at dei offentlege verksemdene har liten eller ufullstendig oversikt over volum og kostnader ved post- og meldingsdistribusjonen. Dette stadfester eit inntrykk av at det enno står att mykje når det gjeld å dokumentere og forvalte informasjon som er nyttig, både for bruk internt i verksemdene og på tvers i forvaltninga.

Gap i høve målbiletet: *Manglande informasjon om arbeidsprosessar og informasjonen som vert nytta i dei.*

Erfaringane frå Difi sitt arbeid med opne data viser også at verksemdene ofte ikkje har god oversikt over kva data dei forvaltar. Vidare er det i liten grad vurdert i kva grad kvart enkelt datasett (eller utdrag frå desse) kan bli gjort tilgjengeleg for vidarebruk. I ein del høve vert uvisse kring kvaliteten på informasjonen eit hinder for å dele data. Ein kan òg vere redd for å dele data fordi ein veit at kvaliteten ikkje er høg nok til at andre kan bruke den, utan at det hindrar at ein brukar data sjølv. I andre høve vert det vist til at det er for høge kostnader knytt til å dele. Dette tyder på at det vil vere dyrt for verksemda sjølv å nytte dei same data i nye samanhengar, og vidareutvikle og integrere eigne system.

⁶² Difi-rapport 2012:10 «Sikker digital post fra det offentlige - Vurdering av alternativer for realisering av sikker digital postboks i offentlig sektor». Sjå: <http://www.difi.no/filearchive/rapport-2012-10-sikker-digital-post-med-vedlegg-w.pdf>

Sjølv om enkelte verksemdar utmerkar seg positivt og er proaktive på dette feltet, kan vi uansett ikkje seie noko om potensiale for deling av data i verksemda (kor open verksemda er) utan ei oversikt over kva verksemda faktisk forvaltar av data. På tross av ei positiv utvikling i den seinare tid synest rådande kultur fortsatt å være at data ikkje vert vurdert delt før ved eventuelle spørsmål om innsyn.

Gap i høve målbiletet: *Manglande oversikt over kva data dei har, manglande vurderingar av kven informasjonen kan delast med.*

SSB har teke ein aktiv rolle for å medverke til betre kvalitet i register dei får data frå. SSB har lenge hatt kopiar av grunndataregistra som ein sentral del av sin statistikkproduksjon, og dei har handtert kvalitetsproblema ved å arbeide med kopiane og etablert eigne statistiske versjonar av registra. Arbeidet inneber mellom anna tiltak som å kontrollere adresser i Einingsregisteret og Folkeregisteret mot matrikkelen, og fyller inn bustadnummer for personar som manglar det.

SSB sitt inntrykk er at det gjennomgåande er god kvalitet på dei fleste registra dei tek imot data frå, men at nær sagt alle likevel har betringsbehov. I 2012 byrja difor SSB å inngå avtalar med dei 24 eigarane av dei 76 registra dei tek imot data frå. Som vedlegg til samarbeidsavtalane har SSB utarbeidd standardiserte kvalitetsrapportar. Målet er å auke kvaliteten i dei originale registra, noko som aukar kvaliteten i grunndataregistra og andre administrative register og reduserer behovet for korrigeringar i SSB. SSB si erfaring så langt er at registereigarane set stor pris på den systematiske gjennomgangen som vert gjort via dette arbeidet. Tiltaka gir betre kvalitet i dei statistiske versjonane av grunndataregistra, men også i andre datakjelder som SSB nyttar.

Når det gjeld å identifisere informasjon som kan gjenbrukast frå andre etatar, finst det ingen samla oversikt over kva informasjon som finst i forvaltninga sine register. SSB fangar derfor opp moglege datakjelder (register) via sine kontaktnett, og også via media.

SSB sitt arbeid for å auke kvaliteten i registra, er både ein indikasjon på behovet for å betre datakvaliteten og på at det finst metodar og verktøy som kan medverke til dette, og at desse metodane og verktøya ikkje alltid er kjende eller ikkje nyttast av dei som fører registra. Frå vår ståstad tydeliggjer dette behovet for betre informasjonsforvaltning. Vi må samstundes leggje til at SSB har sett i gong eit veldig verdifullt tiltak for å betre informasjonsforvaltninga i offentleg sektor samla sett, eit tiltak ein kanskje bør byggje vidare på.

Gap i høve målbiletet: *Det er ikkje tilgjengeleg ei oversikt over kva for data som finst samla sett; dei einskilde etatane har ikkje laga oversikter på eit maskinlesbart format og publisert dei.*

I Skatteetaten sitt arbeid med verksemdsarkitektur har dei mellom anna kartlagt systemporteføljen, integrasjon mellom systema, kvaliteten og sett på kostnadsbiletet. Dei har mellom anna avdekka at drifts- og forvaltningskostnadene nærast dobla seg i perioden 2001-2009. I tillegg til sjølve driftskostnadene er det kostnadene ved endringar – som følgje av

regelendringar - og integrasjonar – til dømes for å få til meir heilskaplege tenester med gjenbruk av data – som utgjør den store, og stadig aukande delen av systemkostnadene. Som nemnt i kapittel 3 anslår Gartner utviklingskostnaden å vere 8 %, medan drift og forvaltning dei 15 neste åra står for dei resterende 92 % av kostnadene.

I tillegg til sjølve arkitekturarbeidet, har eit av dei viktigaste tiltaka i Skatteetaten vore etableringa av prosjektet for «Generisk Metamodell Skatt» (GMS). Eit av måla her er å få utviklingsprosjekta til å leggje meir vekt på, jobbe meir einsarta med og bidra til felles/delte informasjonsmodellar. Ei viktig utfordring er å skape forståing for (og motivasjon til) å lage gode informasjonsmodellar bygd etter felles retningslinjer og knyte dei til felles/delte modellar. Arbeidet vil vere til stor nytte når ein skal gjere endringar i systemet seinare, eller når andre skal lage integrasjonar mot systemet eller utnytte data frå det, slik til dømes case-studien frå DHS i kapittel 3 viser. Men krava kjem ofte i konflikt med dei enkelte utviklingsprosjekta sine tidsavgrensa mål om å utvikle systemet innanfor ein gjeven tidsplan og budsjett.

Etablering av GMS-prosjektet er også i tråd med tilrådingane frå ein analyse av metadataarbeidet i Skatteetaten i 2008, utført av Semicolon-prosjektet. Analysen såg på fagområdet «Løns- og trekkoppgåver», og konkluderte med at dokumentasjonen er «*fragmentert og implisitt*». Det vart tilrådd å setje i gang «*aktiviteter for å skaffe bedre oversikt og dokumentasjon av dagens produksjonsløsningar*», og at verdien av informasjonsmodellering vert forankra i verksemda.

Vi vurderer Skatteetaten si etablering av GMS-prosjektet som ein klar indikasjon på at dei har sett kor viktig det er å forbetre informasjonsforvaltninga, både for å redusere kostnader (til drift og forvaltning), og for å effektivisere. Effektiviseringa kan ein mellom anna oppnå gjennom auka evne til å utvikle nye løysingar på kortare tid, og med færre ressursar.

Gap i høve målbiletet: *GMS-prosjektet er eit resultat av at ein har slått fast mangel på oversikt over data, på eit format som kan lesast maskinelt og med definisjonar av dataelement.*

I moderniseringsprogrammet i Nav er «informasjonsplattformen» eit av tre hovudprinsipp, og i anbudsutlysinga vert dette slått fast:

Et hovedgrep i IKT strategien for NAV 2012 – 2020 er å innføre helhetlig informasjonsforvaltning. Dette omfatter elementer av styring, begrepsfortolkning, sikring av informasjonskvalitet, konsolidering av spredt informasjon og tilgjengeliggjøring gjennom en pålitelig kilde. Visjonen er at NAVs brukere, ansatte og samhandlingspartnere skal kunne lagre, finne igjen og dele relevant informasjon når de trenger det, der de er og i den brukssituasjonen de befinner seg på en enkel, sikker og effektiv måte innenfor de rammer lovgivningen legger.

At heilskapleg informasjonsforvaltning får ei så sentral rolle i Nav sitt moderniseringsprogram er ein klar indikasjon på at informasjonsforvaltning er eit område der skoen trykkjer, og at ein i dag ikkje kan lagre, finne og dele informasjon i rett tid og på rett stad på ein «enkel, sikker og effektiv måte».

Gap i høve målbiletet: *Manglande oversikt, i maskinlesbart format, manglande vurdering av tilgang.*

Gjennom snart seks år har Semicolon hatt informasjonsforvaltning meir eller mindre som eit hovudtema. Dette heng saman med målet om å bidra til metodar, standardar og verktøy for å gjere offentleg sektor meir effektiv gjennom meir informasjonsutveksling og samhandling. I Semicolon-prosjektet er det fleire gonger påpeikt det paradoksale i at «[offentlig forvaltning] som er en informasjonsfabrikk, er så lite profesjonelle på å håndtere informasjon». Konkrete undersøkingar, og erfaring frå arbeidet med etats-case, har gitt Semicolon eit klart inntrykk av at det manglar oversikt over kva data ein har og kva dei tyder. I ei kartlegging av hindringar har dei også konstatert at «Samhandling forutsetter delingskultur».

Gap i høve målbiletet: *Manglande oversikt over data, manglande definisjonar, oversikt og definisjonar er ikkje publiserte.*

I Difi-rapport 2011:9 «Rapportering til besvær?»⁶³ vert rapporteringa frå underliggjande etatar til Kunnskapsdepartementet undersøkt. Totalbiletet er stort sett positivt, men rapporten peikar også på at informasjon kan utnyttast betre. Det vert mellom anna sagt at dersom rapporteringa i større grad vert tilpassa eigenarten til verksemdene som rapporterer, kan desse i større grad nytte informasjonen internt i lærings-, styrings- og utviklingsarbeid. Det vert òg nemnd at ein truleg ikkje får meir relevant informasjon, mellom anna for å vurdere i kva grad ein når måla som er sette for sektoren og verksemda, gjennom meir omfattande rapportering. Ein bør heller sette saman og analysere informasjon og data som allereie finst, mellom anna i ulike databasar, statistikk og forskning.

Gap i høve målbiletet: *Manglande oversikt over data, oversikta er ikkje publisert.*

5.2 Døme på effektar av god informasjonsforvaltning

Sjølv om vi over har identifisert ei rekke gap i høve målsetjingane for god informasjonsforvaltning, så vil vi her peike på områder der ein har lukkast med å utnytte data på ein god måte.

5.2.1 SSBs Folke og budstادتeljning

Frå og med 2011 vert ikkje spørjeskjema nytta i SSB si Folke- og bustadteljning (FoB). I staden nyttar ein data som allereie er samla inn av andre myndigheiter (administrative register), og FoB vert derfor no kalla ei registerbasert teljing.

⁶³ Difi-rapport 2011:9 «Rapportering til besvær?». Sjå: <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2011-9-rapportering-til-besvaer-evaluering-av-rapporteringen-til-kunnskapsdepartementet.pdf>

Det viktigaste registeret i folketeljinga er Det sentrale folkeregisteret. Eit anna heilt sentralt register er Matrikkelen, som sidan 2001 har registrert informasjon om alle bustader i Noreg. I tillegg bruker ein data frå ei rekkje andre administrative kjelder. Dei viktigaste er registera i Skatteetaten og NAV som har opplysingar om kven som er i arbeid eller er arbeidslause, og kven som er pensjonistar. Vidare har SSB eit eige utdanningsregister med opplysingar frå lærestadene om kven som er elevlar og studentar, og også om befolkninga sitt utdanningsnivå.

Statistikk basert på administrative data, sparer samfunnet for betydelige beløp. Folke- og bustadteljinga i 2011 kosta berre 3 kroner per innbyggjar. *Dette er om lag 10 prosent av det teljinga kosta i 2001*, sjølv om også ho i betydeleg grad var basert på administrative data. Til samanlikning brukte USA, som gjennomførde ei tradisjonell teljing i 2010, *nærare 80 gonger så mykje* per innbyggjar.

Med registerbaserte teljingar vert også innbyggjarane sparde for arbeidet med å fylle ut spørjeskjema. Å fylle ut eit folketeljingskjema kvart tiande år er kanskje ikkje ei stor byrde, men mange meiner truleg at det ikkje skulle vere naudsynt å gi frå seg informasjon som dei veit myndigheitene allereie har.

5.2.2 Lånekassen – automatisering gjennom gjenbruk

Hausten 2003 leverte Bondevik 2-regjeringa melding til stortinget om fornying av Lånekassen.⁶⁴ Eit av måla for arbeidet med fornyinga var auka effektivitet gjennom høg grad av automatisering, nye arbeidsformer og anna arbeidsdeling. Fornyng av IKT-systema i Lånekassen vart sett som ein føresetnad for å nå måla. Samstundes kravde ein at Lånekassen sjølv måtte dekkje 40 % av fornyinga frå eget driftsbudsjett, noko som er uvanleg høgt. Resultata så langt er mellom anna halvert tid til handsaminga av saker, færre telefonsamtaler (frå 1,5 til 0,5 million), kortare ventetid på telefon og e-post, færre tilsette og lågare utgifter til drift. Alt medan talet på søkjarar aukar med fleire hundre tusen.⁶⁵ Gevinstrealiseringa – i form av redusert budsjett til Lånekassen – er 70 millionar i året.

Lånekassen har jobba med å forbetre alle dei områda ein legg i verksemdsarkitektur; arbeidsprosessar, reglar, datafangst, automatisering, og sjølv IT-systema. Til grunn for stortingsmeldinga låg ein analyse av mellom anna «*kjerneoppgaver og støttfunksjoner*», og krav om samanhengen mellom desse oppgåvene og nye IT-system. Ein har difor mange kjelder til effektivisering. Men det var òg eit krav i stortingsmeldinga at «*[i]nformasjon*

⁶⁴ St. meld. nr. 12 (2003-2004), «Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning». Sjå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20032004/Stmeld-nr-12-2003-2004.html?id=197547>

⁶⁵ «Lånekassen i 2012» frå årsmeldinga for 2012. Sjå: http://www.lanekassen.no/Global/Arsrapporter/A5_Lanekassen2012.pdf

som er nødvendig for søknadsbehandlingen skal så langt det er mulig innhentes direkte fra andre dataregistre»⁶⁶.

Lånekassen har heile tida jakta på korleis dei kan få dei naudsynte opplysningane frå andre enn søkjaren sjølv. Framfor å be søkjaren gi dei opplysningar, får Lånekassen dei frå dei etatane som er autoritetane, i format som kan lesast av maskiner. Då treng ein ikkje eit system for å kontrollere om brukaren gir rette opplysningar, og ein kan nytte dei i den automatiske sakshandsaminga. Berre dei opplysningane som berre kunden sjølv kan vite noko om, skal ein be om. Lånekassen har brukt «*kor mykje vil du ha?*» som eit døme på målet; den einaste opplysninga dei treng frå kunden er svar på kor mykje støtte han eller ho ønskjer, medan alle andre opplysningar for å handsame saka kjem frå andre. «*Brukaren skal ikkje vere brevdue*» er ein anna måte dei har satt ord på ambisjonen om å hente informasjon frå andre kjelder.

5.3 God informasjonsforvaltning nasjonalt, sektorvist og i verksemdar

Det er i dag ei utstrekt elektronisk samhandling i offentleg sektor i form av rapportering frå innbyggjarar og private verksemdar, offentleg tenesteyting for innbyggjarar/næringsliv, utveksling av informasjon mellom offentlege verksemdar og tilgang til og oppslag i register. Det er også etablert nokre tiltak knytte til informasjonsforvaltning, mellom anna for å gi betre høve til samhandling både internt i forvaltninga og mellom forvaltning og innbyggjarar/næringsliv. Nokre av tiltaka går ut på å etablere felles standardar innanfor ein sektor eller på tvers av sektorar, mens andre t.d. tilbyr felles verktøy for informasjonsforvaltning.

I samband med oppfølginga av «Utkast til nasjonal metadatastrategi»⁶⁷ har Difi i samarbeid med mellom anna SSB, Nav, Skatteetaten og Brønnøysundregistra utvikla to standardar knytt til informasjonsforvaltning på tvers av sektorar; «Standard for begrepsbeskrivelser»⁶⁸ og «Standard for begrepskoordinering»⁶⁹. Begge standardane er godkjende av Standardiseringsrådet, den første som tilrådd standard, den andre som tilrådd rettleiing. «Standard for begrepsbeskrivelser» vert no testa i ulike prosjekt.

Målbiletet: *Standardane kan nyttast til å nå målsetjinga om at dataelement må vere definerte.*

⁶⁶ St. meld. nr 12 (2003-2004), side 6

⁶⁷ «Utkast til nasjonal metadatastrategi». Sjå: <http://www.standard.difi.no/filearchive/nasjonal-strategi-for-metadata-1-0-utkast.pdf>

⁶⁸ «Standard for begrepsbeskrivelser». Sjå: <http://www.standard.difi.no/filearchive/2012-05-13-mal-begrepsbeskrivelser-1-0.pdf>

⁶⁹ «Standard for begrepskoordinering». Sjå: <http://standard.difi.no/filearchive/standard-for-begrepskoordinering-2013-02-13.pdf>

Når det gjeld informasjonsforvaltning innanfor ein sektor, er Volven eit godt døme frå helsesektoren. Volven er den nasjonale databasen som skal gi oversikt over og tilgang til helsetenesta sitt felles metadatagrunnlag, mellom anna kodeverk og definisjonar. Databasen vert forvalta av standardiseringsavdelinga i Helsedirektoratet (tidligere KITH). Statens kartverk er eit anna døme på informasjonsforvaltning innanfor ein sektor. Dei har utvikla ein profil av den norske standarden NS-EN ISO 19115 «Geografisk informasjon – Metadata». Denne ligg til grunn for informasjonen om geografiske data og tenester som er tilgjengelege i den nasjonale portalen GeoNorge.

Målbiletet: *Volven og GeoNorge er portalar som gir oversikt over og definisjonar for data i sine sektorar.*

Eit anna slag informasjonsforvaltning vert utført av SSB via KOSTRA (KommuneStatRapportering). Her har ein utarbeidd indikatorar (styringsinformasjon) som seier noko om ressursinnsatsen, prioriteringar og i kva grad ein når fastsette mål i kommunar, bydelar og fylkeskommunar. Indikatorane er baserte på tal som vert rapporterte inn elektronisk av kommunane.

Målbiletet: *KOSTRA gir oversikt over ei delmengd data knytt til ressursinnsats, og måloppnåing for kommunar.*

«Semantikkregisteret for elektronisk samhandling» (Seres) er eit døme på felles verktøy for informasjonsforvaltning. Til no har hovudoppgåva til Seres vore å levere formelle beskrivingar av dataelementa i et skjema⁷⁰ til Altinn II heller enn samordning av informasjonsforvaltning i det offentlege generelt. Ein arbeider likevel vidare med Seres, og målet for Brønnøysundregistra, som eig og forvaltar Seres, er at Seres skal bli ein felleskomponent for arbeidet med å beskrive data og forvalte beskrivingane.

Målbiletet: *Seres er et verktøy som potensielt støttar opp under alle målsetjingane i målbiletet. Ikkje alle er realisert, til dømes publisering.*

«Elektronisk Dialog med Arbeidsgivar» (EDAG)⁷¹ er eit prosjekt der Skatteetaten (SKD), Arbeids- og velferdsetaten (Nav), Statistisk sentralbyrå (SSB) og Brønnøysundregistra (BR) arbeider fram ei felles rapportering av tilsetjing, løn og trekk frå arbeidsgivarane. For arbeidsgivarane vil denne samordna og standardiserte rapporteringa gi ei innsparing som er berekna til minst 500 millionar kroner årleg. For staten vil EDAG innebere raskare tilgang på påliteleg informasjon, og for den einskilde innbyggjar kan EDAG til dømes bety at ytingar frå Nav vert berekna raskare og meir korrekt. For SKD, Nav og

⁷⁰ I form av «XML Schema Definiton»-dokument, «XSD-ar».

⁷¹ Dette avsnittet om EDAG og det neste om MAG er henta frå Digitaliseringsprogrammet.

SSB vil innføringa av EDAG bidra til høgare effektivitet og betre oppgåveløysing.

Målbiletet: *I EDAG-arbeidet vert ein stor del av informasjonen arbeidsgivarane rapporterer til staten, beskriven og definert, og sett i samband med dei oppgåvene og det regelverket dei nyttes i. Ein ser òg på kven av partane som skal ha tilgang til dei ulike elementa.*

Som ein del av førebuingane til innføringa av EDAG har Skatteetaten studert kva opplysingar dei samlar inn som del av lønns- og trekkoppgaven (LTO). Som ledd i studien har dei freista å finne ut i kva grad opplysningane dei ber om vert brukte i oppgåveløysinga i Skatteetaten. Som ein del av denne undersøkinga har dei laga utkast til prinsipp som skal gjelde for innsamling av data. Mellom anna skal ein vere bevisste på at innsamling av opplysningar har ein kostnad, særleg for dei som må rapportere. Dette skal motverke at ein samlar inn opplysningar som ikkje har eit klart formål. Vidare skal ein måle i kva grad opplysningane ein samlar inn faktisk vert brukt til noko, anten som del av likninga eller når ein kontrollerer. Opplysningar ein ikkje brukar skal, ein ikkje samle inn. Eit anna prinsipp er at ein i så stor grad som mogleg bør basere seg på opplysningar som uansett finst, og ikkje skapast som ein del av rapporteringa. Erfaringane er at den siste typen opplysningar alltid har lågare kvalitet enn dei som uansett eksisterer, uavhengig av om dei må rapporterast eller ei.⁷²

Målbiletet: *Døme på ei oversikt som òg ser på kvifor ein handsamar informasjon (innafor eit avgrensa område).*

«Modernisering Av Grunnlagsdata» (MAG) er eit prosjekt der SKD vil utvikle ei ny systemløysing for grunnlagsdata. Grunnlagsdata er opplysingar frå tredjepart som SKD får frå offentleg forvaltning og næringsliv, til dømes arbeidsgivarar og bankar. MAG vil gi betre kvalitet på likninga og grunnlag for betre kontroll på område med mangelfull rapportering. I tillegg vert det mindre risiko for driftsavbrot når sjølvmeldinga vert produsert. For den einskilde innbyggjar vil det bli mindre behov for å rette opplysningane i sjølvmeldinga, og det vert færre feil i likninga.

Målbiletet: *Tiltaket vil truleg oppfylle alle dei konkrete målsetjingane for god informasjonsforvaltning, kanskje med unntak av publisering av beskrivingane.*

5.4 Oppsummering

Sjølv om vi her har peika på ulike aktivitetar innanfor meir formalisert informasjonsforvaltning, er det stor variasjon i kor langt ulike delar av det offentlege har kome på dette området. Nokre større etatar, særleg dei som forvaltar grunndata, og enkelte sektorar har kome langt, andre har minimal

⁷² Frå ein presentasjon av studien gitt i styringsgruppemøtet for EDAG mai 2013.

aktivitet på området. Dei som har aktivitet, har i tillegg valt ulike verktøy, modellar og metodar for å løyse utfordringane sine. Dette gjer det vanskeleg å samanlikne, koordinere forvaltninga og gjenbruke informasjon for å få til samhandling generelt, og tverrsektoriell informasjonsutveksling spesielt. Mangelen på samordning syner at det ikkje har vore felles styring eller koordinering mellom dei nemnde aktivitetane (Seres, KOSTRA, Volven). Dei har oppstått som resultat av ulike initiativ med ulik forankring, og har dermed i liten grad gjenbrukt kompetanse/erfaring vunne i dei andre prosjekta.

6 Oversikt over moglege tiltak

I dette kapitlet gir vi nokre døme på tiltak som kan bidra til å dekke gapa i høve til målbiletet i kapittel 3. Oversikta viser både tiltak som er fremja i andre samanhengar dei siste åra og tiltak som vi har blitt merksame på i løpet av arbeidet. Vi knyter ikkje her tiltaka til dei ulike krava i målbiletet, og vurderer heller ikkje i kva grad dei påverkar krava.

Vi baserer oss mellom anna på innspel som har kome frå etatane i samband med arbeidet med metadatastrategien og ulike høyringar som til dømes høyring av felleskomponentrapporten, referansekatalogen for standardar og standardane for omgrepsbeskrivingar og omgrepskoordinering.

Fornyingsdepartementet sitt digitaliseringsrundskriv gir ei føring i høve til det å designe for å dele. I eitt av krava til forvaltninga sitt digitaliseringsarbeid heiter det:

Virksomheter som vurderer å etablere nye eller å oppgradere eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, skal legge til rette for at data fra disse tjenestene kan gjøres tilgjengelige i maskinlesbare formater.⁷³

I USA har dei eit liknande mål formulert i tittelen på ei føring frå president Barack Obama i mai i år; «Executive Order of May 9, 2013, Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information»⁷⁴

Tiltak 1: *Anbefale korleis ein i praksis kan «designe for å dele» - til dømes gjennom rettleiing, standardar, verktøy – samt sjå til at føringa vert fylgd.*

Sidan mykje av informasjonen som finst i forvaltninga, ligg føre i ustrukturert form (kunnskap i folks hovud, kode gøymd i dataprogram, informasjon på papir...), er den vanskeleg å finne (og bruke) for andre enn dei som er direkte involvert. Dette gjeld i høg grad òg informasjon *om informasjon*. I arbeidet med Nasjonal strategi for metadata konkluderte Difi med støtte frå deltakarane i arbeidsgruppa, med følgjande visjon:

⁷³ Rundskriv P-4/2013. Sjå:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2013/digitaliseringsrundskrivet.html?id=734925>

⁷⁴ Sjå: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government>

I USA er dei òg opptekne av at det ikkje er eit klårt skilje mellom strukturert og ustrukturert informasjon. Det er lettare å vidarebruke strukturert informasjon, derfor bør ein arbeide for å gjere om ustrukturert informasjon til strukturert. Ein må òg beskrive informasjonen med metadata (sjå vedlegg 1).

Alle data det offentlige forvalter, skal være beskrevet på en felles strukturert måte, og beskrivelsene skal være enkelt tilgjengelige. Det må i tillegg lages en felles overbygning(arkitektur)som gjør det mulig å utveksle disse beskrivelsene mellom ulike aktører.⁷⁵

Visjonen vart òg stadfesta i høyringane som vart haldne i samband med handsaminga av forslaga i Standardiseringsrådet. Det var spesielt viktig å få standard for omgrepsbeskrivingar på plass for at fleire store tverrsektorielle prosjekt som var i gang eller planlagt satt i gang (EDAG, UDIs eSamhandlingsprosjekt⁷⁶, moderniseringa av Folkeregisteret) skulle kunne beskrive sin informasjon på ein heilskapleg måte.

Standard for omgrepsbeskrivingar og standard for omgrepskoordinering tek for seg korleis ein dokumenterer *omgrepa* som vert nytta i eit sett med data, og vert ofte kalla «semantiske» standardar. Standardane skal gjere det enklare for personar som treng å forstå kva data betyr, til dømes når dei etablerer ei datautveksling med ei anna verksemd.

I fleire høyringssvar både for standard for omgrepsbeskrivingar⁷⁷, Nasjonale felleskomponentrapporten⁷⁸ og Referansekatalogen 3.1⁷⁹ kjem det klart fram at det òg er behov for ein standard for ei meir formell beskriving av informasjon, helst uttrykt i eit formelt språk og som kan lesast av datamaskinar.⁸⁰ Dei etterlyser i tillegg ein standard for korleis beskrivingane skal publiserast, til dømes knytt til korleis ein skal utforme nettstadsadressene (URL-regime). Dei same behova vart òg fremja i arbeidet med metadatastrategien, men ein valde å prioritere standardane for omgrepsbeskrivingar og –koordinering fordi deltakarane var samde om at det hasta mest å få desse på plass.

⁷⁵ «Utkast til nasjonal metadatastrategi», side 7. Sjå:

<http://www.standard.difi.no/filearchive/nasjonal-strategi-for-metadata-1-0-utkast.pdf>

Ein kan meine at om ein beskriv data «på ein felles strukturert måte» og gjer beskrivingane «enkelt tilgjengelege», har ein samstundes dekkja behovet for å kunne utveksle dei.

⁷⁶ eSamhandling skal utveksle (komplett, oppdatert og korrekt) informasjon med andre statlige etater som Skatteetaten, Lånekassen og NAV.

⁷⁷ Høyringssvara: <http://www.standard.difi.no/forslag-og-saker/saker/standard-for-begrepsbeskrivelser/standard-for-begrepsbeskrivelser-v0.9>

⁷⁸ Høyringssvara:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/horinger/horingsdokumenter/2011/horing--nasj-felleskomp/horingsuttalelser.html?id=664650>

⁷⁹ Høyringssvara: <http://standard.difi.no/hoyring/hoyring-om-nye-anbefalte-it-standards?tab=comments>

⁸⁰ Modellering av omgrep (t.d. i UML) vil tvinge fram ei presisering av omgrep og relasjonane mellom dei, som ikkje alltid kjem fram når ein skriv definisjonar i prosa. Informasjonsmodellar som synleggjer kva for ulike dataelement som finst, kva som er samanhengen mellom dei, og ulike krav til konsistens som gjeld data som er lagra i ein database eller eit sakshandsamingssystem, er òg viktig dokumentasjon som gjer det lettare å integrere systemet med andre system eller hente ut data for å vidarebruke dei i ei ny løysing.

Sjølv om det no er utarbeida ein standard for omgrepsbeskrivingar treng det å gjerast meir arbeid i høve til visjonen om ein felles strukturert måte å beskrive data på og for å gjere beskrivingane enkelt tilgjengelege (publisere dei).

Tiltak 2: *Arbeide vidare med ein felles strukturert måte for å beskrive data og gjere beskrivingane tilgjengelege; m.a.o. publisering av beskrivingane på ein maskinlesbar måte og formelle språk for beskriving av informasjon.*

Eit av framlegga i rapporten «Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor» (FAOS-rapporten)⁸¹ er «felles registerdataforvaltning», ei samling av fleire fellestenester for å gjere det enklare og sikrere å nytte grunndata. Til dømes skal det være tenester som får dei ulike grunndataregistra til å stå fram som eit register, med heilskapleg grensesnitt. Slik vil ein kunne nytte dei same tekniske metodane for å gjere oppslag enten det handlar om ein person i folkeregisteret eller ei eining i einingsregisteret. For å få til dette, må det etablerast felles omgreps- og informasjonsmodellar på tvers av grunndataregistra, slik at til dømes ei gateadresse har same oppbygging enten adressa kjem frå einingsregisteret, folkeregisteret eller matrikkelen.

Heilskapleg dokumentasjon av grunndataregistra var òg eit av framlegga i utkastet til nasjonal metadatastrategi. Det vart påpeikt at beskriving av grunndataregistra må innebere eit samarbeid mellom registereigarane slik at ein òg får koordinert omgrep som vert nytta i meir enn eitt register.

I Danmark utviklar ein no ein felleskomponent kalla «Datafordeleren»⁸². Danske grunndata (persondata, verksemdsdata, geodata, bygnings- og bustaddata og adresser) er frikjøpte slik at alle – både offentlege og private – kan bruke dei gratis. For å gjere den tekniske tilgangen enklare, lagar dei ein felleskomponent som skal innehalde data frå alle registra. Då blir det ikkje lenger naudsynt å knytte seg til kvart einskild register. Ein del av utviklingsarbeidet er å lage ein felles informasjonsmodell som beskriv informasjonslelementa på tvers av registra.

Som del av tenesta for «Sikker digital post» frå forvaltninga til innbyggjarane, etablerer Difi ei «oppslagsteneste for kontaktinformasjon»⁸³. Oppslagstenesta vil vere eit overbygg for registra som inneheld naudsynt informasjon for å sende digital post på ein sikker måte. På sikt kan oppslagstenesta gi tilgang til andre register og annan informasjon.

Tiltak 3: *Etablere eit heilskapleg grensesnitt til grunndata, til dømes gjennom ein «datafordelar», «oppslagsteneste» eller standardisering av grensesnitta til grunndataregistra*

81 Sjå: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Felles_IKT_arkitektur_off_sektor.pdf

82 Sjå: <http://www.digst.dk/Loesninger-og-infrastruktur/Grunddata>

83 «Arkitekturbeskrivelse for Sikker digital posttjeneste – versjon 1.0», sjå: http://www.standard.difi.no/filearchive/arkitekturbeskrivelse-for-sikker-digital-posttjeneste-v1_0.pdf

Når beskrivingane vert publiserte på ein maskinlesbar måte, vil det bli enklare å samle dei enkelte oversiktene i ein felles portal (aggregere dei), slik at vi får ei samla/aggregert oversikt over dokumentasjonen til alle offentlege verksemder.

Det kan òg vere fleire funksjonar knytte til arbeid med å beskrive data spesielt, eller informasjonsforvaltning generelt, som bør samlast i eit felles verktøy.

SKATE har diskutert kva for tiltak på tvers av sektorar dei ønskjer å prioritere. Dei har utarbeidd en liste på ni ulike tiltak, og eit av dei er «*Felles løysning for informasjonsarkitektur og metadata*». I høyringssvaret frå Brønnøysundregistra til felleskomponentrapporten, set dei utviklinga av ein «*informasjonsforvaltningsplattform*» høgst på prioriteringslista over felleskomponentar som bør vidareutviklast.⁸⁴

Tiltak 4: Avgjere om det er behov for felles verktøy for metadatahandsaming (til dømes Seres), og kva funksjonar det i tilfellet må tilby.

Utkastet til nasjonal metadatastrategi konkluderer med at det er behov for å koordinere metadataarbeidet i offentlig sektor, og gjer framlegg om å etablere ei eiga rolle for dette.

Ein koordinator må bidra til å setje informasjonsforvaltning på dagsorden, ha oversikt over kva som går føre seg av (større) informasjonsutvekslingsprosjekt i det offentlege, og bidra med kurs og møtestader for å dele og spreie kunnskap om standardar og beste praksis innom informasjonsforvaltning. Om det også er behov for at koordinatoren skal bidra med direkte støtte i prosjekt (på teknisk, organisatorisk eller semantisk nivå), er noko som må avklarast i samband med eit eventuelt mandatarbeid.

Tiltak 5: Vurdere behovet for, og eventuelt etablere ei rolle som, pådrivar og koordinator for arbeidet med informasjonsforvaltning.

I rapporten om nasjonale felleskomponentar vert det sagt at felles semantikk og metadata klart høyrer heime i beskrivinga av ein felles arkitektur for offentlig sektor. Rapporten slutfører ikkje analysane av korleis offentlig sektor sin felles arkitektur bør sjå ut, men seier at kjernen er ein distribuert ansvarsmodell med fleire medforvaltarar som kan ha ansvar for ein eller fleire delar. Det som bind arkitekturen saman, vil uansett vere eit sett av overordna organisatoriske forvaltningsstandardar. Det bør òg vurderast om ansvaret for ulike sentrale semantiske område som treng standardisering, skal plasserast meir tydeleg. Rapporten peiker gjennom dette på behovet for tydelegare avklaring kring informasjonsforvaltninga si rolle i den felles arkitekturen. Samstundes kjem det tydeleg fram at det er behov for identifisering av ulike ansvarsområder og kva roller/etatar som skal forvalte desse.

Tiltak 6: Tydeliggjere samanhengen mellom informasjonsforvaltning, verksemdarkitektur og forvaltninga sin felles arkitektur

⁸⁴ Sjå: <http://www.regjeringen.no/pages/36081111/BRREG.pdf>

Som nemnd har det vore arbeidd med temaet informasjonsforvaltning i mange år, og mest truleg har dei tiltaka vi tek opp her vore fremja tidlegare. Dei siste åra har dei likevel ikkje vore framme.

Ein måte å halde ved lag og samstundes spreie den kunnskapen arbeidet med informasjonsforvaltning gir oss, er å etablere og forvalte ein rettleiar i *god informasjonsforvaltning*.

Tiltak 7: *Lage rettleiar i god informasjonsforvaltning; kva er det, kva for nytte har det og konkrete råd om korleis etatane kan arbeide for å betre informasjonsforvaltninga.*

I kapittel 4.1 seier vi litt om SSB sitt arbeid for å betre kvaliteten på registra dei tek imot data frå. Vi meiner det kan vere mykje å lære av dette for alle som forvaltar data i offentleg sektor.

Tiltak 8: *Vurdere å gjere SSB sitt arbeid for å betre datakvaliteten i registra til modell for arbeid med å betre datakvaliteten i heile offentleg sektor.*

Ein viktig del av målbiletet for god informasjonsforvaltning er å dokumentere og gjere tilgjengeleg oversikt over kva data etatane har. Treng vi ein liknande regel for å sikre innsyn og oversikt i dataa offentleg sektor forvaltar, som vi har for dei *dokumenta* den sender og tek i mot gjennom kravet til offentleg postjournal?⁸⁵

I dag gir den offentlege postjournalen berre oversikt over ein liten brøkdelen av den samla informasjonen som finst i forvaltninga, sidan stadig meir finst i register, databasar og sakshandsamingssystem, samanlikna med då offentleglova vart vedteken i 1970. Innsynsretten i personopplysningsloven gir omfattande rettar, men i praksis er det nesten ingen som nyttar dei. Sjølv om ein har rett til å sjå informasjon, må ein også ha verktøy for å nytte retten. Postjournalen gjer det mogleg å nytte retten til innsyn i dokument etatane sender og tek i mot, men det finst ikkje noko liknande for innsyn i data.

Tiltak 9: *Greie ut om offentleglova bør endrast for å heimle krav om ein oversikt tilsvarende offentleg postjournal, for data etatane forvaltar.*

6.1 Oppsummering

Over har vi sett at det frå mange hald, i ulike samanhengar, er uttrykt ein del behov knytt til informasjonsforvaltning som liknar på kvarandre. Ein «felles

⁸⁵ Då Stortinget vedtok offentleglova i 1970 trossa dei anbefalinga frå regjeringa og slo fast at ein rett til innsyn i saksbehandlinga i forvaltninga ikkje kunne fungere utan at ein samstundes fekk tilgang til ein postjournal som viste kva ein kunne be om innsyn i: «*Det synes prinsipielt lite tilfredsstillende å innføre et offentlighetsprinsipp, uten samtidig å gi dem som har rettigheter etter dette, rimelige muligheter til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker.*» Innst. O. XIV (1969-70) s. 11, sitert etter NOU 2003:30 «Ny offentlighetslov», kap. 8.4.5. Sjå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouet/2003/nou-2003-30/9.html?id=382963>

strukturert måte» å beskrive data på er eit klart behov. Vidare er det ønske knytt til publisering av slike beskrivingar. Dette kan løysast i form av standardar. Nokre slike er allereie på plass, men det er uttrykt behov for fleire. Det kan òg vere behov for felles verktøy og løysingar i ei eller anna form. Overordna er det behov for å plassere informasjonsforvaltning i fellesarkitekturen for offentleg sektor.

Det er mange andre tiltak som kan vurderast, sjølv om dei ikkje er nemnde her eller fremja tidlegare. Døme på dette kan vere pålegg om å prioritere informasjonsforvaltning i digitaliseringsrundskrivet, økonomiske verkemiddel gjennom stønadsordningar og pedagogiske verkemiddel som opplæring og rådgiving. Difi vil arbeide vidare med temaet og invitere til involvering frå verksemder i offentleg sektor for å finne fram til, beskrive og prioritere tiltak. Gjennom brei deltaking aukar sjansen for å finne tiltak vi vil lukkast med å gjennomføre, og som har stor effekt.

7 Konklusjon

Informasjonsforvaltning er viktig for å utnytte det som er ein av offentleg sektors aller viktigaste ressursar; informasjonen vi forvaltar. God informasjonsforvaltning kan gi reduserte kostnader til endringar, auka vidarebruk, betre kvalitet og betre informasjonssikkerheit. Det igjen gir effektar som rettssikkerheit, demokrati og deltaking, openheit, innsyn, kontroll, tillit, effektivisering og innovasjon. Då kan offentleg sektor òg lukkast i å gjere det enklare for folk, organisasjonar og næringsliv.

Vi har sett at det er en rekke indikasjonar på svakheiter ved offentlig sektor si informasjonsforvaltning samanlikna med vårt forslag til målbilete for god informasjonsforvaltning. Samstundes meiner vi at auka merksemd om informasjonssikkerheit, gjennomføringsevne og opne data er drivkrefter for ein koordinert innsats omkring informasjonsforvaltning i det offentlege. Om vi vel å ikkje gjere noko, er det ein fare for at det innan dei enkelte områda vert vald eigne tilnærmingar til informasjonsforvaltning både innan verksemdar og i sektorar. Utan naudsynt samordning og heilskapsforståing er faren stor for at ein mistar verdifulle synergjar.

Difi meiner offentlege verksemdar må auke merksemda om informasjon som ein viktig ressurs, og auke innsatsen innanfor informasjonsforvaltning. Sidan informasjonsforvaltning føreset systematisering i tråd med verksemda sine oppgåver og prosessar, vil dette og vere eit viktig ledd i arbeidet med å få på plass *verksemdsarkitektur* i offentleg sektor. Difi vil arbeide vidare med å identifisere og vurdere sentrale tiltak slik at offentleg sektor kan nå målbiletet for *god informasjonsforvaltning*. Vi vil invitere til brei involvering i det vidare arbeidet, slik at vi saman kan finne fram til tiltak som vi kan lukkast med, og som har stor effekt.

8 Litteratur

- «Altut - fordi demokrati er åpenhet», kronikk av Sverre Andreas Lunde-Danbolt i Aftenposten, 5. november 2009.
- «Arkitekturbeskrivelse for Sikker digital posttjeneste – versjon 1.0», Difi 2013
- «Den IT-baserte informasjonsinfrastrukturen i Norge - status og utfordringer», Administrasjonsdepartementet 1994
- «Digital Government - Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People», The digital government strategy,. Mai 2012
- Difi-rapport 2010:17 «Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor»
- Difi-rapport 2010:18 «Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgåver»
- Difi-rapport 2011:3 «Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter»
- Difi-rapport 2011:9 «Rapportering til besvær»
- Difi-rapport 2012:10 «Sikker digital post fra det offentlige - Vurdering av alternativer for realisering av sikker digital postboks i offentlig sektor».
- Difi-rapport 2012:15 «Styringssystem for informasjonssikkerhet - Erfaringer med og anbefalinger om standardene ISO 27001 og ISO 27002»
- «Kostnader er mer enn kjøpesum», kronikk av Peter Hidas i CW 30. april 2010.
- LOV 2006-05-19 nr. 16: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- Meld. St. 23 (2012-2013) «Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping»
- «Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet», desember 2012
- NOU 2012:14 «Rapport fra 22. juli-kommisjonen»
- NOU 2013:2 «Hindre for digital verdiskaping»
- «Oracle: The Business Case for Information Management», An Oracle Thought Leadership White Paper, December 2008
- «På nett med innbyggerne – Regjeringens digitaliseringsprogram», april 2012
- «Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor», Dokument nr. 3:12 (2007–2008)
- Rundskriv P-10/2012, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet
- Rundskriv P-4/2013 «Digitaliseringsrundskrivet 2013», Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet
- Rundskriv P5/2010, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet
- St. meld. nr. 12 (2003-2004) «Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning».
- St.meld. nr. 19 (2008-2009) «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap»

Statskonsult-notat 2003:11 «Datautveksling i offentlig sektor - Innrapportering, gjenbruk og tilgjengelighet».

Statskonsult-rapport 1995:5 «IRF på norsk»

Statskonsult-rapport 1998:15 «Elektronisk datautveksling og innrapportering
«Undersøkelse av IT-styring i norsk forvaltning – en tilstandsrapport», Jansen, A. og Berg-Jacobsen, I, desember 2010.

«Utkast til nasjonal metadatastrategi», Difi 2011. Sjå:
<http://www.standard.difi.no/filearchive/nasjonal-strategi-for-metadata-1-0-utkast.pdf>

«- Vi har en stor jobb å gjøre», Computerworld, publisert 10. mai 2013. Sjå:
<http://www.idg.no/computerworld/article271691.ece>

Vedlegg 1 - USA – «An information Centric Approach»

Dette vedlegget syner korleis ein i USA har satt *informasjonen* i sentrum i arbeidet med å digitalisere forvaltninga.

I USA sin **Digitaliseringsstrategi**⁸⁶ fra mai 2012 er det første av fire prinsipp «**an information-centric approach**». Dei forklarar prinsippet og føremålet med det slik:

*The Federal Government must fundamentally shift how it thinks about digital information. Rather than thinking primarily about the final presentation – publishing web pages, mobile applications or brochures – an information-centric approach focuses on ensuring our data and content are accurate, available, and secure. We need to treat all content as data – turning any unstructured content into structured data – then ensure all structured data are associated with valid metadata. Providing this information through web APIs helps us architect for interoperability and openness, and makes data assets freely available for use within agencies, between agencies, in the private sector, or by citizens. This approach also supports device-agnostic security and privacy controls, as attributes can be applied directly to the data and monitored through metadata, enabling agencies to focus on securing the data and not the device.*⁸⁷

Då strategien blei lansert oppsummerte president Obama sin «Chief Information Officer», Steven VanRoekel, strategien på fylgjande vis:

*At its core, the strategy takes a coordinated, **information- and customer-centric approach** to changing how the government works and delivers services to the American people. **Designing for openness from the start** – making open data the default for government IT systems and embracing the use of web APIs – enables us to more easily deliver information and services through multiple channels, including mobile, and engage the public and America’s entrepreneurs as partners in building a better government.*⁸⁸ [våre uthevingar]

I mai i år kom president Obama med ein ny «executive order» der titlen er USA sin variant av digitalt førsteval: «Executive Order of May 9, 2013, *Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information*»

⁸⁶ «Digital Government - Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People», sjå: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>

⁸⁷ Sjå: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>

⁸⁸ «Roadmap for a Digital Government», blogg-innlegg av Steven VanRoekel, 23. mai 2012 - <http://www.whitehouse.gov/blog/2012/05/23/roadmap-digital-government>

Målet er å holde trykket opp på data som ein viktig ressurs, som må forvaltest og delast, mellom anna for å nå mål om auka interoperabilitet og informasjonssikkerhet, lågare kostnader og auka gjennomføringsevne:

«Information is a valuable national resource and a strategic asset to the Federal Government, its partners, and the public. In order to ensure that the Federal Government is taking full advantage of its information resources, executive departments and agencies (hereafter referred to as “agencies”) must manage information as an asset throughout its life cycle to promote openness and interoperability, and properly safeguard systems and information. Managing government information as an asset will increase operational efficiencies, reduce costs, improve services, support mission needs, safeguard personal information, and increase public access to valuable government information.»⁸⁹

Saman med den oppdatert føringa, kom det ein “Open Data Policy”. Ho gir meir detaljerte krav for korleis dei føderale myndigheitene skal gå fram for å «manage information as an asset». To av krava er knytt til å skapa oversikt over eigne data og publisera ho:⁹⁰

a. Create and maintain an enterprise data inventory

Agencies must update their inventory of agency information resources (as required by OMB Circular A-130) to include an enterprise data inventory, if it does not already exist, that accounts for datasets used in the agency’s information systems. The inventory will be built out over time, with the ultimate goal of including all agency datasets, to the extent practicable. The inventory will indicate, as appropriate, if the agency has determined that the individual datasets may be made publicly available (i.e., release is permitted by law, subject to all privacy, confidentiality, security, and other valid requirements) and whether they are currently available to the public. The Senior Agency Official for Records Management should be consulted on integration with the records management process. Agencies should use the Data Reference Model from the Federal Enterprise Architecture²⁵ to help create and maintain their inventory. Agencies must describe datasets within the inventory using the common core and extensible metadata (see part III, section 1.e).

b. Create and maintain a public data listing

Any datasets in the agency’s enterprise data inventory that can be made publicly available must be listed at [www.\[agency\].gov/data](http://www.[agency].gov/data) in a human- and machine-readable format that enables automatic aggregation by Data.gov and other services (known as “harvestable files”), to the

⁸⁹ Sjå: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government>

⁹⁰ Sjå: <http://project-open-data.github.io/policy-memo/#a-create-and-maintain-an-enterprise-data-inventory>

extent practicable. This should include datasets that can be made publicly available but have not yet been released. This public data listing should also include, to the extent permitted by law and existing terms and conditions, datasets that were produced through agency-funded grants, contracts, and cooperative agreements (excluding any data submitted primarily for the purpose of contract monitoring and administration), and, where feasible, be accompanied by standard citation information, preferably in the form of a persistent identifier. The public data listing will be built out over time, with the ultimate goal of including all agency datasets that can be made publicly available. See Project Open Data for best practices, tools, and schema to implement the public data listing and harvestable files.

Vedlegg 2 - Gjennomgang av planer og tiltak (1998-2012)

Dette vedlegget presenterer planer og tiltak knyttet til informasjonsforvaltning og elektronisk informasjonsutveksling i perioden 1998-2012

Planer, tiltak og status

I Statkonsults rapport om program for elektronisk datautveksling og innrapportering (PEDI)⁹¹ fra 1998 sies det bl.a. at det har vært lansert mange forsøk, initiativer og strategier for informasjonsinnhenting og datautveksling tidligere, med begrenset resultat – og med *mangelfull erfaringsopsamling* – som gjør at det fortsatt er vanskelig å si hva som skal til for å lykkes. En bakenforliggende årsak til det begrensede resultatet uttrykkes slik; «*deling av informasjon mellom offentlige etater krever samarbeid. Mange initiativer har strandet på at forutsetningene for et slikt samarbeid ikke har vært til stede [...] Tekniske løsninger alene kan ikke gjøre opp for manglende motivasjon for samarbeid mellom etatene*». Rapporten gir innspill til et felles program på områdene

- Innrapportering til det offentlige
- Datautveksling mellom virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer i det offentlige
- Felles strategier og tiltak for bedre utnyttelse av offentlig informasjon og data.

Hovedtyngden av tiltak er gruppert på følgende måte:

1. Sentrale tiltak når det gjelder politikktutforming, utredninger, håndtering av motstridende målsettinger, mv.
2. Mer teknologisk rettede tiltak knyttet til utvikling av nye anvendelser, piloter på nye typer løsninger, og initiativer som kan bidra til å fylle Forvaltningsnettets med innhold.
3. Initiativer overfor ulike sentrale offentlige registre med tanke på bedret datakvalitet, økt informasjonsutveksling, forenklet innrapportering, bedre utnyttelse av eksisterende informasjon, mv. Disse tiltakene må i følge sakens natur gjennomføres av dem som står ansvarlig for de ulike registrene.
4. Tiltak knyttet til regelverk, endrede rammebetingelser og spilleregler for informasjonsutveksling og innrapportering i det offentlige.
5. Løpende arbeid med evaluering (både av tidligere satsinger og av dette programmet), utforming av mål og indikatorer for utvikling, etc.

⁹¹ <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/rap98-15.pdf>

Et initiativ innenfor gruppe 4 er eRegel-prosjektet (beskrevet bl.a. i eNorge 2.0), og som vi har sett tidligere, skriver regjeringen.no i 2007 at de anser at prosjektet har oppnådd ønsket resultat.

eNorge 3.0 skriver at 15 tiltak er gjennomført siden eNorge 2.0, og 63 nye tiltak definert. Eksempler på tiltak er å prøve ut samordnet dataforvaltning i arbeidet med miljøinformasjon og stedfestet informasjon – prosjektet som senere realiseres som Norge digitalt og flere prosjekter knyttet til samhandling i Helsevesenet.

I E2005 er fortsatt arbeid med stedfestet informasjon et av tiltakene, sammen med fjerning av hinder for informasjonsutveksling, bl.a. i forhold til lovverk (eRegel-prosjektet). I tillegg skal det utarbeides en strategi og handlingsplan for å samordne innsats og bruk av IT i offentlig sektor. Et annet mål er forenklet innrapportering fra næringslivet ved bruk av elektronisk innrapportering. Dette er et mål som realiseres via Altinn.

Strategi for IKT i offentlig sektor 2003-2005 sier at det har tatt lang tid og vært vanskelig å etablere enhetlige løsninger for innrapportering og samspill på tvers av statlige etater. Innsatsområder som ble skissert i AADs handlingsplan (PEDI) på slutten av 1990-tallet er fortsatt relevante og beskriver sentrale utfordringer. Det er ennå behov for bedre løsninger for innrapportering fra næringslivet og gjenbruk av offentlig informasjon både for intern effektivisering og for tjenesteproduksjon. Altinn og KOSTRA nevnes som eksempler på samordnede løsninger for rapportering. Strategien foreslår følgende tiltak:

1. *Elektronisk innrapportering*, bl.a. samordne innrapporteringsrutiner, f.eks. innrapporteringstidspunkter og arbeidsprosesser og eliminere innrapportering av opplysninger som ikke blir brukt eller som kan hentes andre steder.
2. *Gjenbruk*, bl.a. ved å samordne begrepsbruk, arbeidsrutiner og IKT-løsninger, etablere et råd med eksperter (for ulike fagområder) som kan komme med uavhengige synspunkter på hvordan konkrete begreper og arbeidsrutiner bør samordnes og etablere kriterier for datakvalitet, beskrive vedlikeholdsrutiner og utpeke ansvarlige for innsamling, vedlikehold og tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon.
3. *Tilgjengeliggjøring*, bl.a. ved standardisering av måter å representere, presentere og utveksle informasjon på, vurdere å utvide Oppgaveregisteret med metadata om opplysninger som er relevante for utvikling av elektroniske tjenester og gjenbruk, men som ikke inngår i lovhjemlet innrapportering, og etablere prinsipper for prising av offentlig informasjon til publikum, næringsliv og forvaltning med sikte på å stimulere til samordning, gjenbruk og næringsutvikling.
4. *Etablere en sekretariatsfunksjon for IKT-standardisering i det offentlige* for å gjennomgå aktuelle behov for standardisering og krav til grensesnitt, både i forhold til utveksling av data og for å sikre kompatibilitet mellom ulike IKT-løsninger som benyttes.

Noen av disse punktene arbeides det med i dag, for eksempel i EDAG-prosjektet (1), standarder i referansekatalogen og Semantikkregisteret for elektronisk samhandling (3) og Difi er opprettet for bl.a. å fylle rollen i (4).

E2009 har bl.a. som mål at

- I løpet av 2009 skal minst 75 prosent av offentlige virksomheter oppgi og kunne dokumentere at digitaliseringsprosjekter har bidratt til omlegging og forenkling av arbeidsrutiner.
- I løpet av 2009 skal samlet oppgavebyrde for næringslivet knyttet til innrapportering være redusert med 300 årsverk sammenlignet med 2004.

Vi er usikre på om disse målene er oppfylt, ev. om det er gjort noe arbeid for å undersøke dette.

Noen tiltak definert i E2009:

- *Bedre elektronisk samhandling ved økt interoperabilitet*
Det skal satses mer på samordning og viderebruk av tekniske løsninger, begreper og definisjoner av stor betydning for elektronisk samhandling i og med offentlig sektor. Arbeidet vil omfatte flere og delvis parallelle aktiviteter, inkl. etablering av en standardiseringsfunksjon for offentlig sektor basert på samvirke mellom aktuelle virksomheter. Viktige begreper og metadata må avklares og samordnes, og bedre kunnskapsdeling og informasjonsspredning er nødvendig.
Tidsfrist: 31.12.2006
- *Bedre grunndata på personområdet*
Fremtidig folkeregister skal i større grad enn i dag være statens sentrale register med identifikatorer og nøkkelinformasjon om den enkelte innbygger. Arbeidet vil bl.a. omfatte avklaring av registerinnhold og forvaltningsprinsipper, juridiske utfordringer og administrative og økonomiske konsekvenser. Arbeidet samkjøres med revisjon av Lov om folkeregistrering, med aktuelle forskrifter.
Tidsfrist: Fremdriftsplan for utredningsarbeidet vil foreligge høsten 2005.
- *Gevinstrealisering i offentlige IT-prosjekter*
Det skal utarbeides beste praksis- veiledere, som viser frem eksempler på suksessfulle IT- prosjekter i ulike deler av den offentlige forvaltning. Eksempelene skal videre dokumentere hvordan disse løsningene er blitt integrert i organisasjonene, samt hvilke gevinster/forventede effekter som er oppnådd.
Tidsfrist: 31.12.2005
Vi har ikke klart å bringe på det rene om en slik dokumentasjon av gevinstrealiseringen ble laget.
- *Veileder for måling og rapportering av gevinster*
Det skal utvikles beste praksis for målrettet gevinstrealisering i offentlige virksomheter gjennom bedret oppfølging av ressursbruk i IT-investeringer og større kontroll med at de forventede effekter av satsningene realiseres. God måling av utviklingen forutsetter at det etableres treffende indikatorer og stabile og forutsigbare ordninger for jevnlig rapportering. Dette vil

synliggjøre fremdrift og avdekke forbedringsområder.

Tidsfrist: 01.07.2006

Vi har ikke klart å bringe på det rene om en slik veileder ble ferdigstilt.

Når det gjelder status for tiltakene, har Standardiseringsrådet en rolle som standardiseringsfunksjon for offentlig sektor, i samspill med standardiseringssekretariatet i Difi. Når det gjelder avklaring og samordning av viktige begreper og metadata, er foreløpig lite gjort (men det foregår noe samordningsarbeid, bl.a. i regi av Samarbeidsforum for Enhetsregisteret). I Difis forslag til nasjonal metadatastrategi foreslås imidlertid tiltak for å støtte beskrivelse og samordning av begreper/metadata. To av disse tiltakene har nå materialisert seg som standarder; standard for begrepsbeskrivelser⁹² og standard for begrepskoordinering⁹³. For grunndata på personområdet, forventes det at moderniseringen av Det sentral folkeregisteret, som nå er påbegynt, vil ivareta kravene i det foreslåtte tiltaket.

Stortingsmelding 17 (2006-2007) lister også flere tiltak som bl.a. skal bidra til informasjonsutveksling og gjenbruk av informasjon, for eksempel:

- *Etablere en overordnet IKT-arkitektur for offentlig sektor* med tilhørende strategi, målbilde og retningslinjer. Sektorenes og virksomhetenes IKT-strategier og store offentlige IKT-prosjekter, skal bygge på og understøtte disse.
- *Utarbeiding av en referansekatalog over forvaltningsstandarder.* Referansekatalogen skal gi offentlige virksomheter, leverandører og andre interesserte en oversikt over anbefalte og obligatoriske forvaltningsstandarder med relevans for IKT-løsninger i det offentlige.
- *Samarbeid med store IKT-prosjekt om felleskomponenter.* I store nye IKT-prosjekter i staten skal prosjektet vurdere om de kan bruke felles IKT-komponenter, eller om prosjektet kan ha eller utvikle komponenter som kan stilles til rådighet for fellesskapet.
- *Vurdere oppbygging av et fornyet folkeregister.*

Difi har i etterkant hatt ansvar for prosjekter som har definert en overordnet IKT-arkitektur for offentlig sektor, og i tillegg utarbeidet en rapport der nasjonale felleskomponenter er definert. Difi har også ansvaret for referansekatalogen over forvaltningsstandarder.

Rapport 3:12 fra Riksrevisjonen har undersøkt hvordan forvaltningens ulike mål/tiltak innenfor informasjonsutveksling og gjenbruk er oppfylt. De konkluderer med at mål for sentrale sektorovergripende tiltak ikke er nådd (flere av disse, som felles arkitektur og elektronisk identifisering har imidlertid

⁹² <http://www.standard.difi.no/filearchive/2012-05-13-mal-begrepsbeskrivelser-1-0.pdf>

⁹³ <http://www.standard.difi.no/filearchive/standard-for-begrepskoordinering-2013-02-13.pdf>

kommet på plass i ettertid), men at mange virksomheter har kommet langt når det gjelder å gjenbruke offentlige registre og informasjon, og at de har etablert effektive og brukervennlige tjenester på bakgrunn av dette. Mange elektroniske tjenester er imidlertid ikke utnyttet godt nok, og undersøkelsen viser at tjenestene også kan utvikles videre for å ta ut ytterligere gevinstpotensial. Mange offentlige virksomheter mangler kunnskap om mulighetene som IKT gir, hvilke opplysninger som er samlet inn, og egenskaper ved disse datakildene. Dette begrenser effektiv utveksling av elektronisk informasjon i forvaltningen.

I rapporten «Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor»⁹⁴ listes de fem felleskomponentene (Folkeregisteret, Enhetsregisteret, matrikkelen, Altinn og felles infrastruktur for eID) og ulike styringsprinsipper defineres. Et av prinsippene som er spesielt relevant i forhold til det som tidligere er sagt om tverrsektorielt arbeids svake forankring både i departementene og virksomhetene, er prinsipp 5:

Departement og underliggende virksomheter som forvalter nasjonale felleskomponenter har et tverrsektorielt helhetsansvar for at disse utvikles og er tilgjengelig på en best mulig måte for offentlig sektor samlet.

I Jansen og Berg-Jacobsens tilstandsrapport for IT-styring i norsk forvaltning (2010)⁹⁵ sies det at det fortsatt er lagt lite vekt på tverrgående samhandling i forvaltningen. Det finnes få konkrete tiltak som skal stimulere til dette. IT-styringen er også i all hovedsak integrert i etatsstyringen slik at det langsiktige, tverrsektorielle IT-perspektivet forsvinner. Det blir sektorvis samordning som dominerer, men det finnes noen gode unntak, for eksempel Kartverket/Norge digitalt. Få statlige etater oppfatter kommunikasjon med kommunal sektor som viktig, mens kommunene oppfatter dette som en sentral premis for deres IKT-utvikling.

Riksrevisjonen rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011⁹⁶, tar også opp samhandling. Den sier: « Velfungerende ikt-løsninger er en betingelse for å kunne bedre samhandlingen mellom de ulike aktørene i forvaltningen, og for å sikre kvaliteten i offentlig saksbehandling. Det rapporteres om at det pågår oppgradering og modernisering av ulikesystemer, men at det vil ta flere år før dette arbeidet blir ferdigstilt og får effekt. I påvente av økt funksjonalitet er det i flere tilfeller etablert manuelle og ressurskrevende kontroller for å kompensere for svakhetene. Det stilles imidlertid spørsmål ved om kvaliteten i de kompensierende kontrollene er gode nok til å redusere omfanget av feil og mangler i tilstrekkelig grad. Riksrevisjonen mener derfor det er viktig at departementene og virksomhetene utviser større gjennomføringsevne og påser at de ulike fornyelsesprosjektene har tilfredsstillende framdrift. Dette for å sikre at systemene blir satt i produksjon

⁹⁴ <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-pdf-pdf>

⁹⁵ Jansen, A. og Berg-Jacobsen, I. (2010): Undersøkelse av IT-styring i norsk forvaltning – en tilstandsrapport, desember 2010. Universitetet i Oslo, Avdeling for forvaltningsinformatikk

⁹⁶ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2012-2013/Dokument_1/Hele.pdf

innen fastsatte frister og at forventede effektiviserings- og samordningsgevinster kan realiseres.»

Hindringer for å få til bedre utnyttelse/mer utveksling av informasjon

Lover og regelverk nevnes flere steder som et hinder (for eksempel eNorge 2.0, E2005).

Regjeringens igangsatte derfor eRegelprosjektet i begynnelsen av 1999. Målet var at elektronisk kommunikasjon skulle bli like akseptert, tillitsvekkende og ha samme juridiske holdbarhet som tradisjonell skriftlig kommunikasjon. Prosjektet arbeidet med å få fjernet rettslige hindringer for elektronisk kommunikasjon i lover, forskrifter og instruksjoner, og bidro til en «opprydding» som bl.a. resulterte i at man gjorde endringer i 39 lover og om lag 20 forskrifter.

Regjeringen.no sier i 2007 at «eRegelprosjektet har oppnådd ønsket resultat.» Dette kommer bl.a. frem i rapporten «Elektronisk forretningsdrift – hindringer og tiltak» (desember 2002) fra Agderforskning. I rapporten står at den største «rettslige hindringen» per i dag er manglende kjennskap til endringer i lov- og regelverk knyttet til elektronisk forretningsdrift, deriblant hvorvidt regelverket åpner for elektronisk kommunikasjon eller ikke. Departementet har også bemerket seg at man ved regelutforming i dag tar høyde for elektronisk kommunikasjon. Dette gjelder særlig innenfor mange av de lovområder som var unntatt i eRegelprosjektet⁹⁷

En annen hindring som nevnes bl.a. i Riksrevisjonens dokument 3:12 (2007-2008)⁹⁸, er mangelen på en felles infrastruktur for elektronisk ID (eID) og elektronisk signatur. Fraværet av denne løsningen blir trukket fram som en årsak til at tjenesteutvikling blir forsinket og at det påløper ekstra kostnader for offentlige virksomheter som hadde basert seg på at en eID på høyeste sikkerhetsnivå skulle etableres. Denne hindringen er nå redusert i og med at Difis etablering av Id-porten i stor grad har løst problemstillingen med autentisering av privatpersoner innenfor offentlige tjenester. Muligheten til signering mangler imidlertid fortsatt. For å få til elektronisk samhandling, er det sannsynligvis også behov for autentisering og signering av/for ansatte i forvaltningen, samt «virksomhets sertifikater», for å signere og kryptere informasjon mellom virksomhetene.

Riksrevisjonen tar også opp flere hindringer. De har gjennomført en undersøkelse som viser at det er en betydelig andel virksomheter som både selv sitter på opplysninger, og som kjenner til opplysninger som andre virksomheter sitter på, som i dag ikke utveksles. I tillegg er det en betydelig andel

⁹⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dep/ansvarsomraader/VideRe-prosjektet.html?id=439402>

⁹⁸ Dokument nr 3:12 (2007-2008) Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor.

virksomheter som heller ikke har gjort datadefinisjoner for egne datakilder tilgjengelige. De sier dette viser at det fremdeles er et betydeligpotensial for bedre utnyttelse av elektroniske opplysninger som er samlet inn av det offentlige. Riksrevisjonen sier videre at hindringene er av ulike natur, både

- Økonomi
- Tekniske/IKT-problemer
- Definisjoner (manglende dokumentasjon, samordning....)
- Lover og regler
- Organisasjon

Rapporten nevner manglende markedsføring av IKT-løsninger som et problem. I tillegg er mangel på datadefinisjoner og dårlig datakvalitet et hinder for gjenbruk av informasjon. Manglende kunnskap om IKT i departementene og virksomhetene blir også nevnt. En tredjedel av virksomhetene mente at de ikke hadde riktig kompetanse til å se/benytte seg av de muligheter IKT gir.

Det er forskjeller mellom departementene og virksomhetene mht. hvordan hindringene oppfattes, og generelt oppfatter virksomhetene hindringene som presenteres i undersøkelsen, som mer betydelige enn departementene. Riksrevisjonen sier at det kan reises spørsmål ved departementenes forståelse av hva som er til hinder for elektronisk informasjonsutveksling. Departementene legger i liten grad til rette for elektronisk informasjonsutveksling, bl.a. er det vanskelig å få finansiert tverrgående tiltak. For både virksomheter og departementer gjelder det at gjenbruk og utveksling av informasjon synes svakt forankret.

Strategi for IKT i offentlig sektor 2003-2005 lister forskjeller i kultur, tradisjon og infrastruktur som de hyppigst nevnte hindringene. Erfaringene tilsier at hovedutfordringene er av organisatorisk mer enn teknologisk karakter.

Forutsetninger for utveksling av informasjon

Riksrevisjonen sier i sin rapport at markedsføring av IT-løsninger er viktig for å sikre utbredelse og bruk. Analysene i rapporten viser også at de virksomhetene som har gjennomført samordningstiltak de siste årene, i større grad enn andre har følgende kjennetegn:

- De har selv gjort informasjon tilgjengelig for elektronisk utveksling
- De vet om konkret informasjon hos andre virksomheter som deres virksomhet kan utnytte
- De har selv elektronisk informasjon som burde være tilgjengelig for andre virksomheter

Difis rapport 2010:1899 ser på forutsetningene for å få til god samordning. Innledningsvis pekes det på viktigheten av at samordningsprosjektet gir nytte

⁹⁹ Difi, 2010: Difi, 2010, Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgåver. Rapport 2010:18

for alle deltakerne, og at deltakerne har tillit til og respekt for de ulike rollene som inngår i samarbeidet. Prosjektet samler erfaringene under fem overskrifter:

1. Forankring av mål og planer
2. Klar organisering
3. Etablering av god styring på alle nivåer
4. Gode finansieringsmodeller er en utfordring
5. Er relasjoner avgjørende?

Når det gjelder *forankring*, pekes det på følgende punkter; 1) prosjektet må ha basis i et erkjent felles behov hos deltakerne, 2) god politisk forankring gir arbeidet nødvendig legitimitet og gjennomføringskraft, 3) ledelsen bør være med i samordnings-/styringsfora for å sikre prosjektet prioritet/forutsigbare rammer og 4) det er viktig med involvering av og god forankring i fagmiljøene.

For *organisering* gjelder det å ha klare forhold når det gjelder ansvar og avgjørelser, og ha en motor i samarbeidet (sekretariat, programkontor, en stor bruker ...).

God styring krever 1) en klart definert og akseptert styringsmodell (klare ansvarsforhold), 2) at departementet bidrar for å sikre en profesjonell styring og 3) at det etableres tiltak som stimulerer til å skape resultat på tvers av sektorer. I tillegg er det viktig med åpne og aksepterte mekanismer for konfliktløsning, kvalitetssikring og gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler.

Tre forhold er spesielt viktige når det gjelder å etablere *gode finansieringsmodeller*; 1) avklare forholdet mellom samfinansiering av felles løsninger og forholdet til sektorvise kostnader og gevinster, 2) synliggjøre gjensidig nytteverdi og forpliktelser og 3) forholde seg til utfordringene som oppstår ved at gevinstene og kostnadene er ulikt fordelt mellom sektorene.

Gode relasjoner forutsetter tillit, at partene investerer i samarbeidet og at de aksepterer at samordning tar tid.

Rapporten sier også at Difi vil vurdere å skape møteplasser for konkret erfaringsutveksling, for eksempel ved å arrangere seminarer eller bistå som diskusjonspartner ved etablering og gjennomføring av tverrgående prosjekter. Det kan også være aktuelt for Difi å etablere en erfaringsdatabase med oversikt over eksisterende prosjekt/forvaltningssamarbeid og ulike typer dokumentasjon som kan spre erfaringer og beste praksis.

Erfaringene fra dette prosjektet er brukt i arbeidet med Difi-rapport 2010:17 «Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor».

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Informasjonsforvaltning i offentlig sektor
DIFI rapportnummer:	2013:10
Forfattar(ar):	Anne Gro Hustoft, Steinar Skagemo, Øystein Åsnes
Prosjektnummer:	500909
Prosjektnamn:	Informasjonsforvaltning i offentlig sektor
Prosjektleder:	Jens Aabol
Prosjektansvarleg avdeling:	DIG/SAR
Oppdragsgivar(ar):	Difi - DIG/SAR
<p>Resymé/omtale: Informasjon er ein av dei viktigaste ressursane i offentlig sektor. Handsaminga av informasjon har verknad både på rettstryggleik, personvern, effektivitet og verdiskaping, og det er viktig at vi forvaltar denne ressursen på ein god måte.</p> <p>Rapporten tek føre seg status i forvaltninga når det gjeld å utnytte informasjon som ressurs, og ser på om tida igjen er inne for ei samla vurdering av korleis vi best kan handsame og nytte informasjonen.</p> <p>Arbeidet med rapporten er første fase i eit større arbeid om informasjonsforvaltning. Målet i denne fasen er for det første å finne ut om det er eit gap mellom korleis informasjonsforvaltninga i offentlig sektor <i>bør</i> vere og korleis ho faktisk er. I rapporten legg vi fram eit forslag til målbilete for god informasjonsforvaltning. For det andre er målet å vurdere om det no er gode grunnar til å sette i gang tiltak frå sentralt hald. Konklusjonen er at det er på tide å prioritere arbeidet med informasjonsforvaltning.</p>	
Emneord: Digitalisering, informasjonsforvaltning, metadata, opne data, informasjonssikkerheit	
Sider til trykking:	62
Dato for utgiving:	14. oktober 2013
Utgivar:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no