

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen

Dokument 3:8 (2023–2024)



Forside: Colourbox
ISBN 978-82-8229-577-2

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2023–2024)
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for
deling og gjenbruk av data i forvaltningen

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- vedlegg 2: statsrådets svar
- vedlegg 3: forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 20. november 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Overordnet vurdering	8
4	Utdyping av konklusjoner	9
4.1	Offentlig sektor har mye data som ikke deles og gjenbrukes	9
4.2	Det er fortsatt betydelige barrierer for deling og gjenbruk av data	11
4.2.1	Manglende og sene avklaringer av juridiske problemstillinger hindrer deling og gjenbruk av data	12
4.2.2	Mange virksomheter har ikke god nok oversikt over egne data	13
4.3	Styringen og samordningen av datadelingen fungerer ikke godt nok til å løse sektorovergrepene utfordringer	14
5	Anbefalinger	17
6	Statsrådets svar	17
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	17
	Vedlegg	18
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til Digitaliserings- og forvaltningsminister i Kommunal- og distriktsdepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1	Har virksomheten en strategi, retningslinjer eller lignende for å dele data med andre offentlige virksomheter? (N = 36)	10
Figur 2	Hvilke barrierer for å dele data med andre virksomheter er opplevd? (N = 29).....	11
Figur 3	Andel direktorater som har fått forespørsel om å dele data som ikke var tilrettelagt for deling (N = 42).....	14

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdige** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Ifølge *Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025* handler digitalisering om å gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter, og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet. Økt deling av data er en forutsetning for mer sammenhengende og skreddersydde tjenester til innbyggerne.¹ Behovet for deling av data ble beskrevet i St. meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Produktivitetskommisjonen pekte i 2016 på at det vil være store samfunnsmessige gevinster ved å legge til rette for mer gjenbruk og utveksling av informasjon mellom offentlige virksomheter.² Norge lå i 2021 under gjennomsnittet på EUs indikator for utnyttelse av potensialet i deling og gjenbruk av data. Bakgrunnen for undersøkelsen er risikoen for at offentlig forvaltning i Norge ikke klarer å utnytte mulighetene som ligger i datadeling.

Samtidig som det er ønskelig med økt deling av data må det tas hensyn til at det er et sterkt personvern som beskytter innbyggerne mot at opplysninger om dem spres. Personvern er en grunnleggende menneskerettighet,³ og det er avgjørende at personvernet respekteres og beskyttes i all behandling av personopplysninger. Offentlige myndigheter har tilgang til store mengder sensitive personopplysninger og har ansvar for å sikre personvernet ved bruk av disse. Enkeltpersoner skal i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger og har rett til å ha innflytelse på hvordan opplysningene brukes og spres. Denne rettigheten ble ytterligere styrket ved innføringen av EUs personvernforordning fra 2018.

Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse fra 2018 om digitalisering i statlige virksomheter at informasjon bare delvis gjenbrukes, og at gevinster av digitaliseringen i liten grad blir realisert. Undersøkelsen viste også at det var behov for sterkere styring på området.⁴

Undersøkelsen IT i praksis fra 2022 viser en tendens til noe mer deling av data enn tidligere. Data deles i hovedsak på etterspørsel.⁵ Digitaliseringsdirektoratet omtaler utfordringer med at statlige virksomheter og kommunene sliter med å lage gode, sammenhengende tjenester. Det er høy kompleksitet både juridisk, organisatorisk, semantisk og teknisk.⁶

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- lov om behandling av personopplysninger

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

² NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*; NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

³ EMK artikkel 8; Grunnloven § 102.

⁴ Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2018.

⁵ Rambøll. (2023). *IT i praksis 2022*.

⁶ Digitaliseringsdirektoratet. (2023.) *Årsrapport for 2022*.

- Innst. 84 S (2016–2017) til Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet
- digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke i hvilken grad myndighetene legger til rette for deling og gjenbruk av data mellom offentlige virksomheter. Undersøkelsen omfatter perioden fra 2021 til mai 2023.

I denne undersøkelsen har vi undersøkt deling og gjenbruk av data mellom offentlige virksomheter. Gjenbruk av data kan forekomme både hos statlige virksomheter og hos kommuner og fylkeskommuner. Med data i denne undersøkelsen menes informasjon som kan overføres elektronisk fra en offentlig virksomhet til en annen offentlig virksomhet slik at virksomheten kan bruke informasjonen i egne systemer.

Rapporten ble forelagt Kommunal- og distriktsdepartementet ved brev 31. august 2023. Departementet har i brev 21. september 2023 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 24. oktober 2023 og statsrådets svar 8. november 2023 følger som vedlegg.



I denne undersøkelsen brukes følgende definisjoner på deling og gjenbruk av data:

Deling av data: gjøre data fra egen virksomhet tilgjengelig for andre virksomheter i forvaltningen.

Gjenbruk av data: bruke data fra andre virksomheter i forvaltningen i egen virksomhet.

2 Konklusjoner



- Offentlig sektor har mye data som ikke deles og gjenbrukes.
- Det er fortsatt betydelige barrierer for deling og gjenbruk av data.
 - Manglende og sene avklaringer av juridiske problemstillinger hindrer deling og gjenbruk av data.
 - Mange virksomheter har ikke god nok oversikt over egne data.
- Styringen og samordningen av datadelingen fungerer ikke godt nok til å løse sektorovergrepene utfordringer.

3 Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende



Det er ikke tilfredsstillende at Kommunal- og distriktsdepartementet gjennom styring og i samarbeid med de andre departementene ikke har lagt bedre til rette for å dele og gjenbruke data innad i offentlig sektor.

4 Utdyping av konklusjoner

4.1 Offentlig sektor har mye data som ikke deles og gjenbrukes

En av hovedmålsettingene i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* er en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning. En forutsetning for å nå dette målet er at data som er samlet inn, kan gjenbrukes av andre offentlige virksomheter. For å få til dette må virksomheter som har samlet inn data, dele dataene slik at de kan gjenbrukes av andre virksomheter. Slik slipper også brukerne av offentlige tjenester å gi den samme informasjonen til offentlige myndigheter flere ganger. Målet om deling og gjenbruk av data er fulgt opp i *Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025*.

Undersøkelsen viser at det ikke finnes en oversikt over hvilke data som deles, og i hvor stor grad de dataene som deles, blir gjenbrukt. Det er derfor ikke mulig å finne ut hvor mye data som deles mellom offentlige virksomheter, og dermed heller ikke hvor stort potensialet er. Kartlegginger fra SSB og Digitaliseringsdirektoratet viser at virksomhetene i stor grad opplyser at de deler og gjenbraker data, uten at det framkommer hvilke data de deler og gjenbraker.

Riksrevisjonen kan likevel konstatere at det er en omfattende deling av data i offentlig sektor. Det er mange eksempler på deling av data mellom virksomheter i digitale prosesser i forvaltningen og i digitale tjenester som benyttes av ulike brukere. Samtidig viser undersøkelsen at det er stort potensial for å dele mer data.

Digitaliseringsdirektoratet omtaler i sin årsrapport for 2022 at offentlig sektors utnyttelse av potensialet for deling og gjenbruk av data er mindre god. Dette begrunnes med at andelen offentlige virksomheter som systematisk deler og gjenbraker data til tjenesteutvikling og verdiskapning, fortsatt er lav, at kommunene henger etter, og at manglende deling av data fortsatt er en hindring for sammenhengende digitale tjenester. Våre caseundersøkelser av a-krimssamarbeidet og samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i Tilda er konkrete eksempler på at det er potensial for å dele mer data.

Det finnes heller ikke oversikt over hvilke data virksomhetene har, som ikke er delt, og som kunne ha vært gjenbrukt av andre virksomheter. For at offentlig sektor skal få best mulig oversikt, er det viktig at virksomhetene registrerer informasjon om sine datasett i Felles datakatalog, som Digitaliseringsdirektoratet har ansvaret for. Ifølge Digitaliseringsrundskrivet⁷ skal statlige virksomheter registrere informasjon om sine datasett i Felles datakatalog. Det skal virksomhetene som et minimum gjøre når de endrer eller etablerer tjenester, for eksempel ved å oppgradere eksisterende



A-krimssamarbeidet

Skal forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. I 2016 etablerte etatene et felles IT-system, akrim.no, for lagring og deling av informasjon knyttet til aktivitetene i a-krimssentrene. Hensikten er å legge til rette for arbeidet med datafangst og kunnskapsbygging fra felles kontrollinnsats.



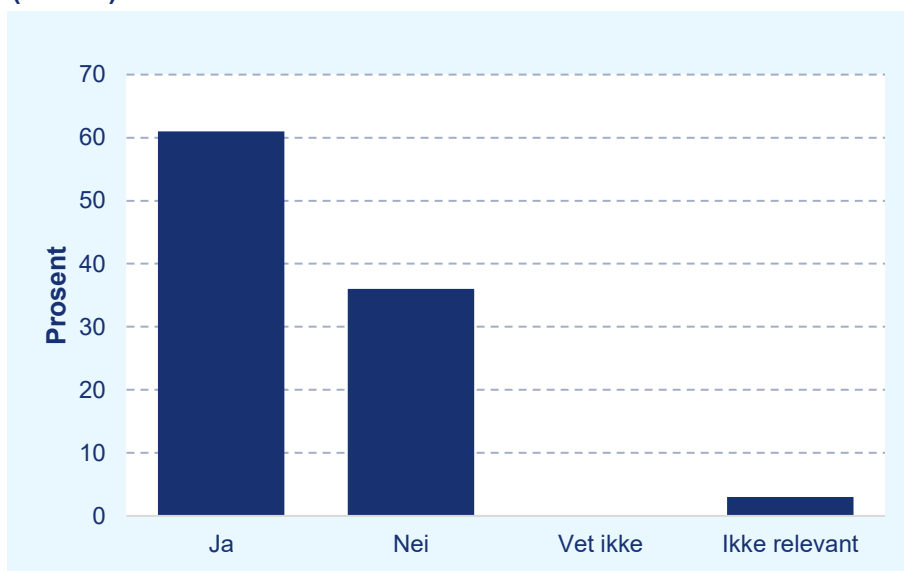
Tilda

er en datadelingstjeneste som skal sørge for mer effektiv og koordinert tilsynsvirksomhet, for alle tilsyn i Norge.

⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Digitaliseringsrundskrivet H-5/21*.

fagsystemer eller digitale tjenester. Det er en forutsetning for å nå målet om mer deling og gjenbruk av data at virksomhetene dokumenterer hvilke data de har, slik at andre virksomheter har mulighet til å vurdere om de kan nyttiggjøre seg disse dataene.

Figur 1 Har virksomheten en strategi, retningslinjer eller lignende for å dele data med andre offentlige virksomheter? (N = 36)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater – svar fra ledelsen.

Arbeidet med å tilrettelegge for deling av data i den enkelte virksomhet krever oppmerksomhet i hele organisasjonen. Figur 1 viser at 36 prosent av virksomhetene ikke har egne strategier eller retningslinjer for deling av data med andre offentlige virksomheter, mens 61 prosent opplyser at dette finnes i virksomheten.

Felles datakatalog er det eneste felles stedet virksomhetene som ønsker å gjenbruke data, kan finne informasjon om data som andre virksomheter kan dele. Statistikk fra Felles datakatalog viser at omfanget av beskrivelser om data som kan deles, har flatet ut de siste årene. 39 prosent av virksomhetene som har svart på vår spørreundersøkelse, opplyser at de ikke benytter Felles datakatalog. 50 prosent av virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen opplyser at de har delt data som ikke er registrert i Felles datakatalog. 47 prosent av virksomhetene svarer at de eier datasett som ikke er beskrevet, men som det er aktuelt å beskrive i Felles datakatalog. Også dette tyder på at det er et potensial for betydelig mer deling og gjenbruk av data. Dersom statlige virksomheter i større grad hadde registrert informasjon om sine datasett i Felles datakatalog slik Digitaliseringsrundskrivnet krever, ville offentlig sektor hatt bedre oversikt over data, noe som kunne ført til mer deling og bidratt til mer gjenbruk.

Svarene fra vår spørreundersøkelse gir noen indikasjoner på hvorfor det er en manglende registrering i Felles datakatalog. 55 prosent av de virksomhetene som har besvart spørreundersøkelsen svarer at det ikke er tydelig hvilke data som skal beskrives i Felles datakatalog. 38 prosent svarer



Felles datakatalog

skal gi oversikt over alle beskrivelser av datasett, begreper, API-er og informasjonsmodeller norske virksomheter besitter, som de kan dele med andre.

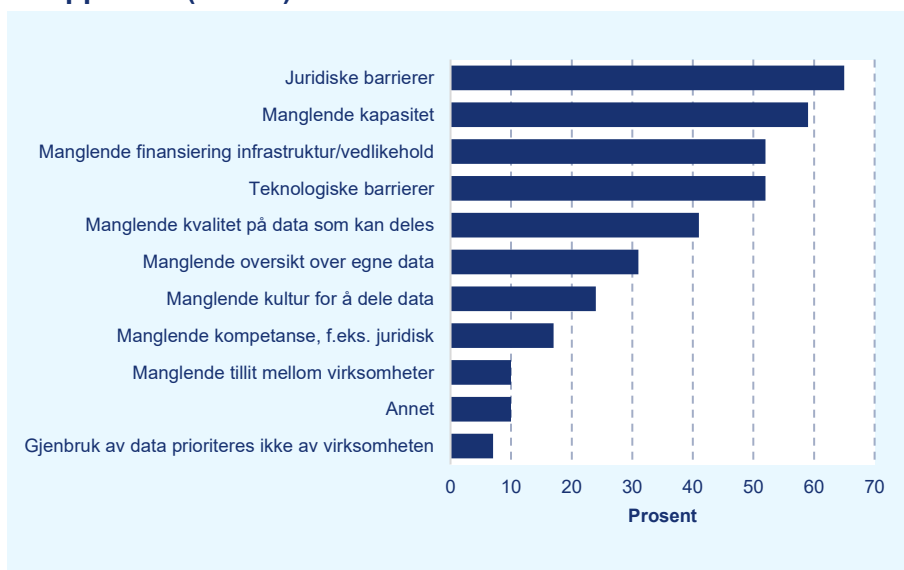
at de ikke legger inn informasjon i katalogen fordi dataene inneholder sensitive opplysninger.

For å kunne utvikle effektive digitale felles tjenester er det en forutsetning at data deles og gjenbrukes innad i offentlig sektor. Det er derfor viktig at offentlig forvaltning har god kunnskap om hva som er tilgjengelig for deling. Manglende registrering av beskrivelser av data i Felles datakatalog fører til mindre informasjon om hvilke data som er samlet inn og som kunne vært gjort tilgjengelig for andre virksomheter. En konsekvens av dette er mindre datadeling, og dette er et hinder for utvikling av digitale tjenester som kan kommer offentlig sektor og brukerne til gode.

4.2 Det er fortsatt betydelige barrierer for deling og gjenbruk av data

Deling og gjenbruk av data krever at noen forutsetninger er på plass. Når disse forutsetningene ikke er til stede, skaper det barrierer for deling og gjenbruk av data. Undersøkelsen viser at det finnes ulike typer slike barrierer.

Figur 2 Hvilke barrierer for å dele data med andre virksomheter er opplevd? (N = 29)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater– svar fra dataeier/systemeier.

Figur 2 viser at juridiske spørsmål, det vil si manglende juridiske hjemler til å dele data, er den barrieren som flest virksomheter trekker fram (65 prosent). Andre barrierer som trekkes fram, er manglende ressurser i form av kapasitet og finansielle midler (disse barrierene omtales i kapittel 4.3). Dette kan føre til at deling av data ikke blir prioritert når dette krever endringer på det tekniske området, som også er en barriere. Også manglende oversikt over egne data og kvaliteten på disse er barrierer, da god informasjonsforvaltning er en forutsetning for at en virksomhet skal kunne dele og gjenbruke data.

4.2.1 Manglende og sene avklaringer av juridiske problemstillinger hindrer deling og gjenbruk av data

Den raske teknologiutviklingen og økende digitalisering har ført til økt oppmerksomhet i samfunnet rundt innsamling, bruk og deling av persondata, og et økt behov for å regulere området. *Lov om behandling av personopplysninger*⁸ er en gjennomføring av EUs personvernforordning (GDPR). Etter artikkel 5 nummer 1 bokstav b i EUs personvernforordning skal opplysningene brukes til det formålet de opprinnelig ble samlet inn for. Selv om det er en ambisjon om at det skal være økt datadeling i offentlig sektor, må en deling av data være i tråd med personvernlovgivningen. Digital agenda for Norge slår fast prinsippet om at forvaltningen skal gjenbruke data i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Disse hensynene kan i en del tilfeller stå i motstrid til hverandre.

Juridiske barrierer er i vår spørreundersøkelse trukket fram som den største hindringen for deling og gjenbruk av data. Barrierene forklares ofte med at kompleksiteten i regelverket krever juridiske avklaringer om aktuelle data kan deles og gjenbrukes. Dette gjelder spesielt personvernlovgivningen, hvor virksomhetene ofte er usikre på om de har hjemmel til å dele data. Virksomhetene må være sikre på både at de som dataeiere har hjemmel til å dele dataene, og at de som ønsker å gjenbruke dataene, har hjemmel til dette.

Digitaliseringsdirektoratet vurderer at lovverket i mange tilfeller ikke er tilpasset de digitale mulighetene ved at det setter begrensninger for hvordan dataene skal behandles. Dette gjelder også fordi teknologien utvikler seg raskt og gir nye muligheter. Dersom lovverket ikke er oppdatert, klart og presist, begrenser det mulighetene for deling av data. Dette krever tverrsektorielt samarbeid. Et eksempel Digitaliseringsdirektoratet viser til, er at det i arbeidet med livshendelsen «dødsfall og arv» har vært behov for å endre lover og forskrifter.

Våre to caseundersøkelser av a-krimisamarbeidet og samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i Tilda er eksempler på utfordringene med manglende juridiske avklaringer og hjemmelsgrunnlag for deling av data. De involverte etatene i a-krimisamarbeidet har helt fra oppstarten i 2015 etterlyst klare hjemler for deling og gjenbruk av data i samarbeidet. Ved ikrafttredelse av personopplysningsloven § 12 a av 20. desember 2018, ble det åpnet for at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger som ikke er taushetsbelagt, til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Etatene vurderte at dette ikke var tilstrekkelig for å løse utfordringene på området. Den 20. juni 2022 trådte *forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger med mer i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften)* i kraft. Etter at a-kriminformasjonsforskriften var på plass, vurderer etatene personvernkonsekvensene knyttet til lagring i deres felles IT-system

⁸ Lov om personopplysninger (personopplysningsloven) (20. juli 2018).

akrim.no. Den enkelte etat tolker også lovverket for hva som kan deles av data, og hvordan de delte dataene kan brukes. Deretter kan resultatene samordnes i a-krim samarbeidet. Dette viser at det tar tid å få på plass et hensiktsmessig lovverk når hjemlene for deling av data ikke er klare. Heller ikke i Tilda er det etter mange års arbeid avklart om tilsynsmyndighetene har lov til å dele informasjon om enkeltpersonforetak.

Både Datatilsynet og Digitaliseringsdirektoratet viser til at personvern i mange tilfeller ikke blir tilstrekkelig utredet tidlig nok i utviklingsprosjekter som inkluderer datadeling. Begge oppgir at virksomhetene i flere digitaliseringsprosjekter på et tidlig tidspunkt er for fokusert på prosjektenes mål og tekniske/funksjonelle muligheter til at de tidlig nok avklarer det juridiske mulighetsrommet og hvilke begrensninger personvernlovgivningen gir. Riksrevisjonen mener det er viktig å gjøre grundige vurderinger av personvernet for at den enkelte innbygger skal ha tillit til at det offentlige bruker data om den enkelte i samsvar med lovverket. Mangelfulle avklaringer av personvernet på et tidlig tidspunkt kan føre til at det tar lengre tid og medføre større kostnader enn nødvendig å få på plass løsninger som dekker behovene og muliggjør gevinster ved deling og gjenbruk av data.

4.2.2 Mange virksomheter har ikke god nok oversikt over egne data

En forutsetning for deling og gjenbruk av data er at den enkelte virksomhet har god informasjonsforvaltning. Det betyr blant annet at virksomheten har tilstrekkelig oversikt over hvilke data den eier og forvalter, og at dette er dokumentert på en måte som andre virksomheter kan gjøre seg nytte av. Å ha «orden i eget hus» er en forutsetning for at virksomhetene kan registrere informasjon om sine data i Felles datakatalog. Vår undersøkelse viser at 33 prosent av virksomhetene mener at de i stor grad har tydelige beskrivelser av egne data, mens 48 prosent mener dette er tilfelle i noen grad. Arbeidet med beskrivelser krever dedikerte ressurser og kompetanse, og 31 prosent av virksomhetene oppgir at de i liten eller svært liten grad har satt av egne ressurser.

For å få til god informasjonsforvaltning må virksomhetene prioritere dette arbeidet. Vår undersøkelse viser at 64 prosent av dataeierne/systemeierne er svært enige eller nokså enige i at de oppfordres til å prioritere arbeidet med å dele og gjenbruke data i sin virksomhet.

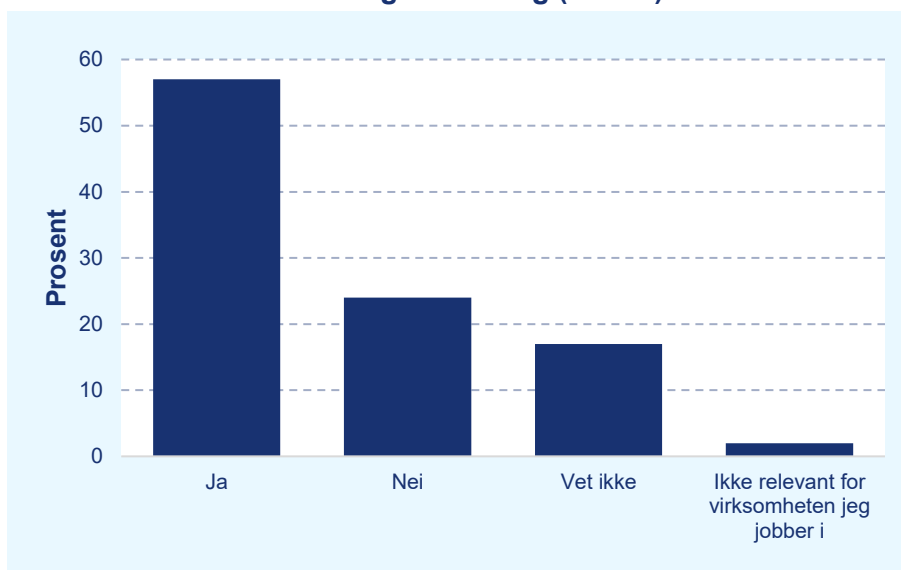
Undersøkelsen viser samtidig at arbeidet med deling og gjenbruk av data tar tid og er krevende. Det framheves også at det er ressurskrevende å tilrettelegge og forvalte data for deling og gjenbruk.



«Orden i eget hus»

handler om å vite hvilke data virksomheten håndterer, hva de betyr og hvordan de kan brukes.

Figur 3 Andel direktorater som har fått forespørsel om å dele data som ikke var tilrettelagt for deling (N = 42)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater– svar fra dataeier/systemeier.

Figur 3 viser at 57 prosent av virksomhetene har fått forespørsel om å dele data som ikke var tilrettelagt for deling. Det er derfor en forutsetning for å få til deling at virksomhetene prioriterer å utarbeide tydelige beskrivelser av hva dataene deres inneholder, slik at det er mulig for andre virksomheter å vurdere om de kan gjenbruke dataene.

Undersøkelsen viser at det er viktig å beskrive hva de ulike begrepene betyr (semantikk), fordi et begrep kan bety ulikt i ulike sammenhenger og i ulike lover. Oversikt over egne data er en forutsetning for å kunne gi gode beskrivelser av de ulike begrepene, som vil gjøre arbeidet med deling og gjenbruk av data i offentlig sektor mer effektivt.

Når virksomhetene har «orden i eget hus» og det er utarbeidet definisjoner av de ulike begrepene som er i bruk, vil det være enklere å få avklart begreper og bli enige om begrepenes betydning. Dette viser caset om Tilda, der det er behov for slike avklaringer for å harmonisere begrepsbruken. Hver tilsynsvirksomhet har sitt eget regelverk med sine egne begreper. Det må derfor utarbeides felles definisjoner og avklare begreper for at en tilsynsetat skal kunne tolke data fra en annen tilsynsetat riktig.

4.3 Styringen og samordningen av datadelingen fungerer ikke godt nok til å løse sektorovergrepene utfordringer

I Innst. 84 S (2016–2017) til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* ser transport- og kommunikasjonskomiteen det som viktig med sterkere styring og samordning der oppgaveutførelsen involverer flere virksomheter, forvaltningsnivåer eller sektorer. I meldingen trekkes Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar som koordinator for digitalisering av offentlig sektor fram. Denne samordningsrollen innebærer også å identifisere

sektorovergripende utfordringer og å initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak. Komiteen mener Norge trenger et sterkt mandat for en bred, samtlende IT-politikk som samtidig ivaretar behovet for fleksibilitet og raske endringer.

En viktig satsing i arbeidet med datadeling og -gjenbruk i det offentlige er arbeidet med de syv livshendelsene som omtales i digitaliseringsstrategien. Riksrevisjonen vurderer arbeidet med de syv livshendelsene som et positivt tiltak for å få mer effektive og brukervennlige tjenester. Ansvaret for dette arbeidet er fordelt på seks departementer, og flere av prosjektene er sektorovergripende. For å få til god framdrift er det avgjørende at alle aktørene prioriterer arbeidet med livshendelsene. Det krever god styring på tvers av sektorer. Felles styring og finansiering kan bidra til at dette arbeidet prioriteres høyere.

Digitaliseringsdirektoratet har det utførende ansvaret for livshendelsen «dødsfall og arv». For å få framdrift i arbeidet er direktoratet avhengig av leveranser fra andre virksomheter og etater. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet prioriterer andre aktører dette arbeidet for lavt. Dette gjør at direktoratet må være pådriver for å få de andre virksomhetene til å levere sine bidrag. Manglende finansiering er også et hinder for gjennomføring av tiltak.

Kommunal- og distriktsdepartementet forvalter IT-politikken i all hovedsak gjennom Digitaliseringsdirektoratet. I tråd med digitaliseringsstrategien for 2019–2025 arbeider direktoratet for at offentlig sektor skal utnytte potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester. Flere oppgaver skal løses digitalt og som sammenhengende tjenester. For å hjelpe virksomhetene i arbeidet med å dele og gjenbruke data har Digitaliseringsdirektoratet utarbeidet flere verktøy og veiledere. Flere virksomheter trekker fram Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data som et viktig virkemiddel i arbeidet med å få til juridiske avklaringer. Undersøkelsen viser også at mange virksomheter bruker verktøyene som Digitaliseringsdirektoratet har utarbeidet, og vurderer dem som nyttige. Digitaliseringsdirektoratet uttaler imidlertid at virksomhetene i varierende grad bruker de tilgjengelige verktøyene.

De enkelte fagdepartementene har ansvar for å prioritere og gjennomføre tiltak på egne sektorområder. En forutsetning for at data skal deles og gjenbrukes effektivt, er at arbeidet med dette blir prioritert og gjennomført i den enkelte sektor. Vår gjennomgang av 19 tildelingsbrev viser at 12 av dem omtaler deling og gjenbruk av data, og 5 av tildelingsbrevene inneholder rapporteringskrav knyttet til arbeidet med deling eller gjenbruk av data. I spørreundersøkelsen svarer to tredeler av direktoratene at de blir oppfordret av overordnet departement til å prioritere arbeid med deling og gjenbruk av data. Dette tyder på at arbeidet med å dele data ikke er tilstrekkelig prioritert i forvaltningen.

Som beskrevet ovenfor er det krav i Digitaliseringsrundskrivet om at statlige virksomheter skal registrere informasjon om sine data i Felles datakatalog. Digitaliseringsdirektoratet mener at disse kravene burde tas inn i tildelingsbrevene da direktoratet ikke ser Digitaliseringsrundskrivet som et tilstrekkelig virkemiddel for å få virksomhetene til å bruke Felles datakatalog. Dette kan, sammen med at det ikke er tydelig nok hva som skal registreres,



De syv livshendelsene

I regjeringens digitaliseringsstrategi er det trukket fram syv livshendelser som skal prioriteres i arbeidet med å lage brukervennlige og sammenhengende tjenester.



Verktøy fra Digitaliseringsdirektoratet

- Støtte til Informasjonsforvaltning
- Nasjonale verktøykasser for deling og gjenbruk av data
- Ressurscenter for deling og gjenbruk av data
- Datafabrikken
- Datalandsbyen

være med på å forklare hvorfor bruken av Felles datakatalog ikke er mer utbredt. At kravene i Digitaliseringsrundskrivet ikke blir fulgt opp, kan være en forklaring på hvorfor en ikke er kommet lenger med deling og gjenbruk av data. Fordi arbeidet med deling og gjenbruk av data ligger utenfor virksomhetenes kjerneoppgaver, har de få incentiver til å arbeide med datadeling. Det er derfor viktig at departementene følger opp sitt ansvar for å få underliggende virksomheter til å etterleve kravene til datadeling for å oppnå mer effektiv forvaltning. Riksrevisjonen vurderer at departementenes styring ikke er tydelig nok for å nå målene om økt deling og gjenbruk av data.

Siden datadeling er krevende arbeid som går på tvers av virksomheter og sektorer, ser Riksrevisjonen samordning og styring som helt sentralt dersom en skal nå målet om å dele og gjenbruke mer data i forvaltningen. Gevinstene kan komme i andre sektorer enn hos dem som tilrettelegger og tar kostnadene ved deling. Flere av etatene som er intervjuet, ønsker at arbeidet med datadeling og -gjenbruk skal styrers mer på tvers av sektorene. De viser blant annet til at det trengs flere finansieringsmekanismer som kan bidra til samarbeid på tvers, mer samordning av tildelingsbrev med felles oppdrag til underliggende etater og mer samarbeid knyttet til regelverksutvikling for mer datadeling. Manglende samarbeid og samordning mellom departementene kan føre til at arbeidet med deling og gjenbruk blir fragmentert og ikke målrettet nok. Mangel på formelle krav fra departementene, kombinert med tid- og ressurskrevende arbeid i datadelingsprosjekter, kan føre til at arbeidet med datadeling blir nedprioritert, noe som gjør det vanskeligere å ta ut gevinstene for både det offentlige, næringslivet og privatpersoner.

I caset Tilda er manglende prioritering en av forklaringene på at enkelte av tilsynsetatene som var med i planprosessen, har trukket seg fra samarbeidet. Det er også vanskelig å få prioritert et område der det ikke er like enkelt for virksomheten å se hvilke gevinster den vil få ved å dele data.

Virksomhetene rapporterer ikke på omfanget av deling av data. Det gjør at det mangler styringsinformasjon om hvilke data som kan deles mellom offentlige virksomheter. Riksrevisjonen vurderer at tydeligere krav om datadeling og -gjenbruk ville styrket sektorenes og etatenes oppmerksomhet om arbeidet. En konsekvens er at Kommunal- og distriktsdepartementet og de andre departementene ikke har god oversikt over utviklingen av deling og gjenbruk av data.

Riksrevisjonen mener det ikke er tilfredsstillende at Kommunal- og distriktsdepartementet gjennom styring og i samarbeid med de andre departementene ikke har lagt bedre til rette for å dele og gjenbruke data innad i offentlig sektor. For at data skal deles og gjenbrukes i forvaltningen, er det behov for god samordning. Dette gjelder både styring, finansiering, regelverksutvikling og begrepharmonisering. Mangelfull samordning av området kan føre til at utviklingen av gode digitale løsninger ikke blir gjennomført på grunn av mangelfull prioritering i en sektor som de andre aktørene er avhengige av.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og distriktsdepartementet

- tydeliggjør overfor de andre departementene deres ansvar for å prioritere og tilrettelegge for deling og gjenbruk av data
- tar en tydelig koordineringsrolle og stiller krav til deling og gjenbruk av data i offentlig sektor

6 Statsrådets svar

Svaret fra statsråden følger i sin helhet i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 14. november 2023.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til Digitaliserings- og forvaltningsminister i Kommunal- og distriktsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Gunnvor Knutsen 22241446

Vår dato

24.10.2023

Deres dato

Vår referanse

2023/00945-2

Deres referanse

U off jf offl §14 (1) jf rrevl §18 (1) andre punktum

KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Att: Digitaliserings- og forvaltningsminister Karianne Oldernes Tung

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kommunal- og distriktsdepartementet ved vårt brev 31. august 2023, og på departementets svar 21. september 2023.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 7. november 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5 andre ledd jf. rr. lov § 18(2)

Deres ref
2023/00945-2

Vår ref
22/7443-14

Dato
8. november 2023

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen 24. oktober 2023 om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen. Riksrevisjonen ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Tilbakemelding på Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

God tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen er en forutsetning for utvikling av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Jeg er derfor glad for at Riksrevisjonen har sett nærmere på myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen konstaterer at det er en omfattende deling av data i offentlig sektor, men at potensialet for datadeling fortsatt er stort. Riksrevisjonen konkluderer med at offentlig sektor har mye data som ikke deles og gjenbrukes, og at det fortsatt er betydelige barrierer for deling og gjenbruk av data. Riksrevisjonen viser til at mange offentlige virksomheter i dag ikke har god nok oversikt over egne data, og at det er manglende og sene avklaringer av juridiske barrierer.

Jeg merker meg at Riksrevisjonens overordnede vurdering er at det ikke er tilfredsstillende at Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) gjennom styring og i samarbeid med de andre departementene ikke har lagt bedre til rette for å dele og gjenbruke data innad i offentlig sektor.

Jeg er enig i at data er en ressurs som kan utnyttas bedre. Regjeringen har høye ambisjoner for digitalisering av offentlig sektor. Bruk av ny teknologi og digitalisering er viktige virkemidler for at offentlig sektor tilbyr gode og trygge tjenester til innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Det offentlige besitter og produserer store mengder data i sin saksbehandling og myndighetsutøvelse på alle samfunnsområder. Dataene er en viktig ressurs for å forbedre og fornye offentlig sektor, og for innovasjon og verdiskaping i samfunnet.

De siste ti årene har Norge lagt ned en betydelig innsats for å få tilgjengeliggjort offentlige data. Når data deles mellom offentlige virksomheter blir det bedre samhandling, mer rasjonell tjenesteutvikling og bedre offentlige tjenester. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for at offentlige virksomheter skal kunne dele data av god kvalitet på en effektiv og sikker måte. Det handler blant annet om å ha et tilpasset regelverk for deling av data, bærekraftige finansieringsmodeller for klargjøring og tilgjengeliggjøring av data, tilgang på kompetanse og en kultur for datadeling. Den teknologiske utviklingen og økt digitalisering åpner også for nye måter å samle inn, lagre, dele og gjenbruke offentlige data på.

KDD har ansvar for å koordinere arbeidet med digitalisering i offentlig sektor. Samordningsrollen innebærer blant annet at KDD skal identifisere sektorovergrepene utfordringer og koordinere tverrgående tiltak. Det er imidlertid den enkelte sektor og virksomhet som er ansvarlig for digitalisering av sine tjenester. KDD har ikke myndighet til å styre andre departementer eller offentlige virksomheter som ligger i andre departementers styringslinje.

Jeg er kjent med at det er variasjon i hvor langt de sektorer og virksomheter har kommet i arbeidet med å dele og gjenbruke data. Det er også kjent at oppgaven med å gjøre egne data tilgjengelig for gjenbruk av andre, er ulikt prioritert innad i offentlig sektor. Det skyldes flere forhold, herunder tilgang på kompetanse, behov for regelverksutvikling, og måten sektorer er organisert, styrt og finansiert på.

Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefalinger om at KDD tydeliggjør overfor de andre departementene deres ansvar for å prioritere og tilrettelegge for deling og gjenbruk av data, og at KDD tar en tydelig koordineringsrolle og stiller krav til deling og gjenbruk av data i offentlig sektor. Jeg vil arbeide for at anbefalingene blir fulgt opp i samhandling med andre departementer.

KDD har ulike virkemidler for å samordne digitaliseringspolitikken. Digitaliseringsdirektoratet er regjeringens fremste verktøy for digitalisering av offentlig sektor, og direktoratet har blant annet ansvar for å følge opp Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025, Én digital offentlig sektor. Ifølge tildelingsbrevet for 2023 skal Digitaliseringsdirektoratet videreutvikle sin rolle som pådriver for økt datadeling innen og fra forvaltningen.

Digitaliseringsrundskrivet er et viktig virkemiddel for samordning, og sammenstiller pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor. Rundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og

forvaltningsbedrifter. Rundskrivet beskriver krav, anbefalinger og veiledning for tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk av data. Jeg er i gang med å vurdere virkemidler for hvordan det nye Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets samordningsrolle kan videreutvikles og styrkes.

Regjeringen har startet arbeidet med en ny nasjonal digitaliseringsstrategi. Strategien skal blant annet stake ut kursen for forsterket digitalisering av offentlig sektor, tilrettelegge for økt tempo i næringsrettet digitalisering og ta opp andre viktige samfunnsspørsmål. I tillegg vil strategien følge opp Personvernkommisjonens forslag om en nasjonal personvernpolitikk. Strategien vil også omtale ulike teknologier, slik som kunstig intelligens, og hvordan den teknologiske utviklingen og økt digitalisering vil påvirke samfunnet fremover. Regjeringen vil tilrettelegge for at Norge kan utnytte mulighetene som ligger i ny teknologi innenfor trygge og ansvarlige rammer. Det innebærer også å tilrettelegge for bedre utnyttelse av data som kommer offentlig sektor, innbyggerne og samfunnet til gode.

Offentlig sektor er avhengig av deling og gjenbruk av data for å tilby gode tjenester til sine brukere. I min rolle som digitaliserings- og forvaltningsminister vil jeg sørge for styrket samordning på dette politikkområdet.

Med hilsen



Karianne Oldernes Tung

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9**
- **INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Datadeling i Norge	8
1.3	Mål og problemstillinger	8
1.4	Avgrensing	8
1.5	Organiseringen av området.....	9
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
2.1	Dokumentanalyse	10
2.1.1	Gjennomgang av styringsdokumenter	10
2.2	Caseundersøkelser	10
2.3	Intervjuer	12
2.4	Spørreundersøkelse.....	13
2.4.1	Andel direktorater som har besvart undersøkelsen	13
2.5	Statistikk	13
3	Revisjonskriterier	14
3.1	Rettslig grunnlag	14
3.2	Kommunal- og distriktsdepartementets ansvar.....	15
3.3	Brukerrettet og effektiv forvaltning	16
3.4	Krav til styring.....	17
4	Deling og gjenbruk av data innad i det offentlige	18
4.1	Om retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data	18
4.2	Bruk av Felles datakatalog.....	20
4.2.1	Bruk av Felles datakatalog etter sektor og tema.....	24
4.3	Gjenbruk av data i det offentlige	27
4.4	Styringsinformasjon om deling og gjenbruk av data	28
4.5	De syv livshendelsene	30
5	Suksessfaktorer og barrierer for deling og gjenbruk av data innad i offentlig sektor ...	35
5.1	Opplevde barrierer for deling av data	35
5.2	Juridiske barrierer	36
5.2.1	Personvernregelverket	36
5.2.2	Arbeid for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krimssamarbeidet).....	38
5.2.3	Tilda skal gjøre deling og bruk av data på tvers av tilsynsmyndighetene enklere	39
5.2.4	Erfaringer fra andre aktører.....	41
5.3	Prioritering og finansiering	43
5.3.1	Prioritering av arbeidet	43
5.3.2	Finansiering.....	44
5.4	Kompetanse	44

5.5	Tekniske barrierer	45
5.5.1	Tekniske barrierer i arbeidet med å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krimssamarbeidet)	45
5.5.2	Tekniske barrierer i arbeidet med å utvikle Tilda for å bedre datadeling mellom tilsynsmyndighetene	46
5.6	Informasjonsforvaltning – «orden i eget hus»	47
5.7	Erfaringer fra kommunal sektor	50
5.8	Erfaringer fra Storbritannia	51
6	Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data innad i offentlig sektor..	52
6.1	Kommunal- og distriktsdepartementets tilrettelegging for deling og gjenbruk av data	52
6.1.1	Digitaliseringsdirektoratet	52
6.1.2	Medfinansieringsordningen	55
6.1.3	Skate – topplederorgan for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen	55
6.2	Erfaringer fra den overordnede styringen	56
6.2.1	Styring av arbeid for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krimssamarbeidet)	56
6.2.2	Styring av Tilda.....	57
6.3	Øvrige departementers tilrettelegging for deling og gjenbruk av data	58
7	Vurderinger	60
7.1	Offentlig sektor har mye data som ikke deles og gjenbrukes	60
7.2	Det er fortsatt betydelige barrierer for deling og gjenbruk av data	61
7.2.1	Manglende og sene avklaringer av juridiske problemstillinger hindrer deling og gjenbruk av data	61
7.2.2	Mange virksomheter har ikke god nok oversikt over egne data	62
7.3	Styringen og samordningen av datadelingen fungerer ikke godt nok til å løse sektorovergrepene	63
8	Referanseliste.....	65
9	Vedlegg: Kartlegging av utvikling og bruk av kunstig intelligens i statsforvaltningen og statseide selskaper	69

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall registreringer i Felles datakatalog per type, fordelt på stat, kommune/fylke og private/andre	25
Tabell 2	De syv livshendelsene	31
Tabell 3	Verktøy fra Digitaliseringsdirektoratet for deling og gjenbruk av data	53

Figuroversikt

Figur 1 Er «Retningslinjer for tilgjengeliggjøring av offentlige data», utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet, brukt av virksomheten? (N = 36).....	19
Figur 2 Har virksomheten en strategi, retningslinjer eller lignende for å dele data med andre offentlige virksomheter? (N = 36).....	20
Figur 3 Bruker virksomheten Felles datakatalog? (N = 36).....	22
Figur 4 Er det tydelig hvilke data som det skal legges inn beskrivelse av i Felles datakatalog? (N = 36).....	23
Figur 5 Antall registrerte datasett per departementsområde.....	24
Figur 6 Antall datasett for de mest brukte temaer og emner registrert av statlige virksomheter og av kommuner/fylker.....	26
Figur 7 Omfang av deling (N = 36) og gjenbruk (N = 34) av data i virksomhetene i løpet av de siste 12 månedene.....	27
Figur 8 Gjenbruk av data fra andre offentlige virksomheter i saksbehandling eller oppgaveløsning. Statlige virksomheter.....	28
Figur 9 Hvilke barrierer for å dele data med andre virksomheter er opplevd? (N = 29).....	35
Figur 10 Deling av informasjon i Felles datakatalog og deling av data mellom virksomheter.....	47
Figur 11 Andel direktorater som har fått forespørsel om å dele data som ikke var tilrettelagt for deling (N = 42).....	48
Figur 12 I hvilken grad har virksomheten du jobber i, tydelige beskrivelser av hvilke data den har, og hva dataene representerer? (N =42).....	49
Figur 13 Hvilke veiledningstjenester fra Digitaliseringsdirektoratet direktoratene har benyttet seg av (N = 31).....	54

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 A-krimssamarbeidet.....	11
Faktaboks 2 Tilda.....	12
Faktaboks 3 Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data.....	19
Faktaboks 4 Felles datakatalog.....	21
Faktaboks 5 Eksempel på en livshendelse: «ny i Norge».....	32
Faktaboks 6 Tilskuddsordninger.....	33
Faktaboks 7 Personopplysningslovens bestemmelser om videre behandling av informasjon.....	37
Faktaboks 8 Opplysninger som kan deles via Tilda per mars 2023.....	40
Faktaboks 9 Tilda benytter fem prinsipper hentet fra Digitaliseringsrundskrivet og de overordnede arkitekturprinsippene til Digitaliseringsdirektoratet.....	46
Faktaboks 10 Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet.....	57
Faktaboks 11 Styringen av Tilda.....	58

Ordliste og forkortelser

A-krimssamarbeidet	For å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet har Arbeidstilsynet, Nav, Skatteetaten, tolletaten og politiet etablert a-krimssamarbeidet, et omfattende og systematisk tverretattlig samarbeid på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.
API	API står for Application Programming Interface, og er programkode som brukes for å utveksle data mellom to forskjellige systemer eller applikasjoner. API-katalogen inneholder en oversikt med beskrivelser av grensesnittene til data og standarder som virksomheter har gjort tilgjengelig. Tilgjengelige API-er er nødvendig for å oppnå effektiv utnyttelse av data og gir bedre kvalitet for tjenester.
Dataeier	Dataeier er den virksomheten som har det forretningsmessige ansvaret for datasett som tilgjengeliggjøres for deling. Virksomheten er ansvarlig for forvaltning av delte datasett, slik at de til enhver tid er oppdaterte og beskrevet med metadata. Virksomheten bør registrere informasjon, altså metadata, om datasett i Felles datakatalog slik at informasjonen gjør det mulig for andre virksomheter å finne datasett som de kan bruke. Når en annen virksomhet gjenbraker dataene, vil denne ha ansvaret for hvordan disse brukes og intern forvaltning i egen virksomhet.
Datasett	Datasett er en samling av data i form av for eksempel en tabell, liste eller en database som kan gjøres tilgjengelige som en nedlastbar fil og/eller nås via et API (et programmeringsgrensesnitt).
Felles økosystem	Felles økosystem utvikles gjennom samarbeid og samhandling i og med offentlig sektor. Aktørene i økosystemet er gjensidig avhengige av hverandre.
Gjenbruk av data	Forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst. Dette omtales gjerne som «kun én gang», og er en av regjeringens hovedprioriteringer i IT-politikken.
Grensesnitt	Grensesnitt er kontaktflaten mellom ulike enheter eller delsystemer som skal virke sammen og derfor må kunne kommunisere med hverandre
Informasjonsforvaltning	Informasjonsforvaltning betyr å sikre best mulig kvalitet, utnyttning og sikring av informasjon i en virksomhet ved å ha et helhetlig syn på aktiviteter, verktøy og andre tiltak. Informasjonen skal organiseres på en systematisk måte og henge sammen med arbeidsprosessene i virksomheten.
Integrasjon	Integrasjoner sørger for at ulike IT-systemer kan snakke sammen. Det gjør det mulig for virksomheter å ha automatiserte arbeidsprosesser og automatisert dataflyt.
KOSTRA	KOSTRA er en forkortelse for kommune–stat-rapportering. Gjennom KOSTRA sender alle norske kommuner og fylkeskommuner tall fra sine tjenesteområder til Statistisk sentralbyrå.
Metadata	Metadata er beskrivelser av data, det vil si informasjon som entydig definerer eller beskriver data. Strukturelle metadata beskriver strukturer i datasystemer som registre og lignende. Metadata er sentrale for å beskrive hvordan data

skal presenteres (grensesnitt), regler for hvordan feltene skal fylles ut (kontroller i grensesnittet), hvilke egenskaper feltene skal ha ved oversendelse og lagring (tall, tegn, bokstaver, lengde- og verdiavgrensninger osv.), samt krav til datasikkerhet (sensitive data). Det vil si alt som skal til for at mennesker og maskiner skal kunne forstå hvordan data skal behandles og forstås. Metadata er nøkkelen for å kunne gjenbruke data i ulike applikasjoner uavhengig av datasystem.

Protokoll

Protokoller er formater og framgangsmåter som kreves for å få datamaskiner til å kommunisere. Protokollen gir regler for dataformat, sending og mottak av data, timing, feilsjekking og datakomprimering. En protokoll kan implementeres både i programvare og maskinvare.

Sammenhengende tjenester

Sammenhengende tjenester er en tjenestekjede som framstår sammenhengende for brukeren.

Skate

Topplederorganet Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning) er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og kommunal- og distriktsministeren. Skate skal bidra til å samordne digitaliseringen i offentlig sektor for å gi gevinster for innbyggerne, næringslivet, frivillig sektor og offentlige virksomheter. Skate består av direktørene i elleve statlige virksomheter og tre topplederrepresentanter fra kommunesektoren.

Strukturerte data

Strukturerte data er typisk det man finner organisert i en database, liste eller tabell. Ustrukturerte data er alt mulig annet, som bilder, lydfiler, filmer, e-post, dokumenter og annen informasjon som ikke er organisert.

Åpne data

Åpne data er informasjon som er gjort tilgjengelig slik at den kan leses og tolkes av både maskiner og mennesker, og som alle kan få tilgang til, bruke og dele.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Et av Riksrevisjonens strategisk prioriterte områder er forbedring av offentlig sektor, inkludert digitalisering. Denne rapporten omhandler deling av data, som er en viktig forutsetning for digitalisering og bedre tjenester til innbyggerne. Vi har undersøkt i hvilken grad myndighetene legger til rette for deling og gjenbruk av data mellom offentlige virksomheter. I tillegg presenterer vi, i et vedlegg til rapporten, informasjon fra en pågående undersøkelse om bruken av kunstig intelligens i offentlig sektor.

Et av målene med den norske IT-politikken er å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet, offentlig sektor og samfunnet, og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling.¹ Produktivitetskommissjonen pekte i 2016 på at det vil være store samfunnsmessige gevinster ved å legge til rette for mer gjenbruk og utveksling av informasjon mellom offentlige virksomheter.²

I *Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025*, som er en oppfølging av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*, slås det fast at å dele mer data er en forutsetning for mer sammenhengende og skreddersydde tjenester til innbyggerne.³ I strategien vises det til at digitalisering i offentlig sektor handler om å gjøre hverdagen enklere for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, gjøre ressursbruken mer effektiv i offentlige virksomheter, og legge til rette for høyere produktivitet i samfunnet. Digitaliseringsstrategien beskriver også begrepet digital transformasjon, som innebærer bedre brukeropplevelser samt smartere og mer effektiv oppgaveløsning. For å få til dette vises det til at det kan være nødvendig med organisasjons- og ansvarsendringer, omgjøring av regelverk, og redesign av prosesser.

For at offentlig sektor skal lykkes med målet om å utvikle brukerrorettede, sammenhengende tjenester, dele mer data og bruke nasjonale fellesløsninger, trengs det effektivt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dersom data finnes hos en annen offentlig virksomhet, og/eller dersom andre offentlige virksomheter kan nyttiggjøre seg av dataene, skal dataene utveksles, forutsatt at det foreligger rettslig grunnlag og dataene utveksles på en måte som bevarer dataenes autentisitet og integritet.⁴ Når innsamlede data deles mellom offentlige virksomheter, trenger innbyggerne bare å gi den samme informasjonen én gang. Dette omtales som prinsippet «kun én gang».

Samtidig som det er ønskelig at mer data deles, må det tas hensyn til at det er et sterkt personvern som beskytter innbyggerne mot at opplysninger om dem spres. Personvern er en grunnleggende menneskerettighet,⁵ og det er avgjørende at personvernet respekteres og beskyttes i all behandling av personopplysninger. Offentlige myndigheter har tilgang til store mengder sensitive personopplysninger, og har ansvar for å sikre personvernet ved bruk av disse. Enkeltpersoner skal i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger og har rett til å ha innflytelse på hvordan opplysningene brukes og spres. Denne rettigheten ble ytterligere styrket ved innføringen av EUs personvernforordning fra 2018.

¹ St. meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*; Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*; Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*.

² NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*; NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

³ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor*.

⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Digitaliseringsrundskrivet H-5/21*.

⁵ EMK-artikkel 8; Grunnloven § 102.

1.2 Datadeling i Norge

Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse fra 2018 om digitalisering i statlige virksomheter at informasjon bare delvis ble gjenbrukt, og at gevinster av digitaliseringen i liten grad ble realisert. Undersøkelsen viste også at det var behov for sterkere styring på området.⁶

Undersøkelsen *IT i praksis* fra 2021 fra Rambøll viser en negativ utvikling i omfanget av deling av data mellom offentlige virksomheter. 26 prosent av virksomhetene oppgir i undersøkelsen at de sjelden eller aldri deler data med andre offentlige virksomheter. Dette er en negativ utvikling på seks prosentpoeng fra 2020. Noe av forklaringen på nedgangen kan være at spørreundersøkelsen omfattet en større andel respondenter fra kommunesektoren enn i 2020. Kommunene deler data i mindre grad enn statlige virksomheter.⁷ Ifølge en tilsvarende undersøkelse fra 2022 er det en tendens til noe mer deling av data enn tidligere.⁸ Digitaliseringsdirektoratet omtaler utfordringer med at statlige virksomheter og kommunene erfarer at det er krevende å lage gode, sammenhengende tjenester. Det skyldes høy grad av kompleksitet både juridisk, organisatorisk, semantisk og teknisk.⁹

Rapporten *Open Data Maturity* måler utviklingen i 35 europeiske land innenfor feltet åpne data. Rapporten måler modning med grunnlag i fire åpne data-mål: retningslinjer og strategier i hvert land, aktiviteter for å overvåke og måle gjenbruk av åpne data, vurdering av funksjoner og tjenester i nasjonale portaler og mekanismer som sikrer kvalitet på (meta)data. Gjennomsnittlig poengsum for åpen data-modenhet er på 89 prosent. Norge endte i 2022 på en 10. plass, opp fra 13. plass i 2021 med en poengsum på 89 prosent.¹⁰

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å undersøke i hvilken grad myndighetene legger til rette for deling og gjenbruk av data mellom offentlige virksomheter.

For å belyse dette har vi utarbeidet tre problemstillinger:

1. I hvilken grad deles og gjenbrukes data innad i offentlig sektor?
2. Hva er suksessfaktorer og barrierer for deling og gjenbruk av data innad i offentlig sektor?
3. I hvilken grad tilrettelegger Kommunal- og distriktsdepartementet og de øvrige departementene og underliggende virksomhetene for deling og gjenbruk av data innad i offentlig sektor?

1.4 Avgrensing

Undersøkelsen er avgrenset fra å se på hvordan det offentlige deler data med privat næringsliv. Vi vil undersøke deling og gjenbruk av data mellom offentlige virksomheter. Gjenbruk av data kan forekomme både hos statlige virksomheter og hos kommuner og fylkeskommuner.

I denne undersøkelsen betyr data informasjon som kan overføres elektronisk fra en offentlig virksomhet til en annen offentlig virksomhet slik at virksomheten kan bruke informasjonen i egne systemer.

Vi har ikke sett på etatenes interne digitaliseringsarbeid og arbeidet med digital sikkerhet.

⁶ Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2018.

⁷ Rambøll. (2022). *IT i praksis 2021*; Rambøll (2023) *IT i praksis 2022*.

⁸ Rambøll. (2023). *IT i praksis 2022*.

⁹ Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Årsrapport for 2022*.

¹⁰ European Commission data.europa.eu Digitaliseringsdirektoratet (2022) Open Data Maturity 2022..

I denne undersøkelsen bruker vi følgende definisjoner på deling og gjenbruk av data:

- deling av data: gjøre data fra egen virksomhet tilgjengelig for andre virksomheter i forvaltningen
- gjenbruk av data: bruke data fra andre virksomheter i forvaltningen i egen virksomhet

1.5 Organiseringen av området

Organiseringen av digitaliseringsområdet i Norge involverer flere departementer og etater. Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for å koordinere regjeringens IT-politikk og identifisere sektorovergrepene utfordringer. Digitaliseringsdirektoratet er underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet og har som oppgave å være regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av samfunnet. Som premissgiver og iverksetter skal direktoratet bidra til samordnet digitalisering og gi råd som fremmer digitalisering, herunder offentlig sektors arbeid med blant annet utvikling av sammenhengende tjenester, felles økosystem, deling av data og forebyggende informasjonssikkerhet.

De enkelte fagdepartementene har ansvar for arbeidet med digitalisering og datadeling innenfor egen sektor og skal varsle Kommunal- og distriktsdepartementet om aktuelle prosesser som iverksettes. Når et fagdepartement sender inn IT-relaterte budsjettforslag i regjeringens budsjettprosess, skal det sende en kopi til Kommunal- og distriktsdepartementet. Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer og prioriterer mottatte satsingsforslag, og gir en administrativ uttalelse til Finansdepartementet før regjeringens første budsjettkonferanse.¹¹

¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) *Digitaliseringsrundskrivet H-5/21*.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har belyst problemstillingene i undersøkelsen gjennom å gjøre dokumentanalyse, hente inn kvantitative data, gjennomføre en spørreundersøkelse og to caseundersøkelser og intervju relevante aktører. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden fra januar til juni 2023.

2.1 Dokumentanalyse

For å få informasjon om i hvilken grad det legges til rette for deling og gjenbruk av data i statlige virksomheter, har vi gjennomgått ulike styringsdokumenter. Vi har også gjennomgått aktuelle strategier, retningslinjer, rapporter, evalueringer og veiledere på området. Videre har vi gjennomgått ulike dokumenter som er relevante for caseundersøkelsene.

2.1.1 Gjennomgang av styringsdokumenter

For å belyse problemstilling 3 om tilrettelegging for deling og gjenbruk av data har vi gjennomgått aktuelle styringsdokumenter for et utvalg av etater.¹² Gjennomgangen viser hvilke styringssignaler etatene har mottatt fra departementene på området, og etatenes oppmerksomhet om og arbeid med deling og gjenbruk av data innad i det offentlige.

Utvalget av etater dekker alle sektorområder gjennom minst ett tildelingsbrev til en virksomhet per departement. Utvalget består av etater som vi forventet at har data som kan deles, eller at kan gjenbruke data fra andre. Vi har gjennomgått departementenes tildelingsbrev for 2022 og 2023 til de utvalgte etatene. For de etatene¹³ hvor deling og gjenbruk av data ble omtalt i tildelingsbrevene, undersøkte vi også årsrapportene for 2021 og 2022. Vi undersøkte også om det lå noen føringer i budsjettproposisjonene til tilhørende departement for periodene 2021–2022 og 2022–2023.

Gjennomgangen ble gjennomført som tekstsøk for å undersøke hvor mye oppmerksomhet deling og gjenbruk av data har. Følgende søkeord er benyttet i tekstsøk av tildelingsbrevene til etatene, årsrapportene fra etatene og departementenes budsjettproposisjoner.

- «deling av data»
- «dele data»
- «datadeling»
- «dele»
- «gjenbruk»
- «digital»
- «sammenhengende tjenester»
- «livshendelse»

2.2 Caseundersøkelser

For å belyse problemstilling 2 om suksessfaktorer og barrierer ved datadeling og -gjenbruk innad i det offentlige, har vi gjennomført to caseundersøkelser. Vi har valgt ut to tilfeller av samarbeid mellom flere etater der deling av data inngår: a-krimssamarbeidet og Tilda, som er en datadelingstjeneste for

¹² Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne- ungdoms-, og familiedirektoratet, Skatteetaten, Forsvaret, Direktoratet for e-helse, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Domstoladministrasjonen, Meteorologisk institutt, Sjøfartsdirektoratet, Miljødirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet, Arkivverket, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Landbruksdirektoratet, Brønnøysundregistrene, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Jernbanedirektoratet og Norec.

¹³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Barne- og familiedepartementet (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet), Finansdepartementet (Skatteetaten), Helse- og omsorgsdepartementet (Direktoratet for e-helse), Kommunal- og distriktsdepartementet (Digitaliseringsdirektoratet), Justis- og beredskapsdepartementet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap), Olje- og energidepartementet (Norges vassdrags- og energidirektorat), Kunnskapsdepartementet (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) og Nærings- og fiskeridepartementet (Brønnøysundregistrene).

tilsynsmyndigheter. Caseundersøkelsene er gjennomført ved hjelp av gjennomgang av sentrale dokumenter, intervjuer og skriftlige spørsmål til relevante aktører.

Et kriterium da vi valgte ut to samarbeid, var at data deles mellom de offentlige virksomhetene som inngår i samarbeidet. Vi ønsket at de to casene skulle ha erfaringer fra datadeling og dermed gi oss kunnskap om suksessfaktorer og barrierer ut fra hvilken type data de deler. Videre ønsket vi at ett av målene i casene er effektivisering og/eller bedre tjenester.

Faktaboks 1 A-krimssamarbeidet

For å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet har Arbeidstilsynet, Nav, Skatteetaten, tolletaten og politiet etablert et omfattende og systematisk tverretattlig samarbeid på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Ved utgangen av 2022 er det etablert åtte a-krimssentre: a-krimssenteret i Oslo, Tønsberg, Agder, Stavanger, Vestland, Trøndelag, Nordland og Alta. Det er også etablert fire lokale a-krimssamarbeid i de områdene som ikke dekkes av et a-krimssenter: Møre og Romsdal, Innlandet, Troms, og Romerike, Follo og Østfold.

Ifølge *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* er informasjonsdeling et av de viktigste premisene for å få til et effektivt tverretattlig samarbeid mellom kontrolletatene når det gjelder omfattende og systematisk samarbeid for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Gjennom tverretattlig samarbeid er målet at myndighetenes innsats blir mer effektiv og målrettet. I dette inngår arbeid med deling og gjenbruk av data mellom etatene.

I 2016 etablerte etatene et felles IT-system, akrim.no, for lagring og deling av informasjon knyttet til aktivitetene i a-krimssentrene. Hensikten er å legge til rette for arbeidet med datafangst og kunnskapsbygging fra felles kontrollinnsats.

Kilde: Regjeringens *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*¹⁴ og *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2022*¹⁵.

I caseundersøkelsen av a-krimssamarbeidet har vi intervjuet

- Økokrim, som er ansvarlig for politiets deltakelse i a-krimssamarbeidet, representert med Økokrims sentrale medarbeidere i a-krimssamarbeidet
- Skatteetaten, som er produkteier av a-krimsløsning, representert med sentrale medarbeidere i a-krimssamarbeidet og ekstern systemleverandør
- Arbeidstilsynet, representert med sentrale medarbeidere for a-krimssamarbeidet i avdeling for arbeidslivskriminalitet og seksjon for analyse
- Fellesløsningen for seriositetsinformasjon ved Brønnøysundregistrene, representert med ansvarlige for e-bevis og prosjektet *Deling av seriositetsinformasjon*

¹⁴ Departementene (2021) *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–)*.

¹⁵ Arbeidstilsynet (2023) *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet for 2022*.

Faktaboks 2 Tilda

Tilda er en datadelingstjeneste for alle tilsyn i Norge og utvalgte fagsystemleverandører som flere brann- og redningsvesen og elektrisitetstilsyn bruker. Tilda skal sørge for mer effektiv og koordinert tilsynsvirksomhet.

De som per våren 2023 benytter Tilda på fast basis, er Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, Fiskeridirektoratet, Justervesenet og statsforvalterne. I tillegg er Vestfold interkommunale brannvesen, Bjørnafjorden brannvesen, Kvinnherad brann og redning og 32 lokale el-tilsyn tilknyttet Tilda gjennom fagsystemet Cubit.¹⁶ Tilda er også koblet til statsforvalterens tilsynskalender.¹⁷

Intensjonen bak Tilda er at mer deling og bruk av data på tvers av tilsynsmyndighetene vil øke gevinstene både for tilsynsmyndigheten selv og for virksomhetene det føres tilsyn med.¹⁸

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet (u.å.) *Case: Tilsynsmyndighetene viser hvordan de deler data på tvers*. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

I forbindelse med caseundersøkelsen av Tilda har vi intervjuet tre av fem deltakende statlige virksomheter, i tillegg til prosjektets styringsgruppe:

- prosjektets styringsgruppe, med representanter fra Brønnøysundregistrene
- Arbeidstilsynet, representert med sentrale medarbeidere i arbeidet opp mot Tilda
- Fiskeridirektoratet, representert med seksjonsleder for seksjon analyse og risikovurdering
- statsforvalterne, representert med Statsforvalterens fellestjenester

Vi har også sendt skriftlige spørsmål til elleve etater som på daværende tidspunkt ikke benyttet Tilda på fast basis, men som hadde deltatt i prosjektets forarbeider. Formålet med spørsmålene var å få innsikt i hvorfor etatene ikke bruker Tilda, og hva som skal til for at de vil bruke Tilda i framtiden. Alle de elleve etatene svarte på spørsmålene.

2.3 Intervjuer

Vi har intervjuet følgende aktører ut over de som er intervjuet som en del av caseundersøkelsene:

- sekretariatet til Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning), et topplederorgan som består av direktørene i elleve statlige virksomheter og tre topplederrepresentanter fra kommunesektoren. Skate et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og kommunal- og distriktsministeren.
- KS
- Stavanger kommune ved seksjon for innovasjon og støttetjenester og IT-sjefen
- Datatilsynet
- Digitaliseringsdirektoratet
- Kommunal- og distriktsdepartementet

Intervjuet med sekretariatet til Skate belyser problemstilling 2 om barrierer og suksessfaktorer samt problemstilling 3 om tilrettelegging for deling av data og gjenbruk. Intervjuet med KS belyser også problemstilling 1 for kommunenes deling og gjenbruk av data. Stavanger kommune er intervjuet fordi KS og Digitaliseringsdirektoratet har beskrevet kommunen som dyktig til å dele data. Det er også den kommunen som har flest registreringer i Felles datakatalog. Stavanger utgjør derfor en god kilde til

¹⁶ Internside. (opprettet 2021). *Prosjekt Tilda – Deling av tilsynsdata*. Nettartikkel. [Hentet: 4. april 2023].

¹⁷ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Tilsynsmyndighetene koordineres ved hjelp av datadeling*. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

¹⁸ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Case: Tilsynsmyndighetene viser hvordan de deler data på tvers*. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

informasjon om erfaringer og suksesskriterier for datadeling. Datatilsynet har blitt intervjuet om blant annet barrierer ved deling av personopplysninger.

Aller intervjureferatene er verifisert.

2.4 Spørreundersøkelse

Formålet med spørreundersøkelsen var i hovedsak å belyse i hvilken grad data deles og gjenbrukes i offentlig sektor (problemstilling 1). Spørreundersøkelsen ga også innsikt i suksessfaktorer og barrierer (problemstilling 2) og intern styring og styring fra overordnet departement (problemstilling 3). Målgruppen var alle direktorater.

Spørreundersøkelsen er todelt:

- Del 1 var rettet til ledelsen, som har kjennskap til hvilke data virksomheten deler og har innhentet, og til hvordan virksomheten jobber strategisk med deling av data.
- Del 2 var rettet til den ansvarlige for informasjonsforvaltning i virksomheten og/eller dataeier for sentrale registre/kilder, eller systemeier for sentrale systemer som ivaretar oppdatering av sentrale registre/kilde.

Spørreundersøkelsen tar blant annet opp følgende temaer:

- deling av data med andre offentlige virksomheter
- data som virksomheten har
- bruken av Felles datakatalog
- retningslinjer og strategier for deling av data
- «orden i eget hus» som innebærer god informasjonsforvaltning og handler om å vite hvilke data virksomheten håndterer, hva de betyr, og hvordan de kan brukes¹⁹
- barrierer for deling og gjenbruk av data
- vurderinger av Digitaliseringsdirektoratets veiledning

2.4.1 Andel direktorater som har besvart undersøkelsen

Det ble sendt ut en forespørsel til samtlige direktorater om mulige respondenter til spørreundersøkelsen. Av 69 direktorater besvarte 47 henvendelsen. Spørreundersøkelsen ble deretter sendt til 47 direktorater, hvorpå henholdsvis 36 svarte på spørreundersøkelsen som gikk til ledere og 42 svarte på spørreundersøkelsen som til dem som var ansvarlige for informasjonsforvaltning. En frafallsanalyse avdekket ingen skjevheter som påvirker resultatene i stor grad.

2.5 Statistikk

For å belyse problemstilling 1 har vi innhentet statistikk fra Felles datakatalog. Vi har også brukt statistikk fra Statistikkbanken til SSB. Dette er tabellene vi har brukt:

- 12619 Deling av åpne data (Statlige virksomheter, fylkeskommuner, kommuner) 2019–2022
- 13236 Gjenbruk av data (Statlige virksomheter, fylkeskommuner, kommuner)

¹⁹ [Hva er orden i eget hus? | Digdir](#)

3 Revisjonskriterier

3.1 Rettslig grunnlag

Enhver plikter etter forvaltningsloven § 13 å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet har fått vite om noens personlige forhold. Paragraf 13 b nummer 5 åpner for at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag.

Forvaltningsloven²⁰ fikk i lov av 18. juni 2021 som trådte i kraft fra 1. juli 2021, en tilføyelse. Det ble da føyet til en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om at taushetsplikt etter samme lov § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet (forvaltningsloven § 13 g). Med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g er det gitt en ny forskrift²¹ om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av tverretattlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften), som trådte i kraft 20. juni 2022.

I forarbeidene²² til denne endringen i forvaltningsloven framkommer det at mange aktører anså taushetsplikten til å stå i veien for informasjonsdeling også i mange tilfeller der dagens regler åpner for slik deling. Det forklares ved at mange tolker reglene om taushetsplikt strengere og mer absolutte enn det er grunnlag for.

Forvaltningsorganers adgang til deling av taushetsbelagte personopplysninger begrenses av retten til privatliv etter *Grunnloven* § 102 og *den europeiske menneskerettskonvensjon* (EMK) artikkel 8. Delingsadgangen begrenses videre av reglene om behandling av personopplysninger i forordning (EU) 2016/679 (personvernforordningen), som gjelder som norsk lov, jf. lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 1. En «personopplysning» er enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar person. En identifiserbar fysisk person «er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, for eksempel et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsofflysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet» (jf. artikkel 4 nummer 1).

Dersom forvaltningen vil bruke personopplysninger til et annet formål enn det opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, må det nye formålet være forenlig med det opprinnelige formålet (jf. artikkel 5 nummer 1 bokstav b). Opplysningene kan kun deles med andre etater når dette er forenlig med de formålene som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for. I de tilfellene formålet med viderebehandlingen er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, er det adgang til viderebehandling i to tilfeller; når det foreligger et samtykke eller dersom det foreligger et lovgrunnlag som knytter seg til selve viderebehandlingen for uforenlige formål (jf. artikkel 6 nummer 4). Når det ikke finnes et grunnlag for å videre behandle personopplysningene, fordi formålet med viderebehandlingen er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, må opplysningene samles inn på nytt dersom de skal behandles for det nye formålet.

I hvilke tilfeller offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, er regulert i personopplysningsloven²³ § 12 a. Der står det at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for å forebygge,

²⁰ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

²¹ Fastsettelse av forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i det tverretattlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften). PRE-2022-06-17-1045

²² Prop.166 L (2020–2021) Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling).

²³ Lov om behandling av personopplysninger LOV-2018-06-15-38.

avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Dette kan skje med den begrensningen at ikke noe annet er bestemt i eller i medhold av lov og gir ikke adgang til utlevering av opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

3.2 Kommunal- og distriktsdepartementets ansvar

Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvar for den nasjonale IT-politikken, det vil blant annet si samordningsansvaret på området. Målet med IT-politikken er å påvirke utviklingen innen IT for å forenkle og effektivisere offentlig sektor, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling.

I Innst. 84 S (2016–2017) til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* stilte Transport- og kommunikasjonskomiteen seg positiv til økt bevissthet om gjenbruk av eksisterende løsninger og informasjon der meldingen viser til EUs «kun én gang»-prinsipp.

For å realisere en mer effektiv offentlig forvaltning som også oppleves som helhetlig for brukerne, registrerer komiteen at regjeringen gjennom Digital agenda peker på behovet for samordning og sektorovergrepene tiltak. Komiteen ser det også som viktig med sterkere styring og samordning der oppgaveutførelsen involverer flere virksomheter, forvaltningsnivåer eller sektorer. I meldingen trekkes Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar som koordinator for digitalisering av offentlig sektor fram. Denne samordningsrollen skal også innebære identifisering av sektorovergrepene utfordringer og initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak. Komiteen mener Norge trenger et sterkt mandat for en bred, samlet IT-politikk som samtidig ivaretar behovet for fleksibilitet og raske endringer.

Kommunal- og distriktsdepartementets forvalter IT-politikken i all hovedsak gjennom Digitaliseringsdirektoratet og Datatilsynet. Digitaliseringsdirektoratet skal være regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av samfunnet. Direktoratet har en rolle som både premissgiver og iverksetter, og er i tillegg en fellestjenesteleverandør og tilsynsmyndighet. Direktoratet samordner, gir råd og er pådriver for digitalisering. Direktoratet skal også sette i verk tiltak, prosjekter og handlingsplaner i tråd med vedtatt politikk. Som leverandør leverer direktoratet nye digitale fellesløsninger og forvalter, videreutvikler og utvider bruken av eksisterende løsninger.

Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kommunal- og distriktsdepartementet. Datatilsynet skal føre kontroll med at personvernregelverket etterleveres, og bidra til at opplysninger ikke brukes på en måte som krenker enkeltpersonene som opplysningene gjelder. Datatilsynet skal også holde seg orientert om hvordan behandlingen av personopplysninger utvikler seg nasjonalt og internasjonalt, samt følge med på farer for personvernet og gi råd om hvordan farene kan unngås eller begrenses.

I Prop. 1 S (2021–2022) Kommunal- og moderniseringsdepartementet framkommer de nasjonale ambisjonene for digitalisering av offentlig sektor. Regjeringen viderefører igangsatt arbeid med utviklingen av sammenhengende digitale tjenester for innbyggere og næringsliv innenfor syv utvalgte livshendelser. Regjeringen vil også videreutvikle samordnings- og premissgiverrollen til Digitaliseringsdirektoratet for å sikre koordinert og brukerrettet støtte til digitalisering av offentlige tjenester. Det digitale økosystemet for samhandling og deling av data mellom offentlige virksomheter, med fokus på robusthet, sikkerhet og bærekraftige finansieringsmodeller, vil bli videreutviklet.

3.3 Brukerrettet og effektiv forvaltning

Det går fram av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* at hensiktsmessig deling og gjenbruk av informasjon ikke er begrenset til det brukeren rapporterer inn, men også omfatter informasjon som forvaltningen selv produserer eller henter fra andre kilder. En av hovedmålsettingene i meldingen er at den offentlige forvaltningen skal være brukerrettet og effektiv.

Brukerne (innbyggere, offentlige og private virksomheter, samt frivillig sektor) og deres behov skal være det sentrale utgangspunktet for deling av informasjon. Offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr tjenestene. Forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om.

Meldingen sier også at offentlige digitaliseringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres profesjonelt og på en måte som reduserer kompleksitet og risiko, slik at gevinster realiseres. Markedet skal brukes når det er hensiktsmessig. Stat, kommune og ulike sektorer bør bruke fellesløsninger for å dekke like behov. Fellesløsninger skal brukes til å lage effektive og brukervennlige digitale tjenester for hele offentlig sektor. Det skal legges til rette for samvirke med europeiske løsninger uten at det går på bekostning av godt personvern og god informasjonssikkerhet. Forvaltningen skal normalt bruke digitale, nettbaserte tjenester til å kommunisere med innbyggere og næringsliv. Disse tjenestene skal være trygge, helhetlige, brukervennlige og universelt utformet.

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025 er en oppfølging av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Strategien definerer felles mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet fram mot 2025.

Digitaliseringsstrategien definerer følgende mål fram mot 2025:

- Offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte.
- Flere oppgaver løses digitalt og som sammenhengende tjenester.
- Alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor.
- Offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester.
- Kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling.
- Kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte.

For å oppnå disse målene og understøtte digital transformasjon, fokuserer strategien på følgende innsatsområder:

- Brukerne skal settes i sentrum gjennom utvikling av mer sammenhengende tjenester basert på viktige livshendelser.
- Offentlig sektor skal samhandle bedre om digitale tjenester og effektivisere ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, og systematisk uthenting av gevinster fra digitalisering.
- Data skal i større grad deles og gjenbrukes i offentlig sektor.
- Nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling, fellesløsninger og felles arkitekturer skal etableres i et helhetlig og overordnet styrt og koordinert økosystem.

De påleggene og anbefalingene som gjelder for digitalisering i offentlig sektor på overordnet nivå, blir sammenstilt i *Digitaliseringsrundskrivet* fra Kommunal- og distriktsdepartementet som vanligvis sendes ut årlig. Rundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer,

forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Det betyr at statlige foretak og selskaper, og kommuner og fylkeskommuner faller utenfor rundskrivets virkeområde.

I *Digitaliseringsrundskrivet* H-5/21 av 11. januar 2022 går det fram at digitalisering handler om å bruke teknologi til å tilby bedre tjenester og å tilby digitale tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. I rundskrivet står det at gjenbruk av data bidrar til raskere og enklere saksgang både for brukerne og for de offentlige virksomhetene. Offentlige virksomheter skal ikke spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Dette omtales gjerne som "kun én gang", og er et langsiktig mål og en av hovedprioriteringene i IKT-politikken. Finnes data hos en annen virksomhet, skal data hentes derfra, forutsatt at det foreligger rettslig grunnlag.

Rundskrivet sier videre at virksomheter som deler ansvarsområder, bør samarbeide for å gi brukerne et hensiktsmessig og helhetlig tilbud som er uavhengig av hvordan forvaltningen er organisert. En forutsetning for å få dette til er at den enkelte virksomhet har tilstrekkelig oversikt over hvilke data den håndterer.

Dataene skal utveksles på en måte som bevarer dataenes autenticitet og integritet. Virksomhetene skal prioritere å utveksle data som andre offentlige virksomheter har krav på. Virksomheter som registrerer/synliggjør datasett, må klargjøre forutsetningene for å dele datasettet med andre virksomheter.

Virksomhetene skal registrere informasjon om datasett i Felles datakatalog (data.norge.no). Dette skal som et minimum gjøres når virksomheten endrer eller etablerer tjenester, for eksempel ved å etablere nye eller oppgradere eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester.

I Prop. 1 S (2021–2022) Nærings- og fiskeridepartementet ble det opplyst om en ny infrastruktur og et samarbeid for å dele data mellom tilsyn. Tilda ble lansert 27. august 2021. Løsningen driftes og forvaltes av Brønnøysundregistrene. Tjenesten skal gi tilsynsmyndigheter muligheter for å dele data og samhandle på tvers.

3.4 Krav til styring

Stortinget stiller krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring gjennom *bevilgningsreglementet*.²⁴ Kravene er videreført og konkretisert i *reglementet for økonomistyring i staten og bestemmelsene om økonomistyring i staten* (økonomireglementet).²⁵

Ifølge økonomireglementet § 4 skal alle virksomheter fastsette mål og resultatkrav samt sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten følger gjeldende lover og regler. Virksomheter er statlige forvaltningsorganer, inkludert departementer. Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter.

I henhold til økonomireglementet § 7 skal ansvarlige departementer fastsette mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Departementet har videre et overordnet ansvar for at det har en hensiktsmessig styringsdialog med virksomheten, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte innenfor sitt ansvarsområde, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9.

²⁴ Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005).

²⁵ Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021.

4 Deling og gjenbruk av data innad i det offentlige

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025 har som mål at offentlig sektor utnytter potensialet i deling og gjenbruk av data til å lage brukervennlige tjenester. Kommunale og statlige virksomheter skal bygge tjenestene sine med grunnlag i et felles digitalt økosystem for samhandling. Dette økosystemet skal bestå av mer deling og gjenbruk av data i offentlig sektor.²⁶

I dette kapitlet belyser vi deling og gjenbruk av data innenfor offentlig sektor med utgangspunkt i *Digitaliseringsrundskrivnet og Retningslinjene for tilgjengeliggjøring av offentlige data*, ved å se på hvordan de ulike virksomhetene benytter Felles datakatalog. Vi gir også en oversikt over hvordan datadeling skjer i ulike sektorer, og om det er gitt styringssignaler fra departementene om deling og gjenbruk av data til virksomheter. Til slutt oppsummerer vi statusen for de syv livshendelsene, som er et sentralt tiltak for bedre og mer effektive tjenester gjennom blant annet mer datadeling.

Undersøkelsen viser at data deles og gjenbrukes innad i det offentlige, men at omfanget varierer mellom sektorer og virksomheter. Videre viser undersøkelsen at Felles datakatalog brukes i mindre grad enn intensjonen i *Digitaliseringsrundskrivnet*, og at det er uklart i noen av etatene hvilke data som skal beskrives i datakatalogen. Undersøkelsen viser også at *Retningslinjene for tilgjengeliggjøring av offentlige data* brukes av 60 prosent av respondentene i vår spørreundersøkelse.

4.1 Om retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data

Deling og gjenbruk av data skal bidra til en mer brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning som er et av hovedmålene i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. En forutsetning for økt grad av deling og gjenbruk av data er at den enkelte virksomhet har tilstrekkelig oversikt over hvilke data den håndterer, og at dette er dokumentert på en måte som andre virksomheter kan nyttiggjøre seg av.

I 2012 ble *retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* utgitt av daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Retningslinjene ble oppdatert 27. januar 2017²⁷ av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og forvaltes i dag av Kommunal- og distriktsdepartementet.

²⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor*.

²⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017). *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*.

Faktaboks 3 Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data

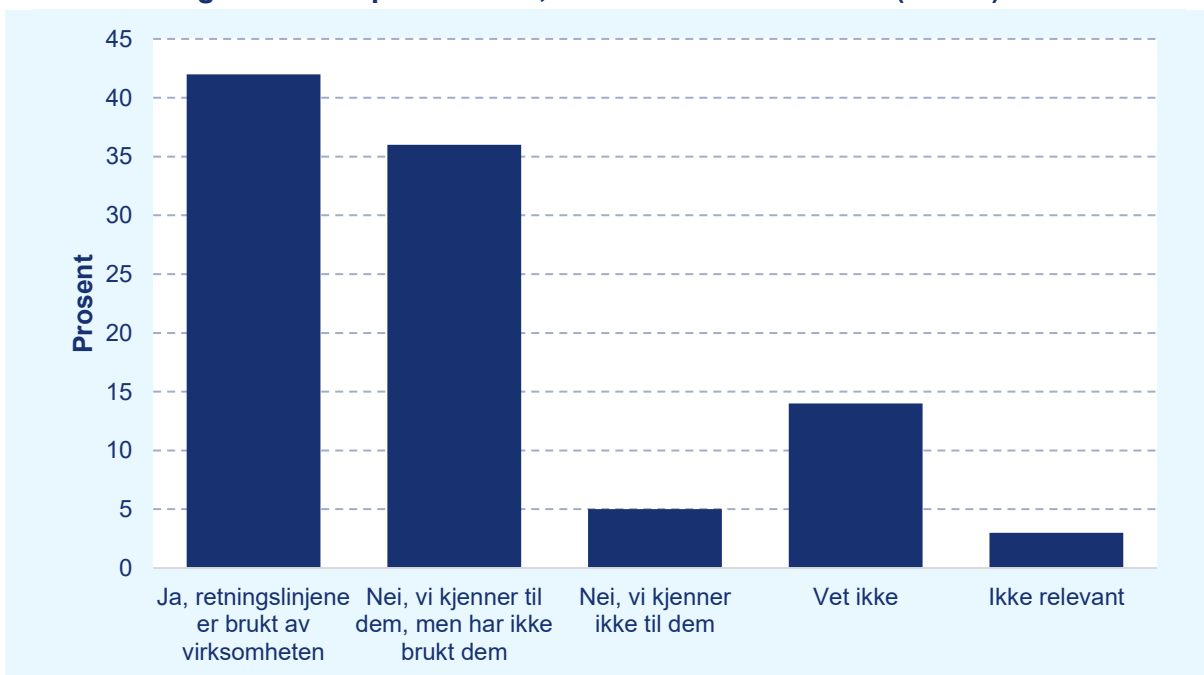
Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data angir hva dataeier må tenke på *etter* at det er besluttet at et datasett kan gjøres åpent tilgjengelige. Retningslinjene inneholder 15 anbefalinger til hvordan offentlige data bør deles for at det skal være mulig for brukere å realisere verdien av dem.

1. Bruk åpne standardlisenser.
2. Tilby data gratis.
3. Tilby data uten brukerregistrering.
4. Dokumenter datasettene.
5. Tilby informasjon om datakvalitet.
6. Tilby oppdaterte data.
7. Gjør data synlige.
8. Bruk maskinlesbare og standardiserte formater.
9. Tilby data gjennom et programmeringsgrensesnitt (API-er).
10. Tilby komplett nedlasting.
11. Bruk faste adresser og unike identifikatorer.
12. Publiser en oversikt over virksomhetens data.
13. Tilpass data til brukernes behov.
14. Oppmuntre til bruk.
15. Legg til rette for tilbakemeldinger.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017). *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*.

For at retningslinjene fra departementet skal være et nyttig verktøy i arbeidet med datadeling, må de tas i bruk i offentlige virksomheter. Figur 1 viser hvordan virksomhetene har svart på spørsmålet om bruk av retningslinjene.

Figur 1 Er «Retningslinjer for tilgjengeliggjøring av offentlige data», utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet, brukt av virksomheten? (N = 36)

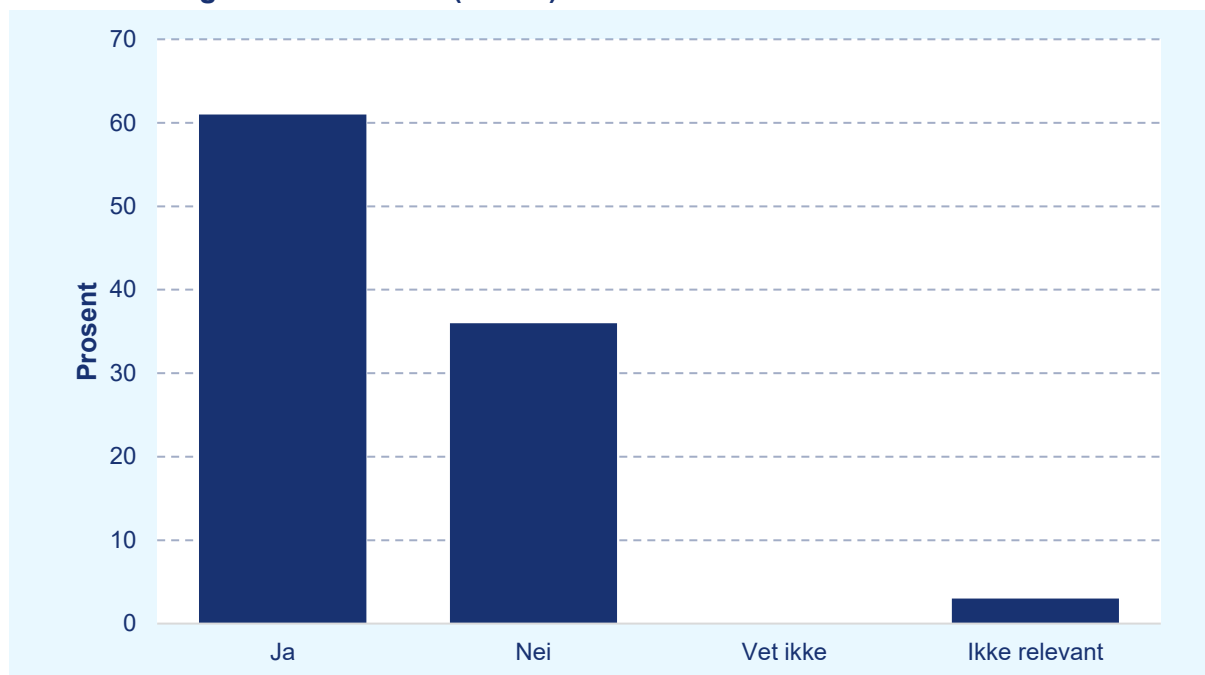


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater – svar fra ledelsen.

Som det framkommer av figur 1 opplyser 42 prosent av virksomhetene at de bruker disse retningslinjene. Det er 36 prosent av virksomhetene som svarer at de kjenner til retningslinjene, men at de er ikke tatt i bruk. Videre svarer 14 prosent at de ikke vet om de er tatt i bruk og 5 prosent kjenner ikke til dem.

Arbeidet med å tilrettelegge for deling av data i den enkelte virksomheten krever oppmerksomhet i hele organisasjonen. Figur 2 viser om virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen vår, har en strategi, retningslinjer eller lignende for å dele data med andre offentlige virksomheter.

Figur 2 Har virksomheten en strategi, retningslinjer eller lignende for å dele data med andre offentlige virksomheter? (N = 36)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater – svar fra ledelsen.

Figur 2 viser at 36 prosent av virksomhetene ikke har egne strategier eller retningslinjer for deling av data med andre offentlige virksomheter, mens 61 prosent opplyser at dette finnes i virksomheten.

4.2 Bruk av Felles datakatalog

Brønnøysundregistrene og Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) lanserte Felles datakatalog første gang på NOKIOS-konferansen i 2017. I mai 2020 ble Felles datakatalog og data.norge.no slått sammen.²⁸ Data.norge.no hadde da eksistert i ti år og vært brukt kun til åpne, offentlige data. Virksomhetene som hadde brukt denne løsningen, fikk tilgang til mer funksjonalitet i den nye sammenslåtte løsningen. Målet med omleggingen var å bidra til et felles økosystem rundt deling og gjenbruk av data som offentlig sektor forvalter, enten dette er åpne eller lukkede data. Felles datakatalog består av fire typer datakataloger og inneholder registreringer fra både private og offentlig virksomheter.

Felles datakatalog er publisert på data.norge.no, og driftes av Digitaliseringsdirektoratet. Datakatalogen skal gi oversikt over alle beskrivelser av datasett, begreper, API-er og informasjonsmodeller norske virksomheter besitter, som de kan dele med andre (se forklaring i faktaboks 4). Når en virksomhet registrerer informasjon i Felles datakatalog, blir den tilgjengelig for

²⁸ Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Vi slår saman data.norge.no og Felles datakatalog*. Nettartikkel. [Hentet: 24. mai 2023].

andre virksomheter som da kan identifisere data som de kan gjenbruke. I Felles datakatalog inngår beskrivelse av hvilket tilgangsnivå data har, med følgende kategorier "åpne data", "allmenn tilgang", "betinget tilgang" og "ikke-allmenn tilgang".

Faktaboks 4 Felles datakatalog

Felles datakatalog er publisert på data.norge.no, som er et offentlig nettsted som gir oversikt over de følgende katalogene:

- Datasettkatalogen gir en oversikt over hva slags datasett som finnes hos virksomhetene som publiserer data.
- API-katalogen, der API står for *Application Programming Interface*, er programkode som brukes for å utveksle data mellom to forskjellige systemer eller applikasjoner. API-katalogen inneholder en oversikt med beskrivelser av grensesnittene til data og standarder som virksomheter har gjort tilgjengelig. Tilgjengelige API-er er nødvendig for å utnytte data effektivt og forbedre kvaliteten i tjenestene.
- Begrepskatalogen har som formål å gjøre dataene mer forståelige, med beskrivelser slik at en unngår misforståelser og feilaktig bruk av data. Alle begreper som er publisert i begrepskatalogen, har en tilhørende definisjon som forklarer hva begrepet betyr.
- Informasjonsmodellkatalogen skal gi oversikt over alle informasjonsmodeller som er publisert, samt hvilke datatjenester (API) som tilhører modellen. Formålet med informasjonsmodellkatalogen er å legge til rette for effektiv bruk av data. Informasjonsmodeller beskriver informasjonen en virksomhet behøver å produsere eller motta for å utføre en tjeneste.

Kilde: Felles datakatalog.(u.å.). *Om datasettkatalogen. Nettartikkel. [Hentet: 26. mars 2023].*

I tråd med *Digitaliseringsrundskrivet* skal statlige virksomheter²⁹ registrere beskrivelser av datasett i Felles datakatalog. Dette skal som et minimum gjøres når virksomheten endrer eller etablerer tjenester, for eksempel ved å etablere nye eller oppgradere eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester.³⁰ *Retningslinjene ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* anbefaler også at beskrivelser av datasett er tilgjengelige på data.norge.no. Retningslinjene sier at virksomhetene bør dokumentere datasettene slik at det blir enkelt for både mennesker og maskiner å bruke dem. Digitaliseringsdirektoratet uttaler i intervju at de anser retningslinjer og rundskriv som styringssignaler, men opplever at virksomhetene i varierende grad følger opp føringene om deling av data i Digitaliseringsrundskrivet. For å bedre denne situasjonen kan det ifølge direktoratet være en mulighet at krav om å legge inn beskrivelser i Felles datakatalog framkommer i de forskjellige departementenes tildelingsbrev.

Beskrivelsen av datasett i Felles datakatalog inneholder blant annet angivelse av tilgangsnivå. Her kan en angi om datasettet inneholder offentlig åpne data, eller om det er krav som må være oppfylt for å få tilgang til dataene. Ifølge Digitaliseringsdirektoratets rapportering *Rikets digitale tilstand 2023* har 64 statlige virksomheter datasett i datakatalogen. Direktoratet anslår at dette er om lag en firedel av de virksomhetene som er omfattet av Digitaliseringsrundskrivets krav.³¹ Statlige virksomheter følger dermed i liten grad opp krav og anbefalinger for registrering. Kommuner og fylkeskommuner er ikke omfattet av Digitaliseringsrundskrivet, men kan publisere sine datasettbeskrivelser i Felles datakatalog om de ønsker, fortrinnsvis ved å legge til rette for å høste data fra virksomhetenes egne kataloger.

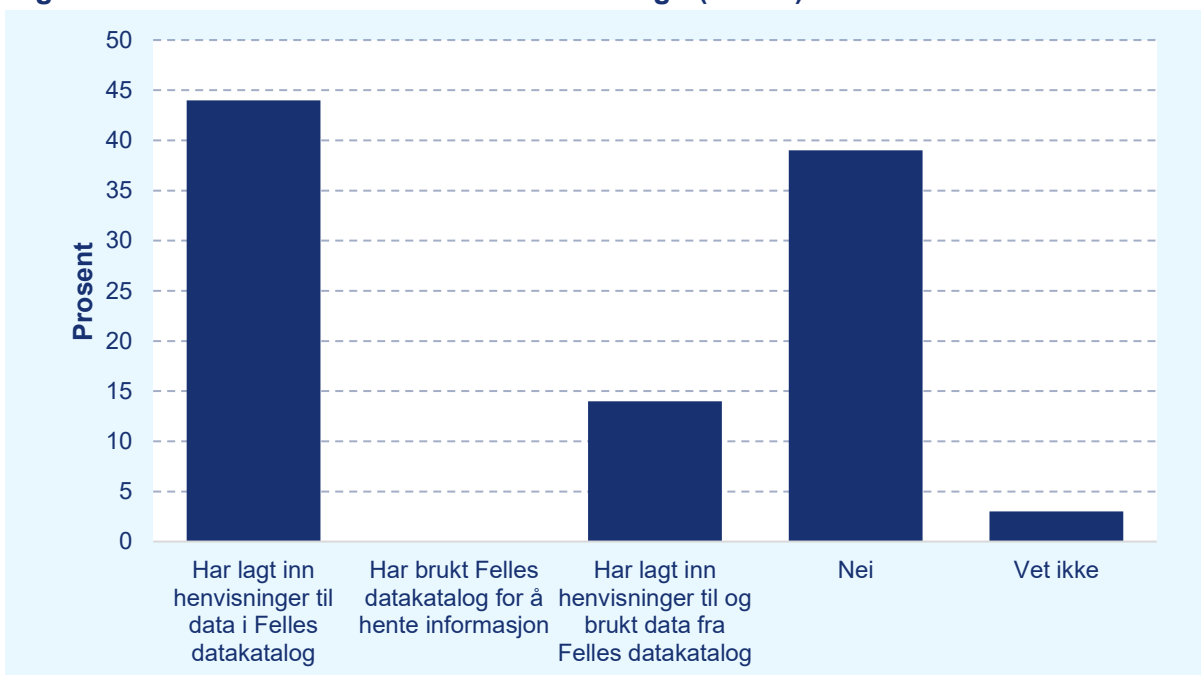
Figur 3 viser hvordan Felles datakatalog benyttes i de 36 virksomhetene som svarte på dette spørsmålet i spørreundersøkelsen vår.

²⁹ Dette gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter

³⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Digitaliseringsrundskrivet H-5/21*.

³¹ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Mål 4. Nettartikkel. [Hentet: 2. april 2023].*

Figur 3 Bruker virksomheten Felles datakatalog? (N = 36)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater – svar fra ledelsen.

Som det kommer fram av figur 3, svarer 39 prosent av virksomhetene at de ikke benytter Felles datakatalog, og 3 prosent svarer at de ikke vet om katalogen er benyttet. Av dem som benytter Felles datakatalog, har 44 prosent kun lagt inn beskrivelser av data, mens 14 prosent har både lagt inn og brukt informasjon fra katalogen. Figuren viser at ingen virksomhet har brukt Felles datakatalog for å hente informasjon om data uten at virksomheten selv har registrert noe i katalogen.

Virksomhetene oppgir at de deler data med andre offentlige virksomheter til en rekke ulike formål. Deling av personopplysninger er det som nevnes av de fleste, for eksempel inntekt, bosituasjon og helsesituasjon, inntekts- og skatteopplysninger og valgdata. I tillegg kommer data til miljømessige og geografiske formål, for eksempel kartdata og data om utslipp. Det deles også data om offentlige tilskudd.³²

Det framgår også av svarene fra spørreundersøkelsen at 50 prosent av virksomhetene har delt data utover det som er registrert i Felles datakatalog, i løpet av de siste tre årene.

Utviklingen i det totale antallet registrerte datasett i Felles datakatalog de siste tre årene viser at antallet nye registreringer har flatet ut. I løpet av de siste to årene er det registrert 152 nye datasett. Dette er en nedgang fra 2020 da virksomhetene registrerte 334 nye datasett. Denne utflatingen gjelder også de andre tre registreringstypene (beskrevet i faktaboks 4) som inngår i Felles datakatalog.

Kommunal- og distriktsdepartementet uttaler i intervju at de tror denne utviklingen kan ha sammenheng med at mange av beskrivelsene som har vært lagt ut, er av data som det er lite ressurskrevende å tilgjengeliggjøre. En av de sentrale faktorene i arbeidet med å legge ut informasjon om data er ressursutfordringen.

Digitaliseringsdirektoratet uttaler i intervju at de antar at det er flere årsaker til den manglende bruken av Felles datakatalog. Det skyldes blant annet virksomhetenes manglende motivasjon, risikoaversjon

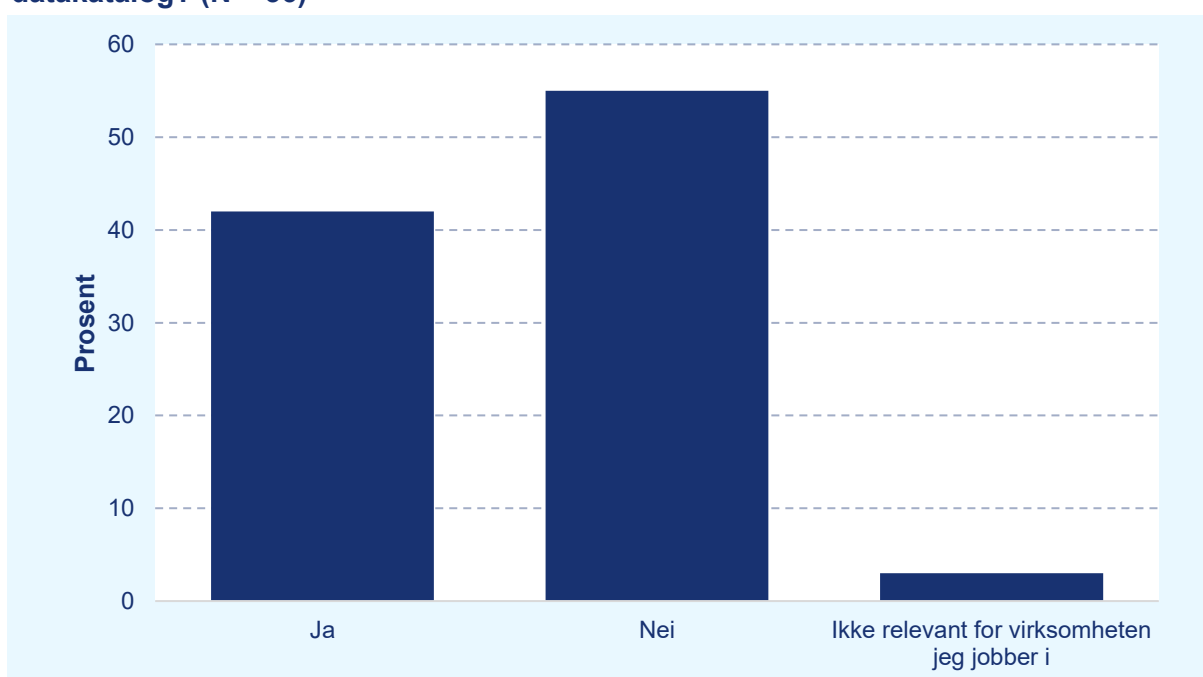
³² Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

fra virksomhetene, et regelverk som er komplekst, og at viktigheten av å dele data ikke er så tydelig for virksomhetene.

Kommunal- og distriktsdepartementet mener at arbeidet med sammenhengende tjenester er en driver for å tilgjengeliggjøre flere datasett for gjenbruk. Arbeidet med livshendelsene gir ett konkret case for deling av bestemte datasett, noe som kan være enklere for etatene å forholde seg til enn generelle påbud om å dele mer data. Sammenhengende tjenester er en tjenestekjede som oppleves helhetlig for brukerne, uavhengig av hvilke virksomheter som tilbyr dem. Livshendelsene som er viktige endringer i en innbyggers liv, og som utløser behov for sammenhengendetjenester, er nærmere omtalt i kapittel 4.5.

På spørsmål om virksomheten eier datasett som det er aktuelt å beskrive i Felles datakatalog svarer 47 prosent at deres virksomhet har slike data. Figur 4 viser om det er tydelig for virksomhetene hvilke data som skal beskrives i Felles datakatalog.

Figur 4 Er det tydelig hvilke data som det skal legges inn beskrivelse av i Felles datakatalog? (N = 36)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater– svar fra ledelsen.

Som illustrert i figur 4 svarer 55 prosent at det ikke er tydelig for dem hvilke data som det skal legges inn beskrivelse av i Felles datakatalog.

Av virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen, svarer 38 prosent at grunnen til at de ikke legger inn informasjon i Felles datakatalog, er at dataene inneholder sensitive opplysninger. Ingen svarer at det er for tidkrevende, eller at det er teknologiske utfordringer med å tilrettelegge dataene for deling. Flertallet av virksomhetene, 63 prosent, oppgir «annet» som begrunnelse for at virksomheten ikke har lagt inn informasjon om datasett i Felles datakatalog. Av de fem som utdyper svarene sine skriftlig, oppgir fire at dataene ikke vurderes som relevante å dele, og at de derfor ikke har lagt inn beskrivelser av dem.³³

³³ Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

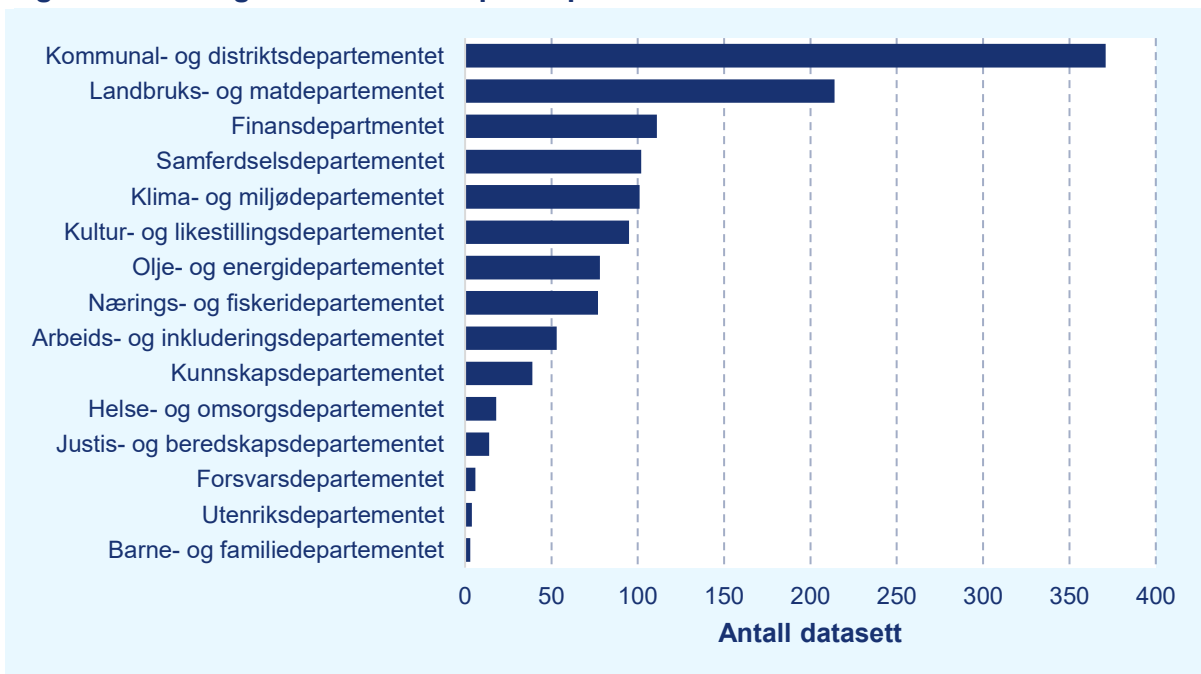
Av de 22 prosentene av virksomhetene i vår spørreundersøkelse som svarer at de planlegger å legge inn beskrivelser av data i datakatalogen, utdyper åtte av virksomhetene svarene sine. De oppgir at beskrivelsene eksempelvis gjelder kontrolldata med formål om å bidra til mer offentlighet, energistatistikk, for eksempel om nettleie og energibruk og registre over reelle rettighetshavere, med formål å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering.³⁴ Noen kommenterte også at de jobber med informasjonsforvaltning internt og senere vil kunne legge inn informasjonen i Felles datakatalog. 47 prosent av virksomhetene planlegger ikke å legge inn beskrivelser av flere datasett, mens 31 prosent svarer at de ikke vet om det finnes planer for dette.

For at Felles datakatalog skal være et godt verktøy for å identifisere data som kan gjenbrukes, er det vesentlig at beskrivelsene som legges inn i katalogen, er av god kvalitet. I september 2020 ble det publisert informasjon om muligheten til å vurdere kvaliteten på beskrivelsene, det vil si metadataene som er knyttet opp til det enkelte datasettet.³⁵ Dette er kun mulig for datasettbeskrivelser og ikke de andre katalogene, og er ment som et hjelpeverktøy til dataeiere slik at de kan vurdere metadata opp mot ulike indikatorer. Utrekning av metadatakvalitet baserer seg på en rekke kriterier som er delt inn i ulike kategorier i henhold til FAIR-prinsippene³⁶, og man har også sett til European Data Portal³⁷ for å vurdere metadatakvalitet. Av virksomhetene som i vår spørreundersøkelse svarer at de har benyttet datakatalogen, er det 60 prosent som vurderer at kvaliteten på beskrivelsen er svært god eller god.

4.2.1 Bruk av Felles datakatalog etter sektor og tema

Statistikk fra Felles datakatalog viser at 64 statlige virksomheter har registrert beskrivelser av datasett i katalogen. Antall registrerte datasett varierer sterkt mellom ulike virksomheter og departementer. Figur 5 viser en oversikt over antallet registrerte datasett fordelt på departementsområdet som virksomheten tilhører.

Figur 5 Antall registrerte datasett per departementsområde



Kilde: Felles datakatalog. (2023). *Rapporter* per 14. april 2023. Nettartikkel. [Hentet: 14. april 2023].

Figur 5 viser at det er fem departementsområder som har over 100 av beskrivelse av datasett. To av disse skiller seg ut: Kommunal- og distriktsdepartementet har 371 registreringer, mens Landbruks-

³⁴ Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

³⁵ Felles datakatalog. (2021). *Vurdering av metadatakvalitet*. Nettartikkel. [Hentet: 20. april 2023].

³⁶ Go Fair. (2016). *FAIR Principles*. Nettartikkel. [Hentet: 23. april 2023].

³⁷ European Commission. (u.å.). *Metadata Quality Dashboard*. Nettartikkel. [Hentet: 23. april 2023].

og matdepartementet har 214. Registreringene er gjort av virksomheter underlagt det enkelte departementsområde.

Når det gjelder virksomheter, er Statens kartverk den enkeltvirksomheten som har registrert flest datasett med 282, før Landbruksdirektoratet med 111 registrerte datasett.

Fordelingen av de fire typene datakataloger i Felles datakatalog som er omtalt i faktaboks 4, vises i tabell 1. Registreringene er fra både private og offentlige virksomheter.

Tabell 1 Antall registreringer i Felles datakatalog per type, fordelt på stat, kommune/fylke og private/andre

Type datakatalog	Totalt	Stat	Kommune/fylke	Private/andre*
Datasettkatalogen	1 666	1 287	288	91
API katalogen	194	86	7	101
Begrepskatalogen	5 734	5 531	185	18
Informasjonsmodellkatalogen	176	58	0	118

Kilde: Felles datakatalog. (2023). *Rapporter* per 14. april 2023. Nettartikkel. [Hentet: 14. april 2023].

* Gruppen inneholder også statlige og kommunale selskap og foretak.

Tabell 1 viser at hovedvekten av registreringene av datasett (beskrivelser av datasett som er tilgjengelige for andre) og begreper (beskrivelser for å gjøre dataene mer forståelige) er gjort av statlige virksomheter. De fleste av de registrerte API-ene (programkode som brukes for å utveksle data mellom to forskjellige systemer eller applikasjoner) og informasjonsmodellene (beskrivelse av informasjonen en virksomhet behøver for å produsere eller motta for å utføre en tjeneste) er fra private, i hovedsak knyttet til sparebankene, med ett API-grensesnitt per sparebank. Disse inngår ikke i denne undersøkelsen.

Tabell 1 viser at det er registrert totalt 194 API-grensesnitt i Felles datakatalog. Av disse kommer totalt 93 fra offentlig sektor. Antallet registreringer for statlig sektor hadde en svak, men jevn utvikling fra januar 2020 til juni 2022, men har deretter flatet ut. Departementene som har et totalantall registreringer over 10, er Finansdepartementet med 30, Helse- og omsorgsdepartementet med 20 og Kommunal- og distriktsdepartementet med 15.

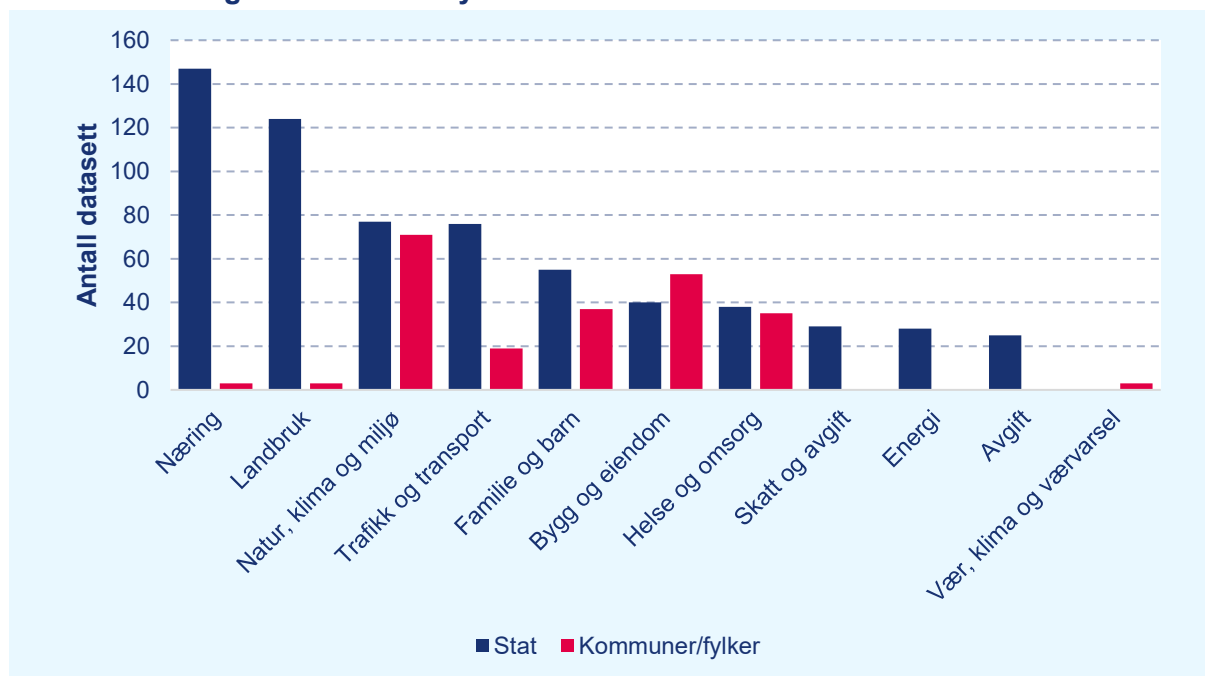
Når det gjelder antallet registrerte begreper i Felles datakatalog, har offentlig sektor registrert 5 716 begreper. De største bidragsyterne til begrepsregistreringene er virksomheter underlagt Finansdepartementet med 3 813, Arbeids- og inkluderingsdepartementet med 825 og Nærings- og fiskeridepartementet med 494 registreringer. Skatteetaten har 3 772, Nav 807 og Registerenheten i Brønnøysund 485 registreringer, og disse står for nærmere 90 prosent av alle registrerte begreper i Felles datakatalog. Også på dette området har utviklingen flatet noe ut etter sommeren 2022.

I Felles datakatalog er det registrert totalt 176 informasjonsmodeller, hvorav 58 er statlige. Skatteetaten har 25 og Digitaliseringsdirektoratet har 19 registrerte informasjonsmodeller og står for over 75 prosent (44 av totalt 58) av registreringene. Hovedvekten av registreringene (43) i statlig sektor er gjort fra 2022.

Av de totalt 1 666 registrerte datasettene i Felles datakatalog er 1 287 datasett fra statlige virksomheter. Kommunene har registrert 281 datasett og fylkene 7. Alle datasett som registreres,

knyttes til tema/emne og figur 6 viser antall registrerte datasett for de mest brukte temaer/emner fra statlige virksomheter og kommuner/fylker.

Figur 6 Antall datasett for de mest brukte temaer og emner registrert av statlige virksomheter og av kommuner/fylker



Kilde: Felles datakatalog. (2023). *Rapporter* per 14. april 2023. Nettartikkel. [Hentet: 14. april 2023].

Figur 6 gir en samlet oversikt alle registreringene fra stat og kommuner/fylker. Det er tre temaer som skiller seg ut med over 120 datasett hver: *Nærings*, *Landbruk* og *Natur, klima og miljø*.

SSB utarbeider jevnlig statistikk som kartlegger offentlig sektors digitaliseringsarbeid og bruk av IT. Blant temaene statistikken dekker, er deling og bruk av data. Datakilden er et elektronisk spørreskjema som rapporteres via Altinn for statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner til undersøkelsen *Digitalisering og IKT i offentlig sektor*. I undersøkelsen fra SSB³⁸ er det en negativ utvikling fra 2020 for statlige virksomheter som deler åpne data i tråd med regjeringens *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*. I SSBs undersøkelse fikk respondentene følgende spørsmål: «Deler kommunen/virksomheten åpne data i tråd med regjeringens Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data?» I 2020 svarte 70 prosent «ja» eller «delvis» på dette spørsmålet, mens i årene 2021 og 2022 var det ca. 60 prosent som svarte det samme. *Digitaliseringsrundskrivnet* har krav om, og *Retningslinjene ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* anbefaler, at virksomhetene registrerer beskrivelser av datasett i Felles datakatalog. Vi har ingen informasjon om i hvilken grad delte data som det henvises til i undersøkelsen fra SSB, er registrert i Felles datakatalog, da denne informasjonen ikke inngår i SSBs undersøkelse.

KS opplyser at kommunene jevnt over bruker Felles datakatalog i liten grad, men at kommunene deler data utover det som ligger i datakatalogen. KS viser til at det er flere eksempler på pilotforsøk for deling av data i kommunene, og at resultatene presenteres i datakatalogen dersom kommunene lykkes. KS erfarer at dersom kommunene ikke selv ser nytten av å ta i bruk Felles datakatalog, blir ikke dette prioritert av kommunene.

³⁸ Statistisk sentralbyrå. (2022). *Digitalisering og IKT i offentlig sektor*. Tabell 12619: *Deling av åpne data (Statlige virksomheter, fylkeskommuner, kommuner) 2019–2022*. Nettartikkel. [Hentet: 14. april 2023].

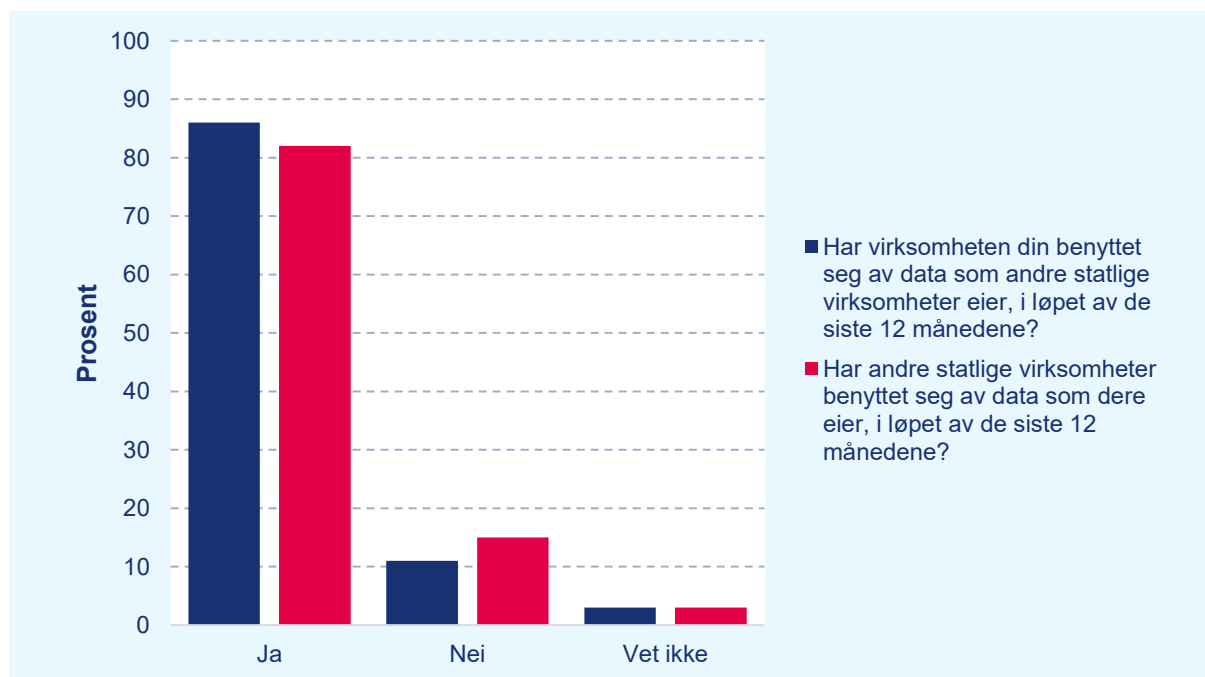
Stavanger kommune er et eksempel på en kommune som legger ut beskrivelser av sine åpne data i Felles datakatalog, men også gjennom sin egen portal (opencom.no). Kommunen viser til at en ikke får den ønskede effekten av datadeling når det er få kommuner som deler beskrivelser av data i Felles datakatalog. Dersom det ikke er registrert informasjon om data fra flere kommuner enn Stavanger kommune, får den informasjonen som legges ut, mindre verdi. Kommunen oppgir at det ikke er noen direkte gevinster ved å dele dataene, og at dette kan være en barriere for å prioritere og bruke ressurser på å dele dataene.

Digitaliseringsdirektoratet ser en avtagende økning i utvikling av antall datasett registrert i Felles datakatalog og ønsker en sterkere utvikling, jf. også føringer i Digitaliseringsrundskrivet. Digitaliseringsdirektoratet opplyser at samarbeid og kommunikasjon med KS er viktig framover for at flere kommuner skal dele data.

4.3 Gjenbruk av data i det offentlige

Omfanget av deling og gjenbruk av data i virksomhetene som svarte på spørreundersøkelsen vår, er illustrert i figur 7.

Figur 7 Omfang av deling (N = 36) og gjenbruk (N = 34) av data i virksomhetene i løpet av de siste 12 månedene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater– svar fra ledelsen.

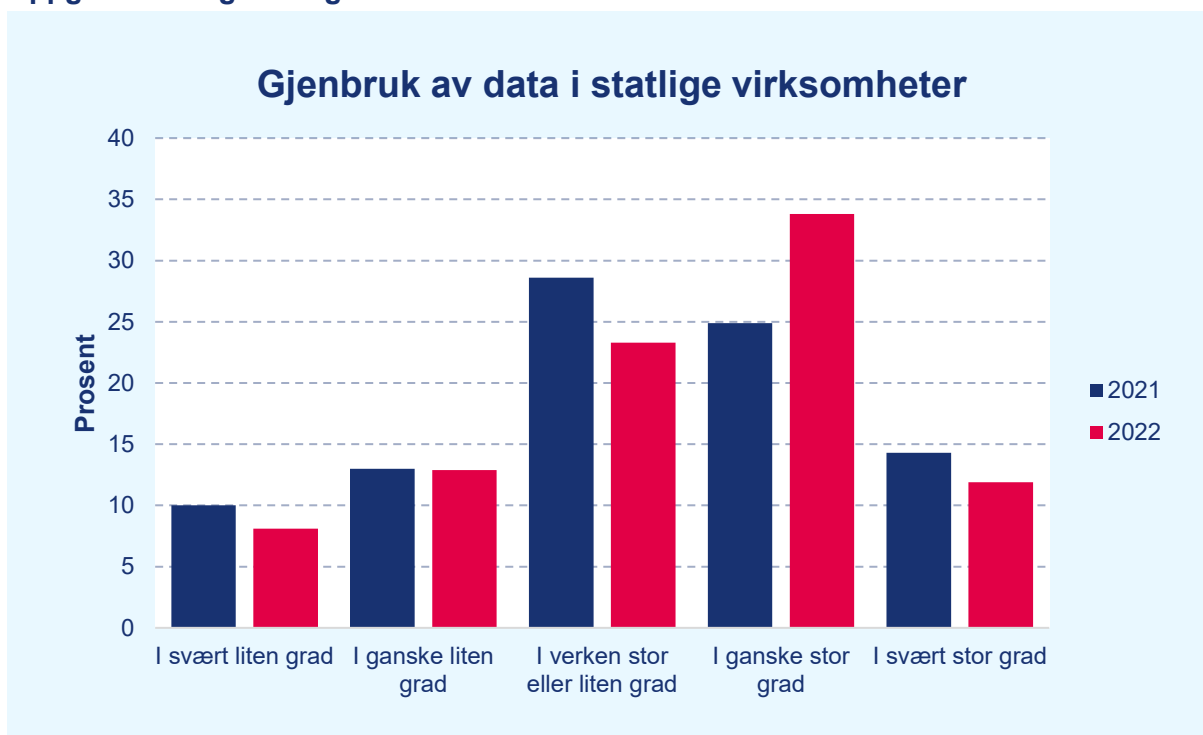
Figur 7 viser at det er stort sammenfall i svarene på spørsmålene om egen virksomhets omfang av deling og gjenbruk av data de siste 12 månedene. Prosentandelen av virksomheter som har benyttet data fra andre statlige virksomheter er 86 prosent, noe som er omtrent den samme som prosentandelen av virksomheter som opplyser at andre statlige virksomheter har benyttet seg av deres data – 82 prosent. En analyse av de som har svart ja både på om de har delt og gjenbrukt, viser at det gjelder for 68 prosent av virksomhetene.

Personopplysninger til saksbehandlingsformål er den type data de fleste virksomhetene opplyser at de gjenbraker. Eksempler på data de oppgir, er data fra folkeregisteret og enhetsregisteret, opplysninger fra eiendomsregisteret, skatteopplysninger, data fra Brønnøysundregistrene, persondata,

helsepersonelldata, data via ID-porten og straffesaksinformasjon. Utover personopplysninger og opplysninger om foretak oppgir virksomhetene gjenbruk av kartdata, satellittdata og miljø- og værdata.³⁹

Figur 8 viser svarfordelingen fra SSBs undersøkelse *Digitalisering og IKT i offentlig sektor*, der virksomhetene ble spurt om de gjenbruker data fra andre offentlige virksomheter. Dette omfatter data både til saksbehandling og oppgaveløsning og i tjenester som tilbys fra virksomheten.

Figur 8 Gjenbruk av data fra andre offentlige virksomheter i saksbehandling eller oppgaveløsning. Statlige virksomheter.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13236: Gjenbruk av data. Nettartikkel. [Hentet: 16. april 2023].

Figur 8 viser at statlige virksomheter som gjenbruker data, i ganske stor eller svært stor grad har økt fra knapt 40 prosent i 2021 til over 45 prosent i 2022. Figuren inkluderer ikke kommunal sektor, men SSBs undersøkelse viser at gjenbruk i fylkeskommunene har gått litt ned, mens graden av gjenbruk av data i kommunene er omtrent uendret fra 2021 til 2022.

4.4 Styringsinformasjon om deling og gjenbruk av data

Vi har gjennomgått et utvalg av tildelingsbrev til direktorater/etater for å se om de omtaler datadeling og -gjenbruk. I tillegg har vi gjennomgått årsrapportene fra de direktoratene som omtalte området i tildelingsbrevet. Budsjettproposisjonene for de aktuelle departementene er også gjennomgått. Bevilgningene handler i hovedsak om digitalisering og modernisering av IT-systemer generelt. Det er gjennomgående at dokumentene i hovedsak handler om det generelle digitaliseringsarbeidet i etatene, for eksempel arbeidet med å digitalisere egne tjenester og søknadsprosesser samt digitale kurs og lignende.

Eksempler på slike generelle formuleringer finnes i tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021 og 2022: «Forenklinger og forbedringer av brukernes møte med

³⁹ Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

forvaltningen skal prioriteres høyt i utviklingsarbeidet, og brukerne skal så langt mulig tilbys selvbetjente, automatiserte, differensierte og sikre tjenester.»⁴⁰ Budsjettproposisjonene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet omtaler også økt effektivisering, bedre brukeropplevelser og økt digital samhandling, samt arbeidet med livshendelsen «ny i Norge», men deling og gjenbruk av data omtales ikke eksplisitt.⁴¹

Et annet eksempel er fra tildelingsbrevet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2021: «Departementet vil understreke DSBs selvstendige ansvar for å identifisere, utrede og gjennomføre digitaliseringstiltak som effektiviserer driften og gir bedre tjenester til brukere og samfunn. Dette gjelder internt i virksomheten, mellom virksomheter i justissektoren, samt på tvers av sektorer.»⁴² Hos Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet omtales satsingene DigiUng og DigiBarnevern. DigiUng omtales som et «helhetlig digitalt tilbud». Ett av delprosjektene under DigiBarnevern er en felles, offentlig portal for bekymringsmeldinger. Formålet med DigiBarnevern er å etablere et helhetlig økosystem med sikker flyt av barnevernsdata på tvers av de ulike aktørene involvert i både kommunalt og statlig barnevern.⁴³

Disse eksemplene illustrerer hvordan datadeling og -gjenbruk kan inngå i etatenes arbeid uten at temaet omtales direkte.

Et tekstsøk i tildelingsbrevene for årene 2021 og 2022 til de 19 etatene vi har undersøkt, viser at deling eller gjenbruk av data omtales i 12 av dem. I tildelingsbrevene til Skatteetaten, Direktoratet for e-helse, Digitaliseringsdirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Brønnøysundregistrene, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Norges vassdrags- og energidirektorat omtales «deling av data», «dele data» eller «datadeling» eksplisitt. I tildelingsbrevene til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Meteorologisk institutt og Arkivverket brukes begrepet «gjenbruk av data», og begrepet «utveksling av data» er benyttet i tildelingsbrevet til Domstoladministrasjonen.

I ti av de utvalgte etatene og tilhørende departementene omtales gjenbruk og deling av data innad i det offentlige. Det er tildelingsbrevene til og årsrapportene fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Skatteetaten, Direktoratet for e-helse, Digitaliseringsdirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Brønnøysundregistrene som i størst grad tar for seg datadeling og -gjenbruk innad i det offentlige.

Et eksempel er tildelingsbrevene til Skatteetaten, som omtaler de tverrfaglige satsingene «styrke identitetsforvaltning», «obligatorisk tjenestepensjon og deling av data» og «fremtidens innkreving». Sistnevnte er et syvårig program for digital transformasjon av statlig innkreving, i samarbeid med blant annet Nav, Brønnøysundregistrene, politiet og Lånekassen. Skatteetaten rapporterer i årsrapportene på framdriften på dette prosjektet.⁴⁴ Også i årsrapporten fra Direktoratet for e-helse omtales flere spesifikke prosjekter og satsinger, som «Helsedataprogrammet» og «Program for digital samhandling». Programmet går blant annet ut på å utvikle en felles, nasjonal tjeneste for prøvesvar. Videre skal det arbeides med utvikling av felles kodeverk og terminologi for datadeling innad i helsesektoren.⁴⁵

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse viser i sin årsrapport for 2022 til flere datadelingsprosjekter. Prosjektene handler i hovedsak om tilgjengeliggjøring av forskningsdata for gjenbruk, på tvers av institusjoner, sektorer og land. Direktoratet fikk i 2022 i oppdrag å etablere «Kunnskapssektorens datafelleskap» (KUDAF). Programmet gjøres i samarbeid med blant annet

⁴⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021*; Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022*.

⁴¹ Prop. 1 S (2021–2022) Arbeids- og inkluderingsdepartementet; Prop. 1 S (2022–2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet

⁴² Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2023*.

⁴³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). *Årsrapport for 2022*.

⁴⁴ Skatteetaten. (2022). *Årsrapport for 2021*.

⁴⁵ Direktoratet for e-helse. (2022). *Årsrapport for 2021*.

Lånekassen, Utdanningsdirektoratet, Statped, NOKUT⁴⁶ og Høgskulen på Vestlandet. Gjennom KUDAF ble det i 2022 utlyst og tildelt stimuleringsmidler til arbeid som understøtter samordningsaktiviteten «orden i eget hus», i flere virksomheter under Kunnskapsdepartementet. Arbeidet har blant annet som mål å forenkle brukerreiser og finne relevante data gjennom Feide⁴⁷. KUDAF vil også bidra til at data blir mer tilgjengelig og legger til rette for kunnskapsbasert arbeid på tvers av sektorer.⁴⁸

Direktoratet viser også til sin «database for statistikk om høyere utdanning», hvor det samler inn og formidler data til publisering på egne nettsider. I 2022 ble det hentet ut 470 000 datatabeller fra denne databasen via API-grensesnitt. Data fra databasen brukes i statistikk, som grunnlag for tilsyn og som datagrunnlag i offentlige meldinger og regnskap. Videre bruker lærestedene data fra databasen for å kontrollere egne tall, hente ut nøkkeltall, og lage analyser for å kunne sammenligne seg selv med andre læresteder. Direktoratet leverer også individdata etter faste avtaler til Statistisk sentralbyrå, NIFU⁴⁹, Lånekassen, Forsvaret og Nav.⁵⁰

Tilda er en datadelingstjeneste fra Brønnøysundregistrene tilrettelagt for de rundt 80 tilsynsmyndighetene i Norge og utvalgte fagsystemleverandører. Tilda henter data fra tilsynsmyndighetenes fagsystemer og ulike registre via et felles standard grensesnitt og er også koblet til Statsforvalterens Tilsynskalender. I 2021 arbeidet Brønnøysundregistrene spesielt med å følge opp livshendelsene «starte og drive en frivillig organisasjon» og «starte og drive en bedrift». Etaten er den eneste som har tallfestet sitt arbeid med datadeling og -gjenbruk, og den har i løpet av 2021 publisert beskrivelser av 5 datasett og 90 begreper i Felles datakatalog.⁵¹

Tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratets, Landbruksdirektoratets og Jernbanedirektoratets omtaler ikke deling eller gjenbruk av data for årene 2021 og 2022. I tildelingsbrev til Miljødirektoratet er digitaliseringsstrategien nevnt begge årene. Til Fiskeridirektoratet nevnes det at «utviklingen av en felles digital løsning for behandling av søknader om akvakulturtillatelser på tvers av etats- og forvaltningsgrenser er en viktig prioritering». I tildelingsbrev til Norsk senter for utvekslingssamarbeid (Norecs) omtales én målsetting om økt samarbeid på tvers, ved hjelp av digitale tjenester.

Enkelte tildelingsbrev, som dem til Domstoladministrasjonen og Meteorologisk institutt, har lite omtale av datadeling, men nevner noen spesifikke prosjekter (Digitale domstoler, ESAS – elektronisk informasjonsutveksling mellom aktørene i straffesakskjeden og etablering av en operasjonell dataforvaltningstjeneste for miljøinstituttene). Arkivverket har utformet mål, delmål og styringsparametere, selv om de i mindre grad omtaler datadeling.

4.5 De syv livshendelsene

Ifølge digitaliseringsstrategien skal viktige situasjoner og livshendelser danne utgangspunktet for å utvikle sammenhengende tjenester.⁵² Sammenhengende tjenester⁵³ – at flere oppgaver løses digitalt – er et av målene i digitaliseringsstrategien *Én digital offentlig sektor*, sammen med målet om at offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester. Sammenhengende tjenester viser til en tilnærming der ulike tjenester og tiltak koordineres og samarbeider for å gi brukerne en helhetlig og sømløs opplevelse. Dette innebærer at ulike

⁴⁶ NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga.

⁴⁷ Feide er den nasjonale løsningen for sikker innlogging og datadeling i utdanning og forskning.

⁴⁸ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). *Årsrapport 2022*.

⁴⁹ NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

⁵⁰ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). *Årsrapport 2022*.

⁵¹ Brønnøysundregistrene. (2022). *Årsrapport for 2021*; Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Brønnøysundregistrene for 2022*.

⁵² Kommunal- og distriktsdepartementet (2019) *Én digital offentlig sektor*.

⁵³ En sammenhengende tjeneste er ikke nødvendigvis én tjeneste eller én prosess. Det er et mål å utvikle løsninger som gjør at når privatpersoner er pålogget en kommunal, fylkeskommunal eller statlig løsning eller nettside, blir relevant informasjon, meldinger og tjenester fra andre offentlige virksomheter gjort tilgjengelige samtidig (Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor*, side 15).

tjenesteleverandører samarbeider for å tilby brukerne en enhetlig og helhetlig opplevelse, spesielt når brukerne har behov som krysser flere sektorer eller tjenesteområder.

Digitaliseringsdirektoratets skriver i sin årsrapport for 2022 med henvisning til undersøkelsen *IT i praksis* fra 2022, at 30 prosent av brukerne mener det er enkelt å skape sammenheng når de har behov for å kontakte flere offentlige myndigheter få løst sin sak. Tallet var tilsvarende i 2021. 25 prosent av virksomhetene i den samme undersøkelsen fra 2022 svarer at de utvikler digitale og sammenhengende tjenester for sine brukere, noe som er en nedgang fra 30 prosent i 2021. I Digitaliseringsdirektoratets årsrapport for 2022 vurderes måloppnåelsen på mål 4 («Offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet») som mindre god. Direktoratet begrunner dette med at andelen offentlige virksomheter som systematisk deler og gjenbraker data til tjenesteutvikling og verdiskaping fortsatt er lav, at kommunene henger etter, og at manglende deling av data fortsatt er en hindring for sammenhengende tjenester.⁵⁴

Regjeringens digitaliseringsstrategi trekker fram syv livshendelser som skal prioriteres i arbeidet med å lage brukervennlige og sammenhengende tjenester. Disse følges spesielt opp av regjeringen. Arbeidet med disse livshendelsene utelukker ikke at det offentlige også jobber med andre livshendelser eller tar utgangspunkt i andre livssituasjoner i sitt arbeid. Flere av de syv utvalgte livshendelsene inngår i EUs målinger av digitalisering i offentlig sektor i Europa. Tiltakene i digitaliseringsstrategien følges opp med en felles handlingsplan.

Tabell 2 De syv livshendelsene

Livshendelse	Ansvarlig departement	Igangsettes i perioden
Få barn	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	2020–2025 (ferdigstilt)
Alvorlig sykt barn	Helse- og omsorgsdepartementet	2019–2025
Miste og finne jobb	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Ikke definert
Ny i Norge	Arbeids- og inkluderingsdepartementet*	2019–2025
Starte og drive en bedrift	Nærings- og fiskeridepartementet	Ikke definert
Dødsfall og arv	Kommunal- og distriktsdepartementet	2020–2025
Starte og drive en frivillig organisasjon	Kultur- og likestillingsdepartementet	2019–2025

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Status for livshendelsene*. Nettartikkel. [Hentet: 11. mai 2023].

* Flyttet fra Kunnskapsdepartementet i 2022.

Regjeringen har gitt ulike departementer ansvaret for den enkelte livshendelsen. Disse har deretter utpekt en virksomhet til å ta operativt koordinerende ansvar. Unntaket er Kultur- og likestillingsdepartementet, som selv har tatt en koordinerende rolle, fordi det ikke har en naturlig underliggende virksomhet som kan ta dette ansvaret. Alle de syv livshendelsene består av flere delprosjekter, hvor ulike aktører kan være involvert.

⁵⁴ Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Årsrapport 2022*.

Faktaboks 5 Eksempel på en livshendelse: «ny i Norge»

Deltakere i arbeidet med livshendelsen «ny i Norge» er Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, KS, Digitaliseringsdirektoratet, Kunnskapsdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Nav. I tillegg har flere andre aktører deltatt i arbeidet med behovskartlegging.

Visjonen for arbeidet med livshendelsen er at det skal være enkelt å være ny i Norge, mens oppdragsmålet er at flere deltar i arbeids- og samfunnsliv. Målet er å legge til rette for trygg kommunikasjon og sikker informasjonsutveksling for den nyankomne og tjenesteytere. Det skal være enkelt å orientere seg om tjenestetilbudet, vite hva man må gjøre, og i hvilken rekkefølge det må gjøres.

IMDi leverte i 2021 et forslag til mandat for arbeidet med livshendelsen, samt analyse- og innsiktsarbeid for å dokumentere brukerbehov. I 2022 ble det gjennomført workshoper og utarbeidet ni forslag til satsingsområder, som det arbeides videre med. Arbeidet med informasjonsinnhenting anses som ferdig. Det pågår et arbeid med kompetansedataflyt for flyktninger, som er en del av et større prosjekt i IMDi om bosetting.

I 2022 koordinerte Digitaliseringsdirektoratet et nettverkssamarbeid for å forbedre mottak av flyktninger fra Ukraina og gjorde det mulig for de ukrainske flyktingene å bruke fellesløsningen eID. Bruk av tjenestekjedekart ble benyttet for å få innsikt i ankomstprosessen og oppdatering av flyktingenes adresse. Dette bidro til høyere datakvalitet hos flere aktører.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Ny i Norge – en prioritert livshendelse* Nettartikkel. [Hentet: 11. mai 2023]; Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Årsrapport for 2022*.

Vår gjennomgang av styringsdokumenter viser at livshendelsene nevnes eksplisitt i tildelingsbrevene til 5 av 19 etater vi har gjennomgått (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Direktoratet for e-helse, Digitaliseringsdirektoratet og Brønnøysundregistrene).

En kartlegging Digitaliseringsdirektoratet gjorde høsten 2021 i forbindelse med livshendelsene, viste at samarbeidene på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er utfordrende å organisere og styre.⁵⁵ Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for å etablere faglige fora og tverrgående grupper med de involverte direktoratene og KS, slik at aktørene som jobber med livshendelsene, kan dele erfaringer, lære av hverandre og hjelpe hverandre.

Digitaliseringsdirektoratet opplyser at arbeidet med livshendelsene skal koordineres av en tverrdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra alle departementer som er oppnevnt for å ha ansvar for livshendelser. Gruppen skal følge opp og samordne arbeidet på departementsnivå. Det er etablert et samarbeidsutvalg mellom Kommunal- og distriktsdepartementet, Digitaliseringsdirektoratet og KS for arbeidet med livshendelsene. Viktige perspektiver er brukerorientering, kommune-stat-samarbeid og hindringer/behov som treffer flere enn én virksomhet/sektor. Nettverket er etablert og ledes av Digitaliseringsdirektoratet i samarbeid med KS.⁵⁶

Digitaliseringsdirektoratet forvalter to tilskuddsordninger: medfinansieringsordningen (se kapittel 6.1) og StimuLab, som begge har bidratt til finansieringen med flere av livshendelsene. Gjennom medfinansieringsordningen fikk åtte prosjekter under livshendelsene tilsagn om til sammen 128,1 millioner kroner i 2022. Livshendelsen alvorlig sykt barn inngikk i Stimulab i 2020.⁵⁷ Aktiviteter for livshendelsene «miste og finne jobb» og «alvorlig sykt barn» er finansiert gjennom både medfinansieringsordningen og StimuLab-ordningen.⁵⁸

⁵⁵ Prop. 1 Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022–2023.

⁵⁶ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Møte i Samarbeidsnettverk for livshendelser og sammenhengende tjenester*. Nettartikkel. [Hentet: 13. mai 2023].

⁵⁷ Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Årsrapport for 2022*.

⁵⁸ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Miste og finne jobb - en prioritert livshendelse*. Nettartikkel. [Hentet: 14. mai 2023]; Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Alvorlig sykt barn – en prioritert livshendelse*. Nettartikkel. [Hentet: 15. mai 2023].

Faktaboks 6 Tilskuddsordninger

Medfinansieringsordningen skal legge til rette for en økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak og realisering av planlagte gevinster.

Stimulab er en stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign og skal støtte og stimulere til brukerorientert eksperimentering og nyskaping i forvaltningen.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet.

Det er et mål at arbeidet med livshendelsene skal være godt i gang innen 2025. En av livshendelsene har status som ferdigstilt («få barn»). To av livshendelsene har ikke definert noe start- og sluttidspunkt. En av disse er livshendelsen «miste og finne jobb» under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Livshendelsen beskrives på Digitaliseringsdirektoratets nettsider som omfattende, og med flere treffpunkter til de andre livshendelsene. Nav samarbeider med mange om denne livshendelsen, blant annet arbeidsgivere, kommuner, fylkeskommuner, helsesektoren, utdanningssektoren og Skatteetaten.⁵⁹

Den andre livshendelsen uten noe definert start eller sluttidspunkt er «starte og drive en bedrift». Livshendelsen ledes av Nærings- og fiskeridepartementet gjennom Brønnøysundregistrene. Livshendelsen består av flere delprosjekter som har som mål å gjøre det enklere for den næringsdrivende i alle bedriftens faser. Utover departementet og Brønnøysundregistrene deltar flere andre offentlige etater og private virksomheter.⁶⁰ Brønnøysundregistrene opprettet i 2020 et rammeverk for livshendelsen, hvor det ble identifisert flere sammenhengende deltjenester å arbeide videre med. Dette gjelder blant annet digital selskapsetablering, tilgjengeliggjøring av seriositetsinformasjon⁶¹, helhetlig eierskapsinformasjon og helhetlig innkreving.⁶² Brønnøysundregistrene har i 2022 revidert sin egen strategi og gitt livshendelsene og sammenhengende tjenester en tydeligere prioritet.⁶³

I Riksrevisjonens Dokument 1 (2019–2020) ble undersøkelsen «Bruken av digitale løsninger ved etablering av restaurant» presentert. Riksrevisjonen anbefalte blant annet at offentlige myndigheter utvikler digitale tverrgående løsninger for å gjenbruke allerede innberettet informasjon, slik at etablererne bare må oppgi samme informasjon til myndighetene én gang. Denne undersøkelsen er fulgt opp i 2023, og Kommunal- og distriktsdepartementet⁶⁴ opplyser i brev at regjeringen har som mål å redusere kostnadene for næringslivet tilknyttet pålagte regler og utfylling av offentlige skjemaer med 11 milliarder kroner innen 2025. Det ble i brevet ikke vist til nye tiltak for å nå målet med å redusere kostnadene for næringslivet.

Digitaliseringsdirektoratet har hovedansvaret for livshendelsen «dødsfall og arv», som skal kartlegge hvilke behov og utfordringer de etterlatte opplever i forbindelse med et dødsfall, og hvilke aktører, systemer og regelverk som er involvert. Målet er at de etterlatte skal oppleve sammenhengende tjenester fra det offentlige. Direktoratet viser til at det skal forenkle prosesser som i dag er kompliserte, analoge og papirbaserte. Gjennom digitalisering og deling av data skal det bli enklere for de etterlatte i en ellers vanskelig tid.

Digitaliseringsdirektoratet gjennomførte i 2021 en kartlegging av behovet for sammenhengende tjenester innenfor livshendelsen «dødsfall og arv». Ut fra kartleggingen utarbeidet direktoratet en overordnet plan, med en prioritering av de analyserte behovene som det arbeides videre med.

⁵⁹ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Miste og finne jobb - en prioritert livshendelse*. Nettartikkel. [Hentet: 13. mai 2023].

⁶⁰ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Starte og drive en bedrift - en prioritert livshendelse*. Nettartikkel. [Hentet: 13. mai 2023].

⁶¹ Opplysninger som underbygger om en virksomhet, driver innenfor gjeldende normer og regelverk.

⁶² Prop 1. (2021–2022) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁶³ Brønnøysundregistrene. (2020). *Slik jobber vi med livshendelser*. Nettartikkel. [Hentet: 14. mai 2023].

⁶⁴ Brev fra Kommunal og distriktsdepartementet til Riksrevisjonen 26.04.2023.

I årsrapporten for 2021 skriver Digitaliseringsdirektoratet at de i 2022 vil prioritere å sikre nødvendig finansiering til å løse identifiserte, felles utfordringer for å kunne møte ambisjonene for livshendelsene.⁶⁵ I årsrapporten for 2022 peker direktoratet på at manglende finansiering av fellesløsningene og av arbeidet med livshendelsene er et hinder for å utvikle sammenhengende tjenester. I tillegg peker flere av livshendelsene på utfordringer med regulatoriske forhold, som manglende hjemmelsgrunnlag for deling av data. Digitaliseringsdirektoratet vil i 2023 arbeide med å forbedre rammevilkår og kapasitet til arbeidet med livshendelsene. Direktoratet vil som en del av dette gjøre det etablerte samarbeidsnettverket til en månedlig og uformell møteplass for erfaringsdeling og identifisering av felles utfordringer mellom livshendelsene, KS og direktoratet.

Digitaliseringsdirektoratet opplyser i intervju at statusen for livshendelsen «dødsfall og arv» per juni 2023 er at arbeidet mangler finansiering og derfor konsentrerer seg om digitalt dødsbo samt digital gravferdsmelding. Tiltaket har mottatt støtte fra medfinansieringsordningen og har fått anbefalinger fra Digitaliseringsrådet, se omtale i kapittel 6.1.1. Digitaliseringsdirektoratet har imidlertid blant annet støtt på juridiske hindringer, som har krevd lovendringer og pågående endringer i forskriftene. I 2022 ble arveloven endret, noe som var en forutsetning for løsningen Digitalt dødsbo, og det pågår arbeid med å lage forskrifter som skal regulere løsningen. Digitalt dødsbo har ambisjon om pilotdrift i første halvdel av 2024.

Det utførende ansvaret for arbeidet med livshendelsen «dødsfall og arv» er lagt til Digitaliseringsdirektoratet, samtidig som arbeidet er avhengig av leveranser fra andre virksomheter og etater for å ha framdrift. Andre aktører er som regel ikke bedt om å prioritere arbeidet, og det er flere private virksomheter i samarbeidet, noe som gjør at Digitaliseringsdirektoratet må være pådriver for å få andre virksomheter til å levere sine bidrag. Manglende finansiering er også et hinder for gjennomføring av tiltak.

⁶⁵ Digitaliseringsdirektoratet. (2022). *Årsrapport for 2021*.

5 Suksessfaktorer og barrierer for deling og gjenbruk av data innad i offentlig sektor

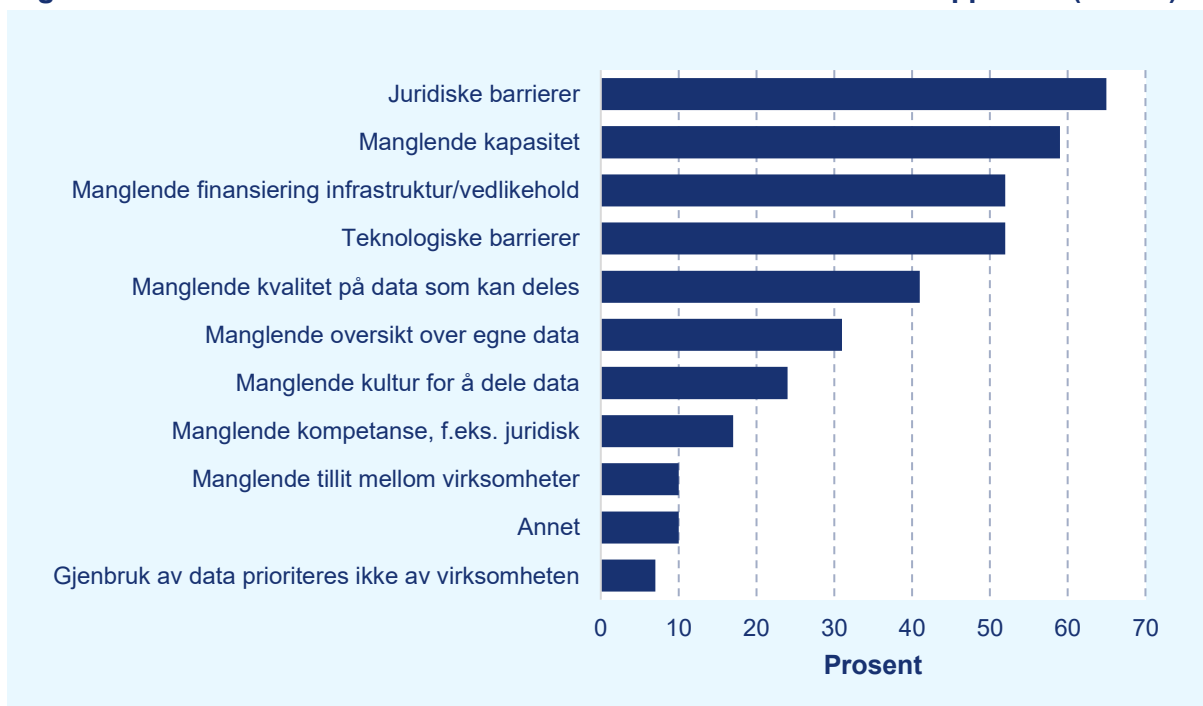
I dette kapitlet gjennomgår vi de mest sentrale barrierene for deling og gjenbruk av data innad i offentlig sektor. I tillegg ser vi nærmere på erfaringer fra kommunal sektor og erfaringer fra den britiske riksrevisjonens undersøkelse om deling av data i offentlig sektor.

Vår undersøkelse viser at det er flere faktorer som påvirker om statlige virksomheter deler og gjenbruker data innad i offentlig sektor. Fordi arbeidet med deling av data kan ta tid og være et krevende arbeid som ikke er pålagt, er det viktig at virksomhetene ser nytten av å dele data og har vilje til å prioritere dette arbeidet. Våre funn viser at det er viktig å få på plass hjemmelsgrunnlaget for at deling og gjenbruk kan gjennomføres. Avklaringer om personvern bør gjøres på et tidlig tidspunkt. Virksomhetene må også ha oversikt over hvilke data de håndterer, hva dataene betyr, og hvordan dataene kan brukes («orden i eget hus»), og de må ha tilgang til juridisk og teknisk kompetanse.

5.1 Opplevde barrierer for deling av data

I spørreundersøkelsen svarte 69 prosent av etatene at de har opplevd barrierer knyttet til å dele data med andre virksomheter. I figur 9 gis en oversikt over hvilke barrierer etatene har opplevd i sitt arbeid med å dele data.

Figur 9 Hvilke barrierer for å dele data med andre virksomheter er opplevd? (N = 29)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater– svar fra dataeier/systemeier.

Figur 9 viser at flest virksomheter (65 prosent) trekker fram juridiske barrierer som utfordring ved deling av data med andre virksomheter. Det er 59 prosent som viser til manglende kapasitet. 52 prosent svarer teknologiske barrierer, og like mange svarer manglende finansiering av nødvendig infrastruktur og vedlikehold. 41 prosent oppgir at dataene som deles, har for lav kvalitet.

5.2 Juridiske barrierer

En forutsetning for at offentlige virksomheter kan dele og gjenbruke data som ikke er åpne, er at det finnes en hjemmel som gir grunnlag for at den som eier dataene, har lov til å dele dem, og at den som mottar dataene for gjenbruk, har lov til å bruke dataene i sitt arbeid. Når en slik hjemmel mangler, blir det ofte omtalt som en barriere for datadeling og -gjenbruk.

I spørreundersøkelsen vår er det 75 prosent av virksomhetene som svarer at det er tydelig hvilke data de har lov til å dele med andre offentlige virksomheter. Nær 10 prosent svarer enten at det ikke er tydelig, eller «vet ikke».

Digitaliseringsdirektoratet opplyser i intervju at juridiske problemstillinger er et hinder for å få til god datadeling. Det er særlig personvernforordningen som trekkes fram. Direktoratet skriver i årsrapporten for 2022 at det er et inntrykk så langt at juridisk kompetanse blir trukket sent inn i arbeidet med livshendelsene. Direktoratet bemerker at regelverksendringer tar tid, og at det derfor er bekymringsfullt at man ikke er kommet lenger med regelverksarbeidet. Direktoratet ser at det tverrfaglige samarbeidet har forbedringspotensial.⁶⁶

Digitaliseringsdirektoratet erfarer også at det er usikkerhet i virksomheter knyttet til hvilke data som kan deles og rammene for deling. Dette kan føre til at de lar være å dele data. KS peker på at det har vært en del oppmerksomhet rundt hva det betyr å dele data og hvilken risiko dette medfører. Dette har ifølge KS ført til en frykt blant kommunene for å bryte eksisterende regelverk.

Digitaliseringsdirektoratet vurderer at dagens regelverk i mange tilfeller ikke er tilpasset dagens digitale muligheter. I utgangspunktet bør lover være klare og presise for å sikre forutberegnelighet. I reguleringer som omfatter bruk av teknologi eller systemer, er det imidlertid en fare for at bestemmelsene raskt kan bli utdatert fordi teknologien endrer seg raskt. Direktoratet framhever at regelverket ikke bør utformes slik at det må endres hver gang det skjer teknologisk utvikling. Direktoratet erfarer at det ofte oppstår usikkerhet om det kan tas i bruk ny teknologi, og at det å ta i bruk den nye teknologien går på bekostning av personvernet og rettssikkerhet.

5.2.1 Personvernregelverket

I takt med den raske teknologiutviklingen og digitaliseringen har flere blitt mer oppmerksomme på hvordan persondata samles inn, brukes og deles. Lovreguleringen på dette området er derfor blitt styrket, blant annet gjennom EUs personvernforordning (GDPR).⁶⁷

Datatilsynet viser i intervju til at personvernregelverket uttrykker noen grunnleggende prinsipper for drift av et samfunn. Vernet mot inngrep fra staten er nedfelt i Grunnloven og er et grunnleggende hensyn med selvstendig betydning i vårt styresett, som må forsvares. Datatilsynet viser videre til at det er noen grunnleggende prinsipper i personvernregelverket som kan være en barriere for datadeling. Det skal være definert på forhånd hva dataene skal brukes til (formålsbegrensningsprinsippet).

⁶⁶ Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Årsrapport for 2022*.

⁶⁷ Se f.eks. høringssvarene fra personvernkommissjonen [Høring - NOU 2022:11 Ditt personvern - vårt felles ansvar. Personvernkommissjonens rapport - regjeringen.no](#)

Faktaboks 7 Personopplysningslovens bestemmelser om videre behandling av informasjon

Dersom forvaltningen vil bruke personopplysninger til et annet formål enn det opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, må det nye formålet være forenlig med det opprinnelige formålet (jf. artikkel 5 nummer 1 bokstav b). Opplysningene kan kun deles med andre etater når dette er forenlig med de formålene de opprinnelig ble innhentet for.

I de tilfellene hvor formålet med viderebehandlingen er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, kan grunnlaget for behandling fastsettes i lov eller ved at det gis samtykke (jf. artikkel 6 nummer 4). Formålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller, når det gjelder behandlingen nevnt i artikkel 6 nummer 1 bokstav e, være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt (jf. artikkel 6 nummer 3).

Kilde: Personvernforordningen artikkel 5 nummer 1 bokstav b; artikkel 6 nummer 3. og 4.

Personvernforordningen er framhevet som en barriere av de fleste vi har intervjuet i undersøkelsen. Det gjelder spesielt prinsippet i forordningen om at opplysningene skal brukes til det formålet de opprinnelig ble samlet inn for, og at det må foreligge hjemmel for bruk av dataene. Det skal være definert på forhånd hva dataene skal brukes til, og de skal kun brukes til det primære formålet for innhenting. I de tilfellene hvor formålet med viderebehandlingen er uforenlig med det formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, er det adgang til viderebehandling i to tilfeller: når det foreligger et samtykke, eller dersom det foreligger et lovgrunnlag som knytter seg til selve viderebehandlingen for uforenlige formål.⁶⁸ Videre kreves lovhjemmel for å kunne gjenbruke dataene.

Datatilsynet uttaler at samtykkebasert datadeling ikke er aktuelt i offentlig myndighetsutøvelse. Den som innhenter samtykke være helt sikker på at samtykket er frivillig. Datatilsynet mener frivillighet nærmest er umulig å sikre, særlig for offentlige myndigheter hvor det i tillegg foreligger en maktdimensjon. Samtykke kan imidlertid brukes for unntak fra taushetsplikt, men Datatilsynet mener offentlige myndigheter som hovedregel ikke bør basere behandlingen av personopplysninger på samtykke. Det vises til det grunnleggende legalitetsprinsippet om at myndigheter ikke skal gjøre inngrep i personvernet uten hjemmel i lov.

Datatilsynet viser i intervju til at mange synes at personvernregelverket er komplisert, særlig GDPR (personvernforordningen), og at dette er et EU-regelverk som er lite tilpasset offentlig forvaltning. Datatilsynet anerkjenner at personvernregelverket er komplisert, men mener det ikke er så komplisert som flere hevder.

Datatilsynet erfarer at virksomheter ofte ser symptomene for personvernproblematikken litt sent. Målet og løsningene (digitalisering/datadeling) defineres først. Deretter blir konsekvensene (som mulige brudd på personvernet) ofte noe en undersøker til slutt. Dette støttes også av Digitaliseringsdirektoratet som ser at en problemstilling kan være at prosjekter starter uten at juridiske rammer er undersøkt. Undersøkelsen av de juridiske rammene skjer for eksempel etter at den tekniske løsningen allerede er utviklet. For at en skal unngå slike problemer, har Digitaliseringsdirektoratet i sine veiledere anbefalt å involvere en jurist, som bør ha god kompetanse både på personvern og på digitalisering, helt fra starten av datadelingsprosjekter.

Datatilsynet bemerker også at det er for sent å vurdere personvernkonsekvensene av datadeling i en høringsrunde, og at dette burde gjøres helt innledningsvis. Ofte nevnes heller ikke mulige negative konsekvenser av datadeling som noe som skal tas stilling til i høringen, noe som er et nødvendig

⁶⁸ Personopplysningslovens artikkel 6 nummer 4.

premiss for å kunne drøfte verdivalget man er forpliktet til å gjøre. Datatilsynet tror dette er noe av forklaringen på at personvern ofte oppleves som en barriere for datadeling.

Funnene i undersøkelsen *IT i praksis* fra 2022 viser også at det er de juridiske barrierene som er de mest sentrale i forbindelse med datadeling og -gjenbruk. Ifølge denne undersøkelsen er det flere virksomheter nå enn før som har identifisert regelverket som en barriere.⁶⁹ Videre finner en ekspertgruppe, nedsatt av *Kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser*,⁷⁰ at det i flere tilfeller er data som kunne gitt myndighetene viktig styringsinformasjon i kriser, som ikke kan deles fordi det mangler juridisk hjemmel for datadeling.⁷¹

Kommunal- og distriktsdepartementet er kjent med at flere opplever personvernforordningen (GDPR) som en barriere for deling av data. Personvernforordningen er et etablert regelverk man må forholde seg til, og man må finne måter å dele data på som er i tråd med gjeldende bestemmelser. Det er viktig at personopplysninger brukes innenfor rammene av lovverket og det som er etisk forsvarlig. Derfor er løsningen å lage lovhjemler i de tilfellene det er behov for å gjenbruke personopplysninger til å utvikle bedre tjenester for innbyggerne, for eksempel sammenhengende tjenester.

5.2.2 Arbeid for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krimssamarbeidet)

Formålet med a-krimssamarbeidet er å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette gjøres gjennom et omfattende og systematisk samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Nav, Skatteetaten, tolletaten og politiet. Skatteetaten opplyser at det i forbindelse med opprettelsen av a-krimssamarbeidet i 2015 ble kommunisert at det var et handlingsrom som ikke ble benyttet for å dele data med formål om å bekjempe arbeidslivskriminalitet. De uttaler videre at det viste seg å være behov for juridiske avklaringer, og at det handlingsrommet som en mente fantes, ikke var så stort likevel. En av utfordringene for a-krimssamarbeidet har vært at juridiske hensyn ved deling av data ikke har blitt avklart, og etatene har derfor ikke hatt mulighet til å dele data i fellesapplikasjonen akrim.no. Økokrim mener at viljen til å dele data har vært, og er, til stede hos alle etatene, men at den til dels har vært større enn det omforente rammeverket har gitt mulighet for. Økokrim etterlyser også en mer helhetlig tenkning rundt hva de samarbeidene etatene kan løse i fellesskap, og hvilke hjemler man trenger for å gjøre dette.

Forvaltningsorganer behandles i forvaltningsloven § 13. I tillegg er enkelte etater underlagt egne særlover. I desember 2018 trådte det i kraft en ny bestemmelse i personopplysningsloven § 12 a.⁷² Bestemmelsen åpner for at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger som ikke er taushetsbelagt, til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet.

A-kriminformasjonsforskriften trådte i kraft 20. juni 2022 (forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger med mer i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet).⁷³ Økokrim mener a-kriminformasjonsforskriften er et godt skritt på veien til å få på plass et felles rammeverk, og håper forskriften kan bidra til å avklare hvilket handlingsrom man har innenfor lovverket. Økokrim opplyser videre at etatene har et ønske om å harmonisere tolkningen av a-kriminformasjonsforskriften, men at dette vil ta tid fordi juridisk tolkning av a-kriminformasjonsforskriften gjøres ulikt i berørte etater.

⁶⁹ Rambøll. (2022). *IT i praksis 2022*.

⁷⁰ Kjernergruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser skal bidra til at norske myndigheter har mest mulig og raskest mulig pålitelig kunnskap til støtte for beslutninger i fremtidige kriser. Hovedprinsipper for beredskap i Norge om ansvar, likhet, nærhet og samvirke skal ligge til grunn for kjernergruppens arbeid. Kjernergruppen er et samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet. Det enkelte departement involverer etter behov sine underliggende organer. Kjernergruppen ledes av Kunnskapsdepartementet (Kunnskapsdepartementet. (2023). *Mandat for kjernergruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser*).

⁷¹ Ekspertgruppe nedsatt av Kjernergruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser. (2022). *Juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk, i kriser*.

⁷² Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) - Kapittel 3. Utfyllende regler om behandling av personopplysninger - Lovdata.

⁷³ Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger med mer i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften)

Etter at den nye a-kriminformasjonsforskriften trådte i kraft, ble det igangsatt et arbeid med å vurdere personvernkonsekvensene (DPIA)⁷⁴ knyttet til lagring av informasjon i akrim.no. Hver enkelt etat må gjøre egne vurderinger før resultatene kan samordnes inn i a-krim samarbeidet. En tverretattlig juristgruppe med representanter fra alle etatene jobber med å sikre at akrim.no og registrene som potensielt kan deles, er i tråd med personvernlovgivningen. Arbeidstilsynet opplyser at dette arbeidet er krevende og tar mer tid enn antatt.

Når det gjelder den videre prosessen med en samordnet tolkning av lovverket i a-krim samarbeidet, har den tverretattlige juristgruppen formidlet tydelig at det juridiske må på plass først, og at det tekniske kan komme etterpå. Skatteetaten opplyser at siden regelverket fortsatt tolkes, er det for tidlig å si hvordan a-kriminformasjonsforskriften vil fungere i det praktiske arbeidet.

Etatene mener det har vært mye usikkerhet og juridisk uklarhet knyttet til hvilke data som kan deles, noe som har forsinket prosessen med datadeling i a-krim samarbeidet. Økokrim mener at dersom grunnforutsetningene og rammeverket hadde vært på plass tidligere i a-krim samarbeidet, ville en ha oppnådd mer siden oppstarten. Skatteetaten viser til at etatenes tilgang til informasjon likevel ligger i de ulike særlovene, og at dette begrenser hva som kommer inn av data, og hva som kan deles. Skatteetaten peker også på at det er viktig å klargjøre at informasjonen kun skal brukes til formålet den er samlet inn for. Etaten tror den kommende veilederen til a-kriminformasjonsforskriften vil gi praktisk hjelp til å forstå hva som kan deles av personlig informasjon mellom etatene. Skatteetaten mener også det er sentralt å etablere en felles kultur for datadeling før samarbeidspartene begynner å dele data.

En utfordring i a-krim samarbeidet har vært å kunne dele data for å sammenstille på tvers og gjøre analyser. Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Økokrim sier i intervju at a-kriminformasjonsforskriften gir nye muligheter for å dele og sammenstille data på tvers av etatene. Arbeidstilsynet må ha informasjon fra de øvrige etatene for å kunne avdekke brudd på eget regelverk og for å kunne vurdere hvor tilsyn i framtiden skal gjennomføres for å treffe der risikoen er høyest.

Arbeidstilsynet peker på at selv med ny forskrift er det avgjørende å vite hva dataene skal brukes til når registre kobles mot akrim.no. Skatteetaten viser til at det fortsatt er usikkerhet knyttet til hvilke data som kan hentes inn og behandles, og hvordan personopplysninger skal lagres og behandles med tanke på offentlig innsyn. Økokrim uttaler at en nå begynner å se mer konturene av hva akrim.no kan bli. Når de siste juridiske avklaringene er på plass, kan det bli vurdert om akrim.no inneholder den informasjonen som er hensiktsmessig til formålet, og deretter kan det arbeides videre med å utvikle systemet og hvilke data som kan deles.

Både Økokrim og Arbeidstilsynet trekker fram at det er for tidlig å si om a-kriminformasjonsforskriften fungerer etter hensikten. Etter at forskriften har fungert en tid, må en ifølge Arbeidstilsynet vurdere om det er behov for ytterligere endringer.

5.2.3 Tilda skal gjøre deling og bruk av data på tvers av tilsynsmyndighetene enklere

Arbeidet med å utvikle en felles, statlig tilsynsprofil startet opp i 1996 da Direktørgruppen for HMS-etatene ble opprettet. I 2019 ble to ulike initiativer igangsatt for å øke koordineringen av tilsyn: prosjektet «Samordning av tilsyn», som skulle motivere tilsynsmyndigheter til å bruke hverandres kunnskap og erfaringer i større grad og til å gjøre mer risikobasert tilsynsvirksomhet, og et prosjekt for å erstatte Felles tilsynsdatabase (prosjektet «Deling av tilsynsdata»), i regi av Tilsynsmyndighetenes samordningsgruppe. Disse to prosjektene ble etter hvert slått sammen, og da «Deling av tilsynsdata» ble avsluttet, godkjent og overlevert i august 2021, ble Tilda etablert.

⁷⁴ Datatilsynet ([u.å.](#)) *Vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA)*.

I arbeidet med å utvikle Tida deltok en rekke statlige tilsynsmyndigheter, Brønnøysundregistrene, Digitaliseringsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet. Tida beskrives som en datadelingstjeneste for alle tilsyn i Norge og for utvalgte fagsystemleverandører som flere brann- og redningsvesen og elektrisitetstilsyn bruker til å gjennomføre tilsyn.⁷⁵ Delingstjenesten vil gi tilsynsmyndighetene bedre muligheter til å koordinere sine tilsyn, blant annet slik at informasjon fra andre virksomheters tilsyn kan brukes i egne risikovurderinger. Det er identifisert 87 tilsynsmyndigheter som kan inngå i tjenesten. I tillegg finnes 203 brannvesen og 111 el-tilsyn, som også utøver en tilsynsfunksjon.⁷⁶

Per våren 2023 brukes Tida på fast basis av Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, Fiskeridirektoratet, Justervesenet og statsforvalterne, representert ved Statsforvalternes fellestjenester. I tillegg er Vestfold interkommunale brannvesen, Bjørnafjorden brannvesen og Kvinnherad brann og redning og 32 lokale el-tilsyn tilknyttet Tida gjennom fagsystemet Cubit.⁷⁷ Tida er også koblet til Statsforvalterens tilsynskalender⁷⁸.

I forkant av Tida-prosjektet ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Brønnøysundregistrene, regelverksseksjonen hos Arbeidstilsynet og Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data hos Digitaliseringsdirektoratet. Mandatet til arbeidsgruppen var å utrede de juridiske rammene for å dele informasjon. For å oppnå en mer samordnet og enhetlig tilsynspraksis, er det ønskelig å dele informasjon av tilsynsdata.⁷⁹ Faktaboks 8 gir en oversikt over hvilke opplysninger som kan deles via Tida.

Faktaboks 8 Opplysninger som kan deles via Tida per mars 2023

- tid og sted for tidligere tilsynsbesøk
- planlagte, uanmeldte tilsynsbesøk
- forhåndsvarslede tilsynsbesøk
- hvilket regelverk som er brutt
- hvor mange avvik som ble funnet
- hvilken reaksjon som ble benyttet
- bakgrunn for utvelgelse av tilsynsobjekt
- bekymringsmeldinger

Kilde: A – Juridisk – Prosjekt Tida-Deling av tilsynsdata – wiki.brreg.no

For å oppnå ytterligere koordinering av tilsyn og oppnå et best mulig grunnlag for risikobaserte tilsyn, er det ønskelig å kunne dele informasjon om enkeltpersonforetak mellom tilsynsmyndighetene. Tidligere konkluderte arbeidsgruppen i prosjektet «Samordning av tilsyn» med at opplysninger knyttet til enkeltpersonforetak og personopplysninger kan deles så lenge kravene til behandling av personopplysninger blir ivaretatt.⁸⁰

Det er senere gjort en ny juridisk vurdering der man kom til motsatt konklusjon: at personopplysninger ikke kan deles i Tida. Dette inkluderer informasjon om enkeltpersonforetak. Per 1. juni 2023 er det ikke avklart hvorvidt informasjon om enkeltpersonforetak kan deles via Tida.

Styringsgruppen til Tida mener at grunnen til at flere etater ennå ikke bruker tjenesten, er at juridiske spørsmål om deling av data knyttet til enkeltpersonforetak ikke har blitt avklart. Arbeidstilsynet peker på at dataene derfor vanskelig kan brukes i risikoarbeid. I enkelte næringer, som landbruk, er det en

⁷⁵ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Case: Tilsynsmyndighetene viser hvordan de deler data på tvers*. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

⁷⁶ Digitaliseringsdirektoratet. (2021). Tilsynsmyndighetene koordineres ved hjelp av datadeling. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

⁷⁷ Internside (opprettet 2021) *Prosjekt Tida – Deling av tilsynsdata*. Nettartikkel. [Hentet: 4. april 2023].

⁷⁸ Statsforvalterens tilsynskalender er et verktøy for samordning av planlagte statlige tilsyn med kommunene.

⁷⁹ Arbeidsgruppe i prosjektet «Samordning av tilsyn». (2019). Utredning: Juridiske rammer for deling av tilsynsdata og [A - Juridisk - Prosjekt Tida-Deling av tilsynsdata - wiki.brreg.no](#)

⁸⁰ Arbeidsgruppe i prosjektet «Samordning av tilsyn». (2019). *Utredning: Juridiske rammer for deling av tilsynsdata*.

svært høy andel enkeltpersonforetak. Når informasjon om disse ikke kan deles, blir tjenesten mindre relevant for de aktuelle tilsynsmyndighetene. Det er ønskelig å dele konklusjoner fra etatenes tilstands- eller risikovurderinger. Per april 2023 er det ikke avklart hvorvidt etatenes risikovurderinger kan deles. Fiskeridirektoratet, Arbeidstilsynet og Statsforvaltnernes fellestjenester uttrykker at det ville vært svært verdifullt for dem om risikovurderinger kunne deles. Arbeidsgruppen fra prosjektet «Samordning av tilsyn» anbefaler at tilstands- og risikovurderinger ikke deles i en løsning for automatisk deling av tilsynsdata. Likevel deler tilsyn risikovurderinger gjennom andre plattformer, for eksempel BarentsWatch⁸¹, der blant annet Fiskeridirektoratet deltar.

Det er relativt få tilsynsmyndigheter som benytter Tilda, sammenlignet med tjenestens potensielle kildegrunnlag, som består av alle statlige tilsyn i Norge og utvalgte fagsystemleverandører som flere brann- og redningsvesen og elektrisitetstilsyn bruker.

For å belyse hvorfor ikke flere tilsynsetater har koblet seg på Tilda, sendte vi skriftlige spørsmål til elleve etater som på daværende tidspunkt ikke benyttet Tilda på fast basis, men som hadde deltatt i prosjektets forarbeider. To av etatene viser til at det kreves juridiske avklaringer av hva slags informasjon som kan deles og benyttes gjennom Tilda, før de eventuelt vil benytte tjenesten. En tredje etat skriver at juridiske forhold er en av flere årsaker til at den ikke har koblet seg på Tilda. Dette dreier seg også om behov for en klargjøring av hva slags data som kan deles, opp mot den tekniske løsningen. Etaten anser seg som ferdig med de juridiske avklaringene.

5.2.4 Erfaringer fra andre aktører

Erfaringer fra livshendelsen «oppgjør etter dødsfall»

Et annet eksempel på et prosjekt som har møtt på juridiske barrierer i gjennomføringen, er delprosjektet «oppgjør etter dødsfall», som er en sentral del av livshendelsen «dødsfall og arv». Formålet med prosjektet er å forenkle prosessen etter dødsfall for de etterlatte og lede dem gjennom oppgjøret på en brukervennlig måte ved at prosessen digitaliseres og data deles. Prosjektet skal digitalisere prosessen fram til skifteattest for privat skifte, og samtidig legge til rette for andre sammenhengende tjenester i Altinn.

I den årlige rapporteringen for 2022 til medfinansieringsordningen kommer det fram at prosjektet «oppgjør etter dødsfall» er forsinket, og det vises til at prosjektet er mye mer komplekst og omfattende enn estimert. I tillegg er regelverkarbeid, og særlig det å utarbeide helt nye forskrifter for en ny tjeneste, svært omfattende. Blant annet er lovarbeidet underlagt formelle høringsfrister som gjør at det ikke vil være mulig å ta tjenesten i bruk før lovarbeidet er utført og formelt vedtatt. Ifølge rapporteringen hadde ikke Domstoladministrasjonen ressurser til å gjøre nødvendige juridiske avklaringer med prosjektet før høsten 2022. Digitaliseringsdirektoratet har ansvaret for denne livshendelsen.

Erfaringer fra kommunal sektor

Kommunenes oppgaver gjør at de har behov for data som statlige virksomheter allerede har hentet inn. KS viser til at kommunene trenger tilgang til opplysninger om skatt, inntekt og eiendom med mer fra egne innbyggere til for eksempel å kunne beregne egenandeler på en rekke kommunale ytelser. Dette forutsetter at Skatteetaten har hjemmel til å dele opplysningene og at kommunene har hjemmel å motta disse.

KS viste til at det var behov for et omfattende regelverksarbeid for at kommunene skulle få tilgang til opplysninger fra folkeregisteret. KS viser til 15 lover som manglet hjemmel for at kommunene skal

⁸¹ BarentsWatch er en del av Kystverket, og et tverrsektorielt samarbeid der ni departementer og 32 forvaltningsetater er involvert. BarentsWatch etablerer og videreutvikler digitale tjenester for datadeling og samhandling. Formålet er å bidra til at norske hav- og kystområder blir brukt og forvaltet på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte.

kunne bruke de taushetsbelagte opplysningene i sine digitale tjenester. Videre opplyser KS at Kommunal- og distriktsdepartementet bisto med å koordinere arbeidet overfor de andre departementene, jf. Prop. 86 LS (2017–2018) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivinga. Datautveksling mellom den kommunale og statlige delen av Nav har også vært aktualisert. Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 6. januar 2023 et høringsnotat med forslag til ny forskrift om felles behandlingsansvar for behandling av personopplysninger i arbeids- og velferdsforvaltningen etter Nav-loven⁸² § 14 a, for å tydeliggjøre behandlingsansvaret for behandling av personopplysninger.

KS viser også til at de ofte får spørsmål om kommunene har hjemmel til å dele eller motta dataene. Kommunene er i flere tilfeller avhengige av statlige data for å kunne effektivisere sine tjenester, for eksempel innenfor helse, skole, oppvekst og Nav. KS ser et særlig effektiviseringspotensial i helse- og skolesektoren som kan oppnås ved hjelp av mer datadeling.

Et annet eksempel på juridiske barrierer som KS viser til, er datadeling innenfor e-helse. I *Lov om helsepersonell mv*⁸³ er det et sterkt konfidensialitetsprinsipp. Det vises til at når en pasient får behandling på en ny institusjon, vet behandlerne ingenting om pasienten på forhånd. I de tilfellene hvor behandlingen haster, kan det ifølge KS få alvorlige konsekvenser at det tar tid før behandleren får tilgang til nødvendige opplysninger. Ved deling av helsedata er det eier av dataene, som må definere hvem i kommunen som har tilgang til opplysningene. KS opplever det som uheldig at de som definerer datatilgangen, ikke nødvendigvis har oversikt over behovene i kommunen.

Eksempel på utfordringer ved deling av data: Erfaringer fra kjernegruppen for bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser

Kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser skal bidra til at norske myndigheter har mest mulig og raskest mulig pålitelig kunnskap til støtte for beslutninger i framtidige kriser. En av ekspertgruppene som ble oppnevnt av kjernegruppen har utredet juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk, i kriser. Rapporten ble lagt fram 30. juni 2022. Her blir det pekt på usikkerhet rundt det juridiske hjemmelsgrunlaget som en sentral barriere for datadeling. Mange opplever det som krevende å gjøre rettslige vurderinger ved bruk og deling av data. Krevende vurderinger kan lede til usikkerhet som igjen kan føre til unødige forsiktighet og tilbakeholdenhet. Deling og bruk av data kan derfor stoppe opp, selv om dette er politisk ønskelig og regelverket åpner for det. I ytterste konsekvens oppstår det forsinkelser som svekker beslutningsgrunlaget i kriser. Ekspertgruppen finner også at det i flere tilfeller tar lang tid å avklare tolkninger i lovverket og etiske problemstillinger før data kan innhentes og kobles. I denne sammenhengen anbefaler ekspertgruppen at den juridiske veiledningen knyttet til datadeling og -gjenbruk blir styrket. Her viser gruppen blant annet til Nasjonalt ressursenter for deling og bruk av data, under Digitaliseringsdirektoratet, og anbefaler å satse videre på slike kompetansemiljøer.⁸⁴

Ekspertgruppen foreslår også flere regelverksendringer for å forenkle arbeidet med datadeling og -gjenbruk. Av generelle regelverk viser den til forvaltningsloven § 13, som gir hjemmel til å fastsette forskrift om adgang til informasjonsdeling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger. Ekspertgruppen mener det burde vurderes om bestemmelsens virkeområde bør utvides, slik at den ikke bare omfatter informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer, men også andre rettssubjekter innenfor den offentlige sfæren som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Ekspertgruppen anbefaler en ny, generell lov om deling av data som kan benyttes til å lovfeste prinsippet om «kun én gang» og andre politiske målsettinger for deling og bruk av data.⁸⁵

⁸² Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven (LOV-2006-06-16-20).

⁸³ Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven (LOV-1999-07-02-64).

⁸⁴ Ekspertgruppe nedsatt av kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser. (2022). *Juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk, i kriser.*

⁸⁵ Ekspertgruppe nedsatt av kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser. (2022). *Juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk, i kriser.*

5.3 Prioritering og finansiering

I det følgende beskriver vi hvordan prioritering og finansiering av arbeidet kan utgjøre barrierer og suksessfaktorer for datadeling.

5.3.1 Prioritering av arbeidet

Flertallet av virksomhetene som har opplevd barrierer, oppgir i spørreundersøkelsen at manglende ressurser, i form av kapasitet og finansielle midler, er sentrale barrierer i arbeidet med datadeling og -gjenbruk.⁸⁶ Flere virksomheter beskriver i intervju at det å prioritere dette arbeidet er en sentral suksessfaktor.

Våre intervjuer med aktørene i a-krimssamarbeidet viser at man på alle nivåer i samarbeidet ser at deling av data vil øke effektiviteten i arbeidet. Omfanget av deling mellom etatene i samarbeidet er foreløpig på et minimumsnivå. Hovedgrunnen til at ikke mer data er tilgjengelig gjennom fellesløsningen for a-krimssamarbeidet, er at det har vært nødvendig å prioritere arbeidet med å få på plass juridiske avklaringer. Felles datakatalog er ikke benyttet i a-krimssamarbeidet til å dokumentere data som kan deles, eller til å identifisere data som kan gjenbrukes.

På de skriftlige spørsmålene til etatene som ikke benytter Tilda, svarer fire av de elleve at årsaken til at de ikke bruker Tilda er manglende prioritering. En av dem svarer at etaten er presset på ressurser, en annen skriver at de vil avvente bruken til det finnes mer erfaringer med bruk av tjenesten. Den tredje etaten svarer at den avventer til flere tilsynsetater som de vil ha nytte av å dele informasjon med, eventuelt deltar. En fjerde etat viser til at manglende prioritering er en av forklaringene på hvorfor den ennå ikke bruker Tilda. Etaten opplever ikke at det er høy etterspørsel etter tjenesten internt i virksomheten og hos eksterne aktører etaten samarbeider med. Etaten mener at dette har gjort at andre oppgaver har blitt prioritert foran arbeidet med å tilpasse interne systemer og rutiner til Tilda.⁸⁷

Både Kommunal- og distriktsdepartementet, Digitaliseringsdirektoratet og sekretariatet til Skate⁸⁸ (topplederforum ledet av Digitaliseringsdirektoratet) viser til den potensielle barrieren som følge av at kostnadene ved datadeling er plassert ett sted, mens gevinstene hentes ut et annet sted. Departementet mener dette kan gjøre det krevende å motivere virksomheter til å prioritere arbeidet med datadeling, og at insentivene ikke er til stede.

Digitaliseringsdirektoratet viser også til usikkerheten rundt gevinstrealisering som etatene påtar seg ved å satse på datadeling. Direktoratet erfarer at flere ikke tar innover seg hva slags forpliktelser og kostnader arbeidet med datadeling innebærer. Delte data vil medføre forvaltning, først og fremst for å sikre at selve dataene til enhver tid er oppdaterte og av god kvalitet, men det innebærer også å sørge for at beskrivelser og annen informasjon til enhver tid er relevant. Direktoratet beskriver arbeidet som en «evig forpliktelse» og opplever at arbeidet med datadeling og -gjenbruk i stor grad drives ved hjelp av engasjerte enkeltpersoner og -virksomheter.

I Tilda har forarbeidet til prosjektet pågått i mange år, uten at potensialet i tjenesten foreløpig er realisert. Formålet med Tilda er å gjøre tilsynsvirksomheten mer effektiv og koordinert. Dette skal blant annet hindre at virksomheter det føres tilsyn med, belastes mer enn nødvendig. Det er også et mål at tilsynsvirksomheten skal spisses og prioriteres bedre, ved bruk av mer risikobasert tilsynsvirksomhet.⁸⁹ Aktørene som i dag benytter tjenesten, viser til at Tilda potensielt kan bli en stor suksess. Forholdene ligger til rette for verdifull deling av tilsynsdata, særlig deling av tid og sted for planlagte tilsyn,

⁸⁶ Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

⁸⁷ Svar på skriftlige spørsmål om deltakelse i Tilda.

⁸⁸ Skate består av direktørene i elleve statlige virksomheter og tre topplederrepresentanter fra kommunesektoren.

⁸⁹ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Case: *Tilsynsmyndighetene viser hvordan de deler data på tvers*. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

risikovurderinger og funn fra tilsyn. Men fordi det i 2023 er så få (fem) som benytter tjenesten, medvirker dette til at disse gevinstene ikke realiseres.

Flere av etatene som deltok i forarbeidet, har ikke tatt i bruk Tilda. Informantene som bruker tjenesten, tror dette kan skyldes at forarbeidet kostet virksomhetene mye ressurser, og at de mistet motivasjonen underveis fordi resultatene har latt vente på seg.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at manglende forståelse av nytten av å dele og gjenbruke data kan være en barriere i arbeidet med datadeling og -gjenbruk. Dette framkommer blant annet i strategien «En digital offentlig sektor», kap. 6, avsnittet om «hvor skal vi?»

KS opplyser at det kan være krevende å få kommunene til å dele egne data, selv om flere kommuner ser verdien av datadeling. Kommunene har også ulike oppfatninger om verdien av å dele egne data. KS viser til at det er lettere for de store kommunene enn de små å se gevinster av datadelingen. Arbeidet med datadeling og -gjenbruk nedprioriteres ofte til fordel for de lovpålagte oppgavene. Dette gjelder ifølge KS særlig i mindre kommuner. For eksempel vil Oslo kommune, som har et stort volum av vederlagsberegninger (eksempelvis beregning av egenandel for opphold i institusjon), kanskje kunne redusere ressursinnsatsen med ett til to årsverk ved hjelp av denne effektiviseringen. I en liten kommune som kanskje bare har ett eller to årsverk som jobber med vederlag, vil ikke reduksjonen være like synlig.

5.3.2 Finansering

Digitaliseringsdirektoratet viser i intervju til at arbeidet med deling og gjenbruk av data ligger utenfor virksomhetenes kjerneoppgaver, og at det derfor foreligger få insentiver til å arbeide med datadeling. Direktoratet peker på behovet for en overordnet satsing framfor at hver sektor for seg skal arbeide med datadeling og -gjenbruk i sin sektor. Sekretariatet til topplederorganet Skate viser blant annet til at Skate anbefaler at det etableres en felles pott for trinnvis finansiering av tverrsektorielle tiltak, herunder realisering av livshendelsene. Finansieringen bør inkludere utvikling, drift og forvaltning. Behovsdrevet og smidig tjenesteutvikling innebærer ofte å bruke pengene på en annen måte enn før – ikke nødvendigvis å bruke mer penger. Skate mener at nytte og kostnader må vurderes helhetlig, på tvers av sektorer. I dag er det krevende å håndtere tiltak der gevinstene ved tiltaket kommer et annet sted enn der man tar kostnadene. Digitaliseringsdirektoratet viser til manglende finansiering, og særlig manglende felles finansiering, er en sentral barriere for datadeling og -gjenbruk.⁹⁰

Kommunal- og distriktsdepartementet viser også til sektorprinsippet, som kan gjøre det krevende å etablere felles budsjettprosesser og felles finansiering til datadelingsprosjekter. Her er et suksesskriterium at samarbeidet mellom etater innrettes på en god måte. Departementet viser til at fellesløsningene til Digitaliseringsdirektoratet bidrar til løsning på noen av disse utfordringene.

Statsforvaltnernes fellestjenester peker på manglende ressurser som en barriere for bruk av Tilda. Deres tilgjengelige ressurser til arbeidet med Tilda er begrenset. Dette påvirker utviklingstakten i arbeidet. Ikke alle har ressurser til å integrere data i Tilda, selv om de kanskje kunne tenke seg å gjøre det. Ressursene gjelder både finansielle midler og IT-kompetanse, opplyser Statsforvalterens fellestjenester.

5.4 Kompetanse

Manglende kompetanse på for eksempel juridiske spørsmål er trukket fram av 17 prosent i spørreundersøkelsen. Under intervjuene med virksomhetene i de to casene er kompetanse på det datatekniske område ikke sett på som spesielt utfordrende i arbeidet med datadeling og -gjenbruk.

⁹⁰ Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Arsrapport for 2022*.

Digitaliseringsdirektoratet erfarer gjennomgående at det er mye kompetanse knyttet til deling av data innad i etatene, særlig hos dem som jobber med IT og informasjonsforvaltning.

Digitaliseringsdirektoratet ser at det er en utfordring at virksomhetene mangler fagkompetanse på sammenhengen mellom digitalisering og juss. For å ha tryggheten til å dele data trenger man kompetanse, ifølge Digitaliseringsdirektoratet.

KS framhever at det er lite kunnskap i kommunesektoren om data og om forvaltning av informasjon. KS viser til at kommunene har veldig ulik kompetanse til å ivareta dette arbeidet. Når det gjelder spesialkompetanse, er det behov for at kommunene har kompetanse som kan drive med aktiv informasjonsforvaltning, at de ser verdien av data, og vet hvordan de skal håndtere dataene, blant annet hvordan de skal se data på tvers. Det er ifølge KS ikke mange kommuner som har kompetansen til å gjøre dette i dag.

5.5 Tekniske barrierer

Det framgår av figur 9 (kapittel 5.1) at 52 prosent av dem som svarer på spørreundersøkelsen vår, oppgir teknologiske barrierer for å kunne dele data med andre virksomheter. Videre viser spørreundersøkelsen at det flere som opplever tekniske barrierer ved å gjenbruke data fra andre virksomheter enn å dele egne data. 70 prosent oppgir at de har opplevd teknologiske barrierer for å motta og gjenbruke data fra andre virksomheter, og det er denne barrieren som vurderes som mest til hinder for å gjenbruke data fra andre virksomheter.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at tekniske forhold kan være en barriere for datadeling og -gjenbruk. Utveksling av data fra maskin til maskin forutsetter blant annet at offentlige etater som skal dele data med hverandre, har fagsystemer som «snakker sammen», en infrastruktur for deling av data og felles standarder. At tekniske løsninger for integrasjon er en utfordring, ble også trukket fram av enkelte i svarene på spørreundersøkelsen. Videre påpekes det fra en respondent at data finnes i ulike systemer som har vokst fram over tid, der vedlikehold av data i eldre systemer har stoppet opp. Digitaliseringsdirektoratet erfarer at tekniske utfordringer i hovedsak er løsbare gjennom løsninger og standarder. Det å få tilgjengeliggjort data slik at man kan samhandle mellom etater, er imidlertid en større utfordring. Det er et fåtall av fagsystemene som virksomhetene benytter, som har støtte for å avgi eller motta data. Dataene er derfor «låst inne» i fagsystemene.

5.5.1 Tekniske barrierer i arbeidet med å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krim samarbeidet)

Ingen av etatene vi intervjuet i a-krim samarbeidet, framhever betydelige tekniske utfordringer med å få etablert en deling av strukturerte data. Applikasjonen akrim.no inneholder foreløpig ingen delte data utover det som er registrert manuelt i løsningen. Gjeldende regelverk har ikke gjort det mulig å få på plass strukturert deling av data verken til eller fra akrim.no.

Økokrim mener deling av data er nøkkelen til mer effektive systemer, og at datadelingen i a-krim samarbeidet er på vei til å bli bedre. De framhever at det er sentralt å avklare hva en vil oppnå i samarbeidet som krever deling av data, og deretter sørge for at det blir utarbeidet klare hjemler for hvilke data som kan deles. Når dette er på plass, vil det være enklere å utarbeide gode tekniske løsninger for datadeling og samarbeid mellom etatene.

Etter at a-kriminformasjonsforskriften kom på plass er opplæring og utarbeidelse av veilederen til forskriften prioritert, opplyser Skatteetaten som har ansvaret⁹¹ for ivaretagelsen av fellestjenester knyttet til felles IT-systemet (akrim.no). Det gjør at en ikke er kommet skikkelig i gang med den

⁹¹ a-kriminformasjonsforskriften § 8 annet ledd.

tekniske videreutviklingen av løsningen. Det vil bli startet et arbeid med å beskrive hvilke data som kan være aktuelle å gjenbruke i a-krimssamarbeidet.

Skatteetaten viser til at det ikke er avdekket tekniske utfordringer med å dele data mellom aktørene i a-krimssamarbeidet, utover at det vil være kostnader til videreutvikling og endringer i teknisk implementering av akrim.no. Arbeidstilsynet mener også at de tekniske utfordringene er håndterbare. Det har skjedd stor teknisk utvikling på seks–syv år, og tilsynet ser ikke noen utfordringer med å bygge om systemer. For at akrim.no skal bli et godt verktøy, er det mye som må endres fordi tjenesten ble bygget opp bare for å lagre og organisere personvernskjema, ikke for å dele data.

5.5.2 Tekniske barrierer i arbeidet med å utvikle Tilda for å bedre datadeling mellom tilsynsmyndighetene

Statsforvalternes fellestjenester og Arbeidstilsynet viser til at mange tilsynsetater har utdaterte fagsystemer som må oppdateres før de kan integreres med Tilda. Arbeidstilsynet viser også til at det er stor forskjell på størrelsen på tilsynsetatene. Noen saksbehandler for eksempel i regnearket Excel.

Etater som ønsker å benytte Tilda, kontakter i første omgang prosjektet/tjenesteansvarlig og avtaler overordnet framdrift. Deretter skal det organiseres et tilknytningsprosjekt i egen virksomhet. Etter at etaten har vurdert de juridiske hensynene og hvilke tilsynsdata som kan deles og mottas via Tilda, er neste steg å gjennomføre tekniske aktiviteter for å tilrettelegge for datadeling. For at virksomheten skal kunne benytte Tilda og arkitekturen for å dele og motta tilsynsdata, må den blant annet ha et fagsystem som kan knyttes opp til Tilda. Deretter registreres tilsynsmyndigheten for bruk av Tilda gjennom en databehandleravtale via Altinn.

Faktaboks 9 Tilda benytter fem prinsipper hentet fra Digitaliseringsrundskrivet og de overordnede arkitekturprinsippene til Digitaliseringsdirektoratet

- Prinsipp 1: Behovet, som ledet til formålet, er en direkte følge av brukernes behov – både hos tilsynsmyndighetenes og virksomhetene.
- Prinsipp 3: Det vises til at det juridiske arbeidet har synliggjort flere utfordringer. Arbeidet med Tilda har som mål å bidra til å utvikle et stadig mer digitaliseringsvennlig regelverk.
- Prinsipp 4: Tilda unngår duplisering av data gjennom å bruke kilden (etatens egne fagsystemer og grensesnitt/API-er) direkte i sanntid (forespørsel og oppslag der og da).
- Prinsipp 5: Tilda benytter tre nasjonale fellesløsninger. Disse er Maskinporten, Felles datakatalog og data.altinn.no.
- Prinsipp 6: Tilda er en digital arkitektur som støtter samhandling.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Case: Tilsynsmyndighetene viser hvordan de deler data på tvers.* Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

Den største tekniske utfordringen er å kunne koble etatens fagsystemer til Tilda-løsningen, forklarer de elleve etatene som ikke har tatt i bruk Tilda, og som svarer på de skriftlige spørsmålene våre. Informasjonen kan utveksles, for eksempel slik at et tilsyn kan gjøre søk i Tilda på tvers av virksomhetenes interne fagsystemer. Flere etater har fagsystemer og teknologi som gjør at det ikke er mulig å ta i bruk Tilda på en god måte. Seks av de elleve etatene svarer at de ønsker å bruke Tilda, men at de først må få på plass egnede fagsystemer og tekniske løsninger, og at de må organisere egne data. Flere av etatene svarer også at de jobber med disse områdene nå og ønsker å ta i bruk mulighetene i Tilda når dette er på plass.

Flere av etatene som bruker Tilda, beskriver manglende kobling mellom Tilda, interne fagsystemer og enhetsregisteret som en barriere. Dette medfører at en fra fagsystemene må søke opp ett organisasjonsnummer om gangen. Det finnes derfor ingen helhetlig oversikt i Tilda over for eksempel hvilke bedrifter en etat planlegger å føre tilsyn med, eller hvor det er utført tilsyn. Arbeidstilsynet

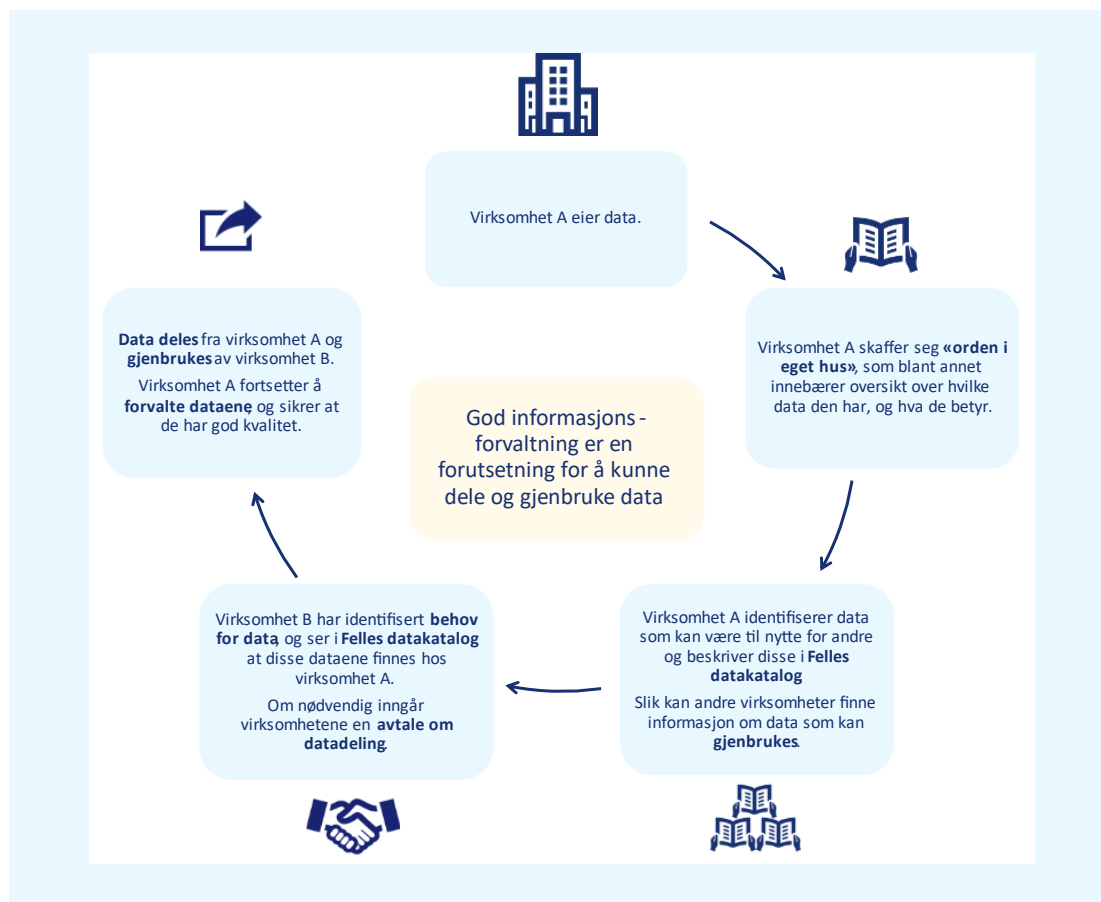
opplyser at det må være mulig å få ut informasjon om en rekke tilsyn av gangen dersom informasjonen skal kunne brukes i deres risikovurderinger for å planlegge tilsyn.

De tekniske barrierene for datadeling beskrives som særlig utfordrende i samhandlingen mellom stat og kommune. Statsforvalteren har ansvar for å koordinere kommunale tilsyn. Informasjon om kommunale tilsyn deles i Statsforvalterens tilsynskalender. Denne fungerer som et verktøy for koordinering og planlegging av tilsyn. Tilsynskalenderen viser informasjon om tid og sted for tilsynet, og offentlige tilsynsrapporter kan lastes ned. Slik Tilda fungerer i dag, må Statsforvalterens fellestjenester overføre store og unødvendige datamengder for å få informasjon om de aktuelle kommunerettede tilsynene. Siden tilsynskalenderen allerede var tatt i bruk da Tilda ble utviklet, mener Statsforvalterens fellestjenester at de burde vært mer involvert i den faglige utviklingen av Tilda. Dette ville gjort det enklere å få på plass en bedre og mer effektiv integrasjon mellom tilsynskalenderen og Tilda.

5.6 Informasjonsforvaltning – «orden i eget hus»

Ifølge *Digitaliseringsrundskrivet* er det en forutsetning for god datadeling at virksomhetene har tilstrekkelig oversikt over hvilke data de eier og forvalter. Det er et krav i rundskrivet at den enkelte virksomhet skal ha tilstrekkelig oversikt over hvilke data den håndterer. Evnen til å utnytte data henger tett sammen med virksomhetens evne til å holde oversikt over hvilke data den har, hva de betyr og hva de kan brukes til.⁹² Kommunal- og distriktsdepartementet peker også på at god informasjonsforvaltning i de enkelte virksomhetene er nødvendig grunnarbeid for å kunne dele og gjenbruke data.

Figur 10 Deling av informasjon i Felles datakatalog og deling av data mellom virksomheter

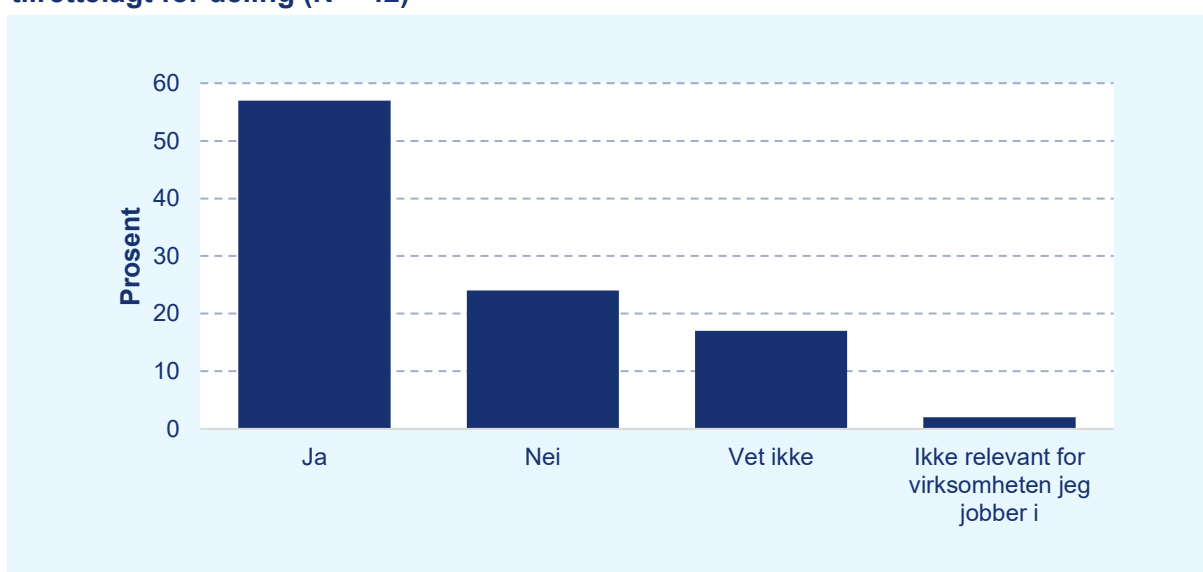


Kilde: Riksrevisjonen

⁹² Digitaliseringsrundskrivet H-9/22 kapittel 1.2

Kommunal- og distriktsdepartementet og KS viser til de semantiske forholdene som sentrale barrierer. Videre presiserer departementet at før virksomhetene kan dele og gjenbruke data, må de ha juridisk, semantisk, teknisk og organisatorisk samhandlingsevne (interoperabilitet). Manglende semantisk interoperabilitet er en viktig barriere for datadeling og -gjenbruk, fordi sentrale begreper kan bety ulike ting i forskjellige regelverk. Semantisk interoperabilitet innebærer at meningsinnholdet i det som utveksles forstås på samme måte av flere systemer og brukere. Som et eksempel vises det til at ordet «samboer» har ulik betydning i ulike lovverk. Tilsvarende kan ulike etater ha forskjellig forståelse av ett og samme begrep. Digitaliseringsdirektoratet mener at virksomhetene trenger større forståelse for hva som er forutsetningene for å dele data. Eksempelvis krever datadeling gode strukturerte data, og det å opprettholde gode data krever mye ressurser til blant annet forvaltning av data. Figur 11 viser andelen direktorater som har fått forespørsel om å dele data med andre, der de forespurte dataene ikke var tilrettelagt for deling.

Figur 11 Andel direktorater som har fått forespørsel om å dele data som ikke var tilrettelagt for deling (N = 42)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater– svar fra dataeier/systemeier.

Figur 11 viser at det er minst 57 prosent av virksomhetene har fått forespørsler om dele data som ikke var tilrettelagt for deling.

Manglende «orden i eget hus» er også nevnt som en barriere i spørreundersøkelsen. En systemeier skriver for eksempel at virksomheten inntil nylig ikke hadde oversikt over egne datadelingsavtaler⁹³. Mangelen på avtaler har gjort at virksomheten ikke har hatt oversikt over hvem den deler data med, og hvilken avtale som regulerer delingen.⁹⁴

I figur 9 i kapittel 5.1, viser svarene fra spørreundersøkelsen at flere av barrierene for å dele data med andre virksomheter er knyttet til informasjonsforvaltning. Det er 31 prosent som oppgir manglende oversikt over egne data som en barriere, 41 prosent oppgir manglende kvalitet på data som kan deles, og 59 prosent som oppgir manglende kapasitet. Manglende kompetanse (17 prosent) kan også være knyttet til faget informasjonsforvaltning, og manglende finansiering (52 prosent) kan være knyttet til forvaltning av egne data.

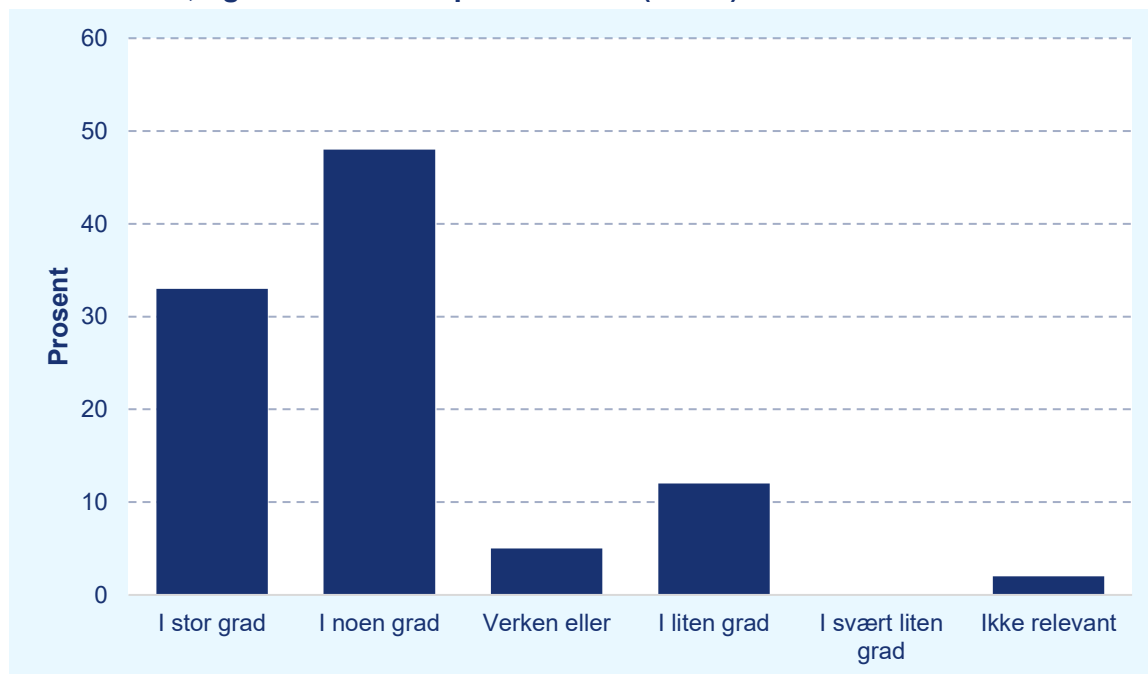
Av dataeiere/systemeiere som besvarer spørreundersøkelsen, er 64 prosent svært enige eller nokså enige i at det oppfordres til å prioritere arbeidet med å dele og gjenbruke data i deres virksomhet.

⁹³ Avtale som regulerer utveksling av elektroniske opplysninger mellom partene for de informasjonstjenestene som etableres mellom etatene.

⁹⁴ Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Figur 12 viser systemeierne oppfatning av i hvilken grad virksomheten deres har tydelige beskrivelser av hvilke data den har, og hva dataene representerer.

Figur 12 I hvilken grad har virksomheten du jobber i, tydelige beskrivelser av hvilke data den har, og hva dataene representerer? (N =42)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater– svar fra dataeier/systemeier.

Figur 12 viser at 33 prosent svarer at virksomheten deres i stor grad har tydelige beskrivelser over egne data, og 48 prosent svarer at virksomheten deres i noen grad har denne oversikten.

41 prosent av systemeierne i spørreundersøkelsen oppgir at data i deres virksomhet i stor grad er lagret i et strukturert format som egner seg for deling, mens 38 prosent oppgir at dette er tilfelle i noen grad i deres virksomhet.

På spørsmål om i hvilken grad virksomheten har dedikerte ressurser som jobber med å dokumentere dataene som virksomheten besitter, svarer 17 prosent i stor grad og 47 prosent i noen grad. 31 prosent av virksomhetene svarer at dette er tilfelle i liten eller svært liten grad.

Prosjektlederen for Tilda understreker viktigheten av at etatene i samarbeidet har «orden i eget hus» for at egne data enklere skal kunne deles med andre, og brukes og forstås riktig på tvers. Det forventes blant annet at etatene etterlever kravet om å registrere egne begreper og informasjon om datasett i Felles datakatalog. I arbeidet med Tilda opplyser informantene at det har gått med mye tid til å avklare begreper og bli enige om begrepenes betydning. Felles begrepsforståelse omtales som en suksessfaktor.

Arbeidstilsynet forteller at det er viktig å ha felles definisjoner og avklare begreper for å kunne tolke data fra andre tilsynsetater riktig. Etaten viser til at ulik begrepsbruk og beskrivelser av datasett mellom etatene i Tilda har gjort at data har blitt feiltolket. Arbeidstilsynet viser også til at etatene bruker forskjellige begreper i de ulike fagsystemene, særlig for brudd og avvik. Det Arbeidstilsynet for eksempel kaller «reaksjonsbruk», kaller andre etater «sanksjonsbruk». Arbeidstilsynet har derfor jobbet mye med å utarbeide definisjoner som alle etatene kan bli enige om i forbindelse med tilsynsarbeidet.

Styringsgruppen opplyser at Tilda er et komplisert prosjekt fordi den enkelte tilsynsvirksomheten har sitt eget regelverk med sine egne begreper. Derfor har semantikere i Brønnøysundregistrene jobbet mye med hvordan man på best mulig måte kan harmonisere begrepsbruken og forståelsen av de ulike regelverkene. Det er opp til tilsynsetatene å tilpasse sitt eget fagsystem til det harmoniserte formatet, som framkommer i en skriftlig veileder. Dette er ifølge styringsgruppen den største jobben for etatene som skal ta i bruk Tilda.

Også Statsforvaltners fellestjenester viser til at de statlige etatene og statsforvalterne forstår begreper ulikt i tilsynssammenheng. Det har blitt arbeidet med å samordne begreper som brukes i tilsyn, i Statsforvaltners samordningsnettverk. Det blir som følge av dette nå utarbeidet en felles oversikt over begreper og forståelsen av dem som et minste felles multiplum. Statsforvaltners fellestjenester opplyser at statsforvalterne forstår regelverket det gjøres tilsyn med ulikt. Ulik forståelse kan påvirker rettsvernet, styringen og arbeidet med digitale løsninger. Det vanskeliggjør også arbeidet med å sammenstille data slik at etatene kan få gode, sammenlignbare data.

KS opplyser at det varierer mellom kommuner hvorvidt de har «orden i eget hus». Dersom ansatte ikke har oversikt og kunnskap, blir det heller ikke holdt «orden i eget hus», for eksempel ved at Felles datakatalogen ikke tas i bruk. Det er også stor variasjon i kommunenes begrepsbruk og formater. Dette kan gjøre kvaliteten på dataene dårlig. KS presiserer at det er viktig å arbeide med definisjoner av begrepene slik at det er tydelig hvilke data man har og hva de betyr. KS viser til DigiBarnevern og e-helse som sektorspesifikke områder der kommunene har forstått behovet for datadeling, og hvor arbeidet har vært vellykket.

KS trekker fram Kongsbergregionen, der kommunene i 2020 fikk støtte fra statsforvalteren til å lage en løsning som gir oversikt over hvilke systemer de har og hvilke data som inngår i systemene knyttet til GDPR. Dette systemet har et annet formål enn Felles datakatalog. Løsningen kalles «DigiOrden» og tilbys kommuner og fylkeskommuner. Den er nå overtatt av KS. KS arbeider for å få kommunene til å ha «orden i eget hus». KS viser i den sammenheng til veilederen for internkontroll i kommunesektoren, der de har tatt initiativ til og fått utviklet et tillegg til veilederen som omhandler personvern og informasjonssikkerhet.

Ekspertgruppen *Effektiv og sikker infrastruktur for deling og bruk av relevant statistikk og data i kriser* som er nedsatt av kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser, peker på manglende oversikt over relevante data og utfordringer med å finne fram til relevante datakilder som en utfordring for datadeling. Videre vises det til dårlig datakvalitet som en barriere. Etterlevelse av kravet om «orden i eget hus» er derfor en anbefaling fra ekspertgruppen til den interdepartementale kjernegruppen.⁹⁵

5.7 Erfaringer fra kommunal sektor

KS trekker fram sin utviklede Fiks-plattform for datadeling i kommunesektoren. Et praktisk eksempel på bruk av plattformen er utviklingsarbeidet KS har gjort innenfor plan- og byggesaksområder. Kommunene kan ta imot data fra Husbankens standardssystemer og lagre dataene i egen kommunes fagsystemer ved hjelp av en definert protokoll. Arbeidet er i piloteringsfasen, men KS opplyser at kommunene foreløpig er fornøyd med de mulighetene protokollene gir. KS jobber for at leverandørene av kommunenes fagsystemer skal implementere protokollene som en del av standardløsningene, slik at kommunene slipper å gjøre egne bestillinger til leverandørene av fagsystemene. Bruk av standard grensesnitt på tvers av kommuner og leverandører anser KS som en suksessfaktor. KS gjør likevel oppmerksom på at prosessene med å få leverandørene til å tilpasse og endre sine løsninger kan ta flere år.

⁹⁵ Ekspertgruppe nedsatt av kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser. (2022). *Effektiv og sikker infrastruktur for deling og bruk av relevant statistikk og data i kriser*.

KS viser til Skatteetatens nye modell for datadeling, som baserer seg på et felles grensesnitt mot alle sektorer, herunder kommunesektoren. For eksempel har kommunene fått nytte av deling av inntektsdata ved flere anledninger. Et eksempel fra Stavanger kommune gjelder fastsettelse av foreldrebetaling i barnehage. I kommunen er det ikke lenger behov for at foreldrene sender inn inntektsopplysninger. Stavanger kommune får nå tilgang til inntektsopplysningene gjennom Skatteetatens nye modell.

KS trekker også fram tilgangen til data. Kommunene erfarer at de ikke har mulighet til å hente ut sine data fra fagsystemene på egen hånd. De eksterne leverandørene av IT-løsningene har kontroll over dataene og tar betaling for å hente dem ut slik at kommunene kan benytte dem til andre formål. Dataene kan også være lagret på et teknisk format som ikke egner seg for deling.

Stavanger kommune kan vise til flere resultater på datadelingsområdet og har opprettet en datasjø, hvor all data samles på et felles sted. På denne måten vil informasjonen være tilgjengelig fra samme sted for alle som har behov for den, i stedet for at informasjon finnes på ulike steder i kommunen. Dataene som samles, kan være i mange ulike former og formater, og kan være fra alle typer kilder. Stavanger kommune har per april 2023 nærmere 40 ulike kilder som trekkes inn i datasjøen, som er implementert i en skyløsning.

Stavanger kommune beskriver at det er en terskel for kommuner å investere i teknologi for datadeling, og at de tilbyr teknologien i datasjøen for å koble og analysere egne data til de andre kommunene i Digi Rogaland. Stavanger kommune opplyser at den første kommunen snart er i gang med å lage sin egen datasjø basert på Stavanger kommunes konsept. Digi Rogaland er et samarbeid mellom alle kommunene i Rogaland som bidrar til at innbyggerne i Rogaland får lik tilgang til digitale, kommunale tjenester.

5.8 Erfaringer fra Storbritannia

For å vise at også andre land kan ha utfordringer med deling og -gjenbruk av data har vi tatt inn et eksempel fra Storbritannia. Den britiske riksrevisjonen offentliggjorde i 2019 en undersøkelse om deling av data i offentlig sektor.⁹⁶ I konklusjonen trekker den britiske riksrevisjonen fram hvor viktig det er å sørge for at lovgivningen er tilrettelagt for å oppnå ønskelige endringer gjennom datadeling. GDPR og sikkerhetslovgivningen trekkes fram som det mest krevende regelverket med tanke på datadeling i Storbritannia.

Den britiske riksrevisjonen finner også at en av hovedutfordringene i arbeidet med datadeling er manglende prioritering av arbeidet samt manglende strategi og ledelsesforankring. Den understreker viktigheten av å arbeide på nye måter og å kartlegge potensielle gevinster og muligheter samt hva som er gjort tidligere. Videre må virksomheten ha en klar forståelse av hva som er målet med datadelingen.

Den britiske riksrevisjonen understreker at det er viktig å få på plass nødvendig infrastruktur: data, systemer og prosesser. Det omfatter å sikre at dataene har nødvendig kvalitet, og etablere standarder for dataene, slik at man oppnår en felles forståelse av begreper og hvordan ulike typer data burde samles inn. At forskjellige etater har ulike måter å samle inn samme type data på trekkes i undersøkelsen fram som en barriere for effektiv datadeling. Videre finner den britiske riksrevisjonen at en sentral barriere for datadeling er at etatene ikke forstår datakvalitet godt nok. Undersøkelsen viser flere ønsker å bruke data på nye måter, og at virksomhetene ser den potensielle verdien ved datadeling, men at flere glemmer viktigheten av god kvalitet i dataene. For å skape denne oppmerksomheten må arbeidet med datadeling være godt forankret i ledelsen og være del av virksomhetens kultur og strategi. Den britiske riksrevisjonen anbefalte ansvarlig departement for datadelingsarbeidet at det ble etablert felles regler, standarder og felles framgangsmåter for å samle inn, systematisere og bearbeide data i det offentlige.

⁹⁶ National Audit Office. (2019). *Challenges in using data across government*.

6 Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data innad i offentlig sektor

I dette kapitlet belyser vi hvordan datadeling tilrettelegges i det offentlige. Vi ser på Kommunal- og distriktsdepartementets tilrettelegging for deling og gjenbruk av data. Videre ser vi på erfaringer fra styringen av a-krimssamarbeidet og Tilda, samt hvordan departementene legger til rette for deling og gjenbruk av data gjennom styring.

Våre funn viser at Digitaliseringsdirektoratet har utviklet verktøy for å hjelpe virksomhetene i arbeidet med å dele og gjenbruke data. Videre viser funn at det er manglende prioritering og styring fra departementene.

6.1 Kommunal- og distriktsdepartementets tilrettelegging for deling og gjenbruk av data

Kommunal- og distriktsdepartementets arbeid på digitaliseringsområdet er formalisert gjennom *Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025*, Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* og *Digitaliseringsrundskrivet*. Kommunal- og distriktsdepartementet har utover dette utarbeidet *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* og etablert en medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekter i statlige virksomheter (jf. Økonomiregelverket, kapittel 6). Dette er verktøy for tverretattlig samarbeid og styring som skal gjøre det enklere å samarbeide og utveksle informasjon på tvers av ulike sektorer og departementer.

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at det ikke er gitt fellesføringer til departementene for rapportering på deling og gjenbruk av data. Departementet peker på at det er mange departementer som koordinerer tverrsektorielle satsingsområder, som ønsker seg fellesføringer. Det gis i dag færre fellesføringer, og de få som gis knyttes gjerne til pågående politiske prosjekter.

6.1.1 Digitaliseringsdirektoratet

Kommunal- og distriktsdepartementet har delegert store deler av arbeidet med datadeling og -gjenbruk til Digitaliseringsdirektoratet, som har ansvaret for å implementere regjeringens politikk på IT-området. Direktoratet innehar roller som premissgiver, iverksetter, tjenesteleverandør og tilsynsmyndighet. I tillegg har direktoratet ansvar for Digitaliseringsrådets sekretariat og sekretariatsfunksjon for Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen).

Digitaliseringsdirektoratet har også en viktig veiledningsfunksjon for virksomheter som ønsker å dele og bruke data, og har etablert flere tiltak og verktøy som skal bidra til økt verdiskaping med data. Direktoratet har blant annet etablert et digitalt netttforum, *Datalandsbyen*, hvor virksomheter kan stille spørsmål og diskutere ulike problemstillinger tilknyttet tematikken.

Digitaliseringsdirektoratet opplyser at datadelingsverktøyene deres brukes i varierende grad. Det er derfor satt i gang et arbeid for å konsolidere de forskjellige datadelingsproduktene som direktoratet forvalter, for å sikre effektiv ressursbruk på vedlikehold og forbedring av verktøyene. Verktøyene, bortsett fra verktøy knyttet til informasjonsforvaltning, kommer i hovedsak til nytte når virksomhetene har fått «orden i eget hus» (oversikt over egne data) og er i stand til å dele dataene.

Tabell 3 gir oversikt over noen av viktigste verktøyene Digitaliseringsdirektoratet har for å fremme deling og gjenbruk av data.

Tabell 3 Verktøy fra Digitaliseringsdirektoratet for deling og gjenbruk av data

Veiledningstjeneste	Hensikt	Verktøy/støtte
Informasjonsforvaltning	Gi innsikt i fagområdet og beskrive rammeverket for informasjonsforvaltning. Digitaliseringsdirektoratet anbefaler at en bruker Felles datakatalog til dokumentasjon av virksomhetens datasett og begreper.	Rammeverk som gir føringer, støtte og verktøy i arbeidet med «orden i eget hus» og etableringen av «kun én gang» som førende prinsipp.
Nasjonal verktøykasser for deling av data	Vise prosessene som må gjennomføres for å dele eller gjenbruke data.	Oversikt over verktøy som finnes for dette arbeidet og forklarer hvordan prosessen gjennomføres.
Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data	Spre kunnskap om regelverket og sørge for bedre samspill mellom juss, teknologi, forretning og forvaltning. Ressurssenteret er behovsdrivet, som betyr at senteret arbeider med konkrete forespørsler.	Hjelp til å vurdere utfordringer ved deling eller gjenbruk av data. Blant annet <ul style="list-style-type: none">• veileder for digitaliseringsvennlig regelverk• veileder for roller og ansvar ved deling av opplysninger• oversikt over EU-regelverk om deling og bruk av data
Datafabrikken	Hjelp bedrifter og offentlige aktører med verdiskaping fra data. Ambisjonen er å redusere tekniske, juridiske og forretningsmessige barrierer knyttet til deling og bruk av data. Datafabrikken ble avvirket som prosjekt og drives videre som en del av Digitaliseringsdirektoratets øvrige oppgaver fra 2023.	Hjelp i form av verktøy, veiledninger, kurs og direkte henvendelser. Tilbudet ble i 2022 utvidet med <ul style="list-style-type: none">• datajegeren som hjelper bedrifter med å finne offentlige data• juridisk veiviser for å finne hvilke regelverk som kan være relevante når data skal deles
Datalandsbyen	Et forum for digitale henvendelser og diskusjoner om hvordan data kan deles og brukes for å skape verdi for samfunnet.	Åpent nettforum der det er etablert flere grupper av diskusjonsfora.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet.

Nasjonalt ressurscenter for deling av data spiller en viktig rolle som premissgiver i deling og bruk av data. Digitaliseringsdirektoratet viser til at ressurscenteret har dialog med virksomhetene og signaliserer det mulige handlingsrommet for datadeling, spesielt på det juridiske området. Det synliggjør hva som er mulig å gjøre innenfor de eksisterende rammene, men også hvordan man kan bruke handlingsrommet, for eksempel ved regelverksutvikling. *Faglig arena for datadeling og informasjonsforvaltning* er en fast møteplass i regi av Digitaliseringsdirektoratet der en kan diskutere temaer innenfor informasjonsforvaltning og deling og gjenbruk av data. Dette er åpent for alle.

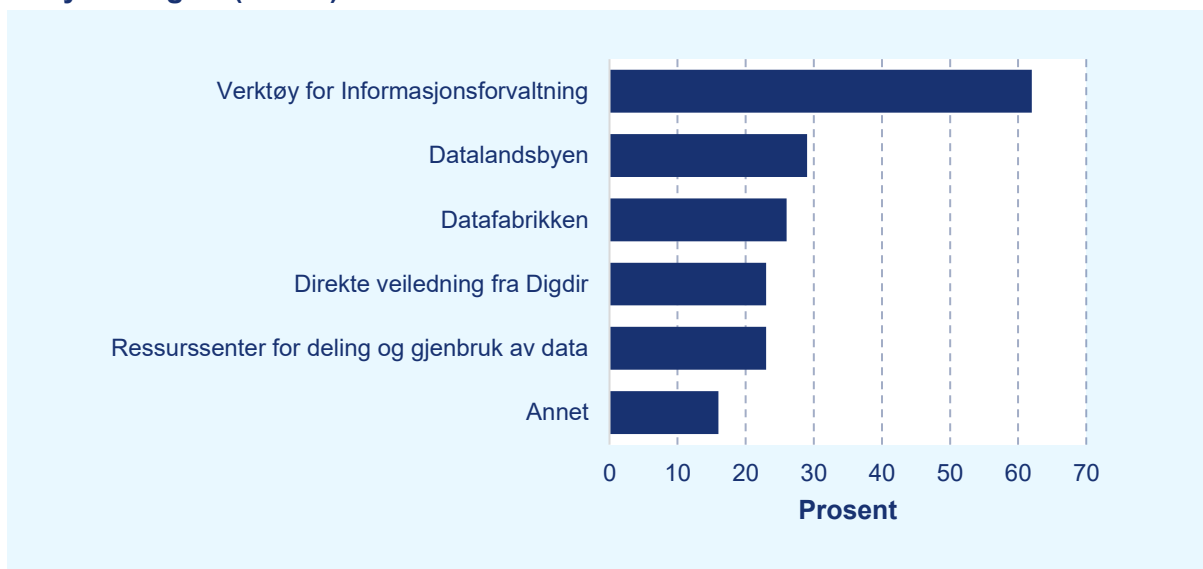
Styringsgruppen til Tilda mener at Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data under Digitaliseringsdirektoratet med fordel kunne tatt en større rolle knyttet til juridiske avklaringer for å dele tilsynsdata, særlig når det gjelder å se ulike regelverk på tvers. Styringsgruppen opplever ressurscenteret som gode på veiledning, men mener at senteret i større grad burde belyse generelle problemstillinger knyttet til datadeling.

KS trekker fram Nasjonalt ressurscenteret for deling og bruk av data som et viktig virkemiddel for veiledning om datadelingsvennlig regelverk og håper at senteret vil spille en enda viktigere rolle framover. KS ønsker også at Digitaliseringsdirektoratet deltok mer aktivt inn i konkrete kommunale

prosjekter om datadeling når kommunene trenger hjelp. Videre trekker KS fram medfinansieringsordningen som et viktig virkemiddel for datadeling.

I spørreundersøkelsen oppgir 73 prosent av direktoratene at de har brukt veiledningstjenester fra Digitaliseringsdirektoratet. Figur 13 viser hvilke av Digitaliseringsdirektoratets veiledningstjenester som direktoratene benytter seg av.

Figur 13 Hvilke veiledningstjenester fra Digitaliseringsdirektoratet direktoratene har benyttet seg av (N = 31)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til direktorater – svar fra dataeier/systemeier.

Figur 13 viser at de ulike verktøyene for informasjonsforvaltning fra Digitaliseringsdirektoratet som er mest benyttet med 62 prosent. Videre viser figuren at mellom 20 og 30 prosent har brukt Nasjonalt ressursenter for deling og bruk av data, Datafabrikken og direkte veiledning fra Digitaliseringsdirektoratet. Direktoratene som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir å være fornøyde med veiledningen som Digitaliseringsdirektoratet gir, og tre av fire direktorater beskriver den som enten «svært god» eller «ganske god».

Styrings- og finansieringsmodeller som fremmer digitalisering, omtalt i tidligere i kapitler, er andre viktige virkemidler i regi av Digitaliseringsdirektoratet. Sentrale tilskuddsordninger som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet, er medfinansieringsordningen og StimuLab, hvor virksomheter kan søke om prosjektstøtte til digitaliseringsprosjekter.

I rollen som fellestjenesteleverandør har Digitaliseringsdirektoratet ansvar for forvaltningen, videreutviklingen og utbredelsen av egne fellesløsninger. Digitaliseringsdirektoratet skal legge til rette for at disse forvaltes og videreutvikles på en koordinert og samordnet måte. Eventuelle nye fellesløsninger skal utvikles med bakgrunn i brukerbehov og baseres på nasjonale standarder og arkitekturprinsipper. KS beskriver fellesløsningene til Digitaliseringsdirektoratet som helt sentrale for godt arbeid med datadeling.

Digitaliseringsrådet gir faglig funderte og erfaringsbaserte råd til virksomhetsledere i staten som jobber med rene digitaliseringsprosjekter eller endringsprosesser der digitalisering utgjør en viktig del. Digitaliseringsdirektoratet leder dette rådet.

6.1.2 Medfinansieringsordningen

Finansiering er omtalt som en barriere i kapittel 5.3.2, og medfinansieringsordningen er et virkemiddel for å bidra til finansiering av nye prosjekter.

Medfinansieringsordningen forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet og er opprettet for å bidra til å realisere målet om effektiv utnyttelse av offentlige ressurser og målene i regjeringens digitaliseringsstrategi. Ordningen skal legge til rette for nye digitale tjenester og en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor,⁹⁷ og bidra til økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak, økt digitaliseringstempo, gevinstrealisering og effektiv ressursbruk.⁹⁸

Statlige virksomheter som ligger under staten som rettssubjekt, kan søke om midler fra ordningen. Det omfatter ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Kommuner, fylkeskommuner, KS, andre institusjoner/organisasjoner og privat næringsliv kan være samarbeidsparter.

Deling og gjenbruk av data er ikke blant de 13 vilkårene som stilles for å få finansiering. Gjennomgangen som vi har gjort av tildelingene for 2021, viser at deling av data inngår i fem av de tolv prosjektene som fikk midler gjennom ordningen dette året. Deling av data er ikke nevnt for noen av de åtte prosjektene som fikk finansiering i 2022.

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte konsulentfirmaet A-2 en evaluering av ordningen, datert 1. desember 2021.⁹⁹ En av de viktigste anbefalingene i rapporten er å fjerne retningslinjenes krav til gevinstrealisering og budsjettkutt, samt forpliktelse av gevinster i andre virksomheter. Gevinstrealisering bør fortsatt vies mye oppmerksomhet, men bør reguleres på en annen måte enn det som er tilfelle i 2021.

Ordningen stiller fortsatt visse krav til gevinstrealisering. 50 prosent av nettogevinster i søkervirksomheten tas som budsjettkutt på grunnlag av den fastsatte gevinstrealiseringsplanen. Videre står det at dersom gevinstene skal tas ut i annen statlig virksomhet, så må dette aksepteres i forkant av den samme virksomheten. 50 prosent av nettogevinster i andre statlige virksomheter med totale nettogevinster på over 5 millioner kroner tas som budsjettkutt på grunnlag av den fastsatte gevinstrealiseringsplanen. Budsjettkuttet gjelder da fra første krone. KS trekker fram medfinansieringsordningen som et viktig virkemiddel for datadeling, da den er ett av få virkemidler som gir aktører mulighet til å gå sammen om samhandling vedrørende digitalisering.

6.1.3 Skate – topplederorgan for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen

Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning) er et strategisk samarbeidsråd med toppledere fra offentlige virksomheter som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen. Digitaliseringsdirektoratet leder og har sekretariatsansvar for Skate. Skate består ellers av direktører fra 14 virksomheter hvorav 3 er fra kommunal sektor og 11 fra statlig sektor. I Skate kan virksomhetslederne diskutere saker som krever felles oppmerksomhet og koordinering. Skate er et rådgivende organ uten myndighet til å fatte bindende avgjørelser, men kan anmode Kommunal- og distriktsdepartementet om å ta opp saker med andre departementer.

Skate er et sentralt virkemiddel i Digitaliseringsdirektoratets arbeid med datadeling. Skate skal bidra til gjennomføring av Digitaliseringsstrategien, og se helheten i det offentlige digitaliseringsarbeidet. Organet fungerer også som rådgiver til statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet. Skate skal i

⁹⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for Medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekter i statlige virksomheter*.

⁹⁸ Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Medfinansieringsordninga*. Nettartikkel [Hentet: 5. juni 2023].

⁹⁹ *Evaluering av medfinansieringsordningen*. Nettartikkel [Hentet: 5. juni 2023].

2023 ha tettere oppfølging av innsatsområdene sammenhengende digitale tjenester med brukeren i sentrum, økt deling av data og verdiskaping, og felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling.¹⁰⁰

6.2 Erfaringer fra den overordnede styringen

Arbeidet med deling og gjenbruk av data er en tverrsektoriell satsing som omfatter flere departementer og underliggende virksomheter, i tillegg til kommunal sektor og næringslivet. Tverrsektorielle politikkområder kan utfordre sektororganiseringen i statsforvaltningen. Difi-rapport 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)* peker på at behov for og krav til vertikal samordning bidrar til å gjøre de horisontale samordningsutfordringene større. Difi viser til at departements- og virksomhetskulturer er sektororientert, og at systemet gir lite motivasjon for å søke tverrsektorielle løsninger. Difi framhever at mål- og resultatstyringssystemet er godt innrettet for å sikre en effektiv sektorstyring, men at det slik det vanligvis praktiseres, kan føre til for stor vekt på sektorhensyn.

Flere av etatene vi har intervjuet i de to casene, ser et behov for mer styring på tvers av sektorene i arbeidet med datadeling og -gjenbruk. Det pekes på at digitaliseringstiltak går på tvers, og at det derfor er viktigere at virksomheter og forvaltningsnivåer samarbeider. Sekretariatet til Skate la blant annet vekt på behovet for å etablere finansieringsmekanismer som bidrar til trinnvis utvikling og samarbeid. Sekretariatet til Skate ser behov for mer samordning på tvers av forvaltningsnivåene og mellom departementene. Videre mener sekretariatet at det er behov for mer samordning av tildelingsbrev med felles oppdrag til underliggende etater. Sekretariatet mener at når samarbeid krever regelverksendringer innenfor flere fagområder, bør ett departement ha ansvaret for å koordinere regelverksutviklingen.

Representantene fra Arbeidstilsynet mener det vil være en fordel om Kommunal- og distriktsdepartementet trekker inn Justis- og beredskapsdepartementet for å harmonisere regelverket for deling og gjenbruk av data i Tilda. De opplever at hver etat i dag bruker mye tid med sitt eierdepartement på å tolke handlingsrommet for deling og gjenbruk av data i regelverket. Representantene fra Arbeidstilsynet mener derfor det hadde vært en fordel om dette arbeidet ble sentralisert.

6.2.1 Styring av arbeid for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krimssamarbeidet)

Styringen av a-krimssamarbeidet involverer etater i flere departement. Økokrim viser til at det har vært utfordrende å se helheten som må til for å få til et mer effektivt samarbeid gjennom deling av data. Styringen og samarbeidet har også blitt vanskeliggjort ved at det har vært behov for mange avklaringer siden samarbeidet ble etablert.

Etatene definerer felles mål for etatssamarbeidet. De rapporterer årlig til departementene i en felles årsrapport, der de gir en vurdering av tilstanden og redegjør for prioriteringer, aktiviteter, resultater og effekter av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.¹⁰¹ Departementene har også utformet felles oppdragsbrev til etatene. Føringerne fra departementene er særlig viktig når det handler om store og ressurskrevende endringer.¹⁰²

¹⁰⁰ Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Årsrapport 2022*.

¹⁰¹ Denne formuleringen er fra tildelingsbrevene for 2022. Tidligere tildelingsbrev hadde lignende ordlyd.

¹⁰² KPMG. (2022). *Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet*.

Faktaboks 10 Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet

Felles styringsmodell for samarbeidet, som ble etablert i 2017 og revidert i 2021, beskriver organisering og styring fra etatsledernivå og ned til det enkelte a-krimssenter. Sentralt i styringsmodellen er den tverretatlige nasjonale styringsgruppen. Denne består av ledere på sentralt nivå fra Arbeidstilsynet, Nav, Politidirektoratet, Skatteetaten, Økokrim og tolletaten. Styringsgruppen har sammen ansvaret for måloppnåelse som bidrar til felles bruker- og samfunnseffekter.

Styringsgruppen har ansvar for å følge opp felles styringssignaler som departementene gir gjennom årlige tildelingsbrev og eventuelle oppdragsbrev. Videre skal den følge opp styringssignaler for a-krimssamarbeidet som blir besluttet av etatslederne. Samlet omfatter dette både den tverretatlige innsatsen i a-krimssentrene, annet lokalt a-krimssamarbeid og samarbeidsaktiviteter som skjer mellom etatenes linjeorganisasjoner.

Styringsmodellen består også av en regional styringsgruppe (RSG), en lokal koordineringsgruppe (LKG) og en senterleder. I tillegg beskrives kostnadsdeling mellom etatene samt noen rammer for annet lokalt a-krimssamarbeid.

Kilde: Arbeidstilsynet. (2022). *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet for 2022*.

Rapporten *Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet* gjennomført av KPMG (2022)¹⁰³ viser at det er lite formell kommunikasjon mellom det regionale og det nasjonale nivået i styringsmodellen. KPMG peker i en av sine anbefalinger på at det er et sterkt behov for å styrke den strategiske styringen av etatssamarbeidet. Videre anbefaler de å klargjøre fordelingen av strategisk ansvar mellom departementer og etater. Dagens system er innrettet slik at strategiske føringer i mål- og resultatstyringen og krav til resultatrapportering knyttet til a-krimssamarbeidet foretas i de tre ulike departementer. Dette er utfordrende i en kontekst hvor departementene i stor grad mangler nødvendig styringsinformasjon. Det framkommer også av rapporten at etatssamarbeidet ikke har etablert en plan for hvordan en kan nyttiggjøre seg av teknologi og bruk av registerdata på tvers av samarbeidet. En av anbefalingene er å utvikle metoder for effektiv bruk av tilgjengelige data i a-krimssamarbeidet.

Økokrim påpeker at det er utfordrende når flere departementer skal samarbeide og det kommer stortingsmeldinger og handlingsplaner fra flere departementer om samme tema til omtrent samme tid, for eksempel om sosial dumping. Økokrim mener det gir grunn til en viss bekymring for at arbeidet blir for fragmentert og ikke målrettet nok.

6.2.2 Styring av Tilda

Representanter fra styringsgruppen til Tilda uttaler at manglende føringer fra departementene for hvordan virksomhetene skal prioritere arbeidet med Tilda, har resultert i at tilsynsmyndighetene prioriterer arbeidet i ulik grad. Styringsgruppen viser til at det var en politisk målsetting å få flere tilsynsetater til å koble seg på Tilda da tjenesten ble lansert i august 2021, men at disse føringene ikke er fulgt opp med tilstrekkelige midler og videre føringer fra eierdepartementene. Styringsgruppen er derfor prisgitt at representanter for tilsynsetatene sikrer forankring i den enkelte virksomheten. Representantene fra Arbeidstilsynet mener at det er helt sentralt at flere etater tar i bruk Tilda slik at en får erfaringer med praktisk bruk, og for å komme i gang med å realisere potensialet i datadelingsløsningen.

Styringsgruppen og representantene fra Arbeidstilsynet mener en forutsetning for at arbeidet blir prioritert, er at Kommunal- og distriktsdepartementet styrker sin pådriverrolle og gir tydelige føringer for hvordan arbeidet skal prioriteres. Styringsgruppen mener samarbeidet om Tilda bør tydeliggjøres gjennom tildelingsbrev, slik at den enkelte etat prioriterer å koble seg på Tilda og etatene får en felles forståelse av hvorfor dette er viktig. Representantene fra styringsgruppen og Arbeidstilsynet viser til at

¹⁰³ KPMG. (2022). *Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet*.

det mangler incentiver for at tilsynsetatene skal ta Tilda i bruk. Også representanten fra Statsforvalterens fellestjenester etterlyser tydeligere krav og forpliktelser i arbeidet med datadeling og -gjenbruk gjennom Tilda.

Faktaboks 11 Styringen av Tilda

Arbeidstilsynet leder Tilda-prosjektet, og det er Brønnøysundregistrene som har forvaltningsansvaret for den operative delen av tjenesten. Tilda består av et styringsråd som øverste styringsorgan, med representanter fra alle etatene som deltar i Tilsynenes samordningsgruppe (TSG), i tillegg til Brønnøysundregistrene og Digitaliseringsdirektoratet. Styringsrådet er ansvarlig for tjenestetilbudet, videreutviklingen av tjenesten, økonomi og rapportering. Styringsrådet rapporterer årlig til departementene som finansierer tjenesten.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet. (2021). Tilsynsmyndighetene koordineres ved hjelp av datadeling. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].

6.3 Øvrige departementers tilrettelegging for deling og gjenbruk av data

I tillegg til Kommunal- og distriktsdepartementet har alle departementene ansvar for digitalisering innenfor sine sektorområder. Departementene styrer sine underliggende etater gjennom tildelingsbrev som blant annet inneholder målsettinger, prioriteringer og krav til etaten. Dette kan inkludere økonomiske rammer og krav til rapportering.

Vi har gjennomgått tildelingsbrevene til 19 etater for årene 2021–2022. Gjennomgangen viser at tolv av dem omtaler deling eller gjenbruk av data. Fem tildelingsbrev omtaler rapporteringskrav knyttet til arbeidet med deling og gjenbruk av data. Noen etater nevner også samarbeid på tvers av etater og sektorer ved hjelp av digitale tjenester. De øvrige etatene omtaler ikke deling eller gjenbruk av data.

I seks av tildelingsbrevene som omtaler deling eller gjenbruk av data, henvises det til digitaliseringsstrategien. I tillegg viser tildelingsbrevene til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat til *Digitaliseringsrundskrivet*. Tildelingsbrevet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*. I tildelingsbrevene til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse nevnes også veilederen til Digitaliseringsdirektoratet, *Orden i eget hus*.

Fem av tildelingsbrevene¹⁰⁴ omtaler rapporteringskrav tilknyttet arbeidet. I Direktoratet for e-helses tildelingsbrev står det at alle aktørene i sektoren skal rapportere til direktoratet om relevante tiltak på området. I tildelingsbrevet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er en av styringsparameterne for 2022 å «oppdatere kunnskap om og metoder for å avdekke tverrsektoriell risiko og sårbarhet». Her beskrives løsninger som legger opp til datadeling som sentrale.¹⁰⁵ Tildelingsbrevet til Norges vassdrags- og energidirektorat omtaler ikke rapporteringskrav som direkte berører datadeling og -gjenbruk, men sier at det skal rapporteres om iverksatte effektiviseringstiltak i årsrapporten, og at det skal framgå om digitaliseringstiltak er særlig vurdert.¹⁰⁶

Det er som tidligere nevnt tildelingsbrevene til og årsrapportene fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Skatteetaten, Direktoratet for e-helse, Digitaliseringsdirektoratet, Direktoratet for

¹⁰⁴ Skatteetaten, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Direktoratet for e-helse, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Norges vassdrags- og energidirektorat.

¹⁰⁵ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2022*.

¹⁰⁶ Olje- og energidepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2022*.

høyere utdanning og kompetanse og Brønnøysundregistrene som i størst grad omtaler deling og gjenbruk av data innad i det offentlige.

Det er de samme departementene som også omtaler temaet i budsjettproposisjonene. For prosjektet «Fremtidens innkreving» står det eksempelvis i Prop. 1 S (2022–2023) for Finansdepartementet at det for 2023 er satt av 485 millioner kroner til prosjektet, fordelt på Skatteetaten (422 millioner kroner), politiet (24 millioner kroner), Nav (26 millioner kroner) og Brønnøysundregistrene (13 millioner kroner).¹⁰⁷

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse skriver i sin årsrapport for 2022 at det har begrenset med tilgang til data fra andre virksomheter for å kunne levere relevante tjenester og analyser, blant annet innen utdannings- og arbeidsmarkedsinformasjon. Direktoratet mener tettere oppfølging av Kunnskapsdepartementet knyttet til datadeling i sektoren kan bidra til at det får økt tilgang til dataene som de trenger.¹⁰⁸

Spørreundersøkelsen vår viser at de fleste direktoratene blir oppfordret av overordnede departementer til å prioritere arbeid med deling og gjenbruk av data. To tredeler av direktoratene svarer at de er «svært enig» eller «nokså enig» i påstanden om at «overordnet departement oppfordrer virksomheten til å prioritere arbeid med å dele og gjenbruke data».

¹⁰⁷ Prop. 1 S (2022–2023) Finansdepartementet.

¹⁰⁸ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). *Årsrapport 2022*.

7 Vurderinger

7.1 Offentlig sektor har mye data som ikke deles og gjenbrukes

En av hovedmålsettingene i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* er en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning. En forutsetning for å nå dette målet er at data som er samlet inn, kan gjenbrukes av andre offentlige virksomheter. For å få til dette må virksomheter som har samlet inn data, dele dataene slik at de kan gjenbrukes av andre virksomheter. Slik slipper brukerne av offentlige tjenester å gi den samme informasjonen til offentlige myndigheter flere ganger. Målet om deling og gjenbruk av data er tatt ned i *Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025*.

Undersøkelsen viser at det ikke finnes en oversikt over hvilke data som deles, og i hvor stor grad de dataene som deles, blir gjenbrukt. Det er derfor ikke mulig å finne ut hvor mye data som deles mellom offentlige virksomheter, og dermed heller ikke hvor stort potensialet er. Kartlegginger fra SSB og Digitaliseringsdirektoratet viser at virksomhetene i stor grad opplyser at de deler og gjenbraker data, uten at det framkommer *hvilke* data de deler og gjenbraker.

Det er en omfattende deling av data i offentlig sektor. Det er mange eksempler på deling av data mellom virksomheter i digitale prosesser i forvaltningen og i digitale tjenester som benyttes av ulike brukere. Samtidig viser undersøkelsen at det er stort potensial for å dele mer data.

Digitaliseringsdirektoratet omtaler i sin årsrapport for 2022 at offentlig sektors utnyttelse av potensialet for deling og gjenbruk av data er mindre god. Dette begrunnes med at andelen offentlige virksomheter som systematisk deler og gjenbraker data til tjenesteutvikling og verdiskaping fortsatt er lav, at kommunene henger etter og at manglende deling av data fortsatt er en hindring for sammenhengende digitale tjenester. Caseundersøkelsene våre av a-krimssamarbeidet og samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i Tilda er konkrete eksempler på at det er potensial for å dele mer data.

Det finnes heller ikke oversikt over hvilke data virksomhetene har som ikke er delt, og som kunne ha vært gjenbrukt av andre virksomheter. For at offentlig sektor skal få best mulig oversikt, er det viktig at virksomhetene registrerer informasjon om sine datasett i Felles Datakatalog, som Digitaliseringsdirektoratet har ansvaret for. Ifølge Digitaliseringsrundskrivet H-5/21 av 11. januar 2022 skal statlige virksomheter registrere informasjon om sine datasett i Felles datakatalog. Det skal virksomhetene som et minimum gjøre når de endrer eller etablerer tjenester, for eksempel ved å oppgradere eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester. Det er en forutsetning for å nå målet om mer deling og gjenbruk av data at virksomhetene dokumenterer hvilke data de har, slik at andre virksomheter har mulighet til å vurdere om de kan nyttiggjøre seg disse dataene.

Felles datakatalog er det eneste felles stedet virksomhetene som ønsker å gjenbruke data kan finne informasjon om data som andre virksomheter kan dele. Statistikk fra Felles datakatalog viser at omfanget av beskrivelser om data som kan deles, har flatet ut de siste årene. 39 prosent av virksomhetene som svarer har svart på vår spørreundersøkelse opplyser at de ikke benytter Felles datakatalog. 50 prosent av virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen opplyser at de har delt data som ikke er registrert i Felles datakatalog. 47 prosent av virksomhetene svarer at de eier datasett som ikke er beskrevet, men som det er aktuelt å beskrive i Felles datakatalog. Også dette viser at det er et potensial for betydelig mer deling og gjenbruk av data. Dersom statlige virksomheter i større grad hadde registrert informasjon om sine datasett i Felles datakatalog slik Digitaliseringsrundskrivet krever, ville offentlig sektor hatt bedre oversikt over data, noe som kunne ført til mer deling og bidratt til mer gjenbruk.

Svarene fra spørreundersøkelsen gir noen indikasjoner på hvorfor det er en manglende registrering i Felles datakatalog. 55 prosent av de virksomhetene som har besvart spørreundersøkelsen svarer at det ikke er tydelig hvilke data som skal beskrives i Felles datakatalog. 38 prosent svarer at de ikke legger inn informasjon i katalogen fordi dataene inneholder sensitive opplysninger.

For å kunne utvikle effektive digitale felles tjenester er det en forutsetning at data deles og gjenbrukes innad i offentlig sektor. Det er derfor viktig at offentlig forvaltning har god kunnskap om hva som er tilgjengelig for deling. Når informasjon ikke registreres i Felles datakatalog, blir det mindre kunnskap i forvaltningen om hvilke data som er samlet inn, og som kunne vært gjort tilgjengelig for andre virksomheter. En konsekvens av dette er mindre datadeling, og dette er et hinder for utvikling av digitale tjenester som kan komme offentlig sektor og brukerne til gode.

7.2 Det er fortsatt betydelige barrierer for deling og gjenbruk av data

Deling og gjenbruk av data krever at noen forutsetninger er på plass. Når disse forutsetningene ikke er til stede, skaper det barrierer for deling og gjenbruk av data. Undersøkelsen viser at det finnes ulike typer slike barrierer. Manglende hjemmel til å dele data er den barrieren som flest virksomheter trekker fram i vår spørreundersøkelse (65 prosent). Andre barrierer som trekkes fram, er manglende ressurser i form av kapasitet og finansielle midler (disse barrierene behandles i kapittel 7.3). Dette kan føre til at deling av data ikke blir prioritert når dette krever endringer på det tekniske området, som også er en barriere. Også manglende oversikt over egne data og kvaliteten på disse er barrierer, da god informasjonsforvaltning er en forutsetning for at en virksomhet skal kunne dele og gjenbruke data.

7.2.1 Manglende og sene avklaringer av juridiske problemstillinger hindrer deling og gjenbruk av data

Den raske utviklingen av teknologi og økende digitalisering har ført til økt oppmerksomhet i samfunnet rundt innsamling, bruk og deling av persondata, og et økt behov for å regulere området. Etter EUs personvernforordning (GDPR) artikkel 5 nummer 1 bokstav b, skal opplysningene brukes til det formålet de opprinnelig ble samlet inn for. Selv om det er en ambisjon at det skal være økt datadeling i offentlig sektor, må en deling av data være i tråd med personvernlovgivingen. *Digital agenda for Norge* slår fast prinsippet om at forvaltningen skal gjenbruke data i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Disse hensynene kan i en del tilfeller stå i motstrid til hverandre.

Juridiske barrierer er trukket fram som den største hindringen for deling og gjenbruk av data i vår spørreundersøkelse. Barrierene forklares ofte med at kompleksiteten i regelverket krever juridiske avklaringer om aktuelle data kan deles og gjenbrukes. Dette gjelder spesielt personvernlovgivningen, hvor virksomhetene ofte er usikre på om de har hjemmel til å dele data. Virksomhetene må både være sikre på at de som dataeiere har hjemmel til å dele dataene, og at de som ønsker å gjenbruke dataene, har hjemmel til dette.

Digitaliseringsdirektoratet vurderer at lovverket i mange tilfeller ikke er tilpasset de digitale mulighetene ved at det setter begrensninger for hvordan dataene skal behandles. Dette gjelder også fordi teknologien utvikler seg raskt og gir nye muligheter. Dersom lovverket ikke er oppdatert, klart og presist, begrenser det mulighetene for deling av data. Dette krever tverrsektorielt samarbeid. Et eksempel Digitaliseringsdirektoratet viser til, er at det i arbeidet med livshendelsen «dødsfall og arv» har vært behov for lovendringer og endringer i forskrifter.

Våre to caseundersøkelser av a-krimssamarbeidet og samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i Tilda er eksempler på utfordringene med manglende juridiske avklaringer og hjemmelsgrunnlag for deling av data. De involverte etatene i a-krimssamarbeidet har helt fra oppstarten i 2015 etterlyst klare hjemler for deling og gjenbruk av data i samarbeidet. Ved ikrafttredelse av personopplysningsloven § 12 a av

20. desember 2018, ble det åpnet for at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger som ikke er taushetsbelagt, til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Etatene vurderte at dette ikke var tilstrekkelig for å løse utfordringene på området. 20. juni 2022 trådte *Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger med mer i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften)* i kraft. Etter at a-kriminformasjonsforskriften var på plass, vurderer etatene personvernkonsekvensene knyttet til lagring i akrim.no. Den enkelte etat tolker også lovverket for hva som kan deles av data, og hvordan de delte dataene kan brukes. Deretter kan resultatene samordnes i a-krim samarbeidet. Dette viser at det tar tid å få på plass et hensiktsmessig lovverk når hjemlene for deling av data ikke er klare. Heller ikke i Tilda er det etter mange års arbeid avklart hvorvidt tilsynsmyndighetene har lov til å dele informasjon om enkeltpersonforetak.

Både Datatilsynet og Digitaliseringsdirektoratet viser til at personvern i mange tilfeller ikke blir tilstrekkelig utredet tidlig nok i utviklingsprosjekter som inkluderer datadeling. Begge oppgir at virksomhetene i flere digitaliseringsprosjekter på et tidlig tidspunkt er for fokusert på prosjektenes mål og tekniske/funksjonelle muligheter til at de tidlig nok avklarer det juridiske mulighetsrommet og hvilke begrensninger personvernlovgivningen gir. Vi mener det er viktig å gjøre grundige vurderinger av personvernet for at den enkelte borger skal ha tillit til at det offentlige bruker data om den enkelte i samsvar med lovverket. Når personvernet ikke blir avklart på et tidlig tidspunkt, kan det føre til at det tar lengre tid og medfører større kostnader enn nødvendig å få på plass løsninger som dekker behovene og muliggjør gevinster ved deling og gjenbruk av data.

7.2.2 Mange virksomheter har ikke god nok oversikt over egne data

En forutsetning for deling og gjenbruk av data er at den enkelte virksomhet har god informasjonsforvaltning. Det betyr blant annet at virksomheten har tilstrekkelig oversikt over hvilke data den eier og forvalter, og at dette er dokumentert på en måte som andre virksomheter kan gjøre seg nytte av. Å ha «orden i eget hus» er en forutsetning for at virksomhetene kan registrere informasjon om sine data i Felles datakatalog. Vår undersøkelse viser at 33 prosent av virksomhetene mener at de i stor grad har tydelige beskrivelser av egne data, mens 48 prosent mener dette er tilfelle i noen grad. Dette arbeidet krever dedikerte ressurser og kompetanse, og 31 prosent av virksomhetene oppgir at de i liten eller svært liten grad har satt av egne ressurser til dette arbeidet.

For å få til god informasjonsforvaltning må virksomhetene prioritere dette. Vår undersøkelse viser at 64 prosent av dataeierne/systemeierne er svært enige eller nokså enige i at de oppfordres til å prioritere arbeidet med å dele og gjenbruke data i sin virksomhet.

Undersøkelsen viser samtidig at arbeidet med deling og gjenbruk av data tar tid og er krevende. Det framheves også at det er ressurskrevende å tilrettelegge og forvalte data for deling og gjenbruk. Undersøkelsen viser at 57 prosent av virksomhetene har fått forespørsel om å dele data som ikke var tilrettelagt for deling. Det er derfor en forutsetning for å få til deling at virksomhetene prioriterer å utarbeide tydelige beskrivelser av hva dataene deres inneholder, slik at det er mulig for andre virksomheter å vurdere om de kan gjenbruke dataene.

Undersøkelsen viser at det er viktig å beskrive hva de ulike begrepene betyr (semantikk), fordi et begrep kan bety ulike ting i ulike sammenhenger og i ulike lover. Oversikt over egne data er en forutsetning for å kunne gi gode beskrivelser av de ulike begrepene, som vil gjøre arbeidet med deling og gjenbruk av data i offentlig sektor mer effektivt.

Når virksomhetene har «orden i eget hus» og det er utarbeidet definisjoner av de ulike begrepene som er i bruk, vil det være enklere å få avklart begreper og bli enige om begrepenes betydning. Dette viser caset om Tilda, der det er behov for slike avklaringer for å harmonisere begrepsbruken. Hver tilsynsvirksomhet har sitt eget regelverk med sine egne begreper. Derfor må en utarbeide felles

definisjoner og avklare begreper for at en tilsynsetat skal kunne tolke data fra en annen tilsynsetat riktig.

7.3 Styringen og samordningen av datadelingen fungerer ikke godt nok til å løse sektorovergrepene utfordringer

I Innst. 84 S (2016–2017) til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* ser transport- og kommunikasjonskomiteen det som viktig med sterkere styring og samordning der oppgaveutførelsen involverer flere virksomheter, forvaltningsnivåer eller sektorer. I meldingen trekkes Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar som koordinator for digitalisering av offentlig sektor fram. Denne samordningsrollen innebærer også å identifisere sektorovergrepene utfordringer og å initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak. Komiteen mener Norge trenger et sterkt mandat for en bred, samlet IT-politikk som samtidig ivaretar behovet for fleksibilitet og raske endringer.

En viktig satsing i arbeidet med datadeling og -gjennbruk i det offentlige er arbeidet med de syv livshendelsene som omtales i digitaliseringsstrategien. Vi vurderer arbeidet med de syv livshendelsene som et positivt tiltak for å få mer effektive og brukervennlige tjenester. Ansvar for dette arbeidet er fordelt på seks departementer, og flere av prosjektene er sektorovergrepene. For å få til god framdrift er det avgjørende at alle aktørene prioriterer arbeidet med livshendelsene. Det krever god styring på tvers av sektorer. Felles styring og finansiering kan bidra til at dette arbeidet prioriteres høyere.

Digitaliseringsdirektoratet har det utførende ansvaret for livshendelsen «dødsfall og arv». For å få framdrift i arbeidet er direktoratet avhengig av leveranser fra andre virksomheter og etater. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet prioriterer andre aktører dette arbeidet for lavt. Dette gjør at direktoratet må være pådriver for å få de andre virksomhetene til å levere sine bidrag. Manglende finansiering er også et hinder for gjennomføring av tiltak.

Kommunal- og distriktsdepartementet forvalter IT-politikken i all hovedsak gjennom Digitaliseringsdirektoratet. I tråd med digitaliseringsstrategien for 2019–2025 arbeider direktoratet for at offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester. Flere oppgaver skal løses digitalt og som sammenhengende tjenester. For å hjelpe virksomhetene i arbeidet med å dele og gjennbruke data har Digitaliseringsdirektoratet utarbeidet flere verktøy og veiledere. Flere trekker fram Nasjonalt ressursenter for deling og bruk av data som et viktig virkemiddel i arbeidet med å få til juridiske avklaringer. Undersøkelsen viser også at mange virksomheter bruker verktøyene som Digitaliseringsdirektoratet har utarbeidet, og vurderer dem som nyttige. Digitaliseringsdirektoratet uttaler imidlertid at virksomhetene i varierende grad bruker de tilgjengelige verktøyene.

Det er de enkelte fagdepartementenes ansvar å prioritere og gjennomføre tiltak på egne sektorområder. En forutsetning for effektiv deling og gjennbruk av data er at arbeidet med dette blir prioritert og gjennomført i den enkelte sektor. Vår gjennomgang av 19 tildelingsbrev viser at 12 av dem omtaler deling og gjennbruk av data, og 5 av tildelingsbrevene inneholder rapporteringskrav knyttet til arbeidet med deling eller gjennbruk av data. I spørreundersøkelsen svarer to tredeler av direktoratene at de blir oppfordret av overordnet departement til å prioritere arbeid med deling og gjennbruk av data. Dette tyder på at arbeide med deling av data ikke er tilstrekkelig prioritert i forvaltningen.

Som beskrevet ovenfor er det krav i Digitaliseringsrundskrivet om at statlige virksomheter skal registrere informasjon om sine data i Felles datakatalog. Digitaliseringsdirektoratet mener at disse kravene burde tas inn i tildelingsbrevene da det ikke ser Digitaliseringsrundskrivet som et tilstrekkelig

virkemiddel for å få virksomhetene til å bruke Felles datakatalog. Dette kan, sammen med at det ikke er tydelig nok hva som skal registreres, være med på å forklare hvorfor bruken av Felles datakatalog ikke er mer utbredt. At kravene i Digitaliseringsrundskrivet ikke blir fulgt opp, kan være en forklaring på hvorfor en ikke er kommet lenger med deling og gjenbruk av data. Fordi arbeidet med deling og gjenbruk av data ligger utenfor virksomhetenes kjerneoppgaver, har de få insentiver til å arbeide med datadeling. Det er derfor viktig at departementene følger opp sitt ansvar for å få underliggende virksomheter til å følge dette rundskrivet som er utarbeidet for å oppnå mer effektiv forvaltning. Vi vurderer at departementenes styring ikke er tydelig nok for å nå målene om økt deling og gjenbruk av data.

Siden datadeling er krevende arbeid som går på tvers av virksomheter og sektorer, ser vi samordning og styring som helt sentralt, dersom en skal nå målet om å dele og gjenbruke mer data i forvaltningen. Gevinstene kan komme i andre sektorer enn hos dem som tilrettelegger og tar kostnadene ved deling. Flere av etatene som er intervjuet, ønsker mer styring på tvers av sektorene i arbeidet med datadeling og -gjenbruk. De viser blant annet til at det trengs flere finansieringsmekanismer som kan bidra til samarbeid på tvers, mer samordning av tildelingsbrev med felles oppdrag til underliggende etater og mer samarbeid knyttet til regelverksutvikling for mer datadeling. Manglende samarbeid og samordning mellom departementene kan føre til at arbeidet med deling og gjenbruk blir fragmentert og ikke målrettet nok. Mangel på formelle krav fra departementene, kombinert med tid- og ressurskrevende arbeid i datadelingsprosjekter, kan føre til at arbeidet med datadeling blir nedprioritert, noe som gjør det vanskeligere å ta ut gevinstene for både det offentlige, næringslivet og privatpersoner.

I caset Tilda er manglende prioritering en av forklaringene på at enkelte av tilsynsetatene som var med i planprosessen, har trukket seg fra samarbeidet. Det er også vanskelig å få prioritert et område der det ikke er like enkelt for virksomheten å se hvilke gevinster den vil få ved å dele data.

Virksomhetene rapporterer ikke på omfanget av deling av data. Det gjør at det mangler styringsinformasjon om hvilke data som kan deles mellom offentlige virksomheter. Vi vurderer at tydeligere krav om datadeling og -gjenbruk ville styrket sektorenes og etatenes oppmerksomhet om arbeidet. En konsekvens er at Kommunal- og distriktsdepartementet og de andre departementene ikke har god oversikt over utviklingen av deling og gjenbruk av data.

For at data skal deles og gjenbrukes i forvaltningen, er det behov for god samordning. Dette gjelder både styring, finansiering, regelverksutvikling og begrepharmonisering. Mangelfull samordning av området kan føre til at utviklingen av gode digitale løsninger ikke blir gjennomført på grunn av mangelfull prioritering i en sektor som de andre aktørene er avhengige av.

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Innstillinger

- Innst. 84 S (2016–2017) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.
- Innst 568 S (2021–2022) Innstilling fra næringskomiteen om Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon.

Proposisjoner

- Prop. 1 S (2021–2022) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop 1 S (2021–2022) Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 86 LS (2017–2018) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga.*

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 22 (2020–2021) Data som ressurs — Datadrevet økonomi og innovasjon.
- Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

Lover og forskrifter

Lover

- *Kongeriket Norges grunnlov (grunnloven) (FOR-2023-05-26-739).*
- *Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) (1. januar 1970).*
- *Lov om personopplysninger (personopplysningsloven) (20. juli 2018).*
- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) (1. januar 2009).*

Forskrifter

- Fastsettelse av forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i det tverrettlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften). PRE-2022-06-17-1045.

Internasjonale avtaler og konvensjoner

- Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) (4. november 1950).

Reglement

- Bevilgningsreglementet vedtatt gjennom St.prp. nr. 48 (2004–2005) *Om bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005).
- Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021 (økonomireglementet).

Rapporter fra Riksrevisjonen

- Riksrevisjonens Dokument 1 (2019–2020).

Styringsdokumenter

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021). Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022.
- Barne- og familiedepartementet. (2022). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for 2022.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2022.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2023.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). Tildelingsbrev til Brønnøysundregistrene for 2022.
- Olje- og energidepartementet. (2022). Tildelingsbrev til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2022.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017). Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). Digitaliseringsrundskrivet H-5/21.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). Retningslinjer for Medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekter i statlige virksomheter.

Rapportering

- Arbeidstilsynet. (2023). Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet for 2022.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). Årsrapport for 2022.
- Brønnøysundregistrene. (2022). Årsrapport for 2021.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2022). Årsrapport for 2021.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2023). Årsrapport for 2022.
- Direktoratet for e-helse. (2022). Årsrapport for 2021.
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). Årsrapport 2022.
- Skatteetaten. (2022). Årsrapport for 2021.

Rapporter, planer og utredninger

Offentlige utredninger

- NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.
- NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

Rapporter

- Arbeidsgruppe i prosjektet «Samordning av tilsyn». (2019). *Utredning: Juridiske rammer for deling av tilsynsdata*.
- Datatilsynet. (u.å.). *Vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA)*.
- Regjeringens. (2021). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–)*.
- EU. (2022). *Open Data Maturity 2022*.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2022). *Viktige tiltak for digitaliseringen i offentlig sektor*.
- Ekspertgruppe nedsatt av kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser. (2022). *Juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk, i kriser*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Norge fortsatt blant de ledende landene i Europa på digitalisering*.
- KPMG. (2022). *Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet*.

- KS. (2022). *KS sitt arbeid med livshendelsene*.
- National Audit Office. (2019). *Challenges in using data across government*.
- Rambøll. (2022). *IT i praksis 2021*.
- Rambøll. (2023). *IT i praksis 2022*.

Brev, notater og nettkilder

Brev

- Brev fra Kommunal og distriktsdepartementet til Riksrevisjonen 26.04.2023.

Nettkilder

- A-2 Norge. (2021). Evaluering av medfinansieringsordningen. Nettartikkel [Hentet: 5. juni 2023].
- Brønnøysundregistrene. (2020). Slik jobber vi med livshendelser. Nettartikkel. [Hentet: 14. mai 2023].
- Datafabrikken. (u.å.). Vi gjør det enklere å skape verdier med data som ressurs. Nettartikkel. [Hentet: 3. juni 2023].
- Datalandsbyen. (u.å.). Datalandsbyen. Nettartikkel. [Hentet: 3. juni 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet (2020) Vi slår saman data.norge.no og Felles datakatalog. Nettartikkel. [Hentet: 24. mai 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Alvorlig sykt barn – en prioritert livshendelse. Nettartikkel. [Hentet: 15. mai 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Case: Tilsynsmyndighetene viser hvordan de deler data på tvers. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Hvordan jobbe med informasjonsforvaltning. Nettartikkel. [Hentet: 2. juni 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Medfinansieringsordninga. Nettartikkel [Hentet: 5. juni 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Miste og finne jobb - en prioritert livshendelse. Nettartikkel. [Hentet: 13. mai 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Møte i Samarbeidsnettverk for livshendelser og sammenhengende tjenester. Nettartikkel. [Hentet: 13. mai 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Mål 4. Nettartikkel. [Hentet: 2. april 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Nasjonalt ressurscenter for deling av data. Nettartikkel. [Hentet: 2. juni 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Ny i Norge – en prioritert livshendelse. Nettartikkel. [Hentet: 11. mai 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Starte og drive en bedrift – en prioritert livshendelse. Nettartikkel. [Hentet: 13. mai 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Status for livshendelsene. Nettartikkel. [Hentet: 11. mai 2023].
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). Tilsynsmyndighetene koordineres ved hjelp av datadeling. Nettartikkel. [Hentet: 18. mars 2023].
- European Commission. (u.å.). Metadata Quality Dashboard. Nettartikkel. [Hentet: 23. april 2023].
- Felles datakatalog. (2021). Vurdering av metadatakvalitet. Nettartikkel. [Hentet: 20. april 2023].
- Felles datakatalog. (2023). Rapporter per 14.4.2023. Nettartikkel. [Hentet: 14. april 2023].
- Felles datakatalog. (u.å.). Om API katalogen. Nettartikkel. [Hentet: 26. mars 2023].
- Felles datakatalog. (u.å.). Om begrepskatalogen. Nettartikkel. [Hentet: 26. mars 2023].
- Felles datakatalog. (u.å.). Om datasettkatalogen. Nettartikkel. [Hentet: 26. mars 2023].
- Felles datakatalog. (u.å.). Om informasjonsmodellkatalogen. Nettartikkel. [Hentet: 26. mars 2023].
- Go Fair. (2016). FAIR Principles. Nettartikkel. [Hentet: 23. april 2023].
- Internside. (opprettet 2021). Prosjekt Tilda – Deling av tilsynsdata. Nettartikkel. [Hentet: 4. april 2023].

- Statistisk sentralbyrå. (2022). Digitalisering og IKT i offentlig sektor. Tabell 12619: Deling av åpne data (Statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner) 2019–2022. Nettartikkel. [Hentet: 14. april 2023].
- Statistisk sentralbyrå. (2022). tabell 13236: Gjenbruk av data (prosent), etter graden av endring, forvaltningsnivå, statistikkvariabel og år. Nettartikkel. [Hentet: 16. april 2023].

9 Vedlegg:

Kartlegging av utvikling og bruk av kunstig intelligens i statsforvaltningen og statseide selskaper

1 Kartlegging av utvikling og bruk av kunstig intelligens i statsforvaltningen og statseide selskaper

Riksrevisjonen gjennomfører for tiden en forvaltningsrevisjon av utvikling og bruk av kunstig intelligens (KI) i staten. Formålet med revisjonen er å vurdere om statlige virksomheter og heleide selskaper utnytter mulighetene med KI på en ansvarlig måte i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I det følgende presenteres et utdrag av fakta fra en del av denne undersøkelsen. Undersøkelsen i sin helhet vil rapporteres i et eget Dokument 3 i 2024.

1.1 Definisjoner og datagrunnlag

Begrepet «kunstig intelligens» (KI) kan dekke en rekke ulike systemer av ulike karakter i statlig forvaltning. Undersøkelsen bruker den samme definisjonen som er brukt i regjeringens nasjonale strategi for kunstig intelligens: «*Kunstig intelligente systemer utfører handlinger basert på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data, i den hensikt å oppnå et gitt mål.*» Tolking av data kan være fullstendig regelbasert (programvarerobot), basert på en kunnskapsbase (ekspertsystem), eller basert på data gjennom statistisk modellering eller maskinlæring.

Som en del av undersøkelsen kartlegger vi bruken av KI i statlig forvaltning. Kartleggingen ble gjennomført i to steg: I første omgang ble et spørrebrev med overordnede spørsmål om bruk av KI sendt til statlige virksomheter og heleide selskaper. I andre steg ble virksomheter som rapporterte bruk av KI fulgt opp med en spørreundersøkelse som går nærmere inn på KI-systemene som er i bruk eller under utvikling.

Undersøkelsen omfatter ikke bruk av KI som faller inn under sikkerhetsloven, KI-systemer som blir kjøpt inn og brukt uten endringer¹, eller forskningsprosjekter². Kartleggingen er basert på et større utvalg av statlige virksomheter og heleide selskaper. Følgende sektorer og virksomhetstyper er utelatt fra dette utvalget:

- Forsvarssektoren
- Fagdepartementene (eks. Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet m.fl.)
- Statsforvalterne
- Stortinget og Sametinget
- Statlige fond (eks. statens pensjonsfond utland, infrastrukturfondet m.fl.)

Resultatene vist i dette rapportvedlegget er fra første steg av kartleggingen.

1.2 Bruk av kunstig intelligens i offentlige virksomheter og selskaper

214 brev med 5 hovedspørsmål ble sendt til utvalget av statlige virksomheter og heleide selskaper i statlig sektor, fordelt på 14 fagdepartementer³. 91 prosent (194 virksomheter/selskap) svarte på spørrebrevet om KI.⁴ Svarene omfatter stort sett ja/nei og fritekstsvar.

Figur 1 viser at det er flest respondenter, i form av virksomheter, under Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet. Helseforetakene vises separat fra andre

¹ KI-systemer som virksomheter kjøper inn (hylleware) og som verken er utviklet for eller tilpasset til virksomheten, og som er brukt på samme type data systemet ble utviklet for og derfor ikke krever validering

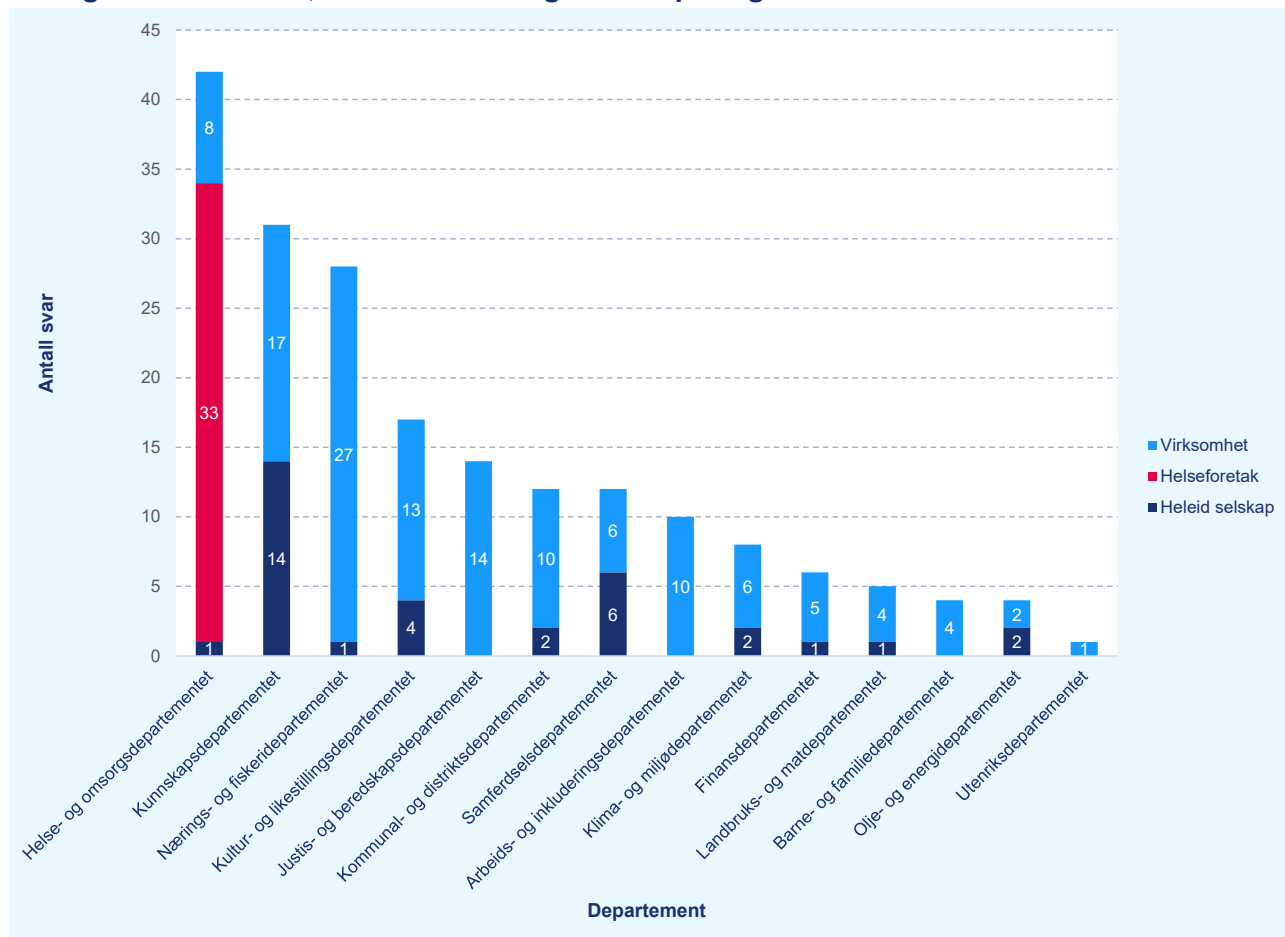
² Undersøkelsen omfatter KI under utvikling i forskningsprosjekter der resultat av utviklingsprosessen skal kunne brukes i produksjon (f.eks. i utøvende helsetjenester). Delprosjekter forankret i forskning skal inkluderes hvis hovedprosjekt er rettet mot utøvende helsetjeneste, helseforvaltning, saksbehandling, andre kjerneoppgaver, virksomhetens administrasjon eller drift.

³ Forsvarsdepartementet er ikke med i undersøkelsen.

⁴ Der er noen tilfeller hvor ikke alle spørsmålene er besvart av virksomheten. Derfor viser vi ofte antallet svar i fremstillingen av fakta.

statlig eide selskaper og virksomheter. Helseforetakene og helsetjenesteforvaltningen (38)⁵ sorterer under Helse- og omsorgsdepartementet. Flertallet av de heleide selskapene sorterer under Nærings- og fiskeridepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Statlige virksomheter er spredt blant fagdepartementene.

Figur 1 Antall svar fordelt på fagdepartement: Det er registrert svar på spørrebrevet for 127 statlige virksomheter, 34 heleide statlige selskaper og 33 helseforetak



Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

1.2.1 Om lag halvparten av virksomhetene har noe erfaring med utvikling eller bruk av kunstig intelligens de siste 5-6 årene

I spørrebrevet hadde vi følgende tre spørsmål om erfaring med utvikling eller bruk av KI:

- Har dere tatt i bruk, eller har dere pågående prosjekter for å ta i bruk, KI etter definisjonen som er gitt i brevet og med unntak av de avgrensingene som er definert?
- Har dere brukt KI til oppgaver i et tidsavgrenset prosjekt (engangsbruk) som er avsluttet, i tidsrommet 2018 og frem til nå⁶?
- Har dere avbrutt eller stoppet en prosess hvor dere vurderte, utviklet eller brukte KI, i tidsrommet 2018 og frem til nå?

⁵ Trukket ut vinmonopolet, eldreombudet, Bioteknologirådet og Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet fra HODs portefølje

⁶ Spørrebrevene ble sendt i våren 2023, så tidsrom dekket av undersøkelsen er fra 2018 til vår 2023.

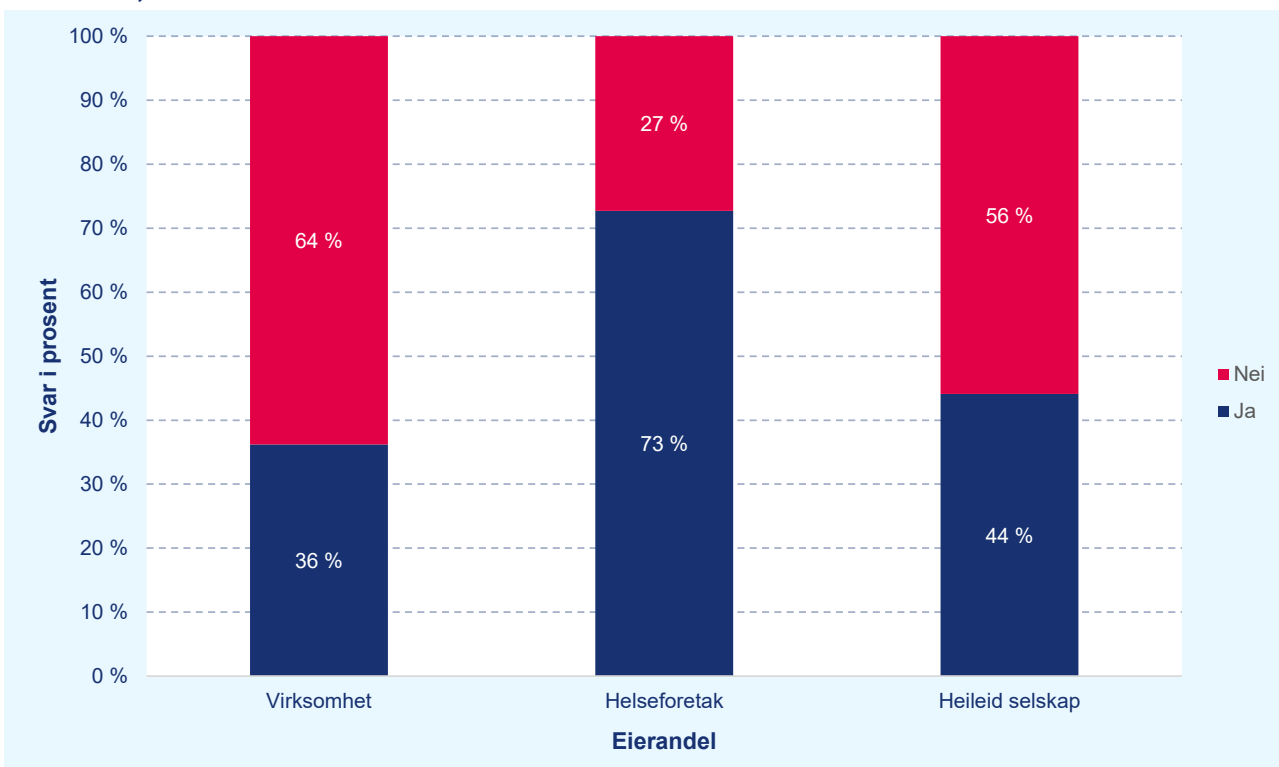
Figur 2 Antallet som svarte ja på en eller flere / nei til alt på spørsmålene om utvikling og bruk av KI i tidsrom fra 2018 til våren 2023

Eierandel	Ja	Nei
Virksomhet	46	81
Helseforetak	24	9
Heleid selskap	15	19
Sum	85 (44%)	109 (56%)

Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

Figur 2 viser at 44 prosent av virksomhetene/selskapene rapporterer at de har noe erfaring med KI, dvs. svarte «ja» på minst ett av disse tre spørsmålene. 56 prosent svarer at de ikke har noe erfaring med kunstig intelligens de siste 5 årene.

Figur 3 Andel statlige virksomheter, helseforetak og heleide selskaper som utvikler eller bruker KI, eller som har brukt KI fra 2018 til våren 2023

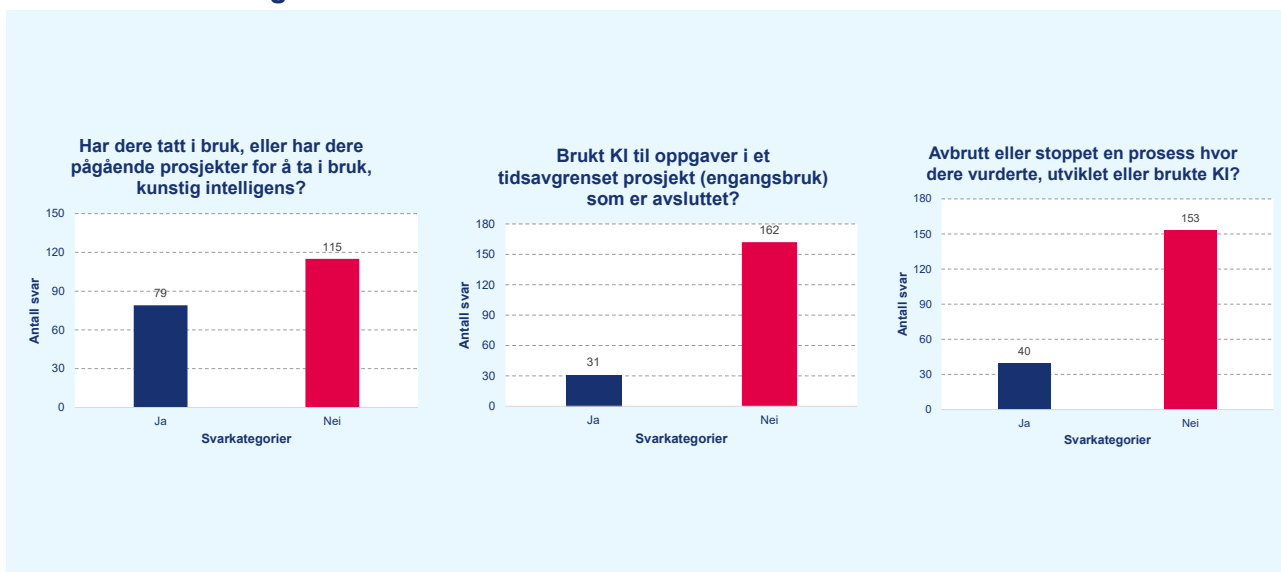


Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

Figur 3 viser at helseforetakene har høyest andel som har erfaring med utvikling eller bruk av kunstig intelligens, etterfulgt av heleide selskaper og statlige virksomheter.

Andelen underliggende virksomheter/selskaper med erfaring med KI er størst for Finansdepartementet (100 prosent), Olje- og energidepartementet (75 prosent), Helse- og omsorgsdepartementet (60) og Samferdselsdepartementet (58 prosent). For de øvrige departementene har under halvparten av virksomhetene/selskapene svart at de har erfaring med bruk eller utvikling av kunstig intelligens. Det er kun Utenriksdepartementet som ikke har noen underliggende virksomheter/selskaper med erfaring med KI.

Figur 4 Antall respondenter som har tatt i bruk eller utvikler KI-systemer (venstre), brukte KI-systemer til oppgaver i et tidsavgrenset prosjekt som er avsluttet (senter), eller har avbrutt eller stoppet en prosess hvor virksomheten vurderte, utviklet eller brukte KI, i tidsrommet 2018 og frem til våren 2023.



Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

Nær alle som har erfaring med KI (79 av 85) har tatt i bruk eller har pågående prosjekter for å ta i bruk kunstig intelligens, jmf figur 4. Om lag en tredel (31 av 85) svarer at de hadde en tidsavgrenset bruk av KI, og nær halvparten (40 av 85) svarer at de har avbrutt eller stoppet en prosess hvor de vurderte, utviklet eller brukte KI.

1.2.2 Virksomheter som bruker eller utvikler KI i dag vurderer mer bruk av KI fremover, mens de som ikke bruker eller utvikler svarer at de ikke vurderer ytterligere KI bruk

43 prosent (83 av 192) av virksomhetene/selskapene svarer at de vurderer å benytte KI, utover det som eventuelt allerede er implementert eller er i utvikling. 57 prosent svarer at de ikke planlegger å benytte KI ytterligere fremover.

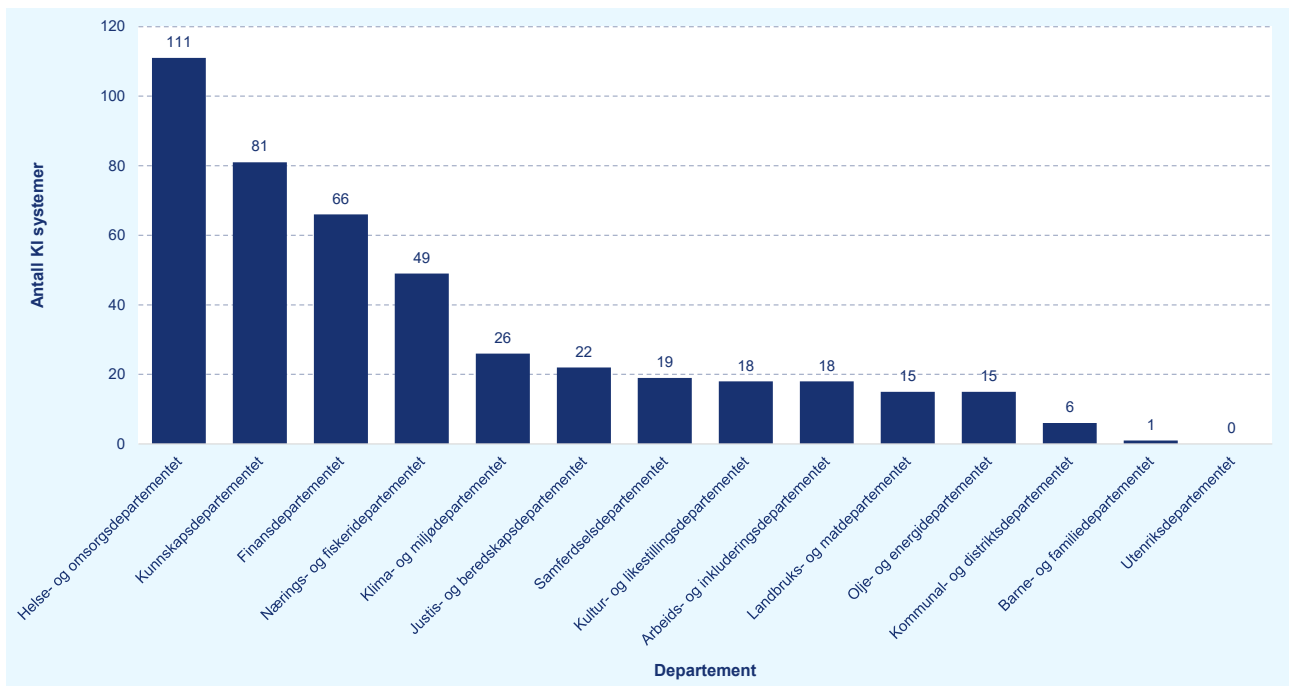
Flertallet (66 av 79) av de som i dag bruker eller har pågående utvikling svarer at de vurderer ytterligere bruk fremover. Samtidig svarer flertallet (95 av 115) av de som ikke bruker eller utvikler KI i dag at de ikke vurderer å bruke mer KI fremover.

Flertallet av de 83 virksomhetene som svarer at de skal benytte mer KI fremover oppgir konkrete planer eller prosjekter for kunstig intelligens. Om lag halvparten av disse har en plan for KI på et konkret bruksområde eller formål, mens en tredel har planer for konkrete prosjekter med KI. Om lag en femtedel oppgir at de har som intensjon å bruke KI ytterligere fremover, men uten å nevne konkrete planer eller prosjekter.

1.2.3 Det er stor variasjon i KI aktiviteten blant virksomheter og fagdepartementer

Virksomhetene, foretakene og selskapene har gjennom spørrebrevet rapportert inn prosjekter som inkluderer kunstig intelligens for tidsrommet 2018 til våren 2023⁷. Flertallet av KI-systemene er under utvikling eller i bruk. De resterende er del av tidsavgrensede prosjekter som er avsluttet eller av prosjekter som er stoppet.

Figur 5 Antall KI-systemer rapportert, fordelt på fagdepartement, i tidsrommet 2018 til våren 2023

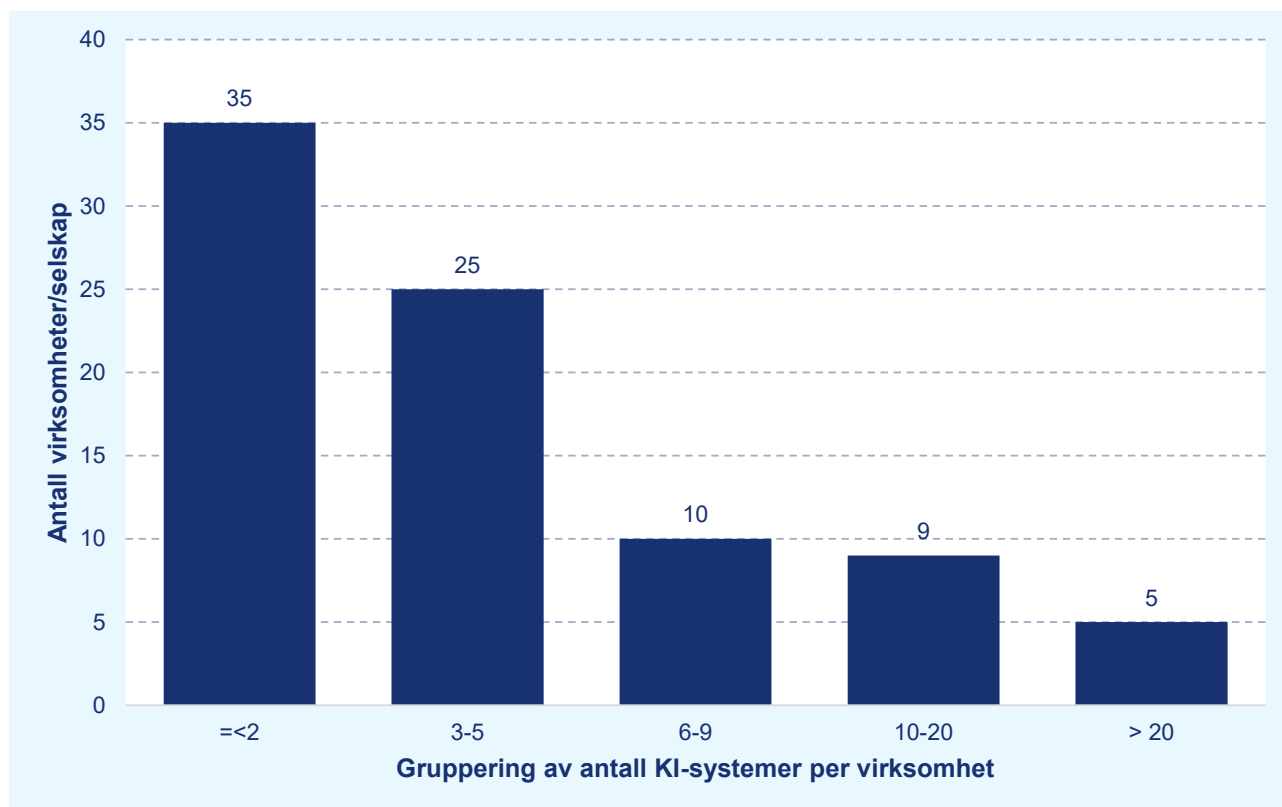


Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

Figur 5 viser at det er en stor spredning i antallet rapporterte KI-systemer blant fagdepartementene og virksomheter/selskaper. Det er størst KI aktivitet, i form av rapporterte prosjekter, i de underliggende virksomhetene til Helse- og omsorgsdepartementet. Sammen med Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet, har disse tre departementene flertallet (59 prosent) av de rapporterte KI-systemene i underliggende virksomhetene.

⁷ Merk at vi ikke spurte om en fullstendig liste av KI-systemer, men etter formål av KI-systemene. De fleste respondenter svarte imidlertid med beskrivelse av enkelte prosjekter, eller anga antall lignende KI-systemer.

Figur 6 Antall KI-systemer per virksomhet/selskap rapportert på spørsmålene i brevet, for tidsrommet 2018 til våren 2023



Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

Gruppering av antall KI-systemer per virksomhet/selskap i figur 6 viser at flertallet (71 prosent, tilsvarer 60 virksomheter/selskaper) med erfaring med kunstig intelligens har fem eller færre KI-systemer. Videre er det en liten andel virksomheter/selskap (14 prosent) som har høy KI aktivitet med 10 til over 20 KI-systemer. Virksomhetene/selskap med størst KI-aktivitet er underliggende Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Det er viktig å ha med seg at det er store forskjeller i blant annet bruksområdet og teknologibruk blant virksomheter/selskap i denne kartleggingen. Tallene som presenteres her beskriver derfor først og fremst erfaring med KI og omfanget av bruk, og lite om kompleksitet i bruk og utvikling av KI-modeller og modenheten i en virksomhet. For eksempel har noen virksomheter/selskap med mange KI-systemer brukt enklere typer KI, som RPA⁸ prosesser for automatisering.

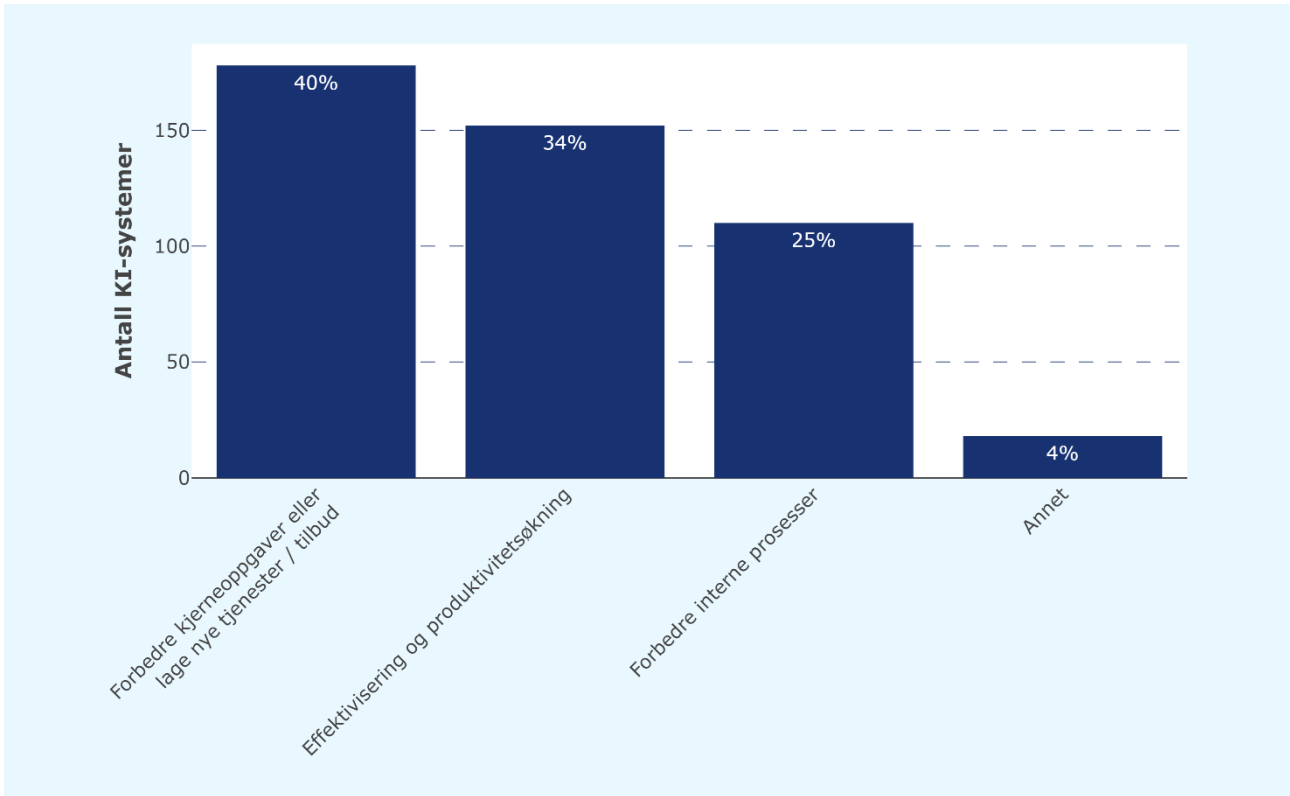
1.2.4 Flertallet av KI-systemene har som formål å forbedre eksisterende eller utvikle nye tjenester og bidra til effektivisering og økt produktivitet

I spørrebrevet ble virksomhetene/selskapene bedt om å oppgi formål (anvendelsesområde og ønsket effekt) for KI-systemene de rapporterte. Vi har gruppert formålene⁹ i fire kategorier vist i figur 7. Flertallet av KI-systemene har som formål å enten forbedre kjerneoppgaver eller lage nye tjenester eller økt effektivitet/produktivitet.

⁸ Robotic process automation

⁹ KI-systemer i bruk eller i utvikling, eller avsluttet innen 2018 til våren 2023. Prosjekter med KI som ble avbrutt er ikke med i denne framstillingen.

Figur 7 Formål med KI-systemer: Antall og prosent av KI-systemer med formål, gruppert. Ett KI-system kan ha flere formål.



Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

Forbedring av kjerneoppgaver eller etablering av nye tjenester/tilbud utgjør størst andel (40 prosent) av formålene med KI-systemene. Eksempler på KI-systemer i denne kategorien:

- Lage nye publikumsløsninger basert på interne data
- Gi klinisk beslutningsstøtte i helsektoren - for eksempel tidlig oppsporing av hjertesvikt og kreft
- Støtte til saksbehandling - prediksjoner av utfall for bruker eller regelbrudd blant virksomheter
- Analyse av dronedata for planlegging av drift og vedlikehold av tekniske anlegg (broer, kraftnett osv.)
- Chatbots med informasjon og veiledning til brukere/kunder

En tredel (34 prosent) av KI-systemer har som formål å bidra til effektivisering og produktivitetssøkning. Eksempler på KI-systemer fra denne kategorien er:

- Frigjøre ressursene til fagspesialister eller saksbehandlere til andre eller mer krevende oppgaver
- Raskere behandling av saker
- Redusere kostnadene eller øke inntjeningen i virksomheten

En fjerdedel (25 prosent) av KI-systemene brukes til forbedring av interne prosesser, som f.eks.

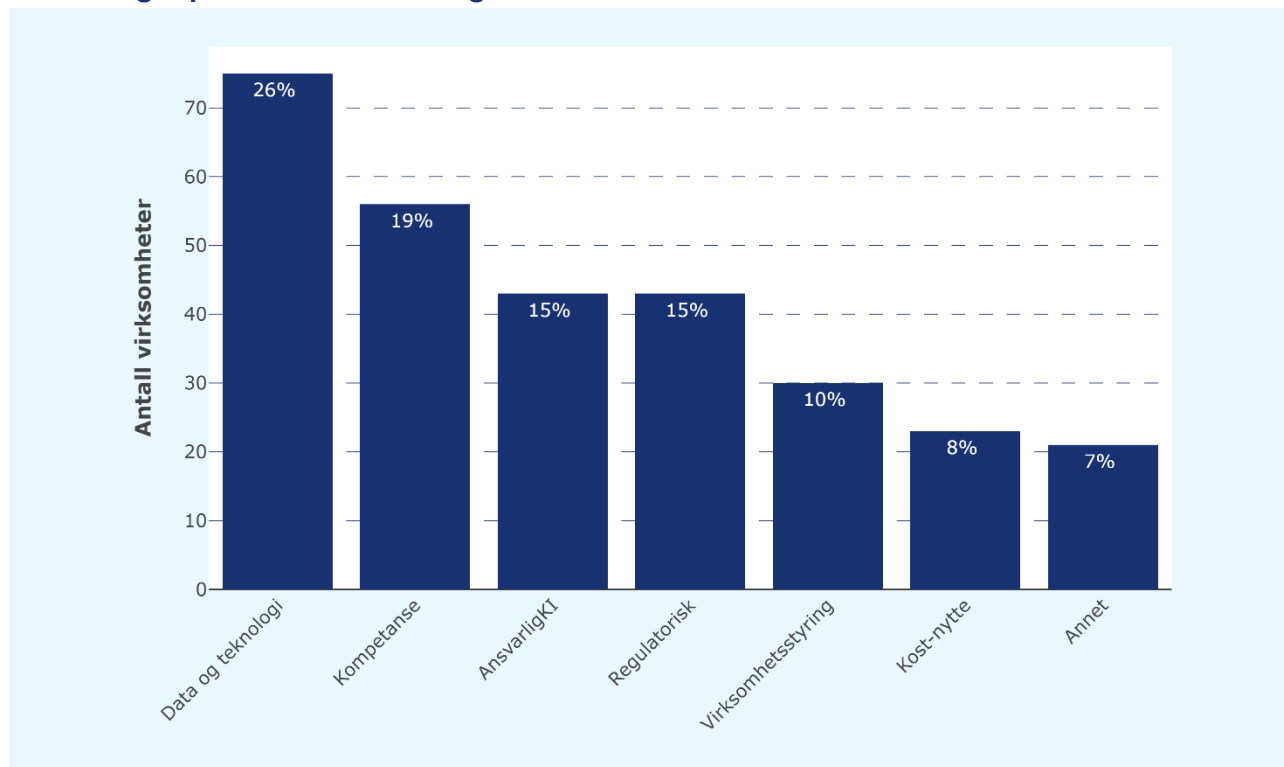
- Bedre informasjon som grunnlag for styringsbeslutninger
- Bedre etterlevelse av forskrifter og regelverk
- Økt sikkerhet

1.2.5 De største utfordringene i utviklingen og bruken av KI handler om data og teknologi

I spørrebrevet ble virksomhetene/selskapene bedt om å oppgi hvilke eventuelle utfordringer eller hindringer de har møtt med å utvikle eller ta i bruk KI. 78 virksomheter/selskaper har beskrevet utfordringer med KI.

Vi har gruppert utfordringene i kategorier som grovt sett handler om rammebetingelser i virksomheten/selskapet, som virksomhetsstyring, digital infrastruktur og tilstrekkelig data og kvalitet. Samtidig finnes utfordringer utenfor virksomhetens rammer som regulatorisk usikkerheter, eller vanskeligheter mht. hvordan å ivareta etiske prinsipper ved bruk av KI.

Figur 8 Antall virksomheter som rapporterer utfordringer fordelt på kategorier. Flere utfordringer per virksomhet mulig



Kilde: Riksrevisjonens spørrebrev om kunstig intelligens i staten (2023)

Nesten all bruk av kunstig intelligens forutsetter store mengder data.¹⁰ Figur 8 viser at omtrent hver fjerde utfordring som virksomhetene/selskapene har møtt med å ta i bruk KI er relatert til **data og teknologi**. Dette gjelder utfordringer med datakvalitet, tilgang til data og tilstrekkelig IT infrastruktur. Tilgjengelighet av data handler om muligheten til å få tilgang til nødvendige datakilder med god datakvalitet som grunnlag for KI, primært egne data, men det kan også handle om data fra andre offentlige virksomheter. Videre stiller kunstig intelligens høye krav til data-infrastruktur, som kan gjøre det nødvendig å oppdatere IT løsninger eller øke kapasitet for maskinkraft. Der virksomhetene/selskapene bruker, tilpasser eller videreutvikler leverandørsystemer, inneholder teknologiske utfordringer, umodne leverandører og modeller som ikke tilbyr god nok funksjonalitet.

Nesten hver femte utfordring er knyttet til manglende **kompetanse**: Det kan være krevende å få tilgang til og bygge in-house spisskompetanse på KI, og dette leder gjerne til at det er behov for innleide konsulenter eller leverandører for å komme i gang med KI utviklingen. Små miljøer med KI kompetanse øker også virksomhetenes sårbarhet for KI utvikling og drift.

Ansvarlig KI handler om å ivareta de etiske prinsippene i utvikling og bruk av KI-systemer. Det kan være vanskelig å ivareta personvern, forklare hvordan KI-systemer produserer resultater, kontrollere

¹⁰ Datatilsynet (2018), *Kunstig intelligens og personvern*, rapport. Side 3 [\[lenke\]](#)

sikkerhetsrisiko eller skjevheter. Kvalitetssikring og validering av KI-systemer er utfordrende hvis måten systemet fungerer er vanskelig å forstå.

Under **regulatoriske** utfordringer oppsummeres usikkerheter rundt regelverk, begrensinger i (sær)lov, at sentrale forhold er uavklarte og manglende standarder f.eks. for implementering. Uklarheter i lovverk oppleves f.eks. i relasjon til bruk av data, utveksling av data med utenlandske aktører (skyløsninger), eller sammenstilling og bearbeiding av personopplysninger på tvers av flere registre.

En annen erfaring er manglende retningslinjer og felles praksis for KI utvikling og bruk mellom ulike aktører i samme virksomhet/selskap. Slike utfordringer er oppsummert under **virksomhetsstyring**, som kan også handle om manglende forankring internt for utvikling eller bruk av KI, eller motstand i organisasjonen for å endre eksisterende prosesser og arbeidsstrukturer.

8% av utfordringene handler om **kost vs. nytte** ved at utvikling, drift eller vedlikehold av KI-systemer er for ressurskrevende, leverandørsystemer for dyre eller gevinsten enten er usikker eller mindre enn investeringene. Potensialet for besparelser ved effektivisering gjennom KI er stort, samtidig kan kostnader av KI utvikling, anskaffelse eller vedlikehold bli større enn forventet.