

8. januar 6, 2005

Svein Sefland
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep, 0030 Oslo

Deres ref	Vår ref	Dato
	200301627-/SSE	08.07.2004

Høring - Forprosjektrapport om arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor

Vedlagt oversendes vår høringsuttalelse til overnevnte sak.

Med vennlig hilsen

Dag Wiese Schartum
Professor

Arild Jansen
Førsteamanuensis

Vedlegg

Høringsuttalelse til forprosjektrapport

Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor

1 Innledende bemerkninger

Generelt mener AFIN det er grunn til å stille seg positiv til samordning og felles tiltak i offentlig sektor. Vi finner også at den foreliggende rapport kan være et godt utgangspunkt for det videre arbeid. Våre kommentarer er konsentrert til punkter der vi mener rapporten ikke problematiserer spørsmålene på tilstrekkelig vis, og der vi finner mangler i rapporten. Vi vil således i liten grad kommentere punkter vi er enig i. Avslutningsvis vil vi eksplisitt besvare de punkter høringsbrevet ber om tilbakemelding på.

Generelt om behov for samordning og målkonflikter

Både rapporten og den etterfølgende diskusjonen viser at det er gode grunner for bedre samordning av forvaltningen. Samtidig er det grunn til å erkjenne at dette er krevende å realisere på en måte som tilfredsstillende alle ønsker. En viktig grunn til dette er målkonflikter. Det kan for eksempel være delvis konflikt mellom effektivisering og brukerorientering, og bedre tjenesteyting i den enkelte etat kan tenkes å stå i et motsetningsforhold til en helhetlig ivaretagelse av offentlig tjenesteyting. Vi tror en forutsetning for å lykkes i samordningsarbeidet er å klarlegge hva disse målkonflikter kan bestå i, og håndtere disse på en forsvarlig måte. Dette innebærer ikke at målkonflikter skal føre til handlingslamelse. Ved å synliggjøre dem vil det imidlertid være mulig å tydeliggjøre og begrunne prioriteringer. En slik fremgangsmåte vil kunne gi resultater som er lettere å akseptere for berørte etater og brukere.

Vi det kanskje kan være fruktbart å gjøre et klarere skille mellom samordning av funksjoner/tjenester overfor borgerne (som primært skal bedre tjenesteyting), og samordning av funksjoner/tjenester med sikte på å effektivisere samvirket mellom forvaltningen og næringslivet.

Samordning må skje gjennom forpliktende samarbeid som alle involverte parter ser nytten av. I diskusjonen rundt rapporten har mange ytret ønske om sterkere sentral styring gjennom at noen 'skjærer gjennom' uenighet mellom etatene, og pålegger virksomhetene å samarbeide på konkrete områder og måter. Vi vil ikke avise at dette kan være nødvendig, men vil generelt uttrykke skepsis til sterk sentral styring ut over nødvendig klargjøring og prioritering målkonflikter.

Positive virkemidler

Som hovedprinsipp for arbeidet har vi størst tro på gulrøtter som virkemiddel framfor pisker. Tvang og pålegg kan virke negativt for den enkelte etat, særlig hvis dette kan gå ut etatens effektivitet og/eller tjenestekvalitet. Det bør derfor i størst mulig grad tilstrebes løsninger som alle parter vil ha nytte av, og at det søkes å bruke positive insentiver. Eksisterende løsninger må beholdes inntil de kan erstattes av nye stabile løsninger som hver etat vurderer som en klar forbedring.

Videre tror vi at arbeidet bør starte med ett sett minimumsstandarder, dvs. at en i første velger ut et begrenset sett av begreper og tilhørende grunndata som det vil gi stor gevinst å samordne, for så å utvide dette settet etter hvert.

Likhet eller kompatibilitet?

Samordningsarbeidet bør legge til rette for "gjenkjennelighet" mellom ulike deler av e-forvaltningen snarere enn "likhet". Dette kan for eksempel gjøres ved å utarbeide "halvfabrikata" i form av anbefalte informasjonstekster, maler, grensesnitt, navigasjonsmåter, rutiner, systematikken mv som hvert forvaltningsorgan kan velge å tilpasse og benytte i egen etat. Slik mild samordning er spesielt ønskelig i kommunesektoren. På den måten kan en unngå at effektivitetsbestrebelsene ikke i vesentlig grad skjer på bekostning av kommunenes autonomi. Fordi det er store forskjeller mellom ulike forvaltningsområder, antar vi imidlertid at det også er grunn til kun å foreta milde former for samordning innen statlig forvaltning.

Selv om vi er positive til en viss grad av samordning, mener vi det er grunn til å anta at behovene for å sikre en positiv utvikling er vel så stor innenfor hver av etatene. Vi har i mange år hatt fagsystemer som i stor grad har fungert internt i forvaltningen, og som i liten grad er blitt bygget ut mot publikum i form av saksbehandlingsløsninger, informasjonstjenester mv. I de siste ti årene har vi hatt en utvikling av offentlige nettsider som i stor grad har blitt utviklet uten at det er etablert en klar sammenheng mellom denne publikumsrettede delen og fagsystemene. Sammenvokringen av de tradisjonelle fagsystemene og Internettbaserte rutiner og videreutviklingen av dette som ett hele, bør gis førsteprioritet i moderniseringsarbeidet. Dette arbeidet vil sin tur også avdekke behov for samordning og samarbeid med andre deler av forvaltningen. Etter AFINs mening bør samordningen være drevet av slike etatsvise behov, snarere enn å være resultatet av sentrale pålegg om samordning.

2 Verdier og prinsipper

Elektronisk samhandling i offentlig sektor må være basert på et helhetlig syn på forholdet mellom forvaltningen og brukere/borgere/partner. Slik dette er formulert i rapporten, kommer ikke disse sammenhengene frem, og vi vil derfor knytte enkelte kommentarer til denne relasjonen.

Både det som i rapporten er benevnt "brukervennlighet" og "personvern og demokrati" inngår i en familie av spørsmål som alle gjelder forholdet mellom forvaltningen og den enkelte. Til denne relasjonen eksisterer det to hovedspørsmål som må tydeliggjøres i det videre arbeidet:

1. Hvilke (rettslige) plikter og rettigheter *har* forvaltningen overfor den enkelte?
2. Hvilke øvrige (ikke-rettslige) forventninger bør/kan den enkelte ha til forvaltningens tjenester?

Det første spørsmålet er selve "gulvplanken" i fremtidens e-forvaltning. Selv om det er en hovedmålsetting å effektivisere offentlig forvaltning, er det avgjørende at dette ikke skjer på bekostning av den rettsbeskyttelse som den enkelte nyter i henhold til lovgiv-

ningen. Således er det for eksempel viktig at en ikke inngår samarbeid og samordning som innebærer reduserte formelle eller reelle muligheter for å nå frem med krav som i dag er basert på forvaltningsloven og annen særlovgivning. Det er med andre ord viktig å sikre at offentlig myndighetsutøvelse fortsatt fullt ut er lovlig og forsvarlig. Det kan ikke tas for gitt at enhver samordning mv vil ivareta slike hensyn, og muligheten for utilsiktede virkninger for folks rettigheter må derfor undersøkes konkret.

I tradisjonelle termer handler rettighetsspørsmålene særlig om rettssikkerhet, personvern og offentlighet/åpenhet. Vi har mye erfaring med hvorledes slike hensyn ivaretas innenfor etablerte forvaltningsordninger, men problemstillingene må tas videre ved å spørre hvorledes slike grunnleggende rettigheter skal ivaretas i den fremtidige e-forvaltningen. Bak denne understrekningen ligger det ingen antagelse om at det er vanskeligere å ivareta rettssikkerhet og personvern mv i e-forvaltning enn i annen forvaltning – bare at det må skje på andre måter, og disse måtene må identifiseres og konkretiseres.

Rettighetsperspektivet innebærer at vi definerer noen minimumsrettigheter, dovs noe som garanteres av myndighetene som et minstemål. Med dette utgangspunktet kan forvaltningen gi tilleggsytelser av ulike slag, dovs både gi *mer* enn det som følger av rettighetene i lovgivningen og å gi *andre* ytelser enn de som finnes i loven. Det er for eksempel ikke noe rettslig krav at det skal være informasjon om trygderettighetene på trygdeetatens nettsider, og det er ikke forbudt å gi svar på henvendelser til forvaltningen raskere enn 30 dager(!) Slike mer-ytelser er det nærliggende å benevne ”service”, dovs en ekstraytelse som ikke skyldes at det er pålagt i loven, men som ytes fordi vedkommende forvaltningsorgan ønsker å prioritere tiltaket.

Det er viktig å få frem sammenhengene mellom de rettigheter som er nedfelt i lovgivningen og de ekstraytelser som følger av forvaltningens vurderinger av hvilket servicenivå som er ønskelig. Det er ikke minst viktig å unngå at rettigheter presenteres som om det var service. I den grad elektronisk samhandling kan føre til forbedringer for den enkelte, blir spørsmålet videre om dette skal vedtas som rettigheter, eller om forvaltningen bør stå fritt slik at det ikke har rettslige konsekvenser for dem dersom ambisjoner om forbedringer feiler.

Når rettigheter og brukerorientering skal diskuteres er det dessuten viktig å skjelne mellom ulike *formål*. Mange spørsmål knyttet til e-forvaltningen gjelder hvorledes den enkelte skal kunne ivareta egne individuelle/private interesser. Spørsmål vedrørende rettssikkerhet og personvern er eksempler på dette. Andre spørsmål gjelder et ”kollektivt nivå”, dvs. vilkårene for enkeltpersoner som samfunnsaktører. Her hører demokrati og brukermedvirkning hjemme, dvs. spørsmål vedrørende forutsetninger og muligheter for å påvirke beslutningsprosesser vedrørende utformingen av e-forvaltningen. Utformingen av e-forvaltningen kan dessuten ha effekter på demokratiet og politisk virksomhet, se nærmere nedenfor under avsnitt 5 om grunndata.

3 Forholdet til lover og regelverk mv

Bortsett fra noen meget enkle betraktninger vedrørende rettslige forhold, går ikke arbeidsgruppen inn på rettslige spørsmål. Dette gjør at de tilsynelatende overser flere viktige problemstillinger. Vi vil kort beskrive enkelte slike problemtyper nedenfor. Generelt må det likevel sies at det trenges en grundig rettslig gjennomgang for at det skal eksistere et forsvarlig beslutningsgrunnlag. De rettslige problemstillingene gjelder ikke bare "regeltekniske" spørsmål knyttet til enkeltbestemmelser, men gjelder like meget de overordnede rettslige vurderingene i forhold til ivaretagelsen av rettssikkerhet, personvern og offentlighet; dvs. den prinsipielle diskusjonen om avgrensning av og krav til den offentlige forvaltningens myndighetsutøvelse overfor enkeltindivider og virksomheter.

Lover og regelverk blir i rapporten betraktet under synsvinkelen "hindringer". Det er grunn til å understreke at dette er en alt for enkel tilnærming til den relevante rettslige reguleringen. Når rettsreglene oppfattes som hindringer, gjelder dette tilfelle der rettsreglene ikke tillater det samordningstiltaket som arbeidsgruppen ønsker gjennomført. Regjeringen bør være forberedt på at det ikke alltid vil være et spørsmål om å rydde bort hindringer, og at rettslige skranker kan tenkes å være vel begrunnet. Det kan til og med være slik at en ved å undersøke begrunnelsene for eksistensen av de rettslige skrankene vil komme til at disse er så tungtveiende at de bør beholdes.

Like meget som lovgivning kan oppfattes som hindringer, må lov- og forskriftsregulering ses som spørsmål om tilrettelegging. Dette har vært perspektivet i meget av de siste årenes regularbeid knyttet til e-forvaltning, for eksempel i samband med e-signaturloven¹ og e-kommunikasjonsforskriften.² Synsvinkelen tilrettelegging bør ofte anlegges selv om lovgivningen fører til belastninger for forvaltningen og private. For eksempel vil rettslige krav til informasjonssikkerhet være en forutsetning for tilstrekkelig tillit mellom deltakerne i e-forvaltningen, samtidig som de innebærer klare belastninger.

Selv om det er et banalt poeng, er det grunn til å minne om at lovgivning i stor grad er resultatet av politiske prosesser, og at innholdet av lover derfor gir uttrykk for politiske avveininger. Selvsagt kan disse avveiningene endres over tid, for eksempel på grunn av endrede teknologiske muligheter og politiske prioriteringer. I den grad rettsreglene inneholder hindringer, er dette derfor uttrykk for politiske hindre som et politisk flertall alltid kan oppheve. Likevel vil det være arbeids- og tidkrevende å gjøre nye lovvedtak, noe som kan gi grunn til å vurdere mer fleksible virkemidler.

Fordi mange forhold allerede er lovregulert, vil flere av de endringene en ønsker gjennomført for å etablere en bedre e-forvaltning, i praksis gjøres i lovs form. Andre endringer kan imidlertid gjøres i kraft av regjeringens organisasjons- og instruksjonsmyndighet eller gjennom budsjettpolitikken. Reform gjennom lovgivning skaper forutberegnelighet og legger godt til rette for brede demokratiske debatter. Etter AFINs mening er det vesentlig for e-forvaltningens legitimitet og oppslutning at beslutningsprosessene blir ge-

¹ Se <http://www.lovdatab.no/all/nl-20010615-081.html>.

² Se <http://www.lovdatab.no/for/sf/aa/aa-20040625-0988.html>.

nuint demokratiske og skaper sikre og stabile forhold for befolkningen. Det kan derfor være grunn til å basere vesentlige samhandlingstiltak i e-forvaltningen på lovgivning.

Uansett hvilke rettsregler som blir resultatet av gjennomgangen av samordningsbehovene, er det viktig å understreke av reglene må dimensjoneres og utformes slik at de blir et adekvat og fruktbart styringsmiddel. Derfor er det grunn til å advare mot at regelverksarbeidet får preg av "rydding" i stedet for tilrettelegging. De fremste regelverksspesialistene i forvaltningen bør engasjeres i dette arbeidet.

4 Metadata

AFIN er enige i at det er viktig og ønskelig å arbeide særskilt med metadata, i betydningen data som *er utformet med det formål* å beskrive andre data. Innholdet i vår kursiv mangler i arbeidsgruppens definisjon, men er vesentlig for å forstå tilblivelsen av og funksjonen til metadata.

Arbeidsgruppens manglende vektlegging av rettslige forhold medfører at de overser det faktum at metadata i dag delvis er rettslig regulert. Dette gjelder særlig bestemmelsene i arkivforskriften ³(jf NOARK) som også har betydning for forståelsen av offentlighetsloven.⁴ Også kommuneloven § 32 nr 2 om sakslister er eksempel på en lovbestemmelse som påbyr utarbeiding av metadata.⁵ I tillegg inneholder flere bestemmelser krav til beskrivelse av informasjonsprosesser (og altså ikke bare av formaliserte data). Dette gjelder bl.a. personopplysningslovens § 18 første ledd⁶ og helseregisterloven⁷ § 21. Disse sist nevnte bestemmelsene har blitt til for at det skal være enkelt for brukerne å få oversikt over hva forvaltningen og andre som behandler personopplysninger bruker opplysningene til. Samme metainformasjon vil åpenbart være til stor nytte i arbeidet med å samordne e-forvaltningen. Sist nevnte lovgivning pålegger imidlertid kun at slik informasjon skal gis ved forespørsel, og innebærer ingen plikt til å utarbeide slike beskrivelser av eget tiltak, eller å publisere denne metainformasjonen. Det bør vurderes om det i offentlig sektor skal fastsettes en utvidet plikt til å lage og gjøre tilgjengelig slike meta-beskrivelser.

Etter vår mening må det videre arbeidet med metadata for det første bygge på en klarere definisjon som også innbefatter metainformasjon om informasjonsprosesser (og ikke bare de mer statiske dataene). Arbeidet bør baseres på en kartlegging av hvilken metainformasjon som eksisterer eller som i bestemte situasjoner er påbudt å produsere. På bakgrunn av en slik kartlegging bør det skje en analyse av udekkede behov.

En avgjørende utfordring er å systematisere metainformasjon slik at det mest mulig fremstår som et sammenhengende hele. En alvorlig begrensning i dagens regelverk er at me-

³ Se <http://www.lovdatab.no/for/sf/kk/tk-19981211-1193-004.html#2-6>, særlig § 2-7.

⁴ Se <http://www.lovdatab.no/all/tl-19700619-069-0.html#2>, særlig § 2 annet ledd.

⁵ Se <http://www.lovdatab.no/all/nl-19920925-107.html>.

⁶ Se <http://www.lovdatab.no/all/nl-20000414-031.html>.

⁷ Se <http://www.lovdatab.no/all/nl-20010518-024.html>.

tainformasjon som hører nært sammen ikke blir sett i sammenheng. Dette gjelder for eksempel kravene til metadata/-informasjon i arkivforskriften og personopplysningsloven.

5 Grunndata

AFIN er enig i at det kan være grunn til å se nærmere på muligheten for å samordne og bedre tilgangen til "grunndata". Arbeidsgruppen tar imidlertid ikke opp flere av de problemene som er knyttet til dette arbeidet. Det er særlig rettslige forhold og spørsmålet om rettsregler som verktøy for å uttrykke politiske vedtak som gjør spørsmålet om grunndata vanskeligere enn det som kommer til uttrykk i rapporten.

Det er viktig å legge merke til at definisjonen av mange opplysningstyper er nøye knyttet til de politiske målsettingene med forvaltningsordningene, og at det derfor kan være vanskelig å endre på definisjoner uten samtidig å endre på muligheten for å uttrykke en ønsket politikk. Dette gjelder særlig vage eller skjønnsmessige ord og uttrykk, dvs. slike ord og uttrykk som det krever brede vurderinger av individuelle forhold å avgrense. Eksempler på slike begreper er "forsørging", "samboer" og "inntekt".

Det at ulike definisjoner har fått samme betegnelse med ulikt innhold, vil ofte være begrunnet i politiske overveielser og rettferdighetsbetraktninger. Det er derfor grunn til å advare mot at hensynet til byråkratisk effektivitet skal medføre at politikken blir satt til side. På den annen side er det selvsagt ingen grunn til å la være å identifisere slike betydningforskjeller og begrunnelsene for dem. Selv en forsiktig samordning av definisjoner som utgjør beslutningsgrunnlag kan imidlertid få klare politiske følger. Folk som faller utenfor en ordning fordi byråkratiske hensyn gir et slikt resultat, kan gå til media og argumentere for at resultatet er urettferdig. Politisk press kan i slike situasjoner tenkes å føre til at det etableres nye opplysningstyper med avvikende betegnelser, for på den måten å innfri politiske krav. Samlet sett kan dette både redusere virkningene av samordningen og sette politikken i vanry. Vi tar det for gitt at det uansett ikke kan være tale om å la politiske initiativ gå gjennom en byråkratisk sensur der et samordningsorgan eller lignende mener noe om ønskeligheten av å etablere nye opplysningstyper/definisjoner.

Etter vår mening taler de beste grunner for å konsentrere arbeidet med samordning av grunndata til data som har noenlunde "faste" definisjoner, dvs. om tilfelle der samordning er lite kontroversielt og gir liten innvirkning på folks rettsstilling.

6 Spesielt om forholdet til personvernet

Arbeid med samordning av metadata og grunndata er ikke entydig negativt for personvernet når det gjelder den løpende behandlingen av personopplysninger innenfor den enkelte forvaltningsordning. Særlig er vil informasjonssikkerheten og datakvaliteten kunne forbedres. Krenkelse av konfidensialitet vil ikke automatisk tilta, fordi det må forutsettes at en slik negativ utvikling krever politiske vedtak (eventuelle opphevelser av taushetsplikter, introduksjon av opplysningsplikter mv).

Samtykke til å behandle personopplysninger som omfatter flere formål enn i dag, kan både ha positive og negative virkninger for personvernet. På den ene side vil flere formål innebære at det er det strengeste kravet til opplysningskvalitet som vil bli gjeldende, noe som trolig vil gi en kvalitetsforbedring i forhold til i dag.⁸ På den andre side vil flere formål kunne gjøre det vanskeligere å gi et tilstrekkelig informert samtykke.⁹

Den største utfordringen for personvernet kan sies å ligge i det *potensialet* felles grunnlagsdata kan gi for *politiske* vedtak som hjemler utvidet bruk av opplysninger. Med et "reservoar" av kvalitetssikrede grunnlagsdata er sannsynligheten stor for at disse opplysningene vil bli brukt i flere sammenhenger enn tidligere. Borgerne kan med andre ord gjennom lovvedtak i stigende grad bli konfrontert med en forvaltning som har stadig større tilgang til opplysninger om deres personlige og private forhold. Særlig vil målretting av forvaltningsordninger gi et slikt resultat, og en slik politikk må klart sies å være negativt for personvernet. På den annen side vil dette være politiske snarere enn byråkratiske spørsmål, og det vil derfor ligge til rette for en demokratisk debatt om ønskeligheten av en slik politisk utvikling.

7 Spesielt om forholdet til rettssikkerheten

Fra et rettssikkerhetssynspunkt er det langt på vei grunn til å være skeptisk til en stat som utøver myndighet på en samordnet måte. Dette gjelder primært i forhold til konfliktsituasjoner, dvs. situasjoner der parter i forvaltningssaker er uenige med forvaltningens bruk av beslutningsgrunnlag og/eller i innholdet av forvaltningens (automatiserte) saksbehandlingsrutiner. For det første vil forvaltningen som motpart bli mer koordinert og dermed sterkere. Det kan være større grunn til å føle avmakt i forhold til et bredt samarbeid av forvaltningsetater enn én etat. For det andre vil forvaltningen lett velge å være mindre fleksibel enn tidligere, fordi innrømmelser også vil kunne få konsekvenser for samarbeidspartneren i forvaltningen. En tredje mulighet er at organiseringen av samarbeidet vil kunne overskygge og utydeliggjøre de reelle myndighetsforholdene i forvaltningen. Med felles mottak av opplysninger som for eksempel i Altinn kan det fremstå som uklart hvilken av de samarbeidende etatene som har kompetanse til å treffe avgjørelser med konsekvenser for samarbeidet. Enheter som Altinn kan med andre ord bli en diffus ny enhet som kan gjøre det vanskeligere å forholde seg til forvaltningen i konfliktsituasjoner. Selv om de overfor flertallet av brukerne fremstår som et positivt tiltak, og uansett hvor moderne felles enheter/funksjoner i utgangspunktet kan anses å være, står slikt samarbeid i fare for å bli oppfattet som byråkratiske hindringer av folk som er i konflikt med forvaltningen. Det er på den annen side grunn til å tro at mange av rettssikkerhetshensynene kan ivaretas på en rimelig god måte dersom forvaltningen er bevisst på at oppgaven ikke bare består av effektivisering, men også ivaretagelse av rettssikkerhet.

⁸ Se personopplysningsloven § 11 bokstavene d og e.

⁹ Se personopplysningsloven § 2 nr 7.

8 Infrastrukturperspektivet

Rapporten har påpekt at felles grunndata kan betraktes som infrastruktur, som en underliggende basis for ulike systemer og deres anvendelser i forvaltningen. Dette innebærer at det må stilles krav om de oppfattes som åpen og felles som kan deles av mange, og tilgjengelig på en konsistent måte for alle gjennom å ha standardiserte grensesnitt, osv.

Like viktig er det å legge til grunn at en infrastruktur alltid bygger på en “*installert base*”, dvs. en forhistorie av tekniske, organisatoriske og sosiale strukturer den må forholde seg til. Likeledes kan det pekes på at den fungerer som en *integrert* del av *praksis*, den oppleves ”usynlig”, som først blir synlig ved sammenbrudd og derved demonstrerer vår avhengighet av denne. For den enkelte virksomhet innebærer det at eksisterende datagrunnlag ikke kan skiftes ut ”over natta”, men gradvis må erstattes med noe annet som viderefører de ønskede egenskapene. Mulige mellomløsninger er såkalte oversettere (såkalte gatewayer)

Disse kravene innebærer at arbeidet med utvikling, vedlikehold og videreutvikling av en slik infrastruktur av felles grunndata blir langt mer krevende enn for enkeltstående registre. Dette tilsier en annen form for “styring”, som involverer mange aktører som drar i ulike retninger, både på tilbyder- og brukersiden. Dersom en velger å samle disse i et felles register, må en velge en styringsform som ivaretar disse interessene.

Standardisering er i denne sammenhengen et dilemma; for svak standardisering kan skape for mange ulike og inkompatible lokale løsninger, for sterk eller for tidlig standardisering kan utelukke eksisterende løsninger, og verre; skape uheldige løsninger (såkalte innlåsnings mm), hvor en binder seg til standarder og løsninger som viser seg lite funksjonelle eller framtidsrettede.

Utviklingen av Internett kan lære oss noe om dette. Internett var ikke basert på toppstyrt, spesifikasjonsdrevet utvikling hvor alle krav skulle oppfylles med første versjon. Utviklingen var snarere evolusjonær, preget av skritt-for-skritt utvikling med minimumsløsninger og fleksibilitet og forbedringer etter hvert som det viste seg nødvendig.

Sikre tilfredsstillende datakvalitet

En grunnleggende forutsetning for at systemene i forvaltningen skal kunne fungere og levere de tjenester som forventes, er at grunndata og andre data holder nødvendig kvalitet. En viktig forutsetning er at metadata er forstått og blir akseptert i de enkelte etatene/miljøene hvor de skal brukes.

Like viktig er at datadefinisjoner og innholdet av dem er i samsvar med hvordan de blir oppfattet/brukt i lokale rutiner. Dersom bestemte dataelementer brukes på en måte lokalt, og skal utveksles på en annen måte er det en fare for at datakvaliteten reduseres. God datakvalitet forutsetter entydighet i hva blir gjort i alle faser av behandlingen av data.

9 Kommentarer til forslag til hovedstrategier

A. Helhetlig gjennomgang av felles datagrunnlag.

Vi tror også en slik gjennomgang kan være nyttig, men vil også peke på at dette kan framstå som en ovenfra og ned (topp-down) tilnærming, hvor alt skal utredes før noe gjøres. Vi tror at en noe mer nedenfra tilnærming kan være fruktbar; hvor en klarlegger et sett av minimum sett av felles grunndata, og vi vil anbefale at det settes i gang prosjekter som kan demonstrerer nytten av samordning. En del datadefinisjoner (metadata) vil, som vi har drøftet foran, være forankret i lovverket, og prosessen med å endre dette kan ta tid.

B. Legge til rette for gjenbruk av tekniske løsninger.

På et generelt nivå kan dette være fornuftig dersom dette ikke går utover tjenestekvaliteten. Vi har ikke forutsetninger for å vurdere gjenbruk av konkrete systemer.

C. Etablere samordnings- og standardiseringsfunksjon

Ja dersom denne kan fungere som en ressurs for de enkelte etatene, og ikke som en sentral enhet som overstyrer de enkelte virksomhetene på en slik måte at det går ut data- og tjenestekvalitet.

D. Økonomiske virkemidler

Vi tror det er helt nødvendig at en i oppstarten av arbeidet kan tilføre noe friske midler, men at det samtidig lages planer for hvordan en kan oppnå effektivitetsgevinster. Erfaringer viser imidlertid at i prosjekter hvor en forsøker å ta ut gevinster på forskudd har dette negative effekter på lengre sikt.

Videre tror vi det viktig at en pris- og kostnadsstrukturer, f.eks. prising av informasjon ikke gjøres på en slik måte at det virkelig stimulerer til gjenbruk og satsing på felleløsninger.

Avslutningsvis kan det kanskje være nyttig å minne om at tanken om samordning og tilrettelegging for elektronisk samhandling, både mellom etater innen staten og mellom stat og kommune ikke er av ny dato. Allerede i NoU nr. 78: 48 (det såkalte Elgsaasutvalget) ble dette foreslått, men ikke videreført av St. mld. 12 (1982-83). Også i etablering av nasjonal infrastruktur for edb var dette et sentralt tema. Det er derfor viktig å forstå kompleksiteten i dette og å lære av de erfaringer som er gjort tidligere.