

Nasjonale grunndata

STATUSRAPPORT 2025



Om dokumentet

Dato: 1. oktober 2025

Versjon: 1.0

Dokumenteier: Arbeidsgruppen for nasjonale grunndata (Digdir)

Formålet med dokumentet: Statusrapport for Nasjonale grunndata som beskriver prosjektet, behov for nasjonale grunndata med tilhørende rammeverk, og valg som er blitt tatt. Rammeverk for Nasjonale grunndata er et eget dokument.

SAMMENDRAG	3
INNLEDNING	4
BAKGRUNN	4
OPPDRAGET FRA SKATE	4
AVGRENSNING	5
ORGANISERING	6
ARBEIDSFORM OG FRAMGANGSMÅTE	7
<i>Utprøving gjennom caser og piloter</i>	<i>8</i>
UTFORDRINGSBILDET OG BEHOV	9
METODE	9
UTVIKLINGSTREKK	10
<i>Felleskomponentene inngår i et større landskap</i>	<i>10</i>
<i>Data kan forvaltes kildenært</i>	<i>10</i>
DAGENS SITUASJON - HVA ER PROBLEMET?	10
INGEN HELHETLIG TILNÆRMING TIL OPPLYSNINGENE	11
<i>Vanskelig å være konsument</i>	<i>12</i>
<i>Vanskelig å være tilbyder</i>	<i>14</i>
<i>Datakvalitet</i>	<i>15</i>
<i>Tilpasningsevne og kritikalitet</i>	<i>16</i>
<i>Juridiske aspekter</i>	<i>17</i>
BEHOVET FOR EN FELLES STYRINGSMODELL	19
HVA DE GJØR I VÅRE NABOLAND	20
DANMARK	20

<i>Opplysningene og tilgjengeliggjøringen</i>	20
<i>Forvaltningsmodell</i>	22
<i>Erfaringer fra Danmark</i>	22
SVERIGE.....	23
<i>Opplysningene og tilgjengeliggjøringen</i>	23
<i>Forvaltningsmodell</i>	25
<i>Erfaringer fra Sverige</i>	26
LÆRINGS-PUNKTER FRA SVERIGE OG DANMARK	26
GRENSEFLATER MOT ANDRE INITIATIV OG AKTIVITETER	27
DATASETT MED HØY VERDI (HVD).....	27
FELLES EUROPEISKE DATAOMRÅDER (DATA SPACES).....	27
DATAPRIORITERINGSRÅDET	30
DEN DIGITALE LOMMEBOKEN (THE EUROPEAN DIGITAL IDENTITY WALLET)	31
KOMPETENT ORGAN (COMPETENT BODY).....	31
KI-FORORDNINGEN	31
DATA.NORGE.NO.....	32
VALGT TILNÆRMING	32
VISJON FOR NASJONALE GRUNNDATA.....	32
TILTAKSOMRÅDER.....	32
<i>Tiltaksområde 1: Grunndataforvalter og domeneansvarlig</i>	33
<i>Tiltaksområde 2: Nasjonal grunndataoversikt</i>	33
<i>Tiltaksområde 3: Nasjonal grunndatakoordinator</i>	33
<i>Tiltaksområde 4: Politisk styring og oppmerksomhet</i>	33
<i>Tiltaksområde 5-7: Standardisering, juridiske virkemidler og konsumentorientering</i>	33
<i>Sammenheng mellom tiltaksområdene</i>	34
RAMMEVERK FOR NASJONALE GRUNNDATA.....	34
ANBEFALING TIL VIDERE ARBEID	35
METODE FOR Å VURDERE SAMFUNNSNYTTE.....	35
PILOTERING AV ROLLER, PROSESSER OG JURIDISKE RAMMER.....	36
OPERASJONALISERING OG FORMALISERING	36
ANBEFALING TIL DIGITALISERINGS- OG FORVALTNINGSDEPARTEMENTET	37

Sammendrag

Denne statusrapporten gir en oversikt over arbeidet med Nasjonale grunndata, et initiativ som skal sikre bedre samordning, forvaltning og bruk av de mest sentrale dataene i offentlig sektor. Utgangspunktet er at innbyggere og virksomheter bare skal måtte oppgi opplysninger én gang, og at data skal deles og gjenbrukes på tvers av sektorer på en trygg og effektiv måte.

Kartleggingen viser at dagens situasjon preges av fragmentering, varierende datakvalitet og manglende helhetlig styring. De etablerte fellesregistrene (Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Matrikkelen og Kontakt- og reservasjonsregisteret) har vært avgjørende for digitaliseringen så langt, men de dekker ikke alle behov og må suppleres med flere kilder. Resultatet er et uoversiktlig landskap med skyggeregistre, lokale kopier og ulik praksis hos ulike tilbydere av data.

Prosjektet har tatt frem et rammeverk som skal testes og videreutvikles gjennom ulike piloter. Rammeverket skal bidra til forutsigbare prosesser, bedre koordinering, enklere tilgang til data og at roller og ansvar tydeliggjøres.

Sammenligninger med Sverige og Danmark viser at ulike modeller er mulige: Danmark har hatt suksess med en sterkt sentralisert modell, mens Sverige har valgt en mer distribuert tilnærming med domeneansvar. Prosjektet anbefaler en fleksibel, distribuert modell for å sikre endringsevne og mulighet til å etablere nye grunndata etter behov.

Rapporten peker på fem hovedutfordringer som må adresseres:

- Manglende helhetlig tilnærming og styring av grunndata
- Vanskeligheter for konsumenter i å navigere i datalandskapet
- Belastning for tilbydere med økte krav til deling og forvaltning
- Varierende og utilstrekkelig datakvalitet
- Begrenset tilpasningsevne til nye behov og regelverk, inkludert EU-krav

Videre arbeid bør prioritere etableringen av et nasjonalt *rammeverk for Nasjonale grunndata*, med tydelige roller, finansieringsmekanismer og incentiver for samordnet utvikling. Det er også nødvendig å gjennomgå juridiske rammer for å sikre at roller og prosesser får tilstrekkelig forankring.

Rammeverket skal derfor prøves ut og videreutvikles gjennom piloter. Formålet er å teste om roller, ansvar og prosesser fungerer i praksis, avdekke barrierer og behov, samt skape trygghet og legitimitet for videre beslutninger og forpliktelser.

I den videre operasjonaliseringen anbefales det at DFD blir eier av initiativet og rammeverket, og sørger for nødvendig forankring og koordinering på departementsnivå, samt bidrar til å etablere rammevilkår for gjennomføring.

Ambisjonen er at Nasjonale grunndata skal bli en grunnmur for digital forvaltning i Norge – til nytte for både innbyggere, virksomheter og samfunnet som helhet.

Innledning

Bakgrunn

Økt deling av data mellom offentlige aktører har lenge vært et politisk mål. Mye av motivasjonen for økt deling av data i offentlig sektor ligger i prinsippet om kun én gang. Kun én gang innebærer at innbyggere og virksomheter skal oppgi opplysninger til det offentlige kun én gang, til kun én offentlig aktør – og deretter deles og gjenbrukes mellom aktører.

Hvis offentlig sektor skal klare det, er det viktig at opplysningene forvaltes godt og at det tas hensyn til at dataene skal brukes av neste instans, og ikke bare en selv. Dette er en forutsetning for at offentlig sektor skal bli mer datadrevet og fremstå som sammenhengende.

Det finnes også andre former for datainnsamling, der dataene ikke samles inn som en del av virksomhetens egen oppgaveløsning for så å deles videre, men hvor innsamlingen skjer på vegne av samfunnet og for bruk utenfor egen virksomhet. Dette gjelder for eksempel enkelte typer geografiske data. Også disse dataene må forvaltes godt, være lett tilgjengelige og fungere godt i samspill med andre data.

En sentral delmengde av alle data er de fire datakildene som har status som nasjonale felleskomponenter, det vil si Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Kontakt- og reservasjonsregisteret og Matrikkelen. Disse datakildene brukes mye og har gitt betydelig gevinster og effekter for enkeltstående virksomheter, og for samfunnet som helhet. Behovet for slike nasjonale grunndata er likevel større enn det disse fire omfatter, og de fire inkluderer ikke alle dataene som naturlig hører sammen på områdene de dekker (person, virksomhet og eiendom).

Transformasjonen av offentlig sektor som følger av ønsket om automatisering, sammenhengende tjenester og bruk av kunstig intelligens gir helt nye krav til at dataene er tilgjengelige, korrekte og mulig å sammenstille. Dette forutsetter mer profesjonell forvaltning av dataene, med hvor roller, ansvar og samarbeid mellom de involverte aktørene er beskrevet og erkjent.

Oppdraget fra Skate

Prosjektet Nasjonale grunndata er en oppfølging av Skate¹-sak 1/2022 Kun én gang: Hvordan kommer vi dit?², opprinnelig meldt inn av Skatteetaten. Sentralt i saken er et behov for å få en tydeligere plan og strategi for fellesdata for å få fart på deling og bruk av data generelt og «Kun én gang» spesielt. I saken ber Skate om at følgende spørsmål svares ut:

1. De nasjonale fellesregistrene er et utgangspunkt, men hvem tegner resten av "toppkartet"?
2. Hvordan sørger vi for at de gode autoritative kildene svarer ut alle de behovene de skal dekke?
3. Hvordan jobber vi med å utvikle regelverk som kan bruke "data som finnes"?

¹ Topplederorganet Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen) er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ for Digitaliseringsdirektoratet og digitaliseringsministeren.

² <https://www.digdir.no/skate/skate-mote-23-mars-2022-referat/3451>

Behovet er imidlertid ikke nytt. Felles krav og retningslinjer for autoritative data har vært en del av målbildet for informasjonsforvaltning siden det ble behandlet av Skate i 2015. I foranalysen³ den gang ble det pekt på manglende helhetlig «master data management»-tenkning for nasjonale grunndata. Det ble anbefalt en samordning av felles begrepsbruk, forvaltning, prismodell og teknisk distribusjon. Lokale kopier bør unngås og det bør tydeliggjøre hva som er den autoritative kilden. Temaet ble fulgt opp i behovsbeskrivelsen *Masterdata management tilnærming til grunndata* som ble sendt til Skate i 2017 (se vedlegg).

Konkret er utfordringene som trekkes frem for området i foranalysen og behovsbeskrivelsen:

- uklart ansvar
- manglende insentiver til å prioritere behov utenfor egen etat og manglende tilpasning til ulike brukergrupper
- duplisering av rapportering
- duplisering av informasjon og skyggeregistre
- manglende fokus på informasjonsflyt, samhandlingsmønstre og tverrgående verdikjeder
- ulike og manglende prismodeller

Temaet har også vært diskutert flere ganger i Skate, blant annet i mars og oktober 2021 i sakene 2/21 *Felles arbeid med informasjonsforvaltning – kva har vi oppnådd så langt, og kva er neste mål?*⁴ og 16/21 *Hvordan sikrer vi tilgjengeliggjøring og bruk av offentlige data for næringsutvikling - Geografisk infrastruktur og Datafabrikken*.⁵

Nasjonale grunndata har for øvrig vært fulgt opp i flere møter i Skate, blant annet med sakene 15/22 *Kun én gang: Hvordan kommer vi dit?*⁶, 22/23 *Nasjonale grunndata (kun én gang) - oppfølging av sak 15/22*⁷ og 12/24 *Nasjonale grunndata*⁸. Datadeling har også vært diskutert mer generelt i Skate, blant annet med sak 5/22 *Felles økosystem, deling av data og finansiering*⁹.

Avgrensning

Nasjonale grunndata utgjør en avgrenset delmengde av de offentlige dataene. Fokus er på data som er særlig viktige for samfunnet og som brukes av mange aktører. Arbeidet tar utgangspunkt i sentrale registre som i dag regnes som felles offentlige dataregistre, det vil si Enhetsregisteret, Folkeregisteret, Matrikkelen og Kontakt- og reservasjonsregisteret. Samtidig skal det identifiseres og vurderes nye grunndata som i dag ikke inngår i fellesregistre.

³ [20150624 sak 10-15 foranalyse informasjonsforvaltning og utveksling - vedlegg 1 sluttrapport ny version.pdf](#)

⁴ [Skate-møte 17. mars 2021 - referat | Digdir](#)

⁵ [Skate-møte 13. oktober 2021 - referat | Digdir](#)

⁶ [Skate-møte 12. oktober 2022 - referat | Digdir](#)

⁷ [Skate-møte 06.12.2023 - referat | Digdir](#)

⁸ [Skate-møte 11.12.2024 - referat | Digdir](#)

⁹ [Skates fagdagar 4. & 5. mai 2022 - referat | Digdir](#)

Arbeidet med Nasjonale grunndata følger en top-down-tilnærming.

Følgende områder ligger utenfor omfanget:

- Utvikling av tekniske løsninger for tilgjengeliggjøring av data
- Koordinering mot eksisterende initiativer, som DataNorge, felles informasjonsmodeller, eller «Orden i eget hus»

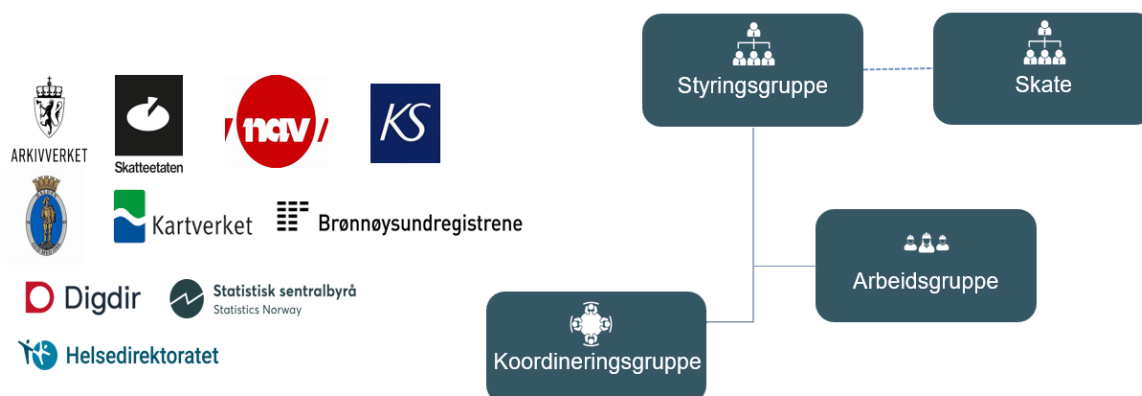
Nasjonale grunndata vil likevel ha grenseflater mot flere initiativer, inkludert de som er nevnt over. Hvordan disse grenseflatene skal håndteres, må avklares etter behov og i takt med utviklingen av arbeidet.

Organisering

For å følge opp arbeidet nedsatte Skate en arbeidsgruppe ledet av Digdir, med representanter fra utvalgte Skate-virksomheter. Av praktiske hensyn ble denne delt i en intern arbeidsgruppe i Digdir med ansvar for prosjektledelse og utarbeidelse av underlag, og en koordineringsgruppe med representanter fra øvrige virksomheter. Koordineringsgruppen har bidratt med faglige innspill, gitt retning og deltatt i utarbeidelsen av underlag ved behov. Digdirs arbeidsgruppe har også inngått i koordineringsgruppen.

Spørsmålene fra Skate er komplekse, og berører flere fag- og forvaltningsområder. Gjennomføring av tiltak forutsetter topplederforankring. Det ble derfor etablert en styringsgruppe sammensatt av representanter fra Skate. Styringsgruppen har hatt ansvar for å vurdere, definere, prioritere og plassere ansvar for foreslåtte tiltak.

Skate har blitt orientert og involvert gjennom årlige saker til behandling, og har gitt innspill underveis.



Figur 1: Prosjektorganisering

Følgende personer har deltatt i koordineringsgruppen:

Skatteetaten: Eirik Magnus Sødal, Marie Egenæs, Tor Ivar Grina
Brønnøysundregistrene: Steinar Skagemo, Marit Torseth, Tore Helland,
NAV: Håkon Jendal, Daniel Engehagen,
Kartverket: Arvid Lillethun
Halden kommune: Jon Harald Carlsen, Mai-Britt Jonassen
Helsedirektoratet: Hans Løwe Larsen
SSB: Rune Gløersen, Anne Gro Hustoft, Jenny Linnerud

Følgende har deltatt i arbeidsgruppen (alle Digdir):

Joachim Fugleberg, Tone Bringedal, Steven Christensen, Helle Stedøy, Terje Bertelsen, Oddhild Aasberg, Lena Isaksen, Linda Solstad, Wenche Fylken, Øystein Åsnes, Maren Stefansen

Følgende har deltatt i styringsgruppen:

Heidrun Larsen Reisæter og Cathrine Pihl Lyngstad, NAV
Øyvind Akerhaugen, Arkivverket
David Norheim, Brønnøysundregistrene
Frode Danielsen, Digitaliseringsdirektoratet
Johnny Welle, Statens kartverk
Torstein Hoem, Skatteetaten
Roar Vevelstad, Halden kommune
Asbjørn Finstad, KS

Arbeidsform og framgangsmåte

Koordineringsgruppen har hatt jevnlig arbeidsmøter. Den normale møtefrekvensen har vært annenhver uke, men dette har variert avhengig av prosjektets fase og behov. Arbeidsgruppen i Digdir har i hovedsak utarbeidet beslutnings- og diskusjonsunderlag til disse møtene. Ved enkelte anledninger har møtene også blitt benyttet til faglige innlegg fra eksterne aktører med tematisk relevans for prosjektet.

Styringsgruppen har hatt 3 til 4 møter per år.

Prosjektet har gjennomført en rekke møter med eksterne aktører som ledd i informasjonsinnhenting og forankring. Disse har omfattet både formelle intervjuer og møter for erfaringsdeling. Arbeidsgruppen i Digdir har organisert møtene, og medlemmer fra koordineringsgruppen har deltatt når det har vært relevant.

Det er gjennomført to workshoper med koordineringsgruppen, begge fasilitert av tjenestedesignere fra Digdir. Etter at utfordringsbildet var kartlagt, ble den første workshopen gjennomført med fokus på å utvikle løsningsforslag og identifisere aktuelle tiltaksområder. Den andre workshopen hadde som formål å spisse og videreutvikle den valgte løsningsretningen.

Prosjektet har hatt erfaringsutveksling med flere sentrale aktører, blant annet DIGG, Digdirs søsterorganisasjon i Sverige, Trafikverket i Sverige i rollen som grunndatadomeneansvarlig for transportsystemer¹⁰ og med datasamarbeidet i transportsektoren (Samferdselsdata)¹¹. I tillegg har prosjektet hatt dialog med Kunnskapssektorens datafellesskap (KUDAF)¹².

10 <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/samarbete-med-branschen/grunddata-inom-transportsystemet/>

11 <https://samferdselsdata.no/omoss>

12 <https://kunnskapsdata.no/>

Det har også vært etablert jevnlig dialog med Arkitektur- og standardiseringsrådet¹³, som har gitt prosjektet verdifulle faglige innspill.

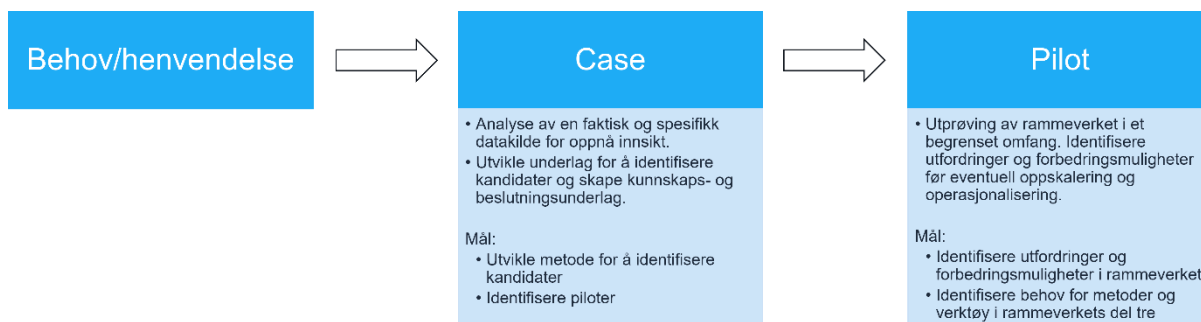
	Hovedansvarlig	Utførende	Konsulteres	Informeres
Ressurs-allokering	NG styringsgruppe		Skate	Skate AU NG koordineringsgruppe
Beslutter videreføring	NG styringsgruppe		Skate NG koordineringsgruppe	Skate AU Arkitektur- og standardiseringsrådet DFD
Faglige innspill	NG koordineringsgruppe	Arbeidsgruppe	NG styringsgruppe Arkitektur- og standardiseringsrådet	Skate Skate AU NG styringsgruppe DFD
Status-rapportering	Arbeidsgruppe	Arbeidsgruppe	NG koordineringsgruppe DFD	Skate Skate AU NG styringsgruppe Arkitektur- og standardiseringsrådet

Figur 2: Ansvarsmatrise i prosjektet

Utpøving gjennom caser og piloter

Prosjektet ønsker å ha en utpøvende tilnærming med kontinuerlig justering. Dette har ført til at caser og piloter er en sentral av utviklingsarbeidet. Prosjektet jobber etter følgende tilnærming:

13 <https://www.digdir.no/standarder/arkitektur-og-standardiseringsradet/3918>



Figur 3 Prosjektets tilnærming

I 2024 testet prosjektet rammeverket gjennom to konkrete caser: høyde- og dybdedata (Kartverket) og arbeidsforholdsdata (NAV). I tillegg ble det gjennomført flere mini-caser med andre aktører for å verifisere funnene fra hoved-casene. Formålet har vært å vurdere om rammeverket fungerer i praksis, og identifisere hvilke datasett som kan kategoriseres som nasjonale grunndata. Arbeidet omfattet også vurdering og justering av kriterier og prinsipper, samt utforsking av roller og organisering knyttet til dataforvaltning.

Sammen med tilbakemeldinger om at tidligere versjoner av rammeverket var for komplekst har erfaringene fra casetesting ført til en revidering og betydelig omskrivning. Erfaringene fra casene har konkret medført forslag til oppdaterte kriterier og prinsipper for nasjonale grunndata, samt beskrivelser av behov for videre arbeid knyttet til juridiske problemstillinger, domeneinndeling og tydelige rolle. Rapport fra casene er tilgjengelig på forespørsel.

Se eget vedlegg for oversikt over sentrale begreper i arbeidet med nasjonale grunndata

Utfordringsbildet og behov

Metode

Koordineringsgruppen gjennomførte intervjuer med dagens felleskomponenter, samt en rekke datatilbydere, datadistributører og datakonsumenter for å få bedre innsikt i utfordringene.

Intervjuene ble gjennomført i perioden mars-oktober 2022. De ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer og tok utgangspunkt i fire temaer fra rapporten *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor*¹⁴ (Felleskomponentrapporten):

1. Brukerrelevans: Har registeret innhold som er relevant for brukerne?
2. Datakvalitet: Er innholdet i registeret av tilfredsstillende kvalitet?
3. Tilgjengelighet: Er registeret tilgjengelig på en tilfredsstillende måte (opptid, teknisk løsning m.m.)?
4. Regelverk: Er regelverket oppdatert og relevant i henhold til intensjonene med registeret?

I tillegg har det blitt gjennomført samtaler med DIGG som forvalter *Ramverk för nationella grunddata*¹⁵ i Sverige og *Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur* (nå *Klimadatastyrelsen*)

¹⁴ <https://www.digdir.no/felleslosninger/nasjonale-felleskomponenter-i-offentlig-sektor-forslag-til-hvordan-nasjonale-felleskomponenter-bor/1364>

¹⁵ <https://www.digg.se/styrning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur/nationella-grunddata>

som er *grunddatamyndighed*¹⁶ i Danmark. Arbeidsgruppen har i tillegg deltatt på flere seminarer om *Base Registries Access and Interconnection Framework (BRAIF)*¹⁷ som er EUs rammeverk for sammenkoblede grunndataregistre (base registries).

Koordineringsgruppen har også gjennomgått dokumenter om grunndata (inkludert rammeverk) i henholdsvis Sverige, Danmark og EU – samt rapporter og ulike styringsmodeller fra offentlig forvaltning.

Utviklingstrekk

Arbeidet med informasjonsinnhenting og analyse avdekker særlig to fremtredende utviklingstrekk

Felleskomponentene inngår i et større landskap

Datakildene med status som nasjonale felleskomponenter, det vil si Folkeregisteret, Matrikkelen, Enhetsregisteret og Kontakt- og reservasjonsregisteret, er alle underlagt regelverk som er utformet for å tilrettelegge for flerbruk. De er skapt og forvaltes for å legge til rette for deling og skal med det ha tilstrekkelig rom til å innhente og dele informasjon med andre. Samtidig inngår disse kildene i et økosystem av tilbydere og datakilder hvor flere fungerer som satellitter, med utfyllende informasjon som er nødvendig for ulike formål.

Konsumenter av data har i et stadig økende omfang behov for data fra en rekke tilbydere og kilder, ofte i kombinasjon med data fra ulike kilder og gjerne i kombinasjon med data fra dagens felleskomponenter. Det er ikke bare felleskomponenter som tilbyr viktige data. Det vil si at vi får en mer desentralisert modell som trenger enkle finansieringsmodeller for dem som tilbyr slike viktige data til mange. Felleskomponentene er minst like viktige som før, og mer data fra flere, ulike tilbydere og kilder forsterker behovet for enkel, stabil tilgang til data med avklart kvalitet, inkludert hvordan de kan kobles sammen. Forutsigbare støtteprosesser og -funksjoner for å holde kompleksitet og administrasjon på et håndterbart nivå er nødvendig.

Data kan forvaltes kildenært

Et sentralt utviklingstrekk er at data i større grad enn tidligere kan forvaltes kildenært, og informasjonen hentes når det er behov for å bruke den. Det vil si at data ikke trenger å samles inn til en sentral forvalter for deretter å distribueres på nytt, men kan hentes direkte fra fagsystemer hvor data alltid er så oppdaterte som de kan bli. To gode eksempler er regnskapssystemer for små og mellomstore bedrifter som stort sett er skybaserte, og oppslag av saldo som gjøres direkte mot bankenes API-er fremfor mot et sentralt saldoregister.

Viktige data som brukes av offentlig sektor kan like gjerne forvaltes av en privat aktør som av en offentlig, og en privat aktør kan i et tenkt scenario få et forvaltningsansvar for noen typer data på vegne av samfunnet. Dette kan for eksempel gjelde visse geografiske data eller informasjon om formue og gjeld, eller kontoopplysninger. Det vil uansett være behov for å peke på hva som er grunndata eller autoritative datakilder og sikre standardisering av samhandling, felles retningslinjer og juridiske avklaringer på tvers.

Dagens situasjon - hva er problemet?

I Norge har vi store ambisjoner for digitalisering både i offentlig og privat sektor, og vi forventer at digitalisering skal bidra til en bedre og mer effektiv hverdag for borgere og næringsliv. Sammenhengende tjenester, kunstig intelligens og automatisert saksbehandling

¹⁶ <https://www.klimadatastyrelsen.dk/data/grunddata>

¹⁷ <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/access-base-registries/base-registries-access-and-interconnection-framework-braif>

bygger på en forutsetning om at dataene som strømmer gjennom løsningene er *tilstrekkelige, tilgjengelige og fullstendige* for formålet.

Dagens felles datakilder skal legges til rette for deling og gjenbruk av data, og vi har undersøkt i hvilken grad de lykkes med dette. Kartleggingen viser at løsningene fungerer godt, spesielt hver for seg, men de dekker ikke alle behov. Dataene kan være ufullstendige, utdaterte eller unøyaktige. Dette øker risikoen for feil beslutninger og fører til at virksomheter etablerer egne kopier og registre.

Konsumentene må i dag navigere i et uoversiktlig landskap av datakilder og tilbydere med ulik rolleforståelse, begrenset perspektiv og varierende praksis for deling. Det finnes ingen helhetlig tilnærming til forvaltningen av nasjonale grunndata. Nye datakilder utvikles ofte med utgangspunkt i tilbyderens egne behov og plikter, ikke i et samlet bilde av hva konsumentene trenger. Ansvar og prioriteringer for datakildene ligger hos den enkelte virksomheten som forvalter dem. Dermed blir utvikling og vedlikehold av datakildene et spørsmål om intern prioritering, ofte på bekostning av bredere sektorbehov. Tilbyderne har verken insentiver eller mandat til å ta ansvar for helheten, og det finnes ingen overordnet, koordinert styring eller strategi for forvaltning og videreutvikling av de mest sentrale datakildene. Dette fører til økt kompleksitet for brukerne, som må forholde seg til ulike tekniske og organisatoriske løsninger.

Forvaltningen av grunndataene har ikke holdt tritt med politikkutviklingen, der målet er sammenhengende tjenester og automatisert saksbehandling. Ny teknologi og arbeidsformer gjør dette mulig, men stiller større krav til kvalitet og tilgjengelighet på data. En digital offentlig sektor forutsetter at virksomhetene arbeider som én enhet. Slik er det ikke i dag.

I det følgende beskriver vi fem problemområder som på ulike måter er sentrale for vår problemstilling. Problemene henger sammen og påvirker hverandre gjensidig. Noen må adresseres nå, mens andre ligger utenfor rammene for dette arbeidet, men alle er relevante.

Ingen helhetlig tilnærming til opplysningene

Store deler av opplysningene i offentlig sektor forvaltes innenfor rammene av det enkelte forvaltningsorganets behov. Virksomheter har kun lov til å innhente data som er nødvendige for egne oppgaver eller pålagt i regelverket. Det betyr at en tilbyder ikke kan samle inn opplysninger på vegne av andre, selv om det er kjent at andre aktører har behov for dem. Dagens regelverk åpner for deling i form av unntak fra taushetsplikten, fremfor å regulere aktivt hvem som skal ha tilgang til hvilke opplysninger. Dette begrenser muligheten for effektiv gjenbruk og deling.

De nasjonale felleskomponenter, Folkeregisteret, Matrikkelen, Enhetsregisteret og Kontakt- og reservasjonsregisteret har imidlertid et annet utgangspunkt. Disse er underlagt regelverk som er tilpasset flerbruk og deling, og er etablert nettopp for å være felles datakilder på tvers av sektorer. Likevel opererer de i samspill med en rekke supplerende datakilder, såkalte satellitter, som ofte må konsulteres for å dekke konsumentenes behov. For eksempel krever bruk av Matrikkelen ofte tilgang til Grunnboka, og Enhetsregisteret må suppleres med informasjon fra andre registre for å gi et helhetlig bilde av en virksomhet.

Matrikkelen er ikke hovedfokuset for oss. Vi trenger eiendoms-, bygnings-, kart- og adressedata. For oss er det bygningsregisteret som burde være grunnfjellet. Men det er så dårlig i dag at vi ikke kan stole på det. (DiBK)

Opplysningene er i dag ikke tilgjengelige på en samordnet måte. Konsumentene er ikke opptatt av hvor dataene ligger, eller hvem som forvalter dem, de trenger bare enkel tilgang til et komplett sett med opplysninger. Det er ikke i seg selv et problem at opplysninger hentes

fra flere kilder, men det blir utfordrende når kildene følger ulike regelverk og ikke er tilpasset flerbruk. Selv når datakilder forvaltes av samme virksomhet, er det ikke nødvendigvis mulig å se eller dele informasjonen i sammenheng. Kildene er ofte teknisk og semantisk ulike, og det finnes ingen felles informasjonsmodell som beskriver et samlet datasett.

Det er ikke registrene som er interessante, det er opplysningene. Det er viktig å samordne så langt som mulig det som handler om for eksempel persondomenet. (KRR)

På grunn av manglende samordning og tilgjengelighet, velger mange virksomheter å kjøpe tjenester fra private aktører som sammenstiller og leverer relevante data, enten fra kilden eller fra egne kopier. Dette kan føre til mindre kontroll, økt bruk av lokale kopier og ytterligere fragmentering av datalandskapet.

Konsekvenser

- At opplysningene ikke er komplette, går ut over datakvalitet og personvern. Manglende eller feilaktige data gir økt risiko for feil beslutninger, ad-hoc innhenting og forvaltning av opplysninger og svekket tillit.
- Nye datakilder etableres for å dekke konsumentenes behov, fordi de ikke finner det de trenger i de eksisterende. Dette fører til fremvekst av skyggeregistre, kopier og «satellitter» som øker kompleksiteten i datalandskapet.
- Det er manglende kombinerbarhet på tvers av datakilder, både teknisk og semantisk. Dette gjør det krevende å sette sammen helhetlige datagrunnlag på tvers av sektorer.
- Dokumentasjon og tilrettelegging for bruk er utilstrekkelig, noe som hemmer utvikling av sammenhengende og automatiserte tjenester.
- Ulik informasjon legges til grunn i ulike sammenhenger, selv der det burde vært brukt samme kilde. Dette fører til ulik saksbehandling og potensielt uriktige vedtak.
- Kjedene fra datakilde til sluttbrukersystem er ofte lange og komplekse, med mange mellomledd. Dette gir dårligere sporbarhet, treghet i oppdateringer og svekket kvalitet i tjenestene.

Vanskelig å være konsument

Konsumentene står i dag overfor en kompleks hverdag, der de må forholde seg til et stort antall datakilder og tilbydere med ulike tekniske løsninger, delingsrutiner og forvaltningspraksiser. Dette påvirker alt fra tilgangsstyring og varslinger til feilhåndtering og teknisk integrasjon.

Når man har så mange integrasjoner som vi har, bruker man mye tid på å jage teknologien og datakilder. (Lånekassen)

Jo flere datakilder som tas i bruk, desto mer krevende blir dette landskapet å navigere i. Mange konsumenter peker i tillegg på utfordringer med gamle og lite fleksible fagsystemer som er vanskelige å koble til nye datakilder. Dette reduserer gevinstene ved felles datakilder og gjør at tilkoblingen til nye løsninger skjer sent, om i det hele tatt.

*Vi står i spagaten med gamle løsninger og må gradvis bygge opp det nye.
(Kartverket)*

For mange er situasjonen en betydelig belastning, både i påkoblingsfasen og i den løpende forvaltningen av data. Krav til kontroll på egne data og etterlevelse av personvernregelverket, kombinert med avhengighet til andre aktører, gjør at noen konsumenter velger å begrense sin bruk av eksterne datakilder til et minimum.

Vi trenger felles rutiner. Vi bruker 15 forskjellige fellesløsninger, og det er vanskelig for oss å fikse dette nå. (SPK)

Lånekassen har for eksempel måttet utvikle egne systemer for å holde oversikt over hvilke data de henter inn, og bruker betydelige ressurser på å følge med på endringer, nedetid og annen informasjon fra hver enkelt datakilde.

Navn	Status	Type	Beskrivelse	har innhentingshjemmel	Konsumeres av	Produseres av
Aa-registeret (arbeidsforhold)	Godkjent	Data Set	Det tredje av tre datasett som hentes fra ...	Innhenting fra Nav	MT_1153_NAVAareg	
Aa-registeret (arbeidsgiver)	Godkjent	Data Set	Det andre av tre datasett som hentes fra ...	Innhenting fra Nav	MT_1153_NAVAareg	
Arbeidsforhold kommunenummer		Data Attribute	Kommunenummer kunden har arbeidet i ...			
Arbeidsforhold virksomhetsnavn		Data Attribute	Virksomhetens navn			
Arbeidsforhold virksomhetsnummer		Data Attribute	Arbeidsforhold virksomhetsnummer			
Aa-registeret (arbeidsstaker)	Godkjent	Data Set	Det første av tre datasett som hentes fra ...	Innhenting fra Nav	MT_1153_NAVAareg	
Det Sentrale Folkeregister, Hendelser	Godkjent	Data Set	Henter en side med hendelser	Innhenting fra folkeregisteret	MT_1179_Folkeregisteret	
Det Sentrale folkeregister, Hent detaljer	Godkjent	Data Set			MT_1179_Folkeregisteret	
Det Sentrale Folkeregister, Person	Godkjent	Data Set	Henter siste versjonen av informasjonen ...	Innhenting fra folkeregisteret	MT_1179_Folkeregisteret	
Digital postkasse til innbyggere	Godkjent	Data Set	Forsendelse av digital post til innbyggere		MT_1145_Postkontor, MT_114...	
Felleskomponent autentisering	Godkjent	Data Set	ID-porten er et navitilslutningspunkt for offentl...	2004: EFORVALTNINGSFORSK...		
Felleskomponent signering	Godkjent	Data Set	Elektronisk signering av avtale		MT_1148_esignering	

Figur 4: Lånekassens oversikt over «hvilke data vi er avhengige av for å levere de tjenestene vi gjør, og hva som er opphavet til disse dataene».

Hvis dette oppleves som krevende for Lånekassen, en moden og kompetent aktør, er det grunn til å tro at situasjonen er enda mer utfordrende for mindre virksomheter eller de som er i en tidlig fase med å ta i bruk felles datakilder.

Konsekvenser

- Lav bruk av felles datakilder gir tapte gevinster av digitalisering. Når tilkoblingen tar tid eller ikke skjer i det hele tatt, uteblir effektene av automatisering, gjenbruk og bedre beslutningsgrunnlag.
- Avhengigheten til datakilder utgjør en risiko og kostnad, både for konsumenter og tilbydere. For konsumentene innebærer det usikkerhet knyttet til stabilitet, tilgjengelighet og vedlikehold. For tilbyderne gir det økt press og ansvar uten nødvendigvis å ha tilstrekkelige ressurser eller mandat.

- Det svekker mulighetene for å realisere sammenhengende tjenester og digitale økosystemer. Når grensesnittene mellom aktørene er krevende å etablere og vedlikeholde, hemmes samspill og datadeling. Resultatet er at helhetlige og brukervennlige tjenester blir vanskelig å utvikle og skalere.
- I ytterste konsekvens blir det enklere å hente opplysningene direkte fra den registrerte selv, noe som undergraver prinsippet om én gang-innhenting og påfører både innbyggere og forvaltningen unødvendig belastning.

Vanskelig å være tilbyder

Tilbyderne forteller på sin side at det er krevende å ha en løpende forpliktelse om deling av data med andre. Forventningene kan gjelde både innholdsmessige forhold som datakvalitet, struktur og innhold, og tekniske leveranser som oppetid og responstid. Det skapes en direkte kobling mellom egne interne prosesser opp mot eksterne verdikjeder og økosystem, hvor andre virksomheter er avhengige av tilgang til dine data til enhver tid. Dette kan medføre krav til at tilbyderne må gjøre endringer på sin side kun for å understøtte viktige oppgaver på områder de egentlig ikke har ansvar for. Særlig umodne konsumenter krever oppfølging for at data skal forstås og brukes riktig, og for å sikre at endringer implementeres uten feil.

Det er en selvfølge at tilbyderne har god oversikt og dokumentasjon over egne data («orden i eget hus»). I tillegg forventes det at de også har oversikt over hvilke data andre aktører er avhengige av. Med moderniserte tjenester oppstår det en undervurdert kompleksitet knyttet til å ivareta behovene hos konsumentene av tjenestene. Det blir nødvendig å bygge kompetanse og kapasitet på å følge opp delingen av data etter hvert som den blir driftskritisk for andre virksomheter. Feil som ikke har stor betydning for egen virksomhet, kan få store og umiddelbare konsekvenser for andre virksomheter og deres brukere. Endringshåndtering blir mer krevende, og tilbydere har problemer med å sanere gamle løsninger som konsumentene har gjort seg avhengige av.

Drahjelp fra hvor som helst for å klare dette ville vært bra. Det er en formidabel oppgave som ligger foran oss. (Helse Sør-Øst om overgang til ny kopi av ny versjon av Folkeregisteret)

Etablering av sammenhengende tjenester og en reell økosystemtankegang vil bli vanskelig å gjennomføre dersom kostnaden ved å koble seg opp mot datastrømmen blir for stor, og grensesnittene mot andre virksomheter blir for krevende å forvalte. Særlig viktig er dette fordi digitalisering og deling ofte oppfattes som effektiviseringstiltak, og den økte avhengigheten og kompleksiteten for konsumenter og tilbydere kan komme hånd i hånd med mindre finansiering.

Konsekvenser

- Datadeling konkurrerer med interne behov, og det finnes ofte ikke rammer eller kapasitet til å videreutvikle delingsløsninger fordi ressursene i noen tilfeller prioriteres til interne oppgaver og utviklingsprosjekter.
- Det er krevende å ha oversikt over hvilke konsumenter som er avhengige av hvilke data, og i hvilken grad disse avhengighetene er kritiske. Dette gjør det vanskelig å planlegge endringer uten å risikere utilsiktede konsekvenser.
- Data innhentet for et formål kan ikke automatisk deles for andre formål – tilbyder må forstå konsumentenes behov.
- Det oppstår en direkte kobling mellom interne prosesser og eksterne verdikjeder, der andre virksomheter er avhengige av at tilbyderens systemer fungerer stabilt og forutsigbart. Dette binder virksomheten tettere til andres tjenester og drift.

- Tilbyderne mangler ofte tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å følge opp datadeling, både når det gjelder støtte til konsumentene og videreutvikling av egne løsninger for å møte nye behov.
- Endringshåndtering og videreutvikling blir tidkrevende og risikabelt, særlig når mange konsumenter er avhengige av eksisterende løsninger og det ikke finnes enhetlige mekanismer for varsling og koordinering.

Datakvalitet

Betydningen av datakvalitet er vanskelig å overdrive. Det er derfor også et område med mye debatt og ulike perspektiver. Hva som legges i de ulike begreper og hvordan de eventuelt slås sammen og utvides kan variere. I denne rapporten forsøker vi å ha en pragmatisk og forklarende tilnærming. De fleste beskrivelser av datakvalitet omhandler normalt dimensjonene¹⁸

- nøyaktighet
- fullstendighet
- aktualitet
- konsistens

I tillegg er det vanlig å bygge ut med dimensjoner som omhandler omgivelsene dataene inngår i, for eksempel konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet, brukbarhet, samsvar, relevans, proveniens, forståelighet, osv. Fordi datakvalitet får størst konsekvenser for brukerne av data, er det ofte hensiktsmessig med en praktisk beskrivelse av datakvalitet som omhandler opplevd kvalitet fra et brukerperspektiv, i hvilken grad data møter konsumentenes forventninger, basert på deres tiltenkte bruk av dataene¹⁹

I sammenheng med Nasjonale grunndata vil dårlig datakvalitet gjerne komme i form av at opplysninger ikke er oppdaterte eller fullstendige. Det er ikke tilstrekkelig at dataene i felleskildene er av god kvalitet hvis ikke all nødvendig informasjon er der, eller den kombineres med opplysninger med dårligere datakvalitet. Dette kan oppstå der man har etablert kopier og skyggeregistre, eller hvis man skal kombinere opplysninger fra ulike kilder som ikke er laget for å være kombinerbare.

Manglende funksjonalitet for å korrigere opplysninger i kilden fremstår som en tapt mulighet. Mange av konsumentene vi snakker med forteller at det er frustrerende at de ikke har mulighet til å gi tilbakemeldinger eller korrigere opplysninger som de oppdager at er feil. Et viktig argument for å dele data er å øke kvaliteten på dataene fordi at feil blir oppdaget, men dersom det ikke er mulig å korrigere disse feilene når man oppdager dem er man like langt. Samtidig er det selvsagt viktig at ikke hvem som helst kan endre data i felles offentlige datakilder.

Matrikkelen i all sin gru vil bli tilgjengelig for søkere - uten å ha noen oppdateringsfunksjon (DIBK - om utvikling av en tjeneste for preutfylling av matrikkeldata i byggesøknader)

Dårlig datakvalitet eller manipulerede data får større konsekvenser når vi bygger inn avhengigheter til data i sammenhengende og automatiserte løsninger. Til syvende og sist

¹⁸ https://data.norge.no/guide/veileder-quantifiserbar-kvalitet#_oversikt_over_predefinerte_kvalitetsdimensjoner_kvalitetsdeldimensjoner_og_kvalitetsm%C3%A5l

¹⁹ Laura Sebastian-Coleman - Measuring Data Quality for Ongoing Improvement

kan det true sentrale verdier i offentlige forvaltning, særlig knyttet til rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet, som igjen vil ha konsekvens for tilliten til forvaltningen.

Den enkelte innbygger skal være beskyttet mot vilkårlighet fra myndighetenes side. Like tilfeller skal behandles likt, og sakene skal behandles så grundig som mulig. Forvaltningen skal legge til rette for effektiv ressursbruk, og utøve sitt arbeid så effektivt som mulig. Innenfor rammene av statsrådets overordnede ansvar og ledelse, skal embetsverket sørge for god styring og ledelse. Effektivitet handler både om kostnadseffektivitet (å gjøre tingene riktig), formåls effektivitet (å gjøre de riktige tingene) og prioriteringseffektivitet (å prioritere mellom ulike mål, formål eller politikkområder, som kan være i konflikt med hverandre) slik at man samlet sett oppnår høyest mulig grad av måloppnåelse²⁰.

Hvis forvaltningen skal bygge så mye ny funksjonalitet, logikk og sammenheng på data er vi også forpliktet til å sikre at datakvaliteten er god nok til å bidra til at vi lever opp til disse målene, istedenfor å undergrave dem.

Konsekvenser

- Feil i felles datakilder får større konsekvenser når opplysningene gjenbrukes bredt på tvers av systemer og tjenester.
- Uklart hvilke data som er autoritative, kombinert med lav tillit til andres data, gir usikkerhet og begrenset gjenbruk.
- Datagrunnlaget er ofte ikke egnet for nye formål, fordi det er utviklet med primærbruk i fokus. Det gir risiko ved gjenbruk.
- Beslutninger og saksbehandling skjer på sviktende grunnlag, noe som kan føre til feil og manglende rettssikkerhet.
- Automatisering og tjenesteutvikling forsinkes, fordi datakvaliteten ikke møter nødvendige krav ved maskinell behandling.
- Virksomhetene må kompensere med manuelle prosesser eller lokale løsninger, som gir økte kostnader og ineffektiv ressursbruk.

Tilpasningsevne og kritikalitet

Vi bygger inn avhengighet til datakildene når vi etablerer sammenhengende tjenester, og sprer avhengigheten videre gjennom å etablere økt samhandling og deling i brukernes økosystem. Samtidig ser vi at det kommer nye krav og forventninger fra EU, som vil kreve bedre forvaltning, kontroll og koordinert tilnærming til hvordan vi skal dele og ta i bruk data.

Dagens tilnærming skalerer ikke forretningsmessig, ettersom ikke alle løsningene har blitt etablert med en forståelse for hvor viktige og tverrgående dataene vil være. Nye krav fra EU forventes å innebære krav til oppstramming og etablering av nye roller og strukturer, på samme måte som når personvernforordningen ble innført.

Deling av data er ønskelig og prioritert av mange fordi de har en forventning om at delingen vil legge til rette for effektivisering, økt produktivitet og understøtte mange viktige grep knyttet til digitalisering. Samtidig kuttes budsjettene i offentlig sektor. Dette blir et problem så lenge det å dele og bruke data er så kostnadskrevenende som i dag, og det er derfor nødvendig at vi sikrer at det etableres gode forvaltningsmodeller. Vi må sikre at det å være en del av økosystemet faktisk bidrar til effektive og gode løsninger, og at oppfølgingen av grensesnittene ikke tar for mye tid og ressurser vekk fra kjerneoppgavene i virksomheten.

Tilliten avhenger av at samfunnet har en opplevelse av at data deles på en ansvarlig, trygg og hensiktsmessig måte. Digitaliseringen av samfunnet skaper nye løsninger, men også

²⁰ <https://www.regjeringen.no/id2626841/?ch=2>

avhengigheter og sårbarheter som går på tvers av sektorer, ansvarsområder og landegrenser.

Konsekvenser

- Når datadeling og samhandling blir stadig mer integrert i tjenesteutviklingen, øker behovet for at forvaltningen raskt kan tilpasse seg nye krav og behov. Uten bedre koordinering risikerer vi at endringsevnen blir fragmentert og treg, noe som gjør det vanskelig å møte både nasjonale ambisjoner og krav fra EU.
- Dersom deling av data ikke oppleves som trygg, ansvarlig og målrettet, risikerer vi å undergrave tilliten som er avgjørende for både innbyggere og virksomheter.
- Selv om datadeling er høyt prioritert, er det i dag for ressurskrevende. Uten bedre forvaltningsmodeller blir det vanskelig å forene effektivisering og økt kvalitet i saksbehandling med reduserte budsjetter.

Juridiske aspekter

Juridiske barrierer trekkes ofte frem som en av de mest sentrale utfordringene knyttet til deling og tilgjengeliggjøring av data. De aktuelle datatypene og formålene for deling varierer betydelig, og omfattes av ulike regelverk – inkludert offentleglova, personvernforordningen (GDPR), regler om taushetsplikt, og særskilt regulering av tilgang til enkeltopplysninger og registre.

Utfordringsbildet generelt når det gjelder datadeling oppfattes komplekst og sammensatt. I tillegg til juridiske aspekter, finnes det utfordringer på andre nivåer, slik semantiske, tekniske, organisatoriske og økonomiske forhold.

Det er krevende å utforme målrettede løsninger og tiltak uten å ha identifisert og forstått utfordringene tilstrekkelig detaljert. Det er heller ikke et mål i seg selv å dele data – data må deles for et formål, og med et tydelig mål om å hente ut verdifulle gevinster for samfunnet. Prosjektet mener derfor det er behov for en nærmere analyse av hvorvidt det eksisterer juridiske utfordringer som må håndteres for å kunne realisere Nasjonale grunndata, og hva disse i så fall mer konkret er.

I dette kapittelet identifiserer vi noen av de juridiske utfordringene vi ser ved deling av data. Formålet er ikke å gi en uttømmende juridisk analyse, men å peke på veien videre.

Rammeverket og formalisering av roller

Prosjektet mener det er behov for en juridisk gjennomgang av rammeverket og rollene som foreslås der, herunder behov for nødvendig formell forankring. En sentral problemstilling i realiseringen av Nasjonale grunndata er hvordan man får aktører til å påta seg rollen som forvalter. Dette kan enten være i form av incentiver som finansiering, tilgang til verktøy eller andre støtteordninger, eller plikter - for eksempel lovpålagte krav om forvaltning og tilgjengeliggjøring av data.

Det er også behov for å sikre at aktørene i rammeverket har nødvendige ressurser, mandat og legitimitet til å utføre oppgavene på vegne av fellesskapet. Det gjelder særlig grunndataforvalteren, som bør ha et definert ansvar for spesifikke datasett og myndighet til å stille krav til dataprodusenter – for eksempel å pålegge rapportering og kvalitetssikring.

Det kan være behov for hjemmel i lov for enkelte roller, mens andre kan etableres gjennom forskrift, avtaler eller styringslinjer. Flere praktiske eksempler og caser kan bidra til å

klargjøre hva som kreves. Difi sin konseptvalgutredning om deling av data²¹ kan også kaste lys over disse spørsmålene.

Videre er det behov for å utforske tilgrensede og lignende roller, blant annet for å unngå overlappende strukturer og for å hente lærdom og erfaring.

Prioritering av endringsbehov – samtaler med registerførerne våren 2025

Prosjektet har i løpet av våren 2025 hatt samtaler med registerførere hos enhetsregisteret (ER), kontakt- og reservasjonsregisteret (KRR), folkeregisteret (FREG) og arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA-registeret). Samtalene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer og med et juridisk blikk på registerførernes prioritering av endringsbehov hos konsumentene. Prosjektet undersøkte også hvordan disse prosessene støtter oppunder formålsbestemmelsene for de enkelte registrene.

Oppsummert synes det som om registerførerne har gode prioriteringsprosesser som ivaretar både eksterne og interne behov. En hypotese er at formålsbestemmelsene i lovgivningen de er omfattet av bidrar til dette, da disse bestemmelsene blant annet angir at registrene skal ivareta konsumenters behov for tilgang til opplysninger.

Det er viktig å merke seg at funnene baserer seg på perspektivet til datatilbyderne. Prosjektet mener det er behov for en tilsvarende kartlegging hos konsumenter.

Datakvalitet og autoritative data

Prosjektet mener det kan være grunn til å se nærmere på datakvalitet også fra et juridisk perspektiv. Problemstillinger som kan vurderes er eventuelle læringspunkter fra Matrikkelen og Grunnboken mht. faktisk og rettslig troverdighet, problemstillinger knyttet til dokumentasjonsplikt ved registrering, registerførerens kontroll av opplysninger, sammenstillingstematikk mv.

Det bør også ses på juridiske problemstillinger knyttet til kriteriet fra rammeverket om at data skal være autoritative. Det kan f.eks. vurderes om man i større grad bør formalisere plikten til bruk i regelverk e.l.

Veien videre

For å kunne målrette tiltakene i det videre arbeidet, vurderer prosjektet det som nødvendig å identifisere og konkretisere de juridiske utfordringene som må håndteres for å kunne realisere Nasjonale grunndata. I dette arbeidet er det viktig å inkludere konsumentperspektivet.

Det videre arbeidet kan blant annet bestå i å gå gjennom tidligere utredninger om tematikken, som for eksempel Skatteforsk sin rapport om "Hvordan offentlig sektor kan utnytte egne data bedre"²² og Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen²³. Prosjektet mener også at arbeid gjennom konkrete caser eller piloter vil være nyttig. En foreløpig hypotese er at et juridisk blikk på konsumenters tilgang til opplysninger i AA-registeret kan være en nyttig case.

²¹ [Deling av data - konseptvalgutredning | Digdir](#)

²² [Final2 - Skatteforsk Note - Bruk av egne data.pdf](#)

²³ [Riksrevisjonens Dokument 3:8 \(2023–2024\)](#)

Det finnes for øvrig flere generelle problemstillinger knyttet til deling av data. Dette gjelder for eksempel fragmentert regelverk, vanskelige avveininger mellom personvern og andre hensyn, ulik tolkning av regelverk hos tilbyder og konsument, jussens og endelige beslutningers rolle i smidige prosesser, kompetanseutfordringer mv. I det videre arbeidet må det avklares i hvilken grad disse problemstillingene også gjelder for Nasjonale grunndata. Samtidig er det avgjørende at arbeidet med Nasjonale grunndata i større grad setter behovene for datadeling i sentrum, og går foran som et godt eksempel på hvordan potensiell risiko ved datadeling kan vurderes på en balansert og konstruktiv måte. En foreløpig antakelse om aktuelle tiltak og gevinster fra den juridiske analysen er å se Nasjonale grunndata i sammenheng med Veilederen om digitaliseringsvennlig regelverk²⁴, for eksempel på behov for mer konkret veiledning om dataflyt og gap-analyser.

Behovet for en felles styringsmodell

Utfordringsbildet er sammensatt, med sterke gjensidige avhengigheter som gjør det vanskelig å finne entydige løsninger. De må derfor vurderes i sammenheng. I tillegg er det svært mange interessenter med ulike perspektiver som gjør at fokus på én utfordring, kan lede til nye utfordringer for en eller flere aktører. Det er imidlertid elementer i alle utfordringene som peker mot behov for å etablere en felles og helhetlig modell for forvaltning, styring, prioritering og koordinering av viktige data i offentlig sektor. Fraværet av en slik modell fører til manglende rolleavklaringer, ukoordinerte initiativer og utfordringer med å sikre videreutvikling og effektiv bruk av sentrale data. Det er også den direkte årsaken til at det ikke finnes en helhetlig tilnærming til opplysningene i offentlig sektor.

I dag finnes det ikke en samlet oversikt eller avklaring av roller og ansvar ved deling av data for aktørene i felles økosystem.²⁵ Viktige funksjoner er ikke tydelig identifisert eller beskrevet. Dette skaper uklarheter og svekker samhandlingen mellom tilbyderne og konsumentene av data.

Forvaltere av store datakilder opplever at det er vanskelig å prioritere endringer og forbedringer som konsumentene etterspør, ettersom gevinstene i stor grad ligger utenfor egen virksomhet, mens kostnader og prioriteringsansvar ligger internt. Uten tilstrekkelige insentiver og tydelige krav fra overordnet nivå, blir status quo opprettholdt, og innovasjon uteblir. Konsumenter har også behov som går utenfor det som datakilden er ment å dekke, eller datakilden ikke kan dekke.

Litt forenklet kan vi si at tilbydere av data kan ha interesse av å holde sine datasett smale og spisset for å sikre god kvalitet, i tråd med eget oppdrag. Konsumentene har derimot ofte et bredere databehov som går utover det tilbyder leverer.

Det er et utbredt ønske blant både tilbydere, produsenter og konsumenter om bedre koordinering, både innenfor enkeltdatakilder og på tvers av de viktigste datagrunnlagene i forvaltningen.

I dag oppstår strategiske og helhetlige initiativ gjerne nedenfra i organisasjonene, men disse mangler overordnet forankring og retning. Så langt har dette i mange tilfeller vært tilstrekkelig, men utviklingen av digitale tjenester og økte ambisjoner for sammenhengende forvaltning gjør dagens praksis sårbar.

For å møte fremtidige behov er det nødvendig å etablere en nasjonal strategi og styringsstruktur for dataforvaltningen. Denne må inkludere tydelige roller og ansvar,

²⁴ [Veileder for digitaliseringsvennlig regelverk | Digdir](#)

²⁵ [Felles økosystem | Digdir](#)

prioriteringsmekanismer og finansieringsmodeller som understøtter videreutvikling og samordnet bruk av data. Erfaringer fra land som Sverige og Danmark viser at slike kapabiliteter kan utvikles og gir tydelige gevinster når de støttes av helhetlig styring.

Hva de gjør i våre naboland

Danmark

Danskene har jobbet fokusert med etablering og forvaltning av grunndata i mange år gjennom Grunddataprogrammet. De beskrev i forbindelse med *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategien* fra 2011 en trinnvis plan for å oppnå sitt mål bilde om en felles styring og distribusjon av grunndata. Opplysningene skulle være gratis, eksisterende registre skulle bygges ut og tilgrensende registre skulle fases ut. De ønsket kombinerbarhet mellom dataene, en «datafordeler» for dokumentasjon og tilgjengeliggjøring og en egen tverroffentlig forvaltning.

De forteller at en suksessfaktor var tidlig og grundig arbeid i samarbeid med kommuner og statlige etater for å etablere et solid businesscase. I tillegg var arbeidet forankret i Folketinget, og fikk egen finansiering. De forteller at forankringen i det politiske toppsjiktet var viktig:

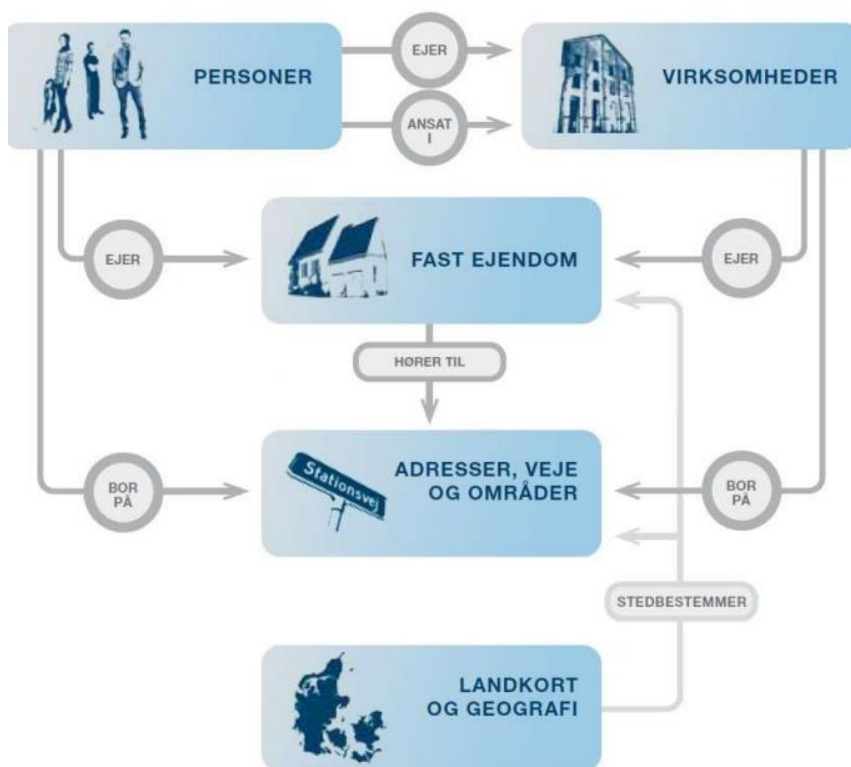
Det var behov for et sterkt mandat. Å få myndighetene til å jobbe i samme retning var ikke lett. Det store forarbeidet med businesscasen og det solide grunnlaget å lage en beslutning på gjorde at man på høyeste nivå kunne møtes på tvers av departementssjefer. Top level commitment har vært helt nødvendig. (Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering)

Grunddataprogrammet ble endelig implementert i 2020, og det har blitt den hittil største offentlige digitale samhandlingsreformen i Danmark. Det forvaltes i et samarbeid mellom kommune, stat og regioner.

Opplysningene og tilgjengeliggjøringen

Danskene har avgrenset grunndata til å være utvalgte data om personer, virksomheter, eiendommer, adresser og geografi. Grunddatamodellen²⁶ inneholder opplysninger som hentes fra 20 ulike registre. Datakildene/registrene vedlikeholdes og forvaltes av den enkelte myndighet, men deles gjennom det de kaller datafordeleren.

²⁶ [Objektkatalog Grunddatamodel senest godkendt](#)



Figur 5: Danmarks visualisering av grunddata

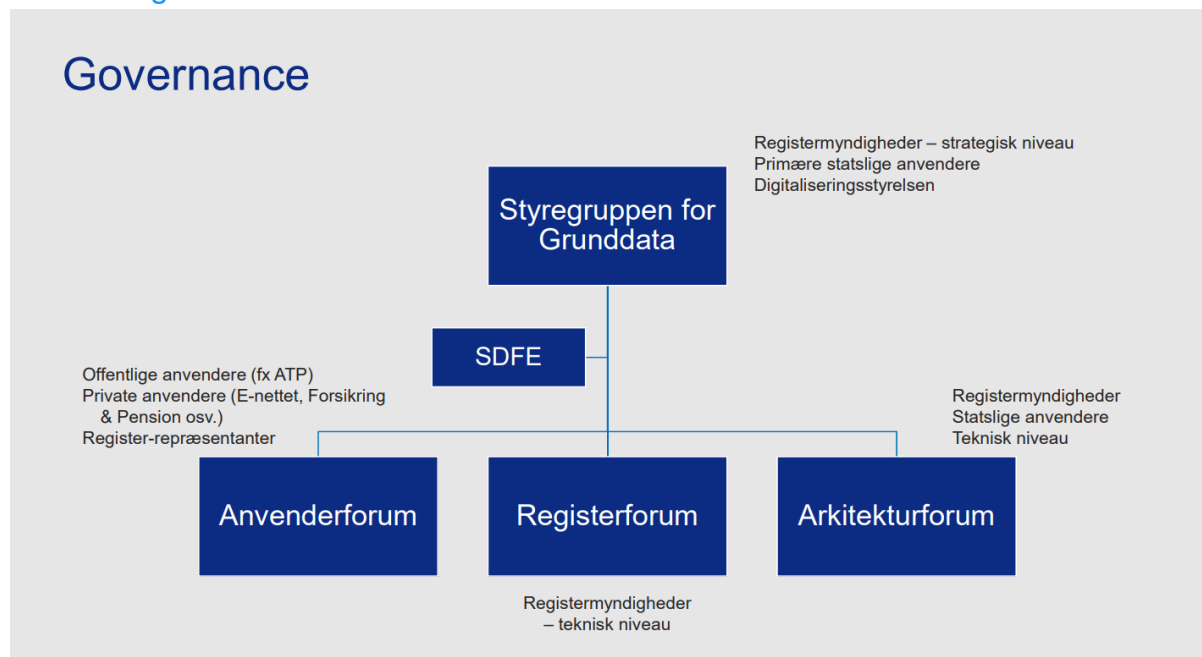
De er opptatt av at dataene skal være kombinerbare, og sier at man også tidligere hadde en felles grunndatamodell og sammenhengende grunndata, men nå kan man kombinere opplysningene på kryss og tvers av kilder og områder.

Før måtte brukerne selv se sammenhengen, nå er sammenhengen der selv. (Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering)

Datafordeleren ble etablert for å sikre at data skal kunne deles raskt, enkelt og pålitelig. Fra midten av 2019 var alle grunndataregistrene tilgjengelige gjennom datafordeleren²⁷. Dataene kan hentes gjennom webtjenester og som større nedlastninger. Datafordeleren har rundt 1,2 milliarder treff per måned, samlet 14 milliarder i året. Danske myndigheter forventer at dette vil øke.

Danskenes vurdering er at det er en besparelse for offentlig sektor at data distribueres i én felles kanal. Datafordeleren erstattet mange ulike løsninger for å distribuere data fra registrene.

²⁷ [Datafordeler.dk](https://datafordeler.dk) | [Datafordeler](#)



Figur 6: Den danske forvaltningsmodellen

Øverste besluttede organ er *Styregruppen for grunddata*²⁸, som understøttes av et registerråd, anvender/brukerråd og arkitekturråd. Styringsgruppen skal sikre effektiv og koordinert drift, videreutvikling og bruk av grunddata og datafordeleren. De treffer beslutninger på prinsipielle og vesentlige saker, og har den overordnede strategiske dialogen med brukerne av grunddata. Arkitekturrådet har ansvaret for IT-arkitekturen og grunddatamodellen. Brukerrådet koordinerer mellom de viktigste brukerne av grunddata, registrene og datafordeleren, gir input til langsiktig planlegging og melder endringsønsker med mer. Registerrådet koordinerer mellom registrene og datafordeleren på forretningsmessig, teknisk og operasjonelt nivå, inkludert et supportsamarbeid på tvers.

Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering (SDFE) har utarbeidet en strategisk rammeplan i samarbeid med de andre deltakerne i samarbeidet. Det fellesoffentlige samarbeidet om grunddata er organisert som et forpliktende samarbeid mellom partene med felles eierskap til grunddata, og fokus på konsumentenes behov.

Det er også identifisert andre områder hvor det er behov for en helhetlig tenking rundt data, som for eksempel helsedata, kommunale data, klimadata med mer. Arbeidet som er gjort for grunddataene er ikke førende for disse andre domenene, men de tilbyr data og modeller som det er mulig å bygge videre på for de ulike fagområdene.

Erfaringer fra Danmark

I vårt intervju med SDFE, som har ansvaret for å forvalte og videreutvikle arbeidet med grunddata og datafordeleren, forteller de at konsumentene opplever den nye løsningen som en stor forenkling. Konsumentene er fornøyd fordi de behøver ikke lenger å vedlikeholde og følge med på en rekke ulike grensesnitt, men kan følge med ett felles sted. De trekker frem at finansnæringen har hatt store gevinster som følge av den nye løsningen. Finansnæringen har deltatt i samarbeidet fra begynnelsen, og de er en viktig interessent.

²⁸ [Grunddata | Datafordeler](#)

Noen av de store er veldig glade for å få den innflytelsen de får på disse områdene her, for det får de ikke på andre områder. For eksempel på skatteområdet er det vanskelig å få samme prioriteringer. Det er noe mange uttrykker tilfredshet med fordi de blir hørt. De får skubbet til noen ting og tatt etterspørselen fra anvendere og skape endringer hos registrene. Det når man kanskje ikke gjennom med på andre områder.
(Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering)

I årene fremover er de mest opptatt av å opprettholde kvaliteten på grunndataene. De vil fokusere på å vedlikeholde dagens datamodell, datakvalitet og forvaltningsprosesser, og de ser en risiko er at kvaliteten svekkes over tid.

De råder oss til å:

- ikke bruke så mye tid på semantisk-filosofiske diskusjoner for å definere hva grunndata egentlig er
- inkludere private konsumenter
- bygge et godt business-case
- etablere solid top-down forankring

Sverige

Svenskene har også jobbet lenge med grunndata, med en første utredning av området allerede i 1997. Målet har vært å gjøre det enkelt å finne dataene man behøver, samtidig som løsningen er sikker og helhetlig. De har en forvaltning som består av selvstendige myndighetsorganer, og det var behov for en samordnet regulering av området.

Oppdraget om å etablere et *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen*²⁹ kom til nyetablerte DIGG i 2018. Svenskene forteller at de var veldig inspirert av arbeidet som ble gjort i Danmarks *Grunddataprogram*, men ikke ønsket en like sentralisert tilnærming. Sverige ønsker en mer distribuert modell, hvor dataene ligger hos og deles fra den enkelte ansvarlige myndighet og beskrives på Sveriges dataportal.

Opplysningene og tilgjengeliggjøringen

I Sverige har de, i motsetning til i Danmark, forsøkt å definere hvilke data som er grunndata og hvilke egenskaper de skal ha. De definerer grunndata som: *Informasjon i digitalt format, uavhengig av medium, innen offentlig forvaltning, som flere aktører har behov for, som er viktige i samfunnet, og som gjennom avtale er vurdert å følge Rammeverk for nasjonale grunndata*.³⁰

De avtalte egenskapene er at nasjonale grunndata:

- er produsert av offentlige aktører
- brukes av flere konsumenter
- er viktige i samfunnet

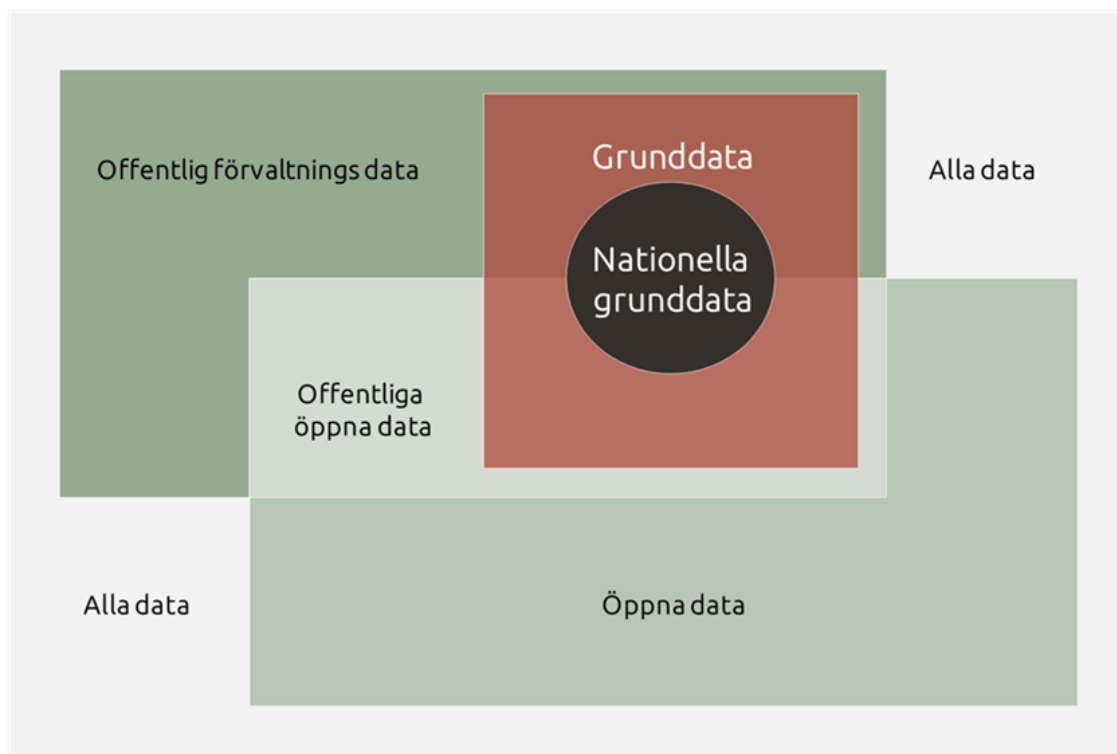
²⁹ [Nationella grunddata | Digg](#)

³⁰ [Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen](#) s. 2 (vår oversettelse)

- følger omforente regler

De avtalte prinsippene og retningslinjene er at nasjonale grunndata skal:

- gi samfunnsnytte
- kunne brukes effektivt og enkelt
- støtte «kun en gang»
- overholde etablerte krav
- være kombinerbare
- ha tilgjengelige beskrivelser
- behandles på en sikker måte



Figur 7: Sveriges visualisering av grunndata

De ser for seg at sirkelen med nasjonale grunndata skal bli større og dermed omfatte flere data etter hvert.

Svenskene har i tillegg etablert det de kaller *grunndatadomener*, som inneholder nasjonale grunndata som tilhører et spesifikt område og følger rammeverket for nasjonale grunndata. Foreløpig har de etablert domenene virksomhet, person og eiendom/geografisk informasjon. Nye domener er helse og transport.

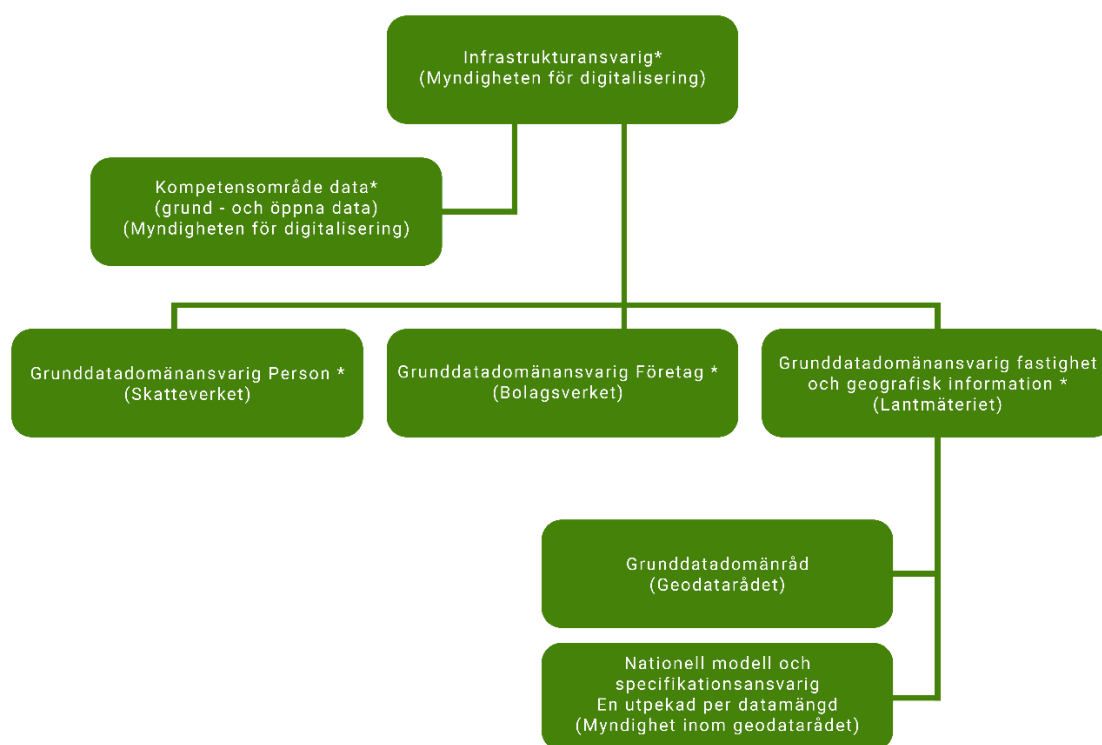
De ser stor forskjell på omfang og kompleksitet hos de ulike domenene. Persondomenet er lite og avgrenset, mens geodata og eiendomsdata er stort og komplekst, med mange produsenter og ulike roller. Det er tenkt at man skal ha en spesifikasjonsansvarlig som skal si hvordan datamodellene skal se ut. På sikt tenker de at det kan bli aktuelt å spesifisere standarder og spesifikasjoner på tvers, men i begynnelsen er dette tenkt håndtert på domenenivå.

Forvaltningsmodell

Svenske myndigheter ser på grunndata som en felles ressurs som behøver helhetlig perspektiv i forvaltning. Rammeverket de har utviklet sier hvordan grunndata skal håndteres, bevares, sikres, tilgjengeliggjøres og forvaltes. Dette skal skje nasjonalt og innad i domenene. Samordning vurderes som en forutsetning for at man kan imøtekomme regjeringens målbilde med en sikker og effektiv håndtering av, og tilgang til, grunndata.

Ulike aktører er ansvarlige for de ulike domenene. Skatteverket er ansvarlig for domenet *person*, Lantmäteriet er ansvarlig for domenet *fastighets- og geografisk informasjon*, og Bolagsverket er ansvarlig for domenet *foretag*, Trafikverket er ansvarlig for domenet *transportsystemer*.

På domenenivå skal man samordne håndteringen av grunndata på det angitte domenet. Det innebærer å samarbeide med de ulike myndighetene som er produsenter av grunndata som inngår i grunndatadomenet, samt med DIGG som koordinerer nasjonalt.



Figur 8: Lantmäteriets illustrasjon av egen forvaltningsstruktur

Målet er å gi sikker og effektiv tilgang til data, imøtekomme regjeringens digitaliseringstiltak ved felles håndtering av grunndata, og gi organisatoriske forutsetninger for å kunne fortsette arbeidet med rammeverket og grunndatadomener.

De 12 myndighetene som deltar i samarbeidet, har fått en felles pott med finansiering som DIGG kan fordele. De sitter også i ulike samordningsforum, hvor de prioriterer sammen og budsjetterer sammen. Potten var på 79 millioner kroner i 2022.

DIGG utarbeidet et utkast til forordning om samordnet håndtering av grunndata i 2021, men et lovforslag er foreløpig ikke fremmet. Utkastet tydeliggjør de berørte myndighetenes roller og ansvar, og peker på behovet for et rettslig grunnlag for den nasjonale samordningsfunksjonen.³¹

Om en rettslig reglering om samordning av grunndata inte kommer till stånd skulle det innebära att myndigheterna skulle befinna sig på samma nivå avseende grunndata och informationsförsörjning idag, det vill säga med en fragmenterad och splittrad hantering av grunndata. Detta har beskrivits som ett problem av tidigare utredningar om grunndata samt av Digitaliseringsrättsutredningen och av Öppna Data-utredningen. En fortsatt avsaknad av reglering om samordnad hantering av grunndata skulle omöjliggöra eller kraftigt försvåra en framtida statlig utredning om reglering av den offentliga förvaltningens åtagande avseende informationsförsörjning. (DIGG)

Det foreslåtte utkastet til forordning har ikke blitt realisert, og det har i ettertid ikke blitt etablert noen ny, spesifikk regulering på grunndataområdet. Enkelte forslag som berører datadeling og grunndata ble presentert i en offentlig utredning i 2023 (*En reform för datadelning*³²), men disse har så langt ikke resultert i konkrete lovforslag eller endringer i gjeldende regelverk.

Erfaringer fra Sverige

Svenskene er nå i en startfase og arbeider på enkeltoppdrag. De sier det er for tidlig for dem å si noe om effekter og gevinster. Det er estimert at de kan spare ca. 100 millioner SEK ved å implementere rammeverket. Rammeverket fokuserer mye på etablering av roller og samordningsarenaer, med distribuert ansvar tungt plassert på de enkelte domeneene.

Prosjektet har sammen med Samferdselsdata gjennomført flere møter med Trafikverket i Sverige. De er ansvarlig for transportsystemdomenet som er i etableringsfasen nå. Deres erfaring er at oppdraget er svært krevende og at de mangler både myndighet, finansiering og oppmerksomhet fra egen sektor. Erfaringene fra Trafikverket har bidratt til at prosjektet *Nasjonale grunndata* har valgt å se på domeneansvarlig som en fremtidig rolle. Transportsystemdomenet bør følges opp videre for å høste erfaringer for videre arbeid i Norge.

Læringspunkter fra Sverige og Danmark

Det er nyttig å se til Sverige og Danmark for å identifisere tiltak som også kan vurderes i Norge. Selv om kontekstene er ulike, både mellom dem og sammenlignet med oss (og det faktum at begge begynte sine prosesser for mange år siden), har vi også mye til felles. For å tydeliggjøre forskjellene framhever vi ulikhetene litt. Vår vurdering er at det er mulig å hente ut og kombinere elementer, grep, tiltak og verktøy. Samtidig er det noen vesentlige

³¹ [Samordnad hantering av grunndata Bilaga författningsförslag](#), s. 42

³² [En reform för datadelning - Regeringen.se](#)

skillelinjer det er viktig å være oppmerksom på. Den viktigste er sentralisering og desentralisering, som vi ser er gjennomgående for alle EIF-lagene³³.

Perspektiv	Danmark – Sentralisering	Sverige – Desentralisering
Juridisk	Ikke eget regelverk Uklart/usikkert hvordan reglene legger til rette for Grunddata	Forslag til rettslig regulering som peker på nasjonalt og domenenivå og plasserer ansvar for de ulike rollene. Foreslår særlig å regulere det som er knyttet til koordinering og fellesløsninger.
Organisatorisk	Forvaltning samlet ett sted, med en sentral styringsstruktur	Domenene har kontroll og ansvar for egne områder. Noe felles koordinering.
Semantisk	Etablert en felles datamodell for alle grunddata. Smalt fokus. Få data. Viktig å holde det smalt.	Datamodeller for domenenene, ingen felles standard på tvers ennå. Ønsker utvidelse og flere domener.
Teknisk	Datafordeleren har all funksjonaliteten for deling (beskrivelse, sammenstilling og deling). Lagrer ikke data, deler fra registrene.	Dokumenterer data i egen datakatalog. Lager ikke distribusjonsløsning.

Med utgangspunkt i erfaringene fra Sverige og Danmark har vi valgt en distribuert modell for å sikre høyere endringsevne og enklere etablering av nye nasjonale grunddata ved fremvoksende behov. Modellen bygger på et beslutnings- og forvaltningshierarki med få ledd uten domeneinndeling.

Grenseflater mot andre initiativ og aktiviteter

Datasett med høy verdi (HVD)

EUs HVD-data (High Value Datasets – «datasett med høy verdi») er utvalgte datasett som EU har bestemt skal være gratis tilgjengelig. Hensikten er å sikre at data med stor verdi for samfunn, næringsliv og innovasjon, blir gjort tilgjengelig på en enhetlig måte i hele EU. Kommisjonen vil trolig etter hvert angi flere HVD-datasett, og det vil være en fordel at Norge er forberedt og har en nasjonal grunddatakoordinator med kartlagt oversikt samt prosesser for å løfte særlige viktige data opp til et nasjonalt nivå. Dette kan være rollefordeling og prinsipper for dataforvaltning, inkludert datakvalitet.

En nasjonal grunddatakoordinator, vil på sikt kunne bidra med innspill til hvilke HVD-datasett EU bør prioritere, basert på nasjonale behov.

Felles europeiske dataområder (Data Spaces)

For å realisere den europeiske datastrategien fra 2020 og etableringen av et indre marked for data, er EU nå i gang med å etablere dataområder («Common European Data Spaces»). *Data Space* er en tilnærming som skal bidra til samhandling mellom aktører om

³³ <https://www.digdir.no/digital-samhandling/rammeverk-digital-samhandling/2148>

datautveksling. Nøkkelaspektene ved samhandlingen er gjensidig tillit mellom aktørene og egennytte ved å deltakelse. EU har definert 14 områder hvor det er ønskelig med Data Spaces.³⁴ Hvert område består av et eller flere Data Spaces. Eksempel på en sektor/sector domene er landbruk som i dag består av syv Data Spaces.

Aktørene i et Data Space har ofte en løs tilkobling og har ikke nødvendigvis eksisterende formaliserte samarbeid. Aktørene bindes sammen av at de operer innenfor et felles forretningsområde eller har en eller flere bruksområder (use cases) som skal løses ved hjelp av datadeling. Data Spaces er derfor ofte et såkalt distribuert system.

Et dataområde

- er definert av et forvaltningsrammeverk (som sikrer sikker og tillitsfull deling av data)
- er implementert ved hjelp av en eller flere infrastrukturer (sett av komponenter og tjenester som til sammen muliggjør samhandling)
- muliggjør et eller flere brukstilfeller (der to eller flere deltagere skaper verdi ved å dele data)

Formålet med Data Spaces og Nasjonale grunndata overlapper, ved at begge benytter standardisering som virkemiddel for å nå sine mål. Nedslagsfeltet er likevel forskjellige: Nasjonale grunndata er avgrenset og spisset mot styring og koordinering, mens Data Spaces sikter mot standardisering både horisontalt (på tvers av ulike Data Spaces) og vertikalt innen hvert enkelt område. Nasjonale grunndata har i utgangspunktet begrenset overlapp med Data Spaces, men kan dra nytte av og gjenbruke relevant standardisering.

Forholdet mellom Nasjonale grunndata, HVD og Data Spaces er oppsummert i tabellen under:

³⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces>

	High Value Datasets	Data Spaces	Nasjonale grunndata
Formål	Understøtte den europeiske dataøkonomien	Tilrettelegge for datadeling, interoperabilitet og innovasjon innenfor (og på tvers) av sektorer	Understøtte en effektiv, brukerrettet og rettssikker offentlig forvaltning
Målgruppe	Næringsliv og SMB	Offentlig, privat og frivillig sektor	Offentlig sektor Privat og frivillig er sekundær
Hvilket problem løses	At offentlige data med antatt høy verdi for samfunnet er innelåst i siloer hvor bruk hindres av utilgjengelighet, manglende oppdateringer og betalingsmodeller	Manglende samsvar mellom tilbud og etterspørsel. Manglende koordinering og standardisering på tvers av et dataområde og på tvers av økosystemet	Manglende gjenbruk (Kun én gang), autoritative datakilder og effektive samhandlingsmetoder. Manglende plassering av roller og ansvar for data i offentlig forvaltning

Dekning	Geografiske data	Landbruk	Deler av flg. registre: Enhetsregisteret
	Jordobservasjons- og miljødata	Kulturarv	Folkeregisteret
	Meteorologiske data	Energi	Matrikkelen
	Statistikk	Finans	Kontakt- og reservasjonsregisteret
	Selskapsregister og eierskapsregister	Europas grønne giv	Aa-registeret
	Mobilitetsdata (transport)	Helse	+nye sentrale data for offentlige forvaltning
		Språk	
		Industri og produksjon	
		Medier	
		Mobilitet	
		Offentlig forvaltning	
		Forskning og innovasjon	
		Kompetanse	
		Turisme	
Datatype	Åpne data	Åpne og lukkede data	Åpne og lukkede data

Figur 95: Forholdet mellom HVD, Data Spaces og Nasjonale grunndata.

Dataprioriteringsrådet

Dataprioriteringsrådet skal være en nasjonal arena for dialog mellom brukere og tilbydere av offentlige data. Rådets oppgaver kan blant annet være å skaffe systematisk innsikt i hvilke data som etterspørres, og hvilke som har særlig verdi for næringsliv og sivilsamfunn. Rådet skal gi anbefalinger til regjeringen om hvilke datasett som bør prioriteres ut over HVD-data, med mål om å maksimere samfunnsnyten av offentlige data.

Et nasjonalt dataprioriteringsråd vil ha hovedfokus på viderebruk av data og favne bredere enn Nasjonale grunndata. Likevel vil det være hensiktsmessig å se forvaltning og styringsstruktur for både gjenbruk og viderebruk i sammenheng. Dette kan gi gevinster i form av mer effektive behovsprosesser, redusert ressursbruk for datatilbydere og mer oversiktlige løsninger for brukere, uavhengig av sektor.

Nasjonale grunndata handler om å identifisere data av særlig betydning, og å stille egne krav til disse. For å prioritere effektivt trengs en systematisk tilnærming med metoder for å vurdere og sammenligne nytteverdi. Det må være mulig å gjøre reelle prioriteringer på tvers av datatyper og bruksområder.

Rammeverket for Nasjonale grunndata gir et godt utgangspunkt. Selv om dataene vil være ulike, vil mange av prinsippene og metodene kunne overføres og videreutvikles slik at det

kan brukes av et nasjonalt prioriteringsråd. Arbeidsformen som er tenkt brukt i Nasjonale grunndata, med løpende utvidelse og en oppdatert porteføljeoversikt over data som kan videreutvikles, bør videreføres av dataprioriteringsrådet.

Den digitale lommeboken (The European Digital Identity Wallet)

EUs digitale lommebok er en personlig applikasjon for sikker lagring og deling av digitale dokumenter og identifikasjon. Lommeboken kan inneholde alt fra ID-kort og førerkort til utdanningsbevis og medisinske resepter, og brukes i interaksjon med både offentlige og private tjenestetilbydere.

Nasjonale grunndata er ment for bred deling og gjenbruk, mens lommeboken er utviklet for personlig bruk og kontroll. Den kan ikke brukes til å dele data på tvers av brukere eller organer uten samtykke. Dermed lever lommeboken "på siden" av nasjonale grunndata, men kan likevel integreres i saksbehandlingsprosesser dersom man har strukturerte data tilgjengelig. For eksempel kan en bruker hente ut selskapsdata fra nasjonale grunndata og lagre dem i sin lommebok for bruk i en søknadsprosess.

EU fremhever at åpne data er en integrert del av den digitale lommebokens utvikling. Ved å koble offentlige datasett med personlig identifikasjon, kan man oppnå bedre interoperabilitet mellom nasjonale systemer og styrke tilliten til digitale tjenester. Dette åpner for nye muligheter, der brukeren kan sammenstille data fra fks nasjonale grunndata og bruke dem aktivt i sin digitale lommebok, for eksempel ved å dokumentere eierskap, utdanning eller helseinformasjon.

Kompetent organ (Competent Body)

Det er foreløpig vanskelig å beskrive forholdet mellom kompetente organer og den nasjonale grunndatakoordinatoren, siden ingen av ordningene er tatt i bruk ennå. Rollene vil trolig både overlappe og utfylle hverandre, både når det gjelder tilnærming og oppgaver.

Rollen *kompetente organ* er beskrevet i *dataforvaltningsforordningen* (DGA) artikkel 7 og i NOU 2024: 14 «Med lov skal data deles»³⁵. Det kompetente organet skal bistå offentlige virksomheter i å gjøre beskyttede data tilgjengelige, og samtidig legge til rette for at næringsliv, forskere og sivilsamfunn kan få tilgang på en trygg og rettssikker måte. Den nasjonale grunndatakoordinatoren skal derimot ha som hovedoppgave å legge til rette for effektiv samhandling om data gjennom rammeverk og utvikling av nasjonale grunndata etter behov, med offentlig sektor som primær målgruppe.

Selv om oppdragene er ulike, vil begge roller kunne møte de samme juridiske og tekniske utfordringene og i stor grad trenge tilsvarende prosesser. Å se rollene i sammenheng kan derfor være en fordel, blant annet fordi det gir:

- gjenbruk av standarder, roller, retningslinjer, prosesser og malverk
- bedre mulighet til å vurdere behov på tvers av sektorer
- mer effektiv utnyttelse av kompetanse og ressurser
- enklere koordinering og styrket mulighet for en felles posisjon overfor EU i spørsmål om samordning og påvirkning

KI-forordningen

KI-forordningen stiller tydelige krav til dataforvaltning. Nasjonale grunndata, koordinert gjennom den nasjonale grunndatakoordinatoren, kan støtte arbeidet med å etterleve disse kravene. Rammeverket for nasjonale grunndata inneholder allerede prinsipper for forvaltning

³⁵ www.regjeringen.no/id3046520/

som eventuelle grunndataforvalterne må følge. Disse prinsippene kan utvides eller rettes inn mot kravene i KI-forordningen. Dette kan bidra til å operasjonalisere kravene i forordningen, særlig i tilknytning til artikkel 10³⁶, men også andre deler av regelverket kan være relevante.

Data.norge.no

Nasjonale grunndata må beskrives og merkes på data.norge.no, og prosjektet har innledet samtaler for å avklare hvordan dette kan gjøres. Aspekter som har vært diskutert og som må avklares er:

- merking av autoritative kilder og autoritative datasett
- om Nasjonal grunndataoversikt skal forvaltes som en del av data.norge.no eller på en tilknyttet informasjonsside.
- om søknad om tilgang kan skje via data.norge.no
- om tilbakemeldingssløyer skal rutes via data.norge.no
- om data.norge.no skal være en kanal (blant flere) hvor behov fanges opp

Valgt tilnærming

Vi erkjenner at det er krevende og vil ta tid å realisere prinsippet om «Kun én gang» på tvers av hele offentlig sektor. Vi har valgt å starte med de dataene som brukes av mange, på tvers av ulike formål og som er særlige viktige for samfunnets funksjoner og tjenester. Ved å gjøre disse dataene tilgjengelige og egnet for gjenbruk, legger vi et grunnlag for videre utvikling. Dette omtaler vi som «Nasjonale grunndata».

Å realisere Nasjonale grunndata er en kontinuerlig prosess. Den må gjennomføres med en smidig tilnærming der vi hele tiden utvikler og forbedrer prosesser og roller, og identifiserer og vurderer behov slik at nye data kommer til etter hvert.

Visjon for Nasjonale grunndata

Nasjonale grunndata er opplysninger mange har bruk for og som er særlig viktig for samfunnets funksjoner og tjenester. Nasjonale grunndata skal ha tilstrekkelig kvalitet og være enkelt tilgjengelig.

Tiltaksområder

For å realisere visjonen om nasjonale grunndata trengs en koordinert og målrettet innsats, med tydelige roller medfølgende ansvar, felles prioriteringer og langsiktig forvaltning.

Prosjektet har jobbet med følgende tiltaksområder:

1. Grunndataforvaltere og domeneansvarlige
2. Nasjonal grunndataoversikt
3. Nasjonal grundatakoordinator
4. Politisk styring og oppmerksomhet
5. Standardisering
6. Juridiske virkemidler
7. Konsumentorientering

³⁶ <https://ai-act-law.eu/article/10/>

Tiltaksområde 1: Grunndataforvalter og domeneansvarlig

I tiltaket har prosjektet

- beskrevet rollen grunndataforvalter
- utarbeidet prinsipper grunndataforvaltning
- beskrevet prosesser som er nødvendige for å forvalte grunndata
- vurdert behovet for grunndata-domener
- vurdert rollen domeneansvarlig
- startet konkretisering av rollen som grunndataforvalter gjennom piloter

Tiltaksområde 2: Nasjonal grunndataoversikt

I tiltaket har prosjektet

- utviklet og etablert nasjonal grunndataoversikt med utgangspunkt i data fra dagens fellesløsninger
- beskrevet forholdet mellom Nasjonale grunndata, grunndata og andre data
- startet arbeidet med å identifisere nye databehov/nye nasjonale grunndata kandidater
- planlagt gjennomføring av case og piloter der vi vil bruke oversiktene for å få innsikt i logiske sammenhenger og mulige koblinger, overlapp i data, behov for data, ansvar og manglende ansvar for data og behov for begrepsavklaringer

Tiltaksområde 3: Nasjonal grunndatakoordinator

I tiltaket har prosjektet

- beskrevet rollen nasjonal grunndatakoordinator
- beskrevet forholdet mellom nasjonal grunndatakoordinator, grunndataforvalter, og styrende organ.
- beskrevet forholdet mellom Nasjonale grunndata og kommende og tilstøtende initiativ, aktiviteter, lovverk og tilhørende roller
- planlagt hvordan rollen nasjonal grunndatakoordinator skal videreutvikles og operasjonaliseres gjennom piloter, og hvordan nasjonal grunndataoversikt skal forvaltes og videreutvikles når nye behov identifiseres og vurderes

Tiltaksområde 4: Politisk styring og oppmerksomhet

I tiltaket har prosjektet fokus på å

- kommunisere viktigheten av god forvaltning av data generelt og av grunndata spesielt
- skape forståelse for at data er en viktig del av den digitale infrastrukturen i Norge
- kommunisere viktigheten av å investere i god dataforvaltning og -struktur
- skape forståelse for at manglende gjenbruk og viderebruk er kostnadsdrivende, og for sammenhengen mellom disse bruksmønstrene
- forankre tiltaket i kommende datadeling- og digitaliseringsstrategier
- bidra til god sammenheng med Viderebruksutvalgets arbeid og EU-initiativ på området

Tiltaksområde 5-7: Standardisering, juridiske virkemidler og konsumentorientering

I tiltakene har prosjektet fokus på å

- gjøre nærmere analyser gjennom pilotering av data for å avdekke hvorvidt det eksisterer juridiske utfordringer som må håndteres for å kunne realisere Nasjonale grunndata, og hva disse i så fall mer konkret er

- behovene til konsumentene for å kartlegge utfordringer fra deres perspektiv, og for å finne riktig tiltak for å operasjonalisere Nasjonale grunndata
- standardisere prosesser for å identifisere, utvikle og forvalte Nasjonale grunndata

Sammenheng mellom tiltaksområdene

Tiltaksområde 1, 2 og 3, som er nærmere beskrevet ovenfor, utgjør kjernen i arbeidet med å etablere Nasjonale grunndata. Som en del av dette må det blant annet etableres prosesser for utvidelse av datasett, oppnevning av nye roller, håndtering av interessekonflikter og innføring av nødvendige kontrollmekanismer.

Tiltaksområde 4 er en forutsetning for at tiltakene i 1–3 skal få nødvendig kraft og legitimitet til å skape faktisk endring. Det vil danne fundamentet for det samlede arbeidet.

Tiltaksområdene 5 til 7 er premisser og virkemidler som må være på plass for å kunne etablere og drifte kjernetiltakene på en effektiv og bærekraftig måte.

Styringsgruppen har bedt om at det utformes et samlet rammeverk for tiltaksområdene, slik at de kan utvikles i sammenheng og ikke behandles isolert. Prosjektet har derfor utarbeidet Rammeverk for Nasjonale grunndata som en hovedleveranse så langt. Rammeverket er en forutsetning for videre arbeid og operasjonalisering.

Rammeverk for Nasjonale grunndata

Rammeverket for Nasjonale grunndata bidrar til at data med stor nasjonal nytte forvaltes og utvikles i et langsiktig perspektiv, i tråd med samfunnsbehov og mål. Rammeverket sikrer at de nasjonale grunndataene forvaltes på en helhetlig måte. Tilbydere av data får bedre organisatoriske rammer for prioritering og videreutvikling av data, samt at rammeverket kan bidra til avklaring og tydeliggjøring av de juridiske rammene. Konsumenter av data har trygg tilgang til data, og disse har tilstrekkelig kvalitet.

Rammeverket innebærer forpliktelser for både datatilbydere og -konsumenter, og er avhengig av politisk vilje og oppmerksomhet for å lykkes.

Rammeverket består av tre deler:

Del 1: Organisering, roller og aktører	Dette kapitlet beskriver rammeverkets hovedaktører.
Del 2: Kriterier og prinsipper for nasjonale grunndata	Dette kapitlet fastsetter, på overordnet nivå, kriteriene og prinsippene som skal gjelde for de nasjonale grunndataene, deres tilbydere og konsumenter.
Del 3: Prosesser	Dette kapitlet skisserer prosessene for hvordan aktiviteter skal utføres. Prosessen er inndelt i det vi har kalt utviklingsfaser

For å gjøre rammeverket enkelt å forstå og fleksibelt i bruk, vil detaljerte prosesser, metoder og verktøy tilhørende rammeverkets del 3 legges som vedlegg. Rammeverket skal angi retning og prinsipper, mens konkrete hjelpemidler og prosessbeskrivelser kan videreutvikles over tid uten at det krever endringer i selve rammedokumentet. Denne strukturen gjør det

mulig å tilpasse og utvide innholdet i takt med erfaringer og behov, samtidig som rammeverket forblir stabilt.

I juni 2025 er det utviklet en metode og mal, inkludert tidsplan, for å effektivt utforske og kartlegge mulige kandidater til Nasjonale grunndata gjennom en case-tilnærming. Metoden omfatter både forberedelser, og en serie arbeidsmøter (workshops) som dekker nøkkeltema som kriterier, ansvarsfordeling og prinsipper for dataforvaltning og videre bruk. Malene til de ulike arbeidsmøtene er utformet for å skape felles forståelse, og gir strukturert støtte til dialog og dokumentasjon gjennom hele prosessen.

Høsten 2025 er det planlagt å utvikle en metode for å vurdere nytteverdi av data i et samfunnsperspektiv.



Figur 6: Oversikt over roller i Rammeverk for Nasjonale grunndata

Anbefaling til videre arbeid

Metode for å vurdere samfunnsnytte

Vi har hatt møter med to leverandører (Oslo Economics og Menon) og fått presentasjoner av metode for å vise nytteverdi av Nasjonale grunndata.

Prosjektet har fått presentert to ulike metoder innenfor beregning av nytteverdi og gevinster for Nasjonale grunndata. Metodene er svært forskjellige, og vi må vurdere hvilken som kan benyttes på området.

Oslo Economics beregner gevinstene av Nasjonale grunndata ved å sammenligne faktisk gjenbruk, utvikling og forvaltning av ressurser i offentlige virksomheter med en antatt ressursbruk uten Nasjonale grunndata. Differansen mellom gevinster og kostnader i de to scenariene utgjør de isolerte gevinstene av Nasjonale grunndata.

Sannsynlig ressursbruk avhenger i stor grad av hvordan de ulike virksomhetene ville ha valgt å tilpasse seg i et scenario der Nasjonale grunndata ikke fantes.

Menon sin tilnærming innebærer å utvikle en enkel metode for nyttevurdering (kost/nytte). Denne er nødvendig for å kunne beslutte om dataene skal klassifiseres som Nasjonale grunndata, for å kunne prioritere mellom ulike data og for å gi insentiver til å være grunndataforvalter. Tilnærmingen gjør det også mulig å dekke behov utover Nasjonale grunndata, og bygger på en svært forenklet samfunnsøkonomisk analyse.

En forenklet samfunnsøkonomisk analyse er en mellomting mellom en minimumsanalyse og en full samfunnsøkonomisk analyse, brukt når virkningene av et tiltak ikke er så vesentlige at en grundig samfunnsøkonomisk analyse kreves, men likevel mer omfattende enn en minimumsanalyse. Den følger samme metodikk som en samfunnsøkonomisk analyse, men med lavere krav til omfang og grundighet, spesielt når det gjelder kvantifisering og verdsettelse av virkninger i kroner, som kun gjøres dersom informasjonen er lett tilgjengelig.

I en vurdering av hvilke data som skal være Nasjonale grunndata har en som oftest ikke oversikt over kvantifisering og verdsettelse av virkninger i kroner. Prosjektet vil derfor se nærmere på metoden som Menon har presentert.

Pilotering av roller, prosesser og juridiske rammer

Gjennom piloter vil vi teste ut roller og ansvar i praksis. Vi vil undersøke hva det krever det å forvalte Nasjonale grunndata i praksis, identifisere hvilke beslutninger må tas på hvilke nivå og hvilke prosesser som må på plass for at dataene kan dekke et nasjonalt behov.

Det er også gjennom pilotene at det blir mulig å utarbeide et bredere juridisk kunnskapsgrunnlag. I pilotene vil vi undersøke om det vil være behov for en annen tilnærming til juridiske problemstillinger for Nasjonale grunndata enn andre data, og hvem som bør ha hvilket ansvar når det kommer til juridiske problemstillinger for data som skal dekke et nasjonalt behov.

Operasjonalisering og formalisering

Etter pilotering må roller og ansvar formaliseres og rammeverket og Nasjonale grunndata implementeres. Det er for tidlig å beslutte endelig ansvar før etter pilotering, men et tidligutkast er utarbeidet for å testes ut i pilotperioden.

	Hovedansvarlig	Utførende	Konsulteres	Informeres
Ansvarlig eier av NG rammeverket	DFD	Grunndatakoordinator	Koordineringsgruppe Styringsgruppe Grunndataforvalter	SKATE
Godkjenne konsumenters bruk av NG	Grunndataforvalter	Grunndataforvalter	-	-
Godkjenne nye NG	Regjering?	DFD Grunndatakoordinator	Embetsgruppe for IKT	SKATE ASR
Utrede og peke ut kandidater til NG	Grunndatakoordinator	Domeneansvarlig Grunndataforvalter	Koordineringsgruppe Styringsgruppe	SKATE ASR

Vurdering av personvern i NG	Grunndataforvalter	Grunndataforvalter	-	-
Koordinering ved behov for endring i lovverk	DFD	Grunndataforvalter med tilhørende departement	Grunndatakoordinator Embetsgruppe for IKT	SKATE
Koordinering ved behov for finansiering på tverrdepartementalt nivå	DFD	Grunndataforvalter med tilhørende departement	Grunndatakoordinator Embetsgruppe for IKT	SKATE

Figur 10: Beslutningsmatrise for Nasjonale grunndata

Anbefaling til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Nasjonale grunndata gjennomføres som en del av digitaliseringsstrategien ved at Digdir rapporterer til DFD som en del av regjeringen-vil-tiltak om å *prioritere arbeidet med å gjøre tilgjengelig nasjonale datasett som er viktige for offentlig sektor og samfunnet*

Etter hvert som operasjonaliseringen kommer videre er det behov for at DFD:

- blir eier av initiativet (inkluderer eierskap til rammeverket)
- samordner og forankrer på departementsnivå og bidrar til å legge til rette for at de som forvalter Nasjonale grunndata (grunndataforvalter) får gode rammevilkår
- koordinerer slik at forvaltningsansvar, finansiering og eventuelt lovverk kommer på plass for hver enkelt datakilde/register som blir nasjonale grunndata, herunder nødvendige avklaringer med andre departement
- sikre at Nasjonale grunndata og Dataprioriteringsrådet ses i sammenheng slik at man utnytter synergier