

Notat 2003:5

IT-satsninger i kulturminnevernet

Innspill til stortingsmelding om ny kulturminnepolitikk

Forord

Miljøverndepartementet v/ avdeling for kulturminneforvaltning utarbeider en stortingsmelding om ny kulturminnepolitikk. Regjeringen har lagt strategiske føringer for departementsområdene i generelle IT-strategiske planer, blant annet eNorge-planen. Som et svar på dette er strategiske problemstillinger og utfordringer knyttet til IT-satsninger på kulturminneforvaltningens område planlagt som et tema i stortingsmeldingen. Avdeling for kulturminneforvaltning ønsket et innspill fra Statskonsult som omhandler dette tema.

Miljøverndepartementet v/kulturminneavdelingen ba Statskonsult om å utarbeide følgende innspill til arbeidet med stortingsmeldingen:

- Sammenfatte sentrale rammebetingelser i registerutvikling i overordnede strategidokumenter for offentlig forvaltning
- Beskrive sentrale utfordringer og muligheter i videre satsning på kulturminneregistre
- Konkretisere mulig virkemiddelbruk fra departementets side

Prosjektet er gjennomført i perioden november 2002 til januar 2003. Seniorrådgiver Olaug Hana Nesheim har utført arbeidet. Avdelingsdirektør Guri Verne har vært prosjektansvarlig.

Oslo, mars 2003

Guri Verne
avdelingsdirektør

Innhold

SAMMENDRAG	1
DEL 1: OVERORDNEDE STRATEGIER OG FØRINGER FOR IT-SATSNING I OFFENTLIG SEKTOR	4
eNORGE 2005.....	5
FRA ORD TIL HANDLING. MODERNISERING, EFFEKTIVISERING OG FORENKLING I OFFENTLIG SEKTOR.....	7
ANDRE FØRINGER FOR IT-UTVIKLINGEN I DET OFFENTLIGE	8
DEL 2: STYRING AV IT-SATSNINGER	12
INNLEDNING	12
ROLLER	13
IT-SYSTEMERS LIVSSYKLUS	15
DEL 3: ELEKTRONISKE TJENESTER OG KULTURMINNEDATA ...	18
DEN NYE MATRIKKELEN OG KULTURMINNEINTERESSER.....	18
HVA ER KULTURMINNEDATA?	19
DEL 4: OPPSUMMERING AV DEPARTEMENTETS UTFORDRINGER OG VIRKEMIDLER	22
KOMPETANSE	22
STYRING.....	22
NETTVERK.....	22
PILOTPROSJEKTER	23
KOST/NYTTE-VURDERINGER	23
REGELVERKSUTFORMING OG FORVALTNING	23

Sammendrag

Dette notatet er et innspill til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikk. Del 1 omhandler overordnede strategier og føringer for IT-satsning i offentlig sektor. eNorge- 2005 er et sentralt strategidokument som beskriver regjeringens overordnede IT-politikk for de kommende 3 årene. I dette notatet blir viktige mål og satsningsområder i eNorge-planen beskrevet og det blir påpekt særlige utfordringer for kulturminneforvaltningen. Et annet viktig strategidokument er AADs moderniseringsprogram ”*Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*”. Hovedpunkter fra programmet som har særlig relevans for kulturminnevernet blir beskrevet. Videre er tilrettelegging av elektroniske tjenester og prising av offentlige data drøftet med utgangspunkt i kulturminneforvaltningens behov.

Del 2 omhandler styring av IT-satsninger i forvaltningen. Det blir vektlagt at departementet bør være mer strategisk orientert enn etatene, og bør være en pådriver for å identifisere framtidige utfordringer også når det gjelder anvendelse av IT. Når det gjelder større investeringer og anvendelser av IT som endrer etatens tjenester betydelig, med andre ord IT-satsninger av mer strategisk karakter, bør departementet involvere seg.

Det blir vist til Statskonsults rollemodell for styring av større statlige IT-prosjekter. Å etablere tydelige skiller mellom styrings-, bestiller- og leverandørrollen blir her betraktet som et viktig virkemiddel for å profesjonalisere og forbedre forvaltningens evne til å gjennomføre større IT-prosjekter. Denne modellen er aktuell for alle fasene i et systems ”livssyklus”. De ulike fasene som IT-systemer vanligvis gjennomgår er beskrevet i notatet.

Del 3 omhandler elektroniske tjenester og kulturminnedata. I regi av Statens kartverk pågår arbeidet med å etablere et nytt eiendomsregister, såkalt Matrikkelen. Systemet skal erstatte dagens GAB (grunneiendom, adresse, bygning) og DEK (digitalt eiendomskartverk) og på den måten lage bedre integrasjon mellom eiendomsinformasjon og kart. Nasjonalt bygningsregister, der også SEFRAK¹-data inngår, skal være en del av den nye Matrikkelen. Det er noe uavklart hvor integrert data fra SEFRAK-registreringen skal være med bygningsdata for øvrig.

Etter hvert som bygningsmassen stadig blir mer ”gjennomregistrert” og dokumentert, både i GAB og i kommunale registre, vil mye relevant bygningshistorisk dokumentasjon og eiendomsinformasjon generelt finnes i ulike elektroniske registre. En mulig strategisk satsning fra kulturminneforvaltningen kunne være i større grad å tilby rådgiving og kvalitetssikring i forhold til registeretablering, forvaltning og oppdatering av registre som omfatter eiendomsdata, for å ivareta det kulturhistoriske perspektivet.

Kulturminnevernet er svært informasjonsintensivt. Det finnes store datamengder fordelt på mange institusjoner og mye av det er forholdsvis vanskelig tilgjengelig og med ujevn datakvalitet, både i forhold til pålitelighet

¹ Sekretariat for registrering av faste kulturminner i Norge

og forelding. Tyngdepunktet av kildene omhandler bygninger og automatisk fredede kulturminner. Det finnes derimot i liten grad registre eller samlede oversikter over etterreformatoriske kulturminner utenom hus, områdeinteresser, prognoser, tradisjon og naturforhold med særlig kulturhistorisk verdi.

Først og fremst er det den tekstlige dokumentasjonen som er overført til elektroniske medier, ofte med en lav strukturingsgrad. Dette gir begrensinger i forhold til statistikk og strukturerte sammenstillinger, noe som ofte er etterspurt i plansammenheng. Det finnes svært lite tegninger og foto som er overført til elektronisk form. Overføring av koordinater for stedfesting av kulturminner til elektronisk form (digitalisering) har i senere år vært et satsningsområde for de store registrene og nye registreringer. Når det gjelder andre minner enn hus, som kulturmiljøer, prognoser, tradisjon og naturforhold, er de i liten grad koordinatfestet og tilgjengelig i digital form, noe som blant annet gjør det vanskelig å bruke informasjonen i plansammenheng.

Et sentralt problemområde er at det også er lite systematisk oppdatering og opplysningene i registrene kan for eksempel være 30-40 år gamle. Stikkprøver gjennomført av NIKU² gjennom kontrollregistrering av fornminner indikerer at det har skjedd tap og skader på ca 30 % siden ØK³-registreringen ble gjennomført.

Slik beskrivelsen overfor indikerer er dokumentasjonen av faste kulturminner mangfoldig og svært omfattende. Innenfor forventede økonomiske og tidsmessige rammer er det lite realistisk å tenke seg at ”alt” kan bli tilgjengelig elektronisk. Det vil være nødvendig å foreta prioriteringer. I overordede strategier blir det vektlagt at brukerdefinerte krav i motsetning til tradisjonelle ekspertdefinerte prioriteringer og kvalitetskrav i større grad bør legges til grunn. Kanskje for eksempel brukerne ønsker noen få pålitelige opplysninger om alt som er kjent og prognoser for hvor det finnes faste kulturminner, framfor mye data om et begrenset utvalg? Kanskje sentrale brukergrupper prioriterer bildedata og tegninger framfor tekstlige beskrivelser?

Del 4 oppsummerer departementets utfordringer og virkemidler. Det blir konkludert med at for å oppfylle regjeringens målsetninger for e-forvaltning må departementet både i forhold til etatsstyring og som pådriver for faglig utvikling av kulturminnevernet, i større grad vektlegge IT-spørsmål knyttet til forvaltningsområdet. Når det gjelder kulturminneregistrene bør prioriteringsdiskusjon i forhold til brukerdefinerte behov heves opp på et noe mer strategisk og overordnet nivå enn i dag. Dette gjelder både hva som skal gjøres tilgjengelig og hvordan det skal gjøres tilgjengelig.

Det blir videre listet opp en del områder/tiltak som kan inngå i Miljøvern-departementets satsningsportefølje. Dette omfatter avklaring av departementets styringsrolle, etablering av nettverk for å høste erfaringer fra andre, gjennomføre pilotprosjekter, foreta kost/nytte-vurderinger og sikre at e-forvaltningsperspektivet blir ivaretatt i regelverksutforming og -forvaltning.

² Norsk institutt for kulturminneforskning

³ Kulturminneregistrering i forbindelse med økonomisk kartlegging



Del 1: Overordnede strategier og føringer for IT-satsning i offentlig sektor

Det er flere sentrale overordnede strategidokumenter som omhandler forvaltningens bruk av IT. eNorge 2005 er utarbeidet av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og bygger på Sem-erklæringen⁴. Den beskriver Regjeringens overordnede IT-politikk for de kommende tre årene. I eNorge vektlegges det at IT er et viktig bidrag for å skape en moderne offentlig sektor som er kostnadseffektiv og tilbyr nye og bedre tjenester. Denne planen ble lagt fram i mai 2002. eNorge 2005 bygger på eEurope 2005 som er et tilsvarende strategidokument utarbeidet innen EU.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har et overordnet ansvar for arbeidet med reformer i forvaltningen. Dette gjelder også utvikling av forvaltningens bruk av IT. Et viktig strategidokument fra AAD er program for modernisering av offentlig sektor ”*Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*”⁵ som ble lagt fram i januar 2002. AAD har videre utarbeidet en IKT-strategi med vekt på sentrale fokusområder for å fremme brukerrettede tjenester, effektivitet og forenkling på lokalt nivå. ”*Strategi for IKT i offentlig sektor*”⁶ utgitt februar 2003. Hovedsatsningsområdene i denne IKT-planen er datautveksling og samordning, elektroniske signaturer og kunnskapsforvaltning.

Sentrale punkter fra eNorge-planen og AADs moderniseringsprogram vil kort bli presentert nedenfor.

⁴ Se <http://www.dep.no/nhd/norsk/enorge/>

⁵ Se <http://www.dep.no/aad/norsk/modernisering/002001-990449/index-dok000-b-n-a.html>

⁶ Se <http://www.dep.no/aad/norsk/aktuelt/presse/002001-070128/index-dok000-b-n-a.html>

eNorge 2005

I eNorge-planen er innsatsen for å nå de overordnede målene (sentrum i fig. 1) fordelt på 5 hovedområder:

- Attraktivt innhold
- En moderne offentlig sektor
- Kompetanse for endring
- Tilgjengelighet og sikkerhet
- Gode rammebetingelser for eNorge



Fig. 1: Innsatsområder i eNorge-planen

Myndighetene skal skape **gode rammebetingelser for eNorge** gjennom et oppdatert regelverk, gode økonomiske ordninger og tilrettelegging for økt innovasjon og forskning på IT-området. Rammebetingelsene skal være teknologinøytrale, og myndighetene skal legge til rette for en effektiv konkurranse.

Bruk av IT er et viktig bidrag for å skape **en moderne offentlig sektor** som er kostnadseffektiv og tilbyr nye og bedre tjenester. Det offentlige er også en betydelig markedsaktør som kan stimulere til utvikling og etterspørsel etter IT-relaterte produkter og tjenester. IT skal bidra til en mer effektiv oppgaveløsning og en bedre organisering av offentlig sektor. Det blir slått fast at elektronisk saksbehandling skal bli den vanlige arbeidsformen. Videre vil regjeringen stimulere til mer samarbeid mellom etater og kommuner for å etablere felles IT-løsninger for å effektivisere og spare kostnader.

Som mange andre sektorer står kulturminnevernet overfor store utfordringer på dette området. Dette gjelder blant annet i forhold til å etablere elektroniske saksbehandlingsløsninger der kulturminneregistre inngår som et av flere elektroniske hjelpemidler. Samarbeid med andre etater når det gjelder elektronisk utveksling av plandata er et annet område med betydelige utfordringer.

En annen viktig forutsetning for gode IT-løsninger er **tilgjengelighet og sikkerhet** i informasjonssystemer, tjenester og nett. eNorge-planen vektlegger at myndighetene skal være pådriver for utvikling av bredbånd og elektroniske

signaturer. Ansvarer omfatter også tilgang til teletjenester i hele landet og sikring av informasjonssystemer. For å kunne ta i bruk elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteyting i større grad enn i dag, vil det i mange tilfelle være behov for å øke sikkerheten rundt utvekslingen.

Det arbeides med å gjøre tilgjengelig løsninger i offentlig sektor som sikrer tilstrekkelig sikkerhet i datautveksling og tjenesteyting. Disse løsningene vil trolig også dekke kulturminneforvaltningens behov. Det foregår blant annet et interessant arbeid med å legge til rette sikkerhetsløsning for elektronisk byggesaksbehandling i regi av Statens byggtekniske etat.

Det er videre et mål i eNorge-planen at elektroniske og tradisjonelle tjenester skal likestilles og at regelverket ikke skal gi unødvendige hindringer for elektronisk kommunikasjon. Myndighetene startet for tre år siden et nasjonalt prosjekt; eRegelprosjektet. Målet er at elektronisk kommunikasjon skal bli like akseptert, tillitvekkende og ha samme juridiske holdbarhet som tradisjonell skriftlig kommunikasjon. I forbindelse med prosjektet blir lovverket gjennomgått for å kartlegge hindringer for elektronisk kommunikasjon.

For kulturminneforvaltningen vil det i praksis bety at det vil være aktuelt å knytte til seg IT-kompetanse både ved utarbeidelse og konsekvensvurderinger av lover, forskrifter, avtaler og instruksjoner av ulike slag. Det samme vil også være tilfelle for forvaltning av slike virkemidler.

Kompetanse er en grunnleggende forutsetning for å ta teknologien i bruk, både for næringslivet, offentlig sektor og enkeltindivider. Dette gjelder både teknologisk kompetanse og brukerkompetanse. At myndighetene må bidra til å sikre tilgang på kompetent arbeidskraft, blir vektlagt i eNorge-planen.

En viktig forutsetning for at kulturminneforvaltningen skal kunne utnytte informasjonsteknologi på en hensiktsmessig måte internt og kunne tilby elektroniske tjenester, er at det finnes tilstrekkelig teknologisk kompetanse innen sektoren. Opplæring av sluttbrukere for å sikre at de mulighetene som systemløsningene gir blir utnyttet, viser seg ofte å bli forsømt selv om kompetanseheving kan gi betydelige effektiviseringsgevinster. Til nå har kulturminneforvaltningen i stor grad manglet teknologisk spisskompetanse internt, og det har vært lite ressurser til å kjøpe slik kompetanse fra konsulentbransjen. Det er grunn til å tro at tilstrekkelig kompetanse i økende grad vil bli en utfordring framover, ikke minst gjelder dette på overordnet strategisk nivå.

Myndighetene vil bidra til å øke tilgangen til **attraktivt innhold** tilrettelagt for norske forhold. Offentlig elektronisk innhold skal bli mer brukervennlig og lettere tilgjengelig. Her heter det blant annet i eNorge-planen at det offentlige har et ansvar for å digitalisere og tilgjengeliggjøre vår felles kulturarv og bidra til å bekjempe ulovlig og skadelig innhold. På dette området har kulturminneforvaltningen et særlig ansvar.

Regjeringen vil følge opp eNorge 2005 med rapporter som viser status i forhold til målene for IT-politikken. Det skal utarbeides internasjonale analyser av

Norges situasjon på IT-politikkens hovedområder. Tradisjonelle statistikker og analyser har i stor grad fokusert på å telle utstyr. Heretter skal det også legges vekt på å analysere *anvendelser* og *nytte* av informasjonsteknologi for å se virkningene av politikken og for å ha et sammenligningsgrunnlag med andre land.

Tilstandsrapporten for januar 2003 vektlegger at Norge ligger godt an i forhold til tilgang og bruk av PC og Internett. Det er forskjeller knyttet til alder, kjønn, geografi og utdanning, men de er mindre enn i mange andre land. Brukerne foretrekker i stadig sterkere grad telefon og Internett som kontaktpunkt med det offentlige. En hovedkonklusjon er imidlertid at det offentlige ikke til nå har vært flinke nok til å hente inn gevinster gjennom bevisst utnyttelse av teknologien. Som mange andre sektorer er det en generell utfordring for kulturminneforvaltningen å i større grad dra nytte av de generelle teknologiske mulighetene i samfunnet til kulturminnevernets beste.

Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor

”Fra ord til handling” har 5 hovedmål:

- Et enklere og ryddigere samfunn
- Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov
- En effektiv offentlig sektor
- En produktivitets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor
- En inkluderende og stimulerende personalpolitikk

Hovedpunktene i dette moderniseringsprogrammet med særlig relevans for kulturminneforvaltningen vil kort bli utdypet nedenfor.

Det heter at arbeidet for *et enklere og ryddigere samfunn* skal bygge på tre prinsipper. For det første skal brukerne av offentlige tjenester ikke behøve å vite hvordan det offentlige internt har valgt å organisere seg. Offentlige servicekontorer og elektronisk forvaltning er tenkt å være virkemidler for å få dette til. Tanken er at disse skal fungere som brukerrettede inngangsporter på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Et eksempel kan være at en huseier ett sted på Internett enkelt skal kunne få tilgang til alle rettigheter og plikter knyttet til sin eiendom.

Det andre prinsippet er at borgere og bedrifter har krav på et ryddig regelverk og enkel tilgang på rettighetsinformasjon. Det tredje prinsippet er at vi som borgere og brukere skal være sikre på at det offentlige opptrer ryddig i sine roller som myndighet, eier, tjenesteprodusent, finansieringskilde og kontrollør. Det skal være tydelig hvem som er ansvarlig for hva.

Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov betyr av brukerne skal gis økt valgfrihet og at pengene i større grad skal følge brukerne. Det påpekes også at brukerevaluering skal innføres som krav til statlige etater og tjenesteytere. I tråd med denne målsetningen vil det kunne være aktuelt med jevne mellomrom å gjennomføre undersøkelser av i hvilken grad sentrale brukergrupper som for eksempel offentlige etater, grunneiere og undervisnings- og forskningsinstitusjoner er fornøyd med kulturminneforvaltningens elektroniske tjenester.

En effektiv offentlig sektor er et arbeidsmål rettet mot å få flere og bedre tjenester ut av hver krone som brukes. Et viktig aspekt ved dette er at det ved offentlige anbud, investeringer og større omlegginger av tjenestetilbud gjennomføres totalkostnadsberegninger. Med totalkostnader menes kostnader eller besparelser for andre deler av offentlig sektor og kostnadene som brukerne selv må påta seg for å dra nytte av tilbudet.

For mange offentlige tjenester vil totalkostnadene være det mangedobbelte av kostnadene for den offentlige enheten selv. Hensikten med dette er å synliggjøre effektene og bevisstgjøre beslutningstakerne. I kulturminneforvaltningen, som i mange andre deler av offentlig forvaltning, er det lite tradisjon for kost/nytte-vurderinger av IT-satsninger. I mange tilfeller vil dette være bevisstgjørende i forhold til prioritering av ofte forholdsvis knappe ressurser. Det er også grunn til å tro at myndighetene i årene framover i større grad vil kreve at slike kost/nytte-vurderinger blir gjennomført.

Andre føringer for IT-utviklingen i det offentlige

Elektroniske tjenester

Publikum har de senere år blitt vant med selv å håndtere bestilling av for eksempel reiser, hotellopphold og varer på veven, og dette kan gi forventninger om å få utført offentlige oppgaver på lignende måte. Mottakerne av offentlige tjenester, det være seg enkeltpersoner eller næringsdrivende, opplever seg selv stadig mer som kunde enn som bruker eller klient. De har kunnskap om både sine behov og sine rettigheter. Dette skaper en utvikling i retning av at offentlige tjenestetilbud blir vurdert etter samme kriterier som private tjenestetilbud. Det er grunn til å tro at forventningene til kulturminnevernet når det gjelder elektroniske tjenestetilbud vil øke.

Statskonsults undersøkelse av kanalvalg⁷ indikerer en utvikling i retning av at flere nå enn i 1998 mener at hver enkelt har et ansvar for å etterspørre informasjonen selv. En slik holdningsendring gir et godt grunnlag for å utnytte denne kanalen mer aktivt. Det åpner for nye former for arbeidsdeling mellom offentlige virksomheter og deres brukere, der brukerne selv tar noe mer av belastningen med registrering og kvalitetssikring av informasjon. Dette setter også større krav til virksomhetenes tilrettelegging og ansvar når det gjelder slike tjenester. For kulturminneforvaltningen kan det her ligge nye muligheter i forhold til at grunneiere og andre i større grad enn i dag kan bistå i arbeidet med oppdatering og kvalitetssikring av kulturminnedata.

Det blir i "Fra ord til handling" lagt vekt på at tjenesteproduksjon setter nye krav til forvaltningen. Det som er gode prinsipper for forvaltning er ikke nødvendigvis like gode retningslinjer for personlig tjenesteytelse. Tradisjonelt er det ofte forvaltningens behov som ligger til grunn for organisering og definisjon av informasjonsbehov. Brukerdefinert kvalitet blir imidlertid stadig viktigere på bekostning av ekspertdefinert kvalitet.

⁷ Statskonsults rapport 2002:8

se <http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/2002-08/index.htm>

Selv om elektroniske tjenester via Internett er et satsningsområde i svært mange land, og mange offentlige etater her i landet så smått er kommet i gang, er det ennå lite erfaring å bygge på innen dette området. Det finnes generelt lite kunnskap om ulike brukergruppers reelle behov når det gjelder elektroniske tjenester. Dette gjelder også for kulturminnevernet og miljøvernsektoren generelt. Utfordringene blir dermed store når det gjelder å tenke nytt i forhold til gamle arbeids- og formidlingsformer.

Et felles trekk ved elektroniske tjenester er at de vanligvis er rettet mot brukergrupper uten faglig spesialkompetanse innen aktuelle tema. For kulturminneinformasjon kan det for eksempel være kommunale planleggere, skoler, historielag eller eiere av fredede bygninger eller forminner. For å tilby gode tjenester er det nødvendig å ha kjennskap til deres behov, gjennom blant annet brukerundersøkelser som AADs moderniseringsprogram vektlegger.

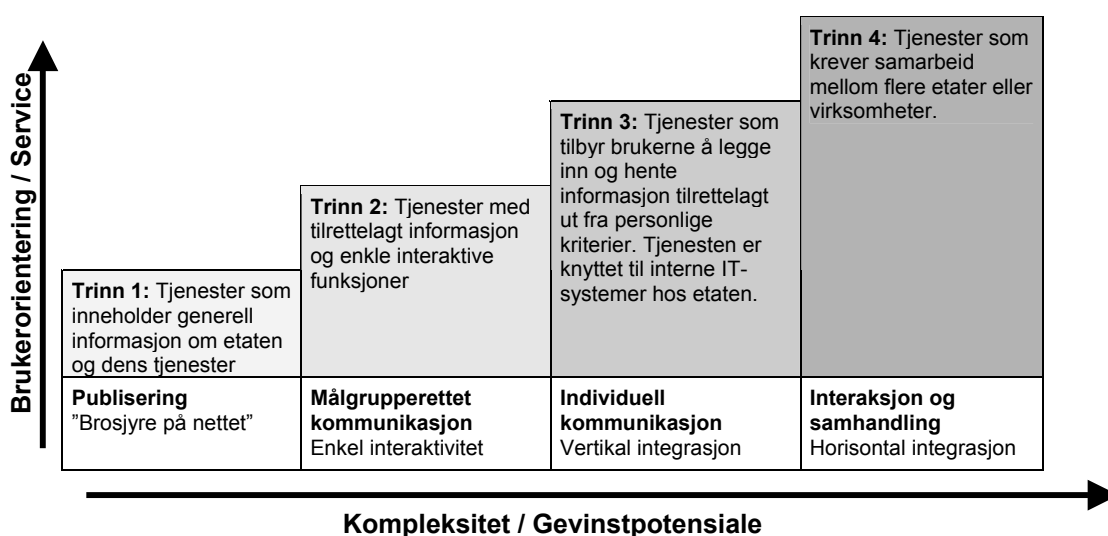


Fig. 2: Tjenestetrappa

Til å klassifisere brukertjenester på veven er det vanlig å legge "tjenestetrappa" til grunn (se fig. 2). Denne inndelingen har vært benyttet i mange sammenhenger, også internasjonalt. Brukertjenester klassifiseres etter hvor komplekse løsningene er, fra helt enkle informasjonstjenester på trinn 1 (brosjyre på nett) til tjenester som forutsetter kommunikasjon mellom virksomheters interne systemer på trinn 4 (horisontal integrasjon). Trappen sier noe om tjenestenes kompleksitet, uten at dette nødvendigvis har sammenheng med nytteverdi. Ofte kan forholdsvis enkle tjenester med liten grad av interaksjon gi stor nytte for brukerne.

I svært mange offentlige etater kreves det en forholdsvis stor innsats for å tilrettelegge tjenester på nivå 3 og 4 i tjenestetrappa nettopp fordi de interne fagsystemene tradisjonelt ikke har vært tilrettelagt for eksterne brukere. De etatene som er kommet lengst på dette området er massesaksbehandlingsetater som tradisjonelt har hatt mye informasjonsutveksling med eksterne brukere. Noen eksempler er skatteetaten, Statens lånekasse, Statens pensjonskasse og Samordna opptak.

De fleste offentlige virksomheter benytter en eller annen form for virksomhets-spesifikke fagsystemer som er viktige for at virksomhetene skal kunne utføre sine oppgaver. Dette kan være alt fra oversikter på regneark til komplette systemer for automatisk saksbehandling eller registre av ulike slag. Mange av fagsystemene ble etablert på 1970- og 1980-tallet som støtteverktøy for fagfolk internt i forvaltningen. Ved henvendelser fra publikum har informasjon fra disse systemene blitt fortolket og formidlet av saksbehandlere. Når tjenesten tilbys elektronisk må som regel informasjonen tilrettelegges for publikum. I så måte har problemstillingene i kulturminneforvaltningen mye til felles med mange andre offentlige etater. Et nyttig tiltak kan eventuelt være å bygge nettverk og utveksle erfaringer med andre offentlige etater på dette området. Ikke minst gjelder dette etater som har jobbet en stund med å etablere elektroniske tjenester.

Tjenester på nivå 4 i tjenestetrappa forutsetter samordning mellom ulike etater for å tilby felles integrerte tjenester. Dette viser seg ofte å være krevende i praksis selv om Norge står i en særstilling med veletablerte landsomfattende offentlige person- eiendoms- og bedriftsregistre.

Det er arbeidskrevende og tidkrevende å etablere felles standarder, som gjerne er en betingelse for samordning, på tvers av virksomhetene. Når ulike datasystemer skal samvirke, er det ofte nødvendig å gjøre endringer i eksisterende programvare, hvilket er kostnads-krevende. Siden samordningen griper inn i arbeidsprosessene i den enkelte virksomhet vil det også gjerne medføre organisatoriske tilpasninger. Behovet for å sette i verk tiltak for å bygge bro mellom ulike organisasjonskulturer skal heller ikke undervurderes i denne sammenhengen.

Oppgaveregisteret, som inneholder en oversikt over alle data som innsamles av staten med hjemmel i lov, er ment å redusere innrapporteringsbyrden for næringslivet og effektivisere arbeidet i det offentlige. Enhver statlig virksomhet som trenger nye opplysninger plikter å undersøke med Oppgaveregisteret om opplysningene allerede er samlet inn av andre statlige virksomheter. Det viser seg imidlertid ofte at det er vanskelig å benytte Oppgaveregisteret til dette formålet, da opplysninger som er samlet inn i en sammenheng ikke nødvendigvis lar seg benytte direkte i en annen. Oppgaveregisteret har som mål å gjøre gjennomganger av rapporteringsplikter i de enkelte etater med tanke på å finne overlapp og mulige forenklinger.

I kulturminneforvaltningen er samordning og datautveksling aktuelt i forhold til mange aktører når det gjelder å etablere tjenester på nivå 4. Ikke minst gjelder dette naturvernforvaltningen, landbruks- og skogbruksforvaltningen, samferdsel og museumsvesenet. Som erfaring tilsier er dette krevende oppgaver, kanskje særlig innen ledelse og organisering, noe som tilsier engasjement på departementsnivå.

En vanlig måte for å gjøre elektroniske tjenester tilgjengelig på Internett, er via såkalte portaler. Mange etater utvikler eller planlegger å etablere slike portaler. Portaler omfatter vanligvis lenker til andre vevsider og i tillegg gjerne redaksjonelt stoff.

Portalen kan omfatte informasjon fra én virksomhet i en virksomhetsportal eller fra mange kilder i mer tematisk orienterte portaler.

Undersøkelsen *Portalar i praksis*⁸, som har tatt for seg sju portaler, viser at mange portaler ikke er tilstrekkelig integrert i øvrig virksomhet. Arbeidsinnsatsen som kreves for å holde en portal ved like er ofte undervurdert, både når det gjelder kostnader og innsats. Videre er det ofte gjort for lite arbeid med å definere målgruppene og identifisere deres behov. Endelig sier undersøkelsen at det er for dårlig koordinering mellom offentlige portaler, slik at offentlig informasjonsvirksomhet virker noe fragmentert.

I den grad det planlegges å etablere portaler i kulturminneforvaltningen anbefales det at målgrupper, redaksjonelle forhold og den daglige driften av vevstedet planlegges godt og at tiltaket kost/nytte-vurderes på forhånd.

Prising

Utviklingen i EU går i retning av å stille offentlig informasjon til disposisjon for privat forretningsutvikling på gunstige vilkår. Myndighetene bør derfor ikke innstille seg på å finansiere registeretablering på salg av informasjon. Kommersiell utnyttelse av offentlige data og det offentliges rolle i forhold til salg av data, har lenge vært et tema, ikke minst i forhold til geodata. Elektroniske kart, GAB-data og annen eiendomsinformasjon er forholdsvis dyrt å bruke, noe som er blitt oppfattet som et hinder for omfattende bruk av geodata, blant annet i kulturminneforvaltningen.

EU har under utarbeidelse et nytt direktiv for prising av offentlige data, Direktivet vil ha til hensikt å gjøre offentlige data tilgjengelig til en rimelig kostnad. Det skal også lages egne retningslinjer for miljødata gjennom det såkalte Inspiresamarbeidet.

Det vil imidlertid være rom for tilpasninger i hvert enkelt land. En hovedmotivasjon for direktivet er at prising på offentlige data oppfattes som en barriere i forhold til å utvikle elektroniske tjenester og utveksling av data på tvers av landegrensene. Det blir lagt vekt på at det i dag mangler klare regler og en enhetlig politikk når det gjelder prising, noe som blant annet fører til forskjellsbehandling. Det er også ofte mangel på innsyn i grunnlaget for prissettingen.

Grunnholdningen i EU-kommisjonen er et ønske om å skape like konkurransevilkår, innsyn og gjennomsiktighet ved prinsipper for prising. I forhold til kulturminnevern vil disse prinsippene kunne innebære at for eksempel utarbeidelse av temakart og andre bearbejdede produkter med kommersiell verdi, vil være oppgaver som bør overlates til aktører utenfor selve forvaltningen. Her i landet er det Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet som har særlig ansvar for å forberede iverksetting av direktivet.

⁸Statskonsults notat 2002:1

Se <http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/n2002-01/index.htm>

Del 2: Styring av IT-satsninger

Innledning

Teknologien kan benyttes som en fornyende kraft i offentlig forvaltning. Den gir helt nye muligheter for samspill på tvers av etater, forvaltningsnivåer og sektorer og mot private virksomheter. Den åpner for nye arbeidsformer og ny organisering. På den måten kan informasjonsteknologi betraktes som et viktig virkemiddel for departementene i sin styring av underliggende etater.

I Statskonsults notat "Framtidens departement"⁹ blir det vektlagt at departementet er i en bedre posisjon enn etaten til å se hva den skal bidra med i gjennomføringen av sektorpolitikken. Dette innebærer at departementet skal sette mål for virksomheten og prioritere mellom disse. Departementet har en større forpliktelse enn etatene til å se sammenhenger mellom de ulike sektorer og sette krav til nødvendig samordning mellom egen etat og andre.

Departementet bør være mer strategisk orientert enn etaten, og bør være en pådriver for å identifisere framtidige utfordringer også når det gjelder anvendelse av IT. Departementet bør imidlertid ikke blande seg inn i interne funksjoner som daglig IT-drift i underordnet etat. Når det gjelder større investeringer og anvendelser av IT som endrer etatens tjenester betydelig, med andre ord IT-satsninger av mer strategisk karakter, kan imidlertid departementet involvere seg.

Det vil derfor være ønskelig at departementet har tilstrekkelig strategisk IT-kompetanse til å ivareta slik overordnet styring. Slik strategisk kompetanse kan beskrives som evne til å forstå dynamikken i sektoren på et overordnet nivå, evne til å foreslå gode IT-løsninger for sektoren i et helhetlig og langsiktig perspektiv og evne til å iverksette nødvendige omstillinger. En tilnæringsmåte vil for eksempel være å foreta en helhetlig vurdering av IT-virkemidler innen de ulike resultatområder som blir gitt i det årlige tildelingsbrevet til RA, noe som i liten grad ser ut til å ha blitt gjort til nå.

Erfaringer viser at det er et stort behov for å heve kompetansen på alle nivåer¹⁰. Mange ledere overlater fortsatt IT-utviklingen til IT-avdelingen og fagpersoner på IT-området. En sammenfallende vurdering er gjort i undersøkelsen av offentlige IT-prosjekter i Storbritannia, *Getting IT Right for Government* (CSSA¹¹, 2000). Her vektlegges manglende kompetanse til å styre større IT-satsninger: *"The lack of widespread management skills in Government jeopardises the successful implementation of business change programmes. Urgent action is needed to help managers acquire these skills through training"*

⁹se <http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/n2000-04/index.htm>

¹⁰Bl a slik det framkommer i "Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter. Vurderinger og mulige tiltak". Rapport 1998:6. Se <http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/1998-6/index.htm>

¹¹ Computing Services and Software Association

and to establish a career path that encourages the development of a cadre of experienced specialists”.

Ulike former for opplæringstiltak og nettverksbygging kan være aktuelt for å øke kompetansen i virksomhetene til å styre IT-utviklingen. Et mer langsiktig virkemiddel kan være å stimulere til kombinasjonsutdannelse der relevant IT-utdannelse kombineres med annen fagutdannelse.

Det er en generell tendens til å undervurdere behovet for organisasjons- og kompetanseutvikling i forbindelse med IT-satsninger. Det viser seg i praksis at en vellykket innføring ofte står eller faller på om organisasjons- og kompetanseproblematikken blir tilstrekkelig fokusert i forbindelse med de større IT-prosjektene. Det anbefales at store IT-prosjekter i større grad starter opp som omstillingsprosjekter det IT er ett av virkemidlene, framfor teknologiutviklingsprosjekter.

Roller

Styring av større IT-prosjekter blir gjerne svært komplekse oppgaver med mange involvert. En god del problemer i statlige IT-prosjekter kan ofte føres tilbake til at roller ikke er tilstrekkelig godt definert. Dette har medført at en del etater har innført en mer eksplisitt rollefordeling mellom de ulike aktørene. Det er vanlig å identifisere 3 ulike roller, gjerne kalt: styrer, bestiller og leverandør.

Den generelle beskrivelsen av roller som blir gitt nedenfor er hentet fra Statskonsults veiledning om styring, organisering og ansvarsfordeling i store statlige IT-prosjekter¹². Å etablere tydelige skiller mellom styrings-, bestiller og leverandørrollen blir her betraktet som et viktig virkemiddel for å profesjonalisere og forbedre forvaltningens evne til å gjennomføre større IT-prosjekter.

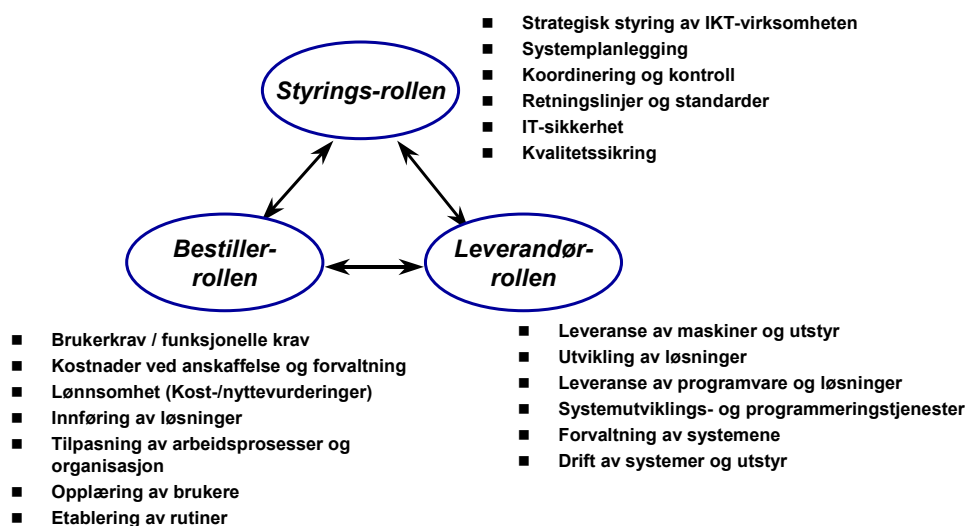


Fig. 3: Roller i utviklingsprosjekter

¹² Statskonsult 1997: Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling.

Styring av IT-området

For alle større virksomheter der IT-løsningene utgjør et virksomhetskritisk arbeidsredskap er det en forutsetning for å lykkes at det foreligger en overordnet plan og at denne er forankret i toppledelsen. Styringsrollen omfatter strategisk planlegging av IT-området og den koordinering og ledelse som er nødvendig for å følge opp planen. Planen må være toppledelsens styrings- og planleggingsverktøy.

Inkludert i dette ligger overordnet koordinering, prioritering og beslutninger om strategiske valg og satsninger som skal gjennomføres. Her legges premisser og forutsetninger for beslutninger om både oppstart og gjennomføring av store utviklingsprosjekter. Styrer beslutter hva som skal gjennomføres og gir bevilgninger til prosjekter, samt beslutter bruk av interne ressurser til oppgavene som skal utføres.

Bestillerrollen

Bestillerrollen omfatter ansvaret for å definere behov og stille brukerkrav/funksjonelle krav, kjøp/anskaffelse av løsningen, bruker- og akseptansetester, opplæring av brukere, etablering av rutiner, innføring av løsningene i organisasjonen og ansvaret for at kost-/nytte-forutsetningene for prosjektet følges opp. Det viktigste er at det blir definert et klart ansvar for at de målene som er satt for prosjektet blir realisert. I store utviklingsprosjekter er bestillerrollen ofte sammenfallende med ledelsen av styringsgruppen.

Bestillerrollen bør utøves av de samme enheter og personer som er ansvarlig for å nyttiggjøre seg løsningen. Det anbefales ofte at dersom det er et fagsystem som utvikles bør ”største bruker” på fagsiden ha prosjektledelsen. En viktig forutsetning for å inneha bestillerrollen er tilstrekkelig kompetanse til å se hvilke muligheter og begrensninger som IT-løsningene gir. Det forutsettes at bestiller knytter til seg relevant kompetanse for å gjennomføre prosjektet.

Leverandørrollen

Leverandørrollen omfatter i videste forstand leveranse av alt fra løsninger og tjenester til utstyr. Leverandørrollen i store IT-prosjekter er i stor grad synonym med prosjektorganisasjonen og ”leverandøren” er representert ved prosjektlederen. Eksterne leverandører kan på denne måten oppfattes som underleverandører til prosjektet. Det anbefales at det inngås en kontrakt, eller utformes en avtale eller et såkalt prosjektdirektiv mellom prosjektleder og styringsgruppen (bestilleren). Der det også er eksterne leverandører i prosjektet inngås de juridiske avtalene mellom kunden og de eksterne firmaene som deltar i prosjektet.

I de fleste store, statlige utviklingsprosjekter er deltakerne i prosjektet en blanding av interne og eksterne ressurser. De interne ressursene kommer oftest både fra IT-avdelingen og fra aktuelle systemeiere/brukere. De eksterne ressursene kan være leid inn fra flere leverandører/konsulentfirma. Denne blandede sammensetningen av prosjektdeltakere kan gjøre det vanskelig å samle det juridiske ansvaret for leveransen hos en av de eksterne aktørene, og det blir derfor viktig å plassere leverandøransvaret entydig internt i organisasjonen.

Det er viktig å være klar over forskjellene mellom de rollene som er beskrevet og organisasjonens inndeling i enheter. Rollene og enhetene kan i prinsippet både samles og splittes – eller krysse hverandre, i forhold til organisasjonens formelle struktur. Det viktigste ved denne rollemodellen er å øke bevisstheten om hva de ulike rollene innebærer av ansvar og hvilke oppgaver i styringsmessig sammenheng de ulike aktørene har.

Departementets rolle

Mange store statlige IT-prosjekter mangler forankring i overordnede mål, planer og strategier. For å sikre dette anbefaler Statskonsult at departementet tar et overordnet styringsansvar i oppfølging av større IT-satsninger. Dette vil i praksis være å

- Sørge for at prosjektet er i samsvar med departementets egen sektorstrategi (for eksempel desentralisering)
- Vurdere prosjektet i forhold til etatens virksomhetsplan, og de prioriteringer som denne gir. Dette innebærer også ansvar for at etaten utformer en IT-strategi med tilhørende handlingsplan
- Avklare de økonomiske rammebetingelser i forhold til Stortinget
- Følge opp prosjektets framdrift på et overordnet nivå.

For krevende prosjekter bør departementet be om risiko- og lønnsomhetsvurderinger som i tråd med regjeringens strategi bør omfatte total kostnader. Slike vurderinger kan eventuelt gjøres av uavhengige konsulenter.

Det må foretas avveininger i forhold til om departementet bør delta direkte i styringsgruppen for store IT-prosjekter i underliggende etat. På den ene siden representerer styringsgruppen en kanal for påvirkning, og en måte å holde seg løpende orientert om prosjektets utvikling. På den andre siden kan direkte involvering føre til at departementet får større vanskeligheter med å foreta en vurdering på selvstendig grunnlag. Uavhengig av hvilken løsning som velges bør det lages en skriftlig avtale for samarbeidet. Denne bør beskrive samhandling og kontaktmøter, ansvar og rollefordeling, resultater, milepæler, risikovurderinger og tiltak ved avvik. Det anbefales også at det planlegges uavhengige gjennomganger av prosjektet med jevne mellomrom eller ved særskilte milepæler.

Det bør vurderes om departementet på ledelsesnivå skal ha nødvendig kompetanse til å ivareta det styrings- og oppfølgingsansvaret som her er beskrevet. Mange departementer (og etater) har gode erfaringer med å trekke inn ekstern kompetanse for kvalitetssikring av prosjekter. Det er imidlertid viktig å være bevisst på at disse konsulentene ikke skal overta departementets ansvar. Kompetanseoverføring fra konsulenter til departementet kan derimot bidra til at departementet styrker sin kompetanse til å ivareta styringsfunksjonen i forhold til større IT-prosjekter.

IT-systemers livssyklus

Den rollemodellen som er skissert ovenfor vil være aktuell i alle de ulike faser som IT-prosjekter vanligvis gjennomgår. Det finnes mange metoder for

systemutvikling og begrepsbruken kan variere, men det benyttes ofte en såkalt ”fossefallsmetode” for større IT-prosjekter som litt forenklet gjerne deles opp i følgende faser:

- Behovsanalyser
- Spesifisering
- Utvikling
- Innføring i organisasjonen
- Vedlikehold

Ulempene med fossefallsmetoder er at det tidlig i prosjektene, i de første fasene, legges sterke føringer for utforming av løsningen, noe som begrenser mulighetene for endringer og tilpasninger i senere faser. En annen tilnærming som benyttes en del er såkalte iterative metoder der de tre første fasene utføres mer samlet. Utviklere og brukere samarbeider gjerne om å lage forslag til løsninger (piloter) som så blir testet, og på den måten gis det noe mer spillerom i å komme fram til løsninger som dekker brukernes behov. Av og til foregår utviklingen som en kombinasjon av ”fossefalls-metode” og iterativ metode ved at for eksempel eksperimentering (utvikling av piloter) inngår som en del av spesifiseringsarbeidet.

Meningen med **behovsanalysen** er å klarlegge hvilke behov det nye systemet skal dekke og hva det ikke skal dekke, med andre ord gjøre nødvendige avgrensninger. I behovsanalysen bør også knytningen til overordnede strategier markeres slik at det sikres at ressursene som benyttes på utvikling av det nye systemet bidrar til å understøtte virksomhetsmessige mål generelt. Kost/nytte-vurderinger anbefales som en del av beslutningsgrunnlaget for å vurdere om prosjektet skal realiseres eller eventuelt endres. Erfaringer viser at det ligger en fare i å legge ambisjonsnivået for høyt i denne fasen ved å prøve å fange opp mange behov samtidig. En tilnærming som benyttes for holde bedre styring og oversikt er å dele systemutviklingsprosjekter opp i moduler eller etapper.

Det viser seg at det i mange tilfeller legges ned for lite arbeid i denne fasen og at omstillingsperspektivet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Som tidligere nevnt er det i offentlig forvaltning liten tradisjon for å gjøre kost/nytte-vurderinger – i alle fall vurderinger som omfatter totalkostnader.

Datasystemer er formelle systemer som krever høy grad av presisjon. Spesifiseringen deles gjerne i **kravspesifisering** eller **funksjonell spesifisering**, som uttrykker hvilke funksjoner systemet skal kunne utføre, og **detaljspesifisering**, hvor systemet beskrives på en tilstrekkelig detaljert og presis måte til at de kan omformes til dataprogrammer. Kravspesifisering på det funksjonelle nivået utføres gjerne i samarbeid med sentrale brukere.

Utvikling omfatter selve produksjonen av IT-systemene. Til en del formål benyttes standardpakker, som for eksempel Office-pakken (Word, PowerPoint, Excel med mer) til kontorstøtte som kan tas i bruk direkte med et minimum av tilpasning. I andre tilfeller, for eksempel ved innføring av arkivsystemer, ledelsesinformasjonssystemer og lignende benyttes det også pakkeløsninger som utgangspunkt, men der er det nødvendig med en del modifikasjoner, tilpasninger og tilleggsvikling for å dekke organisasjonens behov. Når det

gjelder fagsystemer og registre i ulike etater representerer dette ofte så spesialiserte behov at det er nødvendig å utvikle systemene fra bunnen av. Etater som Skatteetaten, Tollvesenet, Vegvesenet, Rikstrygdeverket og Statens kartverk er eksempler på etater som har eller har hatt store utviklingsprosjekter der det lages ”skreddersydde” systemer.

Innføring i organisasjonen(e) omfatter en rekke aktiviteter som å tilpasse infrastruktur (blant annet linjekapasitet og maskinkraft), brukeropplæring og tilrettelegging av arbeidsrutiner og organisatoriske forhold tilpasset det nye systemet. Ofte er dette en fase som blir undervurdert. Et vanlig problem er at hovedfokuset i prosjektet blir de mer tekniske sidene ved systemet som brukergrensesnitt, funksjonalitet og tilgang. utfordringer og muligheter til endringer i organisering og arbeidsformer blir ikke vektlagt i samme grad. Dette fører gjerne til at de mulighetene som de nye systemene kan gi ikke blir tilstrekkelig utnyttet, noe som kan medføre at nytten av systemene heller ikke blir som forventet.

Det vil vanligvis alltid være feil og mangler ved datasystemene som ikke oppdages under utviklingen, men som kommer opp når systemet blir tatt i bruk. **Vedlikehold** består i å rette opp slike feil etter som de oppdages, samt å oppdatere produktet i forhold til dets omgivelser. Dette kan være endringer som må til for at produktet skal virke under nye versjoner av basisprogramvaren (for eksempel overgang fra Windows 95 til Windows 2000) eller samvirkende programvare (for eksempel Word), eller tilpasning til nytt utstyr som nye skannere eller skrivere. Vedlikeholdet dekker normalt mindre endringer som skyldes endret bruk av systemene. Det er ikke uvanlig at vedlikeholdskostnadene på ”skreddersøm” utgjør 15% eller mer av utviklingskostnaden pr år. Organisasjoner er i stadig endring med for eksempel omorganiseringer og endringer av arbeidsoppgaver. I mange tilfeller får slike endringsprosesser større eller mindre konsekvenser for datasystemene. Samtidig er det slik at når brukerne tar nye IT-løsninger i bruk så ser de nye muligheter og det kommer opp nye ønsker og behov. I noen tilfeller kan datasystemene i praksis være ”foreldet” allerede ved innføring i organisasjonen fordi det har skjedd viktige endringer mens systemet har vært under utvikling. Dette kan knyttes til endringer i behov, bruksmønster eller organisering, så vel som til endringer i teknologi.

Mindre endringer blir gjerne definert som vedlikehold. Større endringer med for eksempel helt nye funksjoner betraktes som nyutvikling. Da blir framgangsmåten å begynne forfra igjen med en ny utviklingsfase med behovsanalyse, kravspesifikasjon og så videre. På den måten blir i praksis aldri IT-systemer ferdige, men de må hele tiden endres i takt med endringer i den organisasjon og de oppgaver de er laget for å tjene. Det kommer imidlertid til et punkt der systemet både funksjonelt og teknisk er så utdatert, at det ikke er hensiktsmessig å bygge videre på det og det såkalt ”fases ut”. I tillegg til at systemet i sin levetid har fungert som redskap for organisasjonen, har bruken av det gitt erfaringer som danner fundament for utvikling av nye systemer. Det kan være hensiktsmessig med et ”livssyklus”-perspektiv på IT-systemer.

Del 3: Elektroniske tjenester og kulturminnedata

Den nye matrikkelen og kulturminneinteresser

I NOU 1991 om forslag til lov om eiendomsorganisering blir det foreslått å etablere et nytt eiendomsregister, såkalt Matrikkelen. Systemet skal erstatte dagens GAB (grunneiendom, adresse, bygning) og DEK (digitalt eiendomskartverk) og på den måten lage bedre integrasjon mellom eiendomsinformasjon og kart (matrikkelkart). Utviklingsprosjektet startet opp i 1999 og skal etter planen være klart for innføring i løpet av 2004.

Samtidig foregår det en omorganisering av ansvar i forhold til eiendomsinformasjon. Fra årsskiftet 2003 er det opprettet en ny eiendomsdivisjon (NSTE) ved Statens kartverk. Divisjonen skal ha ansvar for Matrikkelen, men også for tinglysing som skal overføres til Statens kartverk innen 2006. Til nå har DEK vært et kommunalt ansvar, men utformet etter en nasjonal standard. Etter gjeldende planer vil DEK bli overført til et statlig ansvar i forbindelse med etableringen av den nye Matrikkelen.

Det er grunn til å tro at det nye systemet vil bli mer brukervennlig og gi muligheter for datautveksling med registre og fagsystemer i kulturminneforvaltningen.

Nasjonalt bygningsregister skal være en del av den nye Matrikkelen. Bygningsdata fra SEFRAK-registreringen er overført til nasjonalt bygningsregister. I følge Statens Kartverk er det imidlertid noe uavklart hvor sterkt integrert disse bygningsdataene er tenkt å være med øvrige bygningsdata i Nasjonalt bygningsregister, blant annet i forhold til kommunenes bruk og ansvar for oppdatering av bygningsinformasjonen.

Et prinsipielt spørsmål som kan reises i den forbindelse er kulturminneforvaltningens interesse og ansvar for historiske bygningsdata i elektroniske registre generelt. Av ulike årsaker har kulturminneforvaltningen hatt et særlig ansvar for SEFRAK-registreringen, selv om dette i all hovedsak omfatter en generell bygningsteknisk registrering av eldre bygg, med delvis stort overlapp med bygningsregistreringen i GAB.

Etter hvert som bygningsmassen stadig blir mer ”gjennomregistrert” og dokumentert, både i GAB og i kommunale registre, vil mye relevant bygningshistorisk dokumentasjon eller eiendomsinformasjon generelt etter hvert finnes i ulike elektroniske registre. Det finnes i dag i liten grad retningslinjer som sikrer at eiendomsdata i sentrale forvaltningsregistre blir ivaretatt på en måte som er ønskelig fra kulturminnevernets perspektiv.

En mulig strategisk satsning fra kulturminneforvaltningen kunne nettopp være i større grad å tilby rådgiving og kvalitetssikring i forhold til registeretablering, forvaltning og oppdatering av registre som omfatter eiendomsdata, for å ivareta det kulturhistoriske perspektivet. Dette bør i prinsippet gjelde for alle typer dokumentasjon, uavhengig av om det har sitt opphav i massivregistreringer som

Mabygg¹³ og SEFRAK, kommunal byggesaksbehandling eller andre typer dokumentasjon. Det er mulig at en slik strategisk tilnærming kan vurderes i forhold til etablering av det nye matrikkelsystemet.

Hva er kulturminnedata?

Kulturminnevernet er svært informasjonsintensivt. Det finnes store datamengder fordelt på mange institusjoner og mye av det er forholdsvis vanskelig tilgjengelig og har ujevn datakvalitet, både i forhold til pålitelighet og foreldning.

En vanlig inndeling av kulturminnetyper er:

- Automatisk fredede kulturminner
- Bygninger
- Etterreformatoriske kulturminner utenom hus
- Kulturminnevernets områdeinteresser
- Prognoser
- Tradisjon
- Naturforhold

Tyngdepunktet av kildene omhandler bygninger og automatisk fredede kulturminner, ikke minst gjelder dette Fornminneregisteret og ulike bygningsregistre. Andre etterreformatoriske kulturminner enn hus er det lite systematiske registreringer av. Det finnes en del i Fornminneregisteret, samiske registre og i datamaterialet fra større prosjekter. Imidlertid finnes det ingen samlet oversikt over hvor mye dette er, hvilke områder som er registrert, eller hvilke typer kulturminner dette omfatter.

Det finnes ikke noe register eller samlet oversikt over kulturminnevernets områdeinteresser, verken på fastlandet eller i sjø og innlandsvann. Heller ikke retningslinjer for dokumentasjon av områdeinteresser. En del områdevurderinger finnes imidlertid i varierende form i verneplaner og prosjektrapporter, både i regi av kulturminnevernet og andre sektorer.

Siden hovedtyngden av automatisk fredede kulturminner antas å være ukjente (Miljøverndepartementet 1996-97), er det særlig til planleggingsformål behov for å si noe om hvilket potensial for kulturminner som finnes. Kulturminneforvaltningen har i dag vanskelig for å svare tilfredsstillende på slike spørsmål. Selv om det ofte blir dannet prognoser i prosjektsammenheng, så er det ikke utformet formelle rammer rundt dette. Spredte opplysninger kan finnes i enkelte registre. Innen arkeologisk kulturminnevern, særlig i USA, har det vært omfattende eksperimentering med metodeutvikling på dette området.

Registre over løsfunn (gjenstander) blir brukt til prognosedannelse. Informasjon om tradisjon og naturforhold finnes «litt her og der» i kulturhistorisk litteratur som bygdebøker og andre lokalhistoriske skrifter. Andre viktige kilder til naturforhold er kvartærgeologiske kart og markslagskart. Opplysninger fra slike kilder er aktuelle både i prognosedannelse og i forbindelse med beskrivelse av områdeinteresser.

¹³ Massiv bygningsregistrering gjennomført i regi av statens kartverk

Det finnes ikke noen egen dokumentasjonsmal eller systematisk registerføring av prognoser. På samme måte er det heller ikke noen systematisk dokumentasjon av søk etter kulturminner med negativt resultat, såkalte «negative funn».

Ulike medier

Dokumentasjonen kan deles opp i følgende medietyper:

- Tekst
- Tegning
- Foto
- Kartfesting

Omfanget av de enkelte elektroniske registrene varierer mye, fra mange hundre tusen enheter til noen få hundre. Først og fremst er det den tekstlige dokumentasjonen som er overført til elektroniske medier. I mange tilfeller er malen fra de tradisjonelle kartotek kortene overført til edb.

Dette har i en del registre ført til en forholdsvis lav strukturingsgrad med mye fritekst, noe som skaper begrensninger i forhold til statistikk og strukturerte sammenstillinger. Strukturerte framstillinger blir gjerne etterspurt blant annet i plansammenheng. I tillegg kommer alle kildene på tradisjonelle medier som bøker, rapporter, bilder og tegninger som finnes i varierende omfang ulike steder i landet.

Det finnes svært lite tegninger og foto som er overført til elektronisk form. Særlig fotomaterialet er derfor ofte vanskelig tilgjengelig på tradisjonelle medier fordi det er tids og kostnadskrevenende å kopiere. Fotografier og tegninger kan også være spredd på mange ulike institusjoner, og det kan være tidkrevende å oppsøke arkivene for å finne fram relevant materiale.

Overføring av koordinater for stedfesting av kulturminner til elektronisk form (digitalisering) har i senere år vært et satsningsområde for de store registrene og blir nå i stor grad gjort i forbindelse med nyregistreringer. Når det gjelder andre minner enn hus, kulturmiljøer, prognoser, tradisjon og naturforhold er de i liten grad koordinatfestet og tilgjengelig i digital form, noe som blant annet gjør det vanskelig å bruke denne informasjonen i plansammenheng.

Det er mange aktører med ansvar eller delansvar for register- og arkivføring. Riksantikvaren og den regionale kulturminneforvaltningen disponerer et omfattende tekst-, foto-, skisse- og kartmateriale om kulturminner. Som et resultat av sektorprinsippet, er datasystemer over kulturminner og kulturmiljøer under planlegging eller oppbygging også i andre sektorer.

Generelt finnes det lite systematiske rutiner for oppdatering av kulturminne-dokumentasjon i kulturminneforvaltningen. Stikkprøver gjennomført av NIKU gjennom kontrollregistrering av fornminner indikerer at det har skjedd tap og skader på ca 30 % siden ØK-registreringen ble gjennomført.

I de elektroniske kildene har det heller ikke tradisjonelt vært vanlig å legge til rette for å dokumentere endringer over tid, eller såkalte hendelser, slik det blant annet er gjort i Bergkunstdatabasen.

Hva bør være tilgjengelig i elektronisk form?

Slik beskrivelsen ovenfor indikerer er dokumentasjonen av faste kulturminner mangfoldig og svært omfattende. Mye av det foreligger på tradisjonelle medier og lite er lagt til rette for elektronisk distribusjon. Et sentralt problemområde er at det også er lite systematisk oppdatering og opplysningene i registrene kan for eksempel være 30-40 år gamle. Det kan ha skjedd mange endringer på bygninger og kulturlandskap i perioden fram til i dag. Tradisjonelt har slik dokumentasjon blitt brukt av personer med kulturminnefaglig ekspertise som er i stand til å kombinere opplysningene med andre relevante kilder til en kvalifisert faglig fortolkning. For distribusjon til eksterne brukere vil det, naturlig nok, stilles andre krav til datakvalitet.

Innenfor forventede økonomiske og tidsmessige rammer er det lite realistisk å tenke seg at ”alt” kan bli tilgjengelig elektronisk. Det vil være nødvendig å foreta prioriteringer. Til nå har registersatsning i kulturminnevernet, i likhet med i mange andre sektorer, vært preget av ekspertdefinerte prioriteringer og kvalitetskrav. Slik det er skissert ovenfor blir det i overordende strategier vektlagt at brukerdefinerte krav i økende grad forventes å bli lagt til grunn for prioriteringer. Det forutsettes at sentrale brukergrupper involveres i prioriteringer. På en del områder vil det trolig også være behov for metodeutvikling, for eksempel knyttet til prognosedannelse og presentasjon av prognoser.

For eksempel er det ikke sikkert at sentrale, eksterne brukergrupper som ønsker å benytte kulturminnedata til planleggingsformål er interessert i detaljerte beskrivelser av fornminner eller fredede bygninger. Kanskje de primært er interessert i kartfestinger og vernestatus for faste kulturminner, kulturmiljøer og gode prognosedata? Kanskje brukerne ønsker noen få pålitelige opplysninger om alt som er kjent og prognoser over hvor det er sannsynlig at det finnes faste kulturminner, framfor mye data om et begrenset utvalg? Kanskje sentrale brukergrupper prioriterer bildedata og tegninger framfor tekstlige beskrivelser?

Del 4: Oppsummering av departementets utfordringer og virkemidler

For å oppfylle regjeringens målsetninger for e-forvaltning må departementet både i forhold til etatsstyring og som pådriver for faglig utvikling av kulturminnevernet i større grad vektlegge IT-spørsmål knyttet til forvaltningsområdet.

En side av dette arbeidet er den kontinuerlige prosessen med tilrettelegging av kulturminneregistre. Dette er allerede et satsningsområde i kulturminneforvaltningen, men i stor grad ut fra interne kulturminnefaglige behov. På bakgrunn av regjeringens vektlegging av brukerdefinerte behov bør fokus også settes på en prioriteringsdiskusjon og heves opp på et noe mer strategisk og overordnet nivå enn i dag. Dette gjelder både hva som skal gjøres tilgjengelig og hvordan det skal gjøres tilgjengelig.

Nedenfor har vi listet opp en del områder/tiltak som kan inngå i Miljøverndepartementets satsningsportefølje.

Kompetanse

Det bør etableres tilstrekkelig strategisk IT-kompetanse og bestillerkompetanse på departementsnivå. Dette kan gjøres gjennom rekruttering av personer med relevant kompetanse, eventuelt i kombinasjon med kjøp av kompetanse ved behov. Markedssituasjonen gjør at rekruttering av personer med IT-rådgivningskompetanse er noe lettere enn tidligere. Slik kompetanse er viktig både i forbindelse med strategiutforming, etatsstyring og kvalitetssikring av IT-prosjekter i kulturminneforvaltningen generelt.

Å stimulere til kombinasjonsutdannelser der tradisjonelle fagkombinasjoner for arbeid med kulturminnevern kombineres med systemplanleggings- og utviklingskompetanse, kan være et virkemiddel. Likeledes er satsninger på sluttbrukeropplæring viktig.

Styring

Departementet må avklare tydeligere sin styringsrolle i forhold til større IT-satsninger både når det gjelder registerutvikling og andre typer IT-prosjekter i kulturminneforvaltningen for eksempel i henhold til den skisserte rollemodellen i dette notatet.

Nettverk

Mange av utfordringene som kulturminneforvaltningen står overfor når det gjelder etablering av elektroniske tjenester, er felles for mange sektorer i forvaltningen. Etablering av nettverk med andre etater kan være et virkemiddel for å lære og høste erfaringer.

Et av målene i moderniseringsprogrammet er, som nevnt, at brukerne ikke skal måtte vite hvordan det offentlige er organisert. Elektroniske tjenester på trinn 4 i tjenestetrappen forutsetter samordning og samarbeid for å tilby elektronisk toveiskommunikasjon med brukerne. Det finnes mange mulige

samarbeidspartnere for kulturminneforvaltningen når det gjelder å tilby tjenester som kan være interessante for sentrale brukergrupper. Nettverksbygging og samarbeidsfora både på departementsnivå og andre nivå i forvaltningen kan også her være et viktig virkemiddel.

Pilotprosjekter

Innen områder der det finnes lite erfaring fra før, som for eksempel utvikling av Vev-baserte sluttbrukertjenester eller tilrettelegging for tjenester via offentlige servicekontorer, kan pilotprosjekter være et aktuelt virkemiddel. Det vil gi muligheter for å høste erfaringer med begrenset innsats. En mulighet kan for eksempel være å eksperimentere med tjenester som åpner for toveiskommunikasjon med grunneiere. I tråd med den generelle utviklingen når det gjelder vevtjenester er det mulig at grunneierne i større grad enn tidligere kan bidra med oppdatering av opplysninger om faste kulturminner i registrene, og rapportere inn endringer elektronisk til kulturminneforvaltningen.

En annen mulighet kan være samarbeidsprosjekter med andre etater der hensikten er å legge inn kulturminnedata i eksisterende tjenester som andre etater har ansvaret for. I forhold til blant annet Matrikkelprosjektet og Arealis er slikt arbeid allerede i gang, men denne satsningen kan styrkes.

Kost/nytte-vurderinger

I tråd med overordnede strategier bør kost/nytte-betraktninger i større grad enn det som har vært tilfelle til nå, ligge til grunn for økonomiske prioriteringer i kulturminneforvaltningen. Det vil trolig være nødvendig å utarbeide metodiske retningslinjer for hvordan kost/nytte-vurderinger skal utarbeides i kulturminneforvaltningen.

Regelverksutforming og forvaltning

Også i kulturminneforvaltningen vil regelverksutforming kunne fremstå som et hinder for likestilling av tradisjonell papirbasert forvaltning og en hensiktsmessig utnyttning av de nye muligheter teknologien gir. Dette kan for eksempel gjelde krav til vedtak, underskrift og dokumentasjon.

For å sikre at et e-forvaltningsperspektiv blir ivaretatt i regelverksutforming og forvaltning vil et virkemiddel kunne være å sørge for at relevant IT-kompetanse blir involvert i utforming av lover, forskrifter, instruksjoner med mer.

REFERANSER

Tittel:	IT-satsninger i kulturminnevernet
Forfatter(e):	Olaug Hana Nesheim
Statskonsults notatnummer:	2003:5
Prosjektnummer:	844
Prosjektnavn:	Innspill til stortingsmelding om ny kulturminnepolitikk
Prosjektleder:	Olaug Hana Nesheim
Oppdragsgiver(e):	Miljøverndepartementet v/kulturminneavdelingen
Resymé:	Dette notatet er et innspill til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikk. Del 1 omhandler overordnede strategier og føringer for IT-satsning i offentlig sektor. Del 2 omhandler styring av IT-satsninger i forvaltningen. Del 3 omhandler elektroniske tjenester og kulturminnedata. Del 4 oppsummerer departementets utfordringer og virkemidler.
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:	Kulturminnevern, kulturminneregistre, IT og etatstyring, styring av IT-prosjekter
Dato:	17.03.03
Sider:	27
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO