

Notat 2003:4

Samordning av datadefinisjoner

Forslag til prosess ved samordning av datadefinisjoner

Forord

Samordning og gjenbruk av data er et prioritert område i regjeringens satsning på IKT. Denne rapporten presenterer noen grunnleggende forutsetninger for samordning, og beskriver prinsipper som er benyttet i vellykkede samordningsprosesser nasjonalt og internasjonalt. På denne bakgrunn gis det anbefalinger på hvordan prosessen for å samordne datadefinisjoner bør foregå

Notatet baseres på Statskonsults erfaringer som deltaker i nasjonale og internasjonale standardiseringsfora og på intervjuer med representanter fra seks store statlige etater.

Prosjektleder har vært Endre Grøtnes. Prosjektet vil takke alle deltakerne fra de seks etatene som har bidratt i intervjuene. Prosjektet vil også takke Hans-Fredrik Berg og Olaug Hana Nesheim i avdeling for informasjonsteknologi samt Maria Strøm i avdeling for omstilling og organisasjonsformer for konstruktive tilbakemeldinger i arbeidet. Prosjektansvarlig har vært avdelingsdirektør Guri Verne i avdeling for informasjonsteknologi.

Oslo, april 2003

Guri Verne
avdelingsdirektør

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og leseveiledning	3
2	Noen sentrale aktører og prosjekter	4
2.1	Oppgaveregisteret.....	4
2.2	AltInn-prosjektet	4
2.3	Samspillet om grunndata/Enhetsregisteret	4
2.4	KOSTRA	5
3	Erfaring fra standardisering.....	5
4	Forutsetninger for samordning	7
4.1	Omfanget av samordning av datadefinisjoner.....	7
4.2	Gevinstrealisering ved samordning	7
4.3	Elektronisk innrapportering og samordning.....	8
4.4	Samordning og kontroll.....	9
4.5	Samordning og finansiering	9
5	Oppsummering og vurdering av intervjuene.....	9
5.1	Dagens samarbeid og samordning.....	10
5.2	Regelverket.....	11
5.3	Skjemabelastning - mer enn innrapportering	11
5.4	Kjennskap til og bruk av Oppgaveregisteret	12
5.5	Ulik kvalitet , kontekst og målgrupper	12
5.6	Holdninger til samordning	13
5.7	Nyttevurderinger av samordning og elektronisk innrapportering	13
5.8	Finansiering av samordning	14
5.9	Teknologi og samordning.....	14
5.10	Annet	15
5.11	Mulige tiltak foreslått av etatene	16
6	Konklusjoner og mulige løsninger	16
6.1	Konklusjoner	16
6.2	Forslag til sammensetning av en gruppe for samordning av datadefinisjoner.....	18
6.3	Forslag til prosess for samordning av datadefinisjoner.....	19
7	Anbefalinger.....	20

1 Innledning og leseveiledning

Elektronisk innrapportering, gjenbruk og samordning av data er et satsningsområde for den nåværende regjering. Strategidokumenter som eNorge2005[1] og "Strategi for IKT i offentlig sektor[2]" fokuserer begge på betydningen av elektronisk innrapportering, gjenbruk av data mellom offentlige virksomheter og samordning av begrepsbruk og datadefinisjoner. Målsettingen er å forenkle innrapporteringen til det offentlige for næringslivet, og effektivisere offentlig sektor gjennom å legge til rette for en bedre utnyttelse av data som allerede finnes i offentlige registre.

Statskonsult har fått i oppdrag av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) å utrede ulike muligheter for en styrking av samordningen av begrepsbruk og datadefinisjoner i offentlig sektor. Prosjektet skal bidra til å oppnå målene om bedre organisering og effektiv oppgaveløsning (punkt 5.1) og forenklet innrapportering (punkt 5.3) i eNorge2005-planen.

Det politiske målet for prosjekter er å bidra til å redusere byrdene for næringslivet ved innrapportering til det offentlige. Det konkrete målet for prosjektet er å finne fram til og forberede samordnings- og koordineringsmekanismer slik at betydningen (semantikken) og kodingen (syntaksen) av innrapporterte data fra næringslivet blir felles for flest mulig etater. Med felles semantikk og syntaks, samt koordinering av innrapporteringsintervaller etc, på innrapporterte data kan det også være mulig med en større gjenbruk av data mellom ulike etater. Løsninger som presenteres vil i størst mulig grad bygge på eksisterende samarbeid og ordninger.

Prosjektet er blitt gjennomført i perioden desember 2002 til mars 2003. Det er blitt gjennomført 14 intervjuer i 6 ulike offentlige etater¹. Intervjuene, faglitteratur og tidligere dokumentasjon av området danner grunnlaget for den problemsforståelse som legges til grunn i utredningen og de forslag som framsettes.

Denne rapporten vil fokusere på prosessene for samordning av datadefinisjoner² på tvers av etats- og reguleringsområder og derigjennom muligheter for større gjenbruk av data. Vi forutsetter at leseren har kjennskap til Oppgaveregisteret, datautvekslingen som foregår rundt Enhetsregisteret, AltInn-prosjektet og arbeidet med skjemareduksjon generelt. Rapporten vil kort omtale noen av disse etatene og prosjektene i kapittel 2. For en bredere introduksjon og sammenfatning av området henviser vi til tidligere rapporter fra Statskonsult[4] og NHD[5].

Kapittel 3 vil presenter noen generelle synspunkter på hvordan samordnings-/standardiseringsarbeid erfaringsmessig bør gjennomføres. Erfaringene er hentet

¹ Etatene er Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Brønnøysundregistrene, Aetat, Rikstrykdeverket og Statistisk sentralbyrå.

² Med samordning av datadefinisjoner menes både samordning av begrepsbruk (semantikk) og teknisk samordning (syntaks).

fra pågående standardiseringsarbeid nasjonalt og internasjonalt. Kapittel 4 vil beskrive noen forutsetninger som er spesielt relevante for arbeidet med samordning av datadefinisjoner. I kapittel 5 vil hovedtrekkene fra intervjuene presenteres. Kapittel 6 inneholder konklusjoner og mulige løsninger mens kapittel 7 vil presentere våre anbefalinger.

2 Noen sentrale aktører og prosjekter

2.1 Oppgaveregisteret

Oppgaveregisteret i Brønnøysund, som ble opprettet i 1997, er et oversiktsregister over de rapporteringspliktene som staten pålegger næringslivet. Registerets formål er å sørge for effektiv samordning og utnyttelse av informasjonen som de statlige etatene samler inn fra næringslivet. I tillegg skal registeret til enhver tid inneholde en oppdatert oversikt over alle statlige oppgaveplikter, bidra med informasjon om disse, og om den samordning som finner sted. Mer informasjon finne på www.brreg.no.

2.2 AltInn-prosjektet

Skattedirektoratet (SKD), Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført flere store satsninger på elektronisk innrapportering. Et av de nyere sentrale initiativ for forbedret elektronisk innrapportering fra næringslivet er AltInn-prosjektet. AltInn betraktes som en strategisk satsing fra de tre etatenes side for modernisering, effektivisering og forenkling av innrapportering til det offentlige. AltInn blir en felles kanal for elektronisk innrapportering fra næringslivet til det offentlige. Målet er at det skal bli lettere å oppfylle lovbestemte skjemaplikter, samtidig som myndighetene skal få data med høy kvalitet til lavest mulig kostnad for begge parter. Det er et mål at alle offentlige etater skal bli i stand til å ta i mot skjemaer elektronisk, og at AltInn skal bli den foretrukne rapporteringskanalen.

I første omgang er AltInn et samarbeid mellom Brønnøysundregistrene, SKD og SSB. Det skal imidlertid være enkelt for andre etater å knytte seg til etter hvert. AltInn blir et felles knutepunkt for alle som velger å bruke løsningen for å fylle ut og ta i mot skjemaer. Men data fra den enkelte innsenderen blir bare sendt videre til den etaten som "eier" skjemaet. Mer informasjon finnes på www.altinn.no.

2.3 Samspillet om grunndata/Enhetsregisteret

Enhetsregister har oversikt over organisasjonsnummeret til alle registreringspliktige enheter i Norge. Enhetsregisteret har som hovedoppgave å samordne opplysninger om næringslivet og offentlige etater som finnes i ulike offentlige registre, og som er gjengangere på spørreskjemaer. I stedet for at hver

offentlige etat sender ut hvert sitt skjema til bedriftene, sørger Enhetsregisteret for at opplysningene samles på ett sted. Enhetsregisteret inneholder grunndata³ om enheter som har registreringsplikt i Arbeidsgiverregisteret, Merverdiavgiftsmantallet, Foretaksregisteret, SSBs bedriftsregister, Skattemanntallet for etterskuddspliktige eller fylkesmennes registre over stiftelser. Andre kan registrere seg frivillig i Enhetsregisteret.

De etatene som i dag deltar i samspillet rundt Enhetsregisteret er Brønnøysundregistrene, SKD og SSB.

NHD på vegne av regjeringen har også besluttet at alle offentlige etater skal bruke grunndata fra Enhetsregisteret og at data i tilknytning til elektronisk innrapportering fra næringslivet til det offentlige skal bygge Oppgaveregisterets database.

2.4 KOSTRA

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet, SSB og Kommunenes sentralforbund. KOSTRA prosjektet ble etablert i 1994.

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål. All rapportering fra kommunene til SSB skjer ved elektronisk datautveksling. For mer informasjon se <http://odin.dep.no/krd/norsk/kommune/kostra/>.

3 Erfaring fra standardisering

Nedenfor vil vi presentere en del erfaringer som Statskonsult har kommet fram til når det gjelder hvordan det er best å gå fram ved frivillig samordning, koordinering og standardisering⁴. Erfaringene baserer seg på prosessdokumenter fra IETF[10], W3C[10] og ISO/IEC JTC1[11], forskning på området ([7], [8] og [12]) og Statskonsults deltakelse i standardiseringsprosesser.

³ Med grunndata mener vi data og/eller registre med data som har særlig relevans for hele forvaltningen.

⁴ Vi vil kalle det en samordningsprosess i fortsettelsen, men det omfatter både samordning, koordinering og standardisering.

Hovedtrekkene i vellykkede samordningsprosesser har vært: Åpen og likeverdig deltakelse, klare og velforståtte mål, en klar konsensusbasert prosess, god forankring hos deltakerne, enkle og velformulerte spesifikasjoner (løsninger) som lar seg implementere raskt, frivillige løsninger som oppleves som nyttige for deltakerne, samt nok tid og ressurser til selve prosessen. Tradisjonen deltakerne har for å delta i og tilpasse seg samordning spiller også inn på sluttresultatet.

Enhver samordningsprosess bør ha et klart formål (hva de ønsker å oppnå), og formålet må være forstått og akseptert av deltakerne. Grunnene til at den enkelte etat/person/virksomhet deltar kan variere, nytten de kan ha av samarbeide kan også variere, men alle deltagerne bør kunne enes om hva de ønsker å oppnå.

Deltakerne bør oppleve at de har nytte av de løsningene som samordningen kommer fram til. Medfører samordningen nytte for samfunnet som en helhet og ikke for den enkelte deltakende virksomhet bør den enkelte deltaker kompenseres for å være villig til å delta. Dette følger teoriene rundt "public good" tjenester ([6] og [12]).

Standardisering krever frivillighet. Hvis løsningene er obligatoriske er det ikke lenger snakk om samordning, men om et pålegg. Prosessen for å komme fram til en løsning for samordning vil være forskjellig hvis den baseres på et pålegg istedenfor frivillighet. Interessen for å delta vil forandre seg, og særinteresser vil fremmes i større grad.

Alle som deltar må også ha like mye å si på sluttresultatet (en deltaker, en stemme). Det må ikke finnes et a-lag og et b-lag blant deltakerne. Hvis noen av deltakerne i for stor grad legger premissene for løsningene vil akseptene av sluttresultatet bli mindre hos de øvrige deltakerne. Hvis en aktør er svært førende bør det ofte benyttes andre mekanismer enn frivillig samordning. Sluttrapporten fra programmet for elektronisk innrapportering [4] peker også på viktigheten av at samordningsarbeidet ikke bare drives av de store statsetatene.

Et viktig punkt for at en samordningsprosess skal være vellykket er at resultatet blir implementert hos de berørte aktørene. Det er viktig at prosessen har god forankring hos de deltakende virksomhetene og at ledelsen i disse virksomhetene er villig til å implementere resultatet av samordningen. Det er derfor viktig at en samordningsprosess tar hensyn til de ulike forutsetningene (både teknisk og organisatorisk) hos deltakerne. Hvis løsningene er enkle å implementere for deltakerne vil de ofte gjøre dette. Løsninger som krever store investeringer eller endringer hos deltakerne har mindre forutsetninger for å lykkes. Erfaringer tilsier at løsningene som velges må ta hensyn til den infrastruktur som finnes og de investeringer som allerede er gjort på IT-området.

Konsensusbasert betyr ikke nødvendigvis enstemmighet. Prosessen som ligger til grunn for samordningen må være klar for alle deltakerne. Det betyr at det må finnes retningslinjer for hvordan arbeidet skal gjennomføres og godkjennes.

Hvordan samordningsprosesser gjennomføres varierer enormt. Det viktigste er at prosessen tilpasses deltakerne og at de er bekvemme med både hvordan arbeidet gjennomføres og hvordan beslutninger blir tatt. Ekstern finansiering av møtene og møteledelse/sekretariat er ofte en forutsetning for å få til en god prosess. Det er viktig at det ikke er forbundet kostnader til deltakelse i prosessen utover den tiden som medgår.

4 Forutsetninger for samordning

Dette kapitlet presenterer et utvalg av forutsetninger som har kommet fram i tidligere utredninger og rapporter ([3], [4], [5] og [7]). Dette er problemstillinger vi anser som spesielt viktig og som kan anses som forutsetninger for arbeidet med samordning av datadefinisjoner.

4.1 Omfanget av samordning av datadefinisjoner

Samordning av datadefinisjoner er et arbeide som må skje på tvers av etats- og områdegrensene. Arbeidet må ha som fokus å skape løsninger som er best mulig for samfunnet som helhet og ikke nødvendigvis best mulig for den enkelte etat. Samordning av datadefinisjoner vil først og fremst være en mulighet og er viktigst der det finnes eller skal etableres elektroniske innrapporteringsløsninger, eller utvekslingen av data mellom etater kan skje elektronisk.

Samordning av datadefinisjoner kan/bør omfatte følgende aktiviteter/områder:

- rydde opp i ulik begrepsbruk i etatene
- fjerne opplysninger som ikke blir brukt
- samordne innrapporteringstidspunkter mellom etater
- eventuelt gjøre endringer i regelverket som regulerer innrapporteringene

4.2 Gevinstrealisering ved samordning

Gevinstrealisering er behandlet i den nye IKT-strategien for offentlig sektor[2] og i rapporten om verdiskapning ved innføring av elektroniske tjenester i det offentlige utgitt av EU under det danske formannskapsperioden[3].

Gevinstene ved innføring av elektroniske innrapportering og utveksling av data kan i hovedsak tas ut på to måter.

1. Gjennom enklere og bedre tjenester for næringsliv og publikum.
2. Gjennom effektivisering av det offentlige mottaksapparatet. Effektiviseringen kan skje gjennom at flere brukere blir behandlet, eller at færre personer kan gjøre jobben, eller bedre datakvalitet.

Samordning av datadefinisjoner ved elektronisk innrapportering kan bidra på begge områdene, både gi næringslivet bedre forhold og effektivisere offentlig sektor gjennom større gjenbruk av data. En forenkling for næringsliv og publikum fører ikke automatisk til en effektivisering av offentlig sektor, og en effektivisering internt i offentlig sektor medfører ikke automatisk enklere og bedre tjenester til næringsliv og publikum. Det er viktig å være klar over at effektene av en bedre samordning og gjenbruk kan tas ut på flere måter.

Når det gjelder effektivisering internt i offentlig sektor ved innføring av elektroniske tjenester er det noen spesielle forhold å være klar over. Det ene er at for mange etater er ikke flere brukere noe positivt. Eksempler på dette er Trygdeetatene og Aetat hvor flere brukere vil si større utgifter. Dette er i motsetning til næringslivet hvor flere brukere/kunder medfører større inntekter. Effektivisering internt betyr i hovedsak færre ansatte. Hvorvidt dette er ønskelig i offentlig sektor er et politisk spørsmål og bør avklares før slike tiltak iverksettes.

I følge EU-rapporten om elektroniske tjenester[3] er det en forutsetning for vellykkede etablering av elektroniske løsninger, inkludert samordning, at etatene som deltar vet hvordan de skal ta ut gevinster.

4.3 Elektronisk innrapportering og samordning

Elektronisk innrapportering kan bidra både til å forenkle innrapporteringen for næringslivet og å utvikle elektroniske tjenester til næringsliv og borgerne. Samordning av datadefinisjoner er dermed ikke bare et virkemiddel for å forenkle innrapporteringen men gir også muligheter for å lage elektroniske tjenester på tvers av etats- og oppgaveområder. Samordning er mest hensiktsmessig ved elektronisk innrapportering.

Elektronisk innrapportering er en forutsetning for at samordning av datadefinisjoner og større gjenbruk av data skal få noen positive samfunnsøkonomiske effekter. Utveksling av papirinformasjon mellom ulike offentlige etater er ikke en effektiv måte å drive gjenbruk av data på og vil ofte føre til at etatene heller går til primærkilden (virksomhetene) enn å hente informasjonen fra en sekundærkilde (annen offentlig etat).

På mange områder er det allerede etablerte ordninger for elektronisk innrapportering. Der hvor det er en tett integrasjon mellom systemene som skal avgi dataene og det som skal innrapporteres, dvs. at innrapportering skjer hel eller halvautomatisk, er det mindre positive effekter å hente ut enn der det ikke er en integrasjon mellom avgiversystemene og det som skal innrapporteres, dvs. at dataene må hentes manuelt ut av systemene, settes sammen og sendes til det offentlige elektronisk. Der det ikke er en elektronisk innrapportering er det mest å hente ut ved samordning av datadefinisjoner og en overgang til elektronisk innrapportering. Grunnen til dette er at der det allerede finnes et fungerende system, må dette systemet endres for å tilpasses nye felles definisjoner. Dette er kostbart og kan medføre store utgifter både for berørte etater og for næringslivet. Næringslivet ønsker seg primært stabile forutsetninger og

betingelser i de elektroniske avgiverløsningene og ikke nødvendigvis et felles system.

Elektronisk innrapportering kan føre til bedre kvalitet på de innrapporterte dataen noe som gjør det lettere å utvikle elektroniske tjenester til brukerne.

4.4 Samordning og kontroll

Innrapportering til myndighetene er forbundet med et ønske om kontroll i forbindelse med etterlevelse av regler eller ved fordeling av goder. Et mindre datagrunnlag hos myndighetene vil dermed medføre mindre mulighet for kontroll. Samordning som leder til at den enkelte etat får færre eller mindre detaljerte opplysninger fra næringslivet vil dermed føre til at myndighetenes mulighet til å utøve detaljert kontroll reduseres. Samordning som ikke medfører mindre data til den enkelte etat, men kun større gjenbruk av data på tvers av etater vil ikke redusere den enkelte etats muligheter til å utøve kontroll. Hvordan og på hvilket detaljeringsnivå myndighetene ønsker å utføre sin kontroll vil dermed influere hvilken samordning av datadefinisjoner som kan gjøres.

4.5 Samordning og finansiering

Finansiering av samordningsprosesser er et ømtålig tema. Sentrale myndigheter vil som regel hevde at samordningsprosesser må betales av de berørte aktørene. Der hvor de berørte aktørene vil ha nytte av eller tjene på en slik samordning vil dette være et naturlig argument. Der hvor samordning derimot fører til økte utgifter for de berørte aktørene, enten gjennom behov for nye investeringer eller gjennom utgifter til samordningsprosessen, vil det ikke være like naturlig at aktørene selv betaler. Hvis samordningen fører til nytte for samfunnet som helhet vil det ofte kunne argumenteres med at samordningen bør finansieres fra sentralt hold.

For å få til effektive samordningsprosesser er det ofte nødvendig å bruke en del ressurser på dette arbeidet. Ordninger som gjør at deltakerne ikke taper på å være med på en samordning har større forutsetninger for å lykkes enn prosesser som fører til økte utgifter for deltakerne. Finansieringsformen bør vurderes i hvert enkelt tilfelle, men bør utformes slik at deltakerne ikke taper på å være med.

5 Oppsummering og vurdering av intervjuene

Nedenfor følger et utdrag av ulike synspunkter som kom fram gjennom intervjuene. Vi har forsøkt å dele opp og strukturere kommentarene, men flere av kommentarene passer i flere avsnitt, og noen kommentarer er svært like.

5.1 Dagens samarbeid og samordning

Fokus for samordning ligger i dag ofte i samarbeid mellom virksomheter på et gitt saks-/fagområde. I større virksomheter er det like viktig å koordinere og samordne internt i virksomheten som det er å koordinere og samordne eksternt. Ofte vil ulike avdelinger i samme etat gå ut å spørre brukerne om nesten det samme eller de samme opplysningene. Samarbeid på tvers av avdelinger er ofte ikke prioritert. Det gir ofte mer status å samarbeide med eksterne parter. Enkeltavdelinger har ofte kontakt med andre etater som de koordinerer seg mot. Ved en intern koordinering får de øvrige avdelingene i etaten også kjennskap til hva som skjer i de etatene som andre avdelinger samarbeider med og slik kan de også koordinere /samordne seg med disse etatene. Ved intern samordning kan virksomhetene dra nytte av samordning som skjer i konkrete prosjekter som involverer flere etater.

Kunnskap om samarbeid er ofte knyttet til noen få personer i virksomheten. Ofte er det kun noen få personer i etaten som har et fullstendig oversikt over hva som skjer av koordinering og samordning med andre etater. Dermed kan det iverksettes nye prosjekter etc, som ikke har kunnskap om hvilket samarbeid med øvrige etater som skjer og dermed starter på bar bakke uten å benytte resultater som allerede er framskaffet. Dette er et generelt problem på alle områder. Det å skaffe seg oversikt over hva som er gjort på et område tidligere er både et ressurs- og tidkrevende arbeid.

Samarbeidet skjer etter fagområder. Det er lettere å samordne innen eget fagområde, også med andre etater, enn det er å samordne med andre fagområder internt i etaten. Noen etater må samordne seg med søsterorganisasjoner fra andre land slik at de kan sammenlikne informasjon på tvers av landene.

Brukerne av offentlige systemer ønsker stabile løsninger og rammebetingelser. Brukerne av systemene ønsker ikke at det offentliges systemer skal endres hele tiden slik at de må endre sine systemer. Det er viktigere at regelverk, formater og rutiner er stabile enn at løsningen er topp moderne teknologisk sett.

Det er store variasjoner på hvor vant de ulike etatene er på å samordne sine data. Etatene som er med i samspillet rundt Enhetsregisteret er i større grad enn de øvrige vant til å samarbeide om datadefinisjoner og har kommet fram til ordninger som de aller fleste av deltakerne finner tilfredsstillende.

De ulike etatene viser også ulike holdninger når det gjelder vilje til å tilpasse seg til andre. Enkelte etater har liten lyst til å tilpasse sine systemer til andre etaters behov. Skal samordning skje må alle deltakende etater være likeverdige i prosessen, ingen etater må kunne tvinge sine løsninger på andre.

I dag er det for mange ulike initiativer og aktører på banen slik at etatene ikke får noen fullstendig oversikt. Det er et ønske om at arbeidet rundt gjenbruk og samordning av data framstår mer helhetlig. Helst med en ansvarlig enhet som

kan koordinere alt arbeidet på området. Per i dag er det minst 4⁵ ulike prosjekter på gang med utgangspunkt i NHD, uten at etatene kan skille klart mellom disse.

Det var ingen av etatene som pekte helt klart på områder hvor det burde iverksettes samordning. De fleste indikerte at samordning burde skje på områder hvor det allerede var iverksatt initiativer.

5.2 Regelverket

I rapporten "Skjemaveldet[5]" sies det at det nesten alltid vil være rom for etatenes egne tolkninger når det gjelder behov for opplysninger. I våre undersøkelser hevder de spurte at de har svært lite rom for egne vurderinger av hva de skal innhente av opplysninger. I tillegg til hva som er regulert i lover og forskrifter nasjonalt er mange etater bundet opp av internasjonale traktater og samarbeidsavtaler. For etatene oppleves det som de i liten grad kan styre hvilke opplysninger de samler inn.

Etatene føler at regelverket styrer deres innrapportering og for å få til en forenklet innrapportering må det skje forenklinger i regelverket. Dette stemmer overens med konklusjonene i "Skjemaveldet" rapporten. Flere spesialregler som i utgangspunktet skal hjelpe næringslivet fører til behov for mer innrapportering. Eksempler på dette er etableringen av differensiert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere over 62 år som medførte økt innrapportering fra næringslivet.

Ved innføring av nye regler har de berørte etatene som regel behov for å hente inn mer informasjon. Denne informasjonen er ofte meget detaljert og finnes ikke hos øvrige offentlige etater, eller den finnes ikke på en form eller i en sammenheng som etatene kan benytte seg av.

Standardiserte løsninger kan bli torpedert av regelendringer som krever en ny definisjon av dataene. Regelverket bestemmer i mange sammenhenger hva som skal innrapporteres. Har man standardisert med andre virksomheter vil en endring i ett regelverk føre til at andre også må tilpasse seg, eller at den oppnådde enigheten ikke leger er aktuell.

5.3 Skjemabelastning - mer enn innrapportering

Fra intervjuene og tidligere rapporter kommer det klart fram at skjemabelastningen for næringslivet er omfattet av mye mer enn de oppgavepliktene som er registrert i Oppgaveregisteret. I tillegg til disse oppgavepliktene kommer det innrapportering til fylker og kommuner, enkeltstående undersøkelser, frivillige skjemaer og skjemaplikter uten innlevering. Alt dette bidrar til den totale belastningen for næringslivet.

⁵ Det er uklart hva de intervjuede henviste til, men vi antar det dreier seg om dette forprosjektet, Orakelarbeidet, NHDs initiativ om samarbeid rundt lønns- og personaldata og et initiativ om kommersielt bruk av offentlige dataressurser.

De fleste etatene anser ikke at deres skjemaer utgjør en spesielt stor belastning for næringslivet. De tror heller ikke at det er mange skjemaer som kan fjernes eller reduseres betraktelig. Etatene får inn svært få tips/eksempler på innrapportering av de samme opplysningen til det offentlige fra næringslivet. Etatene anser at næringslivets opplevelse av offentlig innrapportering mer går på misnøye med det offentliges kontroll enn på at det er en stor grad av dobbeltrapportering.

Brønnøysund-registrene har en egen tipsside på Internett for urimelige skjemakrav. De har fått inn svært få relevante tips.

5.4 Kjennskap til og bruk av Oppgaveregisteret

Kjennskapen og bruken av Oppgaveregisteret varierer mellom etatene. Kjennskapen var størst hos de etatene som var med i AltInn-prosjektet. AltInn fører til større bevissthet om Oppgaveregisteret hos etatene. Oppgaveregisterets system er tilpasset AltInn og AltInn tvinger etatene som skal benytte systemet til å samarbeide.

Kjennskapen til Oppgaveregisteret i etatene er som regel knyttet til enkeltpersoner og ikke til etaten som en helhet. Etatene har ikke et opplegg for hvordan kontakten med Oppgaveregisteret skal være. Flere av de spurte mente at det måtte komme mer formaliserte retningslinjer for hvordan kontakten med Oppgaveregisteret skal skje. Kontakten med Oppgaveregisteret må i større grad formaliseres.

Det er for tungvint for etatene å sjekke ut i Oppgaveregisteret om informasjonen de etterspør finnes i andre registre. Det må lages enklere metoder slik at etatene kan finne ut hva som finnes i Oppgaveregisteret. Når nye skjemaer skal lages bør etatene selv sjekke ut i Oppgaveregisteret om det er noen felter de kan benytte. Det er lettere å gjøre endringer på forhånd, enn etter at skjemaene er laget. Oppgaveregisteret må komme tidligere på banen.

Det må være Oppgaveregisteret som tar kontakt med etatene om potensialet for samordning. Etatene selv har verken nok tid eller kjennskap til andre etater og Oppgaveregisteret sine systemer til selv å finne ut om andre har de dataene de etterspør.

5.5 Ulik kvalitet , kontekst og målgrupper

Det er ofte ulike målgrupper for de forskjellige innrapporteringene. Selv om to etater spør om det samme kan det hende at målgruppen for spørsmålene er ulike. Det er ikke nok at en etat spør om det samme som en annen etat. De må også spørre de samme virksomhetene om det samme før en kan snakke om en dobbeltrapportering. Dermed er det viktig at populasjonen også identifiseres ved innrapportering. Er ikke spørsmålene rettet tilden samme populasjonen er det ikke et grunnlag for en samordning.

Innrapporterte data er ofte kontekstavhengige, de skal brukes i en bestemt sammenheng/ til et bestemt formål. Ved en samordning og /eller gjenbruk må også konteksten for innsamlingene av dataene formidles. Noe data kan kun forstås i den konteksten de er samlet inn og vil gi et galt bilde hvis de blir brukt i en annen sammenheng. Samordning betyr dermed at man både får en felles forståelse av betydningen av informasjonene og en felles forståelse av i hvilke kontekster informasjonen må ses for å bli korrekt forstått og analysert.

5.6 Holdninger til samordning

Hvis ikke samordning av datadefinisjoner blir knyttet til et konkret prosjekt kan det lett bli en akademisk øvelse hvor deltakerne graver seg ned i spissfindige detaljer. Samordning må knyttes til konkrete prosjekter. Løsningene som det blir enighet om, må implementeres og tas i bruk i alle medvirkende enheter. Først når løsningen hjelper på et foreliggende problem vil den bli tatt i bruk.

Viljen til å delta i samordning er størst når etatene selv har noe å tjene på det. For å få god deltakelse og god forankring i etatene må resultatene av samordningen ha nytte for de deltakende etater. Enten gjennom bedre tjenester, økte budsjetter eller reelle innsparinger.

Det er ofte lite penger å få til samordning. Det er også vanskelig å frigjøre ressurser til denne typen arbeid. Det tar tid å komme fram til enighet og skape resultater. Det tar også en tid før løsningene kan implementeres i egen virksomhet.

Det forventes resultater for fort, og for store besparelser fra arbeidet. Resultatene fra samordning er ofte ikke lett å se, og resultatene fra samordningen kan vanskelig måles. Dette fører til irritasjon hos beslutningstakere og liten vilje til å satse store ressurser på dette området, siden det på kort sikt er lite konkrete resultater å vise til.

Både de med beslutningsmyndighet og mulighetene til å fordele ressurser og fagfolkene med kjennskap til problemstillingene må være med i arbeidet om samordning og standardisering. Det er viktig å få nok ressurser til arbeidet og nok forankring for resultatet av arbeidet.

5.7 Nytttevurderinger av samordning og elektronisk innrapportering

Flere etater stilte spørsmål ved om det er lønnsomt med elektroniske løsninger som skal dekke alle tilfeller. Det er blitt så mange spesialtilfeller at en løsning som skal dekke alt blir vanskelig. Flere hevdet at det ville være mer hensiktsmessig og lage enkle løsninger som dekker 80-90 prosent av tilfellene og la resten innrapporteres på andre måter. Løsninger som skal ivareta alle tilfeller blir ofte for komplekse og dermed går vinninga opp i spinninga.

Systemene er så tett integrert/henger så tett sammen at selv enkle endringer i systemene koster mye i form av tid og penger. Det blir dermed store kostnader i forbindelse med endringer av systemene.

For at samordningen skal bli vellykket må det kunne tas ut noen positive effekter fra den. Dette kan enten skje hos de deltakende aktørene eller ute i samfunnet. Skal effektene tas ut hos de som er med må de samtidig med samordningsarbeidet også fokusere på hvordan de ønsker å ta ut de positive effektene i egen organisasjon. Mange effektiviseringsforsøk renner ut i sanden fordi det ikke går klart fram hvordan de oppnådde effektiviseringene skal tas ut. Skal det skje gjennom færre ansatte, andre oppgaver, nytt arbeide eller på annen måte. Hvis effektene gjør det lettere for en tredjepart, så er det opp til tredjeparten å finne ut hvordan han/den skal ta ut gevinsten.

Flere etater mente at det var muligheter for å forbedre den elektroniske innrapporteringen av endringer. Første gangs innsendelse av et elektronisk skjema var ofte et fokusområde, men elektronisk innrapportering av senere endringer var ofte ikke så fokusert. Det burde være lik enkelt å sende inn endringer som det er å sende inn de opprinnelige dataene.

5.8 Finansiering av samordning

Etatene er opptatt av at de blir målt på sine primæroppgaver og at ressursene i hovedsak går med til å gjennomføre disse oppgavene. Samordning blir sett på som en sekundær oppgave. Etatene verken rapporteres på denne typen aktiviteter, eller belønnes for å iverksette samordningstiltak.

Skal samordning bli prioritert fra etatene må de enten bli målt direkte på dette, eller de må få andre insitamenter for å være med i samarbeid hvor de ofte ikke selv får gevinsten av arbeidet.

Etatene ønsker at det blir avsatt midler fra sentralt hold til å gjennomføre disse tiltakene. Endringer i eksisterende systemer som følge av krav om samordning kan være kostbare for den enkelte etat. Det bør tas hensyn til kostnadene for det offentlige ved krav om samordning fra næringslivet.

5.9 Teknologi og samordning

Samordning kan skje på mange nivåer: På et administrativt nivå hvor de berørte partene blir enige om felles definisjoner, på et regelverksnivå hvor regelverk harmoniseres og på et teknologisk nivå hvor løsninger implementeres slik at data kan utveksles mellom dem. Ved samordning av datadefinisjoner må ikke den faktiske tekniske implementeringen av disse definisjonene glemmes. Det er et stort arbeid å lage metadata og organisere sin informasjon i henhold til vedtatt nye definisjoner. Endres definisjonene ofte vil det bli et nærmest umulig arbeid. Endringer i eksisterende systemer kan ofte være formidable og det kan

være hensiktsmessig å vente med endringer til nye versjoner av systemet skal lages.

Metadata lanseres ofte som løsningen på alle problemer knyttet til gjenbruk og innrapportering av data. Intervjuene har vist at det ikke er en felles forståelse av hvordan metadata kan bidra til dette. Det er heller ikke en felles teknologisk forståelse av begrepet metadata. Ulike etater har ulike tekniske forutsetninger for å etablere metadata og de ønsker også å benytte metadata ulikt.

Folk blander ofte oppmerking av informasjon (tagging) med samordning av data. Samordning av data er mer enn å gi samme navn på likelydende informasjon. Skal data fra andre virksomheter benyttes i et produksjonssystem må det være helt klart hva den informasjonen/dataene betyr. Et eksempel: Et dokument/informasjonskilde hvor alle navn er merket opp med merkingen <navn> vil gi dem som søker alle navn i dokumentet. Dette er ikke nok til å identifisere vedkommende unikt. For dette trengs det mer informasjon. Merking av informasjon kan forklare oss hva informasjonen er, men det gir oss ofte ikke nok informasjon til å bruke det automatisk i det offentliges systemer uten videre bearbeiding.

Etablering av metadata kan også sementere utviklingen på et område og hindre nødvendig nyskaping. Merkingen av eksisterende data i henhold til en ny klassifisering, som etableringen av metadata vil være, er kostbar og har store muligheter for feilregistrering og feilgruppering. Det er kun gjennom bruk over lengre tid at en slik ny klassifisering vil kunne etablere seg i et eksisterende system.

5.10 Annet

Den enkelte etat kan ikke nyttiggjøre seg dataene i Oppgaveregisteret uten hjelp. Detaljnivået i Oppgaveregisteret er slik at etater som ønsker å forstå og bruke det på egenhånd lett vil få problemer. Ved søk på arbeidsgiver kommer det opp nærmere 100 ulike definisjoner som omhandler arbeidsgivere og arbeidsgiveravgift. Hvilken definisjon skal virksomheten da benytte? Ved søk på arbeidsgiveravgift fikk vi fram 78 forskjellige definisjoner. Ved søk på begrepet sysselsatte kom det fram over 150 ulike varianter av begrepet.

Samordning av så mange ulike varianter er tilnærmet umulig. Det sier seg selv at det her dreier seg om mange ulike ting det spørres om som dekker seg under betegnelsen sysselsatte.

Ved en samordning av begreper vil det da være en oppgave å se hvor mange av de ulike variantene som kan elimineres slik at vi får en felles, men mer generell, forståelse av begrepet. Ved en samordning av datadefinisjoner vil vi miste en del detaljer. Det betyr at statens kontrollgrunnlag eller grunnlaget for statistikker blir svekket.

5.11 Mulige tiltak foreslått av etatene

Forslagene i dette avsnittet har kommet fram i intervjuene.

Det bør etableres ordninger som skal ha ansvar for koordinering/samordning internt i etater.

Brønnøysund-registrene bør ha referansegrupper med de ulike brukerne av sine registre for å få bedre innspill til hvordan registrene skal utformes.

Alle grunndataregistre bør ha en referansegruppe/brukergruppe som kan ha innflytelse på hvordan tjenestene til registeret videreutvikles.

Det bør etableres statistikk/logger som viser hvor mye et register blir brukt av "andre". Det kan etableres kompensasjonsordninger for de registrene som blir brukt mye av andre for å dekke de utgiftene etaten har med å tilrettelegge registrene for andre.

Det kan lages innrapporteringsstrategier for en etat. Dette på samme måte som en etat lager informasjonsstrategier og IT-strategier.

Det må være Oppgaveregisteret som gir forslag til forenklinger. Oppgaveregisteret bør være med ved utviklingen av regelverk om innrapporteringsplikt. Oppgaveregisteret bør også være mer i forkant av utviklingen av skjemaer. Oppgaveregisteret kan opprette en hjelpeorganisasjon for etater som trenger det.

6 Konklusjoner og mulige løsninger

Kapitlet vil presentere våre konklusjoner og forslag til prosess og sammensetning av arbeidsgrupper for samordning av datadefinisjoner.

6.1 Konklusjoner

Samordning av datadefinisjoner bør skje i forbindelse med etablering av elektroniske innrapporteringsløsninger. Innrapporteringsløsningene bør integreres med de fagsystemer eller administrative systemer som skal avgi dataene. Dette innebærer at fagsystemene som benyttes hos næringslivet må lages slik at de automatisk eller halvautomatisk kan avgi de dataene som det offentlige etterspør. Slike løsninger er etablert i forbindelse med kommunenes innrapportering til KOSTRA. For prosjekter som AltInn er det også etablert samarbeid med leverandører, men det er ikke så formalisert som for KOSTRA

For å få til gode løsninger må fagsystemene legges til rette slik at de enkelt kan avgi den informasjonen som det offentlige etterspør. Skal dette skje på en effektiv måte må ikke endringene i regelverket skje så ofte eller med meget

korte tidsfrister. Dette er i overensstemmelse med ønsket om stabile rammebetingelser fra næringslivet. I KOSTRA har det blitt laget kravspesifikasjoner for avgivelse av data som de ulike fagsystemleverandørene har kunnet implementere. Det har dermed blitt en konkurranse om å ha et system som kan avgi KOSTRA-data automatisk.

Samordning av datadefinisjoner må også kombineres og ses i sammenheng med endringer i regelverk. Det kan skje en samordning av datadefinisjoner gjennom endring av regleverk. Dette krever en vilje til å se etater og oppgaveområder i sammenheng ved utarbeidelse av regelverk.

Ved samordning må det fokuseres på hvordan gevinstene skal tas ut i de ulike virksomhetene. I følge EU-rapporten om elektroniske tjenester[3] er det en forutsetning for vellykkete etablering av elektroniske løsninger at etatene som deltar vet hvordan de skal ta ut gevinster.

Dagens samordning skjer etter oppgaveområder og er knyttet til et fåtall registre. Det er også, sammenliknet med vanlig standardiseringsarbeid for eksempel innen ISO og W3C, en lukket prosess rundt denne samordningen. Den samordningen som skjer er mer basert på ad hoc prosesser og personlig initiativ enn den er basert på en helhetlig tenkning rundt samordning og samordningsprosesser. *Skal samordningen få en større effekt må deltakelsen åpnes opp og det må etableres et helhetlig prosess og regime rundt det.* Så langt har kommunal sektor i stor grad vært holdt utenfor arbeidet om samordning. Framover bør også kommunal sektor delta i arbeidet om samordning⁶. Det samme gjelder de som skal lage løsninger for elektronisk innrapportering. Samarbeide med leverandører av systemer som skal avgi data er også viktig. Dette er en erfaring fra KOSTRA-prosjektet.

Ved samordning må det også avklares hvem som skal ha ansvaret for å samle inn opplysningene. Når en etat gjør seg avhengig av at en annen etat samler inn opplysninger som de skal bruke, må de ha garantier for at dette blir gjort. Det bør avklares hvem som er eiere av grunndata og hvem som har ansvaret for at disse grunndataene har en slik kvalitet at de kan benyttes av den øvrige forvaltningen og næringslivet.

Flere etater må også inn i samordningen. Flere grunnleggende registre for andre offentlige etater som "Det sentrale folkeregisteret" og GAB-registeret⁷ deltar i dag i for liten grad i samordningsprosesser. Dette kan ha utspring i at de eksisterende prosessene ofte framstår som lukkede prosesser. Enhetsregisteret har et samspill som involverer store brukere og samarbeidspartnere. Folkeregisteret og GAB-registeret inneholder på lik linje som Enhetsregisteret

⁶ Det er mye felles informasjon rundt plan- og arealdata og andre reguleringssaker. I tillegg bør bruken av grunndataregistre som GAB, Folkeregisteret og Enhetsregisteret samordnes mellom alle offentlige virksomheter.

⁷ GAB er et nasjonalt register og informasjonssystem med data om landets Grunneiendommer, eiere, Adresser og Bygninger. GAB inneholder alle eiendommer med eiere og offentlig tildelte adresser i Norge.

offisielle ID-numre⁸ og bør også ha et samarbeid med sine brukere om hva som skal registreres og hvordan dataene best kan utnyttes.

Flere av etatene som ble intervjuet mente at arbeidet med samordning av datadefinisjoner framstod for lite enhetlig, og at det burde være et sentralt miljø som kunne drive arbeidet framover. Det var et ønske om færre enkeltinitiativer og heller én helhetlig tilnærming. Disse erfaringene stemmer også overens med konklusjonene i sluttrapporten fra programmet for elektronisk innrapportering [4]. Hele arbeidet med samordning av datadefinisjoner burde framstå helhetlig og det bør finnes én ansvarlig myndighet.

En gjennomgående problemstilling er finansiering av samordning. Ofte oppstår gevinstene helt andre steder enn hos dem som er med i samordningen. Det må finnes ordninger som kompenserer disse etatene for det merarbeidet de påføres. Det er ofte de etatene som skal avlevere data som får mest ekstraarbeid uten at de får noe igjen for dette.

Det er i dag ikke noe formalisert samarbeid med leverandørene av systemer som skal avgi data til det offentlige. Det kan være mye å hente på å få til et mer formalisert samarbeid hvor de som lager systemer som skal avlevere data blir tatt med når nye løsninger skal utarbeides, og at disse blir informert på en god måte og tidlig nok i prosessen slik at de kan implementere endringer og nye krav som kommer. Dette må skje på en upartisk og oversiktlig måte.

Intervjuene viser at for store etater er det mye å hente på en bedre samordning internt. Det kan etableres interne samordningsfora slik at etatene framstår helhetlig ovenfor sine brukere. Kontaktene med Oppgaveregisteret kan også bedres. Alle etater bør ha en formalisert kontakt med Oppgaveregisteret og denne kontakten bør være kjent hos alle ansatte som jobber med innsamling av data. Det kan være fornuftig om etatene laget samordningsstrategier for etaten på samme måte som de lager informasjonsstrategier eller IKT-strategier.

Samspillet rundt Enhetsregisteret dreier seg om grunndata, og ikke om data som samles inn med hovedformål å foreta beslutninger. Med en gang dataene som samles inn skal gå inn i en beslutningsprosess stilles det større krav til kvaliteten, detaljeringsgraden og hvor oppdaterte dataene er. Det er lettere å samordne data som er av generelle karakter og som skal benyttes til å lage statistikk, planlegge generelle tiltak eller er av forebyggende eller kontrollerende karakter. Data som er direkte avgjørende for den enkeltes rettigheter og plikter er ikke så velegnet for samordning.

6.2 Forslag til sammensetning av en gruppe for samordning av datadefinisjoner

Erfaringene så langt tyder på at de gruppene som til nå har sett på og prøvd å få til samordning av datadefinisjoner har vært for snevert satt sammen. I

⁸ Folkeregistret identifiserer personer, Enhetsregisteret identifiserer juridiske enheter og GAB identifiserer eiendommer og har offisiell skrivemåte for adresser.

tradisjonell standardisering er det vanlig at alle berørte aktører har en mulighet til å delta, og at det er en nøytral instans som leder og er sekretariat for standardiseringsprosessen. Hver samordningsprosess vil berøre ulike aktører, slik at det vil være naturlig å ha nye grupper for hver samordningsprosess. Ut i fra det ovenstående og prinsippene beskrevet i kapittel 3 vil en naturlig sammensetting av samordningsgrupper være som følgende:

- Berørte statlige skjemaetater
- Regelverksforvaltere på området
- Noen berørte parter hos næringsliv/publikum
- Noen berørte kommunale skjemaetater⁹
- Noen berørte leverandører
- Et nøytralt sekretariat og en nøytral leder

Det er umulig å få med alle berørte parter. For kommunal sektor, næringsliv og leverandører vil det være nødvendig å ha med et utvalg. Erfaringer tilsier at det er bedre med representanter fra enkeltvirksomheter enn fra bransje- eller interesseorganisasjoner. Dette er fordi representanter fra enkeltvirksomheter ofte har en mer detaljert kunnskap om problemstillingen og at deres interesse ofte kan være større fordi de kan bli direkte berørte av standardiseringen.

6.3 Forslag til prosess for samordning av datadefinisjoner

Det er viktig at prosessen for samordning av datadefinisjoner er og oppfattes som en åpen og likeverdig prosess. Alle berørte aktører må få kunne kommentere forslag og det må gis nok tid og ressurser til prosessen. Som nevnt tidligere er det ikke naturlig med en fast sammensatt gruppe, men en gruppe som settes sammen for hver samordningsprosess. Det må være mulig for flere aktører å ta initiativ til å få satt i gang en samordningsprosess. Som for øvrig standardiseringsarbeid bør de deltakende aktørene betale sine egne utgifter, mens sekretariat og ledelse blir finansiert av sentrale midler.

1. Noen, for eksempel et departement, en næringslivsorganisasjon eller en fagsystemleverandør, tar et initiativ for å få til samordning på et gitt område.
2. Et samordningssekretariat sammen med Oppgaveregisteret vurderer muligheten og behovet for samordning på det foreslåtte området. Resultatet er en anbefaling om å starte eller ikke å starte samordning på det foreslåtte området. Anbefalingen blir sent til en regelverksmyndighet på området.
3. En eller flere regelverksmyndigheter utformer et mandat og inviterer til deltakelse i en samordningsgruppe. Myndighetene kan også si nei til å starte arbeid på et område. Se forrige avsnitt for hvem som bør delta i et slikt arbeid. Et samordningssekretariat sammen med Oppgaveregisteret vil lede og drive arbeidet. Arbeidet drives og ledes etter anerkjente

⁹ For eksempel lokale plan- og bygningsetater og andre etater som gir tillatelser til næringslivet.

standardiseringsprinsipper, se kapittel 3. Gruppens ferdige arbeid gjøres tilgjengelig på nett.

4. Resultatet av arbeidet sendes på høring til alle berørte aktører. Etter høringsrunden vil den samme arbeidsgruppen bearbeide forslaget og lage et nytt forslag basert på hørings svarene. Det endelige forslaget sendes til den eller de regelverksmyndigheter som utformet mandatet for gruppen.
5. Regelverksmyndighetene sier ja eller nei til forslaget uten modifikasjoner. Det vil si ingen endringer. Sier myndighetene nei kan de sende arbeidet tilbake til arbeidsgruppen for justeringer eller de kan si at området ikke trenger denne samordningen eller at forslaget ikke er i tråd med gjeldende politikk på området. Sier de ja må myndighetene implementere de foreslåtte samordningstiltakene i sine respektive regelverk.

Virkemidlene som brukes i samordning må være basert på at deltakelse og etterlevelse er frivillig for alle parter. Myndighetene bør dermed ikke overstyre resultatene fra en samordningsprosess med bred deltakelse. For myndighetene vil dette medføre at de oppgir litt av sin detaljregulering på et område og overlater detaljutformingen til en bredt sammensatt gruppe. Ved en vekselvirkning mellom regulator og de som blir berørt av reguleringen vil det ofte skapes en bedre forståelse av problemstillinger på området for alle involverte. Alle må ta og gi litt for å komme fram til et resultat.

Ansvar for samordning og prosessene rundt samordning kan ivaretas av et nytt IKT-sekretariatet som er foreslått i den IKT-strategien for offentlig sektor[2]. Utformingen av et slikt sekretariat er under utredning. Det betyr at mandat, kostnader og ressurser til samordningsarbeid vil bli behandlet i den sammenheng.

7 **Anbefalinger**

Prosjektet foreslår at samordning skjer i forbindelse med etablering av nye elektroniske innrapporteringsordninger og/eller revidering av regelverk.

Kjernen i en samordning av datadefinisjoner må baseres på Oppgaveregisteret og deres register. En samordning bør også gjøres samtidig med endringer i regelverk eller større endringer i sentrale etaters datasystemer. Grunnen til dette er at ellers vil samordningen ofte kun bli en akademisk øvelse og ikke bli implementert i de berørte etater. Samordningen blir dermed også en hjelp til de etatene som skal etablere nye løsninger. AltInn har vist at Oppgaveregisteret kan brukes som grunnlag for elektronisk innrapportering. Dette bør fortsette. Etater utenfor det etablerte samspillet om Enhetsregisteret er ikke så vant til å samordne data med andre. Disse etatene kan ha stor nytte av et konkret samordningsarbeid i forbindelse med etableringen av elektroniske innrapporteringssystemer. Om dette skjer i regi av AltInn eller ikke bør de kunne få den samme støtten.

Anbefalingen om at samordning av datadefinisjoner bør skje på områder hvor det skjer endringer er viktig. Dette betyr at det ikke peker seg ut spesielle områder hvor det bør iverksette samordningstiltak, men at samordningstiltak bør startes når det skjer andre endringer på et område som endringer i regelverk eller utviklingen av nye elektroniske løsninger. Et mulig fokusområde kan være samordning i forbindelse med etableringen av en ny elektronisk løsning for eiendomsdata.

Det bør ikke etableres noen nye generelle grupper eller råd. Ved behov for samordning bør det opprettes en bredt sammensatt samordningsgruppe med et klart avgrenset mandat og tidshorison, se kapittel 6.

De tidligere vurderingene tilsier at grupper som skal arbeide med samordning må være bredt sammensatt og ha et klart mål for sitt arbeide. Hvem som skal være med må vurderes for hvert område som skal samordnes. Deltakelse bør i hovedsak finansieres av deltakerne selv, men det bør være noe sentral finansiering hvis prosessen har større samfunnsøkonomisk nytte enn nytte for virksomhetene som deltar.

Ved etablering av egne grupper for hvert område er det mulig å tilpasse arbeidet innenfor generelle rammer for samordning. Både tid, antall deltakere og framdrift kan dermed skje individuelt, men innen for en gitt prosessuell ramme.

Konklusjonene fra sluttrapporten fra programmet for elektronisk innrapportering [4] sier også at bruk av arbeidsgrupper og fora ikke alene er tilstrekkelig som virkemiddel.

Det bør etableres et sentralt miljø - et samordningssekretariat - som kan hjelpe Oppgaveregisteret i konkrete samordningsprosesser.

Oppgaveregisteret skal fremdeles fortsette sitt gode arbeid, men ved større samordningstiltak bør arbeidet ledes og drives av en annen instans. Dette er spesielt på områder hvor det i dag ikke er overlappende innrapportering, men hvor det kan være et potensial for forenkling gjennom mindre detaljert innrapportering.

Vurderingene tilsier at samordning må sees i et helhetsperspektiv slik at et samordningssekretariat må ha flere oppgaver enn kun samordning av datadefinisjoner. I den nye IKT-strategien for offentlig sektor er det foreslått å etablere et nytt IKT-sekretariat.

Oppgavene med samordning bør kunne dekkes av et slikt sekretariat. Oppgavene til et slikt sekretariat er under utredning slik at mandat, kostnader og organisering vil utredes i den forbindelse.

Arbeidet til et samordningssekretariat bør baseres på de prinsippene og prosessene som benyttes i internasjonal standardisering, se kapittel 3, 6.2 og 6.3.

Opprettelsen av et sentralt miljø er også en av konklusjonene i sluttrapporten fra programmet for elektronisk innrapportering.

De store statsetatene må bedre sin interne rutiner når det gjelder samordning internt. *Alle store etater bør ha et formalisert samarbeid med Oppgaveregisteret.*

Arbeidet med samordning og gjenbruk av data må framstå mer helhetlig. *Det bør finnes et sentralt miljø som har ansvaret for samordning og gjenbruk av data og som kan iverksette tiltak på området.*

Kort oppsummert er våre forslag som følger:

- Samordning bør skje i forbindelse med endringsprosesser.
- Sammensetningen av deltakerne i samordningsprosesser bør være mye bredere enn i dag. Både kommuner og fagsystemleverandører bør med.
- Det bør opprettes et sentralt miljø som kan bistå i samordningsprosesser, men dette miljøet bør drive med mer enn bare samordning. En mulighet er å legge ansvaret for samordningsprosesser til IKT-sekretariatet som er foreslått opprettet i den nye IKT-strategien[2].
- Samordningen internt i etatene bør styrkes, og alle store skjemaetater bør ha et formalisert samarbeid med Oppgaveregisteret.

Referanser

- [1] **ENorge 2005:** Nærings- og handelsdepartementet, 14 mai 2002
- [2] **Strategi for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i offentlig sektor:** Sentrale fokusområder for å fremme brukerrettede tjenester, effektivitet og forenkling på lokalt nivå, Arbeids- og administrasjonsdepartementet februar 2003.
- [3] **Value Creation in eGovernment projects:** An exploratory analysis conducted for the Danish presidency of the eGovernment workgroup of the Directors General, EU 2002
- [4] **Offentlige registre - grunnlaget for den elektroniske forvaltning:** Sluttrapport fra program for elektronisk datautveksling og innrapportering, Statskonsult mars 2002
- [5] **Skjemaveldet "Hva er det - og hva kan gjøres?"**
Rapport fra skjemareduksjonsprosjektet, Nærings- og handelsdepartementet 2001
- [6] Temple, Paul & Williams, Geoffrey "The benefits of standards" CEN management centre publication, 2002
- [7] Schmidt, Susanne K. & Werle, Raymond "Coordinating technology - Studies in the international standardization of telecommunications" MIT press 1998
- [8] Jacobs, Kai "information technology and standardization: A global perspective" Idea group publishing 2000

-
- [9] W3Cs process document. <http://www.w3.org/Consortium/Process-20010719/>
 - [10] RFC 3160 - "The Tao of IETF - A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force"
 - [11] Procedures for the technical work of ISO/IEC JTC 1 www.jtc1.org
 - [12] Grindley, Peter "Standards, strategy and policy" Oxford press.

REFERANSER

Tittel:	Samordning av datadefinisjoner. Forslag til prosess ved samordning av datadefinisjoner.
Forfatter(e):	Endre Grøtnes
Statskonsults notatnummer:	2003:4
Prosjektnummer:	842
Prosjektnavn:	Samordning av datadefinisjoner
Prosjektleder:	Endre Grøtnes
Oppdragsgiver(e):	Nærings og handelsdepartementet
Resymé:	
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Samordning, standardisering, datadefinisjoner
Dato:	09.04.03
Sider:	24
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO