
Forord

Denne publikasjonen er Statskonsults sluttdokument fra *Program for elektronisk datautveksling og innrapportering*, (PEDI). Programmet ble startet i 1999 og er finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

Målsetningene med programmet har vært følgende:

- ?? Samle inn kunnskap om fagområdet, samarbeide med andre om initiativ og tiltak, bidra i pågående arbeider på relevante områder og hente erfaringer fra lignende forhold i andre land.
- ?? Foreslå nye initiativ basert på arbeid og funn i de aktivitetene som er beskrevet ovenfor.
- ?? Støtte tiltak som vil bidra til å realisere løsninger som fremmer enkelhet for brukere og eventuelt bidra til prosesser som sikrer en bedre måloppnåelse i igangsatte tiltak.
- ?? Konkretisere og beskrive målsetninger som er gjennomførbare, og hvilke avhengigheter, skranker og ressurser som fremmer eller hemmer ønsket utvikling.

Programmet har hatt en generell oppmerksomhet og interesse for alle aktiviteter og tiltak innenfor dette saksområdet, men har også fokusert på noen utvalgte temaer. Det er for eksempel utarbeidet flere beskrivelser om forutsetninger og mekanismer for å innrapportere lønns- og personalopplysninger og om hvordan man kan samhandle om disse. Bruk og nytte av Oppgaveregisteret er et annet tema som det har vært fokus på. Programmet har dessuten vært tett knyttet til Statskonsults oppdragsarbeid for å sikre en praktisk tilnærming og relevans i de temaer som er beskrevet.

Denne sluttrapporten oppsummerer erfaringer fra programmet og skal videreformidle kunnskap om saksområdet. I tillegg til konklusjoner og anbefalinger, har Statskonsult dessuten forslag til temaer det kan arbeides videre med. Statskonsult peker til slutt på tre områder som er aktuelle arenaer for et videre arbeid:

- ?? Tverrsektoriell innsats for samspill om lønns- og personaldata
- ?? Tilsynsetaters behov for opplysninger
- ?? Samspill om opplysninger fra havbruksnæringen

Programteamet har bestått av seniorrådgiverne Hans Fredrik Berg, Sjur Eigil Dahl, Vemund Riiser og Mari Vestre. Programansvarlig har i den første perioden vært avdelingsdirektør Pål Sørgaard, og i siste del avdelingsdirektør Guri Verne. Programmet har blitt ledet av Sjur Eigil Dahl, og han har skrevet denne rapporten med verdifull hjelp og støtte fra seniorrådgiver Olaug Hana Nesheim, programteamet og ledelsen.

Oslo, mars 2002

Jon Blaalid

I huset bortenfor

I huset bortenfor huset bortenfor huset
til snekker Kvikk
i rommet innenfor rommet innenfor rommet
til hans butikk
bak skapet bakenfor skapet bakenfor skapet til
hans madam
der ligger faren til bestefaren til bestefarfarens
søndags-kam

Inger Hagerup

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Mål og gjennomføring	3
1.3	Organisering	4
1.4	Prosjekter.....	5
2	Dagens infrastruktur	7
2.1	Aktørene	7
2.2	Fora for samspill.....	7
2.2.1	ELRAPP (Referansegruppen for elektronisk offentlig innrapportering)	8
2.2.2	Etatslederavtalen (ELIN)	8
2.2.3	Næringslivets skjemaråd.....	8
2.3	Registre i samspillet om grunndata.....	8
2.3.1	Registre	9
2.3.2	Lovverk.....	12
3	Tre illustrerende eksempler	15
3.1	Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet, TVINN.....	15
3.2	Rikstrygdeverkets arbeidsgiver og arbeidstagerregistre, A/A-registeret	15
3.3	Register for medlemsbedrifter i Statens pensjonskasse, SPK.....	16
3.4	Oppsummering av erfaringer og praksis.....	17
4	Konklusjoner og anbefalinger	19
4.1	Konklusjoner	19
4.2	Anbefalinger	21
4.3	Statskonsults forslag til videreføring med nye aktiviteter og prosjekter .	22
4.3.1	Tverrsektoriell innsats for samspill om lønns- og personaldata	22
4.3.2	Evaluering av Oppgaveregisteret	23
	Vedlegg 1: Arbeider gjennomført i regi av PEDI	25
	Vedlegg 2: Relaterte emner som er finansiert utenfor programmet	37

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Program for elektronisk datautveksling og innrapportering (PEDI) ble satt i gang etter initiativ fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Nærings- og handelsdepartementet (NHD.) Programmet ble etablert for budsjettperioden 1999–2001. Programmet er finansiert av initiativtakerne.

Som forprosjekt til dette programmet utarbeidet Statskonsult i 1998 rapporten ”Elektronisk datautveksling og innrapportering. Erfaringer, aktører og teknologi” (Rapport 1998:15) på oppdrag fra AAD. Denne rapporten, høringsuttalelser til rapporten, samt samtaler med AAD og NHD ble lagt til grunn for utforming av programmet.

Det har lenge vært bred politisk enighet om at arbeidet med forenkling og effektivisering av offentlig informasjonsinnhenting bør prioriteres. Flere strategidokumenter som omhandler dette temaet er blitt utarbeidet på 1990-tallet. Statskonsult har siden 1990 arbeidet med å gjøre offentlig elektronisk informasjon lettere tilgjengelig for offentlig og privat sektor. 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 næringslivet¹. 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” (Rapport1995:5:43).

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”² NISE var et konsept for en standardisert formidlingskanal for offentlig elektronisk informasjon.

I rapporten ”Felles database for tilsynsetater” fra 1995³ 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 etater⁴.

¹ Statskonsult: IRF på norsk. Workshop om informasjonsressursforvaltning (IRF) på Randsvangen juni 1994. Rapport 1995:5

² Statskonsult: Online formidling av offentlig elektronisk registerinformasjon. 1996

³ Statskonsult: Felles database for tilsynsetater. Forprosjekt våren 1995. Rapport 1995:8.

⁴ Statskonsult: Samordning av tilsynsoppgaver. Rapport 1996:13.

Rapporten fra Statssekretærutvalget for IT ”Den norske IT-veien. Bit for bit”⁵ 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.⁶

Videre utarbeidet NHD i 1998 en handlingsplan for små bedrifter⁷. Her ble det lagt vekt på å redusere bedriftenes innrapporteringsbyrder ved å sørge for at samme type 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.

Det har vist seg at det har tatt lang tid og vært vanskelig å etablere enhetlige løsninger for samspill og innrapportering på tvers av statlige etater. Trass gode intensjoner har de ulike tiltakene rundt samordning gitt lite resultater. Dette var også bakgrunnen for at både AAD og NHD på slutten av 90-tallet tok initiativ til plandokumenter som tar opp samspill og innrapportering (se ⁸og⁹.) AADs handlingsplan 1999-2000 ”Elektronisk forvaltning. Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen” legger som tittelen tilsier særlig vekt på samspill i statsforvaltningen. Følgende innsatsområder ble skissert:

- ?? Utveksle skjembasert informasjon (strukturerte data) på en enkel måte til og mellom offentlige 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 samt publikums- og næringslivsinteresser.
- ?? Bedre rammevilkår, initiere motiverende tiltak og tilrettelegging 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” (AAD 1999:30.)

⁵ Samferdselsdepartementet: Den norske IT-veien. Bit for bit. Rapport fra Statssekretærutvalet for IT. Januar 1996.

⁶Næringslivets SkjemaRåd: Offentlig skjemavelde. Situasjonsbeskrivelse og anbefalinger. Oslo 1994.

⁷ Nærings- og handelsdepartementet: Det skal bli enklere å starte og drive bedrift i Norge. Regjeringens handlingsplan for små bedrifter. Oslo 1998.

⁸ Nærings- og handelsdepartementet: Norge – en utkant i forkant. Næringsrettet IT-plan 1998-2001.

⁹ Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Elektronisk forvaltning. Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen. Handlingsplan 1999-2001. Oslo 1999.

Denne handlingsplanen dannet grunnlaget for etablering av Program for elektronisk innrapportering og datautveksling (PEDI.)

1.2 Mål og gjennomføring

I forprosjektrapporten (Rapport 1998:15) ble det lagt vekt på at elektronisk innrapportering til det offentlige og elektronisk utveksling av informasjon, kan gi betydelig støtte til sentrale forvaltningspolitiske mål som brukerorientering, koordinering og effektivisering. Rapporten vektlegger følgende hovedpoenger:

1. Utviklingen på IT-området gir mulighet for enkle og kostnadseffektive metoder for informasjonsinnhenting og datautveksling, som til nå bare er utnyttet i mindre grad.
2. Det ser ut til å foregå en ganske stor grad av innrapportering av data som allerede finnes i forvaltningen. Det kan også stilles spørsmål ved om detaljeringsgraden av informasjonen alltid er hensiktsmessig.
3. Etatene savner gode rammebetingelser og incitament for datautveksling og økt gjenbruk av informasjon. Rammebetingelser og virkemidler bør trekke i en retning som gir bedre klima for horisontal koordinering, både innen staten og mellom forvaltningsnivåene (1998:15:5.)

I forbindelse med etablering av PEDI ble det lagt vekt på å avgrense området i samarbeid med AAD og NHD. I utgangspunktet var det mange tilnæringsmåter som var aktuelle. En mulig innfallsvinkel ville være å se nærmere på personrapportering i forhold til prinsippene i Personregisterloven. Det kunne også vært aktuelt å anlegge et sektorperspektiv med særlig vekt på sektorer med stort rapporteringsvolum som helse, skole, skatt eller trygdevesenet. Intern datautveksling og gjenbruk i offentlig sektor, blant annet mellom kommuner og statlige etater, kunne også vært en tilnærming.

Det var imidlertid enighet om å konsentrere programmet om innrapportering fra bedrifter til stat, samt samspill mellom statlige etater. En viktig årsak til dette var at dette tilsvarer Oppgaveregisterets arena. Oppgaveregisteret er ment å gi en samlet oversikt over både mengde og innhold av bedriftenes rapporteringsplikt til staten og være et verktøy til å redusere rapporteringsbelastningen for næringslivet. Vi kjenner ikke til at slike metadata er etablert i andre land.

En annen årsak var at skatteetatens satsning på løsninger for innrapportering av regnskapsdata for bedrifter var satt i gang, og det var interessant fra PEDI-perspektiv å følge denne satsningen. Et argument for den valgte avgrensingen var også at lønns- og personalområdet var særlig egnet for å gjennomføre den typen analyser PEDI ønsket å vektlegge. På bakgrunn av denne avgrensningen ble følgende hovedmål satt opp for PEDI:

- ?? Samle inn kunnskap om fagområdet. Ved å spille sammen med andre initiativ og tiltak. Bidra i pågående arbeider på relevante områder, og hente erfaringer fra lignende forhold i andre land.

-
- ?? Foreslå nye initiativ basert på arbeid og funn i de aktivitetene som er beskrevet ovenfor.
 - ?? Støtte tiltak som vil bidra til å realisere løsninger som fremmer enkelhet for brukere, eventuelt bidra til prosesser som sikrer en bedre måloppnåelse i igangsatte tiltak.
 - ?? Konkretisere og beskrive målsetninger som er gjennomførbare, og hvilke avhengigheter, skranker og ressurser som fremmer eller hemmer ønsket utvikling.

En grunnleggende holdning til problemfeltet som ble lagt til grunn i PEDI er at veien til gode utviklingsprosesser går gjennom å etablere arenaer for samhandling, eksperimentering og utveksling av erfaringer mellom aktuelle aktører. Dette er på mange måter i motsetning til en tilnærming med vekt på å utvikle overordnede standarder og retningslinjer som løsning for å få til fellesskap og samhandling.

I startfasen var PEDI tiltenkt en noe mer operativ rolle enn det som har vist seg å være hensiktsmessig i løpet av programperioden. Det fremkom at det manglet mye grunnlagskunnskap omkring datautveksling og innrapportering. I PEDI ble det derfor valgt å gjøre en dreining i retning av mer utredningsorientert arbeid for å kaste lys over saksfeltets omfang og kompleksitet.

1.3 Organisering

Avdeling for informasjonsteknologi i Statskonsult har hatt det operative ansvaret for PEDI. Seniorrådgiver Sjur Eigil Dahl har vært programleder. Seniorrådgiverne Vemund Riiser, Hans Fredrik Berg og Mari Vestre har deltatt i prosjekter under programmet. Avdelingsdirektør Pål Sørgaard har vært ansvarlig for programmet fram til april 2001. Avdelingsdirektør Guri Verne har vært ansvarlig for programmet fram til programmets avslutning.

I tillegg til prosjektmedarbeidere fra Avdeling for informasjonsteknologi har programmet engasjert konsulenter fra Pharos og Stradec, samt forskere fra Norsk Regnesentral.

Programmet har utformet årlige prosjektplaner. Det har vært gjennomført styringsmøter med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet hvert halvår. I forbindelse med disse møtene er det utarbeidet halvårsrapporter fra programmet.

Referansegruppen for ELEktronisk offentlig innRAPPortering (ELRAPP) har fungert som referansegruppe for PEDI. ELRAPP ble etablert i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet.

1.4 Prosjekter

Flere aktiviteter i programmet har blitt organisert som egne prosjekter. Disse prosjektene har dokumentert sitt arbeid med notater. Dette er bidrag som kan øke forståelsen for saksområdets utfordringer.

Prosjekt navn	Notat	Utgitt
Kartlegging av sentrale grunndataregistre og av hva som allerede er i gang av elektronisk innrapportering	<i>Oppgaveregisteret – en empirisk gjennomgang</i>	Notat 2000:3
Casestudie av arbeidstager-arbeidsgiverregistrene i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket	<i>A/A-registeret som case. En gjennomgang av arbeidstager-arbeidsgiverregistrene</i>	Notat 2000:5
Kartlegging av lønns- og personalsystemer som er i bruk i norske bedrifter	<i>Lønns- og personalsystemer. En gjennomgang</i>	Notat 2000:6
Avlevering av lønns- og personaldata i det offentlige med case i Statens pensjonskasse	<i>Avlevering av lønns- og personalsystemer i det offentlige</i>	Notat 2001:1
Forvaltningsmessige forutsetninger for og konsekvenser av elektronisk informasjonsbehandling og informasjonsutveksling i staten	<i>Sluttrapport fra utredningsarbeid tilknyttet offentlig bruk og gjenbruk av data</i>	

Programmets saksområde var også tema i Statskonsults årskonferanse høsten 2001 med en egen sesjon. Sesjonen ”Statens usynelige driftsmidler” innholdt innlegg om hvorledes staten kan gjøre seg nytte den informasjonen som samles inn og registreres. Dette informasjonsgrunnlaget er for staten i dag et betydelig driftsmiddel, og sesjonen ønsket å tydeliggjøre hvorledes betydningen vil øke i takt med utviklingen av en elektronisk forvaltning.

Programmets enkelte aktiviteter er mer utførlig gjennomgått i vedlegg 1, og andre aktiviteter med nær tilknytning er gjengitt i vedlegg 2.



2 Dagens infrastruktur

Under arbeidet med programmet ble det avdekket et behov for å beskrive infrastrukturen knyttet til datautveksling og innrapportering. Denne infrastrukturen danner rammer rundt PEDI og vi har derfor valgt å gi en kort oversikt over aktører, fora for samspill, registre og lovverk.

2.1 Aktørene

Det er i alt 49 etater som forvalter oppgaveplikt i staten. Sentrale etater er Skattedirektoratet, Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå, Brønnøysundregistrene (Br.reg.), fylkesmennene, Kredittilsynet, Norges Bank, Fiskeridirektoratet, Statens Vegvesen, Arbeidsdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Landbruksdepartementet og Skipsregistrene. De fleste av disse etatene har til nå vært lite aktive i datautveksling.

De sentrale aktørene er de etatene som inngår i det formelle samspillet rundt Enhetsregisteret:

Eiere	Register
Skattedirektoratet (SKD)	Merverdiavgiftsmanntallet Etterskuddsregisteret
Rikstrygdeverket (RTV)	Arbeidsgiver- og Arbeidstagerregistrene
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Bedrifts- og foretaksregisteret
Brønnøysundregistrene (Br.reg.)	Foretaksregisteret Enhetsregisteret
Fylkesmennene	stiftelsesregistrene

Det er disse etatene som står for det meste av næringslivets belastning slik det er registrert i Oppgaveregisteret. I PEDI er det lagt hovedvekt på de etatene som inngår i det formelle samspillet om grunndata.

2.2 Fora for samspill

Samspill om grunndata har et forum som består av en representant for hvert register. Det innebærer at Brønnøysundregistrene har to representanter (Enhetsregisteret og Foretaksregisteret), Skatteetaten likeledes to (Merverdiavgiftsmanntallet og Etterskuddsregisteret), Statistisk sentralbyrå (Bedrifts- og foretaksregisteret) og Rikstrygdeverket (Arbeidsgiver- og arbeidstagerregisteret.)

2.2.1 ELRAPP (Referansegruppen for elektronisk offentlig innrapportering)

Referansegruppen har bestått av en gruppe fra de etatene som er sentrale i forvaltningens bruk og innsamling av oppgavepliktige data fra næringslivet. Gruppen har hatt kvartalsvise møter i programperioden og arbeidet er vedtatt videreført i samme form utover programperioden.

Temaene for gruppens møter har både vært knyttet til området elektronisk innrapportering og samordning/gjenbruk av oppgavepliktig informasjon. Notater og rapporter Statskonsult har utarbeidet under PEDI har vært presentert i gruppen for diskusjon. Gruppen har også fungert som referansegruppe for arbeidet i ELMER¹⁰. Gruppen har virket som en pådriver for økt kontakt mellom etater som organisasjons- og oppgavemessig kan ligge langt fra hverandre men som har sammenfallende utfordringer med hensyn til reduksjon og forenkling av offentlig oppgaveplikt.

2.2.2 Etatslederavtalen (ELIN)

Det er inngått en skriftlig avtale mellom etatslederne i SSB, SKD og Br.reg. om halvårlege møter der etatslederne drøfter felles datainnsamling og deling av opplysninger. Dette samordningsforumet omfatter blant annet SSBs prosjekt for gjenbruk av administrative data og elektronisk samhandling i form av elektronisk kommunikasjon og datautveksling med næringslivet som kalles "Idun" og SKDs "skjemaportal" for innsamling av opplysninger som kalles "AltInn".

2.2.3 Næringslivets skjemaråd

Interesseorganisasjonene i næringslivet har i samarbeid etablert Næringslivets skjemaråd til å ivareta næringslivsinteresser i forbindelse med innrapportering.

2.3 Registre i samspillet om grunndata

Uttrykket "grunndata" gir ingen anvisning på noe som er bestemt eller entydig definert. Henvisning til grunndata blir likevel ofte brukt som et begrep og dette kan i seg selv skape forvirring. Ofte har man nøyd seg med å si at grunndata er nøkkeldata om en juridisk enhet som benyttes i flere sammenhenger og av flere etater, slik som navn, adresse, bransje m.m. Grunndata blir vanligvis brukt om de data om en enhet som er omtalt i Enhetsregister-lovens §5 og §6." Begrepet grunndata går igjen i en rekke dokumenter som omhandler forvaltningens bruk av registerdata. Trass i dette er det ikke helt klart hva som menes med grunndata. I NOU 1985:15 Samspill om grunndata betegnes grunndata som det "som

¹⁰ Enklere og mer effektiv innrapportering. ELMER-prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom NHD, NHO og HSH og ble initiert av referansegruppen for elektronisk innrapportering sommeren 2000

antas å være av felles interesse for de ulike registerførere” i motsetning til spesialdata ”som er knyttet til ett enkelt registers særformål” (begge s. 5).

Dette skillet mellom grunndata og ikke grunndata med hensyn til behov for utveksling av dataene mellom offentlige aktører er imidlertid ikke lenger så aktuelt etter at lov om Oppgaveregisteret kom. Lov om Oppgaveregisteret viser til at offentlige organer plikter å samordne oppgaveplikter når oppgavepliktene egner seg for samordning, det vil si inneholder samme opplysninger. Det betyr at alle registrerte data som det offentlige samler inn kan betraktes som grunn-data eller potensielle grunndata i henhold til definisjonen. Det er mulig at begrepet derfor ikke lenger er like hensiktsmessig i denne sammenheng. Og samtidig innebærer dette at det er forvaltningseffekten av lov om Oppgaveregisteret som medvirker til hvilke data som kan deles og gjenbrukes.

Registrene som deltar i samspill om grunndata skiller mellom hvem som kan og skal være deler av registeret. Navnene kan være gjenstand til å forvirre. Noe forenklet er:

- ?? *Foretak* et selskap som etter norsk eller utenlandsk lov er en selvstendig juridisk person
- ?? *Juridisk enhet* alle næringsdrivende og alle andre som av en eller annen grunn ønsker å være en juridisk enhet. Juridiske enheter er personer, grupper av personer eller foretak. To tredeler av de juridiske enheter i Enhetsregisteret er næringsdrivende i skattemessig forstand. Det er denne to tredel som omfattes av samspillet og hvor grunndata blir delt med de tilknyttede registre
- ?? *Bedrifter* underenhet av juridisk enhet. Ofte er opplysninger om juridisk enhet og bedrift de samme. Når den juridiske enheten har flere faste driftsteder er det aktuelt å vise særskilte opplysninger om bedriftene og lokaliseringene av disse.

2.3.1 Registre

Nedenfor er det laget en kort beskrivelse av eierskapet og oppgavene til de enkelte registrene i samspillet om grunndata, hvem som er eier og hvilket departement som de hører til under.

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 private 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 offentlig 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, Merverdiavgiftsmantallet, Foretaksregisteret, Statistisk sentralbyrås bedriftsregister, Skattemantallet 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 tilgang til de åpne opplysningene i registeret, som navn, adresse, formål, bransje og kontaktperson.

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 stønadsaker og ved utbetaling og refusjon av sykepenger med mer. I tillegg blir registeret brukt av en rekke andre etater som kemnerkontor/kommunekasserere, namnsmenn, 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 virksom-

hetsspesifikk 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 skjje, skal fylkesmannen ha godkjent stiftelsens

vedtekter. Stiftelser der forvaltningskapitalen er minst 50 000 kroner skal registreres hos fylkesmannen.

I tillegg til strukturen direkte knyttet til samspill om grunndata finnes også:

Oppgaveregisteret – statens metaregister over oppgaveplikter

Registeret eies av Brønnøysundregistrene og Nærings- og handelsdepartementet er overordnet. Oppgaveregisteret ble etablert i 1997. Oppgaveregisteret inneholder oversikt over næringslivets plikter i forhold til innrapportering, hvilke skjemaer som benyttes og datafelt i disse. Dette gir oversikt over dobbeltrapportering som bør søkes unngått, og det viser hvilke muligheter det offentlige har for å skaffe data som allerede er innhentet. Oppgaveregisteret er lovhjemlet i Lov om Oppgaveregisteret.

De fleste opplysningene blir hentet inn ved hjelp av skjema. En enkeltopplysning i et skjema betegnes dataelement. Hvert dataelement blir tilordnet følgende egenskaper ved registrering i Oppgaveregisteret:

- ?? Dataidentifikator
- ?? Navn
- ?? Definisjon
- ?? Gruppe
- ?? Type
- ?? Kategori
- ?? Relaterte datadefinisjoner

2.3.2 Lovverk

Enhetsregisterloven, og Oppgaveregisterloven er det institusjonelle grunnlaget for samspillet om grunndata.

Enhetsregisterloven

I §1 i ER-loven uttrykkes det at formålet med ER ”er å fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger”. Loven nevner to formål for registeret:

- ?? Det skal bidra til at offentlige opplysninger blir effektivt utnyttet og samordnet.
- ?? Utstede organisasjonsnummer for en entydig identifisering av registreringsenhetene.

Det finnes dessuten et krav om at de tilknyttede registre skal bidra til å redusere oppgaveplikten for næringslivet.

En forutsetning i loven er at samspillet om grunndata innebærer at alle tilknyttede etater bidrar med opplysninger til og bruker opplysninger i Enhetsregi-

steret. Forarbeidene omtaler samspillet som et spleiselag hvor alle deltar, får fordelene og bærer sin del av byrdene. Det betyr at alle må tilrettelegge for enhetsregisterets struktur, i hvert fall den delen som de selv bruker.

Loven om Oppgaveregister

Lovens formål er at ”Oppgaveregisteret skal sørge for effektiv samordning og utnyttelse av oppgaveplikter som offentlige organer pålegger næringsdrivende”.

Midlene til en slik samordning finnes i at:

- ?? Etatene har plikt til å samordne når opplysningene egner seg for det og når dette er praktisk mulig
- ?? Opplysningene er egnet til å samordnes når opplysningene er de samme og etatene hver for seg har hjemmel til å innhente disse opplysningene fra de næringsdrivende

Det innebærer at det i slike tilfeller foreligger rett til å overføre opplysninger fra en etat til en annen, og likeledes at etater har rett til å gå sammen om å samle inn opplysninger i fellesskap og dele.

OR-loven pålegger alle statlige forvaltere av oppgaveplikt, det vil si alle som har hjemmel til å samle inn informasjon til å undersøke om de kan bruke andres data. Oppgaveregisteret var tenkt som del av et større institutt som inneholdt regler om gjenbruk, registre og et myndighetsutøvende organ. Under arbeidet med loven ble planene om et myndighetsorgan noe moderert.

Forarbeidene og lovforslagene til begge lover inneholdt elementer som ville knytte registrene sterkere til en mer utøvende forvaltning enn slik resultatet ble. Samspill om grunndata var i proposisjonsteksten mer omfattende, med to tilknytningsformer, oppregnet en rekke registre som kunne omfattes av samspillet og noe mulighet for forvaltningen til å utvide samspillet. Dette elementet som kunne medført et større apparat med forvaltning av samspill og samspillutfordringer ble tatt vekk i komitébehandlingen. Flertallet i justiskomiteen var bekymret over temaet innsyn og kontroll, hensynet til personvern og andre betenkeligheter knyttet til mye strukturert informasjon tilgjengelig for mange. Resultatet ble etableringen av kjerneelementene av samspillet.

Likeledes inneholdt forarbeidene til lov om oppgaveregister elementer av mer myndighet. Opprinnelig i forarbeidene var rådets rolle tenkt knyttet til verdikjeden i regelproduksjonen. Det vil si ett beslutende organ som skulle behandle nye hjemler for å pålegge næringslivet oppgaveplikt. Oppgaveregisteret var i denne sammenhengen rådets verktøy som kunne avdekke mulig samordning. Under arbeidet med loven ble planene om et myndighetsorgan noe moderert. Det som er igjen er regler gitt i forskrift til loven som etablerer et samordningsråd. Dette rådet kan ta opp saker når det foreligger uenighet om samordningsmuligheter som er påpekt av Oppgaveregisteret. Rådet skal i forhold til det aktuelle fagdepartementet forsøke å oppnå enighet. Fortsatt uenighet skal saksbehandles av NHD som eventuelt kan bringe saken inn for Regjeringen.

Dette innebærer at Oppgaveregisteret ikke har noen plass i en alminnelig produksjonslinje, det er mer et verktøy i en tilsynsoppgave ovenfor skjemaetatene for å undersøke om disse følger intensjonene i loven. Forvaltningen kan med hjelp av verktøyet undersøke om det finnes muligheter for samordning. De planlagte løsningene i Oppgaveregisteret skal gjøre registeret mer tilgjengelig for brukerne.

3 Tre illustrerende eksempler

Offentlig sektor har benyttet systemer for elektronisk datautveksling i flere 10-år. Nedenfor vil vi kort illustrere noe av bredden i tilnæringsmåter og løsninger som finnes i offentlig sektor ved å beskrive tre prosjekter med ulikt utgangspunkt og ulike resultater.

3.1 Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet, TVINN

Et vellykket eksempel på datautveksling mellom næringsliv og offentlig sektor er Tollvesenets system Tvinn. Dette systemet ble satt i drift i 1988, det vil si lenge før PEDI, men det nevnes her fordi løsningen inneholder en viktig forutsetning for suksess.

Tvinn er et initiativ som tok sikte på å lage løsninger for elektronisk tolldeklarerings av eksport og import av varer. Systemet baserer seg på at bedrifter med utlandshandel og deres speditører kan deklare varen elektronisk.

En viktig forutsetning for dette var at det allerede fantes en stabil felles forståelse av hvilke informasjonselementer som skal deklarerer og forståelse for hvordan de skal fortolkes.

Deklareringen er knyttet til en internasjonal konvensjon om informasjonselementer som blant annet omfatter en nomenklatur for informasjon som skal utveksles. Denne konvensjonen vedlikeholdes i World Customs Organization hvor Norge deltar i sammen med 158 andre land.

3.2 Rikstrygdeverkets arbeidsgiver og arbeidstagerregistre, A/A-registeret

Et annet interessant eksempel er A/A-registeret. A/A-registeret ble etablert i forbindelse med innføring av sykelønnsordningen på slutten av 1970-tallet. Informasjonen i registeret skulle brukes til saksbehandling på trygdekontorene i forbindelse med utbetaling av sykelønn og av skatteinnskriverne for administrasjon og kontroll av arbeidsgiveravgiften. Trass i at den opprinnelige planen forutsatte et samspill mellom 4 etater (skattetaten, skatteinnskriverne, SSB og trygdeetaten) ble det ikke opprettet tilstrekkelige mekanismer for å etablere en omforent fortolkning av innhentede opplysninger.

For eksempel er rett til sykelønn knyttet til hovedarbeidsgiver, mens grunnlag for inntektskatt kan komme fra mange ulike arbeidsgivere. I praksis betyr dette at ut fra skatteetatens registreringer er det ikke mulig å identifisere hovedarbeidsgiver, mens det ikke er mulig å finne andre arbeidsgivere enn hovedar-

beidsgiver i trygdeetatens registreringer. Dette medfører at det nærmest ikke finnes noe bidrag fra andre enn trygdeetaten til oppdateringen av A/A-registre. Skatteinnkreverne i hver kommune bruker A/A-registeret hovedsak i innfordringen (tvang), og ikke i innkrevningen (løpene frivillig innbetaling). Det jevnlike vedlikehold kommer fra arbeidet ved trygdekontorene, fortrinnsvis fra arbeidet med utbetalt sykelønn. Noe spissformulert betyr det at arbeidstagerdelen løpene holdes à jour for de arbeidstagerne som er langtidssyke, som er ca 6 prosent av samlet sysselsetning som jevnlig får utbetalt sykelønn. Alle andre sysselsatte har sjelden fravær utover 14 dager. Likeledes er det også gjengangere av arbeidsgivere som har langtidssykemeldte. En noe mer jevn kvalitet oppnås av Rikstrygdeverket i forbindelse med årskontrollen på våren hvert år.

A/A-registeret er et eksempel på at det er vanskelig å få til reelt samspill mellom statsetater. Årsakene til dette er mange. Etatene har faglig stolthet knyttet til sitt ansvarsområde. I praksis kan den enkelte etats standard for forsvarlig saksbehandling framstå som et hinder for samspill, fordi det legges stor vekt på etatens særegne databehov. Det som er god kvalitet i data for én etat, betyr ikke at de samme data er gode nok for andre etater. Det er få eksempler på hvorledes kvaliteten i de store datamengder etatene samler inn forholder seg til orienteringen av saksbehandlingen i enkeltsaker i etatene. Grunnlaget for opplysninger til planlegging, saksbehandling, statistikk og kontroll kan derfor være vanskelig fullt ut å forklare. Uten slike forklaringer er det vanskelig for etatene å justere seg i forhold til andre etaters opplysningsbehov.

3.3 Register for medlemsbedrifter i Statens pensjonskasse, SPK

SPK har et internt arbeidsgiverregister med oppføring av alle som leverer opplysninger om tilsatte som er medlemmer i pensjonskassen. Et av tiltakene i pensjonskassen har vært å bedre kvaliteten i dette medlemsregisteret. SPK opererer med en annen inndeling av arbeidsgivere enn Enhetsregisteret. Dette gjorde det umulig for SPK å benytte grunndata fra Enhetsregisteret. For å bøte på dette ble det tatt initiativ til samarbeid med SSB om bruk av strukturen i Bedrifts- og foretaksregisteret til å etablere en kobling til Enhetsregisteret. På den måten kan grunnata fra Enhetsregisteret benyttes av SPK.

For å sikre korrekt innrapportering av lønns- og personalopplysninger om tilsatte i medlemsbedriftene, har SPK spesifisert krav til elektronisk innrapportering fra arbeidsgiverne. Denne kravspesifikasjonen er tatt inn i spesifikasjonene av lønns- og personalsystemer som leveres til staten. Dette skal sikre at produktene blir levert med avgiverløsninger tilpasset SPKs krav.

Eksemplet viser at ved å ta i bruk etablerte datastrukturer og å standardisere krav til avgiverløsninger har SPK lagt til rette for samordning og samspill som legger til rette for kvalitetsforbedringer. Om SPKs løsning også kan være til nytte for og justeres i forhold til andre brukere av disse opplysninger er ikke prøvet ut.

3.4 Oppsummering av erfaringer og praksis

Disse tre eksemplene er tatt med for å vise at statlig sektor rommer ulike erfaringer og praksis når det gjelder datautveksling. På den ene siden et eksempel på et sterkt formalisert arbeidsområde som toll, styrt av internasjonale konvensjoner. På den andre siden etablering av A/A-registeret i grensesnittet mellom ulike etater med ulike databehov og med liten tradisjon for formalisering av samhandling. Etablering av gode løsninger for datasamarbeid mellom etater må derfor ta høyde for at behovene er forskjellige og de tradisjonelle løsningene forskjellige.

Det viser også **nødvendigheten av å ha stringente og entydige definisjoner av datainnhold i form av standarder for klassifisering av innhold**. TVINN-løsningen ble i stor grad vellykket fordi det var et ferdig definert og internasjonalt bindende klassifikasjonssystem som fantes allerede. Derimot ble det ingen omforent definisjon av arbeidsgiver som skulle gjelde for innrapportering av data til A/A-registeret. Skatteetaten og trygdeetaten forvaltet hvert sitt regelverk som bygget på ulike definisjoner av begrepet arbeidsgiver. Begge forståelsene av hva en arbeidsgiver er ble sett på som rimelige og riktige innfor hvert sitt område. Skatteetaten laget noen år etter etableringen av A/A-registeret datastøtte til det årlige mottaket av lønns- og trekkoppgaver (LTO-registeret). Skatteetaten kan bruke opplysningene i A/A-registeret, men opplysninger fra LTO er til liten nytte i A/A-registeret.

Erfaringsvis er det også **arbeidskrevende for de enkelte etater internt å utarbeide og vedlikeholde hensiktsmessige standarder og klassifikasjonssystemer**. Både fordi de blir omfattende og fordi ulike aktører som har interesse av å bruke standardene legger vekt på ulike forhold, for eksempel fortolkning av hvem som er arbeidsgiver. Trygdeetaten utvikler praksis i forhold til hvem som kan få refundert sykelønn, skatteinnkreveren skal finne ut hvem som skal betale arbeidsgiveravgift og skatteetaten er opptatt av hvem som skal foreta forskuddstrekk av skatt på lønn, honorarer og lignende. Hvis klassifikasjonssystemene også skal være bindende i forhold til andre forvaltningsorganer kan en lett se for seg at etatene vegrer seg for å gå inn på slike løsninger. I mange tilfeller er dette imidlertid en forutsetning for effektiv utveksling og gjenbruk av data.

Også etatenes ressursituasjon kan påvirke vilkårene for samspill. For statsetatene 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/nyttevurderinger som involverer mer langsiktig nytte av samspill med andre etater.



4 Konklusjoner og anbefalinger

Programmets konklusjoner, anbefalinger og forslag er summen av et samlet arbeid. Det er flere momenter og synspunkter her som ikke kommer fram av notatet, men som er trukket ut av programmets samlede produksjon. Referanse og introduksjon til dette materialet er tatt inn i vedlegget.

4.1 Konklusjoner

Det er stor variasjon mellom statlige etater når det gjelder innrapporteringsordninger. Det finnes ikke én løsning som er tilfredstillende for alle. En del etater har stort volum av innrapportering og når ut til mange, slik som for eksempel skatteetaten. Andre håndterer et lite antall innrapporteringer rettet mot et lite antall bedrifter. Ved forslag om samordnede løsninger må en derfor:

- ?? Ta høyde for etatenes egenart og behov.
- ?? Være bevisst på at enkelte etater kan ha stor innflytelse og legge føringer for løsninger i øvrige etater.

Med basis i erfaringer fra og kunnskap om større statlige satsning:

- ?? Nye løsninger bør baseres på strukturer og/eller klassifikasjonssystem, nomenklaturer og lignende som allerede finnes og som aktivt vedlikeholdes.
- ?? Strukturer og/eller klassifikasjonssystem, nomenklaturer og lignende oppstår ikke som en følge av nye løsninger, men det er en forutsetning for nye løsninger.
- ?? De færreste enkeltetater kan alene vedlikeholde strukturer og/eller klassifikasjonssystem, nomenklaturer og lignende, spesielt ikke hvis de skal benyttes på tvers av etater.

Arbeidet i PEDI tyder på at bare helhetlig perspektiv legger grunnen for robuste løsninger for datautveksling og innrapportering. Eksempler på ting som bidrar til helhet er:

- ?? Samhandling mellom alle aktører om å finne omforente løsninger.
- ?? Vektlegge ved regelkonsiperingen hvordan data blir til i bedriftene.
- ?? Gjennomføre gode analyser av administrative og økonomiske konsekvenser for næringslivet som følge av regelendringer, og legge vekt på å få frem alternative løsninger.
- ?? Innsamling av data for kontrollformål bør reduseres og erstattes med stikkprøver og målrettede undersøkelser i informasjon som bedriftene oppbevarer.

Mange ønsker å finne enkle teknologiske løsninger som raskt kan gi resultater. Det er mange grunner til at det ikke vil gi ønskede resultater. I forhold til datafangst er noen hensyn kritiske:

- ?? Involverte aktører må utarbeide felles kriterier for tilstrekkelig kvalitet på data
- ?? Kvalitet bør ses i et kost/nytte-perspektiv. Like høy kvalitet for alle datatyper kan være kostnadskrevende.
- ?? Å etablere gode rutiner for løpende behandling og vedlikehold av data er en forutsetning for høy innholdskvalitet.

Det finnes ikke noe forvaltningsapparat med et klart pådriveransvar for å etablere et hensiktsmessig samspill i statsforvaltningen som helhet. Dette er etter Statskonsults mening en viktig grunn til at data i liten grad utnyttes på tvers i forvaltningen. Bruk av arbeidsgrupper og fora er heller ikke godt nok som virkemiddel.

Det er lite systematisert kunnskap om forholdene i bedriftene. På basis av Statskonsults gjennomgang av Oppgaveregisteret og kartlegginger gjennomført av NHO i ELMER, fremkommer det at det stadig er behov for mer kunnskap om forholdene rundt innrapportering i bedriftene. Det er ingen enkelt innrapportering som utpeker seg som særlig belastende, men den samlede mengde som oppfattes som krevende. Det ser også ut til å være stor variasjon mellom bedriftene i hva som oppfattes som problematisk. Det er mao. behov for mer kunnskap om bedriftene for å kunne peke ut tiltak som kan medføre reelle forbedringer.

Hovedorganisasjonene representerer kun en liten andel av bedriftsnorge. Det er kun en liten andel av små og mellomstore bedrifter som er medlem i en arbeidsgiverorganisasjon. Det offentlige har derfor et selvstendig ansvar for å skaffe frem kunnskap om hva som er bra for alle bedrifter.

For mange brukere er det uklart hva organisasjonsnummeret identifiserer. Strukturen i Enhetsregisteret er for lite kjent eller dårlig forstått. Det tydeligste eksemplet på dette er at mange brukere blander sammen formaljuridiske opplysninger om juridiske enheter med de praktiske opplysninger om bedrifters lokalisering. Forvaltningen kan utnytte opplysningene i Enhetsregisteret mer og bedre enn tilfellet er i dag.

Oppgaveregisterlovens krav om samordning virker ikke godt nok. Det er få initiativer til gode samspilløsninger i offentlig forvaltning. I dag virker det som det eneste praktiske samordningsarbeidet er knyttet til etatslederforumet (ELIN).

Lønns- og personaldata ligger godt til rette for samordning av datafangst og deling av opplysninger. I dag er hindrene for nye løsninger i første rekke knyttet til sektorgrenser og oppgavefordeling. Etatene bearbeider og vedlikeholder i

første rekke sine egne løsninger.

Gode løsninger for datautveksling og innrapportering er en av forutsetningene for elektronisk saksbehandling.

4.2 Anbefalinger

Det er behov for et overordnet ansvar, enten sektorovergripende eller –nøytralt på området innrapportering og samspill om opplysninger til bruk i det offentlige. Det er behov for å koordinere krefter til forbedring og nytenking i etatene, og dessuten stimulere til helhet i løsningene. Statens innsats med å få til samordning og samspill om opplysninger kan ikke drives av de store statsetatene alene. De store etatenes initiativer er viktige fordi de betyr mye samlet sett, de er gode eksempler og kan være pådrivere for andre. Samtidig har vi erfaring for at disse løsningene kan virke ekskluderende i forhold til andre etater, kan hemme ny oppgavefordeling og er sterke premissleverandører for andres løsninger. Dessuten kan disse løsningene legge betydelige føringer inn i fremtiden. Det kan begrense handlingsrommet for fornyelse og endring og hemme endringer i oppgavefordelingen.

Kontakten mellom bedriften, deres tjenesteytere og det offentlige må bli bedre. For å øke kontakten trengs andre virkemidler enn utvalg, råd, fora og lignende. Det er behov for aktiviteter som gjør at alle kan følge med, delta i og nyte godt av aktuelle problemstillinger med premisser og forutsetninger for løsninger.

Det ser ut til at arbeidet med å samhandle og utnytte strukturen i Internet fungerer uten en hierarkisk organisering eller overdreven formell normering. Det kan være nyttig å beskrive mekanismene i slike institusjoner som fører frem til at internettprotokollene ad hoc ”formaliseres”, brukes og endres. Dette kan tjene som modell og verktøy for å skape aktivitet og fremdrift knyttet innen arenaen for elektronisk innrapportering og utveksling av data. Mekanismene i disse ”standardiseringsfora” ser ut til å tilfredstille en rekke av de utfordringer som vi sliter med i forhold til mange aktører, mange løsninger og mange brukere for elektronisk innrapportering.

Det er behov for en systematisk undersøkelse av hvordan organisasjonsnummer benyttes i de enkelte etater. Det bør dessuten bedre legges til rette for og stimuleres til bruk av organisasjonsnummer og tilhørende grunndata i offentlige etater.

Det bør ryddes opp i strukturen for organisasjonsnummeret slik at forskjellene mellom bedrifter, juridiske enheter og foretak er enklere å forstå.

Oppgaveregisteret bør tilordnes en rolle i fremtidige løsninger for samspill og samordning. Det kan utredes om dette skal være et prosessansvar, en tilsynsrolle eller som premissleverandør. Uansett bør verktøyet benyttes mer aktivt i umiddelbar tilknytning til oppgaveinnsamling og opplysningsbruk.

Løsninger for datautveksling og innrapportering er et tema som må drøftes i prosjekter med etablering av elektronisk forvaltning.

4.3 Statskonsults forslag til videreføring med nye aktiviteter og prosjekter

Det er noen tiltak som peker seg ut og er aktuelle for videre innsats. Tiltakene er konkrete forslag og eksempler innenfor programmets saksområde. Statskonsult foreslår følgende tiltak:

- ?? Tverrsektoriell innsats for samspill om lønns- og personaldata
- ?? Tilsynsetaters behov for opplysninger, undersøkelse om behov for felles Strukturer og mulighet for deling av driftsmidler
- ?? Samspill om opplysninger fra havbruksnæringen
- ?? Evaluering av Oppgaveregisteret

Nedenfor beskrives kort forslaget til samspill om lønns- og personaldata og evaluering av Oppgaveregisteret. De to andre forslagene, om tilsynsetatene og havbruksnæringen, er nærmere beskrevet som prosjektforslag i vedlegg 1 .

4.3.1 Tverrsektoriell innsats for samspill om lønns- og personaldata

En innsats på dette området må knyttes til de største aktørene på områdene skatt, trygd, innfordring, pensjon, statistikk, arbeidsmarked og administrasjon. Dette omfatter blant annet Skattedirektoratet, Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå, skatteinnkreverne og offentlige pensjonskasser. Det er imidlertid ikke slik at vi kan forvente at aktørene finner frem til løsninger selv. Initiativet må ha som mål å etablere samvirke om løsninger. Det betyr at det må lages et felleskap som tilbyr nyttige løsninger for arbeidsgivere:

- ?? som øker det samlede tjenestetilbudet og samtidig minker belastningen på bedriftene,
- ?? som øker deltagelsen for de ansatte i informasjonsdelingen slik at de får mer innsyn og bedret mulighet for kontroll
- ?? og som gir løsninger som er kostnadseffektive og rasjonaliserende for staten.

Innsatsen må være forankret i eierdepartementene, Finans, Sosial, Arbeids- og administrasjon og med deltagelse fra Nærings- og handelsdepartementet. Arbeidet kan organiseres med en innsatsgruppe med representanter fra disse departementene og med et arbeidende sekretariat. Initiativet kan danne paraply for prosjekter som drives av de underliggende etater og institusjoner. Gruppens rolle vil være å koordinere i forhold til departementenes etatsstyring, delta i styrer for aktuelle prosjekter i etatene og gjøre kvalitetssikring av etatenes forslag og forsøk med løsninger.

4.3.2 Evaluering av Oppgaveregisteret

Oppgaveregisteret er gitt en sentral rolle i å gjøre næringslivets byrder i forhold til det offentlige mindre og enklere. Registeret skal legge til rette for økt gjenbruk av opplysninger og stimulere til samordning mellom etatene ved overgangen til elektroniske løsninger for innlevering og datafangst. Oppgaveregisteret kan også nyttes som verktøy i en opprydding i regelverket og bidra til forvaltning av regelverksmekanismer som for eksempel solnedgangsprinsippet, det vil si at forskrifter kun har tidsbegrenset varighet.

Forarbeidene til Oppgaveregisteret omfattet et større forvaltningsapparat enn det som kom i stand. Loven slik den er vedtatt gir ikke forvaltningen de fullmakter slik noe av forarbeidet tok sikte på.

En evaluering bør omfatte lovens intensjoner og formål og måle dette i forhold til det arbeid Oppgaveregisteret har utført og resultatene av dette arbeidet. Den må vurdere dagens forvaltning, og eksisterende fullmakter og tilgjengelige virkemidler i forhold til formål og intensjoner. Evalueringen må vurdere alternative løsningsmodeller i forhold til organisasjon, rammeverk, ressurser og teknologianvendelse. Og vurdere dagens forvaltningsløsning i forhold til opprinnelige forutsetninger og fremtidige utfordringer. Endelig må evalueringen vurdere planlagte tiltak i forhold til lovens formål og de forvaltningspolitiske målsettingene.

Det er Nærings- og handelsdepartementet som sektoransvarlig som må ta initiativ til en slik evaluering.

Arbeider gjennomført i regi av PEDI

Program for elektronisk datautveksling og innrapportering (PEDI) har skrevet utredninger og artikler, satt i gang prosjekter og utarbeidet prosjektideer og prosjektforslag. Nedenfor følger en gjennomgang av det arbeidet som er gjennomført under programperioden.

Notater/Rapporter

Notater og rapporter utarbeidet under programperioden finne i nedlastbar form på <http://www.statskonsult.no/prosjekt/pedi2001/lenker.htm> .

”Oppgaveregisteret - En empirisk gjennomgang” Notat 2000:3

Et sentralt mål med Oppgaveregisteret er å bidra til en samordning av statlig oppgaveplikt med sikte på størst mulig grad av gjenbruk. Det er et ønske at næringslivet kan levere informasjon en gang selv om flere etater bruker disse opplysningene. Registeret har registrert cirka 360 oppgaveplikter, 640 skjemaer og 140 registre.

Gjennomgangen viser at:

- 1) Næringslivets skjemabelastning i hovedsak er betinget av et fåtall dominerende aktører. Skattedirektoratet og Tollvesenet står til sammen for 89% av skjemabelastningen i samfunnet. Åtte etater utgjør 10% og de 37 øvrige utgjør nesten ingen ting.
- 2) Tre skjema fra Skattedirektoratet står til sammen for cirka 25% av totalbelastningen, de aller fleste skjemaene (av de totalt cirka 640 skjemaene i Oppgaveregisteret) står for en svært liten andel av totalbelastningen enkeltvis.
- 3) Trass i hva en kan få inntrykk av står SSB for en liten del av den samlede oppgavepliktige skjemabelastningen.
- 4) De fleste (cirka 75%) av skjemaene går til færre enn 1 000 virksomheter.
- 5) Hoveddelen (cirka 75%) av den belastningen næringslivet opplever kommer fra periodiske skjema.
- 6) Av de cirka 15 000 postene som Oppgaveregisteret har registrert totalt er det forholdsvis mange poster (cirka 56%) som etterspør informasjon som i henhold til Oppgaveregisterets klassifisering er klassifisert tilsvarende på et annet skjema. (Disse skjemaene kan ha ulike målgrupper.)

Registrene er gjennomgått på tilsvarende måte og viser at:

- 1) Cirka 65% av postene i skjemaene går inn i ett eller flere registre.
- 2) Cirka 40% av postene i registrene inneholder informasjon som i henhold til Oppgaveregisterets klassifisering er klassifisert tilsvarende i et annet register. (Disse registrene kan ha ulike målgrupper.)

-
- 3) Cirka 50% av registrene inneholder mer enn ett felt med oppgavepliktig informasjon som også finnes i Enhetsregisteret.
 - 4) Cirka 15% av de registrerte skjemaene inneholder mer enn ett felt som finnes i Enhetsregisteret.
 - 5) Cirka 25% av de registrerte skjemaene (175) spør etter organisasjonsnummer.
 - 6) Forholdsvis lite av den eksisterende informasjonen i registrene utveksles til andre brukere.

Til slutt en gjennomgang av hjemler som viser at:

- 1) Den oppgavepliktige informasjonen som samles inn av staten er hjemlet i totalt 197 forskrifter.
- 2) Av disse er det noen få etater som baserer seg på forholdsvis mange av disse forskriftene, mens forholdsvis mange samler inn informasjon med hjemmel kun i en eller to forskrifter.

På bakgrunn av disse funnene mener Statskonsult at potensialet for samordning hittil i liten grad er utnyttet. Det er viktig å være oppmerksom på to forhold når det er snakk om samordning av informasjon basert på opplysninger om informasjonsinnhold i de enkelte skjema og registre. For det første "lik informasjon" betyr ikke nødvendigvis "samme informasjon" eller at samme virksomhet leverer inn samme informasjon flere ganger. Det betyr at ulike oppgaveplikter kan be om samme informasjon, men fra ulike virksomheter og til helt forskjellige tidspunkter. For det andre er det også viktig å være klar over at en definisjon av informasjonsinnhold vil måtte være kontekstavhengig. Dette gjør det svært vanskelig å etablere "rene/objektive" definisjoner på hva slags informasjon som etterspørres i forbindelse med ulike oppgaveplikter.

Gjennomgangen av belastningstallene og tilbakemelding fra oppgavepliktige kan tyde på at belastning slik den registreres og beregnes i OR ikke gjenspeiler skjemabelastning slik den oppleves av næringslivet. Når det gjelder totalbelastning er det i tillegg viktig å være klar over at dette tallet også influeres av endringer på størrelsen av målgruppene. Fordi totalbelastningen er et aggregat basert på alle oppgavepliktige virksomheter innenfor de ulike målgruppene, vil endring i målgruppene for eksempel med nyetableringer av virksomheter gjøre at totalbelastningen blir høyere. Tilsvarende kan endringer i næringsstrukturen også gi utslag ved at noen sektorer med høy belastning vokser relativt i forhold til sektorer med lav belastning og vice versa. Dette er forhold som ikke har noen direkte tilknytning til belastningen i forbindelse med de enkelte skjemaene eller oppgaveplikter. En grundig gjennomgang av hvordan oppgaveplikt oppleves og takles av ulike deler av næringslivet, vil kunne gi nyttige innspill til hvor det bør satses for å redusere belastningen. Informasjonen i OR gir alene ikke nok opplysninger til å kunne ta slike strategiske avgjørelser.

“A/A-registeret som case. En gjennomgang av Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret”. Notat 2000:5

Gjennomgangen viser at sentrale forutsetninger for datautveksling mellom de berørte etater, i første rekke Trygdeetaten og Skatteetaten, ikke ble oppfylt ved etableringstidspunktet. Videre er behovet for en infrastruktur og kravet til aktiv samhandling mellom hovedaktørene heller ikke blitt tilstrekkelig adressert i den påfølgende 20-års periode. Som et resultat har Trygdeetaten og andre brukere erfart betydelige problemer med datakvaliteten i registeret. Registereier Rikstrygdeverket (RTV) har gjentatte ganger og med en rekke virkemidler arbeidet for å løse problemet. Det er Statskonsults vurdering at Trygdeetaten har utnyttet de fleste av virkemidlene for kvalitetsforbedringer som en registereier normalt har til rådighet, men disse har ikke vært tilstrekkelig for å oppnå god nok kvalitet i registeret. Dette er en forvaltningspolitisk utfordring knyttet til manglende mekanismer for tverretatlig samarbeid generelt. En ensidig innsats fra registereier er ikke nok.

Mekanismene bak datakvalitetsproblemene er utydelige og vanskelige å gripe fatt i. Denne gjennomgangen har, noe på vei, klargjort disse mekanismene. Grovt sett må det være grunnlag for å si at datakvalitetsproblemet i tradisjonell forstand tilhører registereier RTV. Imidlertid er det langt på vei prioriteringer i andre etater og nye registerinitiativer som utilsiktet og/eller uten tilstrekkelig konsekvensanalyse som har ført til at A/A-registeret først og fremst har god nok kvalitet på de områdene som er trygdekontorenes ansvarsområde. Registeret over arbeidsgivere har mao. gode oppdaterte opplysninger om de bedriftene som har langtidssykemeldte, og det er oppdaterte koblinger til arbeidstagere som det refunderes sykelønn for.

Et av tiltakene i RTV i dag er å trekke data ut fra etablerte driftssystemer det vil si data som arbeidsgiverne allerede har. En slik ”systembasert elektronisk innrapportering” bryter på mange måter med det tradisjonelle arbeidet med innrapportering til registre. Summen av initiativ og planer i RTV innebærer store utfordringer. Det vil kreves mange ressurser og det er vanskelige teknologivalg som vil legge føringer inn i fremtiden. Eksempelet fra historien til A/A-registeret illustrerer at det i ettertid er vanskelig å få arbeidsinnsatsen tilbake på et tverretatlig spor når etatene først har startet hver for seg. Statskonsult vurderer det slik at alt dette kan være for store utfordringer for en etat å stå for alene og at det er en av grunnene til å legge mer vekt på å etablere nye modeller og mekanismer for samspill i datafangst og –fordeling på dette området.

Tiltak og oppfølging:

- 1) Etablere en ny datamodell for A/A-data med vekt på definisjoner og brukere.
- 2) Revurdere dagens pris- og distribusjonsmodell via private 3. parter.
- 3) Vurdere å avskaffe Årskontrollen og erstatte den med data fra Lønns- og trekkoppgaven og videreutvikle dette til en tettere samordning av innrapportering til skatteoppkrever (forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift) og RTV (arbeidstakeropplysninger.)

-
- 4) Etablere en enkel systembasert elektronisk innrapportering tilpasset små og mellomstore bedrifter for eksempel ved at det lages ordninger som bruker tall fra de månedlige lønnsrutinene i virksomhetene
 - 5) Etablere ordninger for datautveksling til eksterne brukere av lønns- og personaldata slik som kollektive pensjonskasser, forsikringsselskaper, nærings- og fagorganisasjoner osv.
 - 6) Utrede forvaltnings- og næringspolitiske utfordringer knyttet til systembasert elektronisk innrapportering.
 - 7) Evaluere Enhetsregisteret og den rolle registeret spiller i informasjonsstrømmen i forvaltningen.

Ønsket om enklere innrapportering og økt gjenbruk av informasjon i forvaltningen gjør at flere av disse problemstillingene må sees i sammenheng.

”Lønns- og personalsystemer. En gjennomgang”. Notat 2000:6

Kartleggingen av lønns- og personalsystemer har vist at de fleste løsningene som brukes av norske oppgavepliktige virksomheter kan levere skatte- og arbeidsgiveravgiftsdata på detaljert nivå basert på ordinær lønnsberegning. Andre data omkring ansettelsesforhold enn de som kommer frem i forbindelse med rapportering til skattemyndighetene er noe mindre tilgjengelig. Dette betyr for eksempel at dagens rapporteringskrav til A/A-registeret omfatter flere opplysninger enn mange bedrifter har og vedlikeholder i elektronisk form.

En av årsakene til dette er at små og mellomstore bedrifter har begrenset behov for datastøttet personalforvaltning. Papirbaserte løsninger gir bedriftene nødvendig oversikt. Lønns- og personalsystemer som markedsføres til små og mellomstore bedrifter har derfor ofte begrenset funksjonalitet. Lønns- og personalsystemer som har primærmarked blant større virksomheter har derimot allerede i dag mer komplette data som vil tilfredsstille kravene til innrapportering til A/A-registeret.

De intervjuede leverandørene gir uttrykk for at den viktigste faktoren for å realisere en reell forenkling er en samordning av innrapporteringen til de ulike etatene. Videre må samordningen i stor grad tillate maskinell produksjon og overføring i forbindelse med rutinemessig oppgaveplikt. Det er en forutsetning at nødvendige rutiner og brukergrensesnitt (sending og mottak av filer/web) må være enkle for at elektronisk rapportering skal oppleves som forenkling av bedriftene.

I små- og mellomstore bedrifter er datakommunikasjon kun tatt i bruk i mindre grad. Tilgangen på e-post er sterkt økende gjennom økt bruk av Internett, men en innføring av elektroniske transporttjenester vil for mange bedrifter også kunne bli en første etablering av denne type tjenester. Prosjektet har ikke kartlagt SMBs holdninger til, og forutsetninger for, å akseptere og utnytte en mer samordnet elektronisk formidling av oppgaveplikten fremfor gjeldende papirbaserte rapportering.

Avlevering av lønns- og personaldata i det offentlige. Notat 2001:1

Det er praktiske konsekvenser knyttet til å skifte fra tradisjonelle mekanismer for datafangst og over til elektronisk innrapportering. Slike skift åpner også for muligheter og prosjektet har tatt utgangspunkt i Statens pensjonskasse (SPK.) SPK har forsøkt å skape forståelse for sine behov for korrekt datafangst hos leverandørene av programvare. SPK ønsker at lønns- og personalprogrammer som brukes i staten skal inneholde løsninger for uttrekk av opplysninger som tilfredsstillende SPKs behov. Det er laget en kravspesifikasjon for elektronisk innrapportering til SPK som er sendt ut til alle leverandører.

Notatet gjennomgår i første omgang situasjonen i SPK og forholder seg til den løsningen som her er valgt. Dette kan oppsummeres i at:

- ?? Løsningen gir store datamengder som i seg selv innebærer at det er mye å kvalitetsikre.
- ?? Det er redundans i oppgaveinnsamlingen som skal erstatte manglende rutiner for bruk av opplysningene i datafangsten.
- ?? Redundante opplysninger på lager er en mye mer usikker vei til kvalitet, enn bruk og kvalitetssikring av nødvendige opplysninger ved innsamlingen.
- ?? Det er ikke gjennomgått og presisert hvilke opplysninger som er kritiske og nødvendige for saksbehandling, og det mangler derfor grunnlag for å prioritere i feilrettingen.

Statskonsult forutsetter at mye elektronisk innrapportering av lønns- og personaldata må forholde seg til lønnsentraler. Det innebærer at problemstillingene som SPK står ovenfor vil gjelde flere etater. Samtidig viser diskusjonen at SPK ikke alene klarer å utnytte alle mulighetene som elektroniske løsninger egentlig tilbyr. Det fører til en påstand fra Statskonsult om at nye samarbeidsformer og endringer i fordelingen av oppgaver kan utnytte potensialene bedre. Mer felleskap knyttet til mekanismer, løsninger og rutiner for innsamlingen av lønns- og personaldata virker rasjonelt. Notatet avsluttes med noen konklusjoner knyttet til det samlede perspektiv for det offentliges innsamling av lønns- og personalopplysninger:

- ?? Staten må forsøke å forene de kreftene som anvendes på dette området best mulig.
- ?? Robuste løsninger krever at det etableres en infrastruktur som en enkelt aktør i staten ikke kan ivareta alene.
- ?? Det vil være hensiktsmessig å etablere løsninger som gir alle aktører, også de tilsatte, roller i samarbeidet om datautvekslingen.
- ?? Fra bedriftenes og fra lønnsentralenes side antas det å være ønskelig med et samspill i datafangsten.

Forvaltningsmessige forutsetninger for og konsekvenser av elektronisk informasjonsbehandling og informasjonsutveksling i staten”

Prosjektet er gjennomført av Norsk Regnesentral. Målene for utredningsarbeidet er å bidra til:

- ?? En bedre forståelse av den eksisterende registerinfrastrukturen med særlig fokus på grensesnittet mellom forvaltning og samfunn.
- ?? Alternative måter å organisere elektronisk datautveksling og innrapportering på.

Som mer helhetlige tiltak foreslår NR:

- ?? Videreutvikle løsninger hvor SKD, BrReg, regnskapsførerbransjen, revisorbransjen og en arbeidstakerorganisasjon samarbeider om et nettbasert miljø.
- ?? Samordne harmoniseringen av RTVs registeransvar med OR og effektiviseringen av A/A-registeret.
- ?? Utvikle modeller og prototyper som illustrerer deler av kommunikasjonsprosessen mellom etater og avgiver via tredjeparter.

NRs rapport har samlet en rekke forhold som kan påvirke, endre og forbedre innrapportering. Flere av disse er vurdert i arbeidet med denne sluttrapporten og er momenter som er tatt hensyn til i våre konklusjoner og anbefalinger.

Prosjektforslag

Noe av arbeidet i programmet er fullført med notater slik det er vist ovenfor. Andre tema bunnet ikke ut i notater, men er likevel verdt å nevne. Det beskriver tema som programmet har omfattet og det er erfaringsmateriale som har bidratt til de synspunkt som er kommet med i sluttdokumentet. Viktigste er imidlertid at de fleste av disse forslagene omhandler områder og felt som det også i tiden fremover kan være aktuelt å bearbeide til nye prosjekter.

Forslag til prosjekt om å ”utrede regler om publikums rett til å levere en opplysning kun én gang og en avgift på statsetatenes oppgaveinnsamling”

Forslaget er:

- ?? å gi publikum og privat sektor rett til å nekte å avgi de samme opplysninger mer enn én gang til staten
- ?? at det kan innføres en avgift på innhenting av opplysninger som refererer til utgiftene plikten påfører de som skal levere.

Staten har gjort betydelige investeringer i teknologi for å støtte innrapportering. Disse investeringene har gitt innsparinger, men gevinstene havner i første rekke hos det offentlige. Selv om beslutningsgrunnlagene ofte inneholder løfter om forenkling og forbedring for bedriftene, har effektene oftest uteblitt. Samspill og samvirke på tvers av etater og sektorer kommer sjeldent til uttrykk i praktisk forvaltning. Likeledes er det lite nytenking i oppgaveløsningen mellom etater til gagn for bedrifter og publikum.

Statskonsult mener at utvikling av systemløsninger i for stor grad skjer ”inne i” etatene og i for liten grad tar hensyn til endringspotensialet moderne teknologi kan aktualisere. Likeledes er det for lite fokus på hva som er ”godt nok” av opplysninger for å løse oppgavene i etatene. Det virker som hensynet til etatens eget tarv og interesser går foran hensynet til bedriftene som skal levere opplysninger.

Prosjektforslaget innebærer å utrede mulige virkemidler med den målsetning at staten både skal bli mer tilbakeholdne med å øke eller utvide krav til opplysnings- og oppgaveplikt. Dessuten må staten bli flinkere til å gjøre seg nytte av data som allerede er innsamlet av institusjonen selv eller av andre.

Prosjektforslaget fantes i internkatalogen til ”Et enklere Norge” under regjeringen ”Bondevik I”, og Statskonsult konkretiserte prosjektideen ovenfor AAD. Prosjektet ble ikke gjennomført. Forslaget omhandler alternative virkemidler og mekanismer som er uprøvd og fortjener oppmerksomhet.

Forslag til prosjekt ”Innrapportering fra og registrering av data i havnæringen”

En av problemstillingene i havbruksnæringen i likhet med mange andre, er at både myndigheter og private ønsker opplysninger. Men ikke de samme opplysningene og heller ikke til samme tid.

Det er grunnleggende utfordringer knyttet til de strukturer som er nødvendig for å kunne få til robuste løsningsmodeller. Næringen har flere grenseflater ovenfor det offentlige. Det offentlige er opptatt av formaliteter og distriktspolitikk med tildeling av konsesjoner, det har tilsynroller i forhold til driften og driftsmidlene, og i tillegg kommer forhold som en hver bedrift er underlagt. De forskjellige aktørene sanker i dag informasjonen med tunnelperspektiv. Dette gjør situasjonen komplisert for den enkelte bedrift.

Fiskerimyndigheten har nedsatt et utvalg i samarbeid med fiskerinæringen og lagt frem ulike forslag til forenklinger. Forslaget harmoniserer informasjonsbehovet både i privat og i offentlig sektor. Vestnorsk havbrukslag har vært sekretær for utvalget. Forslagene baserer seg blant annet på problemstillinger fra rapporten ”*Ett skjema – ett tidspunkt – ett sted, forenkling av skjema oppdrettsnæringen*”, utarbeidet av et privat konsulentselskap på oppdrag fra Vestnorsk Havbrukslag i samarbeid med Hordaland Fylkeskommune. Forslagene har så langt ikke kommet videre som et forsøk eller med en pilot.

Det er nok mange næringer og bedrifter som opplever noe lignende. Hav-
næringen er valgt fordi det har høy profil. Næringen er ressurskrevende,
fremtidsrettet, teknologiinspirert og den betyr mye for Norge handelsøkon-
omisk.

Et prosjekt må forankres i en interdepartemental styringsgruppe. Fiskerideparte-
mentet kan lede styret og ha med representanter fra Nærings- og handel-,
Finans- og Landbruksdepartementet. Videre må det lages et koordinerings-
utvalg som består av aktørene, både private aktører og offentlige etater, som
skal ha og bruke informasjonen.

Denne type prosjekter bør stadig være aktuelle i og med at det er liten erfaring
på området.

Prosjektidé om å kartlegge informasjonsgrunnlaget i statens tilsynsetater, og utrede behov for intern og ekstern samhandling for etatene

Tilsynsetatene er gjenstand for mye oppmerksomhet med foredling av oppgave-
fordelingen i forvaltningen og tildeling av mer veldefinerte roller. Statskonsult
har gjennom mange år arbeidet med tilsynene i staten. Og det er allerede gjort
mange organisatoriske gjennomganger og analyser, men det er etter
Statskonsults oppfatning gjort færre undersøkelser om hvilken strukturert
informasjon tilsynsetatene bruker. Likeledes mindre om det er unioner i
oppgave- og informasjonsfangsten innen myndighetsområdene, og oppfyllelse
av de samlede krav til opplysninger sett fra et bedriftsperspektiv.

Det pågår interessante prosjekter med informasjonsdeling og –gjenbruk i sær på
området for helse, miljø og sikkerhet. Disse prosjektene møter de
grunnleggende problemstillinger som denne rapporten fremhever. Det ser ut til
å være behov for å se på behovene for å dele og samvirke om grunnleggende
strukturer, samt vedlikeholde adekvate rammer og retningsligner for de
hjelpemidler som bedriftene anvender selv til å registrere og vedlikeholde
informasjonen.

Offentlig forvaltning er i dag mer avhengig av sine driftsmidler enn tidligere.
Det offentlige har mye ”målsøm” i sine systemløsninger, og registrert innfor-
masjon er knyttet til oppgavebehandlingen. Forvaltningsutviklingen må ta
hensyn dette som grunnlag for analysene av konsekvenser.

Prosjektet bør stille spørsmål om:

- ?? Hva slags informasjon de aktuelle tilsyn gjør bruk av.
- ?? Hvilke rutiner som finnes for informasjonsbehandling.
- ?? Hvilken informasjon er kritisk i forvaltningsutøvelsen.
- ?? Hvorledes forholder tilsynsetatene seg til:
 - næringsliv
 - publikum
 - andre etater

-
- ?? Hvor kommer opplysningene fra, og hvilke hjelpemidler benytter bedriftene seg av for å registrere og vedlikeholde informasjonen.
 - ?? Finnes det utfordringer som kan løses med samordning og samspill i oppgaveinnhentingene eller i informasjonsdelingen.
 - ?? Er det behov for felles strukturer for bruken av informasjon i de ulike myndighetsområdene.
 - ?? Kan tilsynenes ulike perspektiver på dette området harmoniseres eller integreres.

Prosjektforslag om en evaluering av Enhetsregisteret(ER)

Eksistensen av ER er godt kjent i forvaltningen og bruken av organisasjonsnummeret er omfattende. Statskonsults erfaringer peker imidlertid på at det fremdeles finnes mange områder hvor ERs potensiale er uutnyttet. Kartlegging (i ELMER) viser at strukturen i ER er lite kjent og forstått i næringslivet. Modellen for samspill om grunndata kan være i ferd med å bli for lite romslig i forhold til dagens muligheter og utfordringer.

Utvidelsen av formålet med ER må ta høyde for dagens oppgaver på de områder hvor organisasjonsnummer og grunndata ikke utnyttes. Samtidig må revisjonen av regelverket og videreutviklingen av ER støtte bedre utnyttelse av samspillet som for eksempel i forholdet mellom trygd, skatt og skatteinnkrever for å forbedre løsningene for arbeidsgiverne.

Statskonsult foreslo i tillegg til en tradisjonell evaluering også å levere delrapporter som kunne fungere som bidrag til arbeidet med revisjonen av lov om enhetsregister og skape initiativ for forenklinger på området lønns- og sysselsetningsopplysninger i referansegruppen for elektronisk innrapportering i NHD.

Prosjektet forutsatte at FIN og NHD delte finansieringen. FIN oppfatter imidlertid ikke at en slik evaluering er hensiktsmessig i dag.

Andre aktiviteter

Samarbeid om etablering av referansegruppen for elektronisk innrapportering

Det ble etablert en referansegruppe i samarbeid med NHD. Denne har både dekket PEDIs behov og vært referansegruppe for NHDs prosjekt med skjemaforenkling.

Gruppen har bestått av personer fra:
Nærings- og handelsdepartementet
Finansdepartementet
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Statskonsult
Skattedirektoratet
Statistisk sentralbyrå

Brønnøysundregistrene
Rikstrygdeverket
A-etat
Næringslivets hovedorganisasjon
Handelens- og servicenæringens hovedorganisasjon
Finansnæringens hovedorganisasjon
Norsk Edipro
Viskom Norge

Gruppen har hatt møter i hvert kvartal med innlegg og diskusjoner. Statskonsult har presentert resultatene av sitt arbeid med PEDI i disse møtene.

Artikler

Artikler som er av interesse for programmet er lagt ut i nedlastbar form på <http://www.statskonsult.no/prosjekt/pedi2001/lenker.htm>)

Bruken av et metaregister for å stagge statens økende krav om opplysninger. Original tittel: “A metaregister as a tool to curb the information request from the government”. Artikkelen utgitt ved “Forth International Baltic Workshop, Baltic DB&IS 2000”

Artikkelen omhandler erfaringer med bruk av metaregister som verktøy i forvaltningsutvikling. Erfaringene hentet fra gjennomgangen av Oppgaveregisteret settes inn i sin kontekst i forhold til:

- ?? Enhetsregisteret - entydig identifisering av norske virksomheter.
- ?? Oppgaveregisterloven - krav til samordning i opplysningsinnhenting.

Analysen legger særlig vekt på fire ulike kontekstuelle sider knyttet til den praktiske oppgaveinnsamling.

1. Det er fem faktorer knyttet til kvalitet:

- ?? Formel kvalitet
- ?? Materiell kvalitet
- ?? Aktualitet, oppdateringshyppighet
- ?? Rettidighet
- ?? Oppdatering og vedlikehold
- ?? Adekvans

2. Det er forhold hos bedriften. Problemstillingen er hvorledes bedriften selv samler inn, bruker og lagrer/oppdaterer opplysninger. Og i neste omgang stiller spørsmål om opplysningene det offentlige ber om er slike som omfattes av bedriftens rutiner.

-
3. Hvorledes mottager behandler opplysningene. Det forutsettes at opplysninger påvirkes av:
 - ?? Hvorledes mottager følger opp kravet til innlevering
 - ?? Hva motager gjør seg nytte av ved å bruke opplysningene i eget arbeid
 - ?? Hvilket samarbeid det er mellom de i etaten som mottar og de som bruker opplysninger.
 4. Kontaktflaten mellom de som leverer og mottar kan påvirke opplysningene.

Gjennomgangen av muligheter med Oppgaveregisteret som et forvaltningspolitisk verktøy blir satt sammen med analysens forutsetninger om oppgaveinnsamling. Dette leder frem til to synspunkter om hvorfor bruken av metaregistere kan være problematiske.

Det ene er at verktøyet ikke gir brukeren noen virkelig innsikt i de faktorene som har reell betydning for ham. Forutsetningen er at etater skal samordne sin oppgaveinnsamling, det vil i praksis si å utnytte andres eksisterende innsamling. Konkret vil derfor nytten av opplysningene være i fokus. Det er ikke nok å vite at noen andre etater samler inn. Dette begrenser etatenes reelle interesse i verktøyet. Den kritiske kunnskapen, om informasjonen kan være nyttig og vanskelig å få frem.

Det andre er den strukturen som metaregisteret viser. Dette er en mye enklere enn den virkelige strukturen som finnes. Forholdene og grenseflater innen den enkelte etat, mellom det offentlige og bedriftene og til alle andre premissgivere eller tjenesteytere er mer komplekst og noe annet enn registeret gir uttrykk for. Særlig tilstedeværelsen av nettverk som en viktigere faktor enn de formelle strukturer gjør at metaregisteret kommer til kort som et reelt hjelpemiddel.

”PEDI Et "bottom-up" initiativ for å redusere innrapporterte ringsbyrden for oppgavepliktige”. (Artikkelen er publisert i Ediprosa i 1999)

Utgangspunktet for PEDI er at det finnes flere ulike muligheter for å effektivisere og forbedre dagens rutiner for datainnsamling til det offentlige. PEDI fokuserer på forhold hvor publikum og privat sektor samhandler med det offentlige, og forhold som krever samspill og samarbeid innen det offentlige. Norge har i mange henseende kommet langt med å ta i bruk moderne hjelpemidler, og det finnes en elektronisk infrastruktur som legger til rette for en økt satsing på dette området. Når dette ikke blir utnyttet i forhold til potensialet, må man vektlegge å finne frem til måter å påvirke de ulike aktørene på, fremfor å tro på effekten av å innføre nye tekniske løsninger.

Det er lagt vekt på funn i gjennomgangen av Oppgaveregisteret. Deretter er det forklart hvorledes programmet med bistand fra SSB ønsket å finne utvalg av norske bedrifter som ved kartlegging kunne gi svar på:

-
- ?? Hvorledes oppgavebyrdene faktisk oppleves av privat sektor.
 - ?? Hvorledes deres egen kunnskap om driften kan viderebringes til det offentlige med de hjelpemidler som de har til rådighet.
 - ?? Hvilke tiltak som kan bidra til reelle forbedringer.

Dette var et initiativ som skulle føres videre av prosjektet som i ettertid har hatt navnet ELMER. Avslutningsvis understrekes det at Statskonsult mener det er viktig å skifte fokus fra ståstedet til de som henter inn informasjonen til å se innrapportering fra avgivernes side. Slik er det både for aktørene i privat så vel som i offentlig sektor. Et slikt "bottom-up" perspektiv er nødvendig for oppnå å gjøre kravene til oppgaveplikt mer entydige og relevante. Samtidig er det viktig å sette fokus på de organisatoriske forutsetningene, og ikke bare de teknologiske løsningene.

“Norwegian Experiences With Establishing An Infrastructure To Reduce The Reporting Burden From The Government”

Artikkelen er publisert i ICA – International Council for Information Technology in Government Administration sitt Newsletter for juli 2000, URL: <http://www.ica-it.org/> . Artikkelen omhandler den norske stats initiativ med etablering av Oppgaveregisteret og er et svar på flere staters uttrykte interesse for metaregister på årsmøte for ICA1999.

Relaterte emner som er finansiert utenfor programmet

I tillegg til arbeid i regi av programmet har Statskonsult hatt andre oppdrag innenfor samme tema. Slike prosjekter er tatt med fordi dette erfaringsmateriale har bidratt til synspunkter i dette dokumentet. Det er arbeide som er pågått parallelt med programmet som er nevnt i denne rapporten. Det er ikke tilfeldig, fordi en side av slike programmer er at det styrker fagmiljøet.

”Evaluering av Produktregisteret”. Statskonsults rapport 2000:14

Statskonsult har på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet evaluert Produktregisteret.

Produktregisteret ble opprettet for å rasjonalisere innsamling av kjemikalieinformasjon for en rekke statlige myndigheter. Hensikten med evalueringen var å se om Produktregisteret er et nyttig verktøy for disse brukerinstusjonene.

Blant funnene i denne evalueringen vil vi her nevne to:

1. Tidsbruken til utfylling av Produktregisterets deklarasjonsskjema og årlig oppdateringsskjema varierer mye fra bedrift til bedrift. Den gjennomsnittlige tidsbruken synes høy, særlig tatt i betraktning at informasjonen i utgangspunktet skal være tilgjengelig i bedriftene. Deklarantene oppgir at det særlig er vanskelig å finne riktig kode for produkttype og for anvendelsesbransje.
2. Problemene med å finne riktig kode medfører unøyaktigheter i utfyllingen av deklarasjonsskjemaet og bidrar dermed til dårlig datakvalitet. Det forekommer også dobbelttelling, det vil si at samme mengde blir deklart to eller flere ganger. Forøvrig er det en rekke aktører på markedet som overhodet ikke etterlever deklarasjonsplikten. Statskonsult mener at mer aktiv bruk av organisasjonsnummer i Produktregisterets base er ett aktuelt tiltak.

Oppdraget er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Prosjekt for bistand til AAD om IT-systemer i Statens Pensjonskasse

Statskonsult ble våren 1999 bedt om å gi råd til AAD i deres rolle som etatsstyrer av Statens Pensjonskasse. Store mangler i medlemsdatabasen til Statens Pensjonskasse hadde medført at resultatene av Teknologisk Omstillingsprosjekt i Pensjonskassen (TOPP) ikke kunne utnyttes fullt ut. Prosjektets målsetning var en vellykket håndtering av IT-prosjektene i Statens Pensjonskasse fra

departementets side. Dette ble søkt oppnådd ved en løpende vurdering av status i prosjektene basert på rapportering fra pensjonskassen, som dannet grunnlag for å gi anbefalinger om oppfølging og hvordan departementet skal forholde seg til situasjonen.

Bistanden har omfattet de fleste sider av fangst, saksbehandling, behov for samhandling og utnyttelse av medlemsdata i pensjonskassen. Dokumentasjonen for bistanden er ikke lagt ut offentlig.

Oppdraget er finansiert av AAD

Prosjektet ”Bedrifter, foretak og virksomheter – definisjonsmessige forutsetninger for datagjenbruk”

Prosjektet har hatt som målsetning å tydeliggjøre problemstillinger og utfordringer for Enhetsregisteret og bruken av organisasjonsnummeret i praksis. Statskonsult har laget et notat med tittelen ” *Bedriftsnummer - Et nummer for lite?*”. Notatet er skrevet av forsker Anders Ekeland som er knyttet til STEP-gruppen. Hans anbefalinger er blant annet:

- ?? Det må opprettes et bredt forum for erfaringsutveksling og diskusjon fordi dagens Samordningsforum er for snevert sammensatt.
- ?? Det må opprettes et operativt organ slik at et bredt forum kan bli et viktig verksted for arbeidet med bedrifts- og foretaksdata.
- ?? Problemstillingen om hva som skal være ”grunnenhet” må løses.

Statskonsult har i dette arbeidet skissert noen forslag til satsingsområder for å forbedre og øke samspillet om grunndata i offentlige etater, og styrke Enhetsregisterets rolle som grunndataleverandør i utviklingen framover:

1. Gjøre elektronisk forvaltning til en arena for å utvikle gode løsninger for samspill.
2. Etablere et forum eller en institusjon med ansvar for å ivareta samspill i hele statsforvaltningen.
3. Utvikle gode eksempler på integrerte offentlige og private tjenester der samspillsproblematikk blir løst i praksis.

Prosjektets konklusjoner er at praksis med bruk av organisasjonsnummer og tilgang til grunndata avdekker potensialer for forbedring. I notatet har vi foreslått at innsatsen bør konsentreres om å skape forståelse og enighet om nøkkeldata og strukturer som fremmer samspill, styrke koordinerings- og pådriveransvar for samspill på overordnet nivå og stimulere til utvikling av gode eksempler på løsninger.

Prosjektet er finansiert av NHD.

Teknologiske utfordringer med elektronisk samhandling i straffesakskjeden”

Statskonsult ble sommeren 2000 bedt av Justisdepartementet om å kommentere rapporten ”Elektronisk samhandling i straffesakskjeden – Metode for datautveksling mellom systemer og fremstilling av styringsinformasjon”. Det ble laget en betenkning av senior IT-rådgiver Knut B. Skolla i Kompetanseweb as og Statskonsult kommenterte denne i sin tilbakemelding til departementet.

Oppdraget er finansiert av Justisdepartementet.

Statskonsults årskonferanse 2001

Denne konferansen tok opp informasjonsteknologi på forvaltningens premisser. Det var ikke siste versjon av program- og maskinvare som var tema, men de spørsmål som virkelig teller for ledere i staten. Hvordan bruke informasjonsteknologi strategisk? Hvilke krav må stilles til ledere til teknologien, og hvordan skape endring og fornyelse? Det var en egen sesjon med tittel ”Registerdata, statens usynlige driftsmidler”. Innleggene i denne sesjonen var:

- ?? ”Elektronisk personvern i helseregistre”, Erik Boe, professor i forvaltningsrett dr.juris., UiO.
- ?? ”Brukerorientert samspill eller samspillbasert bruk? Forvaltning av offentlige registerdata”. Inngunn Rasmussen Sørli, partner i Pharos.
- ?? ”Statlig informasjonslogistikk”, Sjur Eigil Dahl, seniorrådgiver i Statskonsult.

Konferansen talte i alt 134 betalende deltagere.

Statskonsult bidro med innlegget ”Statlig informasjonslogistikk”. Dette innlegget er lagt ut på:

<http://www.statskonsult.no/prosjekt/arskonf2001/presentasjon.htm>.

Innlegget tar utgangspunkt i den kunnskap vi har fra Oppgaveregisteret om offentlig opplysningsinnsamling og data i registre. Innlegget fokuserer på betydningen av den informasjonen som samles inn og saksbehandlingen av denne. Informasjonsinnhenting i dag utnytter moderne teknologi og nye løsninger introduseres for datafangsten. Imidlertid involverer dette skifte fra tidligere løsninger mye mer og mange flere enn løsningene i grensesnittet og de som opererer slike. Det er viktig å forstå at dette er en del av en nettverksbygging, og denne inneholder både tidligere kjente og nye aktører. Dette er illustrert gjennom eksempler fra datafangst av lønns- og personalopplysninger, både i forhold til de statlige rutiner og aktører, og til hvilken informasjon som bedriftene bruker og vedlikeholder elektronisk.

I tillegg til å peke på behovet for å forstå endringene i nettverket er det dessuten gjennomgått for hvorfor nettverket er viktig. Dette tar utgangspunkt i forståelse av kvalitet, hvilke begrensinger behovet for kvalitet legger på

informasjonsønskene, hvilke krav kvalitet setter på behandlingen av data i etatene og hvorledes vi kan beskrive registerkvalitet som et tema. Innlegget avrundes med at løsninger for datafangst, samordning av løsninger mellom etater og i forhold til bedrifter og kvalitet av innholdet i registre til sammen danner basis når staten skal vurdere å levere elektroniske tjenester. Relevante og gode elektroniske tjenester vil være avhengig av innhold. Innhold skapes i verdikjedene og lagres i de "usynlige driftsmidlene". Vurderingen av løsninger i en elektronisk forvaltning vil blant annet avhenge av kvaliteten i innholdet.

REFERANSER

Tittel:	Offentlige registre – grunnlaget for den elektroniske forvaltning
Forfatter(e):	Sjur Eigil Dahl, Hans Fredrik Berg, Olaug Hana Nesheim og Vemund Riiser
Statskonsults rapportnummer:	2002:2
Prosjektnummer:	424
Prosjektnavn:	Program for elektronisk datautveksling og innrapportering
Prosjektleder:	Sjur Eigil Dahl
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Grunnleggende og strukturelle forutsetninger for den elektroniske forvaltning. Rapporten oppsummerer erfaringer fra programmet og skal viderefremme kunnskap om saksområdet.
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:	Elektronisk saksbehandling Elektronisk innrapportering Juss
Dato:	21.3.02
Sider:	41
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO