

Notat 2003:11

Datautveksling i offentlig sektor

Innrapportering, gjenbruk og tilgjengelighet

Forord

Dette notatet gir en sammenfatning av utredninger og sentrale problemstillinger knyttet til næringslivets innrapportering og forvaltningens gjenbruk av data i offentlig sektor.

Sammenfatningen er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet i forbindelse med utarbeidelse av *Strategi for IKT i offentlig sektor*¹. Notatet har inngått som grunnlagsmateriale for departementets strategiarbeid på området.

Notatet inneholder en oppsummering av tidligere utredninger om innrapportering og samordning av data i det offentlige. Videre inneholder det en beskrivelse av sentrale problemer knyttet til utvidet bruk av offentlig informasjon i arbeidet med modernisering i offentlig sektor. Virkemidler for å løse påpekte problemer drøftes.

Arbeidet er gjennomført i september 2002 av seniorrådgiver Olaug Hana Nesheim (prosjektleder), avdelingsdirektør Guri Verne fra Statskonsult og seniorrådgiver Hans Fredrik Berg fra AAD.

Oslo, juni 2003

Guri Verne
avdelingsdirektør

¹ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003: Strategi 2003-2005. Strategi for IKT i offentlig sektor. Sentrale fokusområder for å fremme brukerrettede tjenester, effektivitet og forenkling på lokalt nivå.

Innhold

1	Sammendrag.....	2
2	Bakgrunn	4
3	Innrapportering.....	6
3.1	Eksempler på samordnet løsning for innrapportering.....	7
	AltInn	7
	KOSTRA	7
	Samordna Opptak	8
4	Gjenbruk.....	9
5	Forutsetninger for tjenesteutvikling	11
6	Virkemidler for samordning.....	13
	Standardisering.....	13
	Ansvar for datakvalitet.....	14
	Møteplasser	14
	Rådgivning og støtte.....	14
	Tilrettelegging av regelverk	15
	Pilotprosjekter	15
	Økonomiske virkemidler.....	16
	Oppsummering – tre veier til samordning.....	16
	Vedlegg A: Samordna Opptak – et eksempel på samordning.....	18
	Vedlegg B: Kort beskrivelse av enkelte registre.....	21

1 Sammendrag

Notatet inneholder en oppsummering av tidligere utredninger om innrapportering og samordning av data i det offentlige. Det gis en beskrivelse av sentrale problemer knyttet til bruk av offentlig informasjon i arbeidet med modernisering av offentlig sektor og en gjennomgang av sentrale virkemidler for å løse påpekte problemer.

Det har lenge vært bred politisk enighet om å prioritere arbeidet med forenkling og effektivisering av offentlig informasjonsinnhenting. Begrunnelsen har vært tosidig, forenkling for næringslivet og effektivisering for det offentlige. Tross gode intensjoner har ulike tiltak rundt samordning gitt lite resultater, slik at innsatsområdene som ble skissert i offentlige handlingsplaner på slutten av 1990-tallet fremdeles er relevante og beskriver sentrale utfordringer.

”Skjemaveldet” og den belastning det påfører næringslivet er viet en del oppmerksomhet i media de senere år. Undersøkelser viser imidlertid at det ikke er entydig hvilke innrapporteringsplikter som er belastende, og det synes ikke å være noen entydig sammenheng mellom hva som er arbeidskrevende og hva som oppleves som belastende.

Det er etablert mange ordninger for elektronisk innrapportering fra næringsliv til det offentlige. I dagens løsninger legges det vekt på tilrettelegging for uttrekk fra bedriftenes fagsystemer, som lønns- og personalsystemer og regnskapssystemer, samtidig som det på mottakersiden vektlegges en kobling til etatens saksbehandlingssystemer.

En del av hensikten med Oppgaveregisteret er å eliminere innrapportering av de samme opplysningene flere ganger. Dette søkes oppnådd ved at alle opplysninger som blir rapportert inn til staten med hjemmel i lov registreres, for å kunne identifisere mulige dobbeltinnrapporteringer. For å bistå etatene med forenkling og gjenbruk er Oppgaveregisteret i gang med å lage tilstandsrapporter og handlingsplaner for ”saneringsarbeid” i samarbeid med de enkelte etater. Dette arbeidet består først og fremst i å rydde opp i begrepsbruk, fjerne opplysninger som ikke blir brukt, samordne innrapporteringstidspunkter og eventuelt endre regelverket som regulerer innrapporteringen.

En forutsetning for gjenbruk er tilgang. I manuelle prosesser er det relativt enkelt å få tilgang til allerede innsamlede opplysninger. I en elektronisk saksbehandleprosess hvor data må kunne hentes inn automatisk, stilles langt strengere krav til tilgangsmekanismene, og ikke minst hvordan de skal forstås. Offentlige registre blir i dag ikke gjort tilgjengelig på en standardisert måte. Det er i noen grad lagt opp til at programmer kan gjøre online oppslag i enkelte registre. Slik tilrettelegging er helt nødvendig for å kunne bygge opp elektroniske tjenester hvor data fra disse registrene inngår.

Geografisk informasjon er en viktig del av samfunnets informasjonsinfrastruktur og befinner seg i en overgang fra konvensjonelle kart til digitale databaser med bred anvendelse. En stor andel av data som benyttes i offentlig forvaltning kan stedfestes, og det er grunn til å anta at elektroniske kart i større grad vil bli etterspurt som grensesnitt mot stedfestede data.

Hvilke virkemidler står til rådighet for samordning i det offentlige? Samordning forutsetter en utstrakt grad av standardisering. Standarder er nødvendig for å sikre

interoperabilitet mellom ulike systemer, de må beskrive detaljert både hvordan systemene skal samhandle og hvordan dataene som utveksles skal representeres og tolkes. Innenfor de fleste IKT-områder foregår et utstrakt internasjonalt standardiseringsarbeid. Det mest aktuelle for offentlig sektor i Norge er å spesifisere hvilke standarder som skal benyttes, eventuelt med nasjonale profiler, men ikke lage standardene selv. Andre virkemidler som er kort beskrevet i notatet er å etablere klare ansvarsforhold for innsamling, vedlikehold og tilgjengeliggjøring av data med definerte kvalitetskriterier. Vi oppfatter rådgivning og støtte, samt etablering av gode møteplasser som sentrale virkemidler for å etablere velfungerende løsninger. I tilfeller hvor kostnadene for den enkelte etat kan synes høye, men hvor gevinsten for forvaltningen er stor, kan pålegg være et aktuelt virkemiddel. Da dagens regelverk ikke er utarbeidet med tanke på elektroniske tjenester, vil det i noen tilfeller være nødvendig å tilpasse regelverket til elektronisk kommunikasjon og tjenesteproduksjon. Prising av data kan benyttes som verktøy for å oppnå ønskede målsetninger, som for eksempel foreslått i den danske rapporten ”Digital forvaltning”.

Avhengig av om samordning er motivert ut fra overordnede strategier for forvaltningen, oppnåelse av effektiviseringsgevinster eller utvikling av elektroniske tjenester, vil samordningsarbeidet kreve

- strategisk beslutningsvilje og -evne
- fokus på datainnhold på saksbehandlernivå
- utgangspunkt i konkrete behov

2 Bakgrunn

Det har lenge vært bred politisk enighet om at arbeidet med forenkling og effektivisering av offentlig informasjonsinnhenting bør prioriteres. Målsetningen har gjennomgående vært tosidig, forenkling for næringslivet og effektivisering for det offentlige.

Flere strategidokumenter som omhandler dette temaet er blitt utarbeidet på 1990-tallet. Arbeidet startet med programmet ”Nasjonal infrastruktur for edb” som ble gjennomført i perioden 1990–1992. Begrunnelsen for å sette programmet i gang var knyttet til forvaltningspolitiske mål om øket kvalitet i de offentlige tjenester og en effektiv og serviceinnstilt forvaltning som partner for næringslivet². Hovedmålet med programmet var ”å gjøre det enklere og mer effektivt for brukere i forvaltningen å kommunisere og utveksle informasjon samt å gi enklere tilgang til elektronisk informasjon for brukere i forvaltningen, næringslivet og blant publikum” (Statskonsult 1995:5:43).

Arbeidet ble ført videre i programmet ”IT-plan for forvaltningen” i perioden 1993–1995. En del av dette arbeidet ble organisert som et samarbeidsprosjekt kalt NISE (Nasjonal Infrastruktur for EDB – Standardisert formidling av Elektronisk informasjon), blant annet beskrevet i rapporten ”Online formidling av offentlig elektronisk registerinformasjon”³. NISE var et konsept for en standardisert formidlingskanal for offentlig elektronisk informasjon.

I rapporten ”Felles database for tilsynsetater” fra 1995⁴ blir det foreslått å lage en felles database for tilsynsetatene. En viktig begrunnelse for dette var at en slik felles database kunne lette bedriftenes innrapportering av data til tilsynsetatene ved at innrapporteringen ble samordnet. Statskonsult gjennomførte videre et prosjekt med fokus på ulike faktorer og forutsetninger som kan påvirke muligheter for samordning av tilsynsoppgaver i ulike etater⁵.

Rapporten fra Statssekretærutvalget for IT ”Den norske IT-veien. Bit for bit”⁶ ble ferdigstilt i 1996. Her ble også samspill mellom det offentlige og næringslivet vektlagt. Et av satsingsområdene var samarbeid mellom næringsliv og offentlige etater med sikte på å etablere systemer for elektronisk datautveksling (EDI) på hensiktsmessige områder.

Også fra næringslivets side har det vært tatt initiativer for å effektivisere og forenkle innrapportering til staten. Næringslivets skjemaråd utarbeidet de såkalte ”skjemavettreglene” på midten av 1990-tallet.⁷ Dette arbeidet er blitt fulgt opp av Brønnøysundregistrene i en ny veileder i datafangst og skjemabruk, ferdigstilt høsten 2002⁸.

² Statskonsult (1995): IRF på norsk. Workshop om informasjonsressursforvaltning (IRF) på Randsvangen juni 1994. Rapport 1995:5

³ Statskonsult (1996): Online formidling av offentlig elektronisk registerinformasjon.

⁴ Statskonsult (1995): Felles database for tilsynsetater. Forprosjekt våren 1995. Rapport 1995:8.

⁵ Statskonsult (1996): Samordning av tilsynsoppgaver. Rapport 1996:13.

⁶ Samferdselsdepartementet (1996): Den norske IT-veien. Bit for bit. Rapport fra Statssekretærutvalget for IT.

⁷ Næringslivets SkjemaRåd (1994): Offentlig skjemavelde. Situasjonsbeskrivelse og anbefalinger.

⁸ Nygård, Tor (2002): Skjemavett. Veileder i datafangst og skjemabruk. Brønnøysundregistrene.

Videre utarbeidet NHD i 1998 en handlingsplan for små bedrifter⁹. Her ble det lagt vekt på å redusere bedriftenes innrapporteringsbyrder ved å sørge for at samme data kun burde rapporteres en gang, effektivisere innrapporteringen og rydde opp i forskriftsverket. Det ble også lagt vekt på å sikre at konsekvenser for næringslivet og særlig små bedrifter blir fulgt opp når regelverk endres.

AAD og NHD tok på slutten av 90-tallet initiativ til plandokumenter som tar opp samspill og innrapportering (se ¹⁰og¹¹.) AADs handlingsplan 1999–2000 ”Elektronisk forvaltning. Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen” legger som tittelen tilsier særlig vekt på samspill i statsforvaltningen. Program for elektronisk datautveksling og innrapportering var en del av denne satsningen.

Det har vist seg at det har tatt lang tid og vært vanskelig å etablere enhetlige løsninger for innrapportering og samspill på tvers av statlige etater. Tross gode intensjoner har de ulike tiltakene rundt samordning gitt lite resultater. Innsatsområdene som ble skissert i AADs handlingsplan på slutten av 1990-tallet, gjengitt nedenfor, er fortsatt relevante og beskriver sentrale utfordringer.

- Utveksle skjemabasert informasjon (strukturerte data) på en enkel måte til og mellom offentlig forvaltning.
- Tilrettelegge for bedre gjenbruk av registerbaserte offentlige informasjonsressurser.
- Fange opp felles utviklingsbehov og bidra til koordinering av utviklingsarbeidet på området elektronisk datautveksling og innrapportering på en måte som tjener både forvaltningens egeninteresser og publikums- og næringslivsinteresser.
- Bedre rammevilkår, initiere motiverende tiltak og tilrettelegge for gode samarbeidsforhold i forbindelse med prosjekter relatert til elektronisk datautveksling og innrapportering.
- Initiere, gjennomføre og evaluere pilotprosjekter med elektronisk datautveksling og innrapportering basert på ulike teknologier.
- Bidra til at statlige virksomheter som driver med ”massesaksbehandling” og registerføring tilrettelegger for elektronisk datautveksling og innrapportering”

Dette notatet bygger i hovedsak på de siste års utredninger som berører temaet innrapportering fra næringslivet. Sentrale kilder har vært rapport fra NHDs Skjemareduksjonsprosjekt¹², resultater fra prosjektet EnkLere og Mer Effektiv Rapportering (ELMER) i regi av NHD, HSH og NHO og notater og rapporter fra Program for elektronisk datautveksling og innrapportering (PEDI).

⁹ Nærings- og handelsdepartementet (1988): Det skal bli enklere å starte og drive bedrift i Norge. Regjeringens handlingsplan for små bedrifter.

¹⁰ Nærings- og handelsdepartementet (1998): Norge – en utkant i forkant. Næringsrettet IT-plan 1998–2001.

¹¹ Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999): Elektronisk forvaltning. Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen. Handlingsplan 1999-2001.

¹² NHD (2001): Skjemaveldet. Hva er det – og hva kan gjøres? Rapport fra Skjemareduksjonsprosjektet.

3 Innrapportering

”Skjemaveldet” og næringslivets belastning har vært viet en del oppmerksomhet i media de senere år. Skjemaer knyttet til næringsmiddelbransjen, reguleringsøknader og byggearbeider er blitt påpekt som særlig belastende. Resultater fra en undersøkelse gjennomført i regi av ELMER-prosjektet¹³ viser imidlertid at det ikke er entydig hvilke statlige plikter som er belastende. Undersøkelsen bygger på et begrenset datamateriale, men gir likevel noen interessante indikasjoner på forholdene i bedriftene. Det er store bransjevise forskjeller på skjemabelastningen og bedriftene fremhever i liten grad konkrete enkeltskjemaer som belaster påfallende mer enn andre, med unntak av enkelte bransjespesifikke statistikker.

Det er i alt 51 statlige etater som henter inn opplysninger med hjemmel i lov. I praksis er næringslivets skjemabelastning i hovedsak betinget av et fåtall dominerende aktører. I følge Oppgaveregisterets statistikker står Skatteetaten for over 70% av den samlede belastningen på næringslivet. På de to neste plassene kommer henholdsvis Tollvesenet og Rikstrygdeverket.

Årsakene til bedriftenes misnøye med offentlig innrapportering er sammensatt og det er ikke noen entydig sammenheng mellom hva som er arbeidskrevende og hva som oppleves som belastende. Rapportering knyttet til skatt, regnskap og toll tar mye tid, men dette er også delvis informasjon som benyttes internt og dermed oppfattes som nyttig. Derimot fremgår det av undersøkelsen at det er vanskeligere å forstå behovet for en del detaljert statistikk som Statistisk sentralbyrå (SSB) etterspør, og den oppleves derfor mer belastende. Begge typene belastning, både de faktiske kostnadene som bedriftene bruker på skjemaplikter og frustrasjon eller opplevd belastning, henger sammen. Forbedringer kan ligge i tilrettelegging av rutiner, veiledningsmaterieell, tidspunkter for innrapportering osv.

Kommunene og fylkeskommunene pålegger også næringslivet oppgaveplikter. Det finnes ingen fullstendig oversikt over disse. Rapporten fra Skjemareduksjonsprosjektet påpeker at selv ikke den enkelte kommune sitter inne med denne oversikten. Det kan derfor ikke sies noe sikkert om antallet skjemaer, eller om hvilken belastning disse utgjør (NHD, 2001). Oppgaveregisteret foretok i 1999 en forundersøkelse vedrørende kommunale- og fylkeskommunale oppgaveplikter for å vurdere om dette burde tas inn som en del av Oppgaveregisteret. Dette arbeidet ble stoppet opp fordi man fant at samordningspotensialet var for lite, samtidig som det ville være et ressurskrevende tiltak.

I tillegg omfatter skjemabelastningen engangsundersøkelser, rapportering til ulike organisasjoner, pliktig loggføring som ikke innrapporteres og rapportering internt i større bedrifter. Det finnes ingen samlet oversikt over hvor stor belastning dette representerer. Oppgaveregisteret ønsker også å innlemme denne typen skjemabelasting i registeret.

Fokus for tiltakene de siste årene har i stor grad vært de statlige skjemaene registrert i Oppgaveregisteret. En viktig årsak til dette er at det foreligger belastningstall kun for statlige etater. Oppgaveregisteret har belastningstall som bygger på anslagene som etatene har oppgitt over hvor lang tid etatene mener det tar å fylle ut hvert skjema.

¹³ NHD, HSH, NHO (2000): Behandling av offentlige skjemaer i utvalgte bedrifter – Rapport fra ELMER-prosjektet.

Anslagene er gitt ut fra etatens kjennskap til egne brukere. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til disse estimatene.

Erfaringene i Skjemareduksjonsprosjektet (NHD, 2001) er at etatene har et lite bevisst forhold til egne estimater og er lite flinke til å registrere de endringer som gjøres på skjemaer. Det er heller ikke all oppgaveplikten som skulle vært registrert i Oppgaveregisteret som blir det i dag. Den store usikkerheten som knytter seg til disse belastningstallene gjør imidlertid at de er lite egnet som grunnlag for prioriteringer av tiltak. De kan derimot ha en viss nytte som indikasjoner på reduksjoner i statlig innrapporteringsbelastning.

Problemer knyttet til innrapportering gjelder i stor grad summen av pliktene. Det er ikke hvert enkelt skjema som skaper store administrative byrder og irritasjon for den enkelte bedrift, men den samlede mengden av rapporterings- og dokumentasjonsplikter. Innrapportering bør derfor tilnærmes fra et helhetlig perspektiv

3.1 Eksempler på samordnet løsning for innrapportering

AltInn

De sentrale skjemaetatene har gjennomført flere store satsninger på elektronisk innrapportering. Et av de nyere sentrale initiativ for forbedret elektronisk innrapportering fra næringslivet er AltInn-prosjektet. Hensikten er å samordne innrapportering til Skattedirektoratet (SKD), Brønnøysundregistrene (Br.reg.) og Statistisk sentralbyrå (SSB).

Viktige målsetninger med dette prosjektet er å lette oppgavebyrden for den enkelte næringsdrivende i forbindelse med pålagt eller frivillig innrapportering og å effektivisere behandlingen på etatens side. Det blir lagt vekt på å legge til rette for uttrekk fra bedriftenes fagsystemer samtidig som det vektlegges en kopling mot etatens saksbehandlingssystemer. AltInn betraktes som en strategisk satsing fra de tre etatens side innen modernisering, effektivisering og forenkling av deres virksomhet. Det er også en viktig føring for prosjektet at det skal legges til rette for at nye etater skal kunne ta i bruk løsningene på en enkel og rimelig måte etter hvert.

KOSTRA

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), andre departementer, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Kommunenes sentralforbund (KS). KOSTRA-prosjektet ble etablert i 1994. Det overordnede målet er å bringe fram relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Siktemålet er å forbedre datagrunnlaget for ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommunal sektor og på den måten gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og forbedret tjenesteproduksjon. Et viktig mål er at KOSTRA skal gi informasjon på et detaljnivå som gjør det mulig for kommunene å sammenligne seg med andre kommuner.

Kommunene rapporterer data om kommunal ressursbruk, målgrupper og tjenester/brukere etter en felles struktur. Disse regnskaps- og tjenstedataene kobles i KOSTRA sammen til nøkkeltall som viser kommunenes prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet. KOSTRA kan betraktes som en overbygning over (hele eller deler av)

ulike sektorsystemer, i form av en felles struktur som gjør at ulike typer data kan koples sammen til nøkkeltall.

I Statskonsults kartlegging av kommunenes bruk av KOSTRA fremkommer det at kommunene er usikre på hvordan interkommunalt samarbeid på enkeltsektorer skal rapporteres¹⁴. Muligheter for å synliggjøre resultater fra interkommunalt samarbeid og andre samarbeidsrelasjoner i offentlig sektor vil kunne være et incitament til å iverksette samordningstiltak. KRD har under utarbeidelse en forskrift for rapportering fra interkommunale selskap i KOSTRA. Denne forskriften vil legge grunnlaget for slik rapportering.

KOSTRA har til nå konsentrert seg om kvantitative data som først og fremst beskriver den kommunale produksjonen. Data som beskriver kvalitet på kommunale tjenester er foreløpig ikke med. En mulighet som beskrives i prosjektplan for KOSTRA for 2001-2002 er å strukturere spørreundersøkelser slik at det er mulig å kople data om brukertilfredshet direkte til data om prioritering, dekningsgrad og produktivitet for de enkelte tjenester. Dette vil være interessant i forhold til å øke kunnskapen om kvaliteten på eventuelle elektroniske tjenester.

Samordna Opptak

Et mer utfyllende eksempel på et vellykket samordningsprosjekt er gitt i Vedlegg A.

¹⁴ Statskonsult (2001): Kommunenes bruk av KOSTRA. En kartlegging. Rapport 2001:27.

4 Gjenbruk

Virksomhetsinterne arbeidsregistre og sektorregistre av ulike slag er viktige verktøy i forvaltningens arbeid. Foruten disse finnes noen sentrale registre med data som har særlig relevans for *hele* forvaltningen. De viktigste registrene er Folkeregisteret, Enhetsregisteret og GAB-registeret¹⁵ som identifiserer henholdsvis personer, organisasjoner og eiendommer. Enhetsregisteret er kjernen i det såkalte samspillet om grunndata der det inngår en rekke registre knyttet til økonomi og ansettelsesforhold. En rekke etater har tilgang til opplysninger fra disse registrene gjennom online oppslag, distribuert på CD-ROM, eller ved filoverføring av uttrekk fra registrene. Det er i dag ingen standard måte å tilgjengeliggjøre data fra offentlige registre på. Det er i noen grad lagt opp til at programmer kan gjøre online oppslag i enkelte registre. Slik tilrettelegging er helt nødvendig for å kunne bygge elektroniske tjenester hvor data fra disse registrene inngår.

Til tross for at disse sentrale registrene er tilgjengelige for hele forvaltningen i en eller annen form, blir de ikke nødvendigvis brukt av alle etater som har behov for det. Dette resulterer i at opplysninger som allerede finnes i de sentrale registrene innhentes på nytt fra brukerne, med ulike skrivemåter av for eksempel navn og adresser. Dette medfører at det blir etablert inkonsistente registre i ulike etater. Dersom data som benyttes av mange, hentes fra samme kilde, dvs oppdateres ett sted, vil det kunne bidra til en vesentlig bedring av datakvaliteten i offentlige registre.

Dette er et av de problemer Oppgaveregisteret er etablert for å løse. 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.

Det offentlige er blitt kritisert for at næringslivet må rapportere "de samme data" flere ganger, til ulike etater. En del av hensikten med Oppgaveregisteret er å komme denne kritikken i møte, ved først å registrere alle opplysninger som blir innrapportert til staten med hjemmel i lov for deretter å identifisere mulige dobbeltinnrapporteringer. Hver opplysning gis en entydig identifikator. For hver opplysning registreres blant annet hjemmel for innhenting, beskrivelse, ansvarlig etat og dataformat.

For å bistå etatene med forenkling og gjenbruk har Oppgaveregisteret startet et arbeid med å lage tilstandsrapporter og handlingsplaner for et "saneringsarbeid" i samarbeid med de enkelte etater.

Dette arbeidet består først og fremst i å

- rydde opp i begrepsbruk
- fjerne opplysninger som ikke blir brukt
- samordne innrapporteringstidspunkter
- eventuelt gjøre endringer i regelverket som regulerer innrapporteringen

For mange etater er det et stort arbeid å gjennomgå sine innrapporteringsrutiner. Det er snakk om mange dataelementer og sammenhenger mellom disse, i de fleste tilfeller

¹⁵ Gårds- Adresse- og Bygningsregisteret.

kreves skjønnsmessige vurderinger og drøftinger, og endelig må endringene implementeres i etatenes fagsystemer og arbeidsrutiner. Gevinster ved dette arbeidet kommer ikke nødvendigvis virksomheten til gode.

Noen offentlige etater har større tradisjon for bruk av formaliserte klassifikasjonssystemer, gjerne som en del av internasjonale standarder. Dette gjelder blant annet i Tollvesenet. I etater som har liten tradisjon for slik formalisering kreves større innsats for å etablere og vedlikeholde standard begrepsapparat, noe som er en forutsetning for gjenbruk av data. For nærmere beskrivelse av eksempelet, se IKT i det offentlige 2002¹⁶.

Oppgaveregisteret går så langt som å beskrive konkret hvordan opplysningene skal representeres i IT-systemer. Ved å benytte disse direkte i nye IT-systemer vil en på lengre sikt oppnå en standardisering som øker muligheten for deling av data mellom ulike systemer. Datadefinisjonene fra Oppgaveregisteret er benyttet på denne måten i det nye SLN (System for likning av næringsdrivende).

Skjemareduksjonsprosjektet påpeker at den enkelte etats saksbehandlingsrutiner kan være et hinder for gjenbruk og samordning. Høy standard forutsetter ofte en intensiv innsamling av opplysninger til bruk i planlegging, saksbehandling, statistikk og kontroll, og betraktes fra etatens side som nødvendig og ikke som en stor belastning isolert sett. Det kan i praksis oppfattes som både rimeligere og mer hensiktsmessig å benytte innsamlings skjema enn å gå omveien om samarbeid med andre etater. Etatene har gjerne lagt ned store ressurser i etablering av disse løsningene. Videre viser erfaring at samordning både er ressurskrevende og tar lang tid. For etatene vil det oftest foreligge en begrenset ressursituasjon og i prioritering av ressursbruk blir det gjerne vektlagt hva som er viktig for etaten og som etaten blir målt i forhold til. Dette gir ofte et internt fokus på forhold i egen etat og ikke på staten som helhet. Det er lite tradisjon for helhetlige kost/nytte-vurderinger som involverer mer langsiktig nytte av samspill med andre etater.

Heller ikke for departementene er skjemabelastning på næringslivet og gjenbruk tradisjonelt et sentralt politisk tema, selv om de har ansvarsområder som berører temaet. Dette har ført til at departementene i liten grad har gitt prioriteringssignaler på dette området, for eksempel i tildelingsbrev. Statens Landbruksforvaltning (SLF) er et eksempel på at dette er gjort. Dette er en relativt ny etat og det forelå allerede ved opprettelsen en forventning om forenkling. Det er her satt resultatkrav til belastningsreduksjon for næringslivet fra departementets side.

¹⁶ Statskonsult (2002): IKT i det offentlige 2002. Notat 2002:4.

5 Forutsetninger for tjenesteutvikling

Til nå har hovedfokuset for samordning vært forenklet innrapportering og forvaltningsintern effektivisering. Tilrettelegging for å tilby elektroniske tjenester er blitt aktualisert i de senere år, slik det blant annet er nedfelt i eNorge 2005 og regjeringens moderniseringsprogram. Under målsetningen *et enklere og ryddigere samfunn* vektlegges det at brukerne av offentlige tjenester ikke skal trenge å vite hvordan det offentlige er organisert.

Avanserte elektroniske tjenester der brukerne får utført sitt ærende i en operasjon, vil også ofte kreve oppslag i flere offentlige registre og fagsystemer. Få fagsystemer er lagt til rette for dette i dag, og få av de offentlige registrene er forberedt for automatiske oppslag. Svenskene har formulert dette som en målsetning om ”*ett ärende, en myndighet*”¹⁷ innen 2005.

Som oversikten i Oppgaveregisteret viser er det først og fremst data knyttet til skattlegging og arbeidsforhold som innrapporteres, og det er iverksatt tiltak over mange år for å effektivisere slik innrapportering. Tjenesteproduksjonen vil bli utført av mange flere aktører, og det vil være behov for nye kombinasjoner av data fra ulike kilder, for eksempel eiendomsdata, persondata og data fra ulike fagsystemer.

Offentlig servicekontor (OSK) forsøker å kombinere kommunale og statlige tjenester på ett sted. Det kan være en særlig utfordring å etablere IT-løsninger som inkluderer både kommunale og statlige data. Slike løsninger stiller særlig høye krav til samordning. Dette er et argument for å utvide Oppgaveregisterets ansvarsområde til også å gjelde kommunale data. Det er få elektroniske tjenester i dag som kombinerer data fra næringsliv og offentlige virksomheter. Hvis næringslivet blir gitt gode rammevilkår, blant annet tilgang til offentlige data med høy kvalitet, vil de kunne bli en drivkraft på etablering av slike tjenester.

Etatenes fagsystemer vil som nevnt være sentrale i elektroniske brukertjenester. Da det er estimert at 70% av data som benyttes i offentlig forvaltning kan stedfestes, er det grunn til å tro at elektroniske kart i større grad vil bli etterspurt som grensesnitt og til presentasjon av stedfestede data¹⁸. Geografisk informasjon er en viktig del av samfunnets informasjonsinfrastruktur og befinner seg i en fase med overgang fra konvensjonelle kart til digitale databaser og registre med bred anvendelse. I dag er kommunene til sammen de største brukerne av geodata og de utgjør også den største leverandøren. Geografiske informasjonssystemer integrert i ulike former for informasjonssystemer, beslutningsstøttesystemer og saksbehandlingssystemer er ikke aktuelt bare i det offentlige. Mange private virksomheter er også aktuelle brukere av denne typen data (forsikringselskaper, banker, rådgivingsfirmaer, markedsføringsfirmaer, sjø- og flynavigasjon etc).

Når data blir benyttet i manuelle prosesser, har man vanligvis etablert mekanismer for å kompensere for feil i dataene. En helelektronisk produksjonskjede der data fra flere etater kombineres er mye mer sårbar for dårlig datakvalitet. Samtidig vil økt bruk avdekke flere feil i dataene. Dersom det samtidig etableres gode mekanismer for

¹⁷ Statskontoret (2002): Utveckling av 24-timmarsmyndigheter. Lägesrapport juni 2002.

¹⁸ Statskonsult (2001): Organisering av Statens kartverk og samhandling med offentlige aktører. Rapport 2001:14.

feilrapportering og korreksjon kan likevel den økte bruken føre til en høyere datakvalitet.

6 Virkemidler for samordning

Standardisering

Den viktigste grunnen til å benytte standarder er å sikre interoperabilitet mellom ulike systemer. Man kan standardisere på ulike nivåer, fra detaljerte tekniske standarder til standardisering av arbeidsrutiner. Dette gjelder både programvare og data.

Det ligger en sterk samordnende effekt i **produktstandardisering**. Det vil si at alle involverte benytter samme produkt. Produktstandardisering er gjerne hensiktsmessig innenfor en snever brukergruppe, som én virksomhet. Et virkemiddel som har vært benyttet i offentlig sektor er etablering av funksjonelle **spesifikasjoner**, som sier hvordan et IKT-system skal virke, uten å si noe om hvordan de skal implementeres. NOARK-standarden¹⁹ er et eksempel på dette, hvor flere leverandører konkurrerer om å levere journal- og arkivsystemer til det offentlige.

For utveksling av data mellom ulike systemer er det vanlig å definere **protokoller**, dvs regler for hvordan data skal utveksles mellom ulike applikasjoner, uavhengig av hvordan applikasjonene er utformet. Internett er realisert ved hjelp av slike protokoller på ulike nivåer. En hensiktsmessig standardisering som ivaretar behovet for deling av data er **formatstandardisering**. Det betyr for eksempel at alle dokumenter skal utveksles på et standard format som tillater videre behandling av mottaker. Ett eksempel er RTF (rikt tekstformat). XML og SGML kan sies å være slike standarder for dokumentinnhold.

Her er det bare beskrevet hvordan IKT-systemer kan standardiseres, men standardisering kan like gjerne gjelde arbeidsprosesser. Håndtering av post er et område som er ganske gjennomregulert, men det er ingen ting i veien for å standardisere andre arbeidsprosesser. Dette er særlig relevant dersom data som inngår i flere arbeidsprosesser skal deles. Samordning av innrapporteringstidspunkter er ett eksempel, håndtering av digitale signaturer i et postmottak kan være et annet.

I noen tilfeller kan det offentlige sette sine helt spesielle standarder, som for eksempel NOARK, hvor det ikke finnes noen konkurrerende standard. Innenfor de fleste IKT-områder foregår et utstrakt internasjonalt standardiseringsarbeid. Det normale vil i fremtiden forhåpentligvis være at det offentlige spesifiserer hvilke internasjonale standarder som skal benyttes, eventuelt med nasjonale profiler, men ikke lager standardene selv.

Det sterkeste virkemidlet for å gjennomføre standardisering er bruk av lover og forskrifter. Eksempelvis er bruk av NOARK standardisert gjennom Arkivlov med forskrifter.

Det er sannsynligvis mer aktuelt å standardisere ved å etablere spesifikasjoner som anbefales brukt. I slike tilfeller vil "nettverkseffekten" gjøre seg gjeldende, det vil si at det først blir interessant å følge standarden når det er mange nok andre som følger den. Slike spesifikasjoner kan for eksempel inngå i avtaleverk som statens standardavtaler, eller i rammeavtaler med grupper av leverandører.

¹⁹ Gjeldende nasjonale standard for journal- og arkivsystemer

Standardisering kan knyttes til økonomiske incentiver, for eksempel ved at det offentlige utvikler et stykke programvare som andre kan ta del i for en rimelig kostnad, eller ved direkte tilskudd som gis bare hvis en ønsket standard følges. Innføring av aktuelle standarder kan også styrkes ved etablering av rådgivnings- og veiledningstjenester.

Ansvar for datakvalitet

Tradisjonelt har etatene hatt ansvar for å vedlikeholde data for eget bruk. Når intern bruk styrer vedlikeholdet, vil de delene av dataene som brukes hyppig internt få en høyere kvalitet enn de mindre sentrale dataene. Eksterne brukere vil kunne etterspørre de mindre sentrale dataene og dermed sette nye krav til vedlikehold. I en situasjon der dataene også skal kunne brukes av andre etater blir det viktigere enn tidligere å vite entydig hvem som har ansvar for datakvaliteten (Quality of Service) og hvilke krav som stilles til dataeiere. Et skritt på veien er å etablere felles kriterier for datakvalitet og avklare hvem som har ansvar for de enkelte dataelementer. Slik informasjon bør registreres i Oppgaveregisteret, og avtaler som regulerer ansvar for datakvalitet bør etableres.

Møteplasser

Det er et gjennomgående behov for informasjon og utveksling av erfaringer i hele den offentlige sektoren. Det er svært tilfeldig hva den enkelte vet om andres arbeid innen dette området. Det er behov både for personlig nettverksbygging og oversikt over hva som skjer hvor. Mange er interessert i å få kjennskap til eksempler på løsninger som fungerer godt i praksis og hva som er opplevd som problematisk.

Det viser seg ofte i praksis at det er undervurdert hvor stor innsats som kreves for å utvikle og holde vedlike nettverk som for eksempel seminarrekker, portaler og andre fora over tid. Erfaring fra arbeid med fora for nettverksbygging er også at det ofte er vanskelig å få med representanter for besluttende nivå i organisasjonene. Samordning er et komplekst og arbeidsintensivt arbeid som krever ledelsesengasjement både i planlegging og gjennomføring.

Trass i at det kan være en krevende oppgave å etablere gode møteplasser der erfaringer med samordning og gjenbruk kan utveksles og kontakter etableres, oppfatter vi dette som et sentralt virkemiddel for å etablere velfungerende løsninger. Slike møteplasser kan fungere som arenaer for nytenkning og bidra til forståelse for et helhetlig perspektiv på datautveksling og gjenbruk.

Rådgivning og støtte

Det vil kreve mye spesialtilpasninger og tilrettelegging i de enkelte etater for å etablere gode gjenbruksløsninger og tilrettelegge for samordnede elektroniske tjenester. Dette gjelder både i forhold til teknologiske løsninger, datadefinisjoner, organisatoriske forhold og holdninger til samordning og gjenbruk.

Oppgaveregisteret bistår de enkelte etater med å utarbeide tilstandsrapporter om deres innsamling og bruk av data og bidrar med konkret rådgiving knyttet til datadefinisjoner som beskrevet på side 9. På denne måten fungerer Oppgaveregisterets medarbeidere som rådgivere i organisasjonene på deler av dette arbeidsfeltet. Oppgaveregisterets arbeid har stor betydning for samordning og gjenbruk av data og bør styrkes. I denne

sammenheng bør det prioriteres å etablere et råd med deltakere fra ulike saksområder til støtte for Oppgaveregisterets arbeid.

Ut over Oppgaveregisterets virkeområde bør det også være tilgjengelig relevant rådgivningskompetanse innen ulike former for samordnings- og gjenbruksproblematikk.

Tilrettelegging av regelverk

Dagens regelverk er ikke utarbeidet med tanke på elektroniske tjenester. Regelverket setter begrensninger på individuell tilpasning av elektroniske tjenester og tjenester som kombinerer data fra flere kilder. Individuell tilpasning begrenses av personvern hensyn. Kombinasjon av data fra flere kilder begrenses av reglene om at opplysninger innsamlet for ett formål ikke skal kunne brukes til et annet. Dette er et dilemma som blir aktualisert ved innføring av elektroniske tjenester. Enten må det finnes løsninger som ikke er i strid med regelverket, ellers må regelverket i større grad tilpasses elektronisk tjenesteproduksjon.

Tiltak uten gevinst for etaten er vanskelig å gi prioritet innenfor rammer som de fleste etatene opplever som snevre. Pålegg kan benyttes for å ivareta helhetsperspektivet. Med pålegg mener vi tradisjonell regulering, tildelingsbrev, lederkontrakter etc. Slike virkemidler kan i større grad tas i bruk, fortrinnsvis i kombinasjon med andre virkemidler som støtter opp om gjennomføringen.

Pilotprosjekter

Gjenbruk og samordning er ikke områder som vanligvis er høyprofilert eller der det er lett å få resultater på kort tid. Eksempler på løsninger som fungerer godt vil derfor kunne være motiverende og vise at det nytter å iverksette tiltak. I Sverige er for eksempel sentralt initierte piloter benyttet som et virkemiddel til å stimulere til samordningstiltak. Et pågående pilotprosjekt er utarbeidelse av samordnet løsning for å behandle søknader om tillatelse til å drive yrkeskjøring, for eksempel taxi. I dag må det rettes henvendelse til 5 ulike statlige etater og fylkeskommunen for å få tillatelse. Det er ett omfattende system av skjemaer og behandlingstiden er flere måneder. Målet er å etablere en elektronisk tjeneste som gjør det mulig for søker å henvende seg ett sted og at saksbehandlingen foregår på bakgrunn av en samordning av data fra de ulike etater og saksbehandlingssystemer/registre som er berørt. Motivasjonen for denne piloten har vært at dette er et område der det offentlige yter en dårlig tjeneste i dag, samtidig som det er et eksempel på en kompleks samordningssituasjon. Dette pilotprosjektet er under gjennomføring og det er for tidlig å si hvilken effekt dette eventuelt vil få på andre områder.

Det svenske eksempelet har mange aktører, noe som gjør det ekstra krevende. I mange tilfeller kan det å begynne i det små og utarbeide enklere løsninger som for eksempel bare involverer to etater være nyttig for å høste erfaringer. Dette kan videre danne grunnlaget for å dra inn flere aktører.

Piloter kan benyttes som et virkemiddel til å høste erfaring med ulike former for samordning, og for å ha gode eksempler å vise til.

Økonomiske virkemidler

Etatenes incentiver er hovedsakelig rettet mot interne tiltak, eller eksterne tiltak der etaten selv opplever en merkbar nytteeffekt. En del tiltak forutsetter imidlertid at en etat må yte, uten selv å få noen direkte nytte. Gevinsten kommer i en annen etat, hos brukerne, næringslivet eller i forvaltningen som helhet. Økonomiske tiltak kan benyttes for å stimulere gjenbruk og samordning ut over virksomhetsgrensene. Disse kan være opprettelse av en egen pott for tverrgående tiltak, eller at en andel av etatsbevilgningen øremerkes nettopp til slike tiltak. Eksempler på tverrgående tiltak kan være nettverksbygging, rådgivning og pilotprosjekter og andre former for samarbeidsprosjekter.

Dagens prismekanismer for tilgang til sentrale registre kan oppfattes som et hinder for utbredelse og allmenn bruk av data fra disse registrene, og dermed også den kvalitets-sikring som omfattende bruk gir. Det er etablert rutiner for betaling av tilgang til de sentrale elektroniske registrene.

Et eksempel på dette er kommunenes tilgang til GAB-data. Kommunene er i henhold til delingsloven pliktig til å oppdatere GAB og er de viktigste dataleverandørene på eiendomsdata og plandata. Samtidig må kommunene betale gebyr for å få tilgang til oppdaterte versjoner av GAB. Denne kostnaden oppfattes av mange som lite hensiktsmessig, blant annet fordi det begrenser bruken av elektroniske data fra GAB i systemløsninger og er en medvirkende årsak til at det er etablert lokale Kommune-GAB som benyttes i det daglige arbeidet. Dette innebærer dobbeltarbeid innen forvaltningen og svekker den kvalitetssikringen som omfattende bruk gir. Samme prinsippene gjelder også for tilgang til digitalt kartverk fra Statens kartverk.

I den danske rapporten ”Digital forvaltning” fra mai 2001 gis strategiske anbefalinger vedrørende betaling for data. Her er det tatt høyde for muligheten til å prissette data særlig lavt eller gjøre data gratis tilgjengelig dersom betaling oppfattes å være en barriere for digital forvaltning. Følgende prinsipper blir her lagt til grunn for betaling for formidling av offentlige data²⁰:

- *Når en myndighed giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, skal der alene betales for de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med distributionen.*
- *Enhver innsamling eller kvalitetsforbedring af data, der ligger udover det, som er nødvendigt for at tilgodese den afgivende myndigheds eget behov og eventuelle videregivelseskrav fastsat i lovgivning, bør brugerfinansieres fuldt ud. Den afgivende myndighed skal her opnå dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger forbundet med både dataproduktion og formidling, hvilket skal bidrage til at modvirke eventuel konkurrenceforvridning på markedet for forædlede data.*
- *Særlige data kan prissettes særligt lavt eller gøres gratis tilgængelige, såfremt betaling vurderes at udgøre en barriere for digital forvaltning og/eller, at der er knyttet særlige samfundsøkonomiske gevinster til billiggørelse.*

Oppsummering – tre veier til samordning

Samordning kan være motivert ut fra overordnede strategier for utvikling av offentlig sektor. Ofte blir det fra dette utgangspunktet forsøkt å ta i bruk virkemidler som fora og ulike former for sentrale pålegg. Oppgaveregisteret kan oppfattes som et eksempel på en slik tilnærming.

²⁰ Kommunenes Landsforening m fl (2001): Digital forvaltning.

Et annet utgangspunkt er at etater ser behov for samordning med andre for å oppnå effektiviseringsgevinster. Samarbeidet om AltInn prosjektet kan betraktes som et tiltak av denne typen.

Å lage tjenester som er rettet mot å dekke brukernes behov vil medføre samordningstiltak i det offentlige. Det svenske pilotprosjektet som er beskrevet ovenfor, har et slikt utgangspunkt.

De tre perspektivene som er skissert her, vil gi ulike tilnæringsmåter og prioriteringer i forhold til samordning. På strategisk nivå er det viktig å forholde seg til at det er ulike tilnæringsmåter til samordning og gjenbruk. En strategi for IKT i det offentlige bør sørge for at disse ulike motivene og tilnæringsmåtene understøttes. I totalkostnads- vurderinger bør for eksempel både interne effektiviseringsgevinster og brukernes tjenestebehov ses i sammenheng når ulike tiltak skal prioriteres opp mot hverandre.

Vedlegg A: Samordna Opptak – et eksempel på samordning

Samordna opptak er en tjeneste ved Universitet i Oslo. Samordna opptak (SO) mottar alle søknader til høyere grunnutdanning i Norge, dvs ca 500 000 studieønsker fra ca 90 000 søkere hvert år. SO fordeler søknadene til behandling på de enkelte læresteder, og foretar et samlet opptak etter endt saksbehandling.

SO omtales i dette notatet fordi det er et eksempel på en etablert og vel fungerende samordningstjeneste som også tilbyr søknadsregistrering gjennom veven. I dette avsnittet beskrives de elementene som etter vår vurdering har bidratt vesentlig til at SO har lyktes i å etablere en vellykket samordning.

Kort omtale av Samordna Opptak

SO startet i 1991 som et prosjekt ved Universitetet i Oslo. Utgangspunktet var et behov for en statistikk over opptaket til universiteter og høyskoler i Norge. Det hadde nylig vist seg at en betydelig andel av søkerne ikke ble tilbudt studieplass, og at man ikke hadde vært klar over dette på grunn av manglende statistikk. Den første oppgaven besto i å kartlegge søkningen, og å innlede et arbeide for å harmonisere opptaksregelverket mellom lærestedene.

Personell til prosjektet ble hentet fra Universitetets sentrale Edb-tjeneste (i dag USIT – Universitetets senter for informasjonsteknologi) for å etablere datanett-tilkobling mellom UiO og de andre universitetene og høyskolene.

Prosjektet ble igangsatt etter forslag fra Bjørn Pedersen-utvalget, som ble nedsatt høsten 1990 for å bedre oversikt og effektivisere opptaket til høyere utdanning.

Utvalget greide å formulere et skarpt mål som SO kunne arbeide mot:

- Kun 1 søknadsskjema fra hver søker til høyere utdanning
- Kun 1 søknadsbehandling pr søker (dvs en søknadsbehandlende institusjon)
- Kun 1 tilbud til hver søker

For å lykkes i dette var det en forutsetning å harmonisere regelverket slik at lærestedene kunne behandle søknader på vegne av hverandre innenfor felles forståtte kriterier. SO er i dag meget nær ved å nå disse målene. I dag kan altså Betanien sykepleiehøgskole behandle en søknad om opptak til Fakultet for naturvitenskap og teknologi ved NTNU i Trondheim. Det har i hele prosjektperioden vært stor aktivitet på regelverkssiden fra departementets side (dvs KUF etc, i dag UFD).

Saksgangen består i at SO mottar søknadene, vanligvis registrert i vevtjenesten av søkerne selv. Papirsøknader skannes inn og OCR-leses av SO. Søknadene sendes så ut fra SO til 1. prioritets lærested i søknaden og saksbehandles der på vegne av eventuelt lavere prioriteter. Saksbehandlingen går ut på å vurdere søkerens studiekompetanse i forhold til hvert enkelt studium som det søkes til. Deretter mottar SO resultatet av saksbehandlingen ved de forskjellige lærestedene, og foretar selve opptaket i to eller flere runder.

I statsbudsjettet for 2001 er SO ført opp med 19.345.000 kroner. I år (2002) er det bevilget 19.450.000 kroner fra UFD. Tjenesten er ikke dyr i drift, og det foretaes hele tiden nyutvikling fram mot en avsluttet og fullt fungerende tjeneste før neste utviklingssteg finner sted.

Hvilke samordningsinnslag finnes?

Den samordningen som har funnet sted i SO har i hovedsak vært av to typer. Det gjelder samordning knyttet til

- dataformater og –innhold
- regelverksharmonisering

For eksempel da SO det første året samlet inn data til statistikkformål, laget de en spesifisering over hvilke data som trengtes og hvordan de skulle være representert for å gå inn i statistikkprogrammene som SO utviklet. Spesifikasjonen ble formidlet til lærestedene og deres leverandører av studieadministrative systemer. Med støtte fra disse kunne lærestedene levere data over nett eller på diskett i forhold til spesifiseringen. Siden har SO gått skrittvis frem i å lage og formidle spesifikasjoner over nødvendige dataformater og -innhold.

Arbeidet med regelverksharmonisering har i hovedsak vært drevet av departementet i form av endringer i og utvikling av lover og forskrifter. Første trinn var å få etablert en felles søknadsfrist for opptak til all høyere utdanning. Neste trinn var å harmonisere regelverket for krav til opptak ved de forskjellige lærestedene og studieretningene. Departementet utarbeidet nye forskrifter i flere runder. Det gjaldt for eksempel i forbindelse med Høgskolereformen i 1994 og nå sist i 2001 med en felles forskrift for universiteter og høgskoler. Det siste muliggjorde full felles saksbehandling for alle læresteder innen høyere utdanning.

Hva slags samordningsgrep er gjort?

SO har laget spesifikasjoner over dataformater og –innhold etter samråd med brukerne på lærestedene, spesielt opptaksansvarlige, og formidler så spesifikasjonene til leverandører av de studieadministrative systemene. I begynnelsen var det mange tillatte formater og mye konvertering av data, nå bare et standardformat. Spesifikasjonene ble aktivt markedsført til SOs kontakter med opptaksansvar på lærestedene. Det var et mål for SO å få alle til å levere data etter spesifiseringen, ikke bare de ivrigste eller mest ressurssterke miljøene. Det var før Høgskolereformen 120 læresteder. Den viktigste innsatsen fra SOs side var knyttet til å få alle lærestedene med. SO fulgte lærestedene tett opp, og lyktes med å få innrapportering av data fra alle lærestedene.

Når det gjelder regelverksutvikling dreier dette seg mye om politisk vilje og evne til å drive gjennom en harmonisering. Samtidig må det harmoniserte regelverket praktiseres likt på alle lærestedene hvis det skal ha noen verdi. Det brukes mye ressurser på å følge opp anvendelsen av regelverket i form av felles seminarer for saksbehandlere i opptaket på de forskjellige lærestedene. På disse seminarene gjennomgås konkrete eksempler på opptaksbehandling. Slik erfaringsutveksling er nødvendig for å sikre at ikke praktiseringen utvikler seg forskjellig over tid hos de forskjellige lærestedene.

Andre suksessfaktorer

Utover de rene samordningsoppgavene er det noen andre forhold som vurderes til å ha betydning for en vellykket utvikling av samordning. Det har hele tiden vært en god og hensiktsmessig fordeling av ansvar og oppgaver mellom SO og overordnet departement. Det var tidlig etablert en felles forståelse mellom SO og departementet om forutsetningene for å lykkes. SO hadde ansvar for samordningen av data, og departementet hadde ansvar for samordningen på regelverksiden. Departementet har vært i rute med regelverket i takt med SOs utvikling av den konkrete tjenesten.

Videre har det vært en høy IKT-kompetanse med i prosjektet gjennom hele perioden. Prosjektleder har IKT-bakgrunn innen datakommunikasjon, og deltok i diskusjonene i styringsgruppen. Det hendte at prosjektet satte bremsene på ut fra vurderinger om hva som var uforholdsmessig teknisk risikofylt eller vanskelig å realisere. Dette har betydning for at prosjektet har gjort nøkterne og robuste valg av tekniske løsninger.

Når det gjelder samordning med IKT vil det vanligvis være slik at IKT-faglige forhold kan ha stor betydning for de strategiske vurderingene på beslutningsnivå, samtidig som IKT-kompetansen vanligvis ikke er til stede på beslutningsnivå. Det vil da være viktig å sikre en god dialog mellom IKT-kompetansen og beslutningstakere.

Oppsummering

De følgende forhold vurderes til å være viktige årsaker til at SO i dag har lyktes med samordning:

- Små ambisjoner i starten, og klare langsiktige mål
- Skrittvis utvikling
- Tidlig etablert forståelse hos prosjektet og departementet om forutsetningene for å lykkes
- Politisk evne og vilje til en harmonisering av regelverket
- God ansvars- og oppgavefordeling mellom tjenesteutvikler og departement
- God dialog med og oppfølging av lærestedene, her som leverandører av data
- IKT-kompetansen i dialog med beslutningsnivået
- Høy IKT-kompetanse der det er aktuelt å spesifisere og utvikle elektroniske løsninger

Vedlegg B: Kort beskrivelse av enkelte registre

Foretaksregisteret

Registeret eies av Brønnøysundregistrene og Nærings- og handelsdepartementet er overordnet. Foretaksregisteret har ansvaret for registrering av alle norske og utenlandske foretak i Norge. Registeret skal sikre rettsvern og økonomisk oversikt, og er en viktig kilde for alle som trenger korrekte opplysninger om aktørene i norsk næringsliv. Foretaksregisteret har ført videre funksjonene til de tidligere, nærmere 100 forskjellige lokale handelsregistrene.

Alle næringsdrivende foretak har plikt til å registrere seg i Foretaksregisteret. Dette gjelder bedrifter med så vel begrenset som ubegrenset ansvar.

Bedrifts- og foretaksregisteret (BOF)

Dette registeret er i utgangspunktet et arbeidsregister for SSB. Hovedformålet med registeret er å knytte bedrifter med foretak for produksjon av statistikk på nivået over og under juridisk person. I tillegg benyttes registeret til å tildele næringskode. Registeret inneholder opplysninger om enheter både i privat og offentlig sektor. Registeret har en sentral oppgave blant annet i produksjon av regional- og næringsstatistikk. Andre offentlige etater kjøper data fra dette registeret.

Enhetsregisteret

Registeret eies av Brønnøysundregistrene og Finansdepartementet er overordnet. Enhetsregisteret ble etablert i 1995 og bygger i hovedsak på SKD, SSB og Brønnøysunds registre. Formålet med Enhetsregisteret er å samordne bruk av grunndata fra næringslivet, blant annet for å unngå å belaste bedriftene med dobbelt innrapportering. I stedet for at hver offentlige etat sender ut hvert sitt skjema til bedriftene, er intensjonen med Enhetsregisteret at opplysningene skal samles på ett sted. I Enhetsregisteret blir enhetene tildelt et ni-sifret organisasjonsnummer.

Enhetsregisteret inneholder grunndata om alle som har registreringsplikt i ett eller flere av de tilknyttede registre. Disse er Arbeidsgiverregisteret, Merverdiavgiftsmanntallet, Foretaksregisteret, Statistisk sentralbyrås bedriftsregister, Skattemanntallet for etterskuddspliktige og fylkesmennenes registre over stiftelser. Mange foreninger og andre uten registreringsplikt registrerer seg frivillig i Enhetsregisteret. Registreringen er gratis.

Bruken av Enhetsregisteret reguleres av Lov om Enhetsregisteret. Enhetsregisteret inneholder bare lovbestemte opplysninger, og alle har gratis tilgang til de åpne opplysningene i registeret, som navn, adresse, formål, bransje og kontaktperson fra Brønnøysund. Online uttrekk av data til bruk i datasystemer kan gjøres via datasentraler som har avtale om distribusjon av Enhetsregisteret til markedspris.

Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (A/A-registeret)

Registeret eies av Rikstrygdeverket og Sosialdepartementet er overordnet. A/A-registeret er et grunndataregister som viser tilknytning mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. I trygdeetaten blir registeret benyttet ved behandling av stønadssaker og ved utbetaling og refusjon av sykepenger med mer. I tillegg blir registeret brukt av en rekke andre etater som kemnerkontor/kommunekasserere, namsmenn, sosialkontor, tollvesenet og andre myndigheter som driver med innkreving.

Arbeidsgiverregisteret henter mesteparten av opplysningene om arbeidsgiver fra Enhetsregisteret i Brønnøysund. Opplysningene blir overført ukentlig fra Enhetsregisteret til trygdeetaten. (I tillegg har trygdeetaten registrert virksomhetsspesifikk informasjon slik som til hvilket post- eller bankgironummer enheten ønsker utbetalinger, for eksempel sykepengerefusjon, og til hvilken virksomhet enheten ønsker bilagene sendt.)

Arbeidstakerregisteret inneholder opplysninger om personer som arbeider i annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse. Melding om inntak, endring eller opphør av arbeidsforhold skal sendes til ansvarlig trygdekontor. Fristen for innsending av melding er senest fredag i uken etter at arbeidsforholdet har begynt.

Merverdiavgiftsmanntallet

Registeret eies av Skattedirektoratet og Finansdepartementet er overordnet. Merverdiavgiftsmanntallet inneholder alle bedrifter som har plikt eller rett etter lov om merverdiavgift. Det vil i praksis bety selskaper som skal kreve inn moms for staten og gjøre opp dette i sitt momsregnskap med staten. Merverdiavgiftsmanntallet føres av fylkesskattekontorene i et sentralt register. Registeret er virtuelt delt i 19 slik at hvert fylke har ansvaret for oppdatering og vedlikehold av sin del. Registeret brukes av skattefogden og den øvrige del av skatteetaten. Registeret inneholder opplysninger om selskapene, ansvarlige personer og tjenesteytere. Videre inneholder registeret opplysninger om innrapportert og betalt moms.

Skattedirektoratets register for etterskuddspliktige skattytere (etterskuddsregisteret)

Registeret eies av Skattedirektoratet og Finansdepartementet er overordnet. Dette registeret omfatter aksjeselskaper og bearbeides av Statistisk sentralbyrå. Registeret gir opplysninger om ulike skattegrunnlag, men gir ikke detaljerte opplysninger om finansregnskapet, skattemessige avskrivninger og selvangivelsen. Etterskuddsregisteret er en totaltelling og gir oversikt over skattemessige ansettelser for alle etterskuddspliktige i Norge.

Registeret inneholder med andre ord resultatene fra ligningen av selskaper. Og det er slike selskaper som etter skatteloven skal betale skatt etter etterskuddsmetode. I praksis innebærer det at de betaler på forhånd to terminer med til sammen halvparten av det beløpet som var skatten året før, og deretter etterskuddsvis to terminer av det som blir ligningen for skatteåret fratrukket forhåndsinnbetalingen. Det er skatteinnkreveren og ligningskontorene som er hovedbrukere av dette registeret.

Fylkesmennenes stiftelsesregister er en del av samspill om grunndata

Hver av fylkesmennene har et stiftelsesregister og dette inngår i kommunaldelen av embetene. Alle stiftelser skal registreres i Enhetsregisteret i Brønnøysund. Det finnes egne skjema for denne registreringen. Før endelig registrering i Enhetsregisteret kan skje, skal fylkesmannen ha godkjent stiftelsens vedtekter. Stiftelser der forvaltningskapitalen er minst 50 000 kroner skal registreres hos fylkesmannen.

Folkeregisteret

Folkeregistrene som er ført i hver kommune, er samlet i et landsdekkende register. Registeret ligger i Skattedirektoratet, i Sentralkontoret for folkeregistrering. Sentralkontoret tildeler fødselsnummer til alle som skal registreres som bosatt i Norges og et spesielt nummer til den som ikke er regnet som bosatt her i landet, men som likevel er skatte- og trygdepliktig i Norge.

Folkeregisteret benyttes som datakilde internt i de fleste av skatteetatens systemer. For eksterne brukere gjøres folkeregisteret tilgjengelig via datasentraler som har avtale om distribusjon av folkeregisteropplysninger. Den eksterne bruken er gebyrbelagt.

GAB

Det sentrale eiendomsregisteret her i landet er GAB som inneholder informasjon om grunneiendommer, adresser og bygninger. Statens kartverk er ansvarlig for GAB-systemet og kommunene er den største dataleverandøren til systemet. Det er etablert et toprissystem for bruk av GAB-registeret. Kommunene og andre dataleverandører betaler et mindre beløp for bruk av data fra det området de forvalter. For all annen bruk er GAB-data tilgjengelig til høyere priser.

Slik det er foreslått i NOU 1999:1 er det under etablering et nytt nasjonalt, enhetlig eiendomsregister. Registeret forutsettes å bygge på GAB og eksisterende digitale eiendomskart (DEK). Den nye matrikkelen skal omfatte et elektronisk kart som viser beliggenhet, størrelse og form på den enkelte eiendom. Sammen med grunnboksregisteret er det meningen at disse to registrene til sammen skal danne hovedbestanddeler i et nasjonalt eiendomsinformasjonssystem. Grunnboka er ment som et rettighetsregister som inneholder opplysninger om hjemmelsforhold og heftelser vedrørende fast eiendom.

REFERANSER

Tittel:	Datautveksling i offentlig sektor
Forfatter(e):	Olaug Hana Nesheim og Hans Fredrik Berg
Statskonsults notatnummer:	2003:11
Prosjektnummer:	825
Prosjektnavn:	Innrapportering og gjenbruk av data i det offentlige – en sammenfatning
Prosjektleder:	Olaug Hana Nesheim
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Dette notatet er et innspill til strategi for IKT i offentlig sektor. Notatet inneholder en oppsummering av tidligere utredninger om innrapportering og samordning av data i det offentlige. Virkemidler for samordning drøftes.
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:	IKT, strategi, innrapportering, offentlig, modernisering, datautveksling, samordning
Dato:	12.06.03
Sider:	28
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO