

Mottaker: Dataprioriteringsrådet

Kopi: Finansdepartementet

Svar fra DFØ på høring av dataprioriteringsrådets veileder

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er staten sitt fagorgan for økonomistyring, gode beslutningsunderlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, samt for anskaffelser i offentlig sektor. Vi leverer lønns- og regnskapstjenester til over 90 prosent av statsforvaltningen, og har også ansvaret for statsregnskapet og statens konsernkontoordning. DFØ er en vesentlig leverandør av fellestjenester i staten.

DFØ er særlig opptatt av at statlige fellestjenester kan bidra til en mer samordnet og kostnadseffektiv tilgjengeliggjøring av data, og forhold som da er viktige å ta hensyn til.

DFØs høringssvar er lagt opp i henhold til malen fra Digdir, og avslutter med våre prioriterte innspill på side 4 og 5.

Hovedbudskap

For at veilederen skal fungere godt for statlige fellestjenester, bør den tydeliggjøre roller og ansvar for forvaltning og deling av data forvaltet av slike fellestjenesteleverandører, samt understøtte samordning og gjenbruk på tvers av virksomheter og omtale finansiering, versjonering og forvaltning gjennom hele livsløpet. Dette vil bidra til mer enhetlig praksis, redusert dobbeltarbeid og lavere samlede kostnader i staten.

1 Veilederens relevans og nytteverdi

På hvilken måte kan veilederen være nyttig for offentlige virksomheter som tilgjengeliggjør data?

Veilederen kan være et nyttig verktøy for å skape en mer enhetlig praksis for tilgjengeliggjøring av data i offentlig sektor. Mens veilederen omtaler «virksomheten» som om samme aktør både har ansvar for dataene og forvalter systemet, er det slik i en fellestjeneste at dette kan være ulike virksomheter. Vi mener derfor veiledere bør tydeliggjøre forhold knyttet til data forvaltet under fellestjenester.

Veilederen bør beskrive en enkel rollemodell: Virksomheten med faglig og rettslig ansvar vurderer om og hvordan data kan deles. Fellestjenesteleverandøren bidrar med kunnskap om datainnhold, tekniske muligheter, sikkerhet og kostnader og gjennomfører det som er besluttet. Modellen bør også avklare hvem som håndterer forespørsler, publiserer metadata, forvalter delingstjenesten og

finansierer nødvendige endringer. Rollemodellen bør beskrive at virksomheten med det faglige og rettslige ansvaret beslutter om data kan deles, mens fellestjenesteleverandøren bidrar med teknisk gjennomføring, sikkerhet, dokumentasjon og rådgivning. Dette vil bidra til mer effektiv datadeling og redusere risiko for uklar ansvarsfordeling.

Veilederen bør videre gi mer konkret støtte til prioritering mellom datasett. Vurderingen bør blant annet ta hensyn til samfunnsnytte, etterspørsel, kostnader, effektiviseringsgevinster og juridisk og sikkerhetsmessig risiko. Det bør også tydeliggjøres hvordan kriteriene kan vektas, og hvilket minimumsnivå som forventes for eksisterende datasett.

Et sentralt mål for veilederen er at data skal være enkle å finne, forstå og ta i bruk, og rådet ber særlig om innspill fra virksomheter og personer som bruker data fra offentlig sektor. Dekker veilederen de behovene man har som brukere av offentlige data? Er det viktige brukerbehov som ikke er omtalt?

DFØ har ingen innspill til dette.

Hva kan man gjøre i offentlig sektor for å sikre at veilederen blir tatt i bruk og har en positiv effekt?

For å sikre at veilederen tas i bruk, bør den understøttes av felles standarder, datamodeller, metadata og tekniske grensesnitt som kan gjenbrukes på tvers av virksomheter. Fellestjenester kan spille en viktig rolle som arena for samordning og utvikling av slike felles løsninger. Det bør også etableres tydelige bestillings- og finansieringsmodeller som fremmer felles løsninger framfor virksomhetsspesifikke tiltak. Endringer i krav og anbefalinger bør varsles tidlig og innføres med realistiske overgangsperioder.

Veilederen bør videre følges opp med kompetansetiltak, praktiske verktøy, tydelige styringssignaler og en avklaring av ansvar for oppfølging og evaluering. Det bør også vurderes virkemidler for å sikre etterlevelse. Erfaringer fra andre regelverksområder, som universell utforming, viser at krav får større gjennomslag når etterlevelsen følges opp, og manglende etterlevelse kan få konsekvenser.

For å gjøre veilederen praktisk anvendelig bør den inneholde fungerende lenker, oppdaterte referanser og konkrete eksempler. Flere av lenkene i høringsutkastet ser ikke ut til å fungere.

Rådet foreslår at veilederen erstatter Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Rådet mener at en veileder er mer fleksibel og enklere å holde oppdatert. Samtidig kan en veileder oppfattes som mindre forpliktende enn et rundskriv og/eller retningslinjer. Hvilke fordeler og ulemper ser dere med at det er en veileder fremfor retningslinjer?

En veileder gir større fleksibilitet og gjør det enklere å oppdatere anbefalinger i takt med teknologiutvikling og regelverksendringer.

2 Skillet mellom krav og anbefalinger

Veilederen skiller mellom gjeldende og kommende rettslige krav på den ene siden, og anbefalinger for god praksis på den andre siden. Rådet ønsker innspill på om denne balansen er hensiktsmessig og forståelig.

Er forskjellen på krav og anbefalinger hensiktsmessig og forståelig? Er det anbefalinger som i realiteten er krav, og i så fall, etter hvilket regelverk?

Balansen er hensiktsmessig og forståelig. Det bør i tillegg komme frem hvilke krav som følger av gjeldende regelverk, hvilke som følger av regelverk som ikke er tredd i kraft, og hvilke som er anbefalinger.

3 FAIR-prinsippene

Veilederen viser til de internasjonale FAIR-prinsippene. FAIR står for Findable, Accessible, Interoperable, Reusable. Dette er en større endring sammenlignet med de nåværende retningslinjene ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Rådet har selv definert ambisjonsnivåene, som en hjelp for offentlige virksomheter når de skal vurdere hvilke prinsipper de bør etterleve. På hvilken måte har det en verdi for databrukere om offentlig sektor i større grad etterlever FAIR-prinsippene? Eventuelt hvis det ikke har verdi, hvorfor ikke? Er FAIR-prinsippene gjennomførbare og mulig å etterleve for offentlige virksomheter som deler data?

DFØ støtter bruk av FAIR-prinsippene, som kan gi stor verdi ved at data blir enklere å finne, forstå, sammenstille og gjenbruke. Veilederen kan med fordel beskrive hvordan standardisering og gjenbruk på tvers av virksomheter bidrar til å oppfylle disse prinsippene.

Er rådets ambisjonsnivåer for FAIR-prinsippene forståelig og hensiktsmessig? Bør ambisjonsnivået justeres for noen av prinsippene, og i så fall hvilke og hvordan?

DFØ anser det ikke nødvendig å justere ambisjonsnivået for noen av prinsippene.

Er oversettelsene av prinsippene forståelig, og gjengir de meningsinnholdet fra originalspråket, engelsk? Hvilken norsk oversettelse av "Findable" er mest dekkende og presis - "gjenfinnbar" eller "søkbar"? Er det andre begreper som bør vurderes?

DFØ anser oversettelsene er gode. Når det gjelder prinsippet Findable, har DFØ ingen formening om hvilket norsk ord eller begrep som er mest dekkende og presist.

4 Andre innspill

Vi ønsker også innspill som ikke dekkes av spørsmålene over. Dette kan være synspunkter på enkeltpunkter i veilederen, forhold vi ikke har spurt om, eller andre perspektiver dere mener er relevante.

Er det noe i veilederen dere ønsker å kommentere spesifikt, bruker dere gjerne overskriftene og nummereringen fra veilederen.

DFØ foreslår at veilederen beskriver hvordan man bidrar til "interoperability" og "reusability". I tillegg foreslår DFØ at veilederen beskriver fellestjenester, finansiering og endringshåndtering. DFØ støtter veilederens vektlegging på etterspørsel og samfunnsverdi som grunnlag for prioritering av hvilke data som skal tilgjengeliggjøres. Samtidig bør veilederen tydeligere omtale kostnader gjennom hele livsløpet, inkludert utvikling, drift, sikkerhet, dokumentasjon og forvaltning. Det bør skilles mellom gratis tilgang for brukeren og finansiering av tilrettelegging og drift.

DFØ anbefaler at veilederen omtaler versjonering og endringshåndtering bredere enn oppdateringsfrekvens alene. Dette er særlig viktig for datasett som inngår i fellestjenester.

For datasett som forvaltes gjennom fellestjenester, bør det tydelig komme frem hvilken datakilde som er autoritativ, og om et datasett representerer originaldata eller en kopi eller avledning av disse.

Veilederen bør omtale endringer i datasett, metadata, kodeverk og grensesnitt, og ikke bare hvor ofte data oppdateres. Endringer som ikke er varslet kan medføre betydelige kostnader og driftsrisiko for virksomheter og fellestjenester som bruker dataene. Det bør derfor anbefales en felles statlig praksis for versjonering, endringslogg, varsling av brytende endringer og planlagt utfasing av tidligere versjoner. Dette vil gi mer stabile tjenester, redusere behovet for virksomhetsspesifikk oppfølging og senke statens samlede kostnader. Fordeling av ansvar og plikter mellom fellestjenesteleverandører og virksomheter (som ofte er eier av data forvaltet av fellestjenesteleverandører) bør nyanseres.

5 DFØs prioriterte innspill

I det følgende oppsummerer DFØ våre prioriterte innspill.

1. Etabler en tydelig rolle- og ansvarsmodell for fellestjenester

DFØ anbefaler at veilederen beskriver en enkel rollemodell, hvor:

- virksomheten med faglig og rettslig ansvar vurderer og beslutter *om* og *hvordan* data kan deles
- fellestjenesteleverandøren bidrar med kunnskap om datainnhold, tekniske muligheter, sikkerhet, dokumentasjon, kostnader og gjennomfører den datadeling som er besluttet
- ansvaret for å håndtere forespørsler, publisere metadata, forvalte delingstjenesten og finansiere nødvendige endringer skal ligge

2. Bruk fellestjenester til samordning og gjenbruk

Fellestjenestene bør brukes som arena for å utvikle felles datamodeller, metadata, kodeverk, kvalitetsbeskrivelser og tekniske grensesnitt som kan gjenbrukes. Datasettbeskrivelsene bør vise hvilken kilde som er autoritativ, og om dataene er en kopi eller avledning. Den enkelte virksomheten må fortsatt gjøre sin konkrete vurdering av om egne data kan tilgjengeliggjøres.

3. Tydeliggjør kostnader og prioritering

Etterspørsel og samfunnsverdi bør ligge til grunn for prioritering, veiet opp mot risiko og samlet kostnad gjennom hele livsløpet. Det bør skilles mellom gratis tilgang for databrukeren, og finansiering av tilrettelegging og drift. Det bør etableres tydelige bestillings- og finansieringsmodeller som understøtter felles løsninger fremfor mange virksomhetsspesifikke tiltak.

4. Gi tid til innføring

Fellestjenester har ofte lengre ledetid for utvikling og innføring. Endringer bør derfor varsles tidlig og gis en realistisk overgangsperiode.

5. Still krav til versjonering og forutsigbar endringshåndtering

Innfør felles praksis for versjonering, endringslogger, varsling av brytende endringer og planlagt utfasing av eldre versjoner. Endringer i datasett, metadata, kodeverk og grensesnitt kan medføre betydelige kostnader for både datatilbydere og databrukere.

Vennlig hilsen

Tore Blekastad
Divisjonsdirektør IT

Gro Fjellbu Øi
Seniorrådgiver