



Dataforvaltning og -deling i kommunene

RAPPORT 2020

KOMMUNAL OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

OPPDRAKSGIVER: Kommunal og moderniseringsdepartementet

RAPPORT NR: R1021222

RAPPORTENS TITTEL: Dataforvaltning og deling i kommunene

ANSVARLIG KONSULENT: Tom E. Markussen

KVALITETSSIKRET AV: Gjermund Lanestedt

FORSIDEBILDE: Shutterstock

DATO: 13.07.2020

Forord

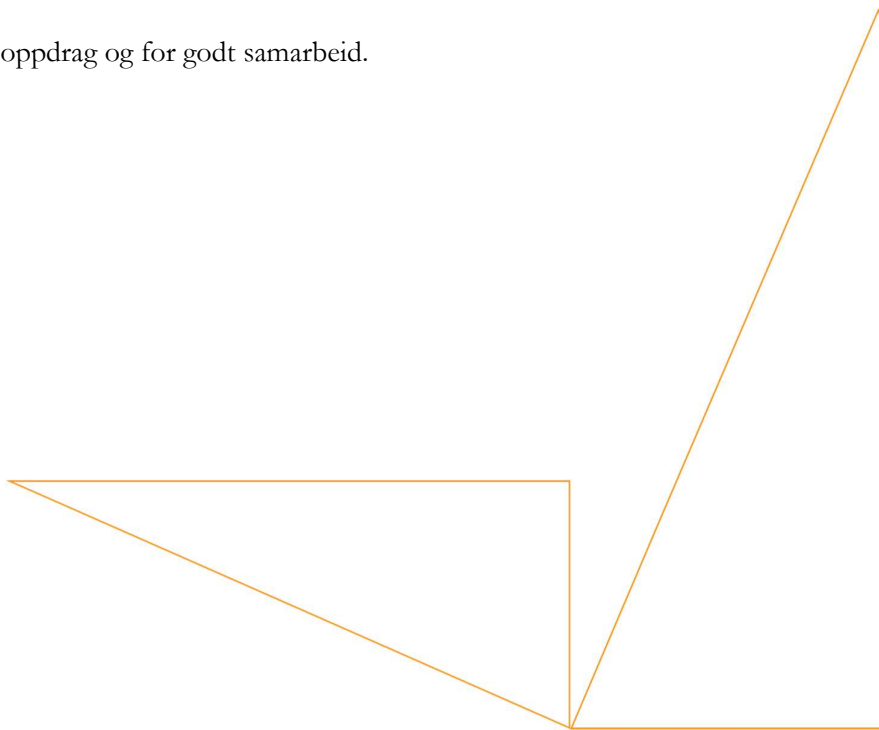
Det er et mål å få til næringsutvikling og innovasjon basert på data som kommunene tilbyr eller gjør tilgjengelig for viderebruk. Etter hvert som kommunene digitaliserer sine tjenester og gjør data om disse tjenestene tilgjengelige, utvikler både næringslivet og offentlig sektor løsninger og produkter som det er etterspørsel etter nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen skal legge frem en stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon ved årsskiftet 2020/2021. Kunnskapsgrunnlaget om kommunenes rolle som dataforvalter og datatilbyder er imidlertid fragmentert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har derfor hatt behov for mer kunnskap om status i kommunenes arbeid med å forvalte og dele data for viderebruk. Denne rapporten skal bidra til å gi et bedre kunnskapsgrunnlag på feltet.

Agenda Kaupang har gjennomført en rekke intervjuer og samtaler med informanter fra kommuner som ventelig har kommet lengst i arbeidet med dataforvaltning. Vi har også snakket med et utvalg informanter fra statlige virksomheter og næringslivsaktører. Vi takker alle for at de har tatt seg tid til oss.

Prosjektet er gjennomført av Kristin Bränden, Øystein Lorvik Nilsen, Gjermund Lanestedt, Morten Stenstadvold og Tom E. Markussen. Prosjektet ble gjennomført i perioden mai-juli 2020.

Vi takker KMD for et interessant oppdrag og for godt samarbeid.

Oslo, juli 2020



Innhold

Sammendrag.....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Metode	8
1.3 Informanter.....	9
1.4 Oppbygningen av rapporten.....	9
2 Politiske rammer og føringer i regelverk.....	10
2.1 Digital agenda for Norge og regjeringens digitaliseringsstrategi	10
2.2 Føringer for deling av offentlige data	11
2.3 Det kommunale selvstyret er en viktig del av bakteppet.....	13
3 Andre relevante rammer og føringer	15
3.1 «Orden i eget hus».....	15
3.2 Rammeverk for informasjonsforvaltning	15
3.3 Norsk arkitekturrammeverk for samhandling	17
3.4 Fellesløsninger som kan brukes til kommunal dataforvaltning og -deling	17
3.5 Staten samler inn mye data fra kommunene	18
3.6 Sentrale aktører	19
3.7 Oppsummering av politikk og andre rammer på området.....	21
4 Beste praksis for kommunal dataforvaltning og -deling	22
4.1 Hva kjennetegner «beste praksis» på området?	22
4.2 Organisering og styring	23
4.3 Tilrettelegging for deling av data	27
4.4 Infrastruktur og teknologi.....	30
4.5 Datakvalitet.....	31
4.6 Juridiske aspekter	32
5 Utfordringer og barrierer for god dataforvaltning og -deling.....	33
5.1 Kommunene har svake insentiver og få føringer for datadeling	33
5.2 Det er liten etterspørsel etter data	34
5.3 Sektorene prioriterer ikke datadeling	34
5.4 Det mangler kompetanse og forståelse for dataforvaltning	35
5.5 Kommunene har ikke «orden i eget hus»	36
5.6 Datakvaliteten er lav.....	36
5.7 Leverandørinnlåsing og vanskelig tilgang til egne data	37
5.8 Det mangler kompetanse og forståelse for regelverk	37
5.9 Behov for mer standardisering og samordning	38

6	Mulige tiltak for bedre dataforvaltning og -deling	39
6.1	<i>Kommunenes prioritering av dataforvaltning og -deling</i>	39
6.2	<i>Utvikle kompetansen i kommunene</i>	41
6.3	<i>Mer standardisering og samordning</i>	42
6.4	<i>Bruke teknologi for å tilgjengeliggjøre data</i>	43
6.5	<i>Stimulere etterspørselen etter kommunale data i privat sektor</i>	44

Sammendrag

Bakgrunn og metode

Det er et mål å få til mer næringsutvikling og innovasjon basert på kommunenes dataressurser. Etter hvert som kommunene digitaliserer sine tjenester og gjør kommunale data tilgjengelige, kan både bedrifter og andre deler av offentlig sektor utvikle løsninger og produkter det er etterspørsel etter nasjonalt og internasjonalt. Dette forutsetter at kommunene forvalter sine data, og at data gjøres tilgjengelig på en måte som er egnet for gjen- og viderebruk. God dataforvaltning vil også være en forutsetning for bruk av kunstig intelligens i forvaltningen, og for mange andre nye teknologianvendelser.

Som en del av arbeidet med ny stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsket å få kartlagt hvordan kommunene forvalter og tilbyr sine data, herunder sentrale utfordringer, behov og muligheter. KMD har også ønsket å få frem eksempler som illustrerer beste praksis. Videre har KMD ønsket å få noen konkrete anbefalinger om tiltak som vil forbedre kommunenes arbeid med å skape verdi basert på data. Kartleggingen er gjennomført av med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- ▶ Hvordan arbeider kommunene for å tilrettelegge for god dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk? Hva kjennetegner beste praksis på feltet?
- ▶ Hvilke utfordringer/barrierer opplever kommuner som er lengst fremme når det gjelder dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk?
- ▶ Gitt utfordringsbildet, hva må til for at kommunene bedre skal kunne tilrettelegge data for gjenbruk og viderebruk?

I prosjektet har vi gjennomført intervjuer og samtaler med informanter fra til sammen 13 kommuner. Utvalget er ikke ment å være representativt for norske kommuner når det kommer til dataforvaltning og -deling. De er blant Norges mest folkerike kommuner, og de er valgt ut fra en antagelse om at de ligger i front blant norske kommuner når det gjelder dataforvaltning og -deling. Vi har også intervjuet informanter fra statlige virksomheter og private bedrifter. I tillegg har vi gått gjennom dokumenter og vi har gjennomført et innspillsmøte med informantene.

Politikk og andre rammer på området

Kapitlene 2 og 3 gir en oversikt over politikken for dataforvaltning i offentlig sektor, det sentrale regelverket på området, veiledere, sentrale aktører, relevante fellesløsninger mv. Dette setter til sammen rammene for kommunenes dataforvaltning og tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk. Vi ser blant annet at det er satt ambisiøse og klare nasjonale mål for dataforvaltning og -deling også gjeldende for kommunal sektor, først i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* og deretter i regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. Det er rammeverk for informasjonsforvaltning på plass, med standarder, veiledere og andre verktøy, igjen også med kommunal sektor som målgruppe. Det er nasjonale fellesløsninger for kommunenes dataforvaltning og -deling på plass eller under utvikling, for eksempel Felles datakatalog, DigiOrden og FIKS-plattformen.

Beste praksis for kommunal dataforvaltning og -deling

Kartleggingen har vært rettet mot kommuner vi i utgangspunktet har hatt grunn til å tro har kommet langt på området dataforvaltning og -deling. Kartleggingen gir grunnlag for å fastslå at kommunene gjennomgående har kommet ganske kort når det gjelder å tilrettelegge for god dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk. Selv om det er eksempler på at kommuner har levert data til private aktører i mange år, for eksempel i form av såkalte «meglerpakker» hvor eiendomsinformasjon og

kartdata settes sammen i produkter, er ikke dette resultat av en overordnet strategi eller politikk for datadeling. Når det gjelder eksempler på viderebruk av kommunale data er det få eksempler på bruk som har fått en virkelig størrelse eller utbredelse.

Beskrivelsen av «beste praksis» på området preges dermed av at mange kommuner fortsatt er i ferd med å utvikle ambisjoner og målbilder, uten at de nødvendigvis har kommet veldig langt i å realisere disse målsettingene. Kommunene som har kommet lengst er gjerne store kommuner, med mye ressurser, og enkelte kommuner hvor ildsjeler har tatt tak i utfordringene.

Kartleggingen har likevel avdekket noen forhold eller kjennetegn som definerer de kommunene som har kommet lengst, blant annet at betydningen av god dataforvaltning og deling av data er forankret hos kommunens ledelse, kommunen har satset på å få tak i riktig kompetanse, og at kommunen legger vekt på «orden i eget hus». I kapittel 4 gjennomgår vi en del eksempler på praksis i de kommuner vi har intervjuet i denne kartleggingen.

Utfordringer og barrierer

Intervjuene avdekker en rekke utfordringer og barrierer for kommunenes arbeid med å få til gjenbruk og viderebruk av deres dataressurser. Kommunene har funnet måter å håndtere mange av utfordringene, men det er mye kommunene selv ikke kan gjøre stort med.

Blant utfordringene vi ser er at fagmiljøene i kommunene har svake insentiver og få føringer om at de skal dele data, samtidig som det er beskjeden etterspørsel fra privat sektor. Manglende kompetanse om dataforvaltning, datakvalitet, tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk, og om regelverket (personopplysningsloven mv.) er også klare utfordringer i kommunene. Mange kommuner opplever også at de er langt unna å ha oversikt over egne data («orden i eget hus»), at deres data har lav kvalitet og at mye data kontrolleres av systemleverandørene (leverandørinnlåsing).

Mulige tiltak for bedre dataforvaltning og -deling

Overordnet tegner kartleggingen et litt nedslående bilde av situasjonen når det gjelder kommunenes forvaltning av dataressurser og tilrettelegging for viderebruk. Kommunene har ansvar for mange viktige oppgaver og for flesteparten av innbyggertjenestene i velferdssamfunnet. Med tanke på at kommunale data dermed blir viktige utgangspunkt for mange verdikjeder i en digital økonomi, er situasjonen urovekkende. Ambisjonene er der i mange kommuner, men man har kommet kort. Ressurs- og kompetansesituasjonen og de regulatoriske rammebetingelsene er ikke de beste.

Med utgangspunkt i situasjonen blant de beste kommunene er det flere tiltak som kan bidra til en utvikling i riktig retning. Gjennomgående bør det etableres mer felles infrastruktur og løsninger, standarder, felles initiativer og praksis. Innsatsen bør samordnes bedre på tvers av kommunene, sektorene og ikke minst forvaltningsnivåene. En sterkere samordning på området er antagelig en klar forutsetning for mer verdiskapning basert på kommunale data. Kapittel 6 gjennomgår en rekke relevante tiltak for å få kommunene til å prioritere dataforvaltning og -deling høyere, for økt kompetanse, bedre samordning, mer tilgjengeliggjøring av data, og bedre samspill med privat sektor.

1 Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ønsket å få kartlagt hvordan kommunene forvalter sin rolle som forvalter og tilbyder av data, herunder få belyst sentrale utfordringer, behov og muligheter. KMD har også ønsket å få frem eksempler på beste praksis og konkrete anbefalinger om tiltak som vil forbedre kommunenes arbeid med å skape verdi med data. Agenda Kaupang har gjennomført kartleggingen, med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- ▶ Hvordan arbeider kommunene for å tilrettelegge for god dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk? Og hva kjennetegner beste praksis på feltet?
- ▶ Hvilke utfordringer/barrierer opplever kommuner som er lengst fremme når det gjelder dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk?
- ▶ Gitt utfordringsbildet, hva må til for at kommunene bedre skal kunne tilrettelegge data for gjenbruk og viderebruk?

1.1 Bakgrunn

Det er et mål å få til næringsutvikling og innovasjon basert på data som kommunene tilbyr eller gjør tilgjengelig for viderebruk. Etter hvert som kommunene digitaliserer sine tjenester og gjør data tilgjengelige, utvikler næringslivet og offentlig sektor løsninger og produkter som det er etterspørsel etter nasjonalt og internasjonalt. God dataforvaltning vil også være en forutsetning for bruk av kunstig intelligens i forvaltningen. I Nasjonal strategi for kunstig intelligens¹ som ble fremlagt i år understrekes betydningen av tilgjengelighet til data av god kvalitet. På samme måte vil nytten av mange andre nye teknologianvendelser (f.eks. bruk av sensorer og droner) forutsette god forvaltning av de data som produseres.

Regjeringen skal legge frem en stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon ved årsskiftet 2020/2021. Meldingen skal adressere mål og virkemidler for hvordan tilrettelegge for verdiskaping med data som ressurs i næringslivet, mellom næringsliv og offentlig sektor og i offentlig sektor. Kunnskapsgrunnlaget om kommunenes rolle som dataforvalter og datatilbyder er imidlertid fragmentert. KMD har derfor behov for mer kunnskap om status i kommunenes arbeid med å forvalte og dele data. Denne rapporten skal bidra til å gi bedre kunnskapsgrunnlag om feltet.

1.2 Metode

Kartleggingen tar utgangspunkt i syv kommuner foreslått av oppdragsgiver. I tillegg har vi supplert med andre casekommuner. Vi har også intervjuet statlige virksomheter og private bedrifter. Følgende metoder er brukt i prosjektet:

- ▶ **Intervjuer.** Vi har gjennomført 44 intervjuer og samtaler med ulike informanter. De fleste har blitt gjennomført som semistrukturerte intervjuer, med utgangspunkt i intervjuguider.
- ▶ **Dokumentgjennomgang.** Vi har gått gjennom tidligere utredninger, plandokumenter og strategier fra casekommuner, kartlegginger, policy-dokumenter mv. som kan belyse hvordan kommunene tilrettelegger for god dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk samt utfordringer/barrierer for dette.
- ▶ **Innspillsmøte.** 18. juni 2020 arrangerte vi et innspillsmøte hvor 12 av våre informanter deltok. I møtet presenterte vi foreløpige funn og anbefalinger og fikk innspill og reaksjoner på disse.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1febbbb2c4fd4b7d92c67ddd353b6ae8/no/pdfs/ki-strategi.pdf>

1.3 Informanter

1.3.1 Utvalget av kommuner

Vi har intervjuet informanter fra 13 kommuner. I utlysningen var syv kommuner vist til som eksempler på mulige case-kommuner. Vi har intervjuet informanter fra alle disse: Asker, Bergen, Bodø, Drammen, Lillestrøm, Stavanger og Trondheim. I tillegg har vi intervjuet informanter fra Arendal, Fredrikstad, Kristiansand, Kristiansund, Oslo og Ålesund. De fleste av kommunene i utvalget på 13 er antatt å være blant de kommunene som har kommet lengst på området, mens noen ble valgt ut fordi vi har vært kjent med at de har gjennomført en del tiltak som en del av sine smartby-satsinger. Underveis i kartleggingen tok vi også med kommuner etter innspill fra informanter.

Utvalget av kommuner er ikke ment å være representativt for norske kommuner når det kommer til dataforvaltning og -deling. De er blant Norges største, og de er utvalgt ut fra en antagelse om at de ligger i fronten av norske kommuner når det kommer til dataforvaltning og -deling. Uten at vi kan si det sikkert, kan vi anta at gjennomsnittet av norske kommuner ligger lenger bak når det gjelder dataforvaltning og tilrettelegging for viderebruk av kommunale data, enn det utvalget vårt gjør.

1.3.2 Andre informanter

I tillegg til kommuner har vi også snakket med informanter fra statlige virksomheter: Brønnøysundregistrene, Digitaliseringsdirektoratet, Direktoratet for byggekvallitet, Helsedirektoratet, SSB, Kartverket, Statens vegvesen og Utdanningsdirektoratet.

Vi har også intervjuet eller hatt samtaler med informanter fra Nordland fylkeskommune, KS, DigiOrden, FINT-prosjektet, SamÅpne-prosjektet og IKT-samarbeidene ROR IKT, IKT Agder, Digitale Gardermoen og Digi Rogaland.

Videre har vi snakket med representanter fra næringslivet: IKT-Norge, Abax, Ambita, Geodata, InfoTiles og Smart Innovation Norway.

1.4 Oppbygningen av rapporten

I kapittel 2 gir vi oversikt over nasjonal politikk for dataforvaltning i offentlig sektor og det mest sentrale regelverket på området. I kapittel 3 ser vi på veiledere, sentrale aktører, relevante fellesløsninger mv. Til sammen setter dette rammer for kommunenes dataforvaltning og gjenbruk og viderebruk av kommunale data.

I kapittel 4 ser vi på hvordan de beste kommunene legger til rette for og arbeider med dataforvaltning og -deling, med eksempler på god praksis både fra kommune og næringsliv. I kapittel 5 ser vi deretter på utfordringer og barrierer for god dataforvaltning. I kapittel 6 ser vi til slutt på mulige tiltak for bedre dataforvaltning og -deling i kommunene. Vedlegget har intervjuguiden for intervjuene med kommunene.

2 Politiske rammer og føringer i regelverk

I dette kapitlet gir vi oversikt over nasjonal politikk for offentlig dataforvaltning og det mest sentrale regelverket på området. I kapittel 3 ser vi på veiledere, sentrale aktører, relevante fellesløsninger mv. Dette setter til sammen rammer for kommunenes dataforvaltning og gjenbruk og viderebruk av kommunenes data.

2.1 Digital agenda for Norge og regjeringens digitaliseringsstrategi

Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*² ble lagt fram våren 2016. Meldingen formulerer fem hovedprioriteringer for den nasjonale IKT-politikken. Statens politikk for tilgjengeliggjøring av offentlige data er beskrevet i stortingsmeldingen. I meldingen skilles det mellom *gjenbruk* og *viderebruk* av data. Gjenbruk innebærer at offentlige virksomheter skal gjøre bruk av de dataene som det offentlige alt har, i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Dette omtales som prinsippet om «kun én gang». Viderebruk handler på den annen side om å gi forskere, næringsliv og sivilsamfunnet tilgang til offentlige data på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger, også utenfor offentlig sektor.

Regjeringens mål om økt viderebruk er knyttet til målene om effektivisering og innovasjon, næringsutvikling og et åpent og demokratisk samfunn. Stortingsmeldingen trekker spesielt frem fem sektorer hvor viderebruk anses som samfunnsøkonomisk verdifulle: kultur, forskning og utdanning, statlige utgifter, transport og samferdsel, og kart og eiendom (geodata).

Regjeringens digitaliseringsstrategi «Én digital offentlig sektor»³ ble lansert i juni 2019 og gjelder for perioden 2019–2025. Retningen for arbeidet med digitalisering av offentlige tjenester ligger fast i tråd med føringene i Meld. St. 27 (2015–2016) og strategien er en oppfølging av denne. Strategien er tverrsektoriell og skal både ivareta et helhetsperspektiv og understøtte sektorvise mål for digitalisering av offentlig sektor. Strategien er en felles digitaliseringsstrategi for statlig og kommunal sektor.

Et av hovedmålene i digitaliseringsstrategien er at offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og bidra til verdiskapning i næringslivet. Et innsatsområde for å nå dette målet er at «data skal i større grad deles og gjenbrukes i offentlig sektor, og åpne data skal publiseres for innovasjon og verdiskapning i næringslivet.» I strategien står det det videre: «*Det skal legges bedre til rette for viderebruk av åpne data. Viderebruk av offentlig informasjon handler om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til åpne data fra offentlig sektor på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger, skape nye tjenester og gi økt verdiskaping.*».

På innsatsområdet som omhandler økt deling av data og verdiskapning lanserer regjeringen fem tiltak (i kapittel 3 i strategien):

²

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fe3e34b866034b82b9c623c5cec39823/no/pdfs/stm201520160027000dddpdfs.pdf>

³

https://www.regjeringen.no/contentassets/db9bf2bf10594ab88a470db40da0d10f/no/pdfs/digitaliseringsstrategi_for_offentlig_sektor_rettet.pdf

- ▶ Etablere et nasjonalt ressurscenter for deling av data med spisskompetanse på sammenhengen mellom juss, teknologi, forretnings- og forvaltningsprosesser som læremiljø og kompetansebank for hele offentlig sektor.

Senteret skal bidra til mer digitaliseringsvennlig regelverk, tilby rådgivning og veiledning, avgi høringsuttalelser, etablere nettverk og arenaer for regelverksforvaltere bl.a. med sikte på å etablere felles forståelse og fortolkning av regelverk som regulerer deling av data. Ressurssenteret skal jobbe tett med eksterne miljøer.⁴

- ▶ I samarbeid med KS vurdere å benytte eksisterende datasjøer (samlinger av store datamengder), herunder regionale og virksomhetsinterne datasjøer, som skal kunne understøtte dataanalyser og tjenesteutvikling.

Digitaliseringsdirektoratet skriver følgende om tiltaket på sin hjemmeside: «*En datasjø vil være en kilde til alle data innenfor et område med mulighet for tilgang for flere, og et verktøy for effektivisering; læring, planlegging, utforskning av muligheter og et viktig grunnlag for maskinlæring og kunstig intelligens. En datasjø kan legge til rette for effektiv og standardisert datadeling, med sikre tilgangsmekanismer.*»⁵

- ▶ I samarbeid med KS utrede en generisk datafordeler som blant annet innebærer kunnskap og metodikk for hvordan data kan deles på en forsvarlig måte gjennom å fastsette prinsipper for ansvar, kostnadsdekning og gevinstuttak
- ▶ Utrede mulig plikt til å publisere åpne offentlige data. Denne utredningen er nå gjennomført av advokatfirmaet Kluge.
- ▶ Utarbeide en nasjonal strategi for kunstig intelligens. Strategien ble lagt frem i januar 2020.

Alle disse foreslåtte tiltakene berører også kommunene. I to av tiltakene vises det til at staten skal vurdere eller utrede tiltaket i samarbeid med KS.

2.2 Føringer for deling av offentlige data

2.2.1 Offentleglova

Retten til innsyn i offentlig informasjon er regulert i *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova).⁶ Hovedregelen i offentliglova § 3 er at alle «saksdokument, journalar og liknande register for organet» er offentlige, det vil si omfattet av innsynsrett. Dokumentbegrepet i offentliglova er definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd» og omfatter dermed også data som offentlig sektor forvalter. Offentliglova skal blant annet legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon, og at offentlige sektor er åpen og gjennomsiktig (jf. offentliglova § 1)

Loven sier også at alle kan kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagra i databasene til organet dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter (§ 9). Det fremgår også av § 7 at for virksomheter som er omfattet av EØS-avtalen skal eventuelle standardisenser om bruk av offentlig informasjon være tilgjengelig i digitalt format, og skal kunne behandles elektronisk.

⁴ <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/okt-deling-av-data-og-verdiskaping/1228>

⁵ <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/okt-deling-av-data-og-verdiskaping/1228>

⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>

2.2.2 Nytt viderebruksdirektiv

Nytt viderebruksdirektiv ble vedtatt i EU i juni 2019.⁷

Direktiv 2019/61024 er en omarbeidelse av tidligere PSI-direktiv 2003/98 med endringsdirektiv 2013/37, samtidig som det også pålegger medlemsstatene nye krav. Direktivets navn endres til direktiv om åpne data og viderebruk og gjenbruk av offentlig sektor informasjon (Open Data and Public Sector Information Directive - ODD). Direktivet har et innsynsbasert regime og er et minimumsdirektiv med formål å fremme viderebruk av offentlig informasjon. Direktivet skal bidra til å tilpasse tidligere PSI-direktiv (Public Sector Information Directive) til datautviklingen og styrke EUs dataøkonomi, ved blant annet å redusere markedsadgangsbarrierer og øke tilgjengeligheten av data. Det nye direktivet er for tiden under høring.

Et konsept som introduseres i det nye direktivet er «høyverdi datasett» (*High Value Datasets*), definert som dokumenter der viderebruk vil være forbundet med viktige fordeler for samfunnet, miljøet og økonomien. Det er data innenfor områdene geodata, jordobservasjonsdata, miljødata, meteorologiske data, statistikk, selskapsregistre/eierskapsregistre og mobilitetsdata (transportdata) direktivet på denne måten definerer som spesielt interessante for viderebruk. Innenfor disse temaene vil EU-kommisjonen kunne definere helt spesifikke datasett hvor prinsippet skal være at de er gratis, at de må ha formater som tilrettelegger for viderebruk, de må være maskinlesbare, tilgjengelige gjennom APIer og være mulig å bulknedlaste. Foreløpig vet vi ikke hvilke datasett som vil inkluderes av EU-kommisjonen i deres oppfølging av direktivet. Hvilke konsekvenser direktivet slik sett vil ha for praksis i norsk forvaltning, f.eks. kommunenes muligheter til å hente inntekter fra salg av egne data, er derfor foreløpig usikkert.

2.2.3 Geodataloven

Lov om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven)⁸ har som formål å bidra til god og effektiv tilgang til offentlig geografisk informasjon (geodata) for offentlige og private formål. § 4 i loven krever at kommuner og fylkeskommuner, i den grad de produserer, bruker eller forvalter spesifiserte geodata, deltar i en felles, nasjonal infrastruktur for geodata. Kommunene og fylkeskommunene skal da også i henhold til loven gjennomføre nødvendige tiltak for å dele spesifiserte tematiske geodata gjennom infrastrukturen. Portalen geonorge.no er en del av den felles nasjonale infrastrukturen for geodata.

Loven setter også krav til metadata og interoperabilitet (samvirke) på de geodata som offentlige aktører samler inn og forvalter. I henhold til loven er Kartverket gitt rollen som nasjonal geodatakoordinator, og har dermed et sentralt ansvar for å sikre at den nasjonale infrastrukturen bidrar til effektiv distribusjon og deling av geodata mellom interessentene.

2.2.4 Digitaliseringsrundskrivet

KMDs årlige *digitaliseringsrundskrivet*⁹ er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering for statlige virksomheter. Rundskrivet omfatter også krav om tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk av informasjon.

Rundskrivet stiller blant annet krav om at den enkelte statlige virksomhet skal ha tilstrekkelig oversikt over hvilke data den håndterer. Videre er det krav om at offentlige virksomheter ikke skal spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Dette er kravet om "kun én gang".

⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse

⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-09-03-56>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2683652/>

Rundskrivet har også krav om at statlige virksomheter skal registrere datasett i Felles datakatalog og på data.norge.no. Dette skal som et minimum gjøres når virksomheten endrer eller etablerer tjenester, herunder etablerer nye, eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester. Registrering av geodata via geonorge.no tilfredsstiller kravet.

Rundskrivet viser også til at data skal gjøres tilgjengelig i tråd med viderebruksbestemmelsene i offentliglova og retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data (jf. neste avsnitt).

2.2.5 Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data

«Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data»¹⁰ består av 15 punkter som til sammen skal sikre best mulig utnyttelse av offentlige data. Punktene omhandler blant annet bruk av åpne standardlisenser, å tilby data gratis, om å dokumentere datasettene og å tilby data i maskinlesbare format.

2.2.6 Personvern hensyn setter grenser for viderebruk av data

I regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor vises det til at deling av data må skje innenfor rammene av lovverket generelt, og innenfor rammene av personvernregelverket spesielt. Videre vises det til at all bruk av personopplysninger krever et rettslig grunnlag etter personvernforordningen artikkel 6. Ivaretagelse av personvernet for brukeren innebærer blant annet at dataene som benyttes i en tjeneste har riktig kvalitet og at brukeren vet hvor informasjonen er hentet fra. Det vises også til at en forutsetning er at gjenbruk ikke må være uforenlig med det opprinnelige formålet med innhenting av dataene. Det må også være samsvar mellom begrepene som benyttes.

Også i *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* (jf. avsnitt 2.2.5 ovenfor) er personvern et tema:

«Informasjon som er underlagt taushetsplikt, skal ikke tilgjengeliggjøres for viderebruk. Dette gjelder både personlige forhold og forretningshemmeligheter (forvaltningsloven §13). Fødested, fødselsdato, statsborgerskap, sivilstand, yrke, bopel eller arbeidssted regnes i denne sammenheng ikke som personlige forhold, med mindre de kan røpe et klientforhold eller lignende. Generelt skal man være forsiktig med å tilgjengeliggjøre data som kan inneholde personopplysninger, og virksomheten bør gjøre en grundig vurdering opp mot både personopplysningsloven og offentlighetsloven i hvert enkelt tilfelle. I noen tilfeller kan imidlertid samfunnets behov veie tyngre enn den enkeltes rett til privatliv, slik at informasjon som inneholder personopplysninger likevel kan gjøres tilgjengelig for viderebruk. Dette kan for eksempel gjelde for lister over politiske verv, etc.

I noen tilfeller vil personopplysningene kunne anonymiseres, eller data aggregeres, slik at de ikke lenger kan knyttes til identifiserbare enkeltpersoner. Informasjonen vil da kunne tilgjengeliggjøres for viderebruk på vanlig måte.»

2.3 Det kommunale selvstyret er en viktig del av bakteppet

Det er helt ulike rammer for hvordan statlig sektor og kommunesektoren styres. I staten har departementene styringen av underliggende virksomheter. Departementene stiller krav om aktiviteter og praksis hos de underliggende statlige virksomhetene, for eksempel gjennom rundskriv og tildelingsbrev. På digitaliseringsområdet er det stilt en rekke felles krav til statlige

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-ved-tilgjengeliggjoring-av-offentlige-data/id2536870/>

virksomheter gjennom digitaliseringsrundskrivet. I tillegg er det vanlig at departementene stiller krav om digitalisering gjennom tildelingsbrevene.

Kommunene og fylkeskommunene er på den andre siden egne rettssubjekter, som kan ta avgjørelser på eget initiativ, og som har ansvar og utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, regulert gjennom lov/forskrift og budsjettrammer vedtatt av Stortinget. Det kommunale selvstyret er både grunnlovsfestet og nærmere regulert i ny kommunelov vedtatt i 2018. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. I kommuneloven legges det også til grunn at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Som beskrevet over er arbeidet med å digitalisere offentlig sektor underlagt en ambisiøs nasjonal politikk. Det er definert mange mål for innsatsen, for eksempel om sammenhengende tjenester og gjenbruk av data. Ofte vil tjenestene gå på tvers av forvaltningsnivåer og berøre både statlige etater og kommunene. I en digital tid har innbyggere og næringsliv behov for å se offentlig sektor i sammenheng, og få tjenester som utnytter de nye mulighetene for å sammenstille og gjenbruke data på tvers av forvaltningsnivåene. Blant annet av denne grunn er kommunesektoren i økende grad en integrert del av den politikken som gjelder på området og de tiltak som staten iverksetter. Regjeringens digitaliseringsstrategi er eksempelvis også underskrevet av KS, på vegne av kommunal sektor.

3 Andre relevante rammer og føringer

I tillegg til politiske mål og føringer og regelverk, gjelder det også en del andre rammer for kommunenes arbeid med dataforvaltning og gjenbruk og viderebruk. Disse omtaler vi i dette kapitlet.

3.1 «Orden i eget hus»

Med «orden i eget hus» menes at virksomhetene forvalter egen informasjon på en måte som legger til rette for publisering av data og gjenbruk og viderebruk av informasjon. I regjeringens digitaliseringsstrategi står det om «orden i eget hus»:

«For å nå målsettingen i Digital agenda om «kun én gang» er det startet et arbeid med «orden i eget hus». «Orden i eget hus» er pålagt statlige virksomheter gjennom Digitaliseringsrundskrivet. For å kunne gjenbruke data fra andre i saksbehandling og annen oppgaveløsning, må virksomhetene først vite at dataene finnes, hvor de befinner seg og hva de kan brukes til. «Orden i eget hus» innebærer god informasjonsforvaltning, og det er laget en egen veileder om dette. «Orden i eget hus» er også helt avgjørende for en forsvarlig ivaretagelse av personvernet. I tillegg til å vite hvor dataene er og hvordan de kan brukes i praksis, må virksomhetene ha et rettslig grunnlag for gjenbruk gjennom lov hjemmel eller samtykke.»

Digitaliseringsdirektoratet har utarbeidet en veileder for orden i eget hus, med hele offentlig forvaltning som målgruppe.¹¹ Veilederen gir en innføring i hvordan offentlig sektor bør rydde og forvalte egne data. Bakgrunnen for anbefalingene er erfaringer fra sentrale offentlige etater som har kommet et stykke på vei i ryddeprosessen og felles rammer i EU, for eksempel GDPR, viderebruksdirektivet og EU-standarder DCAT-AP.

Det at virksomhetene har oversikt over egne datasett, applikasjoner, løsningsarkitektur og grensesnitt er en del av det å ha «orden i eget hus» og en forutsetning blant annet for å kunne tilrettelegge for deling og viderebruk av data. Det er flere initiativ på gang på dette området, både i statlig regi som oppfølging av regjeringens digitaliseringsstrategi, og i regi av KS (jf. DigiOrden, se avsnitt 3.4.2 nedenfor).

3.2 Rammeverk for informasjonsforvaltning

Digitaliseringsdirektoratet har etablert et rammeverk for informasjonsforvaltning¹², som skal gi føringer, støtte og verktøy i arbeidet med orden i eget hus og etableringen av «kun én gang». Rammeverket omfatter blant annet veiledere og modenhetsmodeller, oversikt over standarder og spesifikasjoner og referansem modeller. I digitaliseringsrundskrivet anbefales det at rammeverket brukes av virksomhetene for å oppnå en helhetlig tilnærming til sikring, kvalitet og optimal utnyttelse av data.

Målgruppen for rammeverket er offentlige virksomheter, både statlige og kommunale. Digitaliseringsdirektoratet viser til at det er de som primært har et strategisk og operativt ansvar for

¹¹ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/informasjonsforvaltning/veileder-orden-i-eget-hus>

¹² <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/informasjonsforvaltning/rammeverk-informasjonsforvaltning>

informasjonsforvaltningen i virksomheten som vil ha mest nytte av rammeverket. Det kan for eksempel være arkitekter fra både fag- og IT-siden.

Følgende veiledere og verktøy er eksempler på det som inngår i rammeverket:

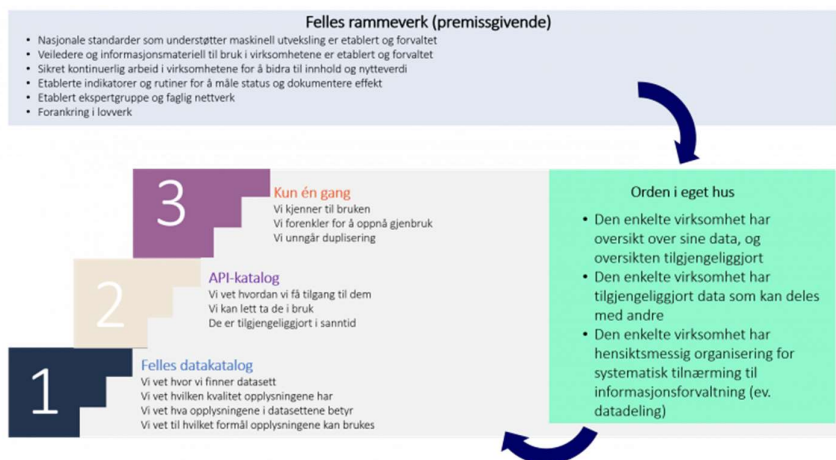
Veileder for beskrivelse av datasett¹³ skal bidra til bedre beskrivelser av datasettene som virksomhetene i offentlig sektor forvalter, som en del av prosessene for å skape orden i eget hus.

Modenhetsmodell for orden i eget hus¹⁴ skal brukes som et internt hjelpemiddel til å kartlegge modenhet hos de enkelte virksomhetene i offentlig sektor. Hensikten med en modenhetsmodell er å hjelpe en virksomhet å vurdere hvor langt den er kommet iht. gitte kriterier (aksene i modellen), og til «selvutvikling».

Veileder for tilgjengeliggjøring av åpne data¹⁵ beskriver blant annet prosessen med å gjøre virksomhetens data tilgjengelig som åpne data. Veilederen omfatter også en sjekkliste for publisering av åpne data, som skal være til hjelp i prosessen med å identifisere, tilrettelegge og tilgjengeliggjøre åpne data i din virksomhet.

Standard for beskrivelse av datasett og datakataloger¹⁶ (DCAT-AP-NO) er standarden som skal sikre at beskrivelser av offentlige data utføres på en felles, strukturert måte og i en maskinlesbar form. Standarden stiller krav til hva som skal, bør og kan være med i beskrivelsene, med spesifisering av dataformat.

Figur 1 nedenfor illustrerer sammenhengen mellom rammeverket for informasjonsforvaltning, «Orden i eget hus» og en modenhetsstrapp for informasjonsforvaltning. Illustrasjonen er hentet fra Digitaliseringsdirektoratets samleside om informasjonsforvaltning.¹⁷ Felles rammeverk bidrar til orden i eget hus, som er grunnlag for bedre informasjonsforvaltning, oppfyllelse av målet om «kun én gang» og gir grunnlag for viderebruk av data.



Figur 1 Sammenhengen mellom felles rammeverk for informasjonsforvaltning, «Orden i eget hus» og offentlig sektors modenhet innen informasjonsforvaltning. Kilde: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/informasjonsforvaltning>

¹³ <https://data.norge.no/guide/veileder-beskrivelse-av-datasett/>

¹⁴ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/informasjonsforvaltning/modenhetsmodell-orden-i-eget-hus>

¹⁵ <https://doc.difi.no/data/veileder-apne-data/>

¹⁶ <https://data.norge.no/specification/dcat-ap-no/>

¹⁷ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/informasjonsforvaltning>

3.3 Norsk arkitekturrammeverk for samhandling

Norsk arkitekturrammeverk for samhandling skal hjelpe offentlige virksomheter med å definere, designe, utvikle og forvalte digitale tjenester for utveksling av data i offentlig sektor. Det er ikke ment som en komplett «lærebok» i hvordan man skal arbeide med samhandlingsarkitektur, men det skal være introduksjon til viktige tema og prinsipper relatert til samhandlingsevne.

Rammeverket gir tilgang til en felles verktøykasse som inneholder prinsipper, begrepsdefinisjoner, modeller og retningslinjer for digital samhandling. Det skal bidra til økt interoperabilitet og samhandlingsevne i utviklingen av digitale løsninger.

Til grunn for rammeverket ligger at det er viktig å ha både juridisk, organisatorisk, semantisk og teknisk samhandlingsevne for å kunne dele informasjon og gjenbruke løsninger.



Figur 2 De fire samhandlingsområdene i norsk arkitekturrammeverk for samhandling.

3.4 Fellesløsninger som kan brukes til kommunal dataforvaltning og -deling

3.4.1 Felles datakatalog – data.norge.no

Felles datakatalog – data.norge.no gir oversikt over beskrivelser av datasett, begreper, APIer og informasjonsmodeller. Innholdet blir levert av ulike virksomheter, offentlige og private. Løsningen er laget for å synliggjøre hvilke data virksomheter har som de kan dele med andre. I mai 2020 ble de to løsningene Felles datakatalog (tidligere forvaltet av Brønnøysundregistrene) og data.norge.no (tidligere forvaltet av Difi) slått sammen til den felles løsningen Felles datakatalog – data.norge.no. Digitaliseringsdirektoratet er ansvarlig for drift og utvikling av nettstedet. Felles datakatalog inneholder per juli 2020 ca. 1 300 datasett, noe over 140 APIer og i overkant at 3 800 begreper. Det for øyeblikket ca. 50 statlige virksomheter, noe over 20 kommuner og tre fylkeskommuner som har innhold i Felles datakatalog.

Virksomhetene legger inn og vedlikeholder oversikten over sine datasett i registreringsløsningen. Felles datakatalog kan også automatisk hente informasjon fra virksomhetenes interne kataloger.

3.4.2 DigiOrden

DigiOrden er et verktøy laget for å hjelpe kommuner å ha orden i eget hus. Løsningen gir oversikt over kommunens arkitektur med tjenestemålene *applikasjoner*, *datasett* og *GDPR* -

behandlingsprotokoll av personopplysninger. Løsningen har fått midler gjennom Digifin-ordningen og skal bli en felleskomponent. DigiOrden tilbyr i dag også grunnleggende opplæring i informasjonsforvaltning til kommunene.

3.4.3 Plattform for digital samhandling - FIKS

FIKS-plattformen er en samling av kommunale applikasjonstjenester som benyttes i ulike offentlige tjenester. Plattformen skal i hovedsak levere skybaserte applikasjonstjenester som er helhetlige og modulbaserte og i størst mulig grad sektoruavhengige. Eksempel på innhold i dag er SvarUt og KS Læring.

Det er KS som forvalter plattformen. KS har også etablert felles arkitektur for kommunal sektor i samarbeid med kommunene og statlige aktører som Direktoratet for e-helse, Digitaliseringsdirektoratet og NAV, der kommunal sektors samhandling med staten er et hovedfokus.

3.5 Staten samler inn mye data fra kommunene

Kommunene rapporterer mange ulike typer data til statlige aktører, for eksempel kommunale regnskapstall og luftkvalitetsdata. Denne rapporteringen til statlige virksomheter er regulert gjennom ulike sektorlover, for eksempel statistikkloven, forurensingsloven, opplæringsloven og helseregisterloven. Eksempler på statlige aktører som samler inn kommunale data er SSB, Miljødirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Det er oversikt over alle rapporteringsplikter kommunesektoren har til staten i Kommunalt rapporteringsregister (KOR).¹⁸ Registeret har blant annet oversikt over hvilke statlige virksomheter som samler inn data fra de ulike rapporteringsområdene, og viser også sammenhengen mellom lovhjemler og rapporteringskrav.

Hensikten med dataene som samles inn kan være forskjellige. Et vanlig formål med dataene er at det skal gi sentrale og kommunale myndigheter grunnlag for planlegging, styring, finansiering og evaluering av kommunale tjenester, jf. for eksempel formålsbestemmelsen i forskrift om kommunalt pasient- og brukerregister (KPR).¹⁹ Det er imidlertid også eksempler på at forskningsmiljøer og næringsliv bruker disse dataene, for eksempel utredning og analyser basert på KOSTRA-tallene.

I økende grad deles åpne data fra nasjonale dataplattformer – som fellesressurser for både offentlige og private brukere. Dette gjelder for eksempel data som forvaltes av Kartverket og Brønnøysundregistrene. For tiden utvikler Helsedataprogrammet i Direktoratet for e-helse en nasjonal helseanalyseplattform hvor både forskere, næringsliv og brukere innen statlig og kommunal forvaltning vil være målgrupper. Det er i disse sammenheng litt misvisende å si at kommunesektoren «rapporterer» til staten; det handler mer om at de statlige, nasjonale dataplattformene benyttes av kommunene til å distribuere egne data, blant annet med andre kommuner og næringsliv som brukere.

¹⁸ <https://www.brreg.no/offentlig-sektor/rapporteringsplikt/kommunalt-rapporteringsregister/>

¹⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-08-25-1292>

KOSTRA

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. I SSBs Statistikkbanken finnes samtlige KOSTRA-tall i tabeller etter tjenesteområde. Det finnes tall om for eksempel barnehager, helse og omsorgstjenester og eiendomsforvaltning. Tallene gjør det mulig å sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet.

En rekke konsultentselskaper og forskningsinstitutter bruker åpne data eller statistikk fra KOSTRA og andre SSB-data for kommunene. For eksempel tilbys analyseverktøy og økonomianalyser der for eksempel formålet er å sammenligne aktivitetsnivået blant ulike kommuner. SSB tilbyr over flere tusen tabeller som åpne data gjennom sitt API for Statistikkbanken.

3.6 Sentrale aktører

3.6.1 Kommunene og fylkeskommunene

Det er i dag 356 kommuner i Norge. Mange av kommunene har lavt folketall. Nærmere 130 kommuner har under 3 000 innbyggere og om lag halvparten av kommunene mindre enn 5 000 innbyggere. Det er kommunen som har ansvar for blant annet grunnskole, barnehage, sosialtjenester, barnevern, vann, avløp og avfall, kultur og helse og omsorg.

Etter regionreformen har Norge elleve fylkeskommuner. Fylkeskommunens viktigste oppgaver er videregående opplæring, samferdsel – herunder regional kollektivtransport som buss og ferge drift, drift av en del kulturinstitusjoner og tekniske oppgaver knyttet til veier, kraftproduksjon, næringsutvikling og den offentlige tannhelsetjenesten.

Alle kommuner og fylkeskommuner har et stort antall fagløsninger i bruk på de enkelte tjenesteområdene. Verktøyene er i hovedsak anskaffet av den enkelte kommune i markedet, med konkurranse mellom ulike leverandører. Den enkelte kommune er også ansvarlig for å inngå avtaler og søke om tilgang til ulike nasjonale felleskomponenter og dataressurser om man har behov for funksjonalitet/data i sin saksbehandling.

Det varierer selvsagt hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer arbeidet med IKT. Ut fra vår erfaring kan en typisk situasjon i en kommune være at rådmannen eller IT-sjefen (på vegne av rådmannen) har det overordnede ansvaret for å lede digitaliseringsarbeidet. Dette innebærer blant annet å sikre at kommunen iverksetter en helhetlig og koordinert satsning på de rette prosjektene. Beslutninger om store anskaffelser som er sektorovergripende tas av rådmannen/IT-sjefen. Hvert enkelt tjenesteområde har ansvar for å se muligheter og aktivt bidra til digitalisering innen eget tjenesteområde. Nye forslag til IKT-/digitaliseringsprosjekter skal legges frem for IT-enheten og eventuelt rådmannen. Utvikling skal skje i tråd med arkitektur og infrastruktur som er beskrevet i kommunens IKT-strategi, hvis kommunen har en slik. IT-avdelingen skal bidra med faglig kompetanse, rådgivning, teknisk tilrettelegging og drift. Avdelingen har ansvar for å videreutvikle den tekniske infrastrukturen som grunnlag for videre digitalisering og har et helhetlig ansvar for digitalisering og informasjon i kommunen. Enheten skal også konsulteres før sektorenes valg av fagløsninger.

3.6.2 De fleste kommuner deltar i IKT-samarbeid

Det er dannet mange IKT-samarbeid på tvers av kommuner, fra samarbeid mellom et par-tre kommuner til større regionale samarbeid. Disse er blant annet med på å gjennomføre nasjonale og

regionale prosjekter og innføre løsninger i deltakerkommunene. Nettverkene jobber blant annet med å utvikle og innføre løsninger som DigiSos, DigiBarnevern og DigiHelse.

PwC kartla i 2015 interkommunale IKT-samarbeid gjennom informasjonsinnhenting og en spørreundersøkelse.²⁰ Kartleggingen samlet hovedsakelig informasjon omkring styring og organisering, men også annen tilgjengelig informasjon til det som da var den mest komplette oversikten over norske interkommunale IKT-samarbeid. PwC fant ca. 40 interkommunale IKT-samarbeid med formelt etablerte driftsenheter. Kartleggingen viste også at de viktigste årsakene til etablering av interkommunale IKT-samarbeid er økonomi og behov for langsiktige investeringer, kvalitet og tilgjengelighet og kompetanse og ressurser. I følge PwC er de fleste interkommunale IKT-samarbeid konsentrert om daglig drift.

Riksrevisjonen kartla i 2015 status for digitalisering av kommunale tjenester.²¹ I spørreundersøkelsen som ble gjennomført som en del av kartleggingen opplyste 73 prosent av kommunene at de deltar i et interkommunalt IKT-samarbeid. Spørreundersøkelsen viste at kommunene samarbeider mest om utvikling og drift av teknisk infrastruktur, drift av fagsystemer og IKT-anskaffelser.

Eksempler på samarbeid på tvers av kommunegrenser er Digi Rogaland, Det Digitale Vestre Agder (DDV), Digitale Gardermoen (DGI) og ROR IKT.

3.6.3 KS

For å understøtte behovet for samordning og økt gjennomføringskraft i digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor har KS fastsatt sin rolle når det gjelder utvikling og utbredelse av digitale løsninger:

1. Ivareta og videreutvikle samordnings- og samstyringsstrukturen for digitalisering og smart bruk av teknologi i kommunal sektor, i samarbeid med regionale digitaliseringsnettverk.
2. Representere sektoren og dens interesser overfor staten og andre nasjonale aktører, og oppnevne sektorens representanter til råd, utvalg og nasjonale prosjekter innen digitalisering.
3. Være en pådriver for digital kompetanse, utvikling og utbredelse av sammenhengende tjenester og felles kommunale løsninger og komponenter i tett samarbeid med ressurser hos medlemmene og de regionale digitaliseringsnettverkene, og støtte opp om prosjekter som er strategisk viktige for kommunene.
4. I samspill med medlemmene være en pådriver for utvikling av digitaliseringsvennlig regelverk og premissleverandør for utvikling av felles standarder og virksomhetsarkitektur for kommunal sektor.

Kommunal sektor har etablert en samstyringsmodell på digitaliseringsområdet, implementert i form av KommlT-rådet med representanter fra kommuner og fylkeskommuner. KommlT gir administrerende direktør i KS råd vedrørende digitalisering og smart bruk av teknologi i kommunal sektor. I mandatet fremgår det at «*KommlT-rådet blant annet skal få fram og bidra til å koordinere felles satsingsområder og følge opp prioriterte tiltak. Rådet skal også bidra til å utvikle interessepolitikk og strategi på digitaliseringsområdet.*» (www.ks.no/kommlt, 2020). Samstyringsmodellen består under KommlT-rådet av et arbeidsutvalg – digitaliseringsutvalget, og to fagråd: ett for arkitektur og ett for informasjonssikkerhet og personvern.

²⁰ <https://www.ks.no/fou-sok/2015/144016/>

²¹ <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2015-2016/digitaliseringkommunaletjenester.pdf>

3.7 Oppsummering av politikk og andre rammer på området

Etter gjennomgangen av den nasjonale politikken på området, det mest sentrale regelverket og øvrige rammer i kapittel 2 og 3, kan vi oppsummere med følgende:

- ▶ Det er satt ambisiøse og klare nasjonale mål for dataforvaltning og -deling, først i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* og deretter i regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. Politikken omfatter også kommunal sektor, og digitaliseringsstrategien er forankret i KS.
- ▶ Det lovfestede prinsippet om kommunal selvråderett setter begrensninger i statens muligheter for å styre og sette krav til kommunene på området.
- ▶ Det er iverksatt flere nasjonale tiltak som skal gi bedre dataforvaltning og mer deling av data, for eksempel etablering av et nasjonalt ressurscenter med spisskompetanse for deling av data og utredning av en mulig plikt til å publisere åpne offentlige data.
- ▶ Viderebruk av offentlig data er forankret i offentleglova, samtidig som annet regelverk (særlig om personvern og informasjonssikkerhet) setter begrensninger for viderebruk av data.
- ▶ «Orden i eget hus» er en sentral del av «beste praksis» dataforvaltning og en forutsetning for viderebruk i større skala.
- ▶ Det er et rammeverk for informasjonsforvaltning på plass, med standarder, veiledere og andre verktøy. Også kommunal sektor er målgruppe for dette rammeverket.
- ▶ Det er nasjonale fellesløsninger også for kommunal dataforvaltning og -deling på plass eller under utvikling, for eksempel Felles datakatalog, DigiOrden og FIKS-plattformen.
- ▶ De fleste kommunene deltar i IT-samarbeid på tvers av kommunegrenser, noe som kan kompensere for knappe ressurser og lav kompetanse i små kommuner.
- ▶ KS har fått en tydeligere rolle på digitaliseringsområdet, og denne vil etter alt å dømme også omfatte kommunenes dataforvaltning og -deling.

4 Beste praksis for kommunal dataforvaltning og -deling

Vi har i denne kartleggingen intervjuet kommuner som vi har hatt grunn til å tro har kommet forholdsvis langt på området dataforvaltning og -deling. Basert på intervjuene er det imidlertid mye som indikerer at norske kommuner gjennomgående har kommet ganske kort når det gjelder å tilrettelegge for god dataforvaltning og -deling. Det er åpenbart behov for en større innsats for å nå de målene som er definert av nasjonal politikk.

Selv om mange kommuner har levert data til private aktører i mange år, for eksempel i form av såkalte «meglerpakker» hvor eiendomsinformasjon og kartdata settes sammen i foredlede produkter, er dette i liten grad resultat av en overordnet strategi eller politikk for datadeling. Oppmerksomheten på dataforvaltning som tema i kommunal sektor er av relativt ny dato og henger mer sammen med en generelt økt interesse for temaet. I mange bykommuner har dataforvaltning, datadeling og -distribusjon blitt aktualisert med satsingen på smarte byer og tilgangen på en rekke nye typer data. Økende bruk av skyløsninger har også til viss grad satt fokus på kommunens tilgang til og bruk av egne data.

En gjennomgang av «beste praksis» på området preges derfor av at mange kommuner fortsatt er i ferd med å utvikle ambisjoner og målbilder, uten at de nødvendigvis har kommet veldig langt i å realisere sine målsettinger. Kommunene som har kommet lengst er gjerne store kommuner, med mye ressurser, og kommuner med miljører av ildsjeler som har tatt tak i utfordringene.

I flere tilfeller kan det også være problematisk å ta i bruk begrepet «beste praksis» om det kommunene gjør på området, i den forstand at praksisen eller metoden er bedre eller mer hensiktsmessig enn det andre gjør på området. Initiativene er generelt spredte, de har gjerne vært utprøvd over forholdsvis kort tid, og det er i få tilfeller dokumenterte effekter.

I dette kapitlet går vi gjennom våre funn fra kommunene, inndelt etter de delvis overlappende temaområdene organisering og styring, tilrettelegging for deling av data, infrastruktur og teknologi, datainnsamling og -kvalitet og juridiske aspekter. Vi ser også på konkrete eksempler på de enkelte områdene. Først ser vi imidlertid på om hva som kjennetegner «beste praksis» på området.

4.1 Hva kjennetegner «beste praksis» på området?

Som nevnt er det grunnlag for å si at norske kommuner gjennomgående har kommet ganske kort når det gjelder å tilrettelegge for god dataforvaltning og deling av data med andre aktører. Vi har ikke kommet over mange eksempler på viderebruk av kommunale data i næringslivet, og få av disse har fått noe særlig omfang eller utbredelse.

Vi har likevel identifisert noen felles trekk ved de kommunene som er kommet lengst, selv om de ikke treffer alle kommunene vi har vært i kontakt med. Vi vil således trekke frem følgende som «beste praksis»:

- ▶ Betydningen av god dataforvaltning og deling av data er forankret hos kommunens politiske og administrative ledelse.
- ▶ Kommunen satser på å få riktig kompetanse, innenfor blant annet informasjonsforvaltning, anskaffelse og personvern.
- ▶ Kommunen legger vekt på «orden i eget hus».

- ▶ Kommunen tilrettelegger aktivt sin egen infrastruktur for å muliggjøre god informasjonsforvaltning, gjenbruk og viderebruk av data. De sørger for eierskap til egne data gjennom databehandleravtaler med leverandørene, og stiller krav om integrasjoner og APIer for å tilgjengeliggjøre av data.
- ▶ Kommunen bruker de rammeverk, standarder og nasjonale fellesløsninger som er etablert²².
- ▶ Kommunen har etablert arenaer hvor de møter næringslivet for dialog og samarbeid om tilgang til kommunens data.
- ▶ Initiativet til viderebruk av kommunale data til verdiorienterte tjenester kommer fra private bedrifter selv. Kommunen legger vekt på å tilgjengeliggjøre data, men de gode ideene har utspring i næringslivets behov og oppstår gjerne uavhengig av hvilke data som faktisk er tilgjengeliggjort.
- ▶ Kommunen er tydelig på hvem private bedrifter skal henvende seg til med hensyn til forespørsler om data. Kommunen må kunne gi tilgang til data av tilstrekkelig kvalitet, noe som gjerne forutsetter at kommunen oppfyller flere av ovennevnte suksesskriterier.
- ▶ Kommunen kan bidra med risikokapital til de private initiativtakerne og har kompetanse til å utnytte de mulighetene som ligger i innovative anskaffelser.
- ▶ Kommunen samarbeider med andre kommuner om dataforvaltning og -deling.
- ▶ Dataforvaltning og -deling ses i relasjon til, eller som en del av en smartby-satsing

I praksis ser vi også ofte at følgende kjennetegn er til stede i kommunene som er kommet lengst, uten at vi vil betegne dem som forutsetninger for «beste praksis»:

- ▶ Kommunen er stor og har betydelige ressurser.
- ▶ Kommunen har kompetente ildsjeler som har stor oppmerksomhet og interesse for datadeling. Disse deltar i formelle og uformelle nettverk med tilsvarende ressurser i andre kommuner.

I tillegg har vi sett eksempel på at en utløsende faktor for økt oppmerksomhet på området har vært en «sense of urgency» i kommunen, der behovet for god dataforvaltning og mer datadeling har blitt satt i kontekst av en presset kommuneøkonomi, behovet for effektivisering og nødvendigheten av omstilling, innovasjon og verdiskapning i næringslivet.

4.2 Organisering og styring

4.2.1 Forankring og oppmerksomhet fra ledelsen i kommunen

Hvordan arbeidet med dataforvaltning og -deling er forankret politisk og administrativt i kommunen varierer. I flere av kommunene som har kommet lengst peker informantene på at det kan være lettere å selge inn initiativer på området til det politiske nivået enn til administrasjonen. Kommunens ledelse er ofte driftsorientert, og hensynet til lovpålagte tjenester prioriteres foran arbeid med dataforvaltning, som jo ikke er en lovpålagt oppgave. Det er unntak, men da dreier det seg gjerne om kommunale ledere med særskilt interesse for temaet, eller som har kompetanse eller bakgrunn fra IT-bransjen. I denne sammenheng kan disse gjerne ses på som ildsjeler. I noen tilfeller drives datainnsamling og -deling av såkalte «hjertesaker». Det kan være enklere å få bevilget penger til å jobbe med enkeltsaker – og hvor datadeling er en del av sakens kjerne – enn med datadeling generelt. Et eksempel er at man får midler for å synliggjøre hvor det finnes parkeringsplasser for handicappede i et geografisk område.

Stavanger er et eksempel på en kommune der man viser til at god forankring av initiativene på området har vært viktig. Der har man en omfattende strategisk digitaliseringsplan hvor forvaltning, deling og åpne data inngår som sentrale temaer. Planen er godt forankret i kommunens ledelse.

²² Forutsatt at disse er av tilfredsstillende standard mht. informasjonssikkerhet, interoperabilitet, mv.

4.2.2 Strategier, planer og rutiner

Oppmerksomheten om dataforvaltning er gjerne del av kommunenes generelle digitaliseringsfokus. God dataforvaltning kan være et viktig verktøy for effektivisering dersom data kan utnyttes på tvers og «kun én gang»-prinsippet oppfylles i større grad. Dette er i tråd med Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge, som kommunenes digitaliseringsstrategier ofte bygger på. Våre funn viser at dette likevel fortsatt i hovedsak uttrykker ambisjoner, ikke kommunenes praksis i dag.

I hvilken grad kommunene har formalisert satsingen på dataforvaltning varierer. Noen få kommuner har dataeierskap, dataforvaltning, datadeling og åpne data som tydelige tema i sine strategiske digitaliseringsplaner, mens andre kommuner har målsettinger og policy om dataforvaltning mer som interne mål i de enheter som har overordnet ansvar for digitaliseringsarbeidet. Enkelte kommuner har også felles rutiner for sektorene på hvordan datasett skal tilgjengeliggjøres og forvaltes. Dataforvaltning kan være knyttet til målsettinger om «orden i eget hus» eller til ambisjoner om å utvikle en datadrevet kommunal styring, med bruk av dashboards og ulike analyseverktøy. Smartby-initiativer er ofte en viktig inngang.

Påkobla Kristiansund

Kristiansund kommune har en strategi for digital transformasjon i kommunen, kalt *Påkobla Kristiansund*, og med tydelige smartby-perspektiver. Strategien gir en helhetlig retning for utviklingen i kommunen, hvor den digitale transformasjon er integrert i alle sektorområder. Kommunen har også en egen avdeling som utvikler løsninger og jobber med utnyttelse av data. Kommunen har også knyttet til seg spesialkompetanse i personvern gjennom et samarbeid med Interkommunalt Arkiv for Møre og Romsdal.

4.2.3 Organisering og roller

Det er ofte IT- eller digitaliseringsenheter i kommunene som fronter betydningen av arbeid med dataforvaltning. Innovasjonsenheter og enheter med ansvar for smartby-satsinger kan også ha dette som fokus. Gjennomgående er dette stabsenheter med et helhetlig og grunnleggende tverrsektorielt perspektiv, og vanligvis med tydelig bevissthet om betydningen av dataforvaltning, datakvalitet og datadeling. Det er også eksempler på andre tverrsektorielle fora eller arenaer med dataforvaltning på dagsorden, for eksempel arkitekturråd eller fora for intern dialog om digitalisering på tvers i kommunen. Trondheim kommune har etablert et eget arkitekturråd som gir anbefalinger og prinsipper som blant annet kan brukes ved anskaffelser. De er imidlertid bare veiledende og det er opp til sektorene å vurdere om de ønsker å følge dem eller ikke.

Det finnes også eksempler i de kommunene vi har vært i kontakt med på at enkeltpersoner har fått en rolle på området, gjerne etter at de har vist interesse for dataforvaltning og utnyttelse av dataressursene. Ildsjeler spiller en stor rolle i kommunal tjenesteutvikling generelt, så også innen dataforvaltning. I flere kommuner sitter det noen, ofte i IT- eller digitaliseringsavdelingen eller i teknisk avdeling, som har interesse for og ser nytten av god dataforvaltning. Dette er ofte ingeniører, IT-arkitekter eller informasjonsforvaltere. Noen har tatt initiativ og skapt et miljø rundt datadeling i kommunene «fordi man så at det var et behov». Andre kommuner har formalisert rollen og ansatt noen til å være ambassadør for digitalisering i kommunen.

Det varierer mye hvor stor bevissthet det er om dataforvaltning og -deling i de ulike kommunale sektorene. Innen plan-, bygg- og geodata er det ofte mye fokus på å forvalte og utnytte data. Innen disse fagområdene er dataforvaltning tradisjonelt en viktig oppgave. Når det gjelder tilrettelegging for viderebruk inngår eiendomsinformasjon og kartdata i det kommunene formidler til eiendomsutviklere og -meglere. Flere informanter mener den praksis som er etablert på geodata-området er et eksempel til etterfølgelse for andre enheter og sektorer, og at kommunene i større

grad burde se til den kulturen og kompetansen disse enhetene besitter, når de skal utvikle en mer felles kommunal politikk og praksis for dataforvaltning og -deling.

Oslo kommune

Oslo er et eksempel på en kommune der en sentral enhet har fått ansvar for å tilrettelegge for å dele data både internt i kommunen og med næringslivsaktører. Samtidig har hver enkelt etat ansvar for egne data, og jobber med å tilrettelegge for deling og viderebruk av disse. Nedenfor beskrives noen av etatene og eksempler på deres arbeid på området.

Oslo Origo

Oslo kommune har etablert en egen etat, Oslo Origo, som jobber med å skape gode tjenester på tvers av alle etatene. Som en ledd i arbeidet har Origo etablert en felles tjenesteplattform for datadeling på tvers. Målet er å samle og tilgjengeliggjøre alle dataene kommunen sitter på. I tillegg til å tilrettelegge fysisk infrastruktur har Origo en egen enhet som jobber med kulturendring, endringsledelse, utbredelse og generell digital modning. Per i dag fokuserer Origo først og fremst på intern datadeling i kommunen, og vi kjenner så langt ikke til eksempler på næringslivsaktører som har tatt i bruk dataplattformen.

Plan og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten i Oslo har blant annet digitalisert hele byggesaksarkivet sitt og lagt det ut åpent på nettet. Både innbyggere og entreprenører bruker informasjonen. I forbindelse med digitaliseringen jobbet etaten aktivt med leverandøren for å sørge for å berike dataene med gode metadata slik at arkivet ble søkbart.

Bymiljøetaten

I Bymiljøetaten har de jobbet aktivt med digitalisering av arbeidsprosessene, og betegner selv dette som noe av årsaken til at de har relativt god oversikt over egne data og har mulighet til å dele disse ved behov. Mye av informasjonen deles via kommunens nettsider, men noe sendes også til andre aktører. Et eksempel er at Oslo kommune har ansvar for flere av skiløypene i kommunen, og deler data om preparering av skiløyper med Skiforeningen. Informasjonen vises samlet i et kart slik at det fremkommer en felles oversikt over skiløyper og status.

Helseetaten

Oslo kommune har gjennom Helseetaten vært aktive i arbeidet med å etablere et nasjonalt velferdsteknologisk knutepunkt, og som skal ivareta dataflyt mellom ulike velferdsteknologiske løsninger og andre e-helsesystemer, for eksempel elektroniske pasientjournaler. Leverandører av velferdsteknologiske løsninger og tjenester vil kun trenge å forholde seg til knutepunktet for å kommunisere med andre systemer i kommunene eller spesialisthelsetjenesten. Per i dag deltar 12 kommuner i utprøvingen av knutepunktet.

En del kommuner fremhever at deres arkivenheter er engasjert og bevisst på viktigheten av dataforvaltning og -deling. De forvalter store mengder informasjon i form av dokumenter, og har god kjennskap til offentlighetsloven. Informasjonsforvaltning er i bunn og grunn kjerneoppgaven til arkivet. I de fleste kommuners arkivenheter har digitalisering stått på dagsorden i lang tid.

4.2.4 Kultur for deling

I kommunene i vårt materiale er det en erkjennelse at god dataforvaltning og -deling like mye er en kulturell utfordring som en teknisk. Enhetenes og sektorenes oppmerksomhet på dataforvaltning springer gjerne ut av spesifikke formål og behov, ikke et generelt ønske om å dele eller tilrettelegge for viderebruk. For eksempel kan det være behov for å forvalte dataene i pleie- og omsorgssektoren på en spesifikk måte for å understøtte de tjenestene sektoren leverer. Dette spesifikke sektorfokus gir blant annet grobunn for en kontekstavhengig begrepsbruk og lite

tilrettelegging for bruksområder utenfor sektoren. Enkelte kommuner arbeider for at sektorenes data skal forvaltes også ut fra at andre aktørers og sektors brukerbehov.

En informant viser til at det kan være en generell skepsis i kommunene mot å skulle bidra til privat næringsutvikling gjennom datadeling. Det oppfattes ikke som en kommunal oppgave å støtte næringslivet på denne måten. En del av dette er også bekymringer for at det å samhandle tett med enkeltaktører i næringslivet kan bli oppfattet som konkurransevidende.

Teknisk sektor forvalter tradisjonelt store mengder data, blant annet detaljerte kart- og plandata. Innen kommunenes planarbeid benyttes ofte private kartleggingsmiljøer til å fremskaffe oppdaterte data. Ofte finansieres datainnsamlingen av samarbeid med Kartverket og statlige sektormyndigheter (jf. Geovekst-samarbeidet). For eksempel bidrar Statens vegvesen med å oppdatere kartdetaljer i veinettet. Detaljerte kommunale kartdata er data næringslivet har spesielt stort behov for, og der kommunenes data allerede i dag ofte inngår som råvare for verdikjede tjenester i privat sektor. I teknisk sektor genereres også alle produksjonsdata fra vann, avløp og renovasjon (VAR). I tillegg vil det her i økende grad komme inn sensordata ettersom kommunene tar i bruk Internet of things-løsninger til overvåking og styring av teknisk infrastruktur. Det er også piloter og utprøving på gang på flere områder knyttet til mange av smartby-satsningene, for eksempel innen miljø, energi, transport, trafikkavvikling mv. Informanter peker på at nettopp teknisk sektor antagelig har en kultur der man legger vekt på «orden i eget hus» og datakvalitet, blant annet fordi man her har sett at det er kritisk for oppgaveløsningen at dataene er av god kvalitet.

Med en kultur som støtter opp om dataforvaltning og -deling vil det trolig ofte følge en vilje til å bruke data til å utvikle nye og innovative tjenester. Et konkret eksempel på dette er Bodø kommune som i et prosjekt knytter sammen og tilgjengeliggjør data fra kommunens ulike sensornett, med data om luftkvalitet, temperatur, vind, trafikk, parkering og flere andre parametere. Dataene skal integreres på en felles plattform som kommunens tjenesteytende sektorer kan bruke i planlegging og tilpasning av sitt tjenestetilbud. Dermed kan for eksempel astmatikere gis raskere og mer presise varsler om dårlig luftkvalitet, og slik få et bedre grunnlag for å dosere medisinbruk eller unngå å oppholde seg utendørs en bestemt dag i visse områder av byen.

Oslo Origo er et forsøk på å samle variert kompetanse for å styrke kommunenes utnyttelse av data. Origo jobber spesifikt med å skape engasjement og forståelse for deling av data, og har blant annet en egen enhet som jobber med kulturendring og med å bygge nettverk og møteplasser for å stimulere til deling av kunnskap og erfaringer på tvers av kommunens virksomheter.

4.2.5 Kompetanse

Gjennomgående sitter kommunene i begrenset grad med formalkompetanse innen relevante fagområder for arbeidet med dataforvaltning, datakvalitetsarbeid, standarder, datadeling og infrastruktur for deling og viderebruk. Noen få kommuner har ansatt folk med spesialkompetanse innen dataforvaltning, det vil si for eksempel informasjonsforvaltere, databasespesialister og data scientists. De brukes blant annet til dataforvaltningsoppgaver og til konkret tilrettelegging av data for å understøtte en mer datadrevet styring og analysevirksomhet i kommunen.

Enkelte kommuner satser også mye på integrasjonskompetanse for å kunne lage gode APIer og hente ut data fra kommunens forskjellige systemer. Et eksempel på dette er Asker kommune som har etablert en egen gruppe med informasjonsforvaltere som arbeider med digitalisering og smart teknologi. Et annet konkret eksempel som er verdt å nevne, er at Stavanger har en egen ansatt som er ansvarlig for åpne data.²³ Tilsvarende har Trondheim kommune etablert et lite miljø med

²³ Denne ansatte jobber i tjenesteområdet Innovasjon og støttetjenester, avdeling IT-arkitektur og utvikling. Oppgaven består generelt i å oppfordre andre til å foreslå data som kan legges ut, få dette godkjent, bestemme oppdateringsfrekvens, formater etc., og så legge det ut.

kompetanse på området, blant annet med en ansatt i rollen som data scientist – i tillegg til et integrasjonsteam.

I andre kommuner er det mer vanlig at mer tradisjonelle IT-ansatte har tatt på seg denne type oppgaver, enten fordi det er et tema som opptar dem eller fordi oppgavene formelt er lagt inn under IT-enheten.

4.3 Tilrettelegging for deling av data

4.3.1 Åpne data

Flere kommuner har som målsetting å tilby åpne datasett. Et eksempel er Bergen kommunes datasjø «Lungegårdsvannet», hvor et utvalg data fra vann- og avløpssektoren, trafikkdata og data knyttet til drift av bygg er samlet. På sikt ønsker man også å tilgjengeliggjøre helsedata, aktivitetsdata fra kommunens tjenesteproduksjon, HR-data og økonomidata i datasjøen. Et annet eksempel er Stavanger kommune (open.stavanger.kommune.no) som har samlet 347 datasett fra 13 kommuner og andre aktører, innen blant annet friluftsliv, teknisk infrastruktur, økonomidata, miljødata og trafikkdata. Også flere andre kommuner har etablert datasjøer eller databaser hvor de har eller planlegger å tilgjengeliggjøre data, herunder Bodø, Kristiansund og det interkommunale samarbeidet IKT Agder. Trondheim kommune lanserer snart en løsning der sensordata om støv og luftfuktighet tilgjengeliggjøres som åpne datasett (<https://data.trondheim.kommune.no/dataset>). Enkelte andre kommuner, som for eksempel Stavanger, Oslo og Fredrikstad, har også tilgjengeliggjort data gjennom Felles Datakatalog.

Åpne data tilgjengeliggjøres gjennom standardiserte formater. Det finnes også eksempler på at kommuner lager selvbetjeningsløsninger med mer bestemte produktspesifikke grensesnitt til for eksempel visualiserings- og analyseverktøy, hvor interesserte kan tilpasse hva og hvordan de ønsker dataene skal presenteres. Dette kan for eksempel være miljø- og klimadata eller kommunens regnskapsdata.

Noen kommuner tilbyr sine data åpent og gratis, mens andre har som policy å ta betalt, for å kompensere for de kostnadene de har for å tilrettelegge for gjenbruk og viderebruk. Et område det ofte tas betalt for data på er eiendomsdata, som omsettes av mange kommuner i egne produktpakker tilrettelagt for utbyggere og eiendomsめglere. Dette er produkter det er et marked for og som kommersielle aktører har laget rammeverk for som kommunene ganske enkelt kan utnytte. Kommunene leverer sine data enten via en kommersiell distributør eller direkte til de profesjonelle brukerne gjennom dedikerte rutiner eller løsninger. Enkelte kommuner har kombinert «meglerpakkene» med mer omfattende kartpakker.

Flere kommuner har lagt ressurser i det å tilgjengeliggjøre data for intern bruk – i andre sektorer og enheter. De kan for eksempel ha datasjøer, databaser eller andre løsninger som bare kommunens ansatte har tilgang til. Bodø er et eksempel på en kommune som har etablert internt rettede databaser omtalt som «datakuber». Disse er være todelte, med en del for ikke-sensitive data og egne deler for sensitive data, og med tilhørende autorisasjons- og tilgangsbegrensninger.

4.3.2 Dialog med næringslivet

Generelt sett har fleste kommuner naturlig nok dialog med næringslivet, om mange ulike forhold – herunder også samarbeid med eksisterende bedrifter, oppstartsselskaper eller inkubatorer. Det er imidlertid lite samhandling spesifikt knyttet til datadeling og viderebruk av kommunens data, selv om det finnes eksempler på at private aktører faktisk etterspør data. Enkelte kommuner har gjennomført spesifikke aktiviteter knyttet til datadeling overfor lokalt næringsliv. Eksempelvis har man i Stavanger gjennomført «hackathons» rettet blant annet mot forretningsutviklere og oppstartsselskaper. Drammen kommune har gjennomført «ideathon», der man fikk innspill på

virksomhetenes databehov. Flere kommuner har forsøkt å invitere næringslivet med i dialog om datadeling. Imidlertid opplever kommunene en svært begrenset etterspørsel på området – i motsetning til hva man kanskje kunne anta. Blant grunner for at det er slik pekes på flere forhold, blant annet manglende forretningsidéer og svakt forretningsgrunnlag gitt dagens begrensede tilbud av offentlige data med god kvalitet.

Smartere transport i Oslo-regionen (STOR)

Smartere transport i Oslo-regionen (STOR) er et samarbeidsprosjekt mellom Bymiljøetaten i Oslo kommune, Statens vegvesen og Ruter. STOR tester nye innovative mobilitetstjenester og forbedrer eksisterende tjenester i samarbeid med næringsliv og innbyggere. Eksempler på pilotprosjekter er:

- ▶ Pilotering av selvkjørende busser i Oslo og Akershus
- ▶ Sensorer i parkeringsplasser for handicappede for å vise om de er ledige eller opptatt
- ▶ Turistmobilitet

Et av de mest etterspurte datasettene i kommunene er de såkalte FKB-dataene (Felles kartdatabase), som lagres sentralt i Kartverket, og som kommunene løpende oppdaterer. Kommunene får inntekter av FKB-data – enten gjennom direkte salg eller gjennom den finansiering som Geovekst-samarbeidet med regionale og nasjonale aktører representerer. Også private aktører er brukere av FKB-data.

En annen erfaring som formidles er at koblingen av kommune og lokalt næringsliv i smartby-sammenheng er en fornuftig tilnærming, og at dette kan representere en strategi for å mobilisere etterspørsel og interesse. Næringslivet involveres i samfunnsutviklingen i kommunen, noe som kan være motiverende for engasjement og deltakelse.

Det er også eksempler på at kommunene har dialog med næringslivet gjennom såkalte *innovative anskaffelser*. I slike legger man vekt på blant annet grundige behovsvurderinger og åpen dialog med leverandørmarkedet i en tidlig fase av anskaffelsesprosessen. For eksempel har man i Drammen hatt «omvendt dialogkonferanse, der leverandørene har fått presentert sine idéer, tjenester og produkter for kommunen - i stedet for at kommunen har presentert sine behov og krav for leverandørene.

4.3.3 Deltagelse i FoU-prosjekter

Flere kommuner deltar også i FoU-prosjekter som inkluderer bruk av kommunale data, for eksempel fra Felles kartdatabase. Dette er gjerne prosjekter hvor kommuner, akademier og næringsliv, og i noen tilfeller også frivillig sektor, samarbeider om å utvikle ideer og løsninger. SamÅpne er et eksempel på dette. Denne type prosjekter kan produsere nyttige eksempler på bruk som viser mulighetene som ligger i datadeling, og som kan inspirere andre til også å utforske mulighetene.

SamÅpne

SamÅpne er et innovasjonsprosjekt i offentlig sektor, finansiert av Forskningsrådet. Prosjektpartnere er Trondheim kommune (prosjekteier), Bodø kommune og SINTEF. Målet med prosjektet er å bidra til at kommuner kan etablere kostnadseffektive og standardiserte prosesser for å åpne og forvalte innovasjonsfremmende data, og «knekke koden» for innovasjon og næringsutvikling gjennom samskaping basert på åpne data. Prosjektet ser nærmere på hvordan forvaltning av åpne data kan integreres i kommunenes virksomhet. Prosjektet har blant annet samarbeidet med Spond, som er en app for å organisere idrett, korps og andre grupper.

Et annet eksempel er forskningsprosjektet iFlink, som ledes av er Norsk institutt for luftforskning (NILU).²⁴ Oslo, Kristiansand, Bergen, Bærum og Drammen kommuner er med i prosjektet der man skal finne og utvikle gode og smarte teknologiløsninger for å måle og følge opp luftkvalitet og støyforurensning. Arbeidet tar også sikte på å utvikle sanntidstjenester som enkelt skal kunne gi informasjon til innbyggerne.

iFLINK

iFLINK er et forsknings- og innovasjonsprosjekt om innovativ forvaltning av luftkvalitet og miljø i norske kommuner. Prosjektet har som mål å fornye overvåkningen av luftkvalitet i norske kommuner.

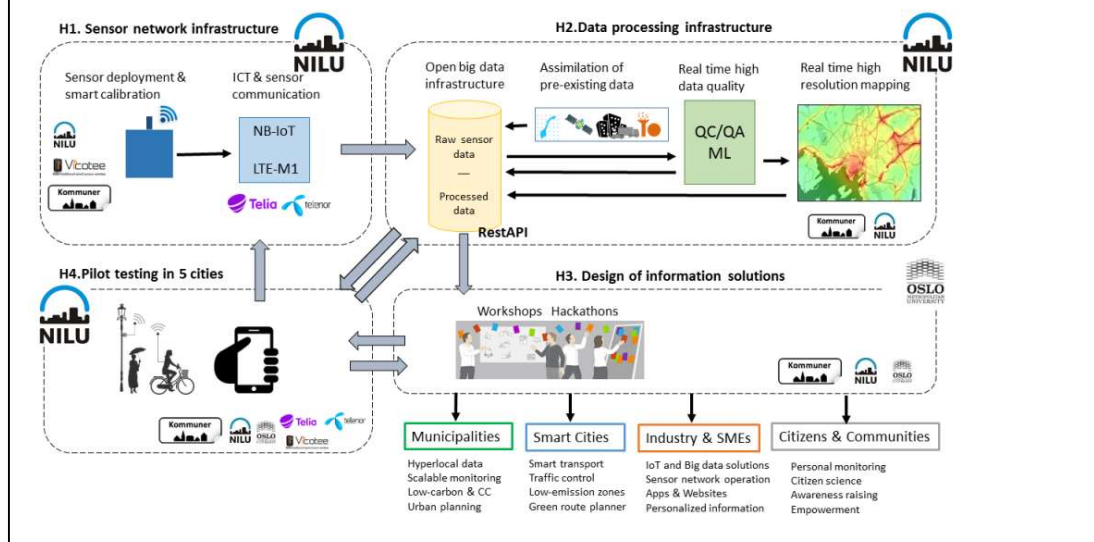
Prosjektet utvikler en ny infrastruktur for miljøovervåkning i norske kommuner som kan håndtere og kvalitetssikre data fra store nettverk av sensorer for måling av luftkvalitet. Nettverket inkluderer ikke bare de offisielle målestasjonene, men også rimelige mikrosensorer som kan plasseres på mange forskjellige steder i byen. Dette skal gi en mye bedre oversikt over forurensningssituasjonen i hele byen.

I prosjektet skal man bruke maskinlæring til å forbedre datakvaliteten, slik at dataene kan brukes til å utvikle nye nedstrøms tjenester. Resultatene fra iFLINK kan brukes av alle som ønsker å utvikle sanntidstjenester knyttet til luftkvalitet, klimaendringer og støyforurensning.

Prosjektet utvikles og gjennomføres sammen med de fem kommunene Oslo, Bergen, Bærum, Drammen og Kristiansand. På et senere tidspunkt vil det også være mulig for andre kommuner og privatpersoner å koble sine mikrosensorer til infrastrukturen.

Prosjektet får støtte fra Norges Forskningsråd (NFR) og varer fra 2018-2021.

Figuren nedenfor illustrerer prosjektstrukturen til iFLINK. (Kilde: <https://iflink.nilu.no/om-iflink/>)



²⁴ <https://iflink.nilu.no/om-iflink/>

4.3.4 Samarbeid med andre kommuner

Kommuner samarbeider gjerne med hverandre på IT-området, jf. også avsnitt 3.6.2. Et eksempel er IKT Agder-samarbeidet, der det har vært oppmerksomhet på felles innkjøp av systemer. Innenfor samarbeidet har man skiftet ut en rekke eldre fagsystemer de siste årene. I forbindelse med anskaffelsene av nye systemer har fagpersoner fra de deltagende kommunen jobbet med felles informasjonsmodeller og krav til de nye systemene.

Samtidig er ikke datadeling normalt det sentrale temaet i slike samarbeid. Kommunene er først og fremst opptatt av å få på plass funksjonalitet som dekker deres behov, og av å bruke den felles innkjøpsmakten til å få økonomisk gode avtaler. En utfordring kan være at de kommunene som har størst bevissthet knyttet til forvaltning og deling av data gjerne må tilpasse seg behovene til de andre samarbeidende kommunene, som kan ha lavere ambisjoner og betalingsvilje på området.

Det er også vanlig at kommuner som er langt framme når det gjelder dataforvaltning og -deling samarbeider med andre i samme situasjon. I mange tilfeller er disse samarbeidene ganske uformelle, mer basert på personlige nettverk og bekjentskap mellom ildsjeler.

Det er ikke bare kommunene som samarbeider seg imellom på områder som har med dataforvaltning og -deling å gjøre. Også fylkeskommunene har etablert slike samarbeid, noe FINT-prosjektet er et eksempel på.

FINT-prosjektet

FINT (Felles Fylkeskommunale INTegrasjoner) er et prosjekt som startet i 2015. Det har blitt trukket frem som eksempel på et prosjekt der man har lyktes i å etablere felles informasjonsmodeller og integrasjoner på tvers av fylkeskommunene. Prosjektet startet i forbindelse med innføringen av nytt fagsystem for videregående skole. Målet var å tilgjengeliggjøre informasjonen i fagsystemene gjennom standardiserte APIer. Over tid har flere områder i fylkeskommunene blitt inkludert i FINT. Ifølge informanter i vår undersøkelsen er det flere faktorer ved prosjektet som har bidratt til suksess:

- ▶ **Felles informasjonsmodeller:** FINT legger stor vekt på felles informasjonsmodeller. Fagpersoner med kjennskap til domenene er sentrale i dette arbeidet. Sammen definerer de hvilken informasjon som skal tilgjengeliggjøres.
- ▶ **Forankring:** Prosjektet har jobbet aktivt med forankring, både i sektorene og på ledernivå. Det har vært et tett samarbeid med leverandørene. Nye informasjonsmodeller sendes ut på høring og gir ulike aktører mulighet til å komme med tilbakemelding.
- ▶ **Stiller krav til leverandørene:** Fylkeskommunene eier definisjonene av data, og leverandørene må levere på definerte krav. Dette skaper muligheter for et mangfold av leverandører og gjør samtidig fylkeskommunene til tydelige premissgivere.

4.4 Infrastruktur og teknologi

Kommunene i undersøkelsen har jobbet aktivt med egen infrastruktur for å tilrettelegge for god informasjonsforvaltning, gjenbruk og viderebruk av data. De sørger for eierskap til egne data gjennom databehandleravtaler med leverandørene, og stiller krav til leverandørene om nødvendige integrasjoner og APIer for å muliggjøre tilgjengeliggjøring, gjenbruk og viderebruk av data i systemene.

Noen kommuner har etablert egne datakataloger for intern bruk i kommunen og for ekstern bruk av innbyggere og næringslivsaktører. Eksempler på dette er Oslo kommunes developer.oslo.kommune.no og Stavanger kommunes open.stavanger.kommune.no. Noen kommuner legger ut oversikt over data i Felles datakatalog. I tillegg utveksles det data med statlige aktører som for eksempel Kartverket, Folkeregisteret, Norsk helsenett og SSB.

Enkelte kommuner har etablert datakataloger og definert arkitekturprinsipper som systematiserer innhold og form på de data de forvalter. Hvis man skal koble åpne data til presentasjonsverktøy som Power BI er for eksempel kildehenvisninger viktig, noe som krever tydelige policies på dette området. Omfanget av kommunale data som ligger tilgjengelig i slike løsninger er ennå ganske begrenset. Flere kommuner er i prosess med å etablere integrasjonsplattformer og -løsninger av forskjellige typer. Valget står gjerne mellom å lage mer generelle datasjøer eller å utvikle mikrotjenester hvor spesifikke datatyper kan hentes.

Åpne data Stavanger kommune

Stavanger kommune har en uttalt strategi om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til kommunens åpne data. Datasettene legges ut på deres egen portal, open.stavanger.kommune.no. På open.stavanger.kommune.no kan man finne en rekke åpne datasett fra Stavanger kommune, og fra samarbeidskommuner og organisasjoner. Portalen var den første regionale portalen for åpne data i Norge når den ble etablert i 2016. Dataportalen er også tilgjengelig for andre kommuner som ønsker å dele data. Brukere kan hente data fra disse gjennom selvbetjeningsløsninger på portalen.

4.5 Datakvalitet

Data lagres og forvaltes ofte på et nivå som er tilstrekkelig for de spesifikke formål de i utgangspunktet brukes er tiltenkt i enheten eller sektoren, men der det ikke tas hensyn til at dataene også skal kunne deles og brukes av andre. Det settes ikke strenge nok krav til nøyaktighet, fullstendighet, gyldighet og relevans for at dataene enkelt kan gjenbrukes eller viderebrukes. Dataene har heller ikke alltid en struktur som gjør dem lett tilgjengelig og klare for deling.

Hos de vi har intervjuet har det gjennomgående vært slik at «orden i eget hus» er en forutsetning for god dataforvaltning og -deling. De beste kommunene jobber aktivt med dette, men ingen av dem hevder å ha tilstrekkelig kontroll på egne data. En del av problemstillingen er at sentrale IT- og digitaliseringsenheter har begrenset mulighet til å pålegge sektorene en felles praksis.

Når det utvikles integrasjonsplattformer innebærer dette at det stilles krav til sektorenes dataproduksjon og -forvaltning. Det defineres gjerne visse typer data som masterdata, og så forsøker man å organisere øvrige data rundt disse. For å sikre kvalitet er det ofte nødvendig å utføre manuelle kontroller av de data som legges inn.

De beste kommunene har oversikt over hvilke fag- og administrative systemer de benytter i kommunen, og hvilke data disse systemene inneholder. Selv om det foreligger oversikter over hvilke data som eksisterer, varierer datakvaliteten på de data som forvaltes. Det er mange feil og mangler i dataene, ofte er det en lokalt tilpasset begrepsbruk og det mangler gode metadata. I tillegg forvaltes dataene ofte av løsningsleverandøren, og er dermed ikke alltid like lett tilgjengelig. Ofte er det heller ikke mulig å flytte dataene fra et system til et annet, ved et eventuelt bytte av fagsystemleverandør. I praksis betyr dette at det er krevende å bytte leverandør, uten å miste verdifulle data. Dette omtales gjerne som *leverandørinnlåsning*.

Det er som nevnt forskjeller mellom sektorer og fagdomener. Gjennomgående synes geodata-området å ha kommet lengst når det gjelder «orden i eget hus», selv om det er omfattende dataressurser som forvaltes på dette området. Dokumentarkivene er også ofte godt forvaltet. På helse- og omsorgsområdet er det mange kommuner med forholdsvis god oversikt over eksisterende helsedata, men mulighetene for tilgjengeliggjøring for viderebruk er mer begrenset på grunn av personvernet. De kommunene som er involvert i FN-initiativet *United 4 Smart Sustainable Cities (U4SSC)*²⁵ har et insitament til å fokusere på datakvalitet, for å kunne rapportere på de sentrale KPIene knyttet til bærekraftig utvikling.

InfoTiles

Stavangerselskapet Infotiles er et eksempel på en bedrift som bruker kommunale data i sin løsning. De samler inn store mengder data fra ulike kilder, som sensorer i vann- og avløpskummer, eldre fagsystemer og åpne datasystemer. De bearbeider så dataene og presenterer dem på en samlet og oversiktlig måte. Flere kommuner tester løsningen. Stavanger kommune har blant annet brukt løsningen i en test for å overvåke vannstanden i gatesluk.

Lillestrøm kommune trekkes frem av flere aktører å ha kommet langt i arbeidet med datakvalitet. Blant annet jobbes det systematisk med å definere gode metadata. Kommunen har ikke lagt ut så mye åpne data, men det som ligger ute oppleves som relevant og med god kvalitet.

4.6 Juridiske aspekter

De fremste kommunene legger stor vekt på at de skal ha eierskap til egne data, men det er det ingen selvfølge at de faktisk har. Mye data er mer eller mindre innelåst i de fagsystemene kommunene bruker. Selv om de formelt eier dataene sine, og eierskapet formelt sett ikke er omstridt, kan det være praktisk vanskelig å få tilgang til dem. Leverandørene kan eksempelvis ta seg betalt for å hjelpe kommunene med å få tilgang, og data kan tilgjengeliggjøres for kommunen på et format som ikke er egnet for praktisk bruk eller som ikke dekker de behov kommunen har.

Kommunene forsøker å sikre sin tilgang til egne data i forbindelse med de anskaffelser av systemer som gjøres. Det er normalt fagsektorene som selv anskaffer nye fagsystemer, og som må sitte med nødvendig bestillerkompetanse også når det gjelder eierskap til egne data, og hvordan kommunen kan få tilgang til dataene etter eget ønske. IT- og digitaliseringsenhetene arbeider ofte for å bevisstgjøre sektorene om dette behovet for å sikre egen tilgang til data, gjennom å gi råd og oppfordre dem til å stille spesifikke krav ved anskaffelser. Det er likevel få eksempler i vårt materiale på at dette sanksjoneres og at sektorene pålegges å følge anmodningen. Kristiansund kommune stiller krav til at fagsystemene skal kunne levere data til kommunens skyløsning, og Digi Rogaland har utarbeidet arkitekturprinsipper som skal følges ved alle anskaffelser. I den grad leverandørene tilbyr integrasjoner som gir datatilgang, har disse integrasjonene varierende kvalitet. En del kommuner ser at det ikke er nok å stille krav om å få tilgang til data, det er også behov for helt spesifikke krav til *hvordan* dataene skal utleveres.

Kommunene synes stort sett å ha god bevissthet om håndtering av personopplysninger og personvernregler (GDPR) og om behovet for å gjøre personvern vurderinger (DPIA). Grunnen er antagelig den store oppmerksomheten om disse temaene de siste årene.

²⁵ The «United for Smart Sustainable Cities» (U4SSC) er koordinert av ITU, UNECE og UN-Habitat. Hensikten med initiativet er å støtte opp om FNs bærekraftsmål 11: Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige. Se <https://www.itu.int/en/ITU-T/ssc/united/Pages/default.aspx>.

5 Utfordringer og barrierer for god dataforvaltning og -deling

Vi har intervjuet kommuner som har kommet relativt langt på dataforvaltningsområdet. Intervjuene avdekker en rekke utfordringer og barrierer med hensyn til å få til gjenbruk og viderebruk av kommunale data. De har funnet måter å håndtere mange av utfordringene, men det er mye kommunene selv ikke kan gjøre noe med. Enkelte barrierer er knyttet til nasjonale prioriteringer og behov for bedre samordning, mens noe er forhold som kan løses lokalt i kommunene.

Dataforvaltning og tilrettelegging av data for gjenbruk og viderebruk er ikke krevende bare for kommunene. I regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor fremgår det at de statlige virksomhetene i for liten grad følger opp kravene i digitaliseringsrundskrivet når det gjelder tilgjengeliggjøring av åpne data. Ved årsskiftet 2018/2019 hadde kun ca. 20 prosent av statlige virksomheter publisert ett eller flere datasett på www.data.norge.no. Det antas at kun ca. 10 prosent av relevante datasett er gjort tilgjengelig. Vi kan vente at flere av de utfordringene og barrierene vi ser i kommunal sektor, antagelig også gjør seg gjeldende i statlige virksomheter.

I det følgende beskrives utfordringer og barrierer for gjenbruk og viderebruk av kommunale data, slik disse fremkommer av våre intervjuer med kommunene.

5.1 Kommunene har svake insentiver og få føringer for datadeling

Statlige virksomheter har retningslinjer og krav til tilgjengeliggjøring av data gjennom digitaliseringsrundskrivet. For kommunene eksisterer det ingen spesielle føringer vedrørende tilrettelegging for viderebruk av data, utover bestemmelsene i offentleglova – jf. omtale av loven punkt 2.2.1. Det er med andre ord ingen *krav* til at kommunene på generelt grunnlag legger til rette for deling av data, men i den grad data etterspørres er kommunen pålagt å tilgjengeliggjøre/dele dem så lenge dette kan håndteres med enkle fremgangsmåter. Selv om de formelle kravene til kommunene i lov- og regelverk er svake, kunne man tenke seg at de selv prioriterte en innsats på dette område, eksempelvis for å stimulere utviklingen av lokal, kunnskapsbasert næringsvirksomhet. Av våre intervjuer fremkommer imidlertid at dette ikke er noen selvfølge. Kommunene har i svært varierende grad politiske og strategiske føringer for tilrettelegging og deling av data, jf. kapittel 3.1.1.

I og med at det er sektorene som sitter med eierskapet til systemene og kunnskap om hva som lagres av data i dem – og hvor viktige de er for tjenestene de leverer, er det avgjørende at de er engasjert i arbeidet med dataforvaltning og -deling dersom dette arbeidet skal bli prioritert og dersom man ønsker å få til mer deling av kommunale data. I de fleste kommunene vi har intervjuet er det imidlertid IT-avdelingen med sin kompetanse som har den sentrale rollen i informasjonsforvaltningen, mens sektorene ikke opplever det å tilgjengeliggjøre åpne data for næringslivet som en kjerneoppgave for dem. Arbeidet med åpne data og deling blir på denne måten ofte et sentralisert prosjekt som sorterer under administrasjonen eller en annen stabsenhet. Denne organiseringen og manglende politiske eller strategiske føringer, kombinert med knappe ressurser, gjør det vanskelig å få gjennomslag for de mange og ressurskrevende tiltak som må gjennomføres for å sikre god datadeling.

Våre funn støtter på dette området opp om Rambølls kartlegging av digital modenhet i kommunesektoren, utført på oppdrag fra KS. I den fremkom det at kun 9 prosent sier at kommunen/fylkeskommunen er opptatt av å dele åpne, offentlige data.²⁶

5.2 Det er liten etterspørsel etter data

Det finnes flere gode eksempler på kommuner og sektorer som har kontakt med næringslivet, blant annet med viderebruk av kart- og geodata. Mer generelt forteller imidlertid våre informanter at næringslivsaktører i liten grad etterspør kommunens åpne data. Næringslivsaktørene opplever det på sin side som vanskelig å vite hvor de skal henvende seg for å formidle sine ønsker og behov. Det er også utfordrende å komme med spesifikke forespørsler når det ikke er mulig å få oversikt over hva som potensielt kan tilgjengeliggjøres. Det finnes heller ingen felles nasjonal oversikt over hvilke typer data som er tilgjengelig fra kommunene, hvilken enhet som sitter med dataene og hvem man skal henvende seg til. Er man en aktør med interesse i spesifikke data for en region eller for hele landet må man derfor bruke tid og ressurser på å lete hos hver enkelt kommune.

Flere av aktørene beskriver dette som en «høna og egget»-situasjon. Kommunen opplever lite etterspørsel og har delvis derfor lite incentiver for å tilrettelegge dataene for deling og viderebruk. Næringslivet har vanskelig for å etterspørre data de ikke vet at finnes, og utvikler derfor i liten grad løsninger som benytter åpne kommunale data. Situasjonen blir på denne måten selvforsterkende.

En av aktørene vi intervjuet beskriver situasjonen slik: «*Det er ingen som etterspør dataene våre, og vi har ikke sett noen gevinster av å dele data ennå*». Informanten nevnte videre at det å jobbe med å dele data har en kostnad, at man gjerne vil at dataene skal brukes til noe fornuftig og at kostnaden kan tjenes inn på et vis. Det er et sterkt ønske om å få frem eksempler, gjerne fra andre kommuner, for å se at det er en potensiell gevinst der ute.

Manglende standardisering på tvers av kommuner – både på system- og datanivå – gjør også at de løsninger som baserer seg på kommunale data og som private aktører utvikler, ofte skalerer dårlig utover noen få kommuner. Det blir svært ressurskrevende å forvalte og videreutvikle løsninger når det som utvikles i så liten grad kan gjenbrukes i nye kommuner.

5.3 Sektorene prioriterer ikke datadeling

Som nevnt er det i mange kommuner IT-avdelingen som primært jobber med informasjonsforvaltning, og arbeidet med åpne data og deling er ofte et sentralisert ansvar. Flere opplever at det er vanskelig å bevege sektorene på dette området. Når sektorene ikke har kompetanse eller god forståelse for mulighetene eller behovet for å tilgjengeliggjøre data, medfører dette at arbeidet i liten grad prioriteres. Da blir det fort slik at det er en liten gruppe sentralt som arbeider med prinsipper og mål for datadeling, men fordi det mangler politiske og strategiske føringer og forankring i sektorenes prioriteringer, får de ikke noe mandat til å pålegge systemeierne i sektorene å tilgjengeliggjøre data for viderebruk.

Sektorene seg imellom synes å ha varierende interesse av og kunnskap om dataforvaltning og datadeling. Geodata-miljøene i kommunene trekkes ofte frem som å ha kommet langt på området, med kompetanse og forståelse for betydningen av viderebruk. De øvrige sektorene beskrives som mindre «frempå» når det gjelder dataforvaltning generelt og tilgjengeliggjøring av data for gjenbruk og viderebruk spesielt.

²⁶ <https://www.ks.no/contentassets/3f544f4be44c1404a8b81f7f98737509f/digital-modenhet.pdf>
<https://www.ks.no/contentassets/3f544f4be44c1404a8b81f7f98737509f/digital-modenhet.pdf>, se slide 24 for datadeling

Manglende kompetanse og forståelse i sektorene er en utfordring av flere grunner. Fagsystemene kjøpes ofte inn i den enkelte sektor, med varierende grad av involvering av sentral IT-avdeling. Slik det beskrives har sektorene få eller ingen selvstendige incentiver eller krav til å legge til rette for deling av data. Manglende føringer gjør at IT-avdelingen ikke alltid har stor påvirkning på sektorenes innkjøp. Når anskaffelse eller oppgradering av fagsystemer gjøres i sektorene, får sektorens spesifikke funksjonelle behov naturlig nok størst oppmerksomhet. Fokus er på at data som produseres i systemene skal dekke den faglige primærfunksjonen (gi kvalitet i tjenesten), mens gjenbruk og viderebruk av dataressursene i liten grad er tema. Arbeidet med å tilrettelegge for viderebruk medfører i tillegg ekstrakostnader for sektoren, tilsynelatende uten å gi noen umiddelbar gevinst for dem. Derfor blir arbeidet nedprioritert.

På et overordnet nivå nevner flere informanter at informasjonsforvaltning og åpne data er temaer det snakkes om, men som i liten grad er dokumentert i kommunens strategier og planer. Enkelte av kommunene som har kommet langt på området har imidlertid etablert overordnede strategier der datadeling er en spesifikk prioritering.

Flere av informatene nevnte begrepet «modning» og at deler av kommunen ikke nødvendigvis er interessert i eller er klare for å dele data per i dag. Ofte er det enkeltsektorer eller avdelinger som har kommet lengre enn andre mht. å dele data på tvers. Flere mener også at den kommunale segmenteringen i fagsektorer - som blir målt hver for seg – gjør at det er få incentiver for å dele data på tvers av virksomheten. Enkelte trekker frem at det ofte ikke er de som må gjøre jobben med å tilgjengeliggjøre data, som får gevinsten av datadelingen. Dette er momenter som vil gjøre det krevende å håndheve «kun én gang»-prinsippet og realisere sammenhengende tjenester.

5.4 Det mangler kompetanse og forståelse for dataforvaltning

En utfordring som ofte trekkes frem i intervjuene er at kommunene mangler kompetanse. De fleste kommuner har ikke, eller vil ikke prioritere ressurser til å ansatte egne data scientists, virksomhetsarkitekter, informasjonsarkitekter eller personer med tilsvarende eller tilgrensende kompetanse og som vil kunne bidra til å få på plass en god dataforvaltning. En særlig viktig kompetanse som trekkes frem er den å vurdere personvernkonsekvenser når flere datasett settes sammen (dataminimering, aggregering, anonymisering og risiko for bakveis identifisering). Selv om hvert enkelt datasett i utgangspunktet ikke inneholder personopplysninger, kan et sammenslått datasett bidra til å identifisere enkeltindivider. Kommunene som har kommet langt har imidlertid fått på plass en del ressurser og kompetanse på dette området, jf. kapittel 4.2.5.

Manglende kompetanse er en utfordring *selv i de store kommunene*. Felles for de kommunene vi har valgt ut i vår kartlegging er at mange av dem har ressurser og personell med kompetanse innen dataforvaltning – i motsetning til hva en finner i mange andre kommuner. Når «våre» kommuner da likevel har utfordringer med kompetanse på dataforvaltning og -deling, er det gjerne knyttet til at organisasjonen som helhet mangler kompetanse og forståelse for dataforvaltning og bruk av data. Man ser heller ikke i tilstrekkelig grad mulighetene for innovasjon og utvikling som ligger i bedre utnyttelse av data. Det å jobbe datadrevet beskrives av enkelte informanter som en ganske radikal tenking for sektorene, som i hovedsak har en mer tradisjonell arbeidsmåte.

Det at kommunene mangler kompetanse innen IT er ikke noen nyhet. I SSBs rapport *Digitalisering i kommunene: Overblikk over tilstanden i 2018*²⁷ har norske kommuner svart på en rekke spørsmål knyttet til digitalisering. Kommunene oppgir blant annet at de har problemer med å få tak i folk med den riktige kompetansen. 42 prosent oppgir at manglende kompetanse i svært stor eller ganske stor grad har vært et hinder for utvikling av kommunens digitale tjenester, mens bare 20 prosent av

²⁷ <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/digitalisering-i-kommunene>

kommunene har få eller ingen problemer. Også i intervjuene har vi fått innspill på at det kan være vanskelig å rekruttere riktig kompetanse til kommunene.

Riksrevisjonen påpekte i sin undersøkelse av digitalisering av kommunesektoren mangelen på kompetanse i mange kommuner.²⁸ Spørreundersøkelsen viste at den administrative ledelsen i mange kommuner ikke opplevde å ha tilstrekkelig kompetanse til å digitalisere kommunens tjenester. Det gjaldt både teknisk IKT-kompetanse og strategisk kompetanse om hvordan IKT kan brukes i tjenesteproduksjonen og hvordan dette påvirker virksomheten og blant annet dialogen med brukerne. KS var bekymret for de digitale forskjellene mellom kommunene, og framhevet at små kommuner og utkantkommuner ser ut til å ha de største utfordringene med å etablere store nok fagmiljøer på IKT-området.

Erfaringen og kunnskapen om digitaliseringsprosjekter og implementering av ny teknologi er svært begrenset i kommunal sektor. Det gjelder særlig i mange små og mellomstore kommuner. Digitaliseringsdirektoratets informant påpeker at bredden i de utfordringene kommunene står overfor på digitaliseringsområdet er så store at det nesten ikke er mulig for de minste kommunene å mestre dem alene. Digitaliseringsdirektoratet viser til at de gjennom arbeidet med å styrke den digitale kompetansen til ledere i offentlig sektor har erfart at det er et stort behov for digital kompetanse på rådmannsnivå i kommunene.

5.5 Kommunene har ikke «orden i eget hus»

Det fremgår av intervjuene at det er få kommuner som kan si at de har «orden i eget hus». Flere av kommunene jobber aktivt med å få bedre orden, men de aller fleste opplever at de fortsatt mangler oversikt over egne data.

Selv om hver enkelt avdeling kan ha noenlunde god oversikt over egne data og systemer er det få kommuner som kan si at de har en samlet oversikt over kommunens dataressurser og dataflyt. Imidlertid er det ulike oppfatninger om hvor viktig det er å ha fullstendig oversikt: Enkelte mener det er en forutsetning å ha oversikt for at dataene skal kunne deles med andre. Andre mener at det kanskje vil være mer hensiktsmessig å rette innsatsen mot de tematiske områdene man tror det er stort potensiale for verdiøkte tjenester.

5.6 Datakvaliteten er lav

Informantene våre legger for dagen at det er store variasjoner i datakvaliteten, og at dette kan være en utfordring med tanke på deling. Datakvaliteten kan være god nok for internt bruk, men ikke for deling med eksterne, mener mange.

Formatene på dataene kan også variere mellom ulike sektorer og internt i systemene. Et eksempel på dette er at det internt i samme avdeling brukes ulike identifikasjoner på en bydel. Noen steder er bydelen registrert med navn, andre steder med ID og ytterligere andre steder med en kombinasjon. Mye data er lagret i formater som ikke er tilrettelagt for deling. Det nevnes blant annet en stor mengde Excel-rapporter som ikke er egnet for videredeling. I tillegg er det mye arkivdata som ikke er digitalisert, og som i noen tilfeller kun er skannet inn uten at det finnes gode metadata om innholdet. Dermed blir det svært vanskelig å finne frem i dataene. I noen systemer lagres også informasjonen som «en skolestil», og må bearbeides før den eventuelt kan prosesseres eller brukes til andre formål. Enkelte sektorer sitter også mye rådata som ikke er strukturert eller bearbeidet for bruk.

²⁸ <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2015-2016/digitaliseringkommunaletjenester.pdf>

Datakvaliteten er ofte avhengig av innsats fra den enkelte som fører inn data i systemet. En utfordring som ble trukket frem er at systemenes utforming ofte gjør det tidkrevende å fylle ut informasjonen. Et eksempel er systemer der du må velge mellom svært mange alternativer i en nedtrekksliste. Ofte velges det «første og beste» som passer, selv om det kanskje finnes valg som ville vært enda mer korrekte. Det ble også trukket frem at manglende kjennskap til systemet kan føre til redusert kvalitet i dataene. I store kommuner har man ofte mer spesialiserte roller, men i mindre kommuner må en ansatt kanskje forholde seg til flere fagsystemer. Det er også tilfeller der de ansatte mangler motivasjon og ikke ser behovet for datainnsamlingen overhodet, og dermed unngår å fylle inn data eller bevisst fyller inn feil informasjon som de senere kanskje retter opp.

Ofte blir kommunen klar over datakvaliteten først når dataene tas ut av fagsystemene og skal deles med andre. En informant i en statlig etat kommenterte at for å få god kvalitet på dataene er man avhengig av at de brukes (og får tilbakemeldinger om), ikke bare registrere og aldri se på dem igjen. Det å få til økt bruk (av andre) som et virkemiddel for å bedre kvaliteten på kommunens data er imidlertid ikke pekt på av noen av kommunene i materialet vårt.

Dårlig datakvalitet i form av manglende presisjon eller hull i dataene, eller usikkerhet på hvilken kvalitet dataene har, er også en barriere for deling. Spørsmålet om hvem som er ansvarlig dersom det skulle være feil i dataene og noen gjenbruker eller viderebruker dem trekkes frem. For eksempel vil det være negativt for en leverandør som viser oversikt over kommunens arrangementer dersom det mangler opplysninger om at et arrangementet er avlyst. I andre tilfeller kan det være en risiko at det tas feil beslutninger på grunnlag av dataene. Der noen tenker at det å legge ut dataene er en gyllen mulighet til å få rettet opp feil, blir det for andre et kraftfullt hinder for deling.

Informantene fra næringslivet fremhever at kvalitet på data er viktigere enn kvantitet (mengden data), og at dette er noe kommunene bør ha større oppmerksomhet på.

5.7 Leverandørinnlåsing og vanskelig tilgang til egne data

Tilgangen til egne data er en felles utfordring for alle kommunene i kartleggingen. Kommunene har flere eldre fagsystemer som ikke er tilrettelagt for å dele data med andre systemer. De er først og fremst utviklet for å løse de konkrete arbeidsoppgavene de brukes til. Eierskap og tilgang til data utenfor fagsystemet var ikke et tema i anskaffelsen. Kommunene opplever at det er krevende å få systemleverandørene til å legge til rette for gjenbruk og deling av data ut over primærbruk. Det er ofte dyrt å få på plass tilpasninger i systemene for å få tilgjengeliggjort data. Hver enkelt kommune har ikke nødvendigvis mulighet for å betale for de tilpasningene som skal til. Dette gjelder også de store kommunene.

I nyere avtaler er gjerne spørsmålet om eierskap til egne data regulert, men ofte spesifiseres det ikke i hvilken form dataene skal tilgjengeliggjøres. Dataene som hentes ut er ikke standardiserte, og i mange tilfeller finnes det ikke ferdige APIer for å hente dem ut. For eksempel fant en av kommunene vi snakket med ut at det de trodde var en integrasjon faktisk var en fysisk person som manuelt flyttet over dataene. Man blir derfor avhengig av leverandøren for å få tilgang til egne data. Flere opplever innlåsingssituasjoner der de ikke får tak i dataene som ligger i fagsystemet, og det blir derfor i praksis umulig å bytte leverandør av fagsystemet uten å miste data. Data som ikke er standardiserte, manglende APIer eller annen manglende funksjonalitet for å hente ut data, medfører en uheldig avhengighet til leverandørene.

5.8 Det mangler kompetanse og forståelse for regelverk

Regelverk oppfattes som en barriere på to måter. Den ene siden av det er knyttet til de hindringer regelverkets faktisk representerer. Det er enkelte hindringer i regelverk med tanke på gjenbruk og

viderebruk. GDPR krever at personvernet sikres tilstrekkelig og stiller krav til bruk av data. Sikkerhetslovgivningen kan også hindre deling av visse typer data om teknisk infrastruktur. Særlovgivning kan også begrense hvor tilgjengelig statlige virksomheters data er for kommunene.

Den andre måten regelverket blir en barriere på er knyttet til de ansattes kompetanse og kjennskap til regelverket. Regelverket oppfattes som krevende, og det er ikke nødvendigvis lett å tolke for ansatte i kommunene. Kommunene trakk også frem eksempler på at mengden data man får inn kan avgjøre om informasjonen kan deles. For eksempel er det greit å dele statistikk på avreiser fra et busstopp generelt, men i noen tilfeller er det svært få som bor i området. De vurderinger som gjelder generelt vil da kunne måtte settes til side i noen tilfeller.

Manglende kompetanse innen dataforvaltning og manglende kjennskap til regelverket bidrar gjerne til en mer restriktiv linje med hensyn til deling av data, fremfor å være proaktiv og tilretteleggende for viderebruk. Eksempelvis kreves det en egen type kompetanse og erfaring for å forutse personvernkonsekvensene av å slå sammen ulike typer datasett, som hver for seg er uproblematisk. Risikoen for bakveis identifisering av enkeltpersoner og andre brudd på personvernlovgivningen er for stor når ulike datasett settes sammen. Enkelte informanter uttrykker også tilsvarende bekymring for vår nasjonale sikkerhet ved sammenslåing av store mengder data om tekniske installasjoner og andre kommunale data. Manglende kompetanse og bevissthet om hva som kan fremkomme av informasjon og innsikt ved slik sammenslåing av store datamengder, representerer slik sett en sikkerhetsrisiko.

Enkelte peker på at det hadde vært behov for et nasjonalt kompetansesenter som kan gi kommunene råd knyttet til deling av data. Virksomhetene må selv inneha denne kompetansen. Flere ønsket seg tydeligere retningslinjer, og et autoritativt organ som kan sette sitt «godkjentstempel» på kommunenes vurderinger.

5.9 Behov for mer standardisering og samordning

På tvers av sektorer og fagdomener eksisterer det flere ulike standarder, begrepsapparat og retningslinjer for hvordan data bør deles. Sett fra en kommunes perspektiv kan det hele virke usammenhengende og ukoordinert. Flere kommuner vi har intervjuet etterlyser en sentral aktør som tar ansvar for å lede arbeidet med felles standarder og informasjonsmodeller. Mange ønsker å samarbeide og dele erfaringer med hverandre, men de savner noen som leder an i arbeidet og kan holde i organiseringen. Det er flere av kommunene som allerede samarbeider med andre, men i mange tilfeller oppstår disse samarbeidene helt tilfeldig. Flere digitaliseringssamarbeid har eksempelvis blitt etablert rundt de store byene, men ikke overalt.

Sett fra innovatørers og private aktørers perspektiv gjør manglende standardisering at de løsningene som utvikles og som benytter kommunale data, ikke skalerer for et større marked. Det blir ofte for ressurskrevende å integrere seg mot hver enkelt kommune. Det blir også lav lønnsomhet når innsatsen og det som er utviklet i liten grad kan gjenbrukes i nye kommuner.

6 Mulige tiltak for bedre dataforvaltning og -deling

Overordnet mener vi kartleggingen tegner et litt nedslående bilde av situasjonen når det gjelder kommunenes forvaltning av dataressurser og tilrettelegging for viderebruk. Kommunene har ansvar for mange viktige oppgaver og for flesteparten av innbyggertjenestene i velferdssamfunnet. Med tanke på at kommunale data dermed blir viktige utgangspunkt for mange verdikjeder i en digital økonomi, er situasjonen urovekkende. Ambisjonene er der i mange kommuner, men man har kommet kort. Ressurs- og kompetansesituasjonen og de regulatoriske rammebetingelsene er ikke de beste for at de skal lykkes.

Tiltakene i regjeringens digitaliseringsstrategi synes å adressere mange av de utfordringene og barrierene vi har identifisert i denne kartleggingen. De vil imidlertid neppe være tilstrekkelige for å gi kommunesektorens innsats på dette området en dytt som monner. Flere tiltak må trolig til. Det er også viktig at man sikrer at de tiltakene som er beskrevet i digitaliseringsstrategien faktisk treffer kommune-Norge, og i realiteten ikke bare iverksettes av og for virksomheter i statlig sektor.

Med utgangspunkt i hvordan de beste kommunene i dag tilrettelegger for god dataforvaltning og i de utfordringene og barrierene vi ser at kommunene står overfor, vurderer vi flere tiltak som aktuelle å gjennomføre – og som vil kunne dytte utviklingen i riktig retning. Disse er beskrevet nedenfor. Tiltakene er delvis direkte utledet av våre observasjoner i den foreliggende kartleggingen, delvis er de basert på våre vurderinger når vi også ser funnene i sammenheng med annen kunnskap og erfaringer vi har fra både statlig og kommunal sektor.

Gjennomgående bør det etter vår vurdering gjøres en innsats for å etablere mer felles infrastruktur og løsninger, flere felles standarder og praksis, det bør tas flere felles initiativer og det bør samordnes mer på tvers av kommunene, sektorene og ikke minst forvaltningsnivåene. En sterkere samordning på området vil antagelig være en klar forutsetning for mer verdiskapning basert på kommunale data. Det kommunale selvstyret skal ikke begrenses unødvendig mye, men samtidig er det viktig at innsatsen i kommunene og fra andre aktører på området i større grad enn i dag trekker i samme retning.

6.1 Kommunenes prioritering av dataforvaltning og -deling

Manglende insentiver trekkes frem som en av hovedårsakene til at arbeidet med dataforvaltning og -deling nedprioriteres i kommunene. I en hverdag med begrenset med tid og andre ressurser prioriteres andre oppgaver. Generelt sett blir ikke dataforvaltning, arbeid med datakvalitet, datadeling og tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk vurdert som sentrale oppgaver av kommunene selv. Det kan vurderes flere tiltak for å bøte på dette.

6.1.1 Endre regelverket

I regjeringens digitaliseringsstrategi er et av tiltakene å utrede en plikt til å publisere åpne offentlige data. Advokatfirmaet Kluge har utredet plikten, og utredningen følges nå opp av KMD. En slik plikt trolig vil gjøre at mer offentlige åpne data blir publisert, både fra statlig og kommunal sektor. Det er imidlertid ikke uten videre gitt at tiltaket vil understøtte bedre dataforvaltning i kommunene. Det kan være nødvendig å supplere en publiseringsplikt med krav om kvalitet, jf. også de private aktørenes synspunkt om at kvalitet er viktigere enn kvantitet. Litt avhengig av hvordan plikten formuleres og detaljeres vil det være en risiko for at aktørene vil komme til å «publisere for publiseringens skyld», uten at det jobbes med datakvalitet og for eksempel gode beskrivelser av dataene. En plikt for

kommunene må derfor antagelig også følges av økt innsats og ressursbruk for eksempelvis på standardisering og datakvalitetsarbeid. Antagelig bør det også vurderes hvilke av de kommunale dataene man skal prioritere å publisere i først. Det er klart at samfunnsnytt og potensialet for verdiskapning hos private aktører er svært ulik for ulike av kommunens sektorer og tematiske områder.

Man kan også tenke seg at en plikt til å publisere data for viderebruk bygges inn som krav i annet sektorspesifikt lov- og regelverk, for eksempel i prosesskravene etter plan- og bygningsloven. Statlige sektormyndigheters rolle for å få kommunene til å prioritere arbeid med dataforvaltning og tilrettelegging for datadeling kan i det hele tatt styrkes, både gjennom de krav som stilles i de aktuelle lovverk og gjennom de veiledere, støtteordninger og råd som gis til kommunene. Slik sett vil et virkemiddel for å gi sterkere insentiver for kommunene være å styrke de statlige sektormyndighetenes kravstilling innen sine sektorer.

6.1.2 Øke oppmerksomheten på data som driver for næringsutvikling

Det kan argumenteres for at det er en viktig oppgave for kommunal sektor å legge til rette for næringsutvikling. Kommunenes næringsutviklingsarbeid ser imidlertid ikke ut til å bli koblet direkte til behovet for å tilrettelegge for viderebruk og verdiskapende tjenester basert på kommunens dataressurser. Våre intervjuer indikerer at det er begrenset kunnskap og oppmerksomhet om hvordan kommunale data kan bidra til lokal innovasjon og kunnskapsbasert næringsutvikling.

Aktører som KS, Innovasjon Norge og ulike interesseorganisasjoner innenfor næringslivet kan alle bidra til at kommunene utvikler sin bevissthet om at god dataforvaltning, datadeling og tilrettelegging for viderebruk er viktig for innovasjon og verdiskapning i tjenestemarkedet, også lokalt. Antagelig bør informasjonstiltak på dette området rettes mer målrettet mot næringsavdelingene i kommunene, de ulike sektorene («forretningsområdene») og den øverste ledelse i kommunene, mer enn mot de sentrale IT-avdelingene.

Mange kommuner synes å ha satt deling av data på tvers av virksomheter internt i kommunen på dagsorden, jf. også «kun én gang»-prinsippet. Det å dele data for økt innovasjon i næringslivet oppleves imidlertid ikke som like viktig for alle, blant annet fordi det ligger utenfor de lovpålagte tjeneste fra kommunen. Derfor blir det antagelig viktig fremover å vise betydningen av datadrevet næringsutvikling, blant annet for å utvide kommunenes perspektiver. Kommunene må se at det handler om mer enn bare «dele for å dele», men også om hvordan datadeling og viderebruk gjennom innovasjon og privat verdiskapning kan skape bedre tjenester for oss alle. I vår undersøkelse foreslår noen at man bør fokusere på å få oversikt over egne data for å oppfylle kravene i regelverket og for å få til datadeling internt i kommunen – som en begynnelse. Det ble sagt at dette kan være en start, og at god oversikt kombinert med insentiver for å gjenbruke data internt i kommunen kan gi kortere vei til det også å dele eksternt og få til bedre innbyggertjenester.

6.1.3 Dataforvaltning og -deling som tema i KMDs digitaliseringsbrev til kommunene

KMD har i lang tid sendt et årlig brev om digitalisering til kommuner og fylkeskommuner. Dette brevet har inneholdt en kort presentasjon av de viktigste tiltakene i den statlige digitaliseringspolitikken med relevans for kommunal sektor. Foreløpig siste versjon av brevet kom i desember 2018.²⁹ Eksempler på temaer som ble omtalt i dette brevet var Digital agenda for Norge, Digifin-ordningen og bruk av IT-standarder.

²⁹ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2018/digitalisering-i-kommunal-sektor/id2623342/

Etter vår vurdering kan slike årlige brev til kommunene være med på å sette agenda for digitaliseringsarbeidet, tilsvarende som digitaliseringsrundskrivet har gjort det for statlig sektor de siste årene. Dataforvaltning og -deling er imidlertid ikke tema i siste versjon av brevet til kommunene. Departementet bør vurdere å omtale dette i neste versjon av brevet. For eksempel kan det med fordel redegjøre for gjeldende anbefalinger, standarder og Digitaliseringsdirektoratets arbeid på fagområdet. Dette vil være et lite ressurskrevende tiltak, som over tid kan bidra til økt bevissthet og kompetanse i kommunene. Også KS bør omtale brevet og lenke til det på sine nettsider og i sin kommunikasjon til kommuner og fylkeskommuner.

6.2 Utvikle kompetansen i kommunene

Våre funn levner liten tvil om at kommunene generelt sliter med å ha tilstrekkelig kompetanse innen dataforvaltning, datakvalitetsarbeid, datadeling og tilrettelegging for viderebruk. Kompetansen er antagelig bedre i de store kommunene enn i de små, men også i de store kommunene vil kompetansen variere mellom ulike avdelinger, etater og sektorer. Gjennomgående er denne type kompetanse lite integrert i de ulike sektorenes fagtradisjoner. Noen fagdomener har klart kommet «lenger» enn andre, slik vi eksempelvis ser på kart- og geodataområdet. Gjennomgående er forståelsen av viktigheten av god dataforvaltning svak innen selve forretningsområdet, mens man sentralt i ulike former for stabsfunksjoner kan ha bygget opp en generisk kunnskap om strategier, standarder og teknologi for datahåndtering.

Det at kommuner er ulike, samtidig som det er store ulikheter mellom sektorer og fagdomener, tilsier at det vil være hensiktsmessig å gjennomføre ulike typer målrettede tiltak for å bedre kommunenes kompetanse på området. Sentrale aktører som KS og Digitaliseringsdirektoratet bør trolig være pådrivere for kompetansearbeidet. Siden innsatsen antagelig bør differensieres for de ulike sektorene bør imidlertid innsatsen også kobles tettere til de relevante statlige sektormyndigheters arbeid med virkemidler og kvalitetskrav innenfor de kommunale kjerneområdene (helse og omsorg, oppvekst, plan/teknisk etc.).

6.2.1 Øke kommunale lederes strategiske kompetanse på området

Lederoppmerksomhet er alltid viktig når det gjelder prioriteringer og ressursbruk. Et kjennetegn ved mange av kommunene som har kommet langt på området, er at datadeling er en del av de overordnede strategiene og er forankret på ledernivå. Det synes å være behov for opplæring for kommunenes ledere innenfor temaet «orden i eget hus», og det strategisk viktige spørsmålet om hvordan datadeling kan bidra til både å utvikle bedre kommunale tjenester og til å få til mer verdiskapning både lokalt og nasjonalt.

Det kan være aktuelt å gjennomføre kompetansetiltak som større «løft», for eksempel organisert regionvis, og som da også kan legge til rette for regionalt nettverksarbeid og læring på tvers av kommunegrenser. Det bør imidlertid også legges opp til en mer behovsdrivet og målrettet kompetanseutvikling for ledere. Når for eksempel kommunene introduserer nye systemer bør lederne få innføring i forhold omkring dataflyt, datakvalitet, personvern og den strategiske betydningen av å kunne gjenbruke eller viderebruke data som lagres i de nye systemene.

6.2.2 Gi bedre tilgang til kompetanse, veiledning og erfaringsdeling

Spesielt for de mindre kommunene er det utfordrende å skulle ha egne fagressurser dedikert til dataforvaltning. Et tiltak som er foreslått er utarbeidelse av informasjonsmateriell rettet spesielt mot kommunene, for eksempel en steg-for-steg-beskrivelse av hvordan en kommune kan gå frem når de ønsker å dele åpne data. Digitaliseringsdirektoratet bør i samarbeid med KS kunne utarbeide slikt veiledningsmaterieil.

I kapittel 3 så vi at det allerede eksisterer mye veiledningsmateriell på området, for eksempel en veileder om «orden i eget hus», Digitaliseringsdirektoratets rammeverk for informasjonsforvaltning (med sine veiledere) og nasjonalt rammeverk for samhandling. Det er imidlertid ikke gitt at dette materialet i tilstrekkelig grad er tilpasset kommunene, eller at det når ut til kommunene, særlig de små og mellomstore. I et av intervjuene ble det nevnt at det kan føles veldig overveldende å skulle sette i gang med «orden i eget hus» og datadeling, og at dette oppleves som mye å gape over. Vår kartlegging indikerer at kommunene trenger mer hjelp til å «stykke opp veien» og for eksempel få praktiske tips om hva det er viktigst for en liten kommune å starte med.

Kommunene ser generelt ut til å ønske bedre tilgang på veiledning som kan være med å kvalitetssikre deres egne vurderinger. Dette vil bidra til økt trygghet, som igjen vil bidra til mer datadeling. Regjeringens digitaliseringsstrategi beskriver behovet for et nasjonalt ressurscenter for datadeling, med spisskompetanse på sammenhengen mellom juss, teknologi, forretningsutvikling og forvaltningsprosesser. Dette skal etter planen fungere som læringsmiljø og kompetansebank for offentlig sektor. Ifølge informasjon på digdir.no er ressurscenteret i operativ pilot og blir gradvis etablert frem mot 1. oktober 2020 som en første versjon. Senteret skal være behovsdrivet, og vil over tid også kunne bidra innenfor andre områder enn regelverk, knyttet til deling av data. Ut fra våre funn vil et ressurscenter være et tiltak som også kan bidra til å møte behovene for kompetanse og veiledning i kommunene. Imidlertid er det da nødvendig at senteret også faktisk retter seg aktivt mot kommunal sektor.

For en kommune er det mye god læring i å høre om hvordan andre og gjerne flinkere kommuner jobber med sin informasjonsforvaltning. Kommunene har imidlertid i liten grad ressurser og mulighet for å bruke tid til å dele sine erfaringer på en mer systematisk måte. Et relevant tiltak er å etablere strukturer for mer systematisk erfaringsinnhenting og -deling, noe tilsvarende det arbeid som Digitaliseringsrådet gjør når det gjelder statlige digitaliseringsprosjekter. Tanken er her å dele konkrete erfaringer og gode eksempler som kan være til inspirasjon for andre. Noen informanter har nevnt KS som en mulig aktør for en slik rolle, men også her er Digitaliseringsdirektoratet en relevant adressat. Et tilgrensende tiltak er å gjøre hele Digitaliseringsdirektoratets kompetansetilbud mer tilpasset kommunenes behov, samtidig som KS' nettsider i større grad gir henvisninger til direktoratets rammeverk og kompetansetilbud innen temaer som dataforvaltning, åpne data og viderebruk.

6.3 Mer standardisering og samordning

6.3.1 Øke innsatsen for felles informasjonsmodeller, standarder og tekniske grensesnitt

Det er ikke hensiktsmessig eller effektivt at kommunene skal definere egne standarder, informasjonsmodeller og tekniske grensesnitt. Basert på informasjonsinnhentingene våre ser det imidlertid ut til å være relativt lite samarbeid på tvers av kommunene på disse områdene. Det finnes noen få gode eksempler på prosjekter der man har forsøkt å få til samordning på dette området.

Også fra innovatørers og andre private aktørers perspektiv er det naturlig nok ønske om større utbredelse av felles standarder i kommunal sektor. En enkelt kommune alene, eller kun et fåtall, vil sjelden utgjøre et tilstrekkelig stort marked og grunnlag for en bærekraftig forretningsmodell. Selv om det vil være teknisk mulig, blir det kostbart å skulle tilpasse nye løsninger til helt forskjellige standarder, formater, grensesnitt og annen teknisk tilrettelegging i de ulike kommunene.

6.3.2 KS må ta en tydeligere rolle på området

Flere trekker fram at KS må spille en viktigere rolle i samordningen av kommunenes arbeid med dataforvaltning og -deling. Flere av kommunene etterlyser spesifikt en større innsats fra KS på området standardisering og bedre samordning, og ønsker at KS skal ta et tydelig ansvar for å organisere interkommunalt samarbeid på dette området.

KS har en strategi om raskt å kunne respondere på kommunenes behov. Dette gir fleksibilitet, men samtidig liten forutsigbarhet og en mer uklar rolle for KS. Dette kan være en grunn til at en del aktører opplever KS som mindre proaktive på området. Etter vår vurdering er det behov for at KS tydeliggjør sin rolle og kommuniserer strategien om å kunne respondere på kommunenes behov enda tydeligere, dersom denne strategien skal ligge fast. Flere kommuner ser ut til å vente på samordningsinitiativ fra KS, mens den modell som gjelder er at kommunene må melde inn behov før KS eventuelt tar initiativ.

6.3.3 Tilrettelegge for viderebruk gjennom DigiOrden

DigiOrden er en løsning for å kunne dele informasjon om kommunenes data, gjennom en felles datakatalog og et felles kommunalt applikasjonsregister. Høsten 2020 vil DigiOrden bli en av fellesløsningene som KS forvalter. Det er per i dag ikke utarbeidet noe veikart for hvilken funksjonalitet som skal prioriteres i videreutviklingen av løsningen. Fra flere aktører er det et ønske om at DigiOrden skal utvikles slik at kartleggingsarbeidet som gjøres av én kommune for et fagsystem kan gjenbrukes av andre kommuner. Dersom KS prioriterer dette, vil det antagelig være et godt tiltak for å effektivisere kommunenes arbeid med å etablere oversikt over egne data.

6.4 Bruke teknologi for å tilgjengeliggjøre data

6.4.1 Etablere felles infrastruktur for deling av data

En forutsetning for datadeling er at det er teknisk mulig å utveksle dataene mellom systemene dataene er lagret i. Selv om mye potensielt kan løses med standarder og grensesnitt for utveksling mellom distribuerte systemer, kan det være mindre ressurskrevende i større grad å etablere felles infrastrukturer for lagring og deling av data. Dersom kommunene får bedre tilgang til felles infrastruktur for datadeling vil gjøre det enklere for dem å tilrettelegge også for viderebruk av data. FIKS-plattformen kan være en mulig felles datainfrastruktur for deling av kommunenes data. Felles datakatalog er annet eksempel på potensielt viktig fellesløsning.

Mange statlige aktører etablerer allerede infrastruktur som distribuerer data fra en eller flere datatilbydere til mange brukere. Noen aktører har opprettet plattformer hvor flere brukere kan koble seg til, eller er i ferd med å etablere slike løsninger. Eksempler er dataforvaltningsløsninger i Kartverket, Statens vegvesens Kjøretøyopplysninger og den planlagte Helseanalyseplattformen til Direktoratet for e-helse. I tillegg til at felles dataplattformer kan etableres som en tjeneste i FIKS-plattformen, er det også aktuelt at enda flere statlige sektorer videreutvikler sine dataplattformer til også å inkludere kommunale data.

6.4.2 Øke kommuners bruk av Felles datakatalog

Det bør finnes en samlet oversikt over de data som er tilgjengelige fra offentlige virksomheter i Norge. Kommunene bruker i dag i liten grad Felles datakatalog. Noen kommuner har egne datakataloger, andre bruker DigiOrden, mens mange ikke har systemer og data systematisert i en tilsvarende sentral oversikt. Dersom kommunene skal fortsette å bruke ulike datakataloger parallelt, bør disse katalogene integreres/krysspublisere slik at innholdet også finnes i Felles datakatalog.

Dersom flere kommuner bruker Felles datakatalog vil dette ha flere positive virkninger. Blant annet kan det gjøre at kommunene i større grad får et felles begrepsapparat knyttet til dataforvaltning og datadeling, både internt i kommunene og mellom kommuner. Det kan også bidra til større oppmerksomhet i kommunene om «orden i eget hus».

6.4.3 Unngå leverandørinnlåsing

Kommunene sliter gjennomgående med at løsningsleverandørene og andre eksterne kontrahenter – for eksempel selskaper som gjør måle- eller kartleggingsarbeid for kommunen – sitter med dataene, og av ulike grunner gjør dataene vanskelig tilgjengelig for kommunens videre distribusjon til tredjepart. Ofte er data, teknisk løsning og organisering av oppgaven så tett knyttet til hverandre at det ikke er praktisk mulig for kommunen å bruke dataene til andre ting. Noen ganger har leverandøren sikret seg mot det å måtte levere ut data, eller priser sine tjenester knyttet til dette høyt. Ofte er det vanskelig å skifte leverandør av løsning eller tjenester, uten samtidig å miste de data som ligger i løsningene. Mange kommuner opplever ulike varianter av slik leverandørinnlåsing av egne dataressurser.

Et viktig tiltak vil være å videreutvikle standardavtaler og standardkontrakter som kommunene benytter i sine anskaffelser og når de setter ut kommunale oppgaver som renovasjon, oppmåling, drift av anlegg e.l., og hvor kommunens tilgang til sine egne data er regulert. Avtalene bør redegjøre for eierskapet, og spesifisere krav til format, pris, tilgjengeliggjøring, bistand til integrasjon etc.

Leverandørinnlåsing og enkelte private aktørers monopol på data som er viktig for mange er antagelig et såpass stort problem – ikke bare for kommunene, men også for statlige virksomheter – at det bør vurderes om det skal utvikles juridiske virkemidler for å imøtekomme problemet.

6.4.4 Bruke eksisterende datasjøer

Et tiltak i regjeringens digitaliseringsstrategi er at man i samarbeid med KS vurderer å benytte eksisterende datasjøer (samlinger av store datamengder), herunder regionale og virksomhetsinterne datasjøer, som skal kunne understøtte dataanalyser og tjenesteutvikling. Dette bør følges opp, men samtidig bør en vurdere om og hvordan regionale datasjøer kan kobles til Felles datakatalog og annen nasjonal infrastruktur for deling av data.

6.5 Stimulere etterspørselen etter kommunale data i privat sektor

Etterspørsel fra næringslivet er med på å drive arbeidet med informasjonsforvaltning og datadeling i kommunene. Informantene trekker frem dette som en viktig motivasjon for å tilgjengeliggjøre egne data. Imidlertid er det mye som tyder på at det ikke er så stor etterspørsel fra næringslivet, jf. også omtalen i kapittel 4. Det er derfor naturlig nettopp å vurdere tiltak som bidrar til å stimulere etterspørselen fra næringslivet.

6.5.1 Etablere arenaer for næringslivskontakt i kommunene

Flere av våre informanter viser til at kommunene har gode erfaringer med å få innspill fra næringslivet om hvilke data som bør tilgjengeliggjøres, blant annet gjennom «hackathons», konferanser og nettverksmøter. Gjennom slike tilstelninger kan leverandørene også få bedre kjennskap til hvilke data kommunene har og hvilke behov det er for nye løsninger og tjenester. Kommunene bør derfor jobbe med å etablere og vedlikeholde arenaer og kontaktpunkter. Lokale arenaer er også viktige for at aktørene skal få kjennskap til hvem i kommunen de kan kontakte angående data og for at det kan opprettes dialog mellom kommunen og næringslivet. Også her kan KS spille en rolle, for eksempel ved å få til erfaringsutveksling på tvers av kommuner.

6.5.2 Vurdere etablering av ny stimuleringsordning

Det er viktig å få frem innovative ideer og gode eksempler på hvordan kommunale og andre offentlige data kan brukes til å utvikle innovative produkter og tjenester i privat sektor. Det synes klart at det trengs mer datadrevet innovasjon enn hva som er tilfellet i dag. Et mulig virkemiddel her er å gi Digitaliseringsdirektoratet og Innovasjon Norge i oppdrag å utarbeide en eller flere finansieringsordninger som kan gi bedrifter og offentlige virksomheter incentiver til i fellesskap å utvikle nye tjenester basert på offentlige data. Her kan man for eksempel la seg inspirere av arbeidet innenfor StimuLab-ordningen. Målet kan være å etablere en tilsvarende ordning for å få til mer innovasjon og næringsutvikling basert på offentlige data.

Vedlegg - Intervjuguide

Dataforvaltning i kommunene – intervjuguide

Navn:

Kommune:

Etat/avdeling:

Stilling:

Dato for intervjuet:

I intervjuet ønsker vi å belyse tre hovedproblemstillinger. Til hver av de tre hovedproblemstillingene er det satt opp tilhørende tema og konkrete spørsmål.

Hovedproblemstilling 1: *Hvordan tilrettelegger kommunene for god dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk?*

Har du/dere noen overordnede innspill til denne problemstillingen?

Organisering og styring

- Har kommunen vedtatt en policy/strategi for dataforvaltning?
- Hvor er hovedansvaret for gjenbruk og viderebruk plassert i kommunen?
- Hvilke konkrete oppgaver har kommunens ansatte knyttet til dataforvaltning?
- Hvilken kompetanse har kommunen knyttet til dataforvaltning, datakvalitetsarbeid, dataminimering/personvern, informasjonssikkerhet, tilrettelegging av dataprodukter for bruk i analyseverktøy mv?

Tilretteleggingspolicy, prising og etterspørsel

- Hvilken etterspørsel er det etter data fra lokalt næringsliv og omfang av viderebruk av kommunens data i dag? Og innen hvilke områder er det viderebruk (for eksempel eiendomsinformasjon)?
- Hvilke arenaer for samhandling med næringslivet har kommunene i dag?
- Hvordan lisensieres kommunens data (creative commons/NLOD, andre)? Dersom det ikke benyttes åpne lisenser, hva er kommunens begrunnelse for dette?
- Tas det betalt for data (enten direkte eller som del av kommunalt gebyr, slik som del av eiendomsforretning)? Hva slags prispolitikk benyttes?
- Hvilke tiltak har kommunen for å stimulere til bruk av kommunens data utenfor offentlig sektor og til dialog med næringsliv og sivilsamfunn om kommunens data?
- Hvilke incentiver har de enkelte sektorene og enhetene til å tilrettelegge for viderebruk av deres data? Finansieres for eksempel stillinger gjennom salg av data i dag?

Infrastruktur og teknologi

- Hvilke løsninger/systemer, infrastruktur og teknologier (APIer, nedlastingstjenester, selvbetjeningsportaler mv.) bruker kommunen for å tilrettelegge for gjenbruk og viderebruk?
- Benytter kommunen eventuelt statlig infrastruktur for lagring og distribusjon av kommunens data (nasjonale fellessystemer / statlig datainfrastruktur som Kartverkets)? Hvorfor / hvorfor ikke? Erfaringer?
- Hvem er databehandler for kommunens data (kommunen selv / on-premises eller driftsleverandør)?

Datainnsamling, kvalitet mv.

- «Orden i eget hus» er en viktig forutsetning for gjenbruk og viderebruk. Hvordan har kommunen på et overordnet nivå oversikt over egne dataressurser?
- Hvordan samles data inn? Er fagsystemene tilrettelagt for datafangst? Benyttes f.eks. sensorer, droner mv. i teknisk etat, hvor og hvordan lagres dataene fra disse og hvordan brukes de? Leverer private oppdragstakere fra seg data som standard prosedyre?
- I hvilken utstrekning følger datainnsamlingen allment aksepterte standarder og tekniske formater på dataene, slik at det allerede i utgangspunktet er tilrettelagt for viderebruk?
- Hvordan er datakvaliteten (dekningsgrad, korrekthet, relevans, oppdaterthet mv.) i kommunen? Hvordan jobbes det med å sikre datakvalitet? Er det gode metadata om dataene?
- Hvilke krav knyttet til dataeierskap, dataforvaltning og tilrettelegging for viderebruk innarbeides i kommunens anskaffelser av nye fagsystemer?

Eksempler på god praksis fra kommunen

- Har kommunen noen eksempel på praksis, tiltak i kommunen eller lignende som de selv ønsker å trekke frem som godt eksempel, og som eventuelt kan etterfølges av andre kommuner, spesielt på viderebruk?
- Er det tiltak for tilrettelegging for viderebruk som kommunen planlegger eller ville ha gjort dersom man hadde hatt mer ressurser eller kompetanse/kapasitet til å gjennomføre dem – hvilke?
- Hvilke suksessfaktorer mener kommunen har vært sentrale for å få til dette (beste praksis)? Hva er (mener dere er) kjennetegnene/egenskapene ved en kommune som har kommet langt i dette arbeidet? Overføringsverdi til andre kommuner?

Hovedproblemstilling 2: *Hvilke utfordringer/barrierer har kommuner som er lengst fremme når det gjelder dataforvaltning, gjenbruk og viderebruk?*

Har du/dere noen overordnede innspill knyttet til denne problemstillingen?

Infrastruktur og teknologi

- Hvilke utfordringer/problemer knyttet til manglende eller ulike standarder opplever kommunen, og som er med på å hindre effektiv deling av data?
- Hvorvidt er det leverandørinnlåsing, utdaterte systemer og teknisk gjeld?

- Hvorvidt mangler det investeringer i grensesnitt/løsninger for å gjøre data i kommunen tilgjengelig på en enkel måte (for eksempel selvbetjeningsportal)?

Lokale organisatoriske forhold

- Er sektorinndelingen i kommunen en hindring? Hvordan?
- Etterspørres arbeid med dataforvaltning av kommunens ledelse?

Regelverk

- Ser kommunen særskilte hindringer og barrierer knyttet til regelverket?
- Er det særskilte hindringer knyttet til personvernåndtering og -risiko?

Kompetanse

- Hvorvidt er mangel på kompetanse en hindring for god dataforvaltning i kommunen? På hvilke områder?

Prising og etterspørsel

- Hvorvidt er prising av data viktig for viderebruk?
- I hvilken grad påvirker etterspørselen etter kommunens data motivasjonen i enhetene for å tilrettelegge for gjenbruk og viderebruk?

Hovedproblemstilling 3: *Gitt utfordringsbildet, hva må til for at kommunene bedre skal kunne tilrettelegge data for gjenbruk og viderebruk?*

Har du/dere noen overordnede innspill knyttet til denne problemstillingen?

- Hvilke tiltak bør gjennomføres på lokalt nivå (kommunalt nivå) for at kommunen skal kunne tilrettelegge data for viderebruk?
- Hvilke tiltak bør gjennomføres på nasjonalt nivå for at kommunen skal kunne tilrettelegge data for viderebruk?

Til sist: *Er det eventuelt andre spørsmål eller temaer knyttet til dataforvaltning som vi ikke har dekket, og som du gjerne vil gi innspill på?*