

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
20/01086-3

Dato
30.04.2020

Innspill til Stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon

Vi viser til Kommunal- og Moderniseringsdepartementets invitasjon av 4.februar 2020 å komme med innspill til arbeidet med stortingsmeldingen om datadrevet økonomi og innovasjon.

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet ba spesielt om innspill til følgende to hovedtema:

- Sett fra deres ståsted, hva er de største hindringene for verdiskaping og innovasjon med utgangspunkt i data i Norge, og hvor ligger de største mulighetene?
- Hvilke ambisjoner bør regjeringen sette seg? Hva skal til for å realisere disse?

Brønnøysundregistrenes rolle i datadeling

Brønnøysundregistrene forvalter sentrale autoritative kilder for næringslivsinformasjon og tilrettelegger for deling av denne informasjon både i offentlig sektor og med næringslivet.

Vi deltar også i initiativet "Digital Samarbeid Offentlig Privat" (DSOP), i "Offentlig Privat Samarbeid i landbruket" (OPS) og medvirker i Nærings- og Fiskeridepartementets arbeid med å få etablert et offentlig-privat samarbeid med havbruksnæringen.

Videre deltar etaten i det nordiske samarbeidsprosjektet Nordic Smart Government (NSG) <https://nordicsmartgovernment.org/>, der Brønnøysundregistrene, Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Digitaliseringsdirektoratet deltar fra Norge. I Nordic Smart Government ser vi på flyten av finansielle data i næringslivet og fra næringslivet til det offentlige. I prosjektet tar vi også høyde for at de samme mekanismene kan brukes til å dele andre data.

Deling av data både fra det offentlige til det private, og mellom private aktører ansees spesielt nyttig på områdene nevnt ovenfor.

Vårt innspill er også en utdypning og supplement til presentasjonen fra David Norheim i innspillseminaret 30. Mars 2020.¹ I presentasjonen gjennomgås ulike mønstre for deling av data i og mellom offentlig sektor og næringslivet, inkludert hvilke gevinster de ulike mønstrene gir. I tillegg angis verdipotensialet for de ulike mønstrene.

¹ Se opptak og oppsummering av presentasjonen her: https://doc.difi.no/data/datadrevet-okonomi/#_david_norheim_br%C3%B8nn%C3%B8ysundregistrene og lysarkene her: https://drive.google.com/file/d/1q3jBWF5nI9_2bV0Pbb-WIMixPue1XVUs/view?usp=sharing

Våre merknader knytter seg også til rapporten levert av ekspertgruppen (ekspertgruppen) for datadeling i næringslivet 6.april 2020. ²

Verdien av data

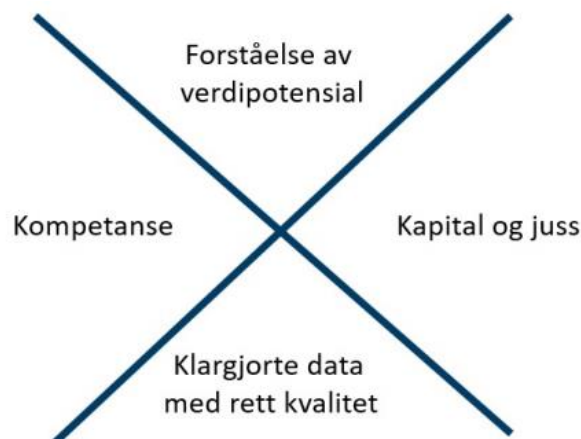
I rapporten fra Menon Economics, "Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?"³, gjøres det et forsøk på å skille verdien av data fra verdien av digitalisering. Et viktig poeng i rapporten, slik vi leser den, er at vi står i et veiskille. Vi kan ikke lenger øke verdiskapningen gjennom å investere mer i teknologi og digitalisering *forutsetter* data. Vi må investere i selve dataene.

For å si det på en annen måte; frem til i dag har vi oppnådd stor verdiskaping basert på relativt lite data, gjennom å investere i teknologi som har gjort disse dataene enkelt tilgjengelig i mange sammenhenger. Et eksempel på dette er Enhetsregisteret. Det er ikke større enn at de fleste har plass til hele registeret på telefonen sin. Verdien i Enhetsregisteret er at så mange aktører i dag har de tekniske forutsetningene for å bruke disse kvalitetssikrede dataene i sine prosesser, f.eks. før en leverandør tar sjansen på å levere varer til en ny kunde. Konsumenten har i praksis også tilgang til "muliggjørende teknologier", som kunstig intelligens; lagringsplass og prosessorkraft er bare et kredittkort unna.

Menon-rapporten viser at videre investeringer i mer lagringsplass, mer prosessorkraft og bedre algoritmer vil ha begrenset effekt på verdiskapningen fremover. Den viktigste innsatsfaktoren fremover er selve *dataene*. Det behovet løses ikke av at vi genererer stadig mer data hver dag. Det er begrenset verdi for en typisk norsk bedrift at Google, Facebook og de andre internasjonale aktørene høster stadig større mengder data fra oss, når de fortsatt taster regninger i nettbanken, oppdaterer varebeholdningen manuelt, betaler en regnskapsfører for å bokføre bilag og med jevne mellomrom gjør manuelle optellinger og analyser for å rapportere fakta om driften til det offentlige.

I Menon-rapporten er *datakvalitet og tilgjengelighet* trukket frem som det første av tre viktige fortrinn for å skape verdi av data.

Ekspertgruppen har pekt på viktigheten av det samme, oppsummert som "Klargjorte data med rett kvalitet", som illustrert i deres følgende figur:⁴



1 - figur 1 fra rapporten "Datadeling i næringslivet"

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/c98cce6745b0486c948c269dc80335c8/rapport-fra-datadelingsutvalget2.pdf>

³ Menon-publikasjon 88/2019 - se <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-88-Verdiskaping-med-data.pdf>

⁴ "Datadeling i næringslivet" (april 2020), side 5, se:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c98cce6745b0486c948c269dc80335c8/rapport-fra-datadelingsutvalget.pdf>

Nedenfor vil vi gå nærmere gjennom temaene datakvalitet og tilgjengelighet, og komme med en del anbefalinger.

Vi vil understreke at det er en gjensidig avhengighet mellom datakvalitet og tilgjengelighet, slik at anbefalingene må sees i sammenheng. Det gir ingen verdi å jobbe for tilgjengelighet, hvis konsumentene ikke kan stole på dataene som blir tilgjengelige. Og det er selvsagt også begrenset verdi i å gjøre tiltak for bedre datakvalitet, hvis ingen får tilgang til dataene.

Datakvalitet

Med datakvalitet i denne sammenhengen mener vi alt som inngår i en samlet vurdering av om data er egnet for bruk i en gitt situasjon. Det inkluderer hvorvidt det er mulig å finne dataene man har bruk for, og å ta stilling til egnetheten basert på beskrivelser (metadata), for eksempel i en datakatalog. Jo mer sparsom beskrivelsene av dataene er desto mer avhengig er man av å se på selve dataene for å vurdere om de er egnet. For mange datakilder er terskelen høy for å få tilgang til selve dataene, og dersom mangelfull beskrivelse av dataene skaper usikkerhet om at dataene er egnet for formålet, er det enklere å anta at dataene *ikke* er egnet. Med andre ord: Mangel på dokumentasjon av data, inkludert manglende informasjon om oppdaterthet, populasjon, nøyaktighet og kompletthet, betyr i praksis at man må anta at dataene har lav kvalitet.

Felles datakatalog er laget for å understøtte prosessen med å *oppdage*, *vurdere* og *ta i bruk* data. For å kunne finne relevante data og vurdere om de er egnet for et gitt formål er det nødvendig at dataene har gode beskrivelser i katalogen som øker sannsynligheten for at de blir oppdaget. Det dreier seg om relativt enkle ting som gode titler, utdypende beskrivelser som ikke forutsetter detaljkunnskap og fagterminologi, tilknytning til tema og emneord i LOS. Datakatalogen har også et eget sett av felt for informasjon som er ekstra viktig med tanke på å vurdere bruk av dataene. Nedenfor er disse feltene vist, utfyllt med informasjon om Enhetsregisteret:

Kvalitet på innhold	
Opphav	Autoritativ kilde
Aktualitet	Antall ansatte oppdateres ca.10. hver måned. MVA oppdateres en gang i døgnet. Daglig oppdatering fra Folkeregisteret.
Nøyaktighet	Nøyaktigheten avhenger av at den enkelte registreringsenhet rapporterer endringer til Enhetsregisteret, jfr. https://lovdata.no/lov/1994-06-03-15/§15 .
Relevans	- Velegnet for gjenbruk, pre-utfylling og kontroll av opplysninger. - §22 i Lov om Enhetsregisteret; Sammenstilling av opplysninger om person kan bare gis når det gjelder personens registrerte tilknytning til næringsvirksomhet.
Tilgjengelighet	Offentlige aktører og foretak som har konsesjon for å drive kredittopplysningsforetak har tilgang på fødselsnummer. Andre private aktører har bare tilgang til fødselsdato.

For å illustrere viktigheten av denne typen dokumentasjon: Selv om Enhetsregisteret er autoritativ kilde, fremgår det et viktig forbehold under "aktualitet", nemlig at opplysninger om antall ansatte oppdateres bare en gang i måneden. Dersom det er viktig med mer oppdaterte tall, er ikke Enhetsregisteret den beste kilden for denne opplysningen.

For å sikre at dataene forstås riktig, er det viktig med god dokumentasjon av begrepsbruken, inkludert referanser til eventuelt regelverk som legger premisser for tolkningen av begrepene. Videre bidrar beskrivelse

av hvordan informasjonen er strukturert (informasjonsmodellene) til å få frem viktig informasjon om hvordan dataene er representert, for unngå feil.

Selv om Felles datakatalog er utviklet for å støtte behovet for å dokumentere kvalitet, gjenstår det for det første å jobbe for at flere virksomheter, både offentlige og private, registrerer data i datakatalogen. For det andre må det jobbes for at ikke registreringene gjøres på et minimum, bare for å få opp volumet på mengden data som er registrert. Brønnøysundregistrene har tidligere dokumentert at det mange av beskrivelsene i Felles datakatalog er mangelfullt utfylt.⁵

- **Anbefaling:** Pådriveraktiviteter for å sikre at alle viktige data er beskrevet så komplett som mulig i Felles datakatalog, inkludert jevnlig rapporter på status for kvaliteten på beskrivelsene i datakatalogen

Felles datakatalog ble etablert på bakgrunn av et initiativ fra SKATE, for å forbedre informasjonsutvekslingen i offentlig sektor, og legge til rette for å nå målet om "kun én gang". Men erfaringen viser at Felles datakatalog er vel så viktig for å legge til rette for deling av data -- og den tilhørende verdiskapningen -- i økosystemer som består av både private og offentlige sektor, og som kjennetegnes av mange flere aktører og et enda større behov for koordinering, én felles oversikt, og ikke minst likebehandling av aktørene gjennom transparent og åpen informasjon.

Verdien av deling av data i slike økosystem slås også fast i rapporten "Datadeling i næringslivet": "Ekspertgruppen legger til grunn at deling av data og samarbeid mellom aktører i et "økosystem" muliggjør enorm effektivisering av verdikjeder i næringslivet."

- **Anbefaling:** Unngå at utviklingen av Felles datakatalog blir for ensidig preget av behovet for deling av data internt i offentlig sektor, men i stedet videreutvikles for å gjøre det enkelt for næringslivet å gjøre nytte av katalogen, som et element i en datadelingsarkitektur for økosystemer.

En forutsetning for effektiv samhandling i økosystemer er felles terminologi, og for digitale økosystemer kan Felles datakatalog fungere som en termbase som alle datakildene kan peke til for å sikre entydighet i data. Vi understreker at dette er et felles behov uavhengig av om det er snakk om data i offentlig eller privat sektor. Dette vil også være viktig for å styrke rollen Felles datakatalog spiller for utviklingen av norsk språkteknologi, som Ekspertgruppen trekker frem under "Data av stor samfunnsinteresse".⁶

- **Anbefaling:** Videre arbeid med Felles datakatalog som termbase

Tilgjengelighet

At data må være tilgjengelige for at de skal kunne gi verdi, er ingen overraskelse. Men det er likevel mange ulike måter å bidra til bedre tilgjengelighet på.

Nedenfor ser vi på tilgjengelighet for data det offentlige forvalter og data som det private forvalter hver for seg. Vår overordnede vurdering er at det største verdipotensialet ligger i å gjøre data det offentlige forvalter, ikke bare åpne data, tilgjengelig for næringslivet, samt å bidra til at næringslivet blir i stand til å dele sine egne data i sine verdikjeder. Dette tilsvarer mønster 6 og 7 i den presentasjonen David Norheim holdt i innspillskonferansen 30. Mars 2020⁷.

Tilgjengelighet til data som det offentlige forvalter

Det offentlige har tradisjonelt vært opptatt av tiltak for å gjøre data det offentlige forvalter, tilgjengelig for det offentlige selv. Det er fortsatt behov for bedre tilgjengelighet til offentlig sektors data for offentlig sektor selv, men det er samtidig blitt klart de siste årene at den samfunnsøkonomiske nytten av dataene kan være vel så

⁵ Se f.eks. David Norheims presentasjon for Faglig arena for informasjonsforvaltning i august 2019, <https://www.difi.no/sites/difino/files/2019-08-28-datakvalitet-davidnorheim.pdf>

⁶ Om rollen Felles datakatalog kan spille for språkteknologi, se <https://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/hva-skjer/Aktuelt/2019/na-rydder-vi-i-begrepsjungen/> - og Ekspertgruppens vurdering av viktigheten i kapittel 4.2.4 i rapporten "Datadeling i næringslivet", se: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c98cce6745b0486c948c269dc80335c8/rapport-fra-datadelingsutvalget.pdf>

⁷ Se opptak og oppsummering av presentasjonen her: https://doc.difi.no/data/datadrevet-okonomi/#_david_norheim_br%C3%B8nn%C3%B8ysundregistrene og lysarkene her: https://drive.google.com/file/d/1q3jBWF5nI9_2bV0Pbb-WIMixPue1XVUs/view?usp=sharing

høy dersom det legges til rette for gjenbruk av dataene *utenfor* offentlig sektor. Samtykkebasert lånesøknad er et eksempel på gjenbruk av opplysninger om inntekt som gir svært stor samfunnsøkonomisk nytte.

- **Anbefaling:** Endre formuleringen i Digitaliseringsrundskrivnet som pr i dag lyder: "Utveksling av data som andre offentlige virksomheter har krav på, skal prioriteres". Formuleringen gir offentlig sektors behov for data høyere prioritet enn andre aktørers behov. Det er ikke noe automatikk i at det største verdipotensialet for innbyggere og næringsliv eller samfunnet som helhet ligger i gjenbruk internt i offentlig sektor.

Erfaring viser at skillet mellom "åpne offentlige data" og andre data er for grovt. Det finnes mye verdifulle data i grenselandet. Da kan f.eks. den typen mekanismer som er tatt i bruk for Konkursregisteret være løsningen; alle har rett til informasjon om hvem som er konkurs, men det er problematisk å publisere informasjonen åpent på nett. Derfor forutsetter tilgang på informasjonen at brukeren må identifisere seg. Det samme prinsippet er brukt for løsning for elektronisk nabovarsel i Oslo kommune. En autentisert bruker kan få opp en elektronisk liste over eierne av naboeiendommene, men bruken av tjenesten logges, slik at det ikke kan misbrukes som en generell tilgang til hvem som eier hvilke eiendommer. Se Eiendom har tilsvarende begrensning. For å få detaljene i grunnboken om en eiendom, må man autentisere seg.⁸

Det offentlige kan ha rett til opplysningene basert på regelverk (hjemmel), og trenger en annen mekanisme for tilgangsstyring enn f.eks. innbyggere, som har rett til å bruke opplysningene basert på samtykke. Selv om det offentlige har rett på opplysninger til bruk i sin saksbehandling kan det være en forutsetning at de behandler en sak om en konkret person. I så fall må det vurderes om oppslagene skal kunne knyttes til en bruker som har autentisert seg i en prosess for å hindre at tilgangen kan misbrukes. Dette er del av vurderingene som forvalteren av dataene må gjøre. En del av det offentliges ansvar ved å forvalte data om innbyggere og næringsliv må være å etablere mekanismer for *bruk* av dataene, ikke bare for innsyn.

En gevinst for den offentlige virksomheten selv ved å gjøre dataene tilgjengelige for andre, er at de samme dataene blir bedre tilgjengelige for bruk av også den offentlige virksomheten som gjør dataene tilgjengelig. I en del tilfeller er tjenesteutvikling på egne data vanskelig som følge av at dataene befinner seg i systemer som gjør det vanskelig å gjenbruke dataene i nye tjenester. Statens vegvesen valgte for eksempel for noen år siden å fornye NVDB med en løsning med et åpent API, som er felles for både deres egne tjenester (f.eks. vegdata.no), og for tredjeparter. I stedet for kun å forvalte tjenesten vegdata.no som et produkt, har de tilsvarende dialog med interessenter rundt API-et for å bidra til at økosystemet kan få best mulig nytte av dataene direkte. En annen gevinst for virksomheten selv er at tredjeparters bruk av dataene kan bidra til å nå samfunnsmålet for virksomheten. Deling av værddata fra Meteorologisk institutt har gjort værmeldinger med høy kvalitet enkelt tilgjengelig for alle i Norge, og dermed bidrar det til hovedoppgaven deres: "Vår viktigste oppgave er å bidra til å sikre liv og verdier." Statens lånekasse opplever det samme når de legger til rette for at kundene kan se lånesaldoen i sin nettbank. Da får de en større kontaktflate, og bankene kan bringe Lånekassens ordninger om f.eks. rentefritak og betalingsutsettelse inn i sin rådgivningsportefølje. I den sammenheng er det også verdt å nevne at kostnadene ved å utvikle og forvalte grensesnitt mot sluttbrukerne (nettsidene) anslås å være mellom det dobbelte og det 10-dobbelte av kostnaden med å lage "back-end", altså API-ene for tilgang til dataene.

På samme måte som ensidig fokus på offentlig sektors behov for data ikke gir best verdi for samfunnet som helhet, jfr. anbefalingen over, vil ensidig fokus på åpne offentlige data også kunne føre til at innsatsen ikke blir prioritert der verdien for innbyggere og næringsliv er størst. Selv om verdien av åpne offentlige data er stor, er den likevel antatt å være betydelig lavere enn verdien av data som ikke kan deles åpent, men f.eks. med samtykke.⁹

- **Anbefaling:** Fra åpne data til alle data: I Regjeringens Digitaliseringsstrategi er det et tiltak om å utrede mulig plikt til å publisere åpne offentlige data. Plikten burde isteden være at data det offentlige forvalter, tilrettelegges for deling, med de nødvendige mekanismer for å ivareta personvern, sikkerhet og tilgangsstyring, og for øvrig andre relevante krav. Prioritering av hvilke data som skal gjøres tilgjengelig

⁸ "Tjenesten er gratis og du kan gjøre oppslag på alle eiendommer i hele Norge. Innsynsløsningen krever innlogging gjennom ID-porten (MinID, BankID osv.), og er begrenset til 10 søk per innlogging. Hvis du er interessert i flere eiendommer, kan du logge inn på nytt." -

<https://www.kartverket.no/eiendom/Faq/Grunnboka/Offentliggjøring-i-avis-og-pa-internett/Er-grunnboken-tilgjengelig-pa-internett/>

⁹ Se verdi av mønster 3 (lysark 5) opp mot mønster 6 (lysark 8) i David Norheims presentasjon 30. mars, https://drive.google.com/file/d/1q3jBWF5nI9_2bV0Pbb-WIMixPue1XVUs/view?usp=sharing

først, og hvordan det er hensiktsmessig å tilrettelegge dataene for bruk, må avgjøres i dialog med interessentene.

Tilgjengelighet til data som det private forvalter

I et historisk perspektiv har det offentlige spilt en nøkkelrolle for å sikre tilgang til data. Ved å samle inn og digitalisere data og tilgjengeliggjøre dem fra registre, har det offentlige spilt en nøkkelrolle for digitaliseringen av samfunnet. Innbyggere og næringsliv har kunnet kommunisere med det offentlige på ulike kanaler, brev, skjema, nettsider etc., og resultatet er blitt strukturerte, høykvalitets data i Folkeregisteret, Enhetsregisteret, førerkortregisteret, kjøretøyregisteret osv.

I dag er situasjonen at dataene ofte er "født" digitale, og vedlikeholdes i systemer utenfor offentlig sektor. I slike situasjoner vil det ofte være en omvei, som koster tid (forsinkelse i dataene) og ressurser (forvaltningsorganisasjon), å samle dataene før de kan brukes av andre. Å unngå unødvendige mellomledd er også viktig for å sikre kvaliteten på data.

Et nylig eksempel på dette er DSOP-prosjektet "Kontrollinformasjon", der Skatteetaten, Nav og Politiet trenger tilgang til saldo på bankkontoer som del av sin oppgaveløsning. Et konsept som ble forkastet, var å lage et eget saldoregister. I stedet er løsningen blitt at bankene tilrettelegger API-er som gjør det mulig for de statlige aktørene å få saldoopplysningene direkte fra kildene, uten fordyrende og forsinkende mellomledd. Dette har også fordeler for personvernet. Et "saldoregister" forvaltet av det offentlige måtte inneholdt saldoene til alle innbyggere i Norge, siden det ikke er mulig på forhånd å si hvem det blir aktuelt å kontrollere. Videre måtte registeret inneholdt informasjon ut fra summen av informasjonsbehovet for de etatene som skulle bruke registeret. Med saldooppdrag direkte mot bankene kan f.eks. Nav få mindre detaljert informasjon enn politiet.

Fra "Open Banking" til "Open Everything"

En viktig årsak til at "Kontrollinformasjon" kunne velge et desentralisert konsept, er innføringen av "Open Banking" (PSD2-direktivet), som pålegger bankene å etablere åpne API-er. Den viktigste verdien av "Open Banking" er ikke at det offentliges behov for informasjon blir dekket, men at det legger til rette for innovasjon i privat sektor, både innenfor den tradisjonelle banknæringen, og i andre næringer.

Fra å være en konkret "databank" for samfunnet, bør det offentliges rolle i fremtiden være å sikre at data som det private forvalter, gjøres tilgjengelig til rette vedkommende og kan inngå i digitale "økosystemer". En måte å gjøre det på kan være ved å stille krav å la det som er stilt til banknæringen om "Open Banking" gjennom PSD2-direktivet. En annen tilnærming er fra USA, der de har innført et forbud mot såkalt "information blocking" innen helsesektoren:

Information blocking is a practice [...] that [...] is likely to interfere with, prevent, or materially discourage access, exchange, or use of electronic health information¹⁰

Brønnøysundregistrene deltar i det nordiske samarbeidsprosjektet "Nordic Smart Government", der målsetningen er å gjøre hverdagen enklere for små- og mellomstore bedrifter i Norden, og skape forutsetninger for vekst. Her har vi for det første sett hvordan bedriftene får verdi av "Open Banking", gjennom at regnskapssystemene kan integrere direkte med bankene og sikre mer sømløse prosesser for bedriftene. Men vi har også sett at det ligger et stort, uutnyttet potensial i dataene bedriftenes regnskapssystemer. Derfor er et av forslagene fra prosjektet innføringen av "Open Accounting" -- å sikre tilsvarende tilgang til data fra regnskapssystemene som det i dag er for data fra bankene. Vi er klar over at ekspertgruppen ikke ser andre områder hvor verdiskaping vil styrkes gjennom tilsvarende inngripende tiltak som PSD2. Vi mener imidlertid at vårt forslag er en forutsetning for å realisere EUs datastrategi der finansielle data er et av ni strategiske områder.

Forslaget om "Open Accounting" reflekterer også at digital systemstøtte ikke lenger er noe som er forbeholdt store bedrifter med store IT-budsjetter. Selv de minste bedriftene kan i dag ha avansert systemstøtte for alt fra det generelle (regnskap og administrasjon) til det fagspesifikke. Det betyr videre at også de små bedriftene genererer og forvalter strukturerte data av høy kvalitet i sine systemer. Det er bedriftenes systemleverandører som sitter med nøkkelen til om samfunnet får utnyttet det fulle potensiale for verdiskaping og innovasjon som ligger i disse dataene. For den enkelte bedrift handler det om muligheten til å benytte seg av nye og innovative tjenester som bygger på disse dataene (interoperabilitet), eller muligheten til å bytte systemleverandør uten å miste data (portabilitet).

¹⁰ Se: <https://www.healthit.gov/topic/information-blocking>

Det offentliges rolle kan variere på ulike områder. I noen tilfeller må det antageligvis lovgivning til for å etablere tilgang til data, mens det på andre områder kan etableres bransjestandarder som gjør samme nytten. For å sikre at tilgangen til data blir reell, og åpen for nye aktører (ikke-diskriminerende), må det også etableres nødvendige standarder. Dette er også en anbefaling i ekspertgruppens rapport.¹¹ Avhengig av område kan det i en del tilfeller antagelig håndteres av næringslivet selv. På andre områder må det offentlige kanskje ta en mer aktiv rolle.

- **Anbefaling:** Det offentlige må ta ansvar for at bedriftenes systemleverandører legger til rette for portabilitet og interoperabilitet, om nødvendig gjennom regelverk. Det må videre sikres at det etableres de nødvendige standarder for at krav i regelverket fører til reell portabilitet og interoperabilitet.

I en del tilfeller kan også det offentlige ha en katalysator-rolle for å sikre at systemleverandører implementerer åpne API-er og standarder, gjennom å erstatte dagens "proprietære" rapporteringskrav til rapportering basert på de samme standardene som etableres for bransjen ("medstrøms, ikke motstrøms").

Et eksempel på dette ser vi i regnskapsbransjen. For flere år siden tok bransjen et initiativ til å etablere en standard for data fra regnskapssystemer, bl.a. for å kunne dele data mer effektivt med bl.a. revisor, og for å kunne flytte data mer effektivt ved bytte av systemer (portabilitet).¹² Da Skatteetaten senere så behov for et format til bruk ved bokettersyn, valgte de å samarbeide. Resultatet i dag at det finnes et standard format (SAF-T) som støttes av de fleste leverandørene av regnskapssystem. Eksistensen av en slik standard åpner også for at bedrifter nå kan velge tjenester fra tredjeparter som bruker SAF-T-dataene fra regnskapssystemene (interoperabilitet).

Å erstatte dagens offentlig-sektor spesifikke rapporteringskrav med krav om API-er hos systemleverandørene, som gir bedriftene nye muligheter for å utnytte egne data, er også et viktig konsept i Nordic Smart Government. Ekspertgruppen trekker også frem viktigheten av en slik tilnærming.¹³

- **Anbefaling:** Det offentlige må tilpasse rapporteringskrav slik at de i størst mulig grad gjenbruker API-er og standarder som etableres til det beste for næringslivet selv ("medstrøms"), fremfor å stille krav om egne, proprietære formater for rapportering ("motstrøms"). Effekten er både at det gir økt utbredelse og verdi av standardene, samtidig som det reduserer kostnadene knyttet til utvikling og vedlikehold av rapporteringsformater som er spesifikke for det offentlige.

Mekanismer for å dokumentere at dataene ikke lyver

Det offentlige har også en svært viktig rolle i å etablere tillit og troverdighet når private aktører skal dele data direkte seg imellom. Her er det en rekke mekanismer som er relevante, med utgangspunkt i det offentliges "definisjonsmakt" om hvilke aktører som finnes (Folkeregisteret, Enhetsregisteret), deres identiteter, og hvem (både personer, institusjoner og maskiner) som har rett til å opptre på deres vegne, i ulike sammenhenger. Et eksempel er kravene til dokumentasjon ved offentlige anskaffelser, som nå er gjort enklere for bedriftene gjennom eBevis.¹⁴

For å få verdiskapningen av data trenger vi også å legge til rette for at det offentliges "referansedata", som gir sikkerhet for integriteten til andre data, kan automatiseres. Et eksempel kan være en kredittinstitusjon som tilbyr bedrifter kassekreditt basert på utestående fordringer. De kan automatisere beregningen av kreditten basert på kontinuerlig tilgang til data fra regnskapssystemet om fakturaene som er sendt. Men de må også forsikre seg om at de ikke ser fiktive regnskapstall eller regnskapstall fra en annen bedrift enn den de betaler penger til.

¹¹ Se kap 9.1. anbefaling nr 2

¹² Se Regnskap Norges omtale av historikken i hørings svar til forslaget om innføringen av SAF-T: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---standard-audit-file-tax-saf-t---standard-dataformat-for-gjengivelse-av-elektronisk-regnskapsmateriale/id2506225/?uid=f3e66f17-5d56-49ad-a9d5-3fac9498f926>

¹³ Se side 20 i rapporten: "Det offentlige har legitime rapporterings- og innsynsbehov, men bør søke å legge til rette for at dette kan automatiseres inn i den øvrige virksomheten, bygges på eksisterende og nye kommersielle digitale prosesser, og ikke legges oppå med nye systemer for offentlig rapportering som et arbeidskrevende tillegg."

¹⁴ eBevis er en tjeneste som lar offentlige innkjøpere få tilgang til oppdaterte kvalifikasjonsbevis for norske leverandører både før og etter kontraktsinngåelse. Se: <https://ebevis.no/>

- **Anbefaling:** Det offentlige må prioritere deling av data og tilrettelegging av mekanismer som er nødvendige for å skape trygghet for at andre data er autentiske, uendret osv, og hvem som kan opptre på vegne av en person eller virksomhet

Verdien av kunnskap om verdikjeden

Et stadig viktigere område, er bedriftenes behov for å sjekke at ikke leverandørene deres har “svin på skogen”, slik at de kan dokumentere overfor sine investorer og kunder igjen at de tar miljø- og samfunnsansvar, også kjent som “Environment, Social, Governance” (ESG).¹⁵ Dokumentasjon av verdikjeder kan også bidra til at man kan ta bedre betalt for et mer bærekraftig sluttprodukt. Et eksempel på dette Sjømatrådets beregninger som viser at markedsverdien av norsk fisk kan øke med 30 milliarder årlig dersom det kan *dokumenteres* at fisken er bærekraftig.

Generelt er det en trend at markedet (investorer, partnere, kunder) stiller stadig større krav til mer detaljert rapportering og dokumentasjon, og at rapporteringskravene fra offentlig sektor relativt sett blir mindre. Men det betyr ikke at kravene det offentlige stiller blir mindre viktige; ved å samarbeide tett med næringen om utformingen av dokumentasjons- og rapporteringskravene kan det offentlige bidra til å realisere verdier à la økt markedsverdi for fisk. Slik legges det til rette for automatisert dokumentasjonen av verdikjeder som både dekker det offentliges behov for rapportering, og samtidig resulterer i detaljert dokumentasjon av bærekraften i sluttproduktet. Næringen trenger dokumentasjon som er tilstrekkelig detaljert og med minimale muligheter for å manipuleres. NOU 2019:21 om fremtidens fiskerikontroll er en god illustrasjon på hvilke muligheter det gir, og hvilke krav det stiller til det offentlige.

- **Anbefaling:** Det offentlige bør samarbeide tett med næringslivet om å designe dokumentasjonsforløp i ulike verdikjeder som med minst mulig manuell innsats og mest mulig sikkerhet mot manipulasjon, kan dokumentere sluttproduktets bærekraft, samtidig som det offentliges behov for rapportering ivaretas underveis.

Offentlig sektor som rollemodell for økt portabilitet i privat sektor

For innbyggerne er det allerede gjort et viktig politisk valg gjennom å stille krav om portabilitet for personopplysninger i personvernforordningen. Det er et viktig signal, men det er dessverre et for overordnet krav til at det i praksis gir noen verdi for innbyggerne. Det mangler konkretisering som f.eks. krav til standarder. Det er antageligvis også en manglende forventning eller bevissthet hos innbyggere om at det skal være mulig å “ta med seg” egne data for å bruke dem i nye sammenhenger. Når det er få som tilbyr løsninger for portabilitet, blir det få som lager tjenester som baserer seg på det, og dermed skjer det heller ingen “modning” i forventningen blant innbyggerne.

Selv om selve portabilitetskravet ikke gjelder offentlig sektor, har offentlig sektor gjennom forvaltningsloven i alle år hatt et lignende krav om at en part i en sak kan be det offentlige gjøre saksdokumentene tilgjengelige for en tredjepart.¹⁶ Her kan det offentlige bidra til å styrke innbyggernes bevissthet ved å gå foran og legge til rette for at innbyggerne kan “ta med seg” data fra det offentlige i nye tjenester, slik det f.eks. gjøres i samtykkebasert lånesøknad.

Justify er et eksempel på en oppstartsbedrift som tilbyr digitale juridiske tjenester, som har identifisert et sett av offentlige kilder som ville gjort tjenesten de tilbyr bedre for brukerne, f.eks. i forbindelse med digitalt testament (slektskapsforhold, eiendom, eiendeler/løsøre, kjøretøy, inntekter og formue, ektepakter m.m., aksjer, selskapsstrukturer).

- **Anbefaling:** Det offentlige må gå foran og sikre at innbyggere kan “ta med seg” data om seg selv, for å bidra til økt bevissthet om at retten til portabilitet

Kommentarer til rapport fra ekspertgruppen for datadeling i næringslivet

Avslutningsvis ønsker vi å knytte enkelte kommentarer til ekspertgruppens rapport.

¹⁵ Se f.eks. <https://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/ny-undersokelse-det-ma-bli-raskt-og-enkelt-a-sjekke-om-en-leverandor-er-serios/>

¹⁶ Forvaltningslovens § 13a(1): <https://lovdata.no/lov/1967-02-10/§13a>

Brønnøysundregistrene støtter ekspertgruppens standpunkt at internasjonal samarbeid er en viktig forutsetning for å lykkes med datadeling i næringslivet. Spesielt samarbeidet med våre nordiske partnere i NSG har bidratt til verdifull innsikt på området. Det er imidlertid viktig å ikke begrense internasjonalt samarbeid til felleseuropeiske dataområder og regulatorisk utvikling.

Ekspertgruppen beskriver videre viktigheten av tillitt i en datadrevet økonomi, jf punktene 2.4.5 og 2.4.6, om personvern og datasikkerhet. Brønnøysundregistrene støtter dette og mener at tillitt til at data deles på en måte som ivaretar personvern og informasjonssikkerhet, er helt essensielt for å få til en økt deling av data. Vi vil også påpeke at næringslivet har et tilsvarende behov for at opplysninger om deres forretningsvirksomhet behandles på en måte som ivaretar deres interesser, f.eks. at forretningshemmeligheter ikke deles med andre, eller at de har oversikt over og innsyn i hvilke opplysninger det offentlige har om deres virksomhet og hvem opplysningene deles med.

Brønnøysundregistrene støtter ekspertgruppens forslag (kap. 4.2.1, side 18) at Staten bør i sin etatsstyring etterspørre at etatene bidrar til sektorovergripende samarbeid om dataflyt der dette kan skape samfunnsøkonomisk verdi. Vi deler også ekspertgruppens syn at det kan være vanskelig for den offentlige virksomheten å bære økte kostnader knyttet til det. Å legge til rette for privates bruk av offentlig infrastruktur er viktig i denne sammenheng.

Brønnøysundregistrene er enig med ekspertgruppen om behovet for avklaring av arbeidsdelingen mellom virksomheter, bransjer og det offentlige i forhold til hvem gjør hva, blant annet knyttet til utvikling av infrastruktur for deling av data.

Kompetansebehovet innen dataanalyse, dataingeniør og kunstig intelligens som ekspertgruppen påpeker (anbefaling nr. 21 side 90) gjelder ikke minst offentlige virksomheter som allerede i dag har betydelige utfordringer å rekruttere personer med egnet ekspertise fordi private aktører er mer attraktive arbeidsgivere.

Ekspertgruppen påpeker behovet for at regelverket må legge til rette for en datadrevet økonomi. Vi er enige og mener at det er viktig å ha fokus på et framtidrettet regelverk for å få til verdiskapning og innovasjon. En lovendring kan ofte ta flere år, og vil dermed kunne forsinke eller forhindre innovative løsninger og verdiskapning.

Med hilsen

Brønnøysundregistrene

Lars Peder Brekk
Direktør

Ketil Ingebrigtsen
Fung. avdelingsleder for direktørens stab

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Dörthe Koerner