

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 23/42614-1

Dato: 30.11.23

## Innspill ny nasjonal digitaliseringsstrategi

Den akselererende digitale transformasjonen gir Norge store muligheter, men også nye utfordringer. Ny nasjonal digitaliseringsstrategi bør adressere disse komplekse spørsmålene med mål om å fremme et mer inkluderende, effektivt og sikkerhetsorientert digitalt samfunn der brukernes behov er i fokus og nasjonale interesser ivaretas. Utlendingsdirektoratets (UDI) innspill baserer seg på tilbakemeldinger fra egen organisasjon, og er forslag til hvordan Norge kan navigere i det digitale landskapet fremover.

### 1) Forventninger til Strategien

Nåværende strategi «Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025» adresserer viktige områder UDI har fokusert på å følge opp de siste 4 årene. Digitaliseringsrundskrivet har vært en viktig inspirasjon og bidratt til økt fokus på hvordan vi kan tilby bedre tjenester til brukere, digital samhandling på tvers av offentlig sektor samt vært en døråpner i bruk av nasjonale fellesløsninger, dvs. bidratt til at digitalisering er en del av den daglige agenda i UDI.

Selv om mye av vår samhandling skjer i offentlig sektor i Norge, så er trenden at datautveksling og samordning med spesielt EU og Schengen, men også UNHCR og andre internasjonale samarbeidsparter, vil øke betraktelig og bli svært viktig i neste strategiperiode. Vi vil antagelig også samhandle mer med privat sektor når det kommer til deling av data- og informasjon. Forventningene til den nye strategien er mangfoldige, med fokus på inkludering, effektivisering, samhandling og regulering. Strategien burde videreføre ambisjonene om hvordan digitalisering er et hovedmiddel for å bevare og videreutvikle velferdsstaten på tvers av virksomhetsområder. Den burde også stille tydelige krav til hvordan dette skal gjøres (være forpliktende for offentlig sektor), og gjerne også beskrive hvordan dette vil følges opp.

- Digitalt utenforskap: Dette er et viktig, men krevende område. UDI håper den nye strategien vil bidra til å øke bevisstheten om digitalt utenforskap og adressere hvordan vi inkluderer digitalt sårbare personer. Dette burde gjøres gjennom å identifisere og inkludere de som til enhver tid står i fare

for å ramle utenfor når tjenester blir digitalisert, dvs. definere hvem de digitalt sårbare er, stille tydeligere krav til virksomheter og definere mål som bidrar til å motvirke digitalt utenforskap.

- Samhandling, datautveksling og gjenbruk: UDI mottar, behandler og deler informasjon med flere offentlige virksomheter, og med EU. Digital samhandling er en viktig premis for effektiv saksbehandling og tjenesteutvikling. Deling av informasjon har bidratt til at UDI i dag har automatisert noe av saksbehandlingen, men vi erfarer at det er store ubenyttede muligheter her. Mange initiativer stopper som konsekvens av manglende muligheter til å stille krav til data- og informasjonsutveksling. Strategien burde fremheve dette som et av de strategiske hovedmålene, at offentlige- og private virksomheter skal dele relevant data- og informasjon på en sikker og helhetlig måte. Dette burde følges opp gjennom å sette krav om at alle virksomheter skal måles både på evne til å dele data med andre og å utvikle løsninger for deling og gjenbruk.
- Sammenhengende regelverk: Strategien burde legge vekt på behovet for et sammenhengende digitalt regelverk som sikrer at brukernes rettigheter ivaretas i hele livssyklusen. Vi tenker da på alt fra personvern og databeskyttelse, digital identitet og autentisering, tilgjengelighet og universell utforming, cybersikkerhet, eierskap og portabilitet, etisk bruk av KI og faren for diskriminering og manipulasjon.
- Forpliktende nasjonale strategiske mål: Strategien burde vise retning gjennom å definere tydelige hovedmål og strategiske initiativer på de områder Norge må utvikle seg på i kommende strategiperiode. Norge trenger et overordnet nasjonalt digitalt veikart.
- Overordnet samarbeidsstrategi: UDI støtter pågående arbeid med å definere felles prinsipper for samarbeid med privat sektor på digitaliseringsområdet. Dette burde videreføres som hovedmål i ny strategi.

2) Er det drivkrefter og utviklingstrekk som vil påvirke samfunnet generelt, og som strategien bør ta høyde for?

- Kunstig Intelligens: Tilgjengeliggjøring av ChatGPT og nye språkmodeller har bidratt til at mulig bruk av KI er satt på agenda i de fleste store virksomheter. UDI har begynt å se på hvordan vi kan benytte kunstig intelligens for å effektivisere interne prosesser og tilby brukerne bedre tjenester. Det pågår flere slike initiativ i offentlig sektor, og UDI erfarer at samarbeidende virksomheter og leverandører gjerne deler sine erfaringer. Delingskulturen er noe som med fordel kan fremheves i ny strategi.
- Personvern og kunstig intelligens: I forbindelse med arbeidet med NAVs prediksjonsmodell for sykefravær uttalte Datatilsynet at «Lovene som hjemler behandling av personopplysninger, er sjeldent utformet på en måte som åpner for at personopplysningene kan brukes til maskinlæring i utvikling av kunstig intelligens». Dette gjelder etter alt å dømme ikke bare maskinlæring, men også for andre verktøy som bygger på KI. Utvikling av kunstig intelligens på skarpe data er en prosess som utfordrer flere viktige personvernprinsipper, og for å sikre den registrertes rettigheter på en god måte vil klare og tydelige lov- eller forskriftshjemler for en slik utvikling være nødvendig.

- EU-samarbeid: UDI og flere andre statlige virksomheter deltar i pågående EU-samarbeid og initiativer. Mange av disse aktivitetene vil påvirke hvordan vi samhandler med EU fremover. Eksempler er implementeringen av EIDAS-forordningen, digital lommebok (eWallet), interoperabilitet, e-visum mm. Et fellestrekk for flere av dem er at det planlegges å innføres sentrale fellesløsninger som vil integreres med nasjonale løsninger.
- Personvern og automatisering: I dag har UDI automatisert store deler av statsborgerskapsporteføljen og innvilgelse av kollektiv beskyttelse for ukrainere, og håper på sikt å kunne automatisere ytterligere. Det oppleves imidlertid som utfordrende at regelverket som skal forvaltes i enkelte tilfeller er utformet på en slik måte at det kolliderer med personvernregelverket når det skal digitaliseres i automatiseringsprosesser. Når regelverket skal konverteres til kode kan det være en vanskelig øvelse å ta hensyn til bestemmelser som har for mange unntak, ledd eller bokstaver, da dette medfører utydelige grenser for hvor mange personopplysninger forvaltningen skal samle inn fra den registrerte. For å kunne gjennomføre automatiseringsprosessen må man velge mellom å samle inn mer enn forvaltningen trenger for å fatte vedtak i saken, eller risikere å innhente for få opplysninger og dermed måtte innhente opplysninger på nytt eller trinnvis. Et digitaliseringsvennlig regelverk som støtter automatisering av forvaltningsvedtak bør dermed utformes på et vis som verken strider med dataminimeringsprinsippet, samtidig som det ikke blir en flaskehals som fører til forsinkelser i automatiseringsprosessene.
- Cybersikkerhet: Cybersikkerhetstrusselen er reell og et område som kan skape store utfordringer i den digitale hverdagen og en arena som brukes mer og mer aktivt av trusselaktører i alt fra påvirkningsoperasjoner til krigføring. Hvordan Norge skal beskytte seg mot trusler, manipulasjon og ekstern påvirkning burde være et av de sentrale fokusområdene i strategien.
- Ny teknologi: Kvantedatamaskiner koblet med maskinlæring og kunstig intelligens vil antagelig påvirke digitalisering de neste årene. Dette vil gi mange nye muligheter, men kan også oppleves som en trussel for deler av befolkningen. Hvordan man håndterer dette og andre teknologiske nyvinninger som kan oppfattes som trussel burde adresseres i strategien. Dette for å unngå at Norge henger etter i å ta i bruk nye teknologiske muligheter som kommer.
- Endret kompetansebehov: Ny digitaliseringsstrategi bør også adressere hvilken kompetanse som kreves, og som vi må bygge og utvikle for å levere på strategien. Dette for å sikre at Norge har nødvendige kapabiliteter fremover, dvs ressurser, ferdigheter og kompetanse som vil være sentrale i digitaliseringsarbeidet. Med økt konkurranse om disse ressursene så burde strategien med fordel også adressere hvordan vi samhandler på nasjonalt nivå for å benytte denne til det bedre for samfunnet.

3) Hva er de viktigste digitaliseringsutfordringene fremover?

- Teknisk gjeld: Kravet om å sette brukerne i sentrum og universell utforming henger tett sammen. Selv om det har skjedd stor forbedring på dette området de senere år, og nye teknologiske muligheter bidrar til at virksomheter i større grad kan oppfylle kravet, så opplever UDI at teknisk gjeld er en stor utfordring for mange statlige virksomheter. UDI har selv sentrale systemer som må moderniseres for bedre å kunne utveksle data- og informasjon. Den aldrende systemporteføljen gir også redusert mulighet til å effektivisere saksbehandlingen.
- Sammenhengende digitale tjenester: UDI erfarer at det fortsatt er stor utfordring i deling av data og informasjon mellom virksomheter, at mange systemer ikke snakker sammen. Det er viktig at ulike regelverk ikke er til hinder for sammenhengende tjenester, og at man definerer felles standarder for data- og informasjonsutveksling.
- Datakvalitet: Utveksling av data og informasjon forutsetter god datakvalitet. Høy datakvalitet kjennetegnes av flere viktige elementer: presisjon i informasjonen, at den er oppdatert og aktuell, at den er komplett og dekker alle nødvendige aspekter, at den er relevant og tilpasset det spesifikke formålet, og at den er konsekvent og sammenhengende over tid og mellom ulike datakilder. Uten god datakvalitet, kan datautveksling føre til misforståelser og feilaktige beslutninger. For å maksimalisere nytten av informasjonen som forvaltes så burde det gjøres et nasjonalt løft på dette området.
- Dataeierskap: Når det kommer til eierskap av data så må det skilles mellom personen det gjelder sitt eget eierskap til egne data - i et delingsperspektiv der også personen selv vil kunne få en mer aktiv rolle som delingsaktør/-agent - og det offentlige forvaltningseierskap til personens data. Avhengig av hvor i en prosess eller hva det gjelder, så vil eierskapet kunne flytte seg mellom offentlige etater, eksempelvis mellom UDI og FREG i id-vurderinger. Samtidig har personen selv et overordnet eierskap til egne data, uavhengig av hvor dataene "befinner seg" eller på et gitt tidspunkt behandles. Uklart eierskap kan forsinke eller hindre deling av data mellom relevante parter, noe som kan påvirke evnen til å ta informerte, datadrevne beslutninger.
- Syntetiske testdata: I flere tilfeller ser vi at digitaliseringsønsker og utviklingsprosjekter hindres da disse vil kreve testing på skarpe personopplysninger for å ta steget videre i prosessen. Datatilsynet har en rekke ganger uttalt at det er fullt mulig å lage syntetiske testdata for både utvikling og integrasjon av nye systemer, samt test av eksisterende systemer. Bruk av reelle personopplysninger i test ved utvikling kan med andre ord ikke unnskyldes med mangel på syntater og er ikke forenelig med formålet med opprinnelig innsamling. UDI ser likevel at vi mangler syntetiske testdata i offentlig forvaltning.
- Nasjonal arkitekturplan: Norge mangler i dag et økosystem på nasjonalt nivå. Vår erfaring er at driverne for utvikling og finansiering ofte er koblet til interne behov i virksomheten med fokus på egne effektiviseringsgevinster. Et av hovedmålene for strategien burde være å utarbeide en nasjonal arkitekturplan som fokuserer på nasjonale behov. En slik plan kan være med på å gi nasjonale føringer og beskrive veikart som virksomhetene må forholde seg til. Et felles nasjonalt arkitekturmålbilde for både offentlig og

privat sektor vil være en sentral bidragsyter til at nasjonen går i takt og jobber mot felles mål.

- Tjenesteansvar og finansiering: Når en virksomhet utvikler tjenester på vegne av en annen virksomhet så er det ikke i dag en klar anbefaling i hvordan forvaltning, drift og videreutvikling finansieres. Dette skaper hindringer i deling av data og informasjon. Det burde utarbeides retningslinjer som gir incentiver for deling av informasjon på tvers av privat- og offentlig sektor.
- Digitaliseringsvennlig regelverk: UDI anbefaler at strategien oppfordrer offentlig sektor til å benytte anerkjente standarder, slik som BPMN for å beskrive arbeidsprosesser, DMN for regelverk og tilhørende beslutningsstrukturer med verktøy som implementerer disse. Dette gir mulighet for simulering av regelverksendringer, med tanke på datadeling og en helhetlig tilnærming til oppbyggingen av regelverket på juridisk, sammenfallende områder. Det kan blant annet bidra til å synliggjøre unødvendig kompleksitet i regelverket og relevante avhengigheter knyttet til kost-/nyttevurderinger.

4) Hvordan kan regjeringen bidra til å løse disse utfordringene gjennom denne strategien?

- Fleksibelt regelverk: UDI oppfordrer regjeringen til å jobbe videre med å skape et mer fleksibelt regelverk som er tilpasset digitale behov og som gir nødvendig handlingsrom. Prosessen med å endre regelverket er fortsatt lang og tung, og intensjonen oppnås ikke alltid. Gir endringene de tenkte effektene? Er endringene tilpasset dagens samfunn? Dette arbeidet burde gjøres i tett samarbeid med EU for å sikre samordning på tvers.
- Felles nasjonalt testmiljø: Vi oppfordrer regjeringen til å legge klare føringer og rammer for utvikling og test i den nye strategien, og at man jobber for å etablere et syntetisk Norge med sammenhengende tjenester både offentlig og privat sektor kan benytte for å gjennomføre realistiske testscenarier. Dette er også en viktig premis for å unngå alvorlige feil under utrulling av nye tjenester. Mangelen på slike testdata er en utfordring for dagens digitaliseringsløp, men vil bli enda tydeligere ved bruk av KI, hvor personvernregelverket vil sette begrensinger for utviklingen.
- Tydeligere mandat til digitaliseringsmyndighet: Årlige digitaliseringsrundskriv, etableringen av Dig.dir, et velfungerende Digitaliseringsråd og SKATE-samarbeidet er gode eksempler på tiltak som har bidratt til at offentlig sektor får nødvendige føringer, forventninger og støtte i sin digitaliseringsreise. Etableringen av eget Digitaliseringsdepartement er også et viktig grep og et signal om regjeringen sine ambisjoner. UDI håper dette sammen med et tydelig mandat til digitaliseringsmyndighet vil bidra til bedre samhandling på tvers av sektorer.
- Innovasjon: UDI oppfordrer regjeringen til å se på incentivordninger som fremmer digital innovasjon på tvers av offentlig og privat sektor. Det burde være en større og bredere satsning på livshendelser som koordineres gjennom et felles innovasjonssamarbeid.

Se for øvrig forslag til tiltak under punkt 3) «Hva er de viktigste digitaliseringsutfordringene fremover».

Ta gjerne kontakt med oss hvis dere ønsker UDI skal utdype innspillene.

Vennlig hilsen

Dag Anders Brunstad  
Digitaliseringsdirektør

Robert Rødsten  
Fagdirektør teknologi

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

**Mottaker(e):**

Kommunal- og distriktsdepartementet  
(KDD)

**Kopi til:**

[digitaliseringsstrategi@kdd.dep.no](mailto:digitaliseringsstrategi@kdd.dep.no)