

Spørsmål til høring

Vi forventer ikke at dere svarer på alle spørsmålene. Noen av spørsmålene er i hovedsak rettet mot offentlig sektor som tilbyr data, mens andre spørsmål er rettet mot brukere av dataene (næringsliv, forskning, presse, sivilsamfunn, osv.). Dere kan svare på spørsmålene som er relevant for dere.

Høringen er åpen, og alle kan sende inn innspill. Rådet ber om at svar sendes inn ved hjelp av denne svarmalen.

Navn, enten på virksomheten du representerer, eller deg som privatperson:

Statens lånekasse for utdanning

Hva beskriver best deg/dere som avsender:

- ☒ Offentlig virksomhet (statlig, kommunal eller fylkeskommunal)
- ☐ Næringsliv (privat virksomhet eller bransjeorganisasjon)
- ☐ Forskning eller utdanning
- ☐ Presse eller medier
- ☐ Sivilsamfunn eller interesseorganisasjon
- ☐ Privatperson
- ☐ Annen – Beskriv gjerne her:

1. Veilederens relevans og nytteverdi

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

Vi ser positivt på at oppdaterte krav og anbefalinger sammenstilles og gjøres tilgjengelig. Dette landskapet er krevende å navigere i og det gjør det lettere å fastsette hva som gjelder, og hva en som minimum skal forholde seg til for data som blir beskrevet og gjort tilgjengelig eksternt.

For virksomheter som allerede tilgjengeliggjør data vil veilederen kunne bidra til å gjøre en modenhetsvurdering på tilstand for etablerte datagrensesnitt og dermed også bidra til å innordne seg etter foretrukken felles praksis.

For virksomheter som i liten eller ingen grad har gjort en innsats på dette området før er det uklart om terskelen for å komme i gang med tilgjengeliggjøring av data reduseres slik veilederen er utformet.

Vi opplever at veilederen i begrenset grad adresserer de organisatoriske, kompetansemessige og økonomiske forholdene som i praksis avgjør om virksomheter lykkes med tilgjengeliggjøring av data. Dette er nok den viktigste årsaken til at mange virksomheter ikke kommer i gang eller heller ikke skalerer eksisterende initiativer.

Erfarte motforestillinger gjennom dialog med andre virksomheter i offentlig sektor peker i retning av handlingslammelse¹. Her kan veilederen fastsette at det foreligger krav, men den bidrar ikke til å rydde opp i eventuell usikkerhet rundt ambisjonsnivå for utvalget av data som beskrives. Veilederen gir heller ingen veiledning tilknyttet investering, omfang, kompetanse, eller varighet i forvaltning av eventuelle dataleveranser. Så lenge denne forutsetningen ikke er adressert vil gapet føringene i veilederen utgjøre være vanskelig å akseptere.

Et sentralt mål er at data skal være enkle å finne, forstå og ta i bruk. Rådet ønsker særlig innspill fra virksomheter og personer som **bruker data** fra offentlig sektor.

Dekker veilederen de behovene dere har som brukere av offentlige data? Er det viktige brukerbehov som ikke er omtalt?

Vi opplever ikke at veilederen spesifikt ivaretar noen behov hos virksomheter og personer som bruker data fra offentlig sektor utover det å henvise til datalandsbyen. Med riktig utforming vil veilederen kunne bidra til at det foreligger beskrivelser på standardisert form fra virksomheter som kan lede til oppdagelse og senere bruk.

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

Det er viktig at målgrupper for veilederen er kartlagt og også om den har til hensikt å dekke et gap forbundet med et spesifikt modenhetsnivå, en spesifikk målgruppe, og om den skal dekke spesifikk fase eller helhetlig livssyklus tilknyttet beskrivelse, tilgjengeliggjøring, bruk og forvaltning av offentlige data. Veilederen fremstår i stor grad innrettet mot å sikre ensartede beskrivelser og metadata i felles datakatalog.

Skal veilederen bli tatt i bruk og gi en positiv effekt er det nødvendig at den harmoniserer krav og forventninger forbundet med beskrivelse, utlevering og innhenting. Det er

¹Typiske utsagn gjennom samtaler internt eller med andre virksomheter: «Dette er ikke noe for oss», «dette er ikke obligatorisk, så vi prioritere ikke tid og kompetanse på dette», «behovet er så lavt at vi ikke velger noen systematisk tilnærming til dette», «vi kan ikke prioritere dette opp mot andre kritiske tjenester», «vi har så mye data at vi vet ikke hvor vi skal begynne».

sentralt at den fastsetter en forpliktelse slik den i dag i stor grad gjør. Den bør i tillegg ha ambisjon om å gi veiledning rundt områder der det er kjent friksjon og der offentlige virksomheter i dag kommer til kort for å levere på forventninger. Første skritt i den retning vil være å ha et realistisk forhold til midlertidig og varig kostnad, prioritering, kompetanse og kapasitet, og dermed støtte virksomhetene med å konkretisere hva et riktig ambisjonsnivå vil være hos dem.

Rådet foreslår at veilederen erstatter Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data ([lenke til regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)). 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?

Utfordringen er at veilederen i nåværende form nærmest utelukkende viser til krav og anbefalinger. Den er i så fall et pedagogisk virkemiddel for å orientere seg i gjeldende retningslinjer. Det er nok behov for å se på forutsetninger som ligger til grunn for å ta veilederen i bruk. Veileder oppleves som støtte til en valgfri oppgave, men den peker på krav, som gir mer inntrykk av at dette er retningslinjer.

Som andre nasjonale føringer med støttemateriell sier denne veilederen svært lite om interne egenskaper og organisering av den avleverende virksomheten. Det er en utfordring at det er avstand mellom miljøene som produserer data og miljøene som jobber med datadeling og samhandling. Denne avstanden kommer til uttrykk gjennom modenhet og kompetanse, men gjerne også i ulik styring. I en datadrevet virksomhet vil bestepraktis for ekstern datadeling kunne likestilles med intern bestepraktis for tilgjengeliggjøring av data. Helhetlig ivaretagelse av krav tilknyttet ekstern samhandling med data vil kunne sette ambisjon for en helhetlig arkitektur og intern organisering som sikrer gjennomgående flyt og kvalitet for all bruk av data. I notatet som omtaler bakgrunnen for veilederen vises det til at «forutsetningene for vellykket datadeling i og fra offentlig sektor er tett knyttet til praktiske og strukturelle utfordringer som er omtalt i flere utredninger». Slik veilederen står nå, så blir ikke denne type utfordringer adressert. Den største utfordringen er ikke å forstå kravene, men å etablere organisatoriske, kompetansemessige og økonomiske forutsetninger for å etterleve dem.

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 mellom dette er grei. Utfordringen for de fleste virksomheter er nok først og fremst å få oversikt over relevante interne domener og tilhørende detaljnivå som skal brukes som utgangspunkt ved dokumentasjon av hypotetiske datasett. Forskjell på krav og anbefalinger vil være relativt enkelt å forholde seg til for fagpersoner på området. Det er nok en svakhet i veilederen at det ikke gis noen krav eller anbefalinger rundt praktiske interne anliggende rundt kapasitet og kompetanse for å kunne dekke et minimumsnivå av vurderinger av denne arten.

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?

Lånekassen har positive erfaringer med bruk av FAIR-prinsippene som et pedagogisk virkemiddel og ser at de har høy konseptuell relevans ved organisering av vårt informasjonslandskap. Med utgangspunkt i vårt samarbeid med Microdata og deltakelse i KUDAF-programmet benyttes FAIR-prinsippene som en referansemødel for hvordan vi internt ønsker å modellere våre prosesser, verktøy og data for viderebruk på tvers av interne forretningsområder. FAIR-prinsippene gir en nyttig referanse for å beskrive modenhet i tilgjengeliggjøring av data og bidrar til å koble arbeidet med ekstern datadeling til intern informasjonsforvaltning.

I omtale av tilgjengelighetsprinsippet (Accessible) og protokoll/protokoller oppfattes dette som noe som tidligere er omtalt som utvekslingsformater tilknyttet (meta)dataportabilitet, og behovet for åpne, standardiserte, og ikke-lisensbelagte, programmeringsgrensesnitt for tilgang til (meta)data. Det kan være en fordel å se noe mer på hvordan dette uttrykkes, og om utveksling kan omtales uten å gå for mye i detalj. Det er særlig termen *protokoll* som kan forvirre og forveksles med *katalog*. Det kommer til uttrykk i A1 og A1.1. hvor hensikten er at tilgang til (meta)data fra katalog skal ha lav

terskel og ikke forutsette lisens eller bindes til leverandør. Som igjen utelukker inntekt på transaksjonsnivå hos kommersielle tredjeparter/underleverandører.

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

Inndeling i ambisjonsnivå slik de er satt opp virker fornuftig. Det kan derimot være et poeng å lage en integrert modenhetsmodell som viser helhetlig ambisjonsnivå der bruk av FAIR inngår. Lavere ambisjonsnivå vil ha større grad av ad-hoc oppgaver og lavere grad av standardisering. Lave mellomnivå bør begrenses til modenhet der hvor sentral støtte og standardisering i stor grad er tilgjengelig. Høye mellomnivå vil kreve betydelig egeninnsats eller tilpasning av interne prosesser og verktøy. Det høyeste nivået fordrer solid intern organisering rundt helhetlige verdikjeder og tilbakekoblingssløyfer, og fordrer muligens også bidrag inn i utprøving og utvikling av felles standarder.

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?

Lånekassen har i vårt arbeid med FAIR benyttet *gjenfinnbare* som oversettelse av egenskapen *findable*. For egenskapen *interoperable* har vi brukt *samvirkende*, som henviser til at data er utformet etter like prinsipper. *Samhandlingsdyktige* oppleves å beskrive egenskaper ved organisasjoner som samhandler.

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.

Moment: Språk i beskrivelser (2. Gjør data synlige)

Anbefaler å endre til at virksomheten bør ta høyde for at beskrivelser blir automatisk oversatt i den grad det ikke foreligger beskrivelse utover norsk. Når det gjelder begrepsbeskrivelser bør virksomhetene ta stilling til foretrukken engelsk term.

Moment: Interne vurderinger om kostnad og nytte

Det er mye som har skjedd innad i en virksomhet før det er aktuelt å tilrettelegge beskrivelser av data. En veileder på dette området kan med fordel omtale reelle kostnadsvurderinger som utgangspunkt for prioritering, og eventuelt omtale ulike dokumentasjonsstrategier. Avhengig av virksomheten vil disse tilretteleggende

aktiviteter måtte håndteres i budsjett og i styringsdialog i den grad forpliktelsen går på bekostning av annen oppgaveløsning eller gir strategiske føringer for virksomheten. I vurdering av interne kostnader ved å tilgjengeliggjøre beskrivelser av data som vil gi andre virksomheter nytte, kan det også være nyttig at veilederen omtaler mulige interne effekter av den pålagte ressursbruken. I den nye dataforvaltningsloven er det i §§9-11 forbehold om uforholdsmessig arbeidsmengde. Vurderinger av hva som anses som uforholdsmessig arbeidsmengde vil være opp til den enkelte virksomhet eller enhet å bestemme, noe som potensielt ikke gir kravene noen kraft. Her vil en godt utformet veileder kunne bidra til bedre vurdering av nytte.

Moment: Andre regelverk som fordrer orden i eget hus

I nåværende form henviser veilederen til ny dataforvaltningslov og til tidligere offentleglov og -forskrift i tillegg til tidligere digitaliseringsrundskriv for de kravene som nå reflekteres i det nye regelverket. Er det også slik at arkivlov, forvaltningslov og personopplysningslov, alternativt andre regelverk, vil kunne henvises til i veilederen? Det vil muligens tydeliggjøre at for flere offentlige virksomheter vil grunnlaget for å imøtekomme krav til beskrivelse av data i stor grad allerede eksistere, og at krav om beskrivelse og tilgjengeliggjøring er en del av en større helhet?

Moment: Alternative virkemidler – Verdikjedeanalyse

Det ble lagt arbeid inn i brukerreisen både fra datatilbyder og datamottakers side i KUDAF-programmet, der så vi at terskelen for å bruke støttemateriell gjort tilgjengelig fra Digitaliseringsdirektoratets nettsider er høy. Her ble det utarbeidet en metode for å gjennomføre verdikjedeanalyse for å beskrive kunnskapsbehov for å svare ut et spesifikt formål, og på bakgrunn av det avdekke datatilbydere som kunne oppsøkes for effektiv og målrettet undersøkelse av grunnlag for realisering av verdikjeden. Vi vil anbefale å se på det som ble utviklet der for å støtte virksomheter som ønsker å bruke data på konsumentensiden.

Moment: Omfang og prioritering opp mot etterspørsel.

Skal virksomheter kunne gjøre reelle vurderinger tilknyttet etterspørsel kan det være krevende å basere dette på direkte dialog, nettopp fordi det er utfordrende å få en slik dialog i gang. Datalandsbyen har nå et eget forum med «gode eksempler på bruk», men det er mulig at potensialet for å se muligheter kan undersøkes ytterligere. Det vil kunne være mulig å etablere casebeskrivelser for bruk av data med utgangspunkt i kobling mellom en etablert tjenestekatalog og datasettkatalog, både for eksisterende og potensielle fremtidige tjenester. Det kan også være mulig å lage utforsker som gir virksomheter mulighet til å se hvor virksomhetsdata vil kunne bidra til bedre beslutningsgrunnlag på annonserte kunnskapsbehov eller formål. Dette kan gjøres med utgangspunkt i beskrivelse av realiserte eller ønskede tjenester.

Moment: Typer data som beskrives og tilgjengeliggjøres

Det er svært mye data som offentlige virksomheter besitter som er av allmenn interesse og som kan brukes for økt transparens, etterlevelse og realitetsorientering. Det kan være ulike typer HR-data, henvendelser til intern brukerstøtte, feilsituasjoner i systemer, henvendelser fra kunder og offentlighet, saksbehandlingstid, sourcing av konsulenter og løsninger, saker i ledergrupper, eller lignende. Det er en vesensforskjell mellom slike datasett og datasett som brukes i offentlig tjenesteproduksjon der «kun én gang» er relevant. Likevel er det viktig å ta stilling til prioritering mellom disse områdene. En svært moden datadrevet virksomhet vil kunne ha helhetlig kontroll og være i stand til å fremskaffe data på tvers av ulike områder. Det er derimot en lokal ressurs- og kompetanseutfordring å løfte frem slike beskrivelser, og en utfordring i utforming av sentral katalog når beskrevne datasett fra ulike virksomheter burde være ekvivalente. Velger vi derimot å se bort fra slike datasett i denne veilederen og de løsningene for samhandling som blir etablert, hvor skal vi da tenke oss at de blir ivaretatt?

Moment: Produkteierskap og brukerdiallog

Det er mulig å se på det slik at veilederen tar utgangspunkt i et noe utdatert perspektiv på datadeling. Det bør ikke skilles mellom det å levere data og det å levere andre tjenester. I det så ligger det et produkteierskap og en forvaltning av datagrensesnitt og etablerte støttetjenester for å informere om feil og avvik som er oppdaget i data eller avvik i leveranse av data som produkt. Det at kravet «Legg til rette for tilbakemeldinger» går ut fra tidligere veileder er uproblematisk, men det bør erstattes av en anbefaling om å etablere en organisasjon for forvaltning av datagrensesnitt som sikrer profesjonalitet, intern kontinuitet og forutsigbarhet for brukere av data.

Moment: FAIR – Opphav og historikk (R1.2)

Det kan være nyttig å se på hva som legges i opphav og historikk, og om dette er tilstrekkelig ambisjonsnivå for beskrivelse av data i et datasett. Vi forstår det slik at det er et forsøk på å dekke proveniens slik det er beskrevet i FAIR med dette kravet. I motsetning til opphav, som viser første kilde, beskriver proveniens også hvor data har vært. Historikk derimot, vil ofte være begrenset til datasettets innhold og utvikling av enkeltvariabler over tid, uten at dette nødvendigvis settes i sammenheng med ytre påvirkning som transformerer hele eller deler av datasettet. For en verdistrøm for data («lineage») ønsker vi å se hvilke behandlinger som er gjort mellom kilde og mål og eventuell annen tilrettelegging som er gjort. Det vil være et spørsmål om proveniens er aktuelt å dokumentere gitt at vi snakker om formidling av data fra autoritativ kilde, der det er den kildenære, og ikke den bearbeidede, representasjonen som er relevant. Det kan være at det er nettopp her det er aktuelt å kunne kartlegge proveniens, nettopp for å forstå i hvilken grad data er bearbeidet og tilrettelagt for spesifikke formål. Denne egenskapen er sentral om data skal være gjenbrukbare. Vi er kjent med at arkivverket har sett på mulig tilpasning med utgangspunkt i paradata-konseptet for å beskrive

anvendte behandlinger på hele datasett. Her er det altså metadata som beskriver behandlingsprosess for en fullstendig instans av et datasett som blir utarbeidet.

Moment: Bruk av eksterne data til innsikt og analyse

KUDAF-programmet hadde til hensikt å bygge opp et økosystem for innsiktsarbeid og forskningsbasert situasjonsforståelse på bakgrunn av deling av data. Det kan være at det det er behov for økt bevissthet rundt kost/nytte ved bruk av data fra tredjepart som et supplement til direkte tjenesteproduksjon i offentlige virksomheter. Videre vil eventuell modning innad i sektoren på slik bruk også øke forståelse av rollen som datatilbyder for virksomheter og enkeltpersoner som bruker data fra det offentlige.

Moment: Øvrige råd og tips opp mot FAIR

Vi opplever at bestepraksis (øvrige råd og tips) delvis kommer i konflikt med eller blir overflødig opp mot FAIR prinsippene. Blant annet vil tips om «bruk av standardiserte formater og informasjonsmodeller, fremfor å tilby skreddersøm til enkeltbrukere» bli overflødig gitt at data er utformet i henhold til FAIR.

På den andre siden vil krav til varig tilgjengeliggjøring av data i faste åpne eller begrensede datagrensesnitt skille seg videre noe fra krav til ad-hoc utlevering av data til forskere, journalister eller andre. Det må forventes at det tas en pragmatisk tilnærming til dokumentasjon og utforming av datasett ved direkte utlevering, og at den innsatsen som gjøres i standardisering på dette området i stor grad drives av interne ønsker om effektivisering. Eksempelvis kan det være enklere å svare direkte på et enkelt spørsmål om utlevering til en journalist enn å gå via en bransjestandard. Medgått tid til standardisering vil for slike oppgaver heve omfang og terskelen for utlevering. I den grad lignende spørsmål tar seg opp i volum vil det være grunnlag for å se på den helhetlige prosessen og tilstrebe standardisering for å redusere den totale oppgavemengden og risiko for feil.