

CompLex



UiO • **Det juridiske fakultet**

Senter for rettsinformatikk / Avdeling for forvaltningsinformatikk

Dag Wiese Schartum i samarbeid med Cathrine Silju Eide

**Om forholdet mellom systemutvikling og
regulverksutvikling i offentlig forvaltning
(«Kartleggingsprosjektet»)**

3/2016

Dag Wiese Schartum
i samarbeid med Cathrine Silju Eide

Om forholdet mellom systemutvikling og regelverksutvikling i offentlig forvaltning («Kartleggingsprosjektet»)

Utarbeidet etter oppdrag fra Kommunal og
moderniseringsdepartementet (KMD),
Bolig- og bygningsavdelingen

Henvendelser om denne bok kan gjøres til:

Senter for rettsinformatikk

Postboks 6706 St. Olavs plass

0130 Oslo

Tlf. 22 85 01 01

www.afin.uio.no

ISBN 978-82-72261-64-0

ISSN 0806-1912

Grafisk produksjon: 07 Media AS – 07.no

Innhold

1	Bakgrunn og opplegg	5
1.1	Innledning	5
1.2	Nærmere om kilder og opplegg for rapporten	5
2	Forholdet mellom systemutvikling og regelutvikling	8
2.1	Nærmere om temaet	8
2.2	Noen erfaringer med regelverks- og systemutvikling i tre offentlige etater	11
2.2.1	Innledning	11
2.2.2	ASD/NAV	12
2.2.3	Lånekassen	16
2.2.4	Husbanken	20
2.3	Automatiseringsbevisst lovgivning	24
2.3.1	Om begrepet og ideen bak	24
2.3.2	Oversikt over hensyn knyttet til automatiseringsbevisst lovgivning i offentlig forvaltning	28
2.4	Forsøk på helhetlige problemforståelser	38
2.4.1	Innledning	38
2.4.2	Noen systematiske og forvaltningspolitiske utgangspunkter ..	38
2.4.3	«Systemrisiko»	41
2.4.4	Organisering og samarbeidsforhold	44
2.4.5	Lovutredningsmetoder	53
3	Semantisk og juridisk interoperabilitet i offentlig forvaltning	58
3.1	Nærmere om temaet	58
3.1.1	Generelt	58
3.1.2	Interoperabilitet som IT- arkitekturprinsipp	59
3.2	Noen erfaringer med semantisk interoperabilitet i utvalgte offentlige etater	62
3.2.1	Innledning	62
3.2.2	Datakatalogprosjektet i SKATE	62
3.2.3	Arbeid med semantisk interoperabilitet i NAV	65
3.2.4	Arbeid med semantisk interoperabilitet i Skatteetaten	71
3.2.5	Spesielt om Pendlerveiviseren	76

3.2.6	Referat fra seminaret om avtaler og lisenser om digital informasjonsutveksling i offentlig forvaltning	80
3.3	Forsøk på helhetlige problemforståelser	86
3.3.1	Innledning	86
3.3.2	Innledende refleksjoner om interoperabilitet og styring	86
3.3.3	Formål med felles begrepsbruk	89
3.3.4	«Interoperabilitets-domener»	91
3.3.5	Horisontal og vertikal interoperabilitet	91
3.3.6	Begrepskataloger og begrepsmodeller	93
3.3.7	Semantisk interoperabilitet og begrepenes kilder	95
3.3.8	Særlig om rettslige begreper	97
3.3.9	Forholdet til politiske og faglige prosesser	99
4	Noen utsikter til videre forskning	102
5	Litteratur og kilder	106
5.1	Litteratur	106
5.2	Kilder	107
	I Rapporter, forarbeider mv	107
	II Lover og forskrifter	116
	III Avgjørelser	117
	IV Muntlige kilder	117
	VEDLEGG	119

1 Bakgrunn og opplegg

1.1 Innledning

Våren 2015 inngikk Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Senter for rettsinformatikk (SERI) et samarbeid om forskning vedrørende digitalisering av byggsektoren. Det ble i den forbindelse avtalt et forprosjekt for å kartlegge to nærmere bestemte problemområder («Kartleggingsprosjektet»). Forprosjektet skal legge grunnlag for å vurdere om og eventuelt hvordan videre forskning vedrørende digitalisering av bygningsretten bør legges opp. Formålet har vært å få frem kunnskap og erfaringer om sammenhenger mellom regelutforming og systemutvikling, herunder spørsmål om semantisk interoperabilitet. Det hovedprosjektet som Kartleggingsprosjektet etter planen vil lede frem til, vil spesifikt gjelde iverksettelsen av bygningsretten i en digital forvaltning. I Kartleggingsprosjektet er formålet å innhente kunnskaper og erfaringer fra *andre* deler av offentlig forvaltning; primært fra offentlige forvaltningsorganer som vi antar har kommet langt med digitaliseringsarbeidet eller som på annen måte kan ha gjort erfaringer som kan være verdifulle som bakgrunn for videre forskning vedrørende digitalisering av bygningsretten. I tillegg til erfaringsinnhenting mv. har vi forsøkt å bearbeide de to problemområdene nærmere ved å gi tentative innspill til mulige sammenhengende problembeskrivelser og oppmerksomhetspunkter. Prosjektet har ikke inneholdt systematiske litteraturstudier, men vi antar dette vil være del av et eventuelt hovedprosjekt.

1.2 Nærmere om kilder og opplegg for rapporten

Basis i denne rapporten er en systematisering av resultatene fra innsamling av erfaringer og oppfatninger blant personer i offentlig statlig forvaltning med bred erfaring fra automatisert saksbehandling. Innen hvert av forvaltningsorganene har vi funnet frem til personer med direkte arbeidsoppgaver og erfaringer vedrørende de to problemområdene rapporten omhandler. I hvert forvaltningsorgan gjennomførte vi semi-strukturerte gruppeintervjuer, dvs. vi innhentet erfaringer og synspunkter i en relativt åpen samtalesituasjon. Våre spørsmål styrte mye av innholdet, men opplegget åpnet også for andre temaer og vinklinger enn de vi

hadde forberedt. Hvert intervju ble oppsummert i et notat som ble sendt til representantene for forvaltningsorganene for eventuell korrigerende og supplerende.¹

Følgende intervjuer er gjennomført:

Om forholdet mellom systemutvikling og regelutvikling:

- NAV/ASD
- Husbanken (bostøtteordningen)
- Lånekassen

Om semantisk-juridisk interoperabilitet:

- SKATEs datakatalogprosjekt
- NAV
- Skatteetaten

Det er dessuten gjennomført ett telefonintervju for å få utfyllende informasjon til en seminarpresentasjon av «Pendlerveiviseren» (utviklet av Skatteetaten).

I tillegg til intervjuene har vi arrangert to halvdags seminarer, ett innen hvert av problemområdene. Det ble skrevet referater som omfattet hvert innlegg på disse arrangementene. Både seminarer om forholdet mellom systemutvikling og regelutvikling den 18. februar og seminarer den 16. juni om avtaleregulering og lisenser knyttet til utveksling av opplysninger mellom forvaltningsorganer, inneholdt fire innlegg med tilhørende diskusjoner.

Resultatene fra intervjuene, seminarer samt skriftlig materiale som ble gjort tilgjengelig av forvaltningsorganene i tilknytning til intervjuer og seminarer, har dannet grunnlag for videre systematisering av problemfeltet. Det betyr at vi har identifisert og klassifisert alle innholdselementer i materialet, og forsøkt å ordne dette i en logisk struktur. Det er disse oversiktspregete delene av rapporten som er hovedresultatet av arbeidet vårt. Materialet fra intervjuene, seminarer, skriftlig materiale mv, representerer eksemplifiseringer av saksforhold innen de to problemområdene vi systematiserer. Vi har ikke latt oss begrense av dette materialet. Så lenge spørsmål logisk har hatt sammenheng med problemområdene vi behandler, har vi i enkelte tilfeller også tatt med elementer som ikke er belyst i intervjuene mv. Selv om vi har forsøkt å være systematiske, gir resultatene selvsagt ikke et uttømmende bilde. Likevel tror vi at det bildet vi her tegner er så omfattende at det gir godt grunnlag for vurderinger av behov for videre forskning på feltet.

¹ De aller fleste gav midlertidig ikke korrigerende respons på det som ble tilsendt dem.

Kapittel 2 av denne rapporten handler generelt om forholdet mellom regelverksutvikling og systemutvikling. I denne sammenheng vil spørsmål vedrørende begrepsbruk og felles bruk av data være et viktig delområde, noe fremstillingen i kapittel 2 vil vise. I kapittel 3 går vi mer i dybden på spørsmål om felles begrepsbruk og semantisk interoperabilitet, særlig innenfor det juridiske området. I kapittel 4 skisserer vi noen muligheter og forslag til videre forskningsinnsats knyttet til digitalisering av bygningsretten, på basis av resultatene i Kartleggingsprosjektet.

2 Forholdet mellom systemutvikling og regelutvikling

2.1 Nærmere om temaet

I denne første delen av rapporten ser vi på forholdet mellom lovgivningen og de informasjonssystemer som blir utviklet for å understøtte gjennomføringen av lovens bestemmelser. For å forenkle fremstillingen bruker vi «lovgivning» og «lov» som betegnelse på både lov og forskrift. Vi forutsetter at lovene blir anvendt i lys av andre relevante rettskilder (lovforarbeider, forvaltningspraksis, rettsavgjørelser mv.) i tråd med krav til rettsdogmatisk metode. Det meste av fremstillingen vil imidlertid være spesielt knyttet til loven og selve lovgivningsprosessen. Bruk av andre, tilknyttede rettskilder får ikke spesiell oppmerksomhet.

De informasjonssystemer vi omtaler, er primært slike som er utviklet for å gjennomføre lovanvendelsen; det vil i stor grad si systemer som er spesielt utviklet i eller for offentlig forvaltning som støtte for behandling av enkeltsaker. Dette vil ofte være saker som ender med enkeltvedtak;² dvs. at systemet er utformet for å understøtte avgjørelser av partenes plikter og rettigheter i en forvaltningsprosess. En mer presis betegnelse på slike systemer er *rettslige beslutningssystemer*, dvs. systemer som er utviklet på grunnlag av gjeldende rett med det formål å treffe beslutninger. Beslutningssystemene inneholder en formell representasjon av de rettsregler som skal gjelde for den aktuelle sakstypen, og innebærer en stor grad av automatisert rettsanvendelse.³ Vi understreker at det er *rettsreglene*, ikke for eksempel lovbestemmelsene, som gis en representasjon i systemene. Rettsreglene betegner resultatet fra fortolkningen av alle relevante rettskilder. Loven er én rettskilde som ofte har stor vekt, men lovteksten må fortolkes i lys av andre rettskilder (f.eks. forarbeider, dommer og forvaltningspraksis). Rettsreglene utledes av dette *samlede* rettskildematerialet.

I dette kapittelet er vi opptatt av hvordan rettsregler og systemløsninger *utvikles*. Vi er særlig opptatt av om og på hvilken måte den ene type utvikling påvirker den andre: I hvilken grad og på hvilke måter påvirkes f.eks. regelverksutvikling av krav som gjelder den etterfølgende systemutviklingen? Langt på vei tilsvarer denne problemstillingen det som ofte har vært kalt *automatiseringsvennlig lov-*

² Jf. fvl. § 2 bokstav b, jf. bokstav a.

³ Til forskjell fra beslutningsstøttesystemer der automatiseringsgraden er lav, og systemet mest er støtte for manuelt saksbehandlingsarbeid.

giving.⁴ Motsatsen til dette er «automatiseringsblind lovgivning», dvs. lovgivning der en ikke har tatt hensyn til den etterfølgende automatiseringen, men kun har vedtatt lovtekster ut ifra rettspolitiske og rettslige hensyn innen det saksområdet loven gjelder, uten at teknisk-administrative hensyn er gitt innvirkning. Selv om disse to kategoriene kan settes opp som ytterpunkter, er det klart at det ofte vil være tale om *grader av automatiseringsvennlighet/-blindhet*. Behov knyttet til etterfølgende automatisering kan tenkes å få stort gjennomslag, men selvsagt vil de rettslige og rettspolitiske spørsmålene nesten alltid være viktigst.

Temaet i denne første delen av rapporten forutsetter at lovgivningen i stor grad skal være gjenstand for etterfølgende automatisert rettsanvendelse. Dette er ikke en typisk situasjon i norsk offentlig forvaltning, men er særlig knyttet til «masseforvaltning», dvs. forvaltningsoppgaver som gir behov for standardisert og likeartet behandling av et stort antall enkeltsaker. Det er i stor grad statlig sentralforvaltning som har slike masseforvaltningsoppgaver. Også andre deler av forvaltningen kommer i en lignende situasjon. Dette gjelder blant annet når rettsreglene på forvaltningsområdet kan uttrykkes som utførelser av beregninger, f.eks. krav til dimensjoner og egenskaper et bygg må ha. Mye tyder imidlertid på at automatisert rettsanvendelse og representasjon av rettslig innhold i forvaltningens systemløsninger blir viktigere for stadig flere deler av forvaltningen, også utenfor det vi kan betegne som masseforvaltning. Blant annet kan selvbetjente løsninger, dvs. systemløsninger der partene «er sin egen saksbehandler» begrunne representasjon av aktuelle rettsregler i de løsninger parten får direkte tilgang til.

I stortingsmeldingen om Digital agenda for Norge,⁵ referer Regjeringen til Produktivitets-kommisjonens poengtering av at automatisering av saksbehandling og muligheten for kommunikasjon mellom IT-systemer vil kunne ha innvirkning på hvordan offentlige oppgaver organiseres og utformes i fremtiden.⁶ Regjeringen minner også om at regulering gjennom lov og forskrift er blant statens sterkeste virkemidler, og at dette virkemidlet må brukes bevisst og bare når det er strengt nødvendig.⁷ I denne uttalelsen ligger det trolig også et ønske om å unngå situasjoner der digital forvaltning er avhengig av lovgivning med mindre legalitetsprinsippet eller andre sterke hensyn tilsier rettslig regulering.⁸ I de tilfeller lovregulering er nødvendig, fremhever Regjeringen at denne må være «tilpasset den

4 Bing (1977), nevnt i Schartum (2012), s. 165.

5 Meld. St. 27 (2015–2016).

6 Del I, kapittel 2.

7 Se avsnitt 8.3.2.

8 Blant slike hensyn kan være at lovregulering gir en samlet oversikt over hvilke regler som gjelder og derfor skaper forutberegnelighet. Lovgivning betinger i tillegg en politisk prosess som krever grundighet, en åpen politisk debatt mv. Dette er noen av grunnene til at lover blir gitt selv om legalitetsprinsippet ikke krever det.

digitale tidsalder». Det heter videre at «mye av dagens regelverk er skrevet med tanke på saksbehandling på papir, og regelverket tar i liten grad høyde for digitale arbeidsprosesser i offentlige virksomheter.»⁹ Refererte uttalelser gjelder digitalisering av offentlig forvaltning generelt. I samme avsnitt i stortingsmeldingen fremhever Regjeringen at digitalisering kan gjøre det aktuelt med «hel eller delvis automatisering av rettslige vurderinger», og at dette i så fall forutsetter at rettsregler blir uttrykt i programkoder: «Dette krever bestemmelser som egner seg for slik regelanvendelse.» For Regjeringen er det «en målsetning at regelverk tilpasses slik at det på en best mulig måte understøtter digitalisering, og at muligheten for digitalisering er integrert fra starten av når det utarbeides nytt regelverk eller når regelverk revideres.» Den sterke betoningen av behovet for automatisering og koplingen mellom lovgivning og automatisert rettsanvendelse, er ny i forhold til tidligere forvaltningspolitikk, og innebærer en sterk aktualisering av denne rapporten.

Meldingen viser til en rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe om hindringer i regelverk for digital kommunikasjon.¹⁰ På side 23 i rapporten er det tatt inn en liste med sjekkpunkter for en «digitaliseringsvennlig» lovgivning:

- Samtykkebestemmelser versus hjemmel for innhenting/utlevering av opplysninger.
- Automatisert saksbehandling.
- Er det nødvendig å ha regler som krever personlig oppmøte?
- Er det nødvendig med regler som krever innhenting av attester og dokumenter på papir?

Merk at punktene gjelder digitalisering, og at kun annet kulepunkt gjelder automatisering spesielt. Punktet vedrørende automatisering er i rapporten kun knyttet til spørsmålet om skjønn, og dette kommer vi tilbake til nedenfor. Også de tre andre punktene er relevant i forhold til spørsmålet om automatisering og rettslig representasjon av rettsregler i forvaltningens systemløsninger: Samtykke til å innhente opplysninger er f.eks. mer tungvint enn innhenting basert på lovhjemmel. Imidlertid kan en nettopp utvikle egne systemløsninger for å gi og trekke tilbake samtykke på måter som delvis automatiserer og for øvrig understøtter rettsanvendelsen. Dette er derfor neppe noe digitaliserings- og automatiseringshinder i egentlig forstand. Slike løsninger er både utviklet av Altinn og i et forskningsprosjekt i samarbeid med Karde AS, More Software Solutions, Senter for rettsinformatikk og Asker kommune.¹¹ Innhenting av dokumenter på papir

9 Se avsnitt 8.3.2.

10 Rapport fra arbeidsgruppe om «Kartlegging av hindringer i regelverk for digital kommunikasjon», avlevert til Fornyrings-, administrasjons-, og kirkeministeren 11. oktober 2013.

11 Se den rettslige systemspesifikasjonen i Schartum og Sætre (2016).

og krav om personlig oppmøte er i utgangspunktet et hinder for digitalisering når det er uomtvistelig at loven krever «cellulose» og fysisk oppmøte. Etter gjennomgangen av all lovgivning og endring i en rekke lover i Ot.prp. nr. 108 (2000–2001) Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon, er det imidlertid få krav igjen til bruk av papirdokumenter, og krav til personlig oppmøte forekommer sjelden. Selv om punktene i nevnte rapport er relevante, mener vi derfor at tre av fire punkter er lite viktige for spørsmålet om automatiseringsvennlig lovgivning. Nedenfor i avsnittene 2.3 og 2.4 vil vi gå nærmere inn på andre hensyn av betydning for «automatiseringsvennlighet», i tillegg til det som gjelder skjønn.

2.2 Noen erfaringer med regelverks- og systemutvikling i tre offentlige etater

2.2.1 Innledning

I dette avsnittet presenterer vi resultatet fra våre undersøkelser om forholdet mellom systemutvikling og regelverksutvikling. Intervjuer er gjort med representanter for Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og NAV (samlet), Husbanken, og Lånkassen, dvs. tre intervjuer. Ved hvert intervju var mellom to og fire intervjuobjekter til stede. Fokus i de tre intervjuene var forskjellige og reflekterte særtrekk ved de tre etatene. I forhold til ASD/NAV var foranledningen et pågående lovarbeid, mens de to andre intervjuene ikke hadde slikt spesifikk innretning. Opplegget var eksplorerende, og fordi målsettingen var å bli klar over nye spørsmål som kunne indikere videre forskningsmessig oppfølging, var opplegget kun strukturert ut ifra en enkel grunnstruktur. Forløpet av intervjuene og de temaer som ble bragt opp av deltakerne, ble derfor i stor grad styrende for hvilken vei hvert intervju trakk. Våre forberedte spørsmål ble mest brukt for å sette intervjuet i gang og for å sikre at temaer vi antok var særlig interessante hos hvert forvaltningsorgan ble dekket. Tidsrammen for intervjuene var ca. 1 ½ time. Vi hadde derfor begrenset tid til rådighet for å belyse et vanskelig og mangfoldig tema, noe som gjorde at enkelte temaer ble gitt tid på bekostning av andre. Den følgende teksten uttrykker vår forståelse av det som ble sagt. Alle fikk anledning til å kommentere utkast og eventuelt be om at innholdet ble rettet eller supplert, men kun én gav slik tilbakemelding. Som redegjort for i avsnitt 1.1, blir materialet brukt som grunnlag for å identifisere og klassifisere relevante problemstillinger og ordne disse i en logisk struktur. Vi har ikke grunnlag for å sammenligne forholdene ved de tre etatene.

Som ledd i denne delen av prosjektet ble det avholdt seminar om Regelverksutvikling og systemutvikling, sammenhenger og utfordringer, torsdag den 18.

februar 2016, fra kl. 10.00 til 13.00. Forfatterne av denne rapporten arrangerte seminaret som en del av arbeidet med Kartleggingsprosjektet. Programmet er tatt inn som vedlegg 3. Det var totalt 15 deltagere. Innleggene blir i stor grad gjenspeilet i andre deler av denne rapporten, og blir derfor ikke referert spesielt i denne rapporten.

2.2.2 ASD/NAV

2.2.2.1 Innledning

Intervju med fire representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) fant sted den 4. november 2015. Utgangspunktet for intervjuet var et pågående lovarbeid i departementet og systemmessige konsekvenser av dette (her omtalt som «prosjektet».¹² Det aktuelle arbeidet resulterte i forslag om endret fastsetting av grunnlaget for korttidsytelsene etter folketrygdloven kapittel 8, 9 og 14 (sykepenger, foreldrepenger, svangerskapspenger, omsorgs- og opplæringspenger og pleiepenger). Forslaget ble sendt på høring 20. november 2015 med høringsfrist 20. februar 2016.¹³

2.2.2.2 Mandat, organisering og metode

Prosjektet gjaldt endring av to av de typer ytelser som lovforslaget omhandlet, nemlig bestemmelser i folketrygdloven kap. 8 (sykepenger) og kap. 14 (foreldrepenger). Prosjektet skulle foreslå lovendringer for å legge til rette for digitalisering, uten i særlig grad å endre på det materielle innholdet av ytelsene. De nevnte ytelsestypene er i stor grad basert på opplysninger fra arbeidsgivere. Arbeidsgivers plikt til å gi opplysninger er regulert i a-opplysningsloven¹⁴ med forskrifter. Nevnte lov trådte i kraft 1. januar 2015, og fastlegger felles rutiner for innrapportering av opplysninger fra arbeidsgivere til Arbeids- og velferdsetaten, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå. A-opplysningsloven utgjorde en viktig bakgrunn for prosjektet. A-opplysningsloven bidrar vesentlig til å effektivisere innhenting av opplysninger i samsvar med folketrygdloven § 24-2 (beregning av grunnlaget for arbeidsgiveravgift mv.), § 25-1 annet ledd (opplysning om inntak av arbeidstakere og om opphør av arbeidsforhold), og § 25-10,¹⁵ jf. § 21-4. Blant annet etablerer loven plikt for arbeidsgivere til å innrapportere opplysninger elektronisk, minimum én gang per kalendermåned (se § 4 første ledd).¹⁶

12 Arbeidet ble valgt på grunnlag av en seminarpresentasjon på AFINs heldagsseminar den 22. oktober 2015, om «Utarbeidelse av lover i en digital forvaltning».

13 Regjeringen (2015a). Lovproposisjon vil trolig bli lagt frem høsten 2016.

14 Med unntak av a-opplysningsloven § 12a som trådte i kraft 26. september 2014.

Lov av 22. juni nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven).

15 Bestemmelsen inneholder hjemler til å gi forskrifter om opplysningspliktene.

16 Opplysninger etter ftrl. § 25-1 annet ledd skal gis innen fredag i uken etter et arbeidsforhold etableres eller opphører.

I 2010 nedsatte Arbeids- og sosialdepartementet en arbeidsgruppe som skulle avklare prinsippsspørsmål vedrørende mulig regelverksendring for syke- og foreldrepenger. Drivende for arbeidet var teknologiske muligheter for effektivisering generelt, og spesielt ønsket om høyere grad av automatisert saksbehandling. Nærmere bestemt skulle arbeidsgruppen utforske det digitale mulighetsrommet ved å:

- Ta i bruk A-meldingen.
- Undersøke mulighet for å gjøre annen datafangst elektronisk, herunder elektronisk dialog med arbeidsgiver ved behandling av enkeltsaker.
- Fjerne behov for unødvendig skjønn.
- Rydde lovverket for foreldet begrepsbruk.
- Harmonisere beregningsgrunnlagene for sykepenge og foreldrepenger.
- Legge til rette for selvbetjening og automatisering.

ASD utarbeidet ikke noe formelt mandat for gruppen, men oppdragsbeskrivelsen fremgikk av ulike interne dokumenter. Arbeidet ble igangsatt innenfor klare politiske rammer. Det var således en forutsetning at forslag til regelverksendring ikke skulle innebære nevneverdig endring av stønadsnivået. Dessuten var avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ramme for arbeidet. I avtalen forplikter Regjeringen seg til ikke å foreslå endringer i sykelønnsordningen i avtaleperioden (4. mars 2014 – 31. desember 2018). De forslag til lovendringer gruppen kom frem til skulle nedfelles i et høringsnotat, og sendes på høring i samsvar med bestemmelsene i Utredningsinstruksen.

Arbeidsgruppen hadde seks faste medlemmer, og ytterligere tre personer som ble tilkalt til deler av møtene. Ett medlem i den faste gruppen var fra Barne- og likestillingsdepartementet, og øvrige medlemmer var fra ASD og NAV. Gruppen bestod stort sett av jurister og teknologer, og relevante fagavdelinger var med i gruppen. Personene i gruppen representerte regelverksansvarlig (departementet), IKT-styring (departementet), kunnskapsstaben (direktoratet), fagansvarlige avdelinger (direktoratet) og prosjektorganisasjonen IKT (direktoratet). Flere av medlemmene var knyttet til IKT-Moderniseringsprosjektet i NAV (MOD), og arbeidsgruppen var i svært nær kontakt med MOD. Selve regelverksarbeidet var imidlertid organisert utenom MOD.

Underveis i arbeidet ble det foretatt konsultasjoner med politisk ledelse i ASD. Særlig var det viktig å få avklart hvilke endringer som kunne være akseptable ut ifra bindingene i IA-avtalen. Arbeidsgruppen avklarte enkelte spørsmål med samarbeidende aktører som Skatteetaten og Altinn, men disse var ikke en integrert del av arbeidet.

Det var på forhånd klart at lovforslaget ville ha enkelte konsekvenser for eksisterende lønns- og personalsystemer (LP-systemer) som kommersielle aktører tilbyr. Fordi endring av slike systemer vil være nødvendig for effektiv gjennomføring av forslag til lovendring, hadde gruppen kontakt med produsenter av slike systemer. Blant annet var det av betydning å finne ut om hvor lang tid det ville ta å gjøre endringer i eksisterende systemer.

Prosjektet var ikke et systemutviklingsprosjekt, men et regelverksutviklingsprosjekt som var basert på teknologisk innsikt og kartlegging av teknologiske muligheter. Ut ifra retningslinjer i Moderniseringsprogrammet utarbeidet arbeidsgruppen skisser til mulig lovendring. Skissene ble analysert av NAV-IKT som undersøkte hvordan ideene eventuelt kunne tenkes å inngå i systemløsningene. På den måten fikk gruppen tilbakemelding på om ideen var mulig å gjennomføre innenfor eksisterende systemløsninger og foreliggende planer, og hva en realisering av ideene eventuelt ville kreve.

Arbeidsgruppen brukte skissering av mulige systemløsninger som teknikk for å identifisere og begrunne behov for regelendring. Gruppen fulgte ikke en særskilt metode for identifisering og beskrivelse av mulige løsningsmodeller. Hovedgrepet var tverrfaglig sammensetning av gruppen og den dynamikk som kombinasjonen av regelverks- og IKT-ekspertise gav. En rekke forslag ble lagt frem, analysert og diskutert i gruppen.

En del av arbeidet i gruppen gjaldt analyse av sentrale begreper innen regelverket for syke- og foreldrepenger med tilstøtende lovgivning. Analysene var avgrenset til det aktuelle regelverksdomenet. De kartla og analyserte ikke tilsvarende begreper på andre rettsområder. De hadde heller ikke særlig oppmerksomhet på den alminnelige språklige forståelsen av aktuelle begreper.

Et viktig hensyn ved utarbeidelse av forslag til regelverksendring, var at reglene så enkelt som mulig skulle implementeres og endres i systemet. For eksempel vil regler som kan uttrykkes i tabeller der verdiene lett kan endres, være langt mer fleksible og mindre arbeidskrevende enn «hardkoding» av reglene. Fleksibilitet i den teknologiske løsningen kan også sikres gjennom valg av en system- og tjenestearkitektur som er basert på små moduler.

I sluttfasen av arbeidet med høringsnotat, fikk gruppen innspill på hovedlinjene i forslaget fra partene i arbeidslivet. Ut ifra slike foreløpige tilbakemeldinger justerte ASD forslaget og ferdigstilte notatet, som deretter ble sendt på offentlig høring.

Når det gjelder den systemutvikling som skal skje med bakgrunn i lovforslagene, er planen at forberedende aktiviteter skal skje i 2016. NAV regner imidlertid med å starte forberedende aktiviteter når de ser høringssvarene og får et bilde av hva det er stor enighet om og hva som kan være kontroversielt. Hoveddelen av systemutviklingsarbeidet vil trolig starte i 2017.

Departementet var overrasket over systemkompleksiteten. De mente selv de jobbet systematisk og tverrgående med begrepsanalyser, men la til at det alltid er noe man kan gjøre bedre. De mente det tok tid å utvikle felles modenhet og forståelse i prosjektgruppen.

Det fremkom under intervjuet at det var første gang ASD har jobbet på denne tverrfaglige måten, i alle fall som deltakerne kjente til. De så denne arbeidsmetodikken som nødvendig, og antok at fremtidige prosjekter ville bli organisert på tverrfaglig måte. NAV har jobbet tverrfaglig i lang tid og i mange prosjekter. Alle informantene var enige om at tverrfaglig samarbeid mellom ASD og NAV vil bli lettere i neste prosjekt.

2.2.2.3 Hovedinnholdet i lovendringene i folketrygdloven

Målet med de nevnte endringene i folketrygdloven er å bidra til å effektivisere saksbehandlingsprosesser i NAV. Endringer er primært foreslått i folketrygdlovens kapittel 8 om beregning av sykepenger, men fordi disse reglene også gjelder for andre ytelser,¹⁷ har endringene effekt også for disse andre stønadstypene.¹⁸ I høringsnotatet fremhever departementet at reglene i folketrygdloven om fastsetting av sykepengegrunnlaget for arbeidstakere er kompliserte og har betydelig innslag av skjønn, noe som gjør at loven er vanskelig å forstå for brukere og ressurskrevende for Arbeids- og velferdsetaten å administrere.¹⁹ Det fremheves også at saksbehandlingsprosessen er basert på omfattende papirbasert dokumentasjon, noe som krever manuelt arbeid og gjør det vanskelig å utvikle IKT-støtte for saksbehandlingen. A-ordningen blir fremhevet som en ordning som gir muligheter for større grad av digitalisering og automatisering.

Vi forstår det slik at bruk av opplysninger fra a-ordningen innebærer bruk av opplysninger som anses å være pålitelige og derfor ikke krever nærmere dokumentasjon. Departementet hevder således at bruk av a-ordningsdata ved beregning av sykepenger vil kunne redusere risikoen for feilutbetalinger og misbruk av velferdsordningene, som f.eks. er basert på fiktive arbeidsforhold. Tilgangen til disse opplysningene kan i tillegg automatiseres.

¹⁷ Omsorgspenger, pleiepenger og opplæringspenger etter folketrygdloven kapittel 9, samt foreldrepenger og svangerskapspenger etter folketrygdloven kapittel 14.

¹⁸ I alt er ti paragrafer foreslått endret.

¹⁹ Se Regjeringen (2015a), side 4.

Forslagene til lovendringer tar særlig sikte på å øke muligheten for elektronisk innhenting av opplysninger fra a-ordningen. Dette er for det første tenkt gjennomført ved at beregningsgrunnlaget «ukeinntekt» og «årsinntekt» endres til «månedsinntekt», dvs. til den inntektsstørrelsen som a-ordningen kan levere. Når det gjelder *skjønn* kan vi ikke se at forslaget innebærer særlig endring. I bestemmelsene for beregning av sykepenger er det i dag kun to tilfeller der loven angir at sykepengegrunnlaget skal fastsettes ved *skjønn*.²⁰ Det ene tilfellet gjelder arbeidstakere (§ 8-30), og her går departementet inn for å beholde *skjønn* i visse tilfeller. Heller ikke den andre *skjønns*bestemmelsen (§ 8-35) vedrørende selvstendige næringsdrivende foreslås endret. Imidlertid foreslår en at sykepengegrunnlaget for frilansere ikke lenger skal fastsettes som for selvstendige næringsdrivende, men i stedet følge bestemmelsene for arbeidstakere. Det er mulig denne endringen vil gi færre tilfeller av *skjønns*utøvelse, men hovedbildet er altså at forslaget ikke innebærer vesentlige endringer når det gjelder *skjønn*.

Det skal kommenteres at folketrygdloven inneholder en rekke *skjønns*stemaer, f.eks. vedrørende «rimelig», «nødvendig», «særlige grunner», «særlige forhold» mv. I kapittel 8 forekommer disse imidlertid ikke i selve beregningsreglene for sykepenger, men f.eks. i vilkår for å være berettiget til å motta ytelsen og vilkår for å ha dialogmøte mellom den sykemeldte og arbeidsgiver.²¹

2.2.3 Lånekassen

2.2.3.1 Innledning

Vi valgte å intervjuer folk fra Lånekassen fordi automatiseringsgraden i etaten er høy, samtidig som viktige deler av regelverket revideres hvert år, noe som krever at også systemene blir oppdatert. Intervjuet med fire representanter fra Lånekassen fant sted den 5. februar 2016. Av de fire deltok tre personer med bilde og lyd over nett fra to av Lånekassens enheter i henholdsvis Trondheim og Stavanger. Lånekassen hadde laget en presentasjon om forholdet mellom system- og regelverksutvikling, som ble utgangspunkt for intervjuet.

Lånekassen har utviklet datasystemer for massehåndtering av søknader siden 1980-tallet. De fikk hjemmesiden www.lanekassen.no i 2003, og i 2004 fikk de elektroniske søknader om betalingsutsettelse og fast rente, og kundene kunne signere elektronisk. 2009 var året da kundene kunne søke studielån via Lånekassens elektroniske plattform. I 2016 har Lånekassen ca. 1.010.800 kunder og etaten får årlig inn 850.000 søknader om studielån. Hjemmesiden deres besøkes av 7,1

20 Se henholdsvis § 8-30 fjerde ledd og § 8-35 tredje ledd. I tillegg fastsetter § 25-17 at *skjønns*fastsettelse kan skje i krigs- og krisesituasjoner der grunnlagsopplysninger ikke er tilgjengelige.

21 Se henholdsvis §§ 8-4 bokstavene b og e, og 8-7a annet ledd. Vilkåret i § 8-4 bokstav b er f.eks. at en person «er under behandling og legen erklærer at behandlingen gjør det *nødvendig* at vedkommende ikke arbeider» (vår kursiv).

millioner. Visjonen til Lånekassen er at de skal bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet. Den siste digitale fornyingen de gjennomførte var i 2015, og det gjorde de ved å oppdatere «Dine sider» på lanekassen.no.

2.2.3.2 Om Lånekassens medvirkning i regelverksarbeidet mv.

Lånekassen er i varierende grad involvert i departementets regelverksutvikling. De vi intervjuet gav uttrykk for at tidlig involvering gir best resultater for sammenhengen mellom rettsregler og informasjonssystemer.²² Når Lånekassen gjennomfører regelendringer vil de ofte gjøre presiseringer uten at departementet involveres. Det som oppfattes som viktige spørsmål blir imidlertid tatt opp med og løst av departementet. Hva som bringes inn for departementet er basert på skjønnsmessige vurderinger i Lånekassen.

I samtalen ble det nevnt flere eksempler der Lånekassen hadde kommet med innspill til regelendring som var begrunnet i systemmessige forhold. I ett tilfelle foreslo de å gå over fra å basere seg på opplysninger om årsinntekt fra skatteetaten i stedet for månedsinntekt. En slik endring innebar etter deres mening også en innholdsmessig forbedring. Eksempelet illustrer at forslag til mer rasjonelle rutiner ikke trenger å stå i et motsetningsforhold til hensynene bak selve forvaltningsordningen.

Det ble i intervjuet nevnt eksempel på at budsjettforhandlingene i Stortinget kan gi problemer for Lånekassen, fordi budsjettenighet kan forutsette regel- og systemendringer som en ikke på forhånd har utredet konsekvensene av. I 2015 ble det oppnådd budsjettenighet i Stortinget om å utbetale studiestøtte i 11 måneder per år i stedet for 10 måneder.²³ Dette hadde store systemmessige konsekvenser, fordi det berørte en del av de grunnleggende forutsetningene for oppbyggingen av Lånekassens systemer. At studier har en normert studietid, ble nevnt som et annet eksempel på en slik grunnforutsetning.

Når lov- og systemendringer skal gjennomføres, gjerne i løpet av kort tid, legger det beslag på mye utredningskapasitet og gjør at andre gjøremål settes på vent. Generelt ble det understreket at det er begrenset utredningskapasitet i departementet og direktoratet. Uansett om Lånekassen er involvert i regelverksarbeid i regi av departementet, vil det alltid være behov for avklaring av et stort antall spørsmål etter at vedtak er gjort, som ledd av implementering i systemene. Utredningskapasiteten er begrenset. Før politiske valg er truffet, foreligger det ofte flere valgmuligheter. En utredning før vedtak av *alle* foreliggende muligheter,

22 Større systemutviklingsprosjekter må etter budsjettprosessen foreslås ca. 2 år før tiltaket kan realiseres, mens mindre, løpende justeringer må meldes inn senest 1. mars året før.

23 Innst. 12 S (2014–2015), kap. 8.

gir mye større arbeid enn utredning av den ene løsningen som er valgt og vedtatt. Derfor må mye utredningsarbeid uansett vente til etter vedtak.

Spørsmål om begrepsanalyser og datafangst, er blant de spørsmålene som alltid blir vurdert. Som ledd i datakatalogprosjektet i SKATE²⁴, arbeider Lånekassen med å utvikle en begrepskatalog (men en slik katalog finnes ikke i dag). Blant eksemplene som ble nevnt på problematisk begrepsdefinisjon, var samboerbegrepet definert som «ekteskapslignende forhold».

Lånekassen var opptatt av at datakvalitet i samband med datautveksling med/fra andre etater måtte ivaretas ved å rette i kilden (i tillegg til retting i egne registre). Feil i datagrunnlaget fra en annen etat har ledet til omgjøring av vedtak. F.eks. manglet inntektsopplysninger fra Skattedirektoratet i ett tilfelle «Svalbardinn-tekst».

Lånekassens bidrag til utredning knyttet til departementets regelverksarbeid er i stor grad basert på erfaring, og det er ikke utviklet noen formell metode for hvordan slik bistand skal utføres. Løsningsarkitektene i Trondheim mente, på spørsmål fra oss, at en mer formalisert tilnærming kunne ha gode grunner for seg.

I tidsavgrensede perioder har det vært etablert egne regelreformgrupper der politisk ledelse og Lånekassen har sittet sammen og gjort systematiske regelgjennomganger. Normalt eksisterer det imidlertid ingen slik gruppe, og spørsmålene blir behandlet fra sak til sak.

I følge våre informanter i Lånekassen er en av forutsetningene for å få til automatisert saksbehandling å forstå at automatisering trenger tett samarbeid mellom fagmiljøene og beslutningstagerne, spesielt i utrednings- og utviklingsfasen. Eksempler på suksessfaktorer de pekte på er å ha gode, jevnlige dialoger mellom avdelingene internt, i tillegg til å ha tette dialoger mellom Lånekassen og politiske myndigheter/Kunnskapsdepartementet. De vil jobbe med å forenkle regelverket fordi dette vil føre til enklere systemløsninger. Det er viktig at forskriftsendringer både har en faglig begrunnelse og kan forenes med systemløsningene.

De vi intervjuet i Lånekassen mente det er viktig å ha tydelige ansvarsområder, spesielt i utviklingsperioden av nye systemløsninger. Som regel involveres alle

24 SKATE (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning), er et samarbeidsråd som skal sikre at digitaliseringen i offentlig sektor blir samordnet med bla. utviklingen av nasjonale IKT-felleskomponenter.

avdelinger, og da er det viktig å dele på ansvaret for aktivitetene, og samarbeide på tvers innad i organisasjonen.

Det er essensielt at kunden forstår regelverket og tjenestene. Hvis ikke kan det føre til klager, misnøye og henvendelser på grunn av usikkerhet. Lånekassen har i flere tilfeller gjennomført brukertesting av regelverk for å bli klar over hva kunder kan ha vanskeligheter med å forstå.

Lånekassen vedlikeholder «merknader» som er korte tekster som presiserer det rettslige innholdet av lov- og forskrift, og som uttrykker viktige materielle valg/fortolkninger slik dette er nedfelt i Lånekassens systemløsninger. Det gjøres jevnlig gjennomgang av disse merknadene.

2.2.3.3 Om forholdet til generell lovgivning

Når det gjelder forvaltningsloven, ble det understreket at dette er en viktig lov i det daglige arbeidet med elektronisk forvaltning. Loven gir uttrykk for prinsipper som gir godt grunnlag for riktige løsninger også for maskinell behandling av saker. Det ble ikke ansett å være store problemer med å etterleve lovens krav, heller ikke bestemmelsene om begrunnelse og omgjøring etter klage eller av eget tiltak. Vi forstod det slik at klager som blir behandlet i Klagenemda for Lånekassen i stor grad gjelder beslutningsgrunnlaget for enkeltvedtak (opplysningene i saken), ikke selve algoritmene. Når klageavgjørelser berører systemløsningene, må Lånekassen ta stilling til om endringer skal gjennomføres i systemet, eller kun medføre ny manuell rutine. Det er eksempler på avgjørelser i klagesaker som har medført at Lånekassen har tatt initiativ til at det blir gjort forskriftsendringer slik at systemendringer kan unngås.

Lånekassen har vært en aktiv pådriver i forhold til arbeidet med digitalt førstevalg og reservasjonsadgangen, jf. eforvaltningsforskriften §§ 1, 2 og 9.

I forhold til personopplysningsloven, er politikken at Lånekassen baserer behandling av personopplysninger i saker om enkeltvedtak på *lovhjemmel*. Normalt benytter de seg f.eks. ikke av samtykke, personopplysningsloven § 8 bokstav e (nødvendig for å utøve offentlig myndighet) eller interesseavveiningen i § 8 bokstav f. Vi forstod det slik at det generelt ikke ble oppfattet som vanskelig for Lånekassen å etterleve bestemmelsene i personopplysningsloven. Samtidig var inntrykket at denne loven hadde stor betydning i praksis, bl.a. fordi den tydelig gjelder automatisert behandling av opplysninger mv.

2.2.4 Husbanken

2.2.4.1 Innledning

Det følgende er basert på intervju med to representanter for Husbanken. Intervjuet ble gjennomført 7. januar 2016. Samtalen tok i stor grad utgangspunkt i ordningen med bostøtte²⁵ fra Husbanken, se bostøtteloven og bostøtteforskriften. Ordningen ble etablert i 1972,²⁶ og var allerede den gangen nesten fullstendig automatisert. I dag treffer kommunene ca. 10.000 vedtak om bostøtte ved hjelp av Husbankens automatiserte system.²⁷ Omtrent 50 spesielt vanskelige saker per måned avgjøres av Husbanken.

I 2009 gjennomgikk KMD og Husbankene alt regelverk vedrørende bostøtte, og i den prosessen ble interne regler nesten eliminert, og i stedet satt inn i forskriftene. I dag gjenspeiler derfor lov og forskrift i langt større grad enn tidligere hva systemet faktisk gjør. Det ble understreket at regelverket er svært komplekst og vanskelig å forstå. Dette er særlig et problem fordi ordningen er rettet inn mot vanskeligstilte personer. Personer i gruppen rusavhengige og psykisk syke, vil f.eks. kunne ha store problemer med å forstå hvilke rettigheter de har.

Som utgangspunkt for samtalen gikk vi ut i fra to mulige perspektiver på sammenhenger mellom regelverks- og systemutvikling:

1. Digitaliseringsønsker som pådriver for regelverksutvikling.
2. Digitaliseringshensyn ved regelverksendring som har annen bakgrunn enn digitalisering.

I Husbanken var det perspektiv 2 som ble ansett som viktigst, og det ble ikke referert til noe systematisk arbeid av typen 1 (slik som i ASD/NAV). Et eksempel som ble nevnt og som likevel kan sies å falle inn under punkt 1, er et tilfelle der Husbanken hadde bedt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om at bostøtteforskriftens kriterium om «vesentlig nedgang av inntekt» skulle endres til «minst 10 % nedgang i inntekt». Dette var unntaksbestemmelse til hovedregel om at en skulle ta utgangspunkt i siste ligning. I samsvar med interne regler som var formulert i tilknytning til gjennomføring av reglene, hadde Husbanken programmert bestemmelsen tilsvarende forslaget til endring.

Også i forhold til bostøtte har a-ordningen fått betydning. Siste års ligning som beregningsgrunnlag for bostøtte skal etter planen erstattes med inntektstall fra

25 Statlig bostøtte er avhengig av personens inntekt og formue. Se flere krav til ordningen på Husbankens hjemmesider. Husbanken (2016a).

26 Etter stortingsvedtak av 12. juni 1972 § 1. Husbanken (2016b).

27 Stort sett fastsettes beregningsgrunnlaget ved hjelp av automatiserte rutiner, men i ca. 50 saker per måned blir dette grunnlaget manuelt fastsatt, jf. forskrift om bostøtte § 8 siste ledd.

a-ordningen, noe som ville gi et riktigere tallgrunnlag ved tildeling av bostøtte. Endringen vil trolig bli iverksatt i januar 2017.

Generelt ble det i intervjuet gitt uttrykk for at regelverket om bostøtte burde ha så få rettslige standarder og så lite skjønn som mulig, og et så klart definert og uttømmende regelinnhold som mulig. Dette er en forutsetning for en enkel og sikker transformering og dermed en forutsetning for at vedtakene kan fattes maskinelt.

2.2.4.2 Forholdet mellom Husbanken og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

Det er ingen fast ordning for hvordan Husbanken blir konsultert av KMD om regelendringer som er under arbeid og som gjelder Husbankens forvaltningsområde og systemløsninger. Noen ganger har det vært en tett dialog. Dette gjelder særlig ved større endringer. I andre tilfeller blir Husbanken involvert med ønske om tilbakemelding innen kort frist. Det ble uttrykt ønske om at Husbanken burde konsulteres om regelverksendringer før politisk klarering, fordi høringsfristene som gis er ofte altfor korte. Det ble gitt uttrykk for at dagens rutiner ikke ga hensiktsmessig samarbeid og ressursbruk.

2.2.4.3 Begrepsdefinisjoner og informasjonsutveksling

Det ble i intervjuet nevnt flere begreper fra bostøtteregelverket som ikke var definert, men som Husbanken måtte definere/konkretisere som ledd i systemutviklingen. Eksempler er «student», «godkjent bolig», «alderspensjonist» og «program for arbeidskvalifisering». Husbankens oppgave var da å operasjonalisere disse opplysningstypene, f.eks. ved å definere «student» som person med rett til ytelse fra Lånekassen.²⁸ «Alderspensjonist» i bostøtteforskriften § 2 er et lignende eksempel. Det var ingen føringer vedrørende forståelse av dette begrepet fra forskriftsmyndighetens side. Begrepet kunne f.eks. defineres ved hjelp av ulike pensjonsordninger til eldre personer, men også private pensjonsordninger kan språklig sett, og etter formålet med vedkommende bestemmelse, henføres inn under begrepet. Løsningen ble å inkludere alle alderspensjonister som har fylt 67 år, og får alderspensjonen fra folketrygden og pensjonsytelser i henhold til særlover. Private ordninger er dermed definert utenfor, likeledes ordninger der pensjonsalder er lavere enn 67 år. Eksempelet illustrerer hvordan en ved gjennomføring av en forskriftsbestemmelse må fastlegge det materielle innholdet av forskriften, fordi forskriftsmyndigheten ikke har presisert bærende begreper. Så vidt vi oppfattet foretar ikke departementet etterkontroll med at implementeringen er i samsvar med forskriftsmyndighetens intensjoner.

²⁸ I følge regelverket til Husbanken har ikke studenter rett til å få bostøtte. Studenter defineres i bostøtteloven § 4 annet ledd, og dette var etter ønske fra Husbanken.

Mangel på definert begrepsinnhold kan sies å gi en «fordel» ved at Husbanken da står fritt til å finne aktuelle informasjonskilder. Uten klar begrepsdefinisjon på forskriftsnivå kan en også lettere tåle at kilden gjør mindre endringer i dataleveranser som er knyttet til begrepet. Det ble i intervjuet referert til problemer med å få andre etater til å gi tilgang/levere ønskede opplysninger. Dette gjaldt først og fremst hindringer knyttet til rettslig grunnlag etter personopplysningsloven og taushetsplikt, jf. neste avsnitt. I tillegg gav de vi intervjuet uttrykk for at det generelt er vanskelig å få andre etater til å legge til rette for informasjonstilgang i samsvar med Husbankens behov. Husbanken møter ikke sjelden en uvilje hos andre etater mot å bruke ressurser for å imøtekomme Husbankens behov.²⁹

2.2.4.4 Opplysningskvalitet

De vi intervjuet mente det er et problem at kvaliteten på opplysninger Husbanken henter inn fra andre er utilstrekkelig. Feil i et eksternt register vil lett føre til følgefeil hos Husbanken. Husbanken ønsket seg hjemmel til dialog med registreiere for å rette opp konkrete feil i registre, uavhengig av taushetsplikt. Forvaltningslovens § 13b nr. 5 gir adgang for blant annet å gjøre unntak fra taushetsplikt for «slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag.» Denne hjemmelen kan etter Husbanken ikke brukes for å fremme Husbankens (*mottakerorganets*) oppgaver. Husbanken mener derfor det er behov for en hjemmel i bostøtteforskriften for unntak fra taushetsplikt når dette er nødvendig for å sikre kvaliteten av opplysninger som avgis til Husbanken fra andre forvaltningsorganer.

Husbanken må i stor grad ta de opplysninger som andre forvaltningsorganer tilbyr, og har begrensede muligheter for å kontrollere kvaliteten av opplysningene. Blant annet mangler Husbanken lovlig tilgang til andre registre som de kan samkjøre med egne registre for å avdekke mulige feil. Kvalitetskontroll kan imidlertid også skje på aggregert nivå, f.eks. ved at en sjekker at det ikke er systematiske mangler mv. i materialet. En kan f.eks. sammenligne en leveranse av opplysninger med tilsvarende leveranse fra tidligere perioder, og på dette grunnlaget gjøre en rimelighetssjekk med kvaliteten av den nye leveransen. Betydningen av slike rutiner er imidlertid ganske begrenset. Kvalitetssjekken og den aggregerte kontrollen gjøres manuelt av en person i Husbanken. Foreligger det feil må det gis skriftlig beskjed som må følges opp med en telefonsamtale. Å rydde opp i feil ble beskrevet som en tungvint prosess, særlig når det gjelder taushetsbelagte opplysninger.

29 Blant etater Husbanken nylig hadde hatt samarbeid og diskusjoner med vedrørende nye behov for tilgang til personopplysninger, er NAV, Skatteetaten og UDI.

Det ble særlig pekt på problemer med opplysningskvaliteten i Folkeregisteret. Representantene fra Husbanken mente bl.a. at det var for lett å melde flytting, og at falske/gale flyttemeldinger skapte problemer for Husbanken når disse opplysningene blir brukt til å tildele bostøtte. Fiktive flyttemeldinger i Folkeregisteret er en enkel måte å svindle systemet på ved uberettiget å oppnå statlig bostøtte. I et tilfelle meldte fire menn flytting til en adresse der en 82 år gammel dame bodde i en liten leilighet. Da Husbanken kontrollerte forholdet viste det seg at damen ikke kjente til «leieboerne» sine i det hele tatt. Husbanken har vært i dialog med Skattedirektoratet om problemene, og synspunkter fra Husbanken om dette er spilt inn i arbeidet med moderniseringsprosjektet for Det sentrale folkeregisteret.

Husbanken mente det er problematisk at det ikke eksisterer et register med opplysninger om leieforhold mv. (utleiebolig, kollektiv mm.). Behovet for slike opplysninger faller utenfor plan- og bygningslovens reguleringsformål. Lages det f.eks. underboligadresser i Norge innenfor ett bolignummer kan det bli vanskeligere å svindle og det blir bedre registerkvalitet. Forslaget om «underbolignummer» for boliger med bolignummer, har blitt spilt inn fra Husbanken som del av høringssvar til Direktoratet for byggkvalitet.³⁰

Også Matrikkelen (tidligere GAB-registeret) som føres av kommunene, ble spesielt nevnt i forbindelse med opplysningskvalitet. Kommunenes føring av registeret gir «mye rart» og dårlig kvalitet. Også Difis Kontaktregister ble nevnt som et register med mye feil.³¹

2.2.4.5 Om forholdet til generell lovgivning

Bostøtteordningen følger forvaltningslovens bestemmelser. Det er et generelt problem ved loven at den forutsetter manuell saksbehandling og derfor passer dårlig på automatisert behandling. Vi kom nærmere inn på to spørsmål:

Begrunnelse. Begrunnelsene som settes på vedtak om bostøtte er standardiserte, og det er vanskelig å sette på dekkende begrunnelser for vedtak i spesielle saker der begrunnelsen må ha flere/andre enn de standardiserte komponentene. Med 110 000 enkeltvedtak per måned, er det umulig å sette på begrunnelse manuelt.

Klage. Første gangs vedtak skjer helt maskinelt. Deretter er det mulig med manuell klage. Systemløsningen blir brukt også i klageomgangen, men slik at beslutningsgrunnlaget gjennomgås. En kan således få endret vedtak dersom en finner feil i beslutningsgrunnlaget. Det er imidlertid ikke aktuelt å overprøve selve program-

30 Se Husbankens høringssvar til Direktoratet for byggkvalitet, datert 28.05.15, i anledning høring av forslag til forenklinger i SAK10 og TEK10 vedørende eksisterende bygg. Husbanken (2015a).

31 Fra april 2015 har Husbanken brukt det felles nasjonale kontaktregisteret til å sende ut post digitalt, i første omgang vedtak om bostøtte. Husbanken (2015b).

koden, og representantene for Husbanken hadde ikke erfaring med klager vedrørende dette.

2.2.4.6 Forholdet til Datatilsynet

Representantene fra Husbanken uttrykte misnøye med at Datatilsynet ikke kunne gi sikkert og konkret svar på spørsmål Husbanken hadde forelagt tilsynet i eget notat, og som de trengte å avklare som ledd i systemutvikling. Spørsmålet fra Husbanken gjaldt hvem som skal regnes som behandlingsansvarlig ved behandling av elektroniske søknader om startlån der både Husbanken og kommunene deltar i saksbehandlingen. Husbanken antok at behandlingsansvaret måtte deles mellom Husbanken og de respektive kommunene. I svaret fra Datatilsynets svartjeneste ville de ikke konkludere i saken, men uttrykte at de «på generelt grunnlag» likevel synes at Husbanken hadde «foretatt gode vurderinger».

Det ble dessuten referert til at det tok lang tid å avklare spørsmål i tilknytning til personopplysningsloven, med mange måneder saksbehandling i Datatilsynet ved søknad om konsesjon og deretter ytterligere ett år før vedtak i Personvernmemnda.³² Et ønske var at Datatilsynet burde tørre å være tydeligere i tilbakemeldingene sine, i stedet for å gi sanksjoner i etterkant. Situasjonen gjorde det ønskelig å avklare mest mulig vedrørende behandling av personopplysninger i særlovgivning. Husbanken har reist spørsmål overfor KMD om behandling av personopplysninger i større grad burde lovhjemles. På den måten kan en unngå å foreta usikre fortolkninger av bestemmelsene om behandlingsgrunnlag i personopplysningslovens §§ 8 og 9. Lovhjemmel for å behandle personopplysninger kunne f.eks. gjelde søknadsbehandling, kontroll, statistikk, analyse og forskning.

Det ble også gitt uttrykk for overraskelse over hvor lite dyptgående Datatilsynets kontroll med Husbanken hadde vært: De var kun gjenstand for dokumentkontroll, og hadde ventet mer konkret kontroll med systemene. Riksrevisjonen ble nevnt som en kontrollinstans med en helt annen inngående kontroll med systemløsningene.

2.3 Automatiseringsbevisst lovgivning

2.3.1 Om begrepet og ideen bak

Vi velger å sette spørsmål om forholdet mellom regelverksutvikling og systemutvikling inn i diskusjonen om *automatiseringsvennlig lovgivning* (eller tysk: «automationsgerechte Rechtssetzung» og engelsk: «computer-conscious law-

32 PVN-2014-03 Husbanken. Saken gjaldt konsesjon for kontrollformål. Personvernmemnda (2014).

making»)).³³ Temaet har vært diskutert siden begynnelsen av 1970-tallet, og er således ingen ny diskusjon. Betydningen av diskusjonen kan imidlertid sies å ha økt betraktelig i takt med økt digitalisering av samfunnet generelt og av offentlig forvaltning spesielt. Vi er ikke kjent med noen autorativ definisjon av automatiseringsvennlig lovgivning. Her legger vi innledningsvis til grunn at en lov er automatiseringsvennlig dersom den er formulert slik at den lett lar seg uttrykke ved hjelp av programmeringsspråk. Det betyr at det ikke bør være stor usikkerhet om rettsriktigheten av den fortolkningen som er lagt til grunn ved programmeringen.

Det kan være hensiktsmessig å operere med ulike grader av «automatiseringsvennlighet». I det ene ytterpunktet av skalaen kan det teoretisk sett tenkes lovgivning som *direkte lar seg kjøre* i et datamaskinsystem, fordi rettsreglene er skrevet som programkode, dvs. ved hjelp av programmeringsspråk (i stedet for vanlig norsk). I så fall skjer det ingen transformering fra tradisjonell lovtekst til programkode; programmet er loven. I dag er dette selvsagt en helt uaktuell situasjon, bl.a. fordi det vil medføre at verken lovgiver eller borgere vil kunne skaffe seg god kunnskap om hvilke rettsregler som faktisk blir fastsatt og anvendt; programkode kan neppe bli egnet som direkte kilde til kunnskap for mennesker. Fra dette ytterpunktet er det imidlertid flere situasjoner der formaliseringsgraden av tekst skrevet i vanlig norsk er høy, og «automatiseringsvennligheten» er derfor stor. Lovgivning uttrykt som matematiske uttrykk, og bruk av kartkoordinater mv, er eksempler på at lovgivningen kan ha elementer som er uttrykt i formelt språk, som derfor er enkelt å uttrykke ved hjelp av programkode. Stort sett vil lovgivningen imidlertid være uttrykt ved hjelp av mer eller mindre tradisjonelt utformede lovtekster. Grad av automatiseringsvennlighet handler i så fall om hvordan en kan skrive lovtekster ved hjelp av vanlig norsk på en måte som lett lar seg automatisere.

Det bør presiseres at automatiseringsvennlig lovgivning, etter vårt syn langt på vei vil innebære «leservennlig lovgivning». Årsaken er at automatiseringen krever logisk og begrepsmessig stringens, noe som også kan gjøre det lettere å lese en automatiseringsvennlig tekst for mennesker. I motsatt retning trekker imidlertid at automatiseringsvennlig lovgivning gir tendens til høy detaljeringsgrad, fordi datamaskinsystemet må «ha det inn med teskje». Høy detaljeringsgrad kan på sin side tilsi mye lovtekst, noe som ikke alltid kan anses å være leservennlig.

I lys av disse innledende observasjonene og påpekningen av at automatiseringsvennlig lovgivning ikke handler om å skrive lover som datamaskinprogrammer, er det grunn til å understreke at automatiseringsvennlig lovgivning nesten alltid

33 Se Bing (1977), s 196.

krever en form for *transformering* (eller «oversettelse») mellom naturlig språk (som lovgiver og borgere forstår) og programmeringsspråk som uttrykker rettsreglene ved hjelp av instruksjoner til datamaskinsystemer (og som bare et veldig lite mindretall i befolkningen kan forstå, og aldri med full/god oversikt). Menneskelig fortolkning av den aktuelle lovgivningen, i lys av alle øvrige relevante rettskilder, er en forutsetning for transformeringen. Når fortolkning har skjedd og rettsreglene er utledet og angitt på eksplisitt måte ved hjelp av naturlig norsk, kan den fortsatte transformeringen til kjørbare programkode enten skje manuelt eller maskinelt: Enten kan programmerere fortolke de spesifiserte rettsreglene³⁴ og uttrykke disse ved hjelp av programmeringsspråk, eller en kan bruke «regelmotorer» som maskinelt oversetter spesifikasjonen av rettsreglene til kjørbare kode.

At en lov er automatiseringsvennlig kan altså forklares med at lovteksten med øvrige, tilhørende rettskilder, er lett å fortolke og transformere, og uttrykke som programkode. Forstått slik, innebærer automatiseringsvennlig lovgivning at lovgiver tar hensyn til særegenhetene ved programmeringsspråk, slik at loven så langt som mulig uttrykker innhold som lar seg uttrykke i algoritmer.

Naturlige språk kan typisk sies å være rike, uttrykksfulle og nyanserte, og kan samtidig ha tvetydig, uklart eller skjønsmessig meningsinnhold. Formelle språk (som programmeringsspråk) kan på den annen side bl.a. sies å være «fattige» med begrensede muligheter for å uttrykke meningsinnhold, samtidig som de er entydige ved at det kun er én fortolkning som er mulig. Automatiseringsvennlig lovgivning kan derfor sies å innebære at lovgiver (i større eller mindre grad) bindes opp i hva et begrenset og presist språk kan uttrykke. Dette betyr at automatiseringsvennlig lovgivning kan gå på bekostning av muligheten for å uttrykke rettsregler som åpner for individuelle vurderinger. Automatiseringsvennlig lovgivning kan således sies å uttrykke en situasjon med «ferdig fortolkete» rettskilder som ikke gir adgang for å gjøre individuelle vurderinger og ta reelle hensyn i enkeltsaker. Slik lovgivning står i kontrast til mer tradisjonelle situasjoner der loven med tilhørende rettskilder skal/kan fortolkes konkret ut i fra hver individuelle sak, og med mulighet for stor grad av nyansert og individuell behandling.

Beskrivelsen ovenfor av forskjellen mellom automatiseringsvennlig lovgivning og lovgivning som primært er beregnet for manuell anvendelse, er for enkel. Blant annet synes den å forutsette at formalisering og standardisering av rettsanvendelsen bare er knyttet til automatiserte avgjørelser. Dette er selvsagt ikke riktig. Formalisering kan bl.a. også komme til uttrykk i «gode, gammeldagse» papir-

34 Som forutsetningsvis er uttrykt så klart som mulig i form av pseudokode e.l. (dvs. en form for «formalisert, naturlig språk».

skjemaer med veiledninger og i «rundskriv» med detaljerte, sjablonmessige instruksjoner og retningslinjer om hvordan rettsanvendelse og skjønnsutøvelse skal skje. Effekten av slike tiltak kan ligne virkningene av automatisering.³⁵ Jo større tids- og arbeidspress på et forvaltningsorgan, desto større er trolig sjansene for at en velger å effektivisere manuell saksbehandling ved hjelp av teknikker for å standardisere og avskjære eller begrense individuelle hensyn. Det er derfor grunn til å mene at automatiseringsvennlig lovgivning står i sammenheng med et mer generelt fenomen, nemlig tendensen til å ønske seg rettsregler som er enklere og raskere å anvende i praktisk forvaltning enn det som ofte følger av tradisjonell lovgivning.

Hvis de nevnte observasjoner blir lagt til grunn, kan vi mene at automatiseringsvennlig lovgivning handler om forholdet mellom formell lov og praktisk lovanvendelse. Slik sett er automatiseringsvennlig lovgivning betegnelse på en strategi som tar sikte på å *minske avstanden* mellom formell lov og lovanvendelse. Er loven ikke automatiseringsvennlig og automatisering likevel skjer, kan den nevnte transformeringen fra lov mv. til programkode lede til at den automatiserte lovanvendelsen avviker fra det som forventes å følge av formell lov: Presser vi rettsregler som er uttrykt i vanlig norsk inn i faste former og dermed avgrenset av programmeringsspråkernes begrensede semantiske og logiske repertoarer, vil noe bli borte i transformeringsprosessen, og praksis blir ikke i godt samsvar med lovvedtakene.

Er lovgiver klar over den etterfølgende automatiseringen og vurderer om det skal tas hensyn til de begrensninger og føringer som maskinell behandling medfører, vil forskjellen mellom formell og anvendt lov enten bli mindre, eller lovgiver har akseptert at det oppstår en diskrepans. Slik kan automatiseringsvennlig lovgivning ses som en strategi for å forene to typer politiske målsettinger som i dag skaper spenninger ved implementering av lovgivning ved hjelp av informasjonsteknologi: Politikerne kan komme til å ønske seg stor grad av individuell behandling av enkeltsaker, *samtidig som* det blir presset i retning av automatisering som *ikke* gjør slik individuell behandling mulig. Automatiseringsvennlig lovgivning kan forstås som en lovgivningsstrategi der lovgiver blir presentert for slike politiske dilemmaer og må foreta valg på politisk nivå – i stedet for at det er folkene i systemutviklingsprosjektene som skal treffe valgene.

Legger vi dette resonnementet til grunn, handler ikke automatiseringsvennlig lovgivning om å gjøre lovgivningen mest mulig automatiseringsvennlig. Snarere kan det ses på som en strategi for at *lovgiver* selv må ta stilling til om konsekvensene av ønsker om automatiserte vedtak i forvaltningen er akseptable. Når svaret

35 Schartum (2012), s. 22.

er ja, kan lovgiver vedta regler som gjør det enkelt å transformere bestemmelsene. Er svaret nei, vil lovgiver f.eks. kunne velge å beholde skjønn – og til og med – med vitende og vilje vedta bestemmelser som er uklare og gjenstand for videre vurdering av domstolene og det praktiske rettsliv for øvrig. Slik betyr ikke automatiseringsvennlig lovgivning nødvendigvis økt automatisering; det kan også være at kravet om tydelige politiske valg i dilemmaet mellom effektiv, automatisert forvaltning og individuell behandling, kan føre til at lovgiver og regjering *avstår* fra å automatisere og i stedet utformer lovgivning som nettopp fører til *manuell* behandling.

Dersom vi aksepterer resonnementene ovenfor, er det nevnte engelske uttrykket «computer-conscious law-making» trolig en bedre betegnelse på emnet for denne delen av rapporten enn «automatiseringsvennlig lovgivning». Det handler ikke om å være «vennlig» mot automatisering, men å være bevisst på hva automatisert rettsanvendelse krever og de konsekvensene slik saksbehandling har. I fortsettelsen bruker vi derfor betegnelsen *automatiseringsbevisst lovgivning*.

2.3.2 Oversikt over hensyn knyttet til automatiseringsbevisst lovgivning i offentlig forvaltning

Prinsipielt kan problemstillinger om automatiseringsbevisst lovgivning sies å være relevant for all lovgivning. Her vil vi imidlertid begrense oss til forvaltningslovgivning, som vi mener er den delen av lovgivningen hvor automatisering har størst praktisk betydning. Nedenfor gjør vi kort rede for ti hensyn som vi antar er generelt relevante for automatiseringsbevisst lovgivning i offentlig forvaltning:

- iii. Kostnadseffektivitet. Muligheten for å automatisere anvendelsen av lovgivning kan motiveres ut i fra hensynet til mer kostnadseffektiv forvaltning. Automatisering kan redusere den manuelle arbeidsinnsatsen i forbindelse med saksbehandling og lovanvendelse. Er innsatsen ved å utvikle og drifte systemet mindre enn det manuell rettsanvendelse ville ha vært, kan en anta at automatisering vil gi reduserte kostnader. Bevissthet i tilknytning til lovarbeid om muligheten for å automatisere lovanvendelsen, kan gi lover som lett lar seg programmere, noe som i mange tilfeller kan gi en mer effektiv saksbehandling. Enhver automatisering av rettsanvendelsen gir imidlertid ikke større effektivitet. Effektiviteten avhenger bl.a. av hvor lett det er å transformere rettskildene og de kostnader ellers som er knyttet til systemutviklingsarbeidet, vurdert i forhold til antall saker der den automatiserte rutinen kommer til nytte. Her kommer vi ikke nærmere inn på forutsetningene for at automatisering gir effektiviseringseffekter.

- iv. Skjønn, faste regler, rettferdighet. Automatisert lovanvendelse krever at loven lar seg automatisere, dvs. lovgiver må holde seg innenfor det som er teknologisk mulig. Selv om datamaskinsystemer kan kalles «intelligente» eller «smarte», kan de ikke forstå naturlig språk og utøve *skjønn* slik mennesker kan. Med «skjønn» sikter vi her til vurderinger som ikke er styrt av rettsregler, men der det er avgjørende hva som er hensiktsmessig, fornuftig, nyttig, rimelig mv.³⁶ Skjønn i lover innebærer at lovgiver etterlater rom for å gjøre praktiske, faglige, etiske og andre vurderinger.³⁷ Poenget er at skjønnsstemaer som f.eks. «hvis det etter forholdene finnes rimelig» og «forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk» i prinsippet ikke lar seg formalisere på en uttømmende måte. Årsaken er at det alltid kan tenkes nye situasjonsbestemte eller andre momenter som er relevante, og som potensielt kan være avgjørende for bedømmelsen av om noe f.eks. er «hensiktsmessig». Skjønn som beskrevet er med andre ord en markering av at et menneske skal foreta en konkret og aktuell vurdering. Dersom en prøver å foreta en formell representasjon av normer for å styre skjønn, vil begge forutsetninger svikte: Representasjonen blir verken aktuell (fordi representasjonen i systemet må skje på forhånd og neppe kan bli kontinuerlig oppdatert), eller konkret (representasjonen i systemet vil skje ut i fra den generelle kunnskapen en har innen det aktuelle domenet på tidspunktet for representasjonen).

Et helt annet spørsmål enn om skjønnsutøvelse kan la seg automatisere, er om det er *realistisk* at skjønn faktisk blir utført i tråd med forutsetningene om en åpen, aktuell og konkret vurdering av saksforholdet. Som nevnt ovenfor, er ikke formalisering bare knyttet til IKT, men kan ses som en generell strategi for å forenkle og dermed effektivisere enkeltsaksbehandling. Forsvarlighet kan f.eks. i praksis bli erstattet av en begrenset liste med kriterier som antas å tilsi forsvarlighet, og i så fall kan skjønnsutøvelsen sies å være erstattet med et sett med faste kriterier. Et annet poeng med skjønn er at det kan gi rom for utilstrekkelige vurderinger. I pressede arbeidssituasjoner vil det f.eks. kunne skje at skjønnsutøvelsen ikke blir forsvarlig eller at den blir inkonsistent med tidligere praksis, og dermed bryte med likebehandlingsprinsippet. Fordi skjønnet er konkret, situasjonsbestemt og ofte også komplekst, vil det kunne være vanskelig å avdekke svikt i skjønnsutøvelsen.

Her kommer vi ikke videre inn på fordeler og ulemper ved skjønn. Poenget er at skjønn kan ha viktige kvaliteter som kan gjøre det ønskelig å inkludere

36 Jf. definisjonen av skjønn i Gisle (2010), s. 378.

37 Det vil si, innenfor de rammer loven setter opp.

skjønn i lovtekster. Dette gjelder særlig krav til konkret og individuell behandling og tilpasningsdyktig myndighetsutøvelse. I tillegg kan skjønn i enkelte tilfeller gi mer effektiv saksbehandling, fordi en trent ekspert kan tenkes å gjøre raske relevansvurderinger og kun vurdere de skjønnstemaer som er aktuelle i den enkelte sak.³⁸ Sist, men ikke minst, kan skjønn innebære en åpning for at også emosjoner virker inn på avgjørelsen, og kan således gjøre myndighetsutøvelsen «mykere» enn om avgjørelsen er basert på faste regler i datamaskinprogrammer. Dersom lovgiver f.eks. mener at estetikk eller moral bør ha innflytelse på avgjørelser etter loven, kan dette trolig lettest realiseres ved å introdusere skjønnstemaer.

Med utgangspunkt i slike mulige fordeler ved skjønn, må en som nevnt erkjenne at fordelene ikke realiseres automatisk, og at f.eks. arbeidspress og manglende kompetanse kan gjøre at skjønnsutøvelsen ikke blir reell. Dessuten kan skjønn gjøre det vanskeligere å avdekke at det er tatt utenforliggende hensyn.³⁹ Skjønn vil også kunne gjøre det vanskeligere å gi stor grad av forutberegnelighet enn når avgjørelsene er basert på faste, ikke skjønnsmessige bestemmelser.

Denne lille drøftelsen av skjønn er bare ment å gi noen indikasjoner på hvilke diskusjoner som aktualiseres når en, i tråd med krav til automatiseringsbevisst lovgivning, skal ta stilling til om lovtekster bør inneholde skjønn eller ikke. Poenget er at automatiseringsbevisst lovgivning innebærer en eksplisitt analyse av spørsmålet, der konklusjonene ikke bare er avhengig av enkle målsettinger om effektivisering, men der også fordelene med skjønn og forutsetningene for at skjønnsutøvelsene skal bli reell er en del av diskusjonen.

- v. Sikker transformering. Dersom det er på det rene at anvendelse av lovgivning skal være gjenstand for automatisering, må det være et mål at loven blir formulert på en måte som gir sikker transformering av lov til programkode. For det første betyr dette at loven bør være så klart formulert som mulig, slik at fortolkningen blir enklest mulig. Vi går ikke her særlig inn på mulige kriterier for «klar» lovgivning, men nøyer oss med å nevne et par dimensjoner. Én dimensjon gjelder semantikk/syntaks/pragmatikk. Med dette sikter vi til hvordan sammensetninger av ord, fraser og setninger uttrykker mening innenfor den kontekst som loven vil bli anvendt i. Lovgiver må med andre ord påse at meningsinnholdet av ord, fraser og

³⁸ Likevel kan det være vanskelig å forsikre seg om at slike «ekspertanslag» ikke er uttrykk for «slurv» snarere enn ekspertise.

³⁹ Herunder er det trolig fare for at «trynefaktoren» kan spille en større rolle enn når avgjørelser er basert på faste, ikke skjønnsmessige bestemmelser.

setninger i loven blir så klar som mulig, herunder at setninger er bygget opp slik at meningsinnholdet blir klart. En annen dimensjon gjelder det logiske innholdet i bestemmelsene, for eksempel krav om at det ikke skal være tvil om hva som er rettslige vilkår og hva som er rettsfølger. Også spørsmål om vilkår er alternative eller kumulative, og krav til klarhet ved formulering av hvordan aritmetiske operasjoner skal utføres, hører til her. Den tredje og siste dimensjonen vi vil nevne her gjelder lovstruktur, dvs. krav om at det skal være klart hvordan en lov henger sammen med annen lovgivning og med forskrifter som er gitt i vedkommende lov, eller i medhold av tilknyttede lover. Oppsummeringsvis kan vi si at sikker transformering trekker i retning av stor vekt på systematisk arbeid med og stor vekt på lovspråk og lovteknikk.

Det må understrekes at hensynet til sikker transformering ikke nødvendigvis forutsetter at språklig og strukturell klarhet må oppnås bare ved hjelp av selve lovteksten. Også lovforarbeider, særlig det som i lover ofte kalles «merknader til den enkelte bestemmelse» er viktige for å sikre klarhet slik at transformeringen kan skje uten store problemer. I stedet for å sette inn et stort antall legaldefinisjoner i lovteksten for på den måten å oppnå klar semantikk, kan lovgiver velge å definere og presisere meningsinnholdet av begreper i forarbeider. Betydningen av forarbeider for å skape klarhet begrunner også en så systematisk bruk av forarbeidene som mulig. En nærliggende retningslinje for lovgivning som skal være gjenstand for automatisering, er for eksempel at alle begreper som betegner beslutningsgrunnlag, og som derfor skal være grunnlag for automatisert behandling, bør være definert i loven og/eller tilstrekkelig presisert i forarbeidene.

Et siste poeng vedrørende forarbeider som skal nevnes her, er at automatisering tilsier at det alltid skrives forarbeider til forskrifter på lignende måte som for lover. Forskrifter vil ofte være en like viktig kilde for transformering som lover, og behovet for klarhet er selvsagt ikke mindre.

Av hensyn til transformeringsprosessen er det et poeng at forarbeidene, og særlig merknadene til den enkelte bestemmelse, bygger på en gjennomgang av alle relevante rettskilder. Uttalelsene i forarbeidene kan med fordel bygge på en gjennomgang og samlet forståelse av relevant forvaltnings- og rettspraksis og andre relevante rettskilder. Poenget er at en ved transformeringen gjør bruk av det samlede rettskildematerialet. Siden transformeringen

gjærne skjer tidlig, rett etter at loven er vedtatt, vil rettskildebildet ofte være enkelt, og være dominert av lovtekst og lovforarbeider.⁴⁰

Det systemutviklingsarbeidet som automatisert lovanvendelse gjør nødvendig, fordrer klarlegging av hvordan «hovedloven» står i forhold til andre, relevante, omkringliggende lover og forskrifter. Dette gjelder særlig forholdet mellom den særloven som ofte vil være hovedlov og stå i fokus for transformeringen, og betydningen av andre relevante lover som f.eks. personopplysningsloven, forvaltningsloven, offentleglova, arkivlova og andre lover med generell anvendelse. Klargjøring av lovstruktur kan imidlertid også gjelde forholdet mellom særlover med overlappende anvendelse.

- vi. Styringseffektivitet. Dersom det er på det rene at anvendelse av lovgivning skal være gjenstand for automatisering, gjør hensynet til styringseffektivitet at det er så kort vei som mulig fra lovtekst til lov uttrykt i programsystemet. Grunnen er at lovtekst som er lett å transformere, øker sannsynligheten for at den automatiserte saksbehandlingen samsvarer med selve lovvedtaket. Generelt er det trolig at lovgivning som gir sikker transformering også gir god styringseffekt. I alle fall vil uklar logisk struktur og uklart meningsinnhold av sentrale begreper kunne gi usikker lovanvendelse, noe som kan svekke styringseffekten av loven. Jo større betydning et begrep har og jo mer uklart/flertydig det er, desto større kan styringseffekten av en klar definisjon av begrepet antas å være. Et eksempel er begrepet «bygning» som kan forstås på mange måter og som har helt sentral betydning i plan- og bygningsloven, uten å være definert i loven.

Helt kategorisk kan en likevel ikke være mht. styringseffekten av klart lovspråk. Styringsresultatet vil også delvis kunne avhenge av fleksibilitet og tilpasningsmulighet i forhold til teknologisk og samfunnsmessig utvikling mv. Hensynet til slik fleksibilitet kan imidlertid neppe begrunne at det bør være stor tvil om betydningen av begreper eller begrepsavklaringer skal være utilgjengelige.⁴¹ Imidlertid vil en «usikkerhetssone» med rom for konkret presisering ofte være godt begrunnet. En slik liten mulighet for å justere på begrepsforståelser, vil imidlertid neppe ha nevneverdige negative virkninger på muligheten for å automatisere lovanvendelsen.

40 Også andre rettskilder kan selvfølgelig være relevante, f.eks. høyesterettsavgjørelser med prinsipielt innhold.

41 For eksempel som interne regler i forvaltningsorganet.

- vii. Redusert tid for gjennomføring av lovendring. Lovtekst som er utformet for at meningsinnholdet skal være så klart og tydelig som mulig, innebærer at mange og – helst – langt de fleste tolkningsspørsmål er tatt stilling til. Lovtekst og forarbeider bør med andre ord gi «full informasjon» til de som skal sette lovgivningen ut i livet ved å lage et beslutningsstøttesystem eller annet informasjonssystem som støtter gjennomføringen av loven. De strenge kravene til lovarbeidet, og kravet til at lovgiver skal utarbeide lovtekst med forarbeider som tydelig angir et innhold på en måte som lar seg automatisere, kan forventes å føre til klart kortere tid for arbeidet med systemutvikling og implementering av lovgivningen generelt. Hensynet til å unngå for lang tid mellom lovvedtak og ikrafttredelse/gjennomføring, må også anses å være gunstig ut ifra hensynet til styringseffektivitet, jf. punkt iv.

Det er grunn til å tro at automatiseringsbevisst lovgivning primært flytter utredningsarbeid fra systemutviklingsprosessen til en tidligere fase av forløpet fra lovinitiativ til iverksettelse; nemlig lovgivningsprosessen. Om den samlede utredningstiden går ned eller øker, vil trolig avhenge av hvor godt utviklede metoder en har for å gjennomføre henholdsvis lovarbeidet og systemutviklingen.

Mer tidkrevende og krevende lovarbeider. Som nevnt i forrige punkt innebærer automatiseringsbevisst lovgivning at mer utredningsarbeid må skje i lovgivningsprosessen og mindre som ledd i systemutviklingen. Skal analysene og resultatene fra lovgivningsprosessen bli gode nok, vil det i de fleste tilfeller kreve organisering og metodikk som i dag ofte ikke eksisterer. Metodikken bør dekke krav til semantikk/syntaks/pragmatikk, logisk struktur og lovstruktur, jf. ovenfor punkt iii). Dette er i stor grad oppgaver som gjelder «perfeksjonering» og «siste hånd» på lovforslag, men enkelte vurderinger bør trolig også komme inn i tidligere faser. Slik kan det komme til å virke inn på hele eller store deler av lovgivningsprosessen, fra utforming av mandat til siste punktum i lovforslaget er satt. Størst betydning vil det imidlertid trolig ha i siste fase, og en kan tenke seg team i hvert departement eller ett team som er felles for flere departementer, som spesialiserer seg på nevnte metodikker og gir innspill til lovuttrederne. Dypere (og i noen grad bredere) utredning som ledd i lovarbeidet vil også kreve noe mer tid til utredningen, men det er vanskelig å anslå hvor stort det ekstra tidsforbruket vil være. Et poeng er imidlertid at lovuttrederne allerede har fordypet seg i lovforslaget, og kjenner formål og begrunnelser mv. godt. Dette i motsetning til den typiske situasjonen for personer i en systemutviklingsgruppe som overtar og arbeider videre med lovvedtak som er utarbeidet av

andre og normalt bare med skriftlig materiale å holde seg til. Det kan derfor muligens alt i alt være tidsbesparende å la lovutrederne foreta mer av det samlede utredningsarbeidet.

- viii. Økonomiske og administrative konsekvenser av lover. I følge den utredningsinstruksen som gjaldt frem til 29. februar 2016, skulle økonomiske og administrative konsekvenser av lover utredes. Således het det i den tidligere instruksen, punkt 2.2, at «Når arbeidet med en sak begynner, skal det foretas en forhåndsvurdering av forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser, jf. punkt 4.2». Den nye utredningsinstruksen⁴² viderefører ikke disse kravene, men fastsetter grunnleggende krav om at utredninger som kommer inn under instruksen skal gi svar på hva som er «de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem er berørt.»⁴³ Omfang og grundighet av slike utredninger skal være avhengig av hva som er «nødvendig». Nødvendighetsvurderingen skal særlig styres av om «tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»⁴⁴

Administrative konsekvenser for forvaltningsorganet medfører ofte også økonomiske konsekvenser. Blant de administrative konsekvensene, er slike som er knyttet til gjennomføring av lovgivning viktige, spesielt dersom loven skal gjennomføres ved hjelp av automatiserte systemer. Etter den tidligere utredningsinstruksen skulle slike effekter alltid utredes. Etter den nye instruksen er det bare dersom virkningene er vesentlige eller prinsipielt viktige at det gjelder krav til utredning av administrative/økonomiske konsekvenser knyttet til implementering av lovgivning ved hjelp av automatiserte systemer. Et problem med vektlegging av nødvendighet, vesentlighet og prinsipiell betydning, er at det kan være vanskelig å vurdere uten forutgående utredning. Et eksempel på dette er trolig overgangen fra utbetaling av studiestøtte fra Lånekassen fra 10 måneder til 11 måneder.⁴⁵ Det som kunne se ut til å være en liten beregningsteknisk endring, gav store systemmessige konsekvenser og utløste omfattende, dyre og tidkrevende endringer av Lånekassens informasjonssystem.

Generelt er det grunn til å anta at utredning av administrative og økonomiske konsekvenser av å automatisere anvendelsen av lover og forskrifter, vil gi større forutberegnelighet. Dermed er det imidlertid ikke sagt at

⁴² Vedtatt ved kgl. res. av 19. februar 2016.

⁴³ Se instruksens punkt 2.1.

⁴⁴ Se instruksens punkt 2.2.

⁴⁵ Se avsnitt 2.2.3.2.

utredning av slike forhold bør skje som en separat prosess som er uavhengig av det systemutviklingsarbeidet som er nødvendig for å gjennomføre automatisering. Utredning av administrative og økonomiske konsekvenser som gjelder systemløsningene («systemmessige konsekvenser») må uansett skje som ledd i systemutviklingsarbeidet, når loven er vedtatt. En kunne derfor tenke seg at lignende utredning i stedet ble utført tidligere, som ledd i regelverksarbeidet. På den måten vil systemmessige konsekvenser av et lov-/forskriftsvedtak senest foreligge som del av beslutningsgrunnlaget, og ikke bare komme som en mer eller mindre overraskende konsekvens av vedtaket. Aller best vil det trolig være å utrede administrative konsekvenser som ledd i valg av løsningsmåte, dvs. i en tidlig fase av regelverksarbeidet. Situasjonen er altså at en står overfor valg mellom å regulere på måte A eller B, der A legger opp til stor grad av automatisering og B gir langt mindre grad av automatisering. I valget mellom A og B ville det åpenbart være gunstig å vite noe om hva de videre administrative konsekvensene av hvert valg vil være. Risikoen ved en slik fremgangsmåte kan være at en må gjøre flere og mer analyser av systemkonsekvenser enn om analysene skjer etter at løsningsmåte er valgt eller etter lovvedtak. Det er imidlertid ikke alltid nødvendig å gjøre grundige utredninger for å forstå nok om hvilke effekter ulike løsningsalternativer kan ha på informasjonssystemene. Ofte vil trolig anslag fra personer med teknologisk ekspertise gi tilstrekkelig retningslinjer for å avdekke de viktigste systemmessige konsekvensene av løsningsmåten A og B.

- ix. Demokratiserende effekter. Automatiseringsbevisst lovgivning vil kunne sies å ha en demokratiserende effekt fordi flere rettsspørsmål enn ellers blir tydeliggjort før lovvedtaket. Alt skal selvsagt ikke løftes opp til det politiske nivået. Spørsmål av mindre betydning må kunne bli identifisert og løst som ledd i systemutviklingsprosessen. Er spørsmålene av større betydning, gir intervjuene våre eksempler på at spørsmålene ikke finner sin endelige løsning i systemutviklingsprosjektet, men forelegges vedkommende departement til avgjørelse. Selv om en i så fall får en politisk avgjørelse, vil denne type rettsavklaring gå klar av høringsrutiner mv.,⁴⁶ og således ikke inngå i en åpen demokratisk prosess. Er lovgiver/forskriftsmyndigheten bevisst på å identifisere og ta stilling til rettsspørsmål som bør løses som ledd i systemutviklingsarbeidet, vil alle større rettsspørsmål kunne bli gjenstand for politiske behandlinger, herunder høringer. En slik tilnærming vil også innebære en styrking av ordningen med foreleggelse for berørte departementer.⁴⁷

46 Jf. Utredningsinstruksen, avsnitt 3-3 og fvl. § 37.

47 Jf. Utredningsinstruksen, avsnitt 3-2.

- x. Forutberegnelighet. Automatiseringsbevisst lovgivning vil også kunne føre til større grad av forutberegnelighet for parter i forvaltningssaker. En slik konsekvens vil følge av at flere rettsspørsmål løses i det offisielle regelverket (lov og forskrift). Forutberegnelighet vil imidlertid også langt på vei kunne ivaretas ved hjelp av forvaltningsinterne regler og presiseringer av lov og forskrift der en klargjør hvilke fortolkninger som er lagt til grunn ved implementering av regelverket i systemet. En ulempe ved den sist nevnte løsningen er imidlertid at interesserte må lese flere dokumenter i sammenheng (typisk: lov, forskrift og interne regler/forklaringer), noe som kan skape ekstra utfordringer dersom dokumentene ikke er godt integrerte med hverandre. En annen ulempe for personer utenfor forvaltningen kan være at interne regler formfritt kan endres, mens endring av lov og forskrift krever formelt vedtak. Interne regler gir derfor mindre grad av sikkerhet for hva den fremtidige rettstilstanden vil være.
- xi. Klart og forståelig lovspråk. Heftet for Lovteknikk og lovforberedelse, veiledning om lov- og forskriftsarbeid,⁴⁸ inneholder flere krav til lovspråk, se særlig kapittel 6 om terminologi og språkføring. I tillegg er «klarspråk» en generell politisk satsing i offentlig forvaltning.⁴⁹ Ovenfor har vi understreket at transformeringsarbeidet tilsier at en lov som skal transformeres bør være så klart formulert som mulig, slik at fortolkningen blir enklest mulig. Vi fremhevet i denne sammenheng betydningen av semantikk (herunder konsistent og konsekvent begrepsbruk), klar syntaks, pragmatikk, tydelige vilkårsstrukturer og beskrivelser av aritmetiske operasjoner. Generelt er det grunn til å tro at slike krav til språklig klarhet ikke bare letter transformeringen men også gjør lovtekstene lettere å lese. Samtidig er det grunn til å gjenta at lovtekster der det er tatt hensyn til etterfølgende transformering og automatisering, ikke innebærer regeltekster skrevet som programkode. Tvert imot vil et klart uttrykt og godt strukturert naturlig norsk kunne være et utmerket utgangspunkt for transformering. En annen sak er at de språklige kravene til slik lovspråk stenger for bruk av litterære virkemidler, og vil slik sett fremstå som «stødig» men «kjedelig».

Erfaringer tilsier at regelverksforenkling er en vanskelig målsetting. Blant annet skaper moderne samfunn i rask utvikling et behov for politisk styring, og lovgivning er kun ett av de aktuelle virkemidlene. Krav til forutberegnelighet, dvs. ønsket om, så lett som mulig, å kunne forstå hvilke rettsregler som gjelder og hvilken betydning de har for hver enkelt, trekker i retning av å gjøre rettsreglene

48 Gitt av Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000. Utredningsinstruksen punkt 4.1 fastsetter at veilederen skal utformes med utgangspunkt i dette heftet.

49 Difi (2016a).

eksplisitte og detaljerte. Stort omfang og høy detaljeringsgrad er åpenbart elementer som kan lede til vanskelige regler, men det er neppe noen entydig sammenheng mellom kortfattede lover med generelle bestemmelser og ønsket om enkel lovgivning og forenkling.

Her kommer vi ikke nærmere inn på de vanskelige diskusjonene om hva som kan sies å være «enkel» og «god» lovgivning. Poenget er at automatiseringsbevisst lovgivning kan sies å trekke i retning av det mange vil assosiere med *det motsatte* av enkel lovgivning: Automatisering innebærer at maskinen må gis helt detaljerte og eksplisitte instruksjoner om hvilke arbeidsoperasjoner som må utføres for å utføre behandling i samsvar med rettsreglene.⁵⁰ Maskinen må med andre ord f.eks. få uttømmende instruksjoner om hvilke vilkår som skal prøves, hvilke maskinelle kilder systemet skal hente saksopplysninger fra, hvordan disse opplysningene skal behandles for å nå frem til vedtak osv. Et elementært men viktig poeng er at mennesker trenger akkurat samme informasjonen. Skal lovgivningen formuleres på en automatiseringsbevisst måte som samtidig også kan forstås av mennesker, trekker dette i retning av:

- forholdsvis omfattende detaljerte lovtekster, som er
- klart definert i forhold til annen lovgivning, som
- gjør bruk av klart definerte begreper for å betegne sakens fakta, og som
- klart uttrykker hva som skal skje med disse opplysningene for å komme frem til gyldige vedtak.

Ikke alle vil være enig i at dette er kjennetegn på enkel og god lovgivning. Vi tror uenighet her i stor grad beror på spenningen mellom «enkel» og «god»: Kompleks lovgivning er åpenbart ikke enkel, men kompleks lovgivning kan likevel betegnes *god*. «God» kan bety så mye, men en lov kan hevdes å være god i basal forstand dersom det er godt mulig å sikkert forstå og bruke loven på rettslig korrekt måte. En lov kan med andre ord anses å være god selv om det er arbeidskrevende å sette seg inn i den. All slik arbeidsinnsats skal imidlertid være nødvendig og formålstjenlig. Dessuten kan det hevdes at enkle lover ofte bare tilsynelatende er enkle. Bak skjønsmessige begreper og vurderingstemaer kan det således ligge særdeles komplekse problemstrukturer. I den grad en vektlegger enkel lovgivning, må en derfor holde fast ved at loven *reelt sett* skal være enkel. Med de krav det er vanlig å stille til «millimeterrettferdighet» og målrettethet i norske forvaltningsordninger, er det grunn til å spørre om en reelt sett enkel forvaltningslovgivning i særlig

50 I alle fall så lenge vi ikke forutsetter «intelligente systemer» innen det juridiske domenet, dvs. systemer som kan «lære» og videreutvikle logikken som styrer systemet, uten inngripen fra noe menneske.

grad er mulig uten samtidig å endre grunnleggende på den politiske tenkningen. Her følger vi ikke spørsmålet nærmere.

2.4 Forsøk på helhetlige problemforståelser

2.4.1 Innledning

I det følgende gjennomgår vi utvalgte spørsmål som vi antar har relativt stor betydning for forholdet mellom regelutvikling og systemutvikling i offentlig sektor. Vi gjentar for ordens skyld at det følgende bare delvis er uttrykk for intervjuene og annet grunnlagsmateriale, og i stor grad også er resultatet av en systematisk bearbeiding ut i fra vår generelle kunnskap om problemstillingene. Vi har ikke gjennomført litteraturstudium innen problemområdet.⁵¹ Personene vi har intervjuet i forvaltningsorganene kan selvsagt ha andre oppfatninger om hva som er en riktig, samlet forståelse av problemfeltet.⁵²

2.4.2 Noen systematiske og forvaltningspolitiske utgangspunkter

Et grunnleggende spørsmål er om det er regel- eller systemutvikling som er eller bør være utgangspunktet for endringsprosesser. Spørsmålet er dels hva som faktisk er tilfellet i dag og dels hva som normativt sett *bør* være tilfellet. Vi har et meget begrenset materiale som sier noe om den faktiske situasjonen. Den følgende diskusjonen har derfor i stor grad en normativ innretning.

I utgangspunktet har vi med to hovedperspektiver å gjøre:

XII. Materielt perspektiv: Der det tas initiativ til regelendring for å bedre realiseringen av formålet med loven. Endringen kan ha større eller mindre konsekvenser for det eller de informasjonssystemer som brukes for å sette loven ut i livet.

XIII. Systemperspektiv: Der det tas initiativ til regelendring for å endre på et informasjonssystem som nevnt i I, med det formål at den automatiserte saksbehandlingen skal bli mer effektiv.

Det materielle perspektivet må anses å være dominerende, i den forstand at initiativ til lovendring som oftest har en politisk begrunnelse som gjelder vedkommende lovs formål. En ønsker f.eks. å gi studiestøtte i 11 måneder i stedet for 10 måneder for på den måten å bedre studiefinansieringsordningen.⁵³ Det

51 Litteraturstudium forutsettes å være en viktig del av et eventuelt PhD-prosjekt.

52 Jf. det som er sagt i avsnitt 1.2.

53 Se eksempelet i avsnitt 2.2.3.2.

systemmessige perspektivet er mindre viktig, men likevel trolig av forholdsvis stor betydning innen enkelte forvaltningsområder. Et hovedeksempel på dette fra våre intervjuer, er gjennomgangen ASD og NAV gjorde av tre kapitler i folketrygdloven, se avsnitt 2.2.2 ovenfor. Her var utgangspunktet ønsket om en forvaltning med større grad av automatisert saksbehandling, og rammen for arbeidet var at endringene ikke i særlig grad skulle medføre endring av ytelsene. Systemmessige endringer vil bli relativt store, og materielle endringer små. A-opplysningsloven gjør flere av endringene i folketrygdloven mulige. Også erfaringer fra Husbanken viser at a-opplysningsloven har hatt betydning for mulighetene til å innhente opplysninger automatisk, se avsnitt 2.2.4.

Det er neppe et enkelt motsetningsforhold mellom et materielt og et systemmessig perspektiv. For det første kan regelarbeid være motivert ut i fra systemhensyn mv, men samtidig – stort sett – holde seg innenfor eksisterende materielle rammer. Forslag fra systemsiden om lovendring som blir tatt uten bevissthet og kunnskap om lovens formål og materielle forhold ellers, vil imidlertid lett kunne skape spenning i forhold til det materielle perspektivet.

Det er nærliggende å se på regelutvikling i systemperspektiv innen bestemte materielle rammer, som en egen type regelutvikling. Oppdraget til regelutviklere kan i så fall være å foreslå endret lovgivning som gir en mest mulig uendret materielt innhold, og som samtidig gjør det mulig å endre den teknisk-administrative gjennomføringen av loven. Med tilnærmet uendret materielt innhold som ramme, kunne en f.eks. undersøke i hvilken grad det ville være mulig å endre på begrepsdefinisjoner i loven for på den måten å kunne gjøre bruk av tilgjengelige, maskinlesbare opplysninger som en uten lovendring ikke kan bruke.⁵⁴

I stortingsmeldingen om «Digital agenda» fremholder Regjeringen en politisk målsetting om større grad av tilrettelegging for automatisering og digitalisering i tilknytning til regelarbeid:

«Som ledd i digitalisering av offentlige tjenester og arbeidsprosesser, kan det være aktuelt med hel eller delvis automatisering av rettslige vurderinger. Automatisering av rettslige vurderinger forutsetter at rettsregler blir uttrykt i programkoder. Dette krever bestemmelser som egner seg for slik regelanvendelse. Det er en målsetning at regelverk tilpasses slik at det på en best mulig måte understøtter digitalisering, og at muligheten for digitalisering er integrert fra starten av når det utarbeides nytt regelverk eller når regelverk revideres.»⁵⁵

54 En kan f.eks. tenke seg at begrepet «samboer» kunne defineres slik at aktuelle personer kunne identifiseres maskinelt ved å kombinere to eller flere kilder, og at det samlede resultatet ville gi omtrent det samme resultat som etter det foreliggende begrepet.

55 Meld. St. 27 (2015–2016), s. 54.

Vi forstår denne uttalelsen som en målsetting om at hensyn til digitalisering både skal tas når ny lovgivning skal utformes, og når eksisterende lovgivning skal endres. Så vidt vi forstår betyr det at det i lovarbeider *alltid* skal tas hensyn til digitalisering, og at dette skal skje fra starten av arbeidet – uavhengig av om arbeidet gjelder ny lov eller endring av en eksisterende lov. I stortingsmeldingen skjelner en ikke mellom et materielt og systemmessig perspektiv på lovarbeider slik vi har gjort ovenfor. Tilpasning av lovgivning for å understøtte digitalisering, er imidlertid nærliggende å forstå som et systemmessig perspektiv. De politiske, materiell målsettingene knyttet til lovgivning vil alltid være det primære: systemutvikling og administrasjon er ikke et mål i seg selv, men midler for å nå politiske mål. Det er likevel nærliggende å forstå de siterte uttalelsene fra Digital agenda som uttrykk for at det systemmessige perspektivet alltid skal ha relevans. Tabellen nedenfor kan brukes for å analysere betydningen av de refererte uttalelsene nærmere, og leder etter vårt syn frem til identifisering av tre grunnleggende situasjoner:

Situasjon A. Ved utarbeidelse av *ny lov* skal både det materielle (1) og det systemmessige (2) perspektivet anlegges samtidig. Det innebærer i så fall at det ikke bare skal gjøres analyser av innholdsmessig karakter; også systemmessige analyser skal gjennomføres. På hvilken måte disse skal kombineres, omfanget av de systemmessige analysene og den endelige avveiningen mellom ulike hensyn som analysene aktualiserer, sier stortingsmeldingen ingen ting om. Så vidt vi vet har Regjeringen heller ikke på annen måte sagt noe videre om slike mer detaljerte fremgangsmåter og hensyn.

	Materielt perspektiv	Systemmessig perspektiv
Utarbeidelse av ny lov	1	2
Endring av eksisterende lov	3	4

Tabell nr. 1: Perspektiver på lovarbeider.

Situasjon B. Denne situasjonen ligner mye på situasjon A, og forutsetter at det skal gjøres *endringer* i en eksisterende lov. Når en bruker tabell for å illustrere, fremstår det som om forskjellen mellom ny og endret lov er langt skarpere enn den i virkeligheten er. Således er det riktigst å se på forholdet mellom ny og endret lov som et kontinuum. Endringene kan være meget store – endog nesten totale – men kan også være veldig begrensede, og kan i noen tilfeller være helt ubetydelige. Uansett må utgangspunktet være at det materielle (3) og det systemmessige (4) perspektivet også her skal anlegges samtidig.

Situasjon C. Det materielle perspektivet er dominerende både situasjon A og B: I begge situasjoner vil det primære være ønsket om å gjøre innholdsmessige forbedringer av den ordningen som loven fastsetter. Selv om det materielle innholdet av ordningene er helt tilfredsstillende, kan en imidlertid tenke seg endring av eksisterende tekster som kun er motivert ut i fra systemmessige forhold, dvs. slik at endringen skjer ut i fra et systemperspektiv (4), og har det eksisterende materielle innholdet av ordningen som ramme for lovendringer med systemmessig begrunnelse.

Vi tror denne enkle inndelingen kan gi grunnlag for videre diskusjon om organisering og metoder for arbeid med automatiseringsbevisst⁵⁶ lovgivning i offentlig forvaltning. Trolig kan situasjon A og B i mange tilfeller gis felles behandling, mens situasjon C bør gis særlig oppmerksomhet.

2.4.3 «Systemrisiko»

I det følgende vil vi utdype enkelte aspekter ved lovarbeider som har eller kan ha systemmessige konsekvenser. Dette vil for det første alltid være tilfellet for lovarbeider som gjelder deler av en forvaltningsordning der saksbehandlingen skjer ved hjelp av rettslige beslutningssystemer. Dersom det gjøres endringer i bestemmelser som er nedfelt i systemløsningen, vil det systemmessige perspektivet med andre ord alltid være relevant. Det betyr imidlertid ikke at lovendringen nødvendigvis vil skape systemmessige problemer: Konsekvensene kan spenne over alt fra behov for enkel implementering av lovendringen til behov for omfattende systemanalyser og systemendring. Det er ikke noen nødvendig sammenheng mellom omfanget av en lovendring og de systemmessige effektene av endringene. Store lovendringer kan være enkle og raske og implementere, og små endringer kan skape behov for omfattende systemendringer. Eksempelet fra Lånekassen der en «bare endret et tall» ved å endre utbetaling av studiestøtte fra 10 til 11 måneder, er illustrerende eksempel på sist nevnte situasjon. Andre endringer som tilsynelatende ligner; f.eks. endring fra 10 til 11G (grunnbeløpet), er virkelig enkle og vil ofte bare gi behov for å endre et tall i en tabell.

I tråd med de refererte uttalelsene i Digital agenda kan en stille spørsmålet om også *muligheter* for automatisert eller annen digitalisert forvaltning bør ses under synsvinkelen systemmessig konsekvens. Dersom en tenker seg endring av lovgivning som kun er gjenstand for manuell behandling, eller utreder en ny lov innen et felt som ikke er digitalisert, kan spørsmålet med andre ord stilles om en ikke også i slike tilfeller bør vurdere mulige konsekvenser av en eventuell fremtidig – hel eller delvis – digitalisering/automatisering. Selv om det ikke fremgår av mandatet for lovarbeidet at digitalisering skal skje, er det med bakgrunn i mål

56 Eller mer generelt: «digitaliseringsbevisst».

om digitalisering av forvaltningen med andre ord uansett aktuelt å ta hensyn til at de bestemmelser en foreslår vil kunne digitaliseres på et senere tidspunkt.

Etter vår mening er det viktig både å unngå at lovgiver *uforvarende* velger materielle løsninger som skaper store systemmessige problemer. Det kan derfor være grunn til å spørre om en til hver systemløsning bør utarbeide en oversikt over særtrekk ved systemet som det kan være forbundet med store systemmessige konsekvenser å endre på. Siden det er personer som arbeider med endring av lovtekster som trenger denne kunnskapen for å få forståelse for hvilke systemmessige konsekvenser lovendringer vil gi, må oversikten også angi sammenhengene mellom særtrekkene ved systemet og lovteksten. Motsatt kan en også tenke seg en oversikt over aspekter ved systemløsningen som en *lett* kan gjøre endringer i, herunder hvilke lovbestemmelser disse aspektene ved systemet er representasjoner av.

Poenget er å skape større grad av oversikt over og innsikt i hvilke bestemmelser eller elementer i loven som lett kan tenkes å utløse dyre og tidkrevende systemutviklingsarbeider, eller som på annen måte kan lede til lite rasjonelle arbeidsmåter når bestemmelsene skal implementeres i systemet. Slik «rettslig systemrisiko» kan tenkes markert direkte i lovteksten, f.eks. knyttet til hver bestemmelse, til kombinasjoner av bestemmelser, og til enkeltelementer på tvers av bestemmelser. Poenget er ikke bare å markere stor risiko, men også å markere elementer der en antar at sammenhengen mellom lov og system er enkel og lett og håndtere, med liten risiko.

Vi vil ikke her gå detaljert inn på hvordan en oversikt over rettslig systemrisiko kan eller bør utformes. Mest sannsynlig vil en måtte ta utgangspunkt i en ganske sjablonmessig tilnærming. En mulighet er å ta utgangspunkt i etablert systematikk slik som i Andresen (2007) der han identifiserer et «transformeringsrom» for å beskrive hvor i systemet rettsreglene er nedfelt.⁵⁷ F.eks. kan en anta at representasjon i programkodemoduler – der rettsreglene er «hardkodet» – er vanskeligere å endre enn der representasjonen har skjedd ved hjelp av lagrede, formaliserte data eller som databaserestriksjoner.

En oversikt over systemrisiko er én av få fremgangsmåter det kan være realistisk å benytte i tilknytning til tilspissede politiske prosesser som f.eks. i budsjettforhandling.⁵⁸ I slike situasjoner vil en ikke ha tid til å utrede systemmessige konsekvenser av forslag til lovendring, og det kan derfor være grunn til å ha

⁵⁷ Andresen (2007), s. 284 beskriver transformeringsrommet ved hjelp av tre «steder» og fire «mekanismer» og sammenhengen mellom disse.

⁵⁸ Også her kan saken om endring fra 10 til 11 måneder ved tildeling av studiefinansiering fra Lånekassen brukes som eksempel, se avsnitt 2.2.3.2.

informasjon som gir grunnlag for å ta stilling til om problemstillingen befinner seg i «rød sone» eller ikke. Det betyr selvsagt ikke at systemmessige konsekvenser nødvendigvis vil bli tillagt avgjørende vekt. På den annen side vil anslag for kostnader og gjennomføringstid av betydning, vedrørende implementering av et lovforslag, alltid være et relevant moment, også i den politiske vurderingen.

Dersom vi legger den tidligere utredningsinstruksen til grunn, skulle en som tidligere nevnt ved utredning av regelendringer alltid utrede vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene. Kravene til utredning i den nye utredningsinstruksen er gjort enklere, og er sannsynligvis også mindre strenge enn tidligere krav. Utredningskravet omfatter virkningene av tiltakene som utredes (her regelendring).⁵⁹ Punkt 2-1 i instruksen inneholder seks spørsmål som angir minimumskrav til utredninger. Av disse er det særlig to som er aktuelle i vår sammenheng:

«4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?» og

«6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?»

Det er rimelig å anta at utsikter til vanskelig og kostbar implementering av forslag til regelendring, må regnes blant det instruksen betegner «negative virkninger». Videre kan utvikling av et rettslig beslutningssystem ofte ses på som «forutsetning for en vellykket gjennomføring» av regelendringer. Etter vår mening er det med andre ord grunn til å forstå instruksen slik at den dekker viktige krav til utredning av konsekvensene av regelendring for tilhørende rettslige beslutningssystemer (og andre informasjonssystemer). Kravene er imidlertid ikke formulert på en stringent måte.

Om omfanget og grundigheten av utredninger sier Utredningsinstruksen bl.a. at «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» (punkt 2-1). Jo mer prinsipiell og vesentlig, desto større krav stilles til omfang og grundighet. Vesentlige nytte- og kostnadseffekter, herunder budsjettmessige virkninger for staten, skal utredes i samsvar med gjeldende rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser.⁶⁰

Ett problem ved anvendelsen av Utredningsinstruksen på mulige konsekvenser av regelutvikling for relevante systemløsninger, er at en vanskelig kan si noe sikkert om grad av vesentlighet og prinsipiell karakter før saken er utredet. For

59 I Utredningsinstruksens kapittel 4 er det gitt egne instruksjoner for utredning av lover og forskrifter, men disse kommer i tillegg til de generelle bestemmelsene i kapittel 1–3.

60 Regjeringen (2014).

at Utredningsinstruksen skal gi fornuftig mening i denne sammenheng, må en derfor etter vår mening innfortolke en plikt til å vurdere muligheten for at virkningene av regelutviklingen kan være prinsipiell eller ha vesentlig betydning for nytte, kostnader, budsjetter mv. En annen sak er at slik initial utredning ikke trenger å være dyptpløyende, og må trolig kunne ha preg av å være *anslag* av mulige virkninger. Også anslag må imidlertid gjøres på et holdbart saklig grunnlag, og det kreves derfor trolig at teknologisk kompetanse blir involvert i en slik første vurdering. Involverte teknologer må dessuten ha forsvarlig tid til å foreta forsvarlige analyser, og utredningen må skje på et punkt i tidsforløpet av utredningsprosessen som gjør det realistisk at teknologenes konklusjoner faktisk kan tillegges vekt.

Våre intervjuer med representanter fra tre statlige etater kan tyde på at det ikke sjelden gis utilstrekkelig tid til å gjennomføre systemtekniske analyser av lovfor-slag. Dette ser ut til å ha sammenheng med at henvendelser om systemmessige konsekvenser av lovfor-slag mv. skjer sent i prosessen, og noen ganger helt i siste fase. Hvis det er situasjonen, blir det vanskelig å utrede spørsmålene på tilstrekkelig måte. Det kan dessuten uansett bli vanskelig å la konklusjonene fra utredningen få effekt for regelarbeidet. For eksempel kan det bli mangel på tid til å utrede alternativ rettslig regulering som kan forene materielle og systemmessige ønsker og krav.

2.4.4 Organisering og samarbeidsforhold

2.4.4.1 Innledning

Intervjuene våre med de tre etatene gir både eksempler på etablering av egne regelreformgrupper, og arbeid med regelverk som del av den løpende virksomheten. Regelreformgruppene har vært tidsavgrensede prosjekter der en har gjort helhetlige analyser av aktuelle lover og forskrifter mv. Arbeidet med sykepenges, foreldrepenges, svangerskapspenges, omsorgs- og opplæringspenges og pleiepen-ges i ASD og NAV er eksempel på dette. Også Husbanken og Lånekassen fortalte om at slike grupper hadde eksistert i tidsbegrensede perioder. Det er etter vår mening grunn til å reflektere over de ulike situasjonene regelutvikling med systemrelevans kan være aktuelt i, og hva som er hensiktsmessig organisering i de ulike situasjonene.

2.4.4.2 Betydningen av initiativ til og materiell betydning av lovarbeider

Vi antar det kan være grunn til å skjelne mellom tilfeller der lovgivningsarbeidet skjer etter initiativ fra politisk ledelse, og de tilfeller der initiativet kommer fra den faglige ledelsen i vedkommende direktorat og eller departement. For det andre antar vi det også er grunn til å skjelne mellom nye lover og endring av eksisterende lover. For det tredje antar vi det grunn til å skjelne etter hvor mate-

rielt betydningsfulle lovarbeidene er.⁶¹ Vi legger til grunn at nye lover og forskrifter blir til etter initiativ fra politisk ledelse, og at endringer av eksisterende lover og forskrifter både kan skje som resultat av initiativ fra politisk og faglig ledelse. Vi antar videre at den politiske ledelsen typisk tar initiativ til regelendringer som er begrunnet i politiske hensyn og vurderinger vedrørende det aktuelle forvaltningsområdet. Slike lovarbeider vil derfor typisk ha stor materiell betydning. Vi antar den faglige ledelsen typisk tar initiativ til regelendring som er begrunnet i evaluering av lovens effekter sett opp mot formålet, de administrative funksjonene for anvendelsen av loven (herunder systemmessige forhold), og regeltekniske forhold (formelle feil, uhensiktsmessig språk mv.).

Initiativ fra	Ny lov	Lovendring
Politisk ledelse Materielt begrunnet initiativ	Typisk materielt betydningsfullt*	Typisk materielt betydningsfullt**
Faglig ledelse Materielt begrunnet initiativ		Typisk materielt betydningsfullt**
Systemmessige begrunnet initiativ		Typisk materielt lite betydningsfullt***
Regelteknisk begrunnet initiativ		Materielt nøytralt***

* Jf. situasjon A i avsnitt 2.4.2.

** Jf. situasjon B i avsnitt 2.4.2.

*** Jf. situasjon C i avsnitt 2.4.2.

Tabell nr. 2: Om forholdet mellom initiativtaker til lovarbeider og lovens materielle betydning.

Tabellen gir uttrykk for en generell antakelse om at initiativ fra politisk ledelse som har materiell begrunnelse,⁶² typisk vil ha stor materiell betydning. Det samme må i utgangspunktet antas for initiativ den faglige ledelsen tar til innholdsmessig endring av loven på bakgrunn av evalueringer av lovens materielle effekter e.l. Disse tre situasjonene (i lys grått) kan etter vår mening begrunne samme type organisering, se avsnitt 2.4.4.2.

Det mellomgrå feltet i tabellen representerer situasjoner der det er tatt initiativ fra den faglige ledelsen til å gjennomgå loven for å undersøke om det er grunnlag for å endre denne av hensyn til mulighetene for en mer rasjonell administrasjon, herunder mer hensiktsmessige og effektive systemløsninger, forbedrede regeltek-

61 Selv om endringsarbeider typisk har mindre omfang enn arbeid med nye regelverk, er det en glidende overgang mellom de to situasjonene.

62 Det vil si, der en ønsker å gjøre endringer for bedre å oppnå slike politiske målsettinger som begrunner loven.

niske løsninger o.l. Også disse situasjonene kan være politisk begrunnet, men har typisk primært en forvaltningspolitisk begrunnelse, snarere enn begrunnelse i det politikkfeltet loven gjelder. Det materielle innholdet i loven kan være ramme for hva som vil bli foreslått, men helt innholdsmessig nøytralt vil slike forslag sjelden være. Eksempel på endring med relativt liten materiell betydning kan f.eks. være å erstatte manuell registrering av en opplysningstype med en maskinelt tilgjengelig opplysningstype som er nesten lik den som blir registrert. Et annet eksempel kan være å erstatte skjønn med et sett faste regler som gjør det mulig med maskinell innhenting av beslutningsgrunnlag, og slik at det i de fleste tilfeller vil gi likt resultat som ved skjønnsutøvelse. Vi tror arbeidet med systemmessige konsekvenser knyttet til denne typen lovarbeider bør organiseres på en særskilt måte, noe annerledes enn for de materielt betydningsfulle arbeidene, se avsnitt 2.4.4.2.

Feltet under «Lovendring» med hvit bakgrunn representerer tilfeller av rent «teknisk» karakter, og omfatter lovendringer som ikke medfører materiell endring. Endring av umotivert variasjon i begrepsbruk, tydeliggjøring av hvordan beregninger skal skje, hvordan vilkår skal prøves mv, er eksempel på dette. Vi tror arbeidet med systemmessige konsekvenser knyttet til denne typen lovarbeider bør organiseres på en noe annen måte enn de to ovenfor nevnte kategoriene, se avsnitt 2.4.4.5.

Det kan spørres om i hvilken grad fagmyndigheten har *plikt* til å ta initiativ til analyser av behov for regelendring av hensyn til administrative og systemmessige forhold (jf. mellomgrå celle i tabellen ovenfor), herunder om hvor ofte og hvor omfattende slike analyser i så fall bør være. Så vidt vi forstår innebærer ikke gjeldende digitaliseringsrundskriv en direkte forpliktelse til dette. Rundskrivet uttrykker en generell målsetting om digitalisering av forvaltningen, og sier lite direkte om forbedring av rutiner som allerede er digitalisert. Selv om flere generelle prinsipper rundskrivet viser til også har klar relevans for forbedringer av eksisterende systemløsninger, er det trolig mer relevant i denne sammenhengen å ta utgangspunkt i Reglement for økonomistyring i staten⁶³ og kravene til evaluering, se reglementets punkt 2.6. Her heter det bl.a. at «Virksomheten skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.»

Iverksettelse av lovgivning ved hjelp av digitale hjelpemidler, ligger under virksomhetenes ansvarsområde, og må anses å komme inn under evalueringsforpliktelsene. Det heter videre i reglementet at «Frekvens og omfang av evalueringer

63 Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.» Dette passer mindre godt og gir lite veiledning når det gjelder frekvens og omfang av behovet for å vurdere hvilke systemmessige og administrative konsekvenser eksisterende lovgivning har. Det er imidlertid nærliggende å konkludere med at det ikke er noe krav om fortløpende vurderinger, og at kravet gjelder tidsbegrensede innsetser i prosjekt e.l. Det er også nærliggende å anta at teknologiske, rettslige og andre endringer i omgivelsene kan tenkes å skape slike muligheter for vesentlige forbedringer at evalueringsforpliktelsen blir særlig aktuell. Slik sett kan gjennomgangen av de muligheter a-opplysningsloven kunne gi for effektiv administrasjon av ordningene med sykepenger, foreldrepenger, svangerskapspenger, omsorgs- og opplæringspenger og pleiepenger, og utredningen av hvilke lovendringer som i denne sammenheng var aktuelle, sies å være i tråd med en rimelig fortolkning av Økonomistyringsreglementet.

Når det gjelder evaluering av regelverk, er det utgitt en særlig veileder som bl.a. omfatter evaluering av lover.⁶⁴ Veilederen (side 3) tar utgangspunkt i de samme kriterier for evaluering som i Økonomistyringsreglementet (egenart, risiko og vesentlighet). Heller ikke her er det lagt synlig vekt på teknisk-administrative effekter av loven. Mest relevant ser et punkt under «vesentlighet» å være, der det bl.a. understrekes betydningen av høy ressursbruk i forvaltningen, f.eks. et stort omfang av søknader/saker.

Vi vil bemerke at eksplisitt forpliktelse til å drive administrativt forbedringsarbeid i skjæringspunktet mellom lovgivning og slike systemer som setter lovene ut i livet, ser ut til å mangle. Spesielt hadde det vært naturlig å la dette være en tydelig del av digitaliseringsgrunskrivet, og det kunne også med fordel fremgått eksplisitt av Reglement for økonomistyring i staten. Når vi ser dette i sammenheng med de mindre tydelige kravene til offentlige utredninger av administrative konsekvenser, kan det se ut som kravene til å ta initiativ til regelverksutvikling med begrunnelse i teknisk-administrative forhold, f.eks. systemmessige krav og muligheter, er relativt svake og implisitte.

Utredningsinstruksen, Økonomistyringsreglementet og veilederen om evaluering av lover, er ikke de eneste føringer for forvaltnings- og digitaliseringspolitikken i staten. Kapittel 8 i Digital agenda for Norge⁶⁵ omhandler digital forvaltning spesielt. Om betydningen for digitalisering i offentlig sektor av regelverksendring heter det på side 54 bl.a. at «[d]et er en målsetning at regelverk tilpasses slik at det på en best mulig måte understøtter digitalisering, og at muligheten for

64 Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler, Justisdepartementet, 1. januar 2009.

65 Meld. St. 27 (2015–2016).

digitalisering er integrert fra starten av når det utarbeides nytt regelverk eller når regelverk revideres.» Regjeringen synes her å forutsette at det enten skal utarbeides nytt regelverk eller at eksisterende regelverk skal revideres ut ifra andre grunner enn hensynet til digitalisering. Heller ikke de nyeste styringssignalene vedrørende digital forvaltning synes altså å forutsette gjennomganger av regelverk (bare) ut i fra hensynet til digitalisering.

Vi mener det er grunn til å vurdere om denne muligheten bør gjøres tydeligere, herunder at regjeringen bør vurdere retningslinjer for når og med hvilket omfang slikt regelverksarbeid bør igangsettes. Uansett fravær av direkte, generelle forvaltningspolitiske føringer, kan våre intervjuer tyde på at regelverksgjennomganger har vært motivert i systemhensyn. Intervjuene har også gitt eksempler på at regelendringer med systemmessig begrunnelse, samtidig kan gi bedre realisering av politiske mål innen saksområdet.

Uansett tilstedeværelsen og styrken i forpliktelser og andre styringssignaler om regelverksgjennomgang med systemmessig begrunnelse, legger vi til grunn at det er *adgang* for den faglige ledelsen i et departement eller direktorat til å igangsette slike arbeider. Uten å forskuttede konklusjoner om hvor tungt systemmessige hensyn skal veie når regelverksendring skal vurderes, mener vi også det kan være ønskelig å gjennomføre slike analyser. I den grad det gjøres, mener vi det kan være grunn til å vurdere hvordan arbeidet skal organiseres. Vi mener også at organiseringen bør være annerledes enn når begrunnelsen for regelverksgjennomgangen er materiell.

Den siste kategorien i tabellen ovenfor gjelder initiativ til lovendring som er regelteknisk begrunnet. Slike gjennomganger, tilsvarer hoveddelen av det som har vært kalt «etterkontroll av lover». Etterkontroll omfatter f.eks. vurdering av formelle og språklige forhold, og hvor klart rettsreglene kommer til uttrykk mv. Slike vurderinger vil sjelden ha særlig materielle konsekvenser. Uansett kan vi velge å forstå regeltekniske gjennomganger nettopp som gjennomganger som ikke har materielle konsekvenser. Beslektet er vurderinger av om det er situasjoner som loven etter intensjonen skulle omfatte men som etter ordlyden ikke fanges opp av loven, muligheter til å omgå lovbestemmelser, og behovet for å tette rettsstomme rom. Vi har ikke funnet grunn til å foreslå noe eget om organisering av slike arbeider.

2.4.4.3 Nærmere om materielt begrunnet initiativ til lovgivning

Den typiske situasjonen er at det er politiske/materielle vurderinger som utløser lovgivningsarbeider, og det er disse vurderingene som er de primære og normalt de mest tungtveiende. Uansett er spørsmål om lovendringene skaper rettslig

systemrisiko⁶⁶ generelt relevant, og politiske retningslinjer for digital forvaltning innebærer en forpliktelse til også å vurdere slike forhold.

For lovgivningsarbeider som har materiell begrunnelse, dvs. der en ønsker å vedta ny eller endret lov for å forbedre lovens innhold og øke effekten av reguleringen, bør det alltid foreligge retningslinjer som pålegger vurdering av systemmessige konsekvenser. Dette kan for det første skje for hvert lovarbeid ved at det gis et *mandat* for arbeidet som fastsetter at det skal gjøres slike analyser, og som eventuelt gir nærmere retningslinjer for omfang og innhold av disse. Mandater kan gjerne være basert på standardiserte formuleringer og være felles for en gruppe etater eller en type informasjonssystemer e.l. Når det er eksterne lovutvalg som utreder behov for ny lov og fremmer forslag til lovtekst, vil slike mandater alltid bli vedtatt i kgl. resolusjon. Dette gjelder imidlertid bare et mindretall av lovsaker.

Skjer lovutredningen i regi av eksterne eksperter (akademikere, konsultentselskaper), skal det alltid foreligge en oppdragsavtale som beskriver det arbeidet som skal utføres. Også i slike avtaler er det aktuelt å ta inn krav til analyser av systemmessige konsekvenser av de lovforslag som blir utarbeidet. Der lovarbeidet skjer internt i et fagdepartement, i en interdepartemental arbeidsgruppe e.l. er praksis varierende, og i mange tilfeller vil det ikke foreligge et eget dokument med mandat. Når departementene selv utreder er det heller ikke åpenbart at det er hensiktsmessig å stille krav til systemmessige analyser i mandater.

En alternativ strategi er å utforme generelle retningslinjer for hvordan den delen av interne lovutredninger skal skje. Uansett om oppdragsbeskrivelsen fremkommer i et mandat for hver utredning eller som en generell retningslinje for visse typer lovarbeider, er poenget at krav til systemmessig analyse som nevnt må foreligge skriftlig og tilgjengelig for de personer som blir satt til å utrede. Mandatet eller retningslinjen bør trolig også inneholde nærmere anvisning på den metode som forventes brukt.

Lovutredninger som utføres av eksterne, kan stort sett ses på som «prosjekter» i den betydning at et nærmere spesifisert og avgrenset arbeid utføres innen en gitt tidsfrist av en gruppe som gjerne er sammensatt av ulike typer kompetanse. Trolig skjer lovarbeider som utføres i departementene stort sett i linje. Uansett om lovarbeidet organiseres i linje eller i prosjekt, tror vi det er et viktig poeng at det skjer menings- og erfaringsutveksling mellom personer med ulik kompetanse. Poenget er at organiseringen bør skje slik at det skapes et læringsutbytte mellom personer med ulike kompetanser og oppgaver.

66 Jf. avsnitt 2.4.3.

Uansett hvordan lovutredningsarbeidet er organisert ellers, bør det alltid kreves tilstrekkelig kompetanse til å vurdere systemmessige konsekvenser av utkast til lovforslag. For at systemmessige vurderinger skal bli reelle, kreves det kunnskaper om aktuelle systemløsninger. Dette må antas å være en stor utfordring når lovutredningen skjer i regi av eksterne (lovutvalg, konsulentfirmaer mv.). Den mest realistiske måten å imøtekomme behovet for kyndig hjelp med systemanalyser, er trolig – ad hoc eller på fast basis – å etablere egne utredningsgrupper eller utpeke personer i forvaltningsorganet som skal bistå lovutredere med analyser av hvilke konsekvenser utkast til lovendringer kan ha for systemløsningene. Når det er departementet som behandler lovsaken, er det typisk vedkommende direktorat som fyller denne funksjonen, og det er trolig direktoratet som også må gi støtte til eksterne lovutredere.

Klargjøring av tidsaspekter er særlig viktig. I de tre intervjuene vi hadde med forvaltningsetatene kom det frem at henvendelsen fra den politiske ledelsen ikke sjelden kom for sent til at utredningen kunne bli forsvarlig, og til at svaret kunne få innvirkning på valg av den lovgivningsmessige løsningen. I generelle retningslinjer bør det tas inn veiledende normer for på hvilket tidspunkt i lovgivningsprosessen og med hvilken frist systemmessige analyser kan skje. På lignende måte bør viktige tidsaspekter være regulert i mandater og oppdragsavtaler.

2.4.4.4 Nærmere om systemmessige begrunnede initiativer til lovgivning

Dette avsnittet tar spesielt for seg tilfeller da initiativ til lovendring kommer fra systemsiden. Samarbeidet mellom ASD og NAV er et sentralt eksempel på dette.

I denne sammenheng kan det etter vår mening være grunn til å skjelne mellom

- løpende systemanalyser med mulige regelverksimplikasjoner og
- lovreformprosjekter.

I begge tilfeller er det teknologisk kunnskap/innsikt/erfaringer som kan tilsi at lovgiver endrer loven. Det er trolig mest hensiktsmessig at slikt arbeid blir organisert på direktoratsnivå, men igangsatt av ansvarlig fagdepartement. Løpende systemanalyser kan organiseres som ansvar for en avdeling eller seksjon, eventuelt knyttes til en stilling. Lovreformprosjekter vil typisk kunne skje i en prosjektgruppe som oppnevnes av fagdepartementet, gjerne med deltakere fra direktoratets- og departementsnivå, eventuelt med representanter for andre berørte parter.

I begge tilfeller er forutsetningen at det eksisterer et beslutnings(støtte)system som brukes for å sette den aktuelle lovgivningen ut i livet. Vi antar at de følgende problemstillinger er spesielt aktuelle:

1. Forhold ved det eksisterende regelverket som er hinder for klart mer effektive systemløsninger, målt etter formål, tid, penger.
2. Endringer i teknologibruk, organisering og informasjonstilgang i forvaltningsorganets omgivelser som gjør det ønskelig eller nødvendig å endre gjeldende regelverk.
3. Teknologisk innovasjon som skaper nye muligheter som, for å kunne utnyttes, krever endringer i regelverk.

Det er ikke vanntette skott mellom hver av disse tre kategoriene. Punkt 1 tar f.eks. sikte på å avdekke muligheter for å justere begrepsdefinisjoner for derved å kunne automatisere innhenting og bruk av opplysninger; muligheten for å erstatte skjønn med sett av faste regler; muligheter for å introdusere maskinelt baserte oppgaveplikter for visse typer offentlige eller private instanser, mv. Ikke enhver slik mulighet vil være tilstrekkelig interessant til å forsvare oppmerksomhet og bruk av arbeidstid. Derfor bør det stilles krav til antatt *vesentlig* effekt. I tillegg til det som gjelder ressursforbruk, må effekter vedrørende realiseringen av lovens formål anses å være viktig. Vi viser her til eksempelet fra Lånekassen der en gikk over fra å bruke månedsinntekt til årsinntekt. I tillegg til å gi en bedre systemteknisk løsning, gav dette bedre realisering av lovens formål.

Hele samfunnet, inkludert elektronisk forvaltning, gjennomgår forandringer som bl.a. er drevet frem av teknologisk utvikling, omorganisering mv., jf. punkt 2 (ovenfor). Slike endringer kan ha eller bør kunne få konsekvenser for hvordan egen etat arbeider, bl.a. vil det kunne/burde det få konsekvenser for egen etats systemløsninger. Dette igjen kan få konsekvenser for den rettslige reguleringen på området. Det kan f.eks. være at en etat som et forvaltningsorgan mottar opplysninger fra, planlegger å endre sine rutiner for informasjonsinnsamling på måter som påvirker leveransene til egen etat. Et annet eksempel er at arbeidsoppgaver flyttes til en ny etat på en måte som innebærer at opplysninger må hentes inn fra en annen systemløsning enn tidligere. Ny teknologi hos en samarbeidende part kan også tenkes å gi mulighet for nye opplysningstyper eller opplysninger av høyere kvalitet (f.eks. som resultat av at det er åpnet for rettelser og oppdateringer på en «MinSide»). Noen slike endringer kan egen etat bli klar over fordi varslings- og informasjonsplikter er tatt inn i avtaler med samarbeidende etater og private aktører. Andre endringer gjelder muligheter for nye samarbeidsrelasjoner, dvs. med aktører en ikke allerede har et etablert samarbeid med på det aktuelle feltet, og er klart mer utfordrende å bli klar over.

Punkt 2 omfatter primært endret bruk av eksisterende teknologi. Punkt 3 er primært tenkt å dekke tilfeller der *ny, grunnleggende* teknologi bryter frem eller nye kombinasjoner av teknologi bryter frem. Eksempler på eksisterende «grunnleggende teknologi» er biometri (av ulike typer), satellittnavigasjonssystemer (GPS og andre), GSM, Wifi, RFID, ulike typer sensortechnologi mv. Alle er eksempler på teknologier som relativt nylig har brutt frem, og som har gitt opphav til en rekke anvendelser, gjerne i kombinasjon med annen teknologi. Mobiltelefoner er eksempel på hvordan mange slike relativt nye teknologier er «pakket sammen» og kombinert, og er samtidig eksempel på «teknologipakker» som åpner nye muligheter for offentlig forvaltning (som for andre). Vi skal ikke her spekulere i hvilke nye teknologier som vil komme til å bryte frem og hvordan disse kan kombineres med andre, kjente teknologier. Poenget her er muligheten for systematisk å undersøke mulighetene for at offentlig forvaltning kan gjøre bruk av teknologi(kombinasjoner) som har brutt frem. Foreligger slike muligheter, kan det være at dette vil ha konsekvenser for den rettslige reguleringen av vedkommende forvaltningsområde. Relativt ferske historiske erfaringer med forvaltningens bruk av nye teknologier, er bruk av SMS og sosiale medier for kommunikasjon med parter og innbyggere ellers.

Etter vår mening kan det være grunn til å vurdere om hver etat skal ha instruks-er og/eller retningslinjer for det løpende arbeidet som dekker de tre omtalte situasjonene. Slike styringsmidler kan skape bevissthet om *ønskeligheten* av å analysere slike forhold som er beskrevet i de tre punktene ovenfor, *hvem* som skal ha ansvar og oppgaver i denne sammenheng, *utløsende faktorer* for at slike analyser skal foretas (basert på hendelser, kartlegging, henvendelser mv.), *hvordan* arbeidet skal utføres (kartleggings-, analyse- og rapporteringsmetoder mv.), og hvordan *koplingen til regelverksarbeidet* skal være.

Det må sterkt understrekes at selv om det kommer frem teknologiske og andre endringer med betydning for systemtekniske løsninger og muligheter for forbedrede administrative løsninger ellers, betyr ikke det at disse vil være av en slik karakter og ha en slik vekt at de kan begrunne regelendringer. Poenget er kun å skaffe bedre grunnlag for fortløpende vurdering av om administrasjonen av forvaltningsordninger er hensiktsmessige. Dersom innspill fra den teknisk-administrative siden, jf. de tre punktene, er av en slik art at det begrunner et regelendringsprosjekt (jf. neste avsnitt) vil argumenter, herunder motforestillinger til teknologisk begrunnet endring, komme frem og inngå i en bred politisk vurdering.

2.4.5 Lovutredningsmetoder

Generelt er det grunn til å anta at det er behov for å fastlegge metoder som angir fremgangsmåter for å sikre godt samsvar mellom lov- og systemkrav. Vi tror spørsmålet om lovgivningsmetode grunnleggende sett handler om to situasjoner: Én for situasjoner der lovarbeidet kan nødvendiggjøre systemendringer,⁶⁷ og én for situasjoner der det gjennomføres systemanalyser for å gi innspill til lovutredninger.⁶⁸ Selv om spennet er stort mellom et nytt lovarbeid og en lovendring, er vårt utgangspunkt at det uansett grunnleggende er hensiktsmessig at samme metode anvendes. Forskjeller i situasjon og omfang av lovarbeider gjør det imidlertid nødvendig at metoden er lett skalerbar.

Det går et – uskarpt – skille mellom lovutredningsmetoder og systemutviklingsmetoder. Med lovutredningsmetoder forstår vi fremgangsmåter som følges i den delen av arbeidet som går ut på å vurdere om det skal gis ny lov/om loven skal endres, og eventuelt hva en ny lov skal gå ut på/hvordan den skal endres. Med systemutviklingsmetoder forstår vi metoder for å (videre)utvikle det informasjonssystemet som skal sette vedkommende lov ut i livet.

Når vi fremhever at skillet mellom (denne delen av) lovutredningsmetoden og systemutviklingsmetoden er uskarpt, er det fordi en del av lovutredningsmetoden nettopp må gå ut på å vurdere hvilke konsekvenser en mulig eller foreslått lovtekst har for et eksisterende informasjonssystem, eventuelt behov for nye informasjonssystemer. Slik sett vil denne delen av lovutredningsmetoden legge til rette for systemutvikling og gjøre det enklere å anvende metoder for utvikling av systemløsninger.

Selv om det er tale om to grunnleggende situasjoner (lovutredning og systemutvikling), er metodeanvisninger som belyser *sammenhengene* mellom dem spesielt viktig. Det kan derfor kanskje være hensiktsmessig å se på dette som *ett* metodespørsmål som kan belyses fra to sider: fra henholdsvis lov- og systemsiden. Vi tror det er hensiktsmessig med en slik enhetlig tilnærming. Samtidig er behovet for to «innganger» viktig, dvs. metodeelementene må være tilpasset kompetansen hos de personer som skal bruke metoden. Slik bør f.eks. systemmessige aspekter særlig fremheves og forklares for juristene, og koples på deres rettslige forståelser. Tilsvarende bør rettslige aspekter spesielt fremheves og forklares for teknologene, og koples på deres teknologiske forståelser.

Spørsmål om lovutredningsmetode er flere enn de som gjelder forholdet til systemløsning, og derfor er det bare en del av lovutredningsmetoden som blir

67 Jf. oransje felt i tabell 2, avsnitt 2.4.4.2.

68 Jf. gult felt i tabell 2, avsnitt 2.4.4.2.

nærmere kommentert her. Lovteknikkheftet fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet inneholder tradisjonell metode mv. for utvikling av lovtekster. Denne veilederen inneholder imidlertid ingen ting om forholdet mellom loven og de informasjonssystemer som skal sette loven ut i livet. Slik sett kan den følgende diskusjonen ses som et lite supplement til Lovavdelingens veileder.

Det er også grunn til å understreke at de rettslige hensynene i stor grad har prioritet fremfor hensynene til rasjonelle og gode informasjonssystemer. Materielt forsvarlig innhold og rettsriktig gjennomføring av lovvedtaket, er altså det primære. Vi forutsetter videre at informasjonssystemet ikke ville eksistere uten loven, og at systemet således er begrunnet i gjennomføring av lovvedtaket. Med dette som utgangspunkt, er det logisk å se på de to situasjonene vedrørende lovgivning, som dels et oppdrag om å utrede i) systemmessige konsekvenser av *forslag* til lovgivning, og dels et oppdrag om å utrede ii) systemmessige muligheter knyttet til en mest mulig forsvarlig og hensiktsmessig gjennomføring av *vedtatte* lover.

Perspektivet er med andre ord «før» og «etter» lovvedtak:

- Før lover vedtas blir det gjort en vurdering av mulige systemmessige konsekvenser av foreliggende forslag, i den hensikt å ta hensyn til slike konsekvenser som en anser er tilstrekkelig tungtveiende.
- Etter loven er vedtatt gjøres det en vurdering⁶⁹ av hvilke faktiske konsekvenser lovvedtaket fikk da det ble satt ut i livet, og hvilke nye systemmessige vurderinger som kan gjøres ut i fra teknologiske endringer mv. i vedkommende forvaltningsorgan og dets omgivelser. Hvis påpekte teknologiske forhold anses å være tilstrekkelig tungtveiende, kan også disse vurderingene i ytterste fall lede til endring av loven.

Det er særlig fire viktige funksjoner metoder har som vi vil fremheve her:

1. Metoder angir en fast fremgangsmåte som derfor gir stor grad av forutberegnelighet mht. arbeidsbelastning og ressursinnsats som del av utredningsarbeidet.
2. Metoder gjør forvaltningsorganet mindre avhengig av enkeltpersoners kompetanse.
3. Metoder skaper et felles grunnlag for faglig kommunikasjon mellom forvaltningsorganets ansatte og oppdragsgivere.

69 Periodisk eller fortløpende.

4. Metoder skaper et felles grunnlag for faglig kommunikasjon mellom jurister og informatikere.

Hvor godt metoder fyller slike funksjoner er selvsagt avhengig av metodens struktur og nærmere innhold. Vi tror den mest hensiktsmessige løsningen vil være en forholdsvis enkelt og oversiktlig metode som er felles – eller i alle fall gjenkjennelig – for alle forvaltningsorganer som arbeider med automatisert rettsanvendelse. Ut fra en slik stamme kan det så bygges på med metodeelementer som f.eks. er begrunnet ut i fra særegne forhold ved etaten.

Her vil vi ikke gå særlig inn på ulike metodetrinn, men nøye oss med noen små eksempler til illustrasjon.

Når teknologisiden mottar en lovskisse til uttalelse, kan en f.eks. gå ut i fra bestemte, faste aktiviteter som metoden gir anvisning på. Disse aktivitetene kan utføres i sekvens eller enkeltvis/selektivt, avhengig av oppdraget fra regelsiden og særegenheter ved problemkomplekset. Et hovedområde vil f.eks. gjelde begreper og de data som er knyttet til disse begrepene.⁷⁰ Dette omfatter både spørsmål om semantisk-juridisk interoperabilitet (I – IV) og teknisk interoperabilitet (V):

- I. Kartlegg alle meningsbærende ord i teksten med eventuelle definisjoner, som betegner faktiske forhold som er grunnlag for enkeltvedtak.
- II. Undersøk i hvilken grad disse begrepene samsvarer med definisjoner i begrepskatalog for egen etat.
- III. Undersøk i hvilken grad disse begrepene samsvarer med definisjoner i begrepskatalog hos samarbeidende etater.
- IV. Undersøk forutsetning og muligheter for at aktuelle data kan utveksles.

Til hver aktivitet kan det så spesifiseres mer eller mindre detaljerte metodesteg. Aktivitet I vil f.eks. kunne forklares med at en først må kartlegge alle bestemmelser i forslaget som inneholder vilkår for enkeltvedtak. Deretter må alle begreper identifiseres som inngår i bestemmelser om vilkår. Så må en kartlegge i hvilken grad disse begrepene er rettslig definerte; i loven selv (legaldefinisjoner eller «presiserende passuser»), i lovens forarbeider, i domstolenes prejudikater, eller på annen måte.⁷¹

Enkelte av aktivitetene på annet nivå, f.eks. ved kartlegging av om begreper er rettslig definerte i form av legaldefinisjoner og uttalelser i lovforarbeider, er så komplekse at også et tredje nivå av metodebeskrivelsen kan legges til (f.eks.

⁷⁰ Vi kommer tilbake til spørsmål om interoperabilitet i kapittel 3.

⁷¹ Annen måte kan f.eks. gjelde presedenser fra klagemyndigheter på området, lovers etterarbeider eller annet, og er typisk eksempel på detaljer som det enkelte forvaltningsorgan kan velge å utvikle for egen del.

hvordan man går fram for å kartlegge legaldefinisjoner, presiserende passuser mv.).

Den trelags metode som vi her løst har skissert, illustrerer to viktige poenger som gjelder kompetanse og arbeidsdeling. For det første kan det stilles spørsmål hvilken utdanningsbakgrunn personene som skal bruke metoden bør ha. I den grad begrepskataloger og modeller er teknologenes domene, er det nærliggende at det er teknologene som også gjør analysene. De fleste analyser har imidlertid langt på vei rettslig innhold eller krever en viss rettslig innsikt. Det er derfor ikke åpenbart at det primært er teknologer som bør utføre slikt analysearbeid.⁷² Kun det siste trinnet (IV) kan sies å være klart teknologisk.

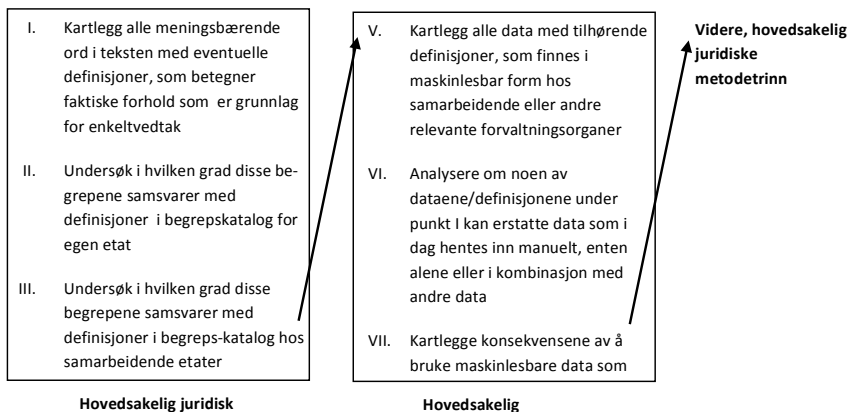
Hvis vi i stedet velger en teknologisk inngang til samme problemfelt som ovenfor, vil følgende aktiviteter være blant de aktuelle:

- V. Kartlegg alle data med tilhørende definisjoner som finnes i maskinlesbar form hos samarbeidende eller andre relevante forvaltningsorganer.
- VI. Analysere om noen av dataene/definisjonene under punkt I kan erstatte data som i dag hentes inn manuelt, enten alene eller i kombinasjon med andre data.
- VII. Kartlegge konsekvensene av å bruke maskinlesbare data som ikke fullt ut gir samsvar med aktuell lovgivning.

Kartleggingen i punkt I bør ideelt sett være basert på tilgang til data- eller begrepskataloger, jf. SKATES datakatalogprosjekt.⁷³ I mangel av slike oversikter, kan det være nødvendig å gjennomføre konkrete undersøkelser hos utvalgte etater, f.eks. på grunnlag av kjennskap til den lovgivningen disse etatene har ansvar for, og begrepene som forekommer der. Også når det gjelder den teknologisk orienterte delen av metoden kan det være behov for beskrivelser på flere nivåer. Også her vil relativt høy grad av detaljering øke sannsynligheten for at personer fra både teknologi- og jussiden kan gjennomføre kartlegging og analyser.

⁷² Slike arbeider vil derimot være svært godt egnet for forvaltningsinformatikere.

⁷³ Se avsnitt 3.2.2.



Figur nr. 1: Eksempel på juridisk og informatisk metodetrinn sett i sammenheng.

Ovenfor har vi satt de to små eksemplene på metodetrinn i sammenheng med hverandre. Først gjennomføres det hovedsakelig juridiske analyser, og deretter utføres metodetrinn som hovedsakelig krever informatisk kompetanse. Siste punkt i høyre boks, krever juridisk kompetanse, og videre metodetrinn vil altså gjelde kartlegging av «konsekvensene av å bruke maskinlesbare data som ikke fullt ut gir samsvar med aktuell lovgivning», noe som primært krever juridisk kompetanse. Her eksemplifiserer vi imidlertid ikke videre.

3 Semantisk og juridisk interoperabilitet i offentlig forvaltning

3.1 Nærmere om temaet

3.1.1 Generelt

Temaet i dette kapitlet er semantisk interoperabilitet i offentlig forvaltning, med særlig vekt på juridiske begreper. Vi tar utgangspunkt i Regjeringens mål for interoperabilitet og samhandling og IT-arkitekturprinsippene for statlig forvaltning, herunder semantisk-juridisk interoperabilitet, se avsnittene 3.1.2. Avsnitt 3.2 inneholder resultater fra intervjuer vi har gjennomført om semantisk interoperabilitet i offentlig forvaltning, og i avsnitt 3.3 prøver vi oss på en systematisk gjennomgang av problemområdet, sett ut i fra intervjuene og våre generelle kunnskaper om emnet.

Det har i mange år vært oppmerksomhet om ulike typer samhandling i offentlig forvaltning, men vi tar ikke her mål av oss om å gå tilbake til begynnelsen. Som eksempel kan vi likevel nevne at teknologisk samordning var et viktig tema allerede i St. meld. nr. 49 (1967–68) «Databehandlingen i statsforvaltningen». Informasjon som «felles ressurs» ble nevnt som et viktig perspektiv i Fornyingsprogrammet fra 1987. Regjeringen har siden den gang pekt på prinsippet om samhandling og gjenbruk av informasjon i en rekke stortingsmeldinger, planer, strategier og rundskriv. Ulike begreper har vært brukt, og «felles ressurs», «samordning» og «bedre samspill» er noen av de uttrykk som har vært brukt for å uttrykke forvaltningspolitiske målsettinger som langt på vei tilsvarer det som i dag diskuteres under overskrifter som «interoperabilitet» og «samhandlingsevne».⁷⁴

Vi kommer ikke her nærmere inn på den lange rekken av forvaltningspolitiske dokumenter som omhandler spørsmål som kan relateres til målsettinger om interoperabilitet og samhandlingsevne. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at den norske politikken på området har stått og står i nær sammenheng med tilsvarende politiske initiativ i andre land, særlig i EU og medlemslandene. Tidligere i denne fremstillingen har vi trukket frem sentrale punkter i stortings-

74 Interoperabilitet er hentet fra engelsk («interoperability») og så oversatt til norsk for å gjøre det mer tilgjengelig: «samhandlingsevne» (som imidlertid neppe kan sies å ha helt det samme begrepsinnholdet som det engelske ordet).

meldingen om Digital agenda for Norge. Denne meldingen er siste tilskudd i rekken av dokumenter med beslektet innhold vedrørende – blant annet – «informasjonsforvaltning» og felles data i offentlig forvaltning. I avsnitt 7.1 heter det således at

Brukerorienterte digitale tjenester [...] vil være avhengige av rett utnyttelse av informasjonen som allerede finnes om brukeren. [...] Informasjon er en av de viktigste ressursene i offentlig sektor, og må forvaltes på en god måte. Den enkelte offentlige virksomhet har ansvar for å forvalte informasjonen virksomheten besitter. Dette innebærer blant annet at virksomheten skal ha oversikt over hvilken informasjon den har, hva informasjonen betyr, i hvilken sammenheng den ble innhentet, hva informasjonen skal brukes til, hvem informasjonen kan deles med, hvordan informasjonen skal sikres og hvor lenge den skal bevares.»

I sitatet er det mulig å gjenkjenne perspektivet «felles ressurs» fra Fornyingsprogrammet, og poenget er å skaffe oversikt og beskrive disse «informasjonsressursene» på en slik måte at de kan «deles», dvs. være til felles bruk av flere forvaltningsorganer. Den siterte uttalelsen i Digital agenda for Norge kommer bl.a. konkret til uttrykk i Datakatalogprosjektet i SKATE, som vi kommer nærmere inn på i avsnitt 3.2.2. Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difis) veiledere om Informasjonsforvaltning i offentlig sektor⁷⁵ og om kartlegging av data og tilhørende begreper,⁷⁶ blir kort omtalt i nevnte avsnitt og vil ikke bli videre behandlet her. Et annet viktig tiltak for å understøtte semantisk interoperabilitet, er SEMantikkRegister for Elektronisk Samhandling (SERES).⁷⁷

3.1.2 Interoperabilitet som IT-arkitekturprinsipp

St. meld. nr. 19 (2008–2009), Digitaliseringsprogrammet, fastsetter syv overordnede IT-arkitekturprinsipper.⁷⁸ Formålet var å få IT-løsningene til å henge sammen med oppgaveløsningen til virksomheten, og skape helhetlige tjenester i forvaltningen for offentlig sektor selv, innbyggerne og næringslivet. På den måten ville man unngå å lage informasjonssystemer som ikke snakker sammen. Prinsippene er mer utfyllende beskrevet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).⁷⁹ I et rundskriv fra FAD i 2011, om samordning og styring av IKT-relaterte inves-

75 Veilederen er tilgjengelig på <https://www.difi.no/sites/difino/files/rapport-informasjonsforvaltning-i-offentlig-sektor-2013-10-10.pdf>.

76 Veilederen, «Orden i eget hus» er tilgjengelig på <https://www.difi.no/artikkel/2016/05/veileder-orden-i-eget-hus>.

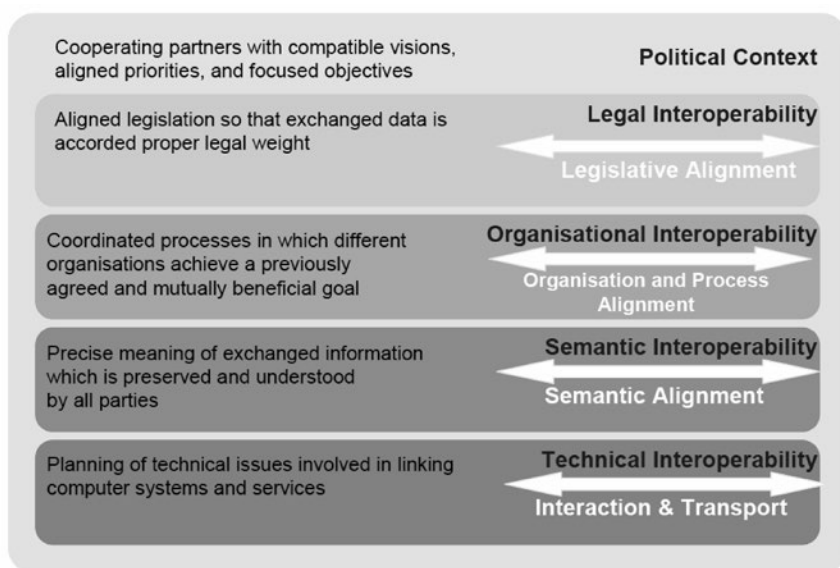
77 SERES er etablert som felles verktøy for metadatahåndtering i offentlig forvaltning, og består av et begrepsapparat, strukturelementer og dataelementer, som til sammen utgjør metadata. SERES er en løsning på nett der offentlige virksomheter kan forvalte sine egne metadata.

78 Se meldingens avsnitt 6.5.2.

79 Se Difi (2016b).

teringer i staten, ble det besluttet at prinsippene skulle være obligatoriske for statlige virksomheter.⁸⁰ For kommunale virksomheter er de bare anbefalte. Det er virksomhetenes ansvar å innarbeide arkitekturprinsippene i egen virksomhet.⁸¹

De syv arkitekturprinsippene gjelder «tjenesteorientering», «interoperabilitet», «tilgjengelighet», «sikkerhet», «åpenhet», «fleksibilitet» og «skalerbarhet».⁸² Her kommer vi ikke nærmere inn på de øvrige prinsippene, men vil begrense oss til en kort forklaring av interoperabilitetsprinsippet. Interoperabilitet kan konkretiseres på minst fem nivåer: Teknologisk, semantisk, juridisk, organisatorisk og politisk, jf. figur 2 nedenfor. Alle nivåene av interoperabilitet henger sammen.



Figur nr. 2: Ulike nivåer for interoperabilitet.

Figuren er hentet fra European Commission (2010). Det teknologiske nivået gjelder samhandling mellom IKT-løsninger, og innebærer kort sagt at teknologien i de ulike delene av forvaltningen skal kunne «snakke sammen». Dette krever bl.a. teknisk standardisering, noe som særlig blir understøttet av forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning. Eksempel på dette er Standard for beskrivelse av datasett og datakataloger (DCAT-AP-NO).⁸³

80 Regjeringen (2011a).

81 Difi (2016b).

82 Difi (2012), s. 2.

83 Difi (2016d).

Semantisk interoperabilitet gjelder felles begrepsdefinisjoner og – bruk. Det kan være ønskelig å bruke samme terminologi og mening/semantikk for innhold av data/informasjon i offentlig forvaltning. Dette kan åpne for felles bruk/gjenbruk av de dataene begrepene beskriver. Datakatalogprosjektet til SKATE er et sentralt eksempel på arbeid for å etablere begrepskataloger i ulike etater, noe som i neste omgang legger til rette for å dele de dataene som begrepene betegner.⁸⁴ Ettersom mange begreper kommer fra lovgivningen mv. er de semantiske spørsmålene også en del av det juridiske nivået for evnen til samhandling. Det juridiske nivået kan imidlertid også sies å omfatte spørsmål om sammenhengende lovsstruktur, henvisningsstrukturer mv., det vil si egenskaper som er avgjørende for å kunne forstå lovgivning på tvers av etatsansvar og forvaltningsordninger. I tillegg er det vesentlig for å kunne forstå forholdet mellom lov- og forskriftsnivået mv. Juridisk interoperabilitet kan også sies å omfatte det rettslige grunnlaget for samhandling mellom parter. For eksempel kan lovgivning gis et innhold som legger til rette for eller pålegger samhandling i offentlig forvaltning.

Det organisatoriske nivået omhandler hvordan man skal styre organisasjonen og samhandle i praksis. Som for eksempel hvilke styrings- og budsjettmodeller virksomheten følger, samhandlingsteknikker/-måter, og avtaler virksomheten har med andre forvaltningsorganer om felles forvaltning og deling av begreper/opplysninger. Organiseringen og arbeidsdelingen i den digitale forvaltningen står sentralt til det organisatoriske nivået, herunder hvor aktivt IKT blir brukt for å endre arbeidsdelingen innen forvaltningen og mellom forvaltningen og eksterne aktører.

Det politiske nivået er ikke alltid med ved beskrivelsen av interoperabilitet, men kan noen ganger være hensiktsmessig å ta med, fordi politikken skaper rammebetingelser og gir føringer for den offentlige forvaltningen. Hovedpoenget med «politisk interoperabilitet» er at interoperabilitet må være en prioritert målsetting innen ulike politikkområder der det er aktuelt å utveksle opplysninger.

De siste årene har interoperabilitet i forvaltningen vært fremholdt som et forvaltningspolitisk mål. Vi har kortfattet skrevet om den norske forvaltningspolitiske bakgrunnen i avsnitt 3.1.1 (ovenfor). Interoperabilitet som forvaltningspolitisk målsetting gjelder mange land. For eksempel har EU et eget rammeverk for interoperabilitet, kalt European Interoperability Framework (EIF).⁸⁵ Kommisjonen definerer interoperabilitet som «den evne IT-systemer med tilhørende forretningsprosesser har til å utveksle data og dele informasjon og kunnskap».

84 Se kort om Datakatalogprosjektet i SKATE i avsnitt 3.2.2.

85 Rammeverket er EIF (European interoperability Framework, Draft 2.0), og er definert gjennom EU-programmet IDABC (*Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens*).

EU-Kommisjonen har også nylig lansert European Interoperability Reference Architecture (EIRA), som en del av programmet for Interoperability Solutions for European Public Administrations (ISA2).⁸⁶ ISA2 skal legge til rette for elektronisk samhandling på tvers av grenser og sektorer, herunder for verktøy, rammeverk og tjenester for modernisering. Programmet startet 1. januar 2016, og er et oppfølgingsprogram til ISA, som varte fra 2010–2015.⁸⁷ Her kommer vi ikke nærmere inn på detaljene i EUs tilnærming til problemområdet.

3.2 Noen erfaringer med semantisk interoperabilitet i utvalgte offentlige etater

3.2.1 Innledning

I det følgende gjør vi rede for innholdet i tre seminstrukturerte intervjuer som alle hadde semantisk og juridisk interoperabilitet som tema. Intervjuene ble gjort med en representant for Datakatalogprosjektet i SKATE, representanter for NAV, og Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Vi gir også en fremstilling av semantiske aspekter ved Skatteetatens «Pendlerveiviser», basert på foredragspresentasjon og oppfølgende spørsmål i bakkant av foredraget. Til slutt gir vi fylldig referat fra et seminar om avtaler og lisenser om digital informasjonsutveksling i offentlig forvaltning. Seminaret ble arrangert av forfatterne av denne rapporten i anledning nærværende prosjekt. Som i intervjuene vedrørende system- og regelverksutvikling (jf. avsnitt 2.2), var opplegget eksplorerende, og kun strukturert ut ifra en enkel spørsmålsstruktur. Temaer som ble bragt opp av deltakerne, ble i stor grad styrende for hvilken vei hvert intervju trakk. Tidsrammen for intervjuene var ca. 1 ½ time. Intervjuede personer fikk anledning til å kommentere utkast og eventuelt be om at innholdet ble rettet eller supplert, men kun én gav slik tilbakemelding. Den følgende teksten uttrykker vår forståelse av det som ble sagt i intervjuer og på seminaret.

3.2.2 Datakatalogprosjektet i SKATE

Intervjut ble gjort 14. mars 2016 med prosjektleder for Datakatalogprosjektet i SKATE. Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning (SKATE)⁸⁸ er et samarbeidsråd som skal sikre at digitaliseringen i offentlig sektor blir samordnet med blant annet utviklingen av nasjonale IKT-felleskomponenter.⁸⁹ Vi ville høre om det faktiske arbeidet, prioriteringer, problemforståelse, håndteringsstrategier

⁸⁶ European Commission (2016a).

⁸⁷ European Commission (2016b).

⁸⁸ Medlemmene av SKATE er direktørene for 11 offentlige etater: Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet, Kartverket, Difi, NAV, Helsedirektoratet, Lånekassen, Statistisk sentralbyrå, KS/KommIT, Arkivverket og Politidirektoratet.

⁸⁹ Regjeringen (2012).

og praksis på semantikkområdet og arbeidet med å etablere felles datakatalog for offentlig forvaltning.

SKATE har ingen besluttende myndighet, og det videre arbeidet er særlig avhengig av positivt vedtak fra Brønnøysundregistrene som har ansvaret for felles katalog og Difi som har ansvar for standarder, veiledere mv. SKATE har ingen egen finansiering, men fungerer som et spleiselag. De vil også kunne søke om ytterligere midler. Arbeidsutvalget for SKATE har utarbeidet et «Veikart for nasjonale felleskomponenter og – løsninger» med 22 forslag.⁹⁰ Informasjonsforvaltning var ett av disse, og dette tiltaket fikk første prioritert. Det ble etablert et Datakatalogprosjekt med to lag:

- Selve datakatalogen.
- Standarder og veiledere for arbeidet med «datafangst» med videre beskrivelser av data.

Datakatalogprosjektet skal leveres i fire omganger:

- Selve opplegget for felleskatalog over data med veileder til etatene mv. (sommeren 2016).
- Katalog med datafangst og begrepsforklaringer fra SKATE-etatene (desember 2016).
- Katalog med datafangst og begrepsforklaringer fra små etater (mars 2017).
- Siste leveransen skal være å tilrettelegge for analyse og ta ut rapporter (høst/utgangen av 2017).

Slik vi forstår arbeidet i prosjektet, er utgangspunktet *data* og datakataloger. Disse blir i sin tur beskrevet bl.a. ved hjelp av begreper som fastsetter det semantiske innholdet knyttet til hvert data/datasett. I tillegg kan beskrivelsene gjelde andre forhold, f.eks. restriksjoner på data som følger av rettsregler, f.eks. regler om taushetsplikt eller særskilte krav til behandling av sensitive personopplysninger.

Difis veiledning om begrepsstandardisering er revidert som ledd i Datakatalogprosjektet. Prosjektet har i regi av Difi utarbeidet veilederen «Orden i eget hus» som gir veiledning til etatene om kartlegging av data og tilhørende begreper mv.⁹¹ Veilederen bygger delvis på Difis veileder om Informasjonsforvaltning i offentlig sektor.⁹² I den første versjonen av «Orden i eget hus» er fokus satt på datadeling.

90 Veilederen er tilgjengelig på <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-sam-ordning/skate/veikart>.

91 Veilederen er tilgjengelig på <https://www.difi.no/artikkel/2016/05/veileder-orden-i-eget-hus>.

92 Veilederen er tilgjengelig på <https://www.difi.no/sites/difino/files/rapport-informasjonsforvaltning-i-offentleg-sektor-2013-10-10.pdf>.

En forutsetning for å kunne dele, er at etatene har oversikt over egne data. Veilederen har fem utgangspunkter, der hvert punkt representerer et økt ambisjonsnivå:

1. Dataene i virksomheten er beskrevet.
2. Oversikten fra punkt 1 er publisert.
3. Tilgang til data er vurdert.
4. Dataelementene er beskrevet.
5. Beskrivelsene er strukturerte og maskinlesbare.

NAV og Skatteetaten er blant de etatene som har kommet lengst med kartleggingsarbeidet.

Senere vil det bli utarbeidet standarder for beskrivelse og utveksling av data. En slik standard vil bli behandlet i Standardiseringsrådet, jf. forskriften om forvaltningsstandarder. En av utfordringene i Datakatalogprosjektet er å kunne standardisere begreper som er knyttet til ulike fagområder. Blant annet er det uklart hvordan man forholder seg til den dynamikken rettsavgjørelser kan skape for forståelsen av begreper som beskriver data.

Datakatalogen skal være søkbar og fungere som felleskomponent. Dette er i tråd med EUs «Once Only-prinsipp», som innebærer at innbyggere og næringsliv skal slippe å måtte oppgi de samme opplysningene til offentlige etater flere ganger. For at dette skal være mulig må en vite hva som finnes av data, og vurdere muligheten for å gjenbruke data. Gjenbruk må i stor grad forutsettes å skje ved hjelp av automatiske rutiner. For å oppnå dette må man trolig ha enklere regler, særlig vedrørende datagrunnlaget for enkeltvedtak. Det ble uttalt at en muligens også må tåle noe urettferdighet som kan oppstå når reglene forenkles.

Det er dessuten et mål at katalogen blir «maskinlesbar», dvs. at en i søk skal kunne avgjøre om to begreper har likt innhold, om begreper er underbegrep i forhold til overbegrep mv. Dette krever begreps-/datamodeller. Det er også aktuelt å lenke til legaldefinisjoner mv. i Lovdatas databaser, men dette har en ennå ikke arbeidet spesielt med.

Beskrivelsene i Datakatalogprosjektet skal følge EUs rammeverk. Rammeverket skal oversettes til norsk.⁹³

⁹³ Se nærmere om EUs rammeverk: ISA2: http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm, EIRA: <http://eavoices.com/2015/07/24/european-interoperability-reference-architecture/>, https://mc.gov.pl/files/d1_4_raul_abril_-_the_european_interoperability_reference_architecture.pdf, <https://en.wikipedia.org/wiki/E-GIF>.

Resultatmålet for datakatalogprosjektet er å få oversikt over data i forvaltningen, herunder i kommunal forvaltning. Effektmålet er å redusere tidsforbruk vedrørende begreps tilgang knyttet til systemutviklingsprosjekter i tverrsektorielt samarbeid. I tillegg å redusere tiden i tjenesteutviklingen som går med til uklarheter, f.eks. hvem som har hvilke data. Sluttrapporten i LØFT-prosjektet (Lånekassen)⁹⁴ og EDAG-rapporten nevnte dette behovet spesielt.⁹⁵ Også Produktivitetskommisjonen nevnte forholdet, se avsnitt 7.9.7⁹⁶.

I tillegg er følgende effektmål aktuelle:

- Analyse av komplekse begreper
- Analyse av personvernimplikasjoner
- Analyse med tanke på regelverksutvikling

SKATE har anslått at en vil spare 2–6 måneder per prosjekt (i gjennomsnitt 4 måneder), og at dette utgjør ca. 800 millioner NOK, inkludert innovasjonen. Datakatalogprosjektet koster ca. 20 millioner, inklusive etatenes innsats. Systemutviklingsarbeidet i prosjektet startet september 2016.

3.2.3 Arbeid med semantisk interoperabilitet i NAV

3.2.3.1 Generelt

Det følgende er basert på gruppeintervju med tre representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), samt skriftlig materiale som ble gjort tilgjengelig etter møtet. Alle som deltok i intervjuet arbeider med etablering av ny begrepskatalog i etaten. Møtet fant sted onsdag 4. mai 2016.

NAV startet med å vise oss en presentasjon om semantisk interoperabilitet. Den inneholdt eksempler på prosjekter med semantisk interoperabilitet i NAV, og deres praksis på området. Samtalen tok utgangspunkt i denne presentasjonen.

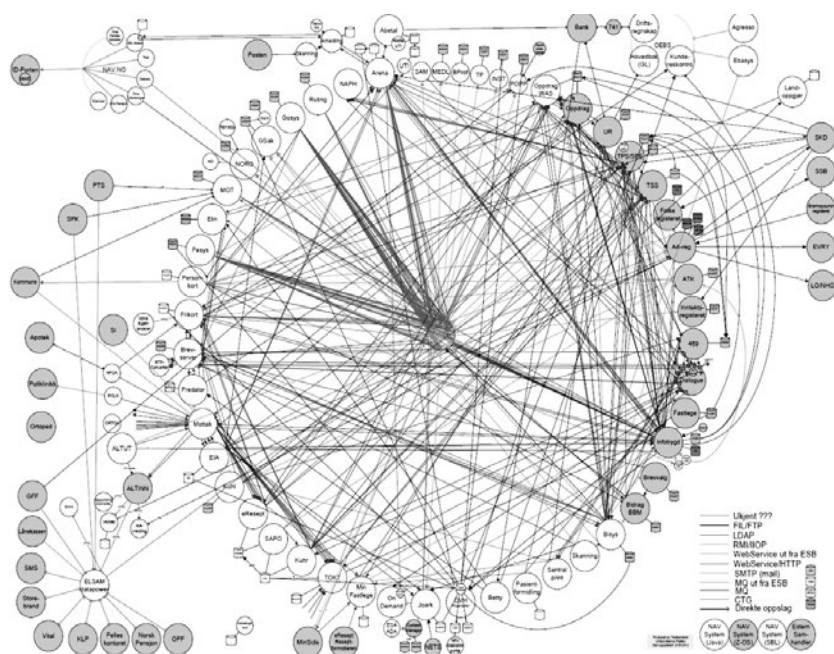
Det har vært en lang tradisjon for elektronisk samhandling i NAV. Samhandling innen Infotrygdsystemet i 1978, samt store samhandlingsprosjekter innen helseområdet og innen barnetrygden, er eksempler på tidlige innsatser. Gjennom tidene har det vært noe ulike tilnærminger, og etatene som var forløpere for NAV fulgte noe ulik tilnærming. Trygdeetaten hadde f.eks. store informasjonslagre, mens Aetat hentet det de trenger der og da.

94 Lånekassen (2015).

95 Jf. «Gevinstpotensialet i et felles konsept for informasjonsforvaltning i offentlig sektor», tilgjengelig på https://www.brreg.no/wp-content/uploads/2015/12/Rapport_informasjonsforvaltning_v1.1_sent-a.pdf.

96 NOU 2016:3.

NAV har et stort antall informasjonssystemer som utveksler opplysninger mellom seg. I tillegg kommuniserer NAVs systemer med en rekke eksterne informasjonssystemer. I alle tilfelle er spørsmål om semantisk/juridisk interoperabilitet relevant.



Figur nr. 3: Oversikt over informasjonsflyten i NAV.

Mesteparten av figuren ovenfor illustrerer kompleksitet internt i NAV. Grå sirkler i utkanten av figuren representerer eksterne samarbeidspartnere, der utveksling av opplysninger er aktuelt. Øvrige sirkler illustrerer ulike kategorier av NAV-systemer. Strekene betegner utveksling av opplysninger. Figuren illustrerer at spørsmålet om semantisk (og annen) interoperabilitet er et spørsmål som både har relevans internt og eksternt.

En systematisk tilnærming til semantisk interoperabilitet i NAV er knyttet til en tjenesteorientert arkitektur (SOA-arkitektur⁹⁷), det vil si til en IKT-arkitektur som krever at informasjonssystemene snakker sammen på tvers, i samsvar med hva tjenesteproduksjonen krever. Pensjonsreformen fra 2011 er et eksempel der

97 «Service-oriented architecture».

det konkret ble brukt SOA-arkitektur. NAV er også inspirert av EUs rammeverk for interoperabilitet,⁹⁸ og etaten har et samhandlingsperspektiv som går ut på å gjenbruke informasjon, både internt og eksternt.

3.2.3.2 Organisering

NAV har tre fagavdelinger: Tjenesteavdelingen, Ytelsesavdelingen og Økonomiavdelingen. Personene vi intervjuet arbeidet i Seksjon for informasjonsforvaltning i Ytelsesavdelingen. De jobber med elektronisk samhandling, som a-ordningen, ulike registre og kataloger, informasjonsarkitektur og felleskomponenter.

NAV har organisert seg annerledes enn Skatteetaten, som jobber med informasjonsarkitektur og samhandling i IT-avdelingen. NAV har gått fra IT-styring til forretningsstyring (fagstyring). De mener dette bl.a. fører til at fagavdelingen snakker mer med IT-avdelingen. De mente også det blir stilt bedre krav til hvilke metoder og modeller som skal benyttes, og de får en bedre dialog innad i etaten. NAVs organisering av begrepsarbeidet fører også til at fagsiden får større innvirkning og en reell bestemmelse i prosjektene. Det kom også frem i samtalen at samhandlingen internt kan variere. Den gjennomgående erfaringen er likevel at om en tar med kompetanse fra IT-avdelingen og samarbeider tverrfaglig tidlig, allerede når behov skal beskrives, blir det større gevinst i sluttresultatet.

3.2.3.3 Begrepskatalog i NAV

For å fortsette å utvikle selvbetjente løsninger, automatisere saksbehandling og utvikle nye samhandlingsløsninger med andre i offentlig sektor, er NAV avhengig av å ha en felles begrepskatalog og lett tilgjengelige begrepsbeskrivelser. De har jobbet aktivt med å beskrive begreper på en felles plattform siden 2010. For «deltakelse i utvikling av en samlet metadataløsning for forvaltningen» ble NAV tildelt 1 million kroner over statsbudsjettet i 2010. Disse midlene resulterte i to rapporter om NAVs behov i forbindelse med en begrepskatalog. NAV har jobbet aktivt med en begrepskatalog siden 2012. Katalogen er tilgjengelig i produktverktøyet Jira. Sommeren 2016 var ca. en fjerdedel av NAVs begreper beskrevet i henhold til standarden. De opplever at modenheten og bevisstheten rundt begrepsarbeidet har økt, men at de fortsatt har en vei å gå.

Noen viktige tidspunkt i NAVs arbeid med begrepskatalogen:

- 2010–2012: NAV ble tildelt midler for å utrede behovet for en sentral begrepskatalog i staten.

98 Rammeverket er EIF (European interoperability Framework, Draft 2.0), og er definert gjennom EU-programmet IDABC (*Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens*).

- 2012: De første begrepene lagres i prosjektet «Begrepskatalog» i Jira.
- 2015: Begrepskatalogen inneholdt 1000 begreper. På dette tidspunktet vedtok NAV en policy for begrepsarbeid – «Økt bevissthet rundt begreper» – men det var fortsatt stor usikkerhet knyttet til informasjon og definisjoner i NAV.
- 2016: Utvikling og lansering av Begrepskatalogen 2.0.

Det har med andre ord tatt NAV flere år å komme dit de er i dag. Mange i etaten kjenner begrepskatalogen men ikke alle er overbevist om at et slikt arbeid har verdi for dem. NAV har erfart at Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, Difi, og UDI har kommet til dem for å lære om begrepsarbeid og forvaltning av begreper. Det ble fremholdt at en begrepspolicy ikke er tilstrekkelig, og at også detaljerte retningslinjer, opplæring og tett oppfølging er påkrevet.

Målet til NAV i 2016 er å:

Sørge for enda tyngre forankring av Begrepskatalogen, sikre at prosjekter tar i bruk katalogen i konseptutforming og løsningsfasen av systemutvikling, både som del av dokumentasjonsarbeidet og som oppslagsverk. Det er særlig viktig at rette definisjoner blir lagt til grunn ved automatisering av rettsanvendelse.

Jobbe mer ut mot andre etater for å sikre at de beveger seg i samme retning og tilrettelegge for utveksling og samordning av innspill til lovgiver med tanke på å fremme semantisk interoperabilitet.

Det finnes allerede en rekke definerte begreper i virksomheten, men alle disse finnes ikke samlet, og i noen tilfeller ligger de skjult i dokumenter. Dette kan føre til ulike fortolkninger av begreper og ulik behandling i etaten. Gevinster ved å ha en slik katalog kan være å få ett felles «språk» i virksomheten, og ved kommunikasjonen innad og utad. En felles begrepskatalog kan gi én felles base for forvaltning av begreper, og gi fagansvarlige og ansatte en bedre oversikt over begreper og deres fortolkninger slik at evt. uklarheter og feil/misforståelser oppdages. Det kan også forbedre kvaliteten av f.eks. saksbehandlingen.

Begrepskatalogen skal brukes som oppslagsverk. Det skal bli en autorativ ordbok for ansatte, en kilde for utforming av hjelpetekster og tekster på nav.no, i brev, muntlig mv. Eksempler på slike begreper er «pappaperm», «omsorgsdager» og «omsorgslønn». Begrepskatalogen skal også bidra til å automatisere NAVs tjenester. Det ble fremhevet at det ikke måtte være tolkningsrom for konsulenter og programmerere. De må kunne vise hvordan rettskildene er implementert i systemene når spørsmål om dette stilles, f.eks. i samband med saker som føres

for Trygderetten. Begrepskatalogen skal også bidra til informasjonsutveksling. Når NAV får opplysninger fra andre må de kjenne til kontekst og betydning av de begreper som er bestemmende for meningsinnholdet. Dessuten må de se konsekvensen og ringvirkningene av et begrep dersom begrepsbetydningen blir endret.

Fordeler med å harmonisere begreper er å få et presist og korrekt innhold. Man får dessuten dokumenterte avvik i begrepsbruken, både tilsiktet og utilsiktet, internt og eksternt. Representantene for NAV vi intervjuet mente også at begrepskatalogen vil gjøre det mulig å bruke opplysninger på tvers av fagområder og etater (f.eks. EDAG), ved å etablere felles begrepskataloger som støtte for lovgiver.

Et annet aspekt i forsøk på harmonisering er en felles kodeverksløsning. Flere systemer og applikasjoner benytter kodeverk som kilde for tilgjengelige verdier eller som fasit på hvordan disse verdiene henger sammen. Kodeverkene er sentrale i alt fra underliggende tekniske prosesser til menyvalg i skjermbilder og som en framtidig integrert del av regelverket i en vedtaksprosess. Eksempler på dette kan være å validere gyldige postnumre, å beskrive sammenhengen mellom disse og NAV-kontor eller gi oversikter over inntektstyper eller verdier som kan fylles ut i et skjema. I NAV skal kilden for felles kodeverk være felles kodeverksløsning. Felles kodeverksløsning lagrer oppdatert versjon av kodeverket og formidler dette videre internt i NAV.

3.2.3.4 Avtaler om elektronisk utveksling av opplysninger

Informasjonsutveksling med NAV skjer ofte på grunnlag av bestemmelser i lov og forskrift. Avtaleregulering kommer i tillegg til dette, men kan også supplere lov-/forskriftsregulering.

NAV bruker standardiserte avtaler/maler om elektronisk utlevering/innhenting av opplysninger. Disse blir tilpasset det enkelte prosjekt/virksomhet som ønsker opplysninger eller som NAV mottar opplysninger fra. Eksempel på en slik standard avtale finnes i vedlegg 1 til denne rapporten, og utfyllende opplysninger knyttet til NAVs praksis er gitt i referatet fra seminaret om emnet, se avsnitt 3.2.6.3 (nedenfor).

Initiativ til informasjonsutveksling kan tas av NAV eller andre virksomheter, herunder kommunene. Avtaler med kommunene forhandles gjennom KS. Avtaler lages for hver gang ut i fra behov. Avtaler med private virksomheter er basert på frivillighet. De forhandler blant annet om informasjonsutveksling med Norsk

Pensjon, forsikringsselskaper mm. NAV har inntrykk av at virksomhetene stort sett er fornøyde.

NAV og SSB har ulike definisjoner av enkelte begreper, og det har vært ønsker fra SSB om å harmonisere begrepsbruken. Et eksempel er «arbeidsforhold» (et begrep som ikke finnes i lovgivningen). SSB har laget en definisjon ut i fra statistiske behov, men NAV kan ikke la seg binde av en avtale med SSB om dette, bl.a. fordi det alltid kan komme en rettsavgjørelse som kan skape behov for å avvike fra den omforente definisjonen.

3.2.3.5 Andre momenter

NAV har bistått Datakatalogprosjektet i SKATE, særlig med spørsmål som gjelder datakvalitet. Brønnøysundregistrene og Difi er premissleverandører, men NAV har arbeidet med konkrete tiltak, noe som NAV mener har gjort ambisjonene for prosjektet mer realistiske. Representantene for NAV som vi snakket med synes målet om «orden i eget hus» er bra. De vil gjerne bidra, men NAV har foreløpig ikke fått mye ut av dette arbeidet enda. De mener det er positivt at prosjektet fører til at flere etater samarbeider, og samler faglig ansvarlige personer og IT-folk.

Skatteetaten har brukt 10 år for å planlegge et nytt Folkeregister. NAV vil kunne utløse samfunnsøkonomiske gevinster ved å bruke denne nye felleskomponenten, men den må gi semantisk interoperabilitet for at dette skal skje. De antok at NAV måtte delta i regelverksarbeidet og systemutviklingen i tilknytning til nytt folkeregister dersom slike gevinster skal kunne realiseres, men enda var det ikke enighet om slik deltakelse.

Representantene vi snakket med fra NAV mente det er utfordrende når prosjekter i det offentlige begynner å lage systemer før lovbestemmelser er vedtatt fordi dette kan legge føringer på lovgivningen.

NAV vil prioritere å jobbe enda tettere med eget departement, for å få de virkemidlene og verktøyene de trenger, herunder i tilknytning til begrepsarbeidet.

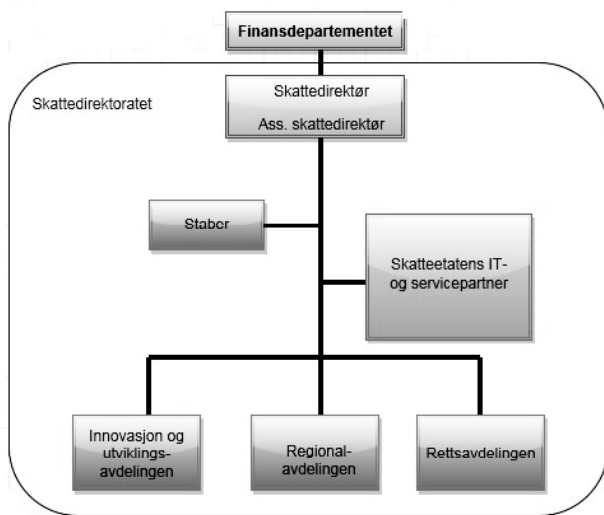
Det ble også nevnt store utfordringer knyttet til Digital Agenda (Meld. St. 27 (2015–2016)). Eksempelvis vil målet om å levere opplysninger til det offentlige kun én gang, føre med seg at utallige linjer i informasjonsflyten til NAV vil måtte flyttes, jf. figuren i avsnitt 3.2.3.1 vedrørende systemstruktur og informasjonsflyt i NAV.

3.2.4 Arbeid med semantisk interoperabilitet i Skatteetaten

3.2.4.1 Generelt og organisering av begrepsarbeidet

Det følgende er vårt sammendrag av felles intervju med to representanter fra Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Begge arbeider med informasjonsmodellering og metadata i seksjon for Planlegging Arkitektur. Intervjuet fant sted mandag 9. mai 2016, og hadde Skatteetatens arbeid med semantisk interoperabilitet som tema. Etter møtet fikk vi tilsendt en overordnet beskrivelse av rammeverket for informasjonsmodellering i Skatteetaten, og en liste over semantikk-prosjekter som Skatteetaten jobber med. Også dette materialet er innarbeidet i det følgende.

Direktoratet har det administrative og faglige ansvaret i Skatteetaten. SITS er leverandøren til Skatteetaten innen IT og administrative tjenester, se figuren nedenfor.



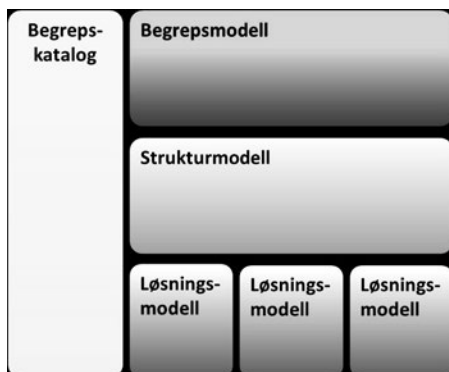
Figur nr. 4: Overordnet organisering i Skatteetaten.

Informasjonsarkitektenheten i SITS har et særskilt ansvar for samordning av begreper og informasjonsarkitekturen. Følgende prosjekter i Skatteetaten gjelder modernisering av eksisterende systemløsninger, herunder spørsmål om begreps-definisjoner og hvordan disse inngår i metadata- og informasjonsmodeller.

- Safir – Samordning av avgiftsforvaltning, Innkreving og etterlevelse. (Prosjektet er overført fra Tolletaten.)
- Sirius-skattemeldingsprosjektet. Forenkling av dagens skjemaverk for selvangivelsen, vil blant annet gi raskere tilbakemelding til skatteyter og omgående skatteoppgjør for de fleste.
- MVA – Modernisering av merverdiavgiftsområdet.
- Folkeregister – Modernisering av Folkeregisteret.
- Sofus – Modernisering av forskudd og skatteberegning.
- Ny skatteforvaltningslov – Samordning og forenkling av regelverket som følge av ny skatteforvaltningslov.
- Risikobasert tilnærming – Konseptanalyse for hvordan etaten skal jobbe risikobasert.
- Saksmappe – Etablering av en felles sakshåndtering.

3.2.4.2 Modelleringsrammeverket og begrepskatalogen

Prosjektet Generisk Metamodell Skatt (GMS) har satt opp et rammeverk for informasjons- og metadatahåndtering, også kalt *modelleringsrammeverket*. Rammeverket er en overordnet beskrivelse av informasjonsmodellering i Skatteetaten. Informasjonsmodell defineres som en modell som beskriver den informasjonen Skatteetaten trenger for å utføre organisasjonens oppgaver, altså både den informasjon etaten må motta og den informasjonen de selv må produsere. Målet er å få en samlet beskrivelse av informasjonen etaten har, for på den måten å legge til rette for gjenbruk av informasjon, samt gi kunnskap om hvem som har tilgang til informasjonen og hvilke tjenester informasjonen inngår i. HMS-prosjektet skal bidra til en samlet og dokumentert forståelse innad i etaten. Rammeverket inneholder regler og retningslinjer, metoder, prosessbeskrivelser og eksempler. I tillegg er det anskaffet modelleringsverktøy og begrepsverktøy som prosjektene og linjeorganisasjonen bruker i arbeidet med å utarbeide begrepsmodeller, strukturmodeller og løsningsmodeller. Begrepskatalogen er et register for forvaltning av begreper, og begrepsmodellene viser etatens mest sentrale begreper i kjernevirksomheten og definerer sammenhengene mellom begrepene. Begreps- og strukturmodeller innenfor ulike interesseområder utgjør felles informasjonsmodeller i etaten.



Figur nr. 5: Illustrasjon over en felles informasjonsmodell i Skatteetaten.

Begrepskatalogen forvaltes av forvaltningsorganisasjonen i GMS.⁹⁹ Dersom begrepskatalogen skal få full nytteverdi, mente intervjuobjektene det er viktig at fagsiden må bidra og ta ansvar for sine interesseområder. Fagsiden består av Rettsavdelingen, Regionavdelingen og Avdeling for innovasjon og utvikling.

Arbeidet med begrepsdefinisjoner er primært knyttet til prosjekter (jf. listen ovenfor). Det er prosjektleders ansvar at modelleringsrammeverket følges, slik at etatens felles informasjonsmodell blir oppdatert og forvaltes videre. Gruppen med linjeansvaret for informasjonsmodellering og metadata støtter etatens prosjekter med informasjonsarkitekter så langt kapasiteten rekker. Ytterligere behov dekkes ved innleide eksterne informasjonsarkitekter. Fagsiden/forretnings-siden jobber også med begreper, og jurister definerer begreper ut i fra lover og rettspraksis mv. Det er imidlertid en utfordring å få juristene på fagsiden til å ta eierskap og være pådrivere i forhold til begrepsarbeid. Juristene på fagsiden hjelper til når de får bestillinger og forespørsler. Imidlertid oppdaterer de ikke alltid relevante deler av katalog/modell på eget initiativ, f.eks. når det skjer endringer i lov, forskrift eller ved nye rettsavgjørelser. Bevisstheten rundt betydningen av samhandling og begrepsdefinisjoner ble sagt å være en utfordring i etaten. For eksempel så de fortsatt at begrepet «MOMS» benyttes, selv om det ble erstattet med begrepet «MVA» for en god stund siden. Ukritisk bruk av begreper kan føre til misforståelser og faktiske feil i den automatiserte saksbehandlingen. Figuren nedenfor er eksempel på hvordan Skatteetaten organiserer arbeidet på informasjonsområdet.¹⁰⁰

⁹⁹ Figuren er hentet fra GMS Rammeverksbeskrivelse, side 19.

¹⁰⁰ Figuren er fra Rammeverksbeskrivelsen til GMS-prosjektet (side 27), som vi fikk på intervjuet.

Interesseområde	Modelltyper	Ansvarlig/ roller	Bidrag/ støtte
Forretningsdomene	Begrepsmodell 	SKD- Forretningssiden • Rettsavdeling • I & U forretningsutv • Regionavd	SITS Arkitektur • Arkitekter (GMS)
Segment	Strukturmodell 	SITS Arkitektur • Arkitekter (GMS) • Porteføljearkitekt	SKD-Forretningssiden • Fageksperter • Forretningsark
Komponent/system	Løsningsmodell 	SITS Utvikling • Funksjonelle- og tekniske arkitekter	SITS Arkitektur • Porteføljearkitekter • Arkitekter (GMS) SKD-Forretningssiden • Funksjonelle

Figur nr. 6: Eksempel på Skatteetatens organisering av informasjonsarkitektur.

Figuren viser at informasjonsarkitekturen til Skatteetaten har blitt delt inn i tre modellnivåer. Figuren viser også hvem som er ansvarlige for de ulike nivåene. Her fremkommer det at Rettsavdelingen og Avdeling for Innovasjon og utvikling er ansvarlige for å forankre begreper i begrepsmodellen på forretningssiden, særlig begreper som er definert i lovverket. SITS sin Avdeling for arkitektur samarbeider med Avdeling for utvikling og forretningssiden for å etablere struktur- og løsningsmodellene.

3.2.4.3 Avtaler om elektronisk utveksling av opplysninger

Avtaler med andre statlige etater som ønsker data fra Skatteetaten, lages fra gang til gang. Det er ingen standardavtaler og praksis for gjenbruk av tidligere avtaler. Det ble laget et avtaleverk under Semicolon II prosjektet, men avtalen fikk motstand av forretningssiden i Skatteetaten.¹⁰¹ Kommer det bestillinger om datautveksling må de som jobber med informasjonsarkitekturen involveres. I denne sammenheng er det utfordrende for etaten at så få personer har nødvendig kompetanse. Opplegg for gjennomføring av datautveksling settes opp for hver gang. Vi har ikke fått konkrete eksempler på avtaler. Det er et mål for semantikkarbeidet at eksterne skal kunne «shoppe» poster/data direkte, eventuelt automatisk.

¹⁰¹ Avtalen er tatt inn som vedlegg 2 til denne rapporten og er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.6.2.

3.2.4.4 Datakatalogprosjektet i SKATE

Avdeling for Planlegging Arkitektur i SITS har fulgt opp informasjonsforvaltningsarbeidet med datakvaliteten i Datakatalogprosjektet. Prosjektet ble beskrevet som stort, og samtidig ble det understreket at man må starte et sted for å få en felles informasjonsmodell. Både Skatteetaten og de andre etatene må rydde opp og få «orden i eget hus». Skatteetatens GMS-prosjekt bidrar til dette gjennom etableringen av begrepskatalogen og etatens informasjonsmodeller. Det er også gjort en grov kartlegging av hvilke datasett etaten utveksler med andre, men det gjenstår fortsatt en del arbeid på det området. Skatteetaten har videre særlig bidratt til arbeidet i SKATE når det gjelder person- og adressemodeller. De vi intervjuet mente slike modeller kan bygge komplett med felles begrepsapparat for hele statsforvaltningen.

Personene vi intervjuet trakk fram Skatteetaten, NAV, Brønnøysundregistrene, og deler av helseforvaltningen som førende i begrepsarbeidet. Status er noe forskjellig i de nevnte etatene: De anså NAV for å ha kommet lengst med begrepsarbeidet, mens de selv har kommet langt innen modellering. Helseområdet er stort, og det er utfordrerne med det medisinske vokabularet, men intervjuobjektene mente at de satser veldig innen denne sektoren. Kartverket ble også trukket frem som et tungt fagmiljø, og som eksempel på en etat som har kommet langt i arbeidet med geografisk data.

SSB ble stort sett ansett å være mottakere av data. Hensynet til statistikk kan være et argument for at visse felt ikke tas bort fra Skatteetatens systemer, fordi dette kan være ønskelig for å ivareta hensynet til ubrutt statistikkproduksjon. Skatt, NAV og SSB definerer også enkelte begreper forskjellig (f.eks. «bonus»), men kan likevel utveksle den type informasjon så lenge de er klar over forskjellene.

3.2.4.5 Kort om forhold mellom regelverks- og systemutvikling

Personene vi intervjuet i SITS mente det i tilgjengelig metodikk mangler samsvar og sammenhenger mellom regel- og systemutviklingsarbeid. Stort sett gjøres det tekniske oppdateringer av gamle systemer, og man starter med å se på systemet, og går ikke tilbake til lovverket. Denne situasjonen mente våre informanter er en stor utfordring. Skatteetaten pleier å flytte gamle systemer over til en ny plattform i moderniseringsprosjekter (en bottom-up tankegang). En burde i større grad sett på mulige regelverksforenklinger som kunne skapt enda større gevinst for moderniseringsprosjektene (en top-down tankegang).

Arbeidet med begrepskatalogen i Skatteetaten har som mål å etablere definisjoner som peker til lovverket og øvrige rettskilder. GMS-prosjektet har understreket betydningen av samarbeid mellom fagsiden og IT. Det er ikke minst viktig å bli

enig om begreper, og bevare begrepsbetydningen fra lovgivningen i systemene deres. IT-avdelingen jobber med juristene for å forstå lovteksten. Det jobbes tverrfaglig i etaten, men dette arbeidet kan bli enda mer målrettet.

3.2.5 Spesielt om Pendlerveiviseren

3.2.5.1 Generelt

Skatteetaten har laget en mobiltilpasset nettbasert veileder, som bl.a. gir støtte til å finne ut om innbyggere faller inn under definisjonen av «pendlere» eller ikke. Viktige skatterettslige regler er betinget av om personer hører inn under dette begrepet eller ikke. De har kalt tjenesten Pendlerveiviseren. På seminaret «Språk og kommunikasjon i digitale tjenester»,¹⁰² holdt Lars Rønn et innlegg om «Klarspråk nytter: Pendlerveiviseren viser vei».¹⁰³ Etter foredraget hadde en av forfatterne av denne rapporten en oppfølgende telefonsamtale der han presiserte opplysninger fra foredraget. Redegjørelsen nedenfor er basert på foredraget, den supplerende informasjonen fra Rønn,¹⁰⁴ samt kilder fra Skatteetatens nettsider.¹⁰⁵

3.2.5.2 Mål, strategier og universell utforming

Veiviseren skal hovedsakelig hjelpe innbyggerne å finne ut om de er definert som pendler ut i fra regelverket, og hvilke fradrag de i så fall kan ha krav på. Den viser også hvordan selvangivelsen fylles ut og hvordan fradragene må dokumenteres.¹⁰⁶ Hovedmålet Skatteetaten har for tjenesten er at innbyggerne skal «finne, forstå og få til» ved hjelp av deres nettsider.¹⁰⁷ Strategier de bruker for å oppnå målet er blant annet å tilpasse innholdet på skatteetaten.no slik at det er egnet for å veilede folk flest, bruke universell utforming, gi dybdeinformasjon til personer som ønsker det, og gi tilfredsstillende informasjon om lover og regler. Her vil vi avgrense oss til en kort beskrivelse av hvorledes tjenesten støtter opp under riktig forståelse av begrepet «pendler».¹⁰⁸ Dette har ikke direkte med semantisk interoperabilitet å gjøre, men gjelder tjeneste/teknikker for å *formidle* en felles begrepsforståelse ut *til befolkningen* (ikke mellom myndigheter slik fokus ofte er når semantisk interoperabilitet blir diskutert).

102 Seminaret ble arrangert av Direktoratet for forvaltning og IKT den 7. desember 2015.

103 Se presentasjonen Rønn holdt her (på video/powerpoint): <https://vimeo.com/album/3691089/video/148206579> / https://www.difi.no/sites/difino/files/klarsprak_nytter_pendlerveiviser_viser_vei_-_skatteetaten_pdf.pdf. Difi (2015).

104 Lars Rønn er redaktør for skatteetaten.no.

105 Skatteetaten.no (2016a).

106 Skatteetaten.no (2015).

107 Servicekonferansen (2015).

108 Tjenesten inneholder også informasjon om fradrag for de som er pendlere og om hvordan slike fradrag føres.

Pendlerveiviseren er utformet etter prinsippene i *klarspråk*.¹⁰⁹ Skatteetaten tar utgangspunkt i skattyternes oppgaver i forbindelse med utfylling av selvangivelsen, og forklarer på en måte som alle skal kunne forstå hvordan disse oppgavene skal utføres. Etaten har hatt fokus på utvikling av universell utforming, for å hjelpe alle som har kognitive utfordringer.¹¹⁰ De har blant annet tydeliggjort setninger og forsøkt å skape en trygg ramme som er forståelig og forutsigbar. Dette er viktig ettersom personer med kognitive utfordringer har problemer med å forholde seg til forandringer og endringer i skjemaer mv. Tjenesten er utformet i samsvar med forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske IKT-løsninger, og retningslinjer for brukervennlighet i offentlig sektor, som blant annet finnes i digitaliseringsrundskrivet og Stortingsmelding 27 (2015–2016) om Digitale agendaen for Norge.

3.2.5.3 Kort om begrephåndtering i Pendlerveivisen og resultater

Pendlerveiviseren ble lansert 19. mars 2014, dagen før selvangivesslipp for digitale brukere. Bakgrunnen for satsingen på veiviseren var at Skatteetaten hadde jobbet noen år med å vurdere tiltak og risiko innen temaet *merutgifter* (kostnader i forbindelse med jobben).

Regelverket er komplisert og det er en rekke regler som omhandler pendlerbestemmelser. Eksempler er lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) som har bestemmelser om arbeidsopphold med overnatting utenfor hjemmet i § 3-1, § 6-1 og § 6-13. Skattelovens § 5-11 annet ledd, § 6-30 første ledd og § 6-70 regulerer merkostnader angående kost ved reiser, og pendler med hjem i utlandet reguleres av lovens § 6-13 tredje ledd.

Hovedutfordringen for innbyggerne er at den alminnelige betydningen av ordet *pendler* ikke er den samme som betydningen Skatteetaten må legge til grunn ut i fra gjeldende lovgivning. Om du bor i Sverige og reiser til Oslo for å jobbe og bo der, er du definert som pendler etter regelverket. Bor du i Moss, og drar inn til Oslo for å jobbe er du definert som *arbeidsreisene*, og ikke pendler slik mange antar. Regelverket er komplisert, og selv om de hadde en kategori med «Slik brukes regler for pendlere» på skatteetaten.no, fikk de mange henvendelser fra brukere som ikke fant det de lette etter. I følge tall fra Google Analytics, hadde denne siden 239.982 sidevisninger fra 18. januar til 9. juni 2013 (i tillegg til oppslag fra

109 Dette er en tilnærming til kommunikasjon som skal sette leseren først, fokusere på handling, spare tid og penger, gjøre tekster mer gjennomskinnelige, samt gi mottakeren en bedre opplevelse.

110 Eksempler på kognitive utfordringer kan være å ha problemer med å orientere seg, lese og skrive, og ha en dårlig hukommelse, konsentrasjon og oppmerksomhet.

de ansatte i Skatteetaten).¹¹¹ 72,9 % av trafikken brukte 39 sekunder på siden.¹¹² De hadde en tekstboks på høyre side, som spurte «Fant du det du lette etter?». Der kunne brukerne velge ja eller nei, og sende inn spørsmål. 86 % av trafikken den gitte perioden svarte nei. Det er 85.000 som benytter posten i selvangivelsen årlig, men mange av dem må også forholde seg til arbeidsreiser, som gjelder for 470.000 brukere.

Pendlerveiviseren er basert på eksisterende lover og har utformet en veileder på nett med spørsmål og svar til regelverket.¹¹³ Målet er at brukerne skal få svar på spørsmålet om de er pendlere eller ikke. Veiviseren har tretten spørsmål, men ikke alle spørsmål må alltid besvares før systemet trekker konklusjon, jf. straks nedenfor.¹¹⁴ Om brukeren har krav på fradrag blir han eller hun ledet videre til informasjon om utfylling av selvangivelsen og satser.

I det følgende vil vi gi et par eksempler for å vise hvordan Pendlerveiviseren fungerer. Det vil vi gjøre med et eksempel på et positivt og et negativt resultat (du er eller er ikke pendler). Her blir det for omfattende å gjengi alle mulige utfall, da det er mange muligheter og komplekse alternativer i henhold til lovverket.

Et eksempel i veiviseren på at du er pendler kan du få ved bare å svare på tre av tretten spørsmål.

1. Overnatter du et annet sted enn hjemme på grunn av jobb?

a) Ja, jeg overnatter et annet sted enn hjemme

b) Nei, jeg sover hjemme

2. Hvor er hjemmet ditt?

a) I Norge

b) Ikke i Norge

3. Er du gift og/eller har forsørgeransvar for barn du bor sammen med i hjem-kommunen din?

a) Ja

b) Nei

¹¹¹ Difi (2015).

¹¹² Rønn understreket at reglene er komplekse, og det er umulig å få med seg reglene om du er inne på siden i 39 sekunder.

¹¹³ Telefonsamtale med Rønn, 08.12.15.

¹¹⁴ Se veiviseren her: <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Selvangivelse/tema-og-fradrag/jobb-og-utdanning/Pendler/er-jeg-pendler/>.

Svarer du ja på de tre første spørsmålene i veiviseren (illustrert i fet skrift ovenfor), får du en rask positiv respons, der du får beskjed om at «Du er pendler». Begrunnelsen i regelverket er at skatteyter som overnatter et annet sted enn hjemme gis fradrag, jf. skatteloven § 6-13. Dette er i samsvar med skattelovens § 3-1 niende ledd, der det henvises til nærmere bestemmelser om skattemessig bosted for personlige skatteytere i forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14 (forskrift til Skatteloven). Forskriftens § 3-1 del A omhandler skattemessig bosted for pendlere. Paragraf 3-1-1 har hovedregelen om det skattemessige bosted for pendlere, § 3-1-2 har regler om familiependlere, § 3-1-3 omhandler enslige pendlere og § 3-1-4 har krav til selvstendig og uselvstendig bolig. Det er en del av begrunnelsen for hvorfor veiviseren etter bare tre spørsmål kan gi en positiv respons på at du er pendler.

I det første spørsmålet til Pendlerveiviseren kan du enda raskere få vite om du *ikke* er definert som pendler, om du svarer at du sover hjemme. Det kommer da opp at de som sover hjemme ikke blir regnet som pendlere.¹¹⁵ Samtidig får du informasjon om at du kan bli definert som *arbeidsreisene*, og at du likevel kan ha krav på reisefradrag.¹¹⁶

Pendlerveiviseren har hatt den effekten Skatteetaten ønsket. Først og fremst har antall henvendelser gått ned. De har tydeliggjort forståelsen av begrepet pendler i skattelovgivningen. De har fått færre klager fra innbyggerne på manglende fradrag, med bakgrunn i misforståelse av regelverket. I 2012 var det 2.199 som klagde, og i 2013 var det 1.312 klager. Det har altså vært en nedgang på 40 %.¹¹⁷ Det er grunn til å anta at tallet kan synke ytterligere.

Skatteetaten trekker også frem andre ønskede effekter. Tjenesten har gjort brukeren bedre i stand til å finne ut av egne rettigheter og plikter. Det er dessuten enklere å veilede brukerne med å henvise til veilederen. I tillegg har forståelsen innad i Skatteetaten økt angående viktigheten med brukervennlighet, klarspråk og samhandling.

115 Se eksempel på negativ respons fra Pendlerveiviseren her: <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Selvangivelse/tema-og-fradrag/Jobb-og-utdanning/Pendler/er-jeg-pendler/Nei/?sbasp=jg-mmdc>.

116 Deretter kan du trykke deg inn på en reisefradragskalkulator, og beregne hvor mye du kan føre i reisefradrag mellom hjemmet ditt og arbeidssted, se [Reisefradragskalkulatoren](#).

117 Skatteetaten (2014).

3.2.6 Referat fra seminaret om avtaler og lisenser om digital informasjonsutveksling i offentlig forvaltning

3.2.6.1 Innledning

Det følgende er et referat fra seminar om avtaler og lisenser om digital informasjonsutveksling i offentlig forvaltning, som ble avholdt torsdag 16. juni, kl. 14.00–17.00. Arrangementet ble til etter initiativ fra forfatterne av denne rapporten som ledd i arbeidet med rapporten. Til sammen 15 personer deltok, inklusive innledere. Programmet er tatt inn som vedlegg 4 til denne rapporten. I det følgende referer vi det vi mener er hovedpunkter fra innleggene, vurdert opp imot denne rapportens tema.¹¹⁸ Fordi referatet til en viss grad baserer seg på et utvalg og på vår fortolkning, vil det ikke alltid gi et dekkende bilde av innleggene.¹¹⁹

3.2.6.2 Forslaget til standardavtale for elektronisk utveksling av opplysninger i offentlig forvaltning

Tema for innlegget var et forslag til standard avtale for elektronisk utveksling av opplysninger i offentlig forvaltning. Avtalen tar sikte på å regulere forholdet mellom statlige aktører, typisk på direktoratsnivå.¹²⁰ Innlegget ble holdt av cand. jur. Thom-Kåre Granli som tidligere arbeidet som del av Semicolon II-prosjektet der han bl.a. utformet den standardavtalen han presenterte i innlegget. Forslaget til avtalen ble utarbeidet i 2012. Navnet på avtalen er «*Avtale mellom ... og ... om elektronisk utveksling av opplysninger*». Den er tiltenkt to statlige etater, og ikke kommuner eller private selskap. Granli gjennomgikk hele avtalen bestemmelse for bestemmelse, jf. vedlegg 2. Det var en rekke spørsmål og bemerkninger til avtalen underveis i innlegget, men her fører det for langt å gjengi disse. Her gjengir vi overskriftene i avtalen med vedlegg:

1. Avtalens parter
2. Avtalens gjenstand og avtalens dokumenter
3. Lovhjemmel for utlevering og innhenting av opplysninger
 - 3.1 Rettslig grunnlag
 - 3.2 Begrensninger i bruk av opplysningene
 - 3.3 Videreformidling av opplysningene
4. Behandlingsansvar og taushetsplikt
5. Krav til sikkerhet og kontroll
6. Varslingsplikt og avvikshåndtering
7. Opplysningskvalitet, rutiner ved utveksling og bruk av opplysninger
8. Endringshåndtering

118 Innlegget om ByggNett-strategien (Hilde Grevskott Larsen, DiBK), blir ikke referert her fordi den i hovedsak handlet om beslektede temaer, og ikke semantikk og begrepshåndtering spesielt.

119 Referatene er basert på den muntlige presentasjonen, på Powerpoint-presentasjoner og – i to tilfeller – avtaletekster innleggene handlet om.

120 Avtalen er tatt inn som vedlegg 2 til denne rapporten.

9. Kontaktpersoner og samarbeid

10. Oppsigelse av avtalen

Det er knyttet i alt 7 bilag til avtalen, på til sammen 50 sider. De følgende spørsmål er omhandlet:

- Bilag 1: Oppgavebeskrivelse
- Bilag 2: Hjemmelsgrunnlag, formål og taushetspliktregler
- Bilag 3: Teknisk grensesnitt
- Bilag 4: Tilgjengelighet og varsling
- Bilag 5: Feilretting og endringsstyring
- Bilag 6: Kontaktpersoner
- Bilag 7: Endringslogg

Granli fremholdt at det ved utarbeidelsen av avtalen var vanskelige å se for seg de mange ulike situasjoner som kan oppstå, og generelt forstå virkeligheten/situasjonen den skulle regulere. En viktig kilde som påvirket innholdet var krav i lovgivningen. Granli brukte bevisst begrepene «utlevere» og «uthente» for å understreke om man får eller gir opplysninger.

Det ble understreket at avtalen kunne ses som en «Gentlemen's agreement», mer enn som en rettslig bindende avtale i vanlig forstand. Når avtaler inngås mellom ulike deler av statsapparatet, er dette i og for seg bindende. Samtidig er det ikke praktisk å gjennomtvinge bestemmelser i avtalen ved hjelp av domstolene, klageorganer mv. Uenighet mht. hvordan slike avtaler skal forstås blir derfor lett like mye et politisk spørsmål som må drøftes mellom ansvarlige departementer, og i siste instans i Regjeringen.¹²¹

En gjennomgående problemstilling er forholdet mellom aktuell lovgivning og avtale. Slike avtaler kan dels synliggjøre lovkrav til informasjonsutvekslingen, og således fungere som «huskeliste» og «bro» over til bestemmelser i lov og forskrift. Avtaler bør så langt som mulig følge/formidle den struktur og begrepsbruk som finnes i lovgivningen, for på den måten å gjøre sammenhenger mellom lov og avtale tydelig. Avtaler kan dessuten utfylle loven; både ved å regulere spørsmål som ikke er regulert i loven (f.eks. kostnadsfordeling), og ved å gi anvisning på hvordan rettsspørsmål loven reiser skal løses (f.eks. ved å tydeliggjøre hvem som skal ses som behandlingsansvarlig for hva).

121 Avtaler mellom staten og kommuner og private, kommer i en annen stilling, og må i utgangspunktet oppfattes som rettslig bindende i vanlig forstand. Slike avtaler faller imidlertid utenfor det som her blir drøftet.

3.2.6.3 NAVs arbeid med avtaler om elektronisk utveksling av opplysninger til statlig og kommunal forvaltning

Innlegget ble holdt av Torill Christine Edvardsen og Tone Hoffmann. Begge arbeider som systemjurister i NAV, i Seksjon for informasjonsforvaltning, med ansvar for etablering og forvaltning av NAVs avtaler om elektronisk utveksling av opplysninger.

NAV er i gang med en omfattende kartlegging av hvem de samhandler med og om hva; herunder hvilken type opplysninger som uthentes/innhentes, på hvilket rettsgrunnlag utlevering/innhenting skjer, og med hvilke formål. De utvikler policy for krav til eSamhandling internt i etaten og overfor eksterne aktører. I tillegg ønsker de å standardisere prosessen fra behovsavklaring til ferdig løsning, og forvaltning av inngåtte avtaler.

Innlegget tok særlig utgangspunkt i NAVs standard avtale om elektronisk utlevering/innhenting av opplysninger.¹²² Avtalen har denne strukturen:

Utkast på mal til avtale de bruker (se vedlegg 2). Avtalens innhold:

1. Avtalens formål
2. Avtalens parter
3. Avtaledokumentene
4. Grunnlag for utlevering/innhenting av opplysninger
5. Overordnede krav
6. Behandlingsansvar
7. Taushetsplikt
8. Opplysningens kvalitet
9. Ansvar, sikkerhet og rutiner
10. Lagring og sletting
11. Kommunikasjon og grensesnitt
12. Varslingsplikt og avvikshåndtering
13. Ansvar for retting av feil
14. Beredskap/Kontinuitetsplan
15. Force Majeure
16. Endringshåndtering/revisjon av avtale og bidrag
17. Innsyn og kontroll
18. Mislighold av avtalen
19. Samarbeid
20. Bruk av underleverandør
21. Overdragelse ved fusjon og/eller eierskifte

¹²² Avtalen er tatt inn som vedlegg 1 til denne rapporten.

22. Godtgjørelse/utgiftsdekning
23. Tvister
24. Avtalens varighet og ikrafttredelse

Innlegget tok utgangspunkt i at NAV er en del av ett offentlig Norge, og at etaten er «leverandør» av opplysninger som forholder seg til «kunder» (dvs. aktører som ønsker opplysninger NAV har). I en situasjon som er ideell for elektronisk samhandling har NAV en organisasjon som styrer utveksling av opplysninger, med tydelig avklarte roller og ansvar, standardiserte tjenester og dokumenterte prosesser fra behovsavklaring til løsning. Inn lederne mente NAV har gode rutiner og felles forståelse for disse problemstillingene. All utveksling av opplysninger til og fra etaten skal skje elektronisk. Samhandler du med NAV skal du alltid få vite hva slags opplysninger du får, hvilke krav som stilles etc. På dette området skal de to seksjonene Fag og IKT samhandle, og utad skal de fremstå som den relevante enheten i NAV.

Når nye samarbeidsforhold skal etableres, har NAV gode erfaringer med først å ha møter med fagpersoner fra den andre etaten. Inn lederne fremhevet at de lærer mye av slike samarbeider, og er innstilte på å tilpasse seg den andre etatens behov. Allerede tidlig i dialogen med den andre etaten involverer fagsiden i NAV IT-siden, og IT-personell deltar gjerne på møtene med den andre etaten. Det er viktig at IT forstår fagsidens krav og at fagsiden forstår teknologiske begrensninger (gjelder både internt i NAV og eksternt ut mot samhandlere). Dette bidrar til å sikre at forventninger til en eventuell avtale blir realistiske. Under møtet avklarer de den andre etatens behov og hjemmelsgrunnlaget for utlevering av opplysninger. Slike spørsmål omfatter bl.a. krav til rettslig grunnlag etter personopplysningsloven, formålsbegrensninger i nevnte lov, samt bestemmelser om taushetsplikt. Slike spørsmål er ofte vanskelige og må ikke sjelden vurderes i flere omganger. Det holdes alltid flere møter, herunder arbeidsmøter om selve avtalen med bilag. Først etableres overordnede prinsipper og retningslinjer for samarbeidet, deretter går en mer i detaljer. For eksempel drøfter en detaljer knyttet til punkt 8 i avtalen om opplysningskvalitet. Slike kvalitetsspørsmål kan til tider være utfordrende, fordi NAV alltid leverer den kvaliteten de har, og det er ikke sikkert at dette er tilfredsstillende for den andre etaten.

Operative sider ved samarbeidet reguleres i bilag til avtalen. Følgende bilag inngår:

- Bilag 1: Formål for innhenting av opplysninger
- Bilag 2: Opplysningstyper
- Bilag 3: Teknisk grensesnitt
- Bilag 4: Tilgjengelighet og varslings

Bilag 5: Feilretting og endringsstyring

Bilag 6: Kontaktopplysninger

Bilag 7: Endringslogg for tjenesten

Bilag 8: Endringslogg for avtalen

Fagsiden har særlig ansvar for utforming av avtalen. IT-siden har særlig ansvar for utforming av teknisk løsning, og arbeidet med avtale/bilag og teknisk løsning skjer parallelt. Avtalens bilag vil bli «eiet» av ulike miljøer i direktoratet. «Eier» vil være enheten som har fagansvaret for innholdet i bilaget. Det betyr at det er IT-avdelingen som eier de bilagene som regulerer de tekniske sidene ved utvekslingen av opplysninger. På samme måte eier fagsiden de bilagene som regulerer det faglige behovet for informasjon og det rettslige grunnlaget for utvekslingen. Eier av bilag utformer bilagene og sørger for at innhold er forankret og klar til signering i sin avdeling. Det er bilagseierne som har ansvar for å holde bilagene oppdatert og forvalte dem. Dette innebærer også å varsle ved behov for endringer etc., i samsvar med bestemmelsene om endringshåndtering og revisjon i avtalens punkt 16. For å få en smidig avtaleforvaltning har NAV erfaring for at det er svært viktig å avtale gode samarbeidsarenaer, se avtalens punkt 19. I henhold til standardavtalen skal dette skje ved årlige kontaktmøter/samhandlingsmøter. Det er lagt føringer i avtalen om hva som skal diskuteres på disse møtene.

Inn lederne på seminaret gikk også gjennom noen utfordringer ved eSamhandling på tvers av etatene i offentlig forvaltning. Først og fremst mente de at finansieringen av utviklingskostnader er utfordrende. Dette gjelder f.eks. når gevinsten hentes ut hos den andre etaten, mens kostnaden (utviklingen) må tas hos NAV. Gevinst for én etat krever avsetning av ressurs i en annen. Regjeringens digitaliseringsprogram pålegger offentlig sektor å legge til rette for elektronisk utveksling av opplysninger mellom sektorene, men utgiftene som følger med dette arbeidet blir sjelden synliggjort i form av egne budsjettposter. Å få til et forpliktende samarbeid mellom partene om videreutvikling av eksisterende elektroniske samhandlingstjenester er en stor utfordring.

Til slutt nevnte inn lederne noen mulige løsninger. Utviklingsprosjekter på tvers av etatsgrensene burde etter deres mening inn i berørte etaters tildelingsbrev for derved å sikre forankring og finansiering. Egne budsjettmidler for utviklingsprosjekter som skal løse elektronisk samhandling på tvers av etater, og som alle etater i offentlig forvaltning kunne søke på, er en mulighet. Difis medfinansieringsordning for små og mellomstore prosjekter¹²³ er et viktig skritt på denne veien. Videre kan det tenkes at hver etat kunne få tildelt en bestemt sum på eget budsjett som er øremerket ekstern elektronisk samhandling.

123 Difi (2016g).

3.2.6.4 Norsk lisens for offentlige data

Innlegget om norsk lisens for offentlige data (NLOD) ble holdt av seniorrådgiver Heather Broomfield i Difi. Temaet gjelder primært *privates* mulighet for å få tilgang til offentlige data. Dette står i en viss kontrast til andre innlegg på seminaret og kapittel 3 i denne rapporten for øvrig, der temaet primært er utveksling av opplysninger mellom statlige etater.

Det rettslige utgangspunktet for NLOD er offentliglova § 9 som gir «rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databaser». Alle kan kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til organet dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Slike opplysninger er fritt tilgjengelige for bruk og viderebruk av alle, både manuelt og ved hjelp av automatiserte rutiner.

Opplysninger som det kan gis offentlig innsyn i, kan gjøres til gjenstand for lisensiering i samsvar med NLOD. På www.data.norge.no finnes det en oversikt over publiserte datasett og åpne API-er¹²⁴ fra offentlig sektor i Norge. API innebærer at det er lagt til rette for åpen bruk av datasettene, f.eks. ved å foreta spørringer for å hente ut spesifikke data i et datasett.

Innlegget tok ikke i særlig grad opp forholdet mellom lisens etter NLOD og innsyn etter offentliglova, jf. særlig lovens § 30 der forholdet til direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor¹²⁵ er nærmere avklart. Etter gjeldende direktiv vil det imidlertid trolig være rett til viderebruk av alle data som er tilgjengelig i henhold til offentlighetslovgivning. Her kommer vi ikke nærmere inn på forholdet mellom offentlig innsyn og lisens til å benytte åpne data.

Ordningen med norsk lisens for offentlige data ble etablert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet i 2011. I dag er Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvarlig departement. NLOD er basert på EU-lisensen CC-BY.¹²⁶ Den norske lisensen for offentlige data gir brukerne rett til «å kopiere og tilgjengeliggjøre», «å endre og/eller sette sammen med andre datasett», «å kopiere og tilgjengeliggjøre en endret eller sammensatt versjon» og «å benytte datasettet kommersielt». Dette skjer på vilkår av at lisenshaver navngir lisensgiver slik lisensgiver ber om. Når det er praktisk mulig, skal lisenstaker lenke til den aktuelle lisensen og til kilden til informasjonen.

124 API står for Application Programming Interface (norsk: applikasjonsprogrammeringsgrensesnitt).

125 Direktivet er endret ved directive 2013/37/EU. EUR-Lex (2013).

126 Creative Commons (2016).

Lisenshaver kan ikke bruke dataene på en måte som fremstår som villedende, eller fordreie og fremstille dataene på en uriktig måte. Bruk av data som inneholder personopplysninger, er taushetsbelagte og enkelte andre data er ikke omfattet av lisensordningen.¹²⁷

Så langt det er rettslig adgang til det fraskriver lisensgiver seg ansvar for feil og mangler ved informasjonen. Lisensen er likevel ikke til hinder for at lisensgiver kan gi supplerende uttalelser om forventet eller tilsiktet datakvalitet og tilgjengelighet. Slike uttalelser er veiledende og forplikter ikke lisensgiver. Et eksempel på slik uttalelse kan være: «*Informasjonen oppdateres normalt minst en gang i måneden. Vi har planlagt at informasjonen skal være tilgjengelig frem til 27. mai 2664. Vi har normalt en oppetid på 99 % målt i minutter per kalendermåned.*» Hvis lisenstaker ønsker at lisensgiver skal *forplikte seg* ved å stille garantier for eksempel for datakvalitet og tilgjengelighet, må dette gjøres i en egen avtale mellom lisensgiver og lisenstaker.

Data som gjøres tilgjengelig ved hjelp av ordningen for norsk lisens for offentlige data kan ofte også kreves innsyn i etter offentliggjøring. I følge offentliggjøring er det ikke lov til å legge restriksjoner på innsynsberettigedes viderebruk av dokumenter som det er gitt innsyn i. Resultatet er at brukere kan få færre restriksjoner knyttet til data de har fått tilgang til via innsynskrav enn ved bruk av åpne data i henhold til lisens. Innlederen påpekte at denne forskjellen kan gi grunn til å vurdere om en bør harmonisere de to regelsettene.

3.3 Forsøk på helhetlige problemforståelser

3.3.1 Innledning

I det følgende gjennomgår vi utvalgte spørsmål som vi antar har relativt stor betydning for vurdering av semantisk og juridisk interoperabilitet i offentlig sektor. Det følgende bygger bare delvis på intervjuene og annet grunnlagsmateriale som er presentert i denne rapporten, og er i stor grad også resultatet av en systematisk bearbeiding, ut i fra vår generelle kunnskap om problemstillingene. Vi har ikke gjennomført noe litteraturstudium innen problemområdet.¹²⁸

3.3.2 Innledende refleksjoner om interoperabilitet og styring

Begrepet *interoperabilitet* kan oversettes til «samhandlingsevne» eller – når det ikke er tale om mennesker som handler – «samvirkeevne» eller «samspillsevne». Det har vært pekt på at evnen til å virke sammen er særlig avhengig av teknologi,

¹²⁷ Her kommer vi ikke nærmere inn på de detaljerte reglene om unntak.

¹²⁸ Litteraturstudium forutsettes å være en viktig del av et eventuelt PhD-prosjekt.

organisering, felles begrepsforståelser og rettslig regulering. Gjennomgangen i kapittel 3 kan minne oss om at samhandling også avhenger av f.eks. styrken i den forvaltningspolitiske styringen, kunnskap og oppmerksomhet hos personer i styringssystemet og etatenes økonomiske evne til å gjennomføre hensiktsmessige tiltak. I seminarinnlegget fra NAV som er referert i avsnitt 3.2.6.3 ble det f.eks. fremholdt at mangel på tilgjengelige midler til utvikling av løsninger som fremmer samhandling mellom etater er et problem: Selv om organiseringen, rettsreglene og teknologiske muligheter legger til rette for samhandling, betyr ikke det at resultatet vil bli bedre interoperabilitet.

Som generelle begreper kan vi bruke interoperabilitet og samhandlingsevne om alle deler av samfunnet vi mener bør ha denne evnen. Vekten i forvaltningspolitikken og så langt i dette kapittelet, er samhandlingsevne innen offentlig sektor, og særlig statlig offentlig forvaltning. Semantisk interoperabilitet i forholdet mellom direktorater og andre myndighetsorganer har fått særlig oppmerksomhet. Lignende problemstillinger er imidlertid relevante for flere relasjoner, og vi antar at følgende liste viser det meste av bredden i problemstillingen:

1. interoperabilitet innen statlig forvaltning
2. interoperabilitet innen kommunal forvaltning
3. interoperabilitet mellom statlig og kommunal forvaltning
4. interoperabilitet mellom offentlig forvaltning og private

Listen kan gjøres lengre, og bygges opp etter en noe annen systematikk. For eksempel kan det være særegne spørsmål som gjelder visse typer myndighetsorganer.¹²⁹ Det er også relevant å skille mellom interoperabilitet knyttet til myndighetsutøvelse og til tjenesteyting.¹³⁰ Årsaken er bl.a. de følgende manglende samhandling kan få: Uriktig fastsatt plikt eller rett, eller uriktig/utilfredsstillende tjeneste/faktisk handling. Den viktigste årsaken til å skjelle mellom disse fire interoperabilitet-tilfellene er imidlertid at hvert tilfelle kan kreve eller gi adgang til noe forskjellig styring for å oppnå interoperabilitet. Der det foreligger et overordningsforhold vil det for det første ofte foreligge en instruksjonsadgang; typisk vil et departement kunne instruere underordnede organer om å fremme interoperabilitet på sitt område, herunder fastsette bruk av bestemte virkemidler. Sideordnede deler av forvaltningen som er del av samme styringshierarki vil også kunne inngå ikke-rettslige avtaler seg imellom.¹³¹ Mellom kommuner vil det kunne inngås

129 Det er f.eks. ikke åpenbart at spørsmålene om interoperabilitet fortøner seg likedan uavhengig om forvaltningsorganet er et departement, direktorat eller tilsyn. Offentlige enheter med særskilt organisering i gråsonen mellom offentlig og privat sektor, kan også aktualisere særlige spørsmål.

130 Selv om denne grensen ikke alltid er klar, og rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter kan skifte avhengig av hvor i forløpet en befinner seg.

131 Jf. avsnittene 3.2.6.2 og 3.2.6.3 i denne rapporten, samt standardavtalene i vedleggene 1 og 2.

rettslig bindende avtaler om f.eks. utveksling av opplysninger, men kommuner kan ikke instrueres av staten, og selvsagt heller ikke av en annen kommune. I forholdet mellom staten og kommunene, og for forholdet mellom offentlig forvaltning og private rettssubjekter (fysiske personer og private virksomheter) er det lovgivning som er det mest aktuelle styringsmiddelet, og lovgivning er alltid nødvendig dersom informasjonsutvekslingen kan ses som inngripende (enten i seg selv eller som del av myndighetsutøvelse). Fremstillingen i avsnitt 3.2.6.4 viser også at lisenser kan være aktuell som styringsmiddel, dvs. en tillatelse fra den offentlige instansen som har rådighet over opplysningene. En kan kanskje også tenke seg at lisens blir gitt til et annet offentlig organ, men dette antar vi er mindre praktisk og at lisensordninger primært er aktuelle overfor private aktører, f.eks. næringsdrivende. Lisensiering må selvsagt skje innenfor lovmessige rammer, f.eks. slik at lisens ikke kan kreves der lovgivningen gir en *rett* til tilgang til opplysninger.

Økonomiske virkemidler for å stimulere til interoperabilitet, er åpenbart også viktig. Særlig gjelder det muligheten for å stille øremerkede midler til rådighet for å fremme samhandling, og føringer i tildelingsbrev knyttet til årlige budsjetter.

Selv om instruks, budsjettmessige føringer, avtaler og lisenser er aktuelle styringsmidler, stiller lovgivning åpenbart stor rolle for styringen av interoperabilitet. Lovbestemmelser utgjør både ramme for informasjonsutveksling mv., dvs. er avgjørende for *om* og *når* det kan skje, og loven stiller også krav til *hvordan* slik utveksling kan skje når det begrepsmessig sett ligger til rette for det. Lovgivning kan således bl.a. utgjøre hindring mot samhandling og informasjonsutveksling, men kan også brukes for å sikre semantisk interoperabilitet og utveksling av opplysninger. Et så sterkt styringsmiddel som lovgivning, blir primært brukt overfor private. Slik sett fastsetter en rekke lover oppgaveplikter, der offentlige og private aktører forpliktes til å avgi informasjon i henhold til definerte opplysnings typer, til en tid og i et format mv. som loven stiller krav om. A-opplysningsloven som er omtalt flere steder i denne rapporten¹³² er ett sentralt eksempel på slik lovgivning, men forvaltningslovgivningen inneholder mange flere eksempler på opplysnings- og oppgaveplikter. Det er ikke vanlig å regne spørsmål om semantikk knyttet til privates oppgaveplikter mv. til spørsmål om semantisk/juridisk interoperabilitet. Slektskapet er imidlertid åpenbart, og det er åpenbart at dersom en statlig etat skal motta opplysninger om «inntekt», kan det ikke være opp til den oppgavepliktige selv å ta stilling til hva vedkommende regner som inntekt.

Oversettelsen av interoperability («interoperabilitet») til samhandlingsevne (e.l.), forutsetter et skille mellom evne og en underforstått adgang/frihet til å bruke denne evnen. Semantisk interoperabilitet gir med andre ord ingen *plikt* til å

132 Se særlig avsnitt 2.2.2.

samhandle om semantiske spørsmål, og det kan tenkes politiske og faglige grunner til å bruke *ulike* begrepsdefinisjoner. Evnen til samhandling kan altså sies å innebære krav til kunnskap og oppmerksomhet om spørsmålene, og til å samhandle i den grad og på den måten som myndighetene etter en samlet vurdering finner grunn til. I denne sammenheng er det grunn til å minne om at spørsmål om semantisk interoperabilitet i noen situasjoner kan være lite viktig. For eksempel vil en harmonisering av skattelovens og folkeregisteringslovens bosattbegrep kunne gi så store skattemessige konsekvenser at de administrative gevinstene ved felles begrepsbruk blir lite betydningsfulle.¹³³

De ulike styringsmidlene er i stor grad avhengige av hverandre. Lovvedtak gir f.eks. ikke ønsket effekt med mindre involverte aktører har tilgang til nødvendige økonomiske midler, har tilstrekkelig kunnskap og organiserer seg på hensiktsmessig måte. Det er nødvendigvis heller ikke avgjørende om interoperabilitet gjennomføres ved strenge lovvedtak eller milde anbefalinger og anvisninger på praktiske fremgangsmåter. Poenget er her – som ofte ellers – at hva som kan anses å være hensiktsmessig og effektiv virkemiddelbruk i stor grad avhenger av en konkret vurdering, der den samlede effekten av flere virkemidler ofte er avgjørende.

3.3.3 Formål med felles begrepsbruk

Interoperabilitet handler om evne til samhandling eller samvirke mellom «noen» eller «noe» som står i en tilstrekkelig nær relasjon til at dette kravet bør tillegges vekt. På overordnet nivå er bedret evne til samhandling/samvirke et generelt fornuftig og i mange tilfeller åpenbart formål. Styrken i krav til samhandling/samvirke må forventes å følge oppgaveløsningen; i offentlig sektor vil det si at samhandlingen må være tilstrekkelig til at myndighetsutøvelse, tjenesteproduksjon og administrasjon fullt ut skjer i samsvar med de krav til rettsikkerhet, personvern, tjenestekvalitet og effektivitet som følger, eller kan sies å følge, av faglige krav, lovgivning, rettslige prinsipper mv.

Formuleringen «som følger ... av faglige krav» mv. er ment å dekke eksisterende krav til felles begrepsbruk, herunder det å undersøke og identifisere forskjeller og likheter i eksisterende begrepsbruk og fastsette hva som er den faktiske situasjonen: Er f.eks. begrepene «bygning» i plan- og bygningsloven og skatteloven identiske, og er SSBs bygningsbegrep i samsvar med begrepsinnholdet i relevant lovgivning? Kartlegging av gjeldende situasjon med fastlegging av enkeltbegreper og analyse av forholdet mellom enkeltbegrepene som etter sitt innhold skal eller bør være like, kan ses på som første trinn i arbeidet med semantisk interoperabilitet i offentlig sektor.¹³⁴

133 Jf. Korsbakkens (2015) sammenligning av bosattbegrepene i de to lovene, s. 71–93.

134 I tillegg kommer spørsmål om begrepsmodeller, se 3.3.6 nedenfor.

Mye av oppmerksomheten knyttet til semantisk interoperabilitet er basert på en oppfatning av at eksisterende begrepsbruk er for varierende og for ubestemt. Det er trolig riktig å si at denne innsikten i stor grad har sitt utspring i arbeidet med *teknologisk interoperabilitet* og arbeidet med å knytte datasystemer sammen for lettere å utveksle opplysninger. Slik utveksling mellom databaseløsninger og registre mv. krever vel definerte data, og en oppdaget at slike *tilstrekkelig* vel definerte data ofte ikke fantes, noe som i sin tur gjorde det vanskelig å utnytte teknologien på effektive måter. Maskinell utveksling av data mellom tekniske systemer kan sies å stå i kontrast til utveksling av opplysninger der avsender og mottaker er mennesker. Mennesker kan forstå opplysningen i sin kontekst, forstå ut i fra hensynet til et godt resultat og i det hele tatt på pragmatisk måte løse problemer som kunne tenkes å oppstå på grunn av forskjeller mellom begrepsforståelser hos avsender og mottaker mv. Det kan hevdes at det er fraværet av slike menneskelige «adaptere» og «filtre» i automatiserte prosesser som er viktige årsaker til at semantisk interoperabilitet har blitt et så viktig tema. Dette er imidlertid selvsagt ikke hele forklaringen.

Generelt kan det hevdes å gi mest effektiv og feilfri kommunikasjon dersom innholdet av begrepene som inngår i kommunikasjonen er tilstrekkelig klarlagt og er felles mellom de som deltar i kommunikasjonsprosessen. Dette gjelder også for menneskelig kommunikasjon. I konkrete situasjoner kan det f.eks. gi misforståelser og feil dersom det ikke klargjøres hva som er kriteriet for én bygning (jf. tilbygg til hovedbygg) eller om brygger mv. er å regne som bygning eller ikke. Begrepsavklaring og felles, omforent begrepsbruk er derfor ofte også viktig i menneskelig kommunikasjon. I materialet vi har presentert tidligere i dette kapittelet er det således etablert en forbindelse mellom semantisk interoperabilitet og klarspråk, se avsnitt 3.2.5.

Det er grunn til å spørre om semantisk interoperabilitet fører oss til samme resultat, uavhengig av om formålet er å automatisere datautveksling eller bedre kommunikasjonen mellom mennesker. Hensynet til effektive tekniske løsninger for datautveksling trekker oss trolig mer i retning av uttømmende og «firkantede» definisjoner enn det god menneskelig kommunikasjon begrunner.¹³⁵ Det er for eksempel få tilfeller der det vil være mulig å føre samtale der samtalepartnerne har full oversikt over alle elementer i en omfattende begrepsdefinisjon. I vannressursloven § 2 har lovgiver f.eks. definert «vassdrag» på en meget omfattende måte som det her vil føre for langt å referere. Definisjonen følger en systematikk med vilkår knyttet til hvert element i systematikken. Således er *vannstanden* avgjørende

135 Innen lovgivningsteknikk kommer denne diskusjonen til syne i form av skepsis til og oppfordring til måtehold når det gjelder legaldefinisjoner. Se om dette Lovteknikkheftet s. 113. Spørsmålet blir nærmere behandlet i avsnitt 3.3.8 (nedenfor).

(stillestående – rennende, årssikker – ikke årssikker, mål for vannstand, sammenhengende – brutt, over – under bakken, kunstig – naturlig). I tillegg inngår kriterier vedrørende *omgivelser* og *virkning* i definisjonen. I motorferdselloven er vassdrag derimot definert helt enkelt: «Åpne og islagte elver, bekker og innsjøer». Denne siste definisjonen må antas å tilsvare vanlig språkbruk (og er derfor – muligens – til liten nytte), mens først nevnte definisjon er trolig alt for finurlig og omfattende til å kunne internaliseres og brukes i menneskelig kommunikasjon mellom andre enn fagfolk.

Dersom en bruker først nevnte definisjonen av «vassdrag» som basis for å bygge opp vassdragsdatabase, ville denne trolig holde høy kvalitet og gi mye informasjon. Bruker en i stedet sist nevnte definisjon, ville denne trolig medføre registrering med høyst varierende innhold; jf. det mulighetsrommet som først nevnte definisjon illustrerer med hensyn til meningsforskjeller om hva som kan regnes som vassdrag. Vi antar at denne dragingen mellom «for mye» og «for lite» er sentral når fastsettelse av felles begrepsbruk skal diskuteres og etableres. Det finnes trolig løsninger og kompromisser som kan gjøre slike dilemmaer enklere å håndtere, se noen kortfattede innspill om dette i avsnitt 3.3.5.

3.3.4 «Interoperabilitets-domener»

Formålene vi nevnte i forrige avsnitt, kan ofte knyttes til noe ulike *domener*. Eksempelen fra NAV illustrerer hvordan det i store etater til og med er utfordrende å sikre semantisk interoperabilitet *internt*. Forholdet mellom sentral forvaltning og ytre forvaltning er åpenbart også et problem, enten det gjelder lokalkontorer som direkte er underlagt et sentralt organ (jf. NAV- og skattekontorer) eller det er institusjonalisert samarbeid mellom sentral forvaltning og kommunale myndigheter (jf. forholdet mellom Husbanken og kommunene). Det er kanskje like fruktbart å se dette som forskjellige relasjoner, jf. de fire hovedrelasjonene som er nevnt i avsnitt 3.3.2. Poenget er at relasjonene blir bestemmende for domener som kravene til semantisk interoperabilitet gjelder for. Når en utformer og fornyer forvaltningspolitikken ved å legge større eller mindre vekt på visse relasjoner, påvirker derfor dette betydningen av begrepsarbeidet. Således må økt bruk av private oppgavegivere og større satsing på selvbetjente løsninger også gi konsekvenser for hvordan begrepsinnhold samordnes, defineres og formidles mv. Bruk av oppgavegivere vil f.eks. typisk innebære høy grad av automatisert behandling, mens selvbetjente løsninger ofte forutsetter manuell medvirkning og begrephåndtering. Vi kommer tilbake til dette i neste avsnitt.

3.3.5 Horisontal og vertikal interoperabilitet

I materialet som til nå er presentert i dette kapittelet, har oppmerksomheten vært rettet mot sammenligning og harmonisering av begreper i lover, statistikk og

annet materiale der begreper finnes. Mange av begrepene er rettslige og har lover som kilde, og diskusjonen blir derfor sammenligning og harmonisering for å oppnå felles begrepsbruk i to eller flere lover. Vi kan tenke på slike spørsmål om semantisk interoperabilitet som «horisontale», dvs. sammenhengen vi diskuterer gjelder samme nivå.

En mer fullstendig tilnærming gjør det også aktuelt å se semantisk interoperabilitet i «vertikalt» perspektiv. Med dette sikter vi til krav til begrepsmessig sammenheng mellom ulike «hierarkiske lag» av materiale der begrepene forekommer. I tabellen nedenfor er dette forsøkt illustrert ved å ta utgangspunkt i begreper i ulike lover («B(L1) ... B(L7)').

	B(L1)	B(L2)	B(L3)	B(L4)	B(L5)	B(L6)	B(L7)
Lov/forarb.							
Forskrifter							
Forklaringer							
Skjemaer							
Kode							

Tabell nr. 3: Horisontale og vertikale aspekter ved semantisk interoperabilitet i lover.

Poenget her er at det må stilles krav til semantisk interoperabilitet også i *vertikal* betydning. Begreper som benyttes i en lov, må typisk benyttes også i forskrifter, rundskriv og andre forklaringer av lover og forskrifter, informasjonsmateriale beregnet for publikum i tilknytning til selvbetjente løsninger mv. Ikke minst må lovens og forskriftens begreper benyttes i skjemaer. Også pseudokode og programkode bør trolig gjøre bruk av fastsatte begreper, eller i alle fall ha henvisninger til begrepene. En annen måte å se dette på, er å stille krav til semantisk interoperabilitet i kjeden for *implementering* av den lovgivningen begrepene er introdusert i.

I utgangspunktet er det grunn til å anta at vertikal semantisk interoperabilitet er mindre kontroversiell enn det som gjelder horisontale krav. Det ligger i alle fall utenfor seriøs diskusjon og hevde at forskrifter kan bruke synonyme begreper

som avviker fra lovens: Begrepsmessig sammenheng mellom disse to formelle nivåene må anses å være en selvfølge. Når det gjelder transformeringen av lov og forskrift til populære fremstillinger, skjemaer mv., kan det være grunnlag for diskusjon. Dette gjelder særlig fremstillinger beregnet for publikum av komplekst innhold, der en f.eks. kan ønske å skifte ut lovens begreper fordi en mener dette vil lette forståelsen av innholdet. Samme argument kan brukes i forhold til skjemaer mv., særlig skjemaer som partene selv skal fylle ut som ledd i selvbetjente saksbehandlingsprosedyrer. Vi går ikke nærmere inn på argumenter pro et contra her, men antar at utgangspunktet må være krav til begrepsmessig samsvar «nedover» i slikt hierarkisk materiale.

Manglende oppmerksomhet på eksistensen av de nevnte vertikale aspektene ved semantisk interoperabilitet, kan gi alvorlige følger for kartlegging av begreper og etablering av begrepskataloger mv. Schartum 2013 viser hvordan to skjemaer for innhenting av opplysninger i offentlig forvaltning gjorde bruk av begreper som avvek fra det begrepsapparatet som var etablert i lov-/forskriftsgrunnlaget. Alminnelig erfaring tyder på at uformell «språklig opprydding» i det som oppfattes som vanskelig lovspråk ikke er uvanlig. I så fall vil «begrepsfangst» fra skjemaer kunne gi uriktige resultater, fordi det er skjemaets og ikke lovens begrep som i så fall identifiseres. Sammenhengen mellom skjemaets og lovens begrepsbruk kan dessuten være uklar. Etter hva vi har forstått er disse problemstillingene aktuelle for Semantikkregister for elektronisk samhandling (SERES), bl.a. fordi skjemaer har vært grunnlag for registrering og definering av begreper.

3.3.6 Begrepskataloger og begrepsmodeller

I materialet vi har presentert i dette kapittelet, har oppmerksomheten i stor grad vært på *begrepskataloger* med tilhørende datakataloger. Vi forstår begrepskataloger som «lister» der begrepene er definert og beskrevet ellers, én etter én. Med en slik tilnærming ligger det til rette for sammenligning av samme ord som forekommer i ulike kataloger, og nærmere diskusjon av forskjeller, likheter og spørsmål om en bør ha felles begrepsforståelse.

Ordet begrepsmodell kan passe som betegnelse på to nivåer. For det første kan vi lage modeller som viser forholdet mellom begreper. For det andre kan også definisjoner at det enkelte begrep bygges opp som modeller (og ikke bare ha et pragmatisk innhold). Her vil vi kort kommentere begge anvendelser.

Vi kan for det første angi forholdet mellom begreper innen et særlig fag-/forvaltningsområde, f.eks. begreper som finnes i én eller flere lovtekster. En kunne tenke seg en aktørmodell der alle begreper i bygningsloven som angir aktører inngår (tiltakshaver, søker, foretak med ansvarsrett mv.) og forholdet mellom dem inngår.

Om en slik strategi er mulig og ønskelig, må undersøkes konkret. Uansett er det grunn til å peke på at slike modeller ikke trenger å være obligatoriske å bruke, men kan også ha en veiledende funksjon. For eksempel kan en tenke seg slike modeller som et hjelpemiddel for å sikre konsistent begrepsbruk innen et område, ved at nye begreper fortrinnsvis forsøkes innsatt i modellen.

Begrepsmodell kan som nevnt også brukes om begrepsdefinisjoner som er bygget opp som modeller, noe som innebærer at definisjonene er utarbeidet på systematisk måte. En definisjon kan være mer eller mindre presis og fullstendig, og mer eller mindre formelt formulert. Når tolloven f.eks. definerer «fartøy» som «Ethvert transportmiddel til vanns» er dette både upresist og pragmatisk formulert, og definisjonen er uegnet som grunnlag for en *modell* av begrepet «fartøy». Alternativt kunne en angi fartøystyper, funksjoner disse kan ha, pluss tilføye andre kriterier for å lage en utfyllende og spesifikk definisjon der det enkelte definisjonselement kan relateres til ett eller flere andre elementer, og således danne grunnlag for en modell av begrepet «fartøy». Denne forskjellen mellom en uformell og formell (modellorientert) tilnærming til begrepsdefinisjoner, peker imidlertid i retning av dilemmaet mellom «for mye» og «for lite» som vi nevnte i 3.3.3. Vi antar at en formell og uttømmende begrepsmodell, lett vil gi for meget informasjon og for stor grad av rigiditet til at det er hensiktsmessig som grunnlag for kommunikasjon mellom mennesker. Som grunnlag for kommunikasjon mellom maskiner, kan det imidlertid være ønskelig.

3.3.7 Semantisk interoperabilitet og begrepenes kilder

Vi tror det kan være fruktbart å være oppmerksom på hvor begrepene i offentlig forvaltning kommer fra. Vi har ikke gjort noen undersøkelser om dette, og spørsmålet er åpenbart stort og komplekst og krever annen kompetanse enn den vi selv har. Vi tillater oss likevel å anta det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i minst fem «kilder»:

1. Det naturlige utgangspunktet er *allmenn begrepsbruk*, dvs. i begreper som er vanlig brukt av befolkningen, herunder de som arbeider for og i offentlig forvaltning.
2. I tillegg til alminnelig begrepsbruk kommer begreper som er utviklet for særskilte *fagområder*, og som bare en liten del av befolkningen har kjennskap til. Det kan f.eks. gjelde byggetekniske begreper eller begreper vedrørende landbruk, veitrafikk mv. Slike særlige fagområder er selvsagt veldig mange, og grensene til allmenn begrepsbruk er ofte ikke klare.
3. En tredje kategori er begreper som brukes eller blir til som ledd i *politikkutforming*. Slike begreper kan opprinnelig være hentet fra vanlig språkbruk eller fra fagspråk, men kan i den politiske prosessen få et innhold som

avviker fra slike opphav. I tillegg kan det utvikles egne begreper som ledd i den politiske prosessen.

4. En fjerde kategori vi tror det kan være hensiktsmessig å operere med er *rettslige begreper*, dvs. begreper som blir til i prosessen med å gi lover og forskrifter, og kanskje også begreper som blir til gjennom retts- og forvaltningspraksis mv. Også juridiske begreper kan være hentet fra allmenn begrepsbruk, fagspråk eller politisk språk for øvrig, men vil ikke sjelden få meningsinnhold som avviker (noe) fra slike utgangspunkter, f.eks. fordi lovgivningsformålet stiller større krav til presisjon enn det allmenn begrepsbruk gjør. Ikke minst vil det kunne oppstå nye begreper i lovgivningsprosessen fordi slike trengs for å uttrykke de rettsregler lovgiver mener skal gjelde.
5. Femte og siste kategori vi tror det er fruktbart å trekke frem er *statistiske begreper*, særlig begreper som blir brukt for å måle og evaluere samfunnsforhold og resultatet av politikken innen ulike samfunnsområder; av den økonomiske politikken, av lovgivning mv. Slike statiske begreper kan være hentet fra politikkdokumenter, fra lover og andre kilder som inneholder begreper som beskriver samfunnsforhold og samfunnsutvikling mv., men kan avvike noe fra disse fordi en ønsker en viss grad av presisjon og konsekvent begrepsbruk over tid.

Vi ser med andre ord for oss at offentlig forvaltning er mottaker av begreper fra ulike kilder. Noen begreper brukes som i kilden, men mange begreper tilpasses og får endret innhold ut i fra forvaltningsmessige forståelser og behov. Begrepsdannelse er dynamisk og det må generelt legges til grunn at det skjer begrepsmessig utvikling i alle eksterne begrepskilder og i forvaltningen selv. Samtidig vil det imidlertid være konserverende mekanismer som virker mot språklig dynamikk: Rettssystemet legger klare begrensninger på hvordan rettslige begreper kan utvikles, og behovet for lange statistiske serier mv. kan være et argument for å unngå å endre begreper som betegner statistiske størrelser.

Det er i en slik kompleks situasjon at en introduserer krav om semantisk interoperabilitet med ønsker om å bli enig om en «riktig» begrepsbruk som skal være felles for to eller flere forvaltningsområder, og som skal kommunisere utad med den allmenne befolkningen, relevante fagfolk mv. Alle kilder for begrepene i forvaltningen er imidlertid ikke likestilte, og rettslig etablert begrepsbruk må anses å være gjeldende når innholdet av «rettsriktig» begrepsbruk kan etableres: Hvis det følger av loven hva et begrep skal bety, plikter forvaltningen å følge denne forståelsen, og kan f.eks. ikke legge avgjørende vekt på hva den ingeniørfaglige forståelsen av begrepet er, hva som har blitt lagt til grunn da et relevant skjema ble utformet mv., hvis dette leder til et annet resultat enn det loven tilsier. Rettskil-

der (lov, forskrifter, rettsavgjørelser mv.) kan med andre ord normere begrepssinnhold på en måte som overstyres impulser fra andre kilder. Et viktig spørsmål er derfor i hvilken grad rettssystemet gir bindende normer for innholdet av begreper i offentlig forvaltning, se neste avsnitt.

3.3.8 Særlig om rettslige begreper

Vår innledende observasjon er at nær sagt alle forvaltningsområder er rettslig regulert, og at en hovedutfordring knyttet til semantisk interoperabilitet i offentlig forvaltning derfor gjelder rettslige begreper. Som vi nettopp har poengtert i forrige avsnitt, er rettslige begreper normerende og binder forvaltningen til den begrepsbruken som må anses å være «rettsriktig». Ønsker en å endre dette, må som oftest en gå veien om lov- eller forskriftsendring.

Et avgjørende spørsmål blir da om det i rettskildene er vanlig å fastsette innholdet av lovens begreper, og hvordan det i så fall gjøres. Den første muligheten er at det i lovteksten er fastsatt hva meningsinnholdet av et begrep skal være ved at det er satt inn en «legaldefinisjon». Legaldefinisjoner kan være gitt for vedkommende lov («i denne lov forstås med [begrep]; [definisjon]»)¹³⁷ Definisjoner kan også gis for mindre deler av loven, f.eks. for et kapittel i en større lov.¹³⁸ En undersøkelse i Schartum 2011 viser at det er vanlig å legaldefinere begreper i norske lover, men at det normalt kun er 5–10 begreper som blir definert på denne måten. Motsatt kan en derfor si at begreper som forekommer i lover og forskrifter stort sett *ikke* defineres. Den andre muligheten er at det er tatt inn en «presiserende passus» i lovteksten; det vil si at lovgiver har gitt presiseringer og avgjort eller gitt retningslinje for ett eller flere spørsmål om riktig begrepsforståelse. I naturmangfoldsloven § 2 heter det f.eks. at loven gjelder for «norsk landterritorium, *herunder innsjøer og vassdrag*, og i Norges territorialfarvann» (vår kursiv). Her klargjøres det i en presiserende passus at norsk landterritorium omfatter innsjøer og vassdrag.¹³⁹ Vi kjenner ikke til undersøkelser om hvor vanlig slike presiseringer er, men antar de er mindre vanlige enn legaldefinisjoner. Fordi de forekommer der begrepet brukes, og ikke i en samlet liste tidlig i loven, kan de dessuten være vanskeligere å få oversikt over.

Uansett om lovteksten inneholder legaldefinisjon, presiserende passuser eller om lovteksten er taus om hvordan begreper skal forstås, er *lovproposisjonens* særlige merknader til bestemmelsene en viktig kilde når en skal fastsette begrepssinnhold.

¹³⁷ Formuleringsmåte og oppsett av teksten varierer.

¹³⁸ I så fall vil definisjonen ofte stå tidlig i vedkommende kapittel. Gjelder definisjonen hele loven, er definisjonene gjerne flere, og er samlet i en av lovens første paragrafer.

¹³⁹ Merk at presiseringen synes å forutsette at «vassdrag» ikke omfatter «innsjøer», noe som avviker fra alle de legaldefinisjonene av «vassdrag» vi kjenner (i motorferdselloven, vannressursloven og markaloven) som alle innbefatter «innsjøer».

For det første kan legaldefinisjoner og presiserende passuser være videre definert i de spesielle merknadene. Undersøkelsen i Schartum 2011 viste at legaldefinisjoner ofte var ytterligere definert i slike merknader, og merknadene viste ikke sjelden videre til andre kilder utenfor vedkommende lovforarbeid, f.eks. forarbeider til tidligere lover, internasjonale konvensjoner mv. Det kan derfor være krevende å kartlegge alle relevante definisjonselementer.

De særlige merknadene til begreper i lovteksten er selvsagt generelt relevante, uavhengig av om lovteksten inneholder legaldefinisjoner og presiserende passuser eller ikke. For det første kan slike uttalelser i forarbeider inneholde definisjonselementer, lignende slike presiserende passuser som kan være knyttet til selve lovteksten. Men selv om de særlige merknadene ikke definerer begrepet direkte, kan uttalelsene gi andre verdifulle holdepunkter om hvordan begrepet skal forstås. For eksempel kan spesifisering av begrepets funksjon, betydningen av oppdatering og opplysningskvalitet og sammenhengen mellom andre begreper eller andre bestemmelser, gi viktige retningslinjer for hva som må anses som rettsriktig fortolkning av vedkommende ord.

Det finnes ikke faste retningslinjer for utforming av særlige merknader. En kan derfor ikke forvente noen konsekvent praksis i lovforarbeidene mht. klargjøring av begreper; verken om/når slik klargjøring bør skje eller hvordan det bør skje. I noen tilfeller vil en være taus om slike spørsmål, mens andre lovforarbeider legger vekt på begrepsavklaringer. Der slike uttalelser i forarbeider finnes, har de normalt relativt stor vekt. Også de generelle merknadene i lovforarbeidet kan gi støtte ved fortolkningen av et begrep i lovteksten.

I tillegg til lovforarbeidene er en henvist til å finne støtte for den nærmere fortolkningen i øvrige rettskilder. Blant øvrige rettskilder er rettsavgjørelser og etablert forvaltningspraksis særlig relevante, men også andre rettskilder kan ha vekt. I mangel av konkrete holdepunkter i lovtekst, forarbeider, rettspraksis og forvaltningspraksis, vil *formålsbetraktninger* kunne spille en relativt stor rolle; dvs. en velger å tolke begrepet på en slik måte som gir størst mulighet til å støtte opp om lovgivers formål med loven. I tillegg vil *reelle hensyn* kunne gis vekt. Blant reelle hensyn kan også tenkes anført teknisk-administrative forhold, herunder hvilken fortolkning som kan sies å gi en mest mulig effektiv og driftssikker systemløsning.

Jussen er dynamisk. Dette innebærer at innholdet av gjeldende rett kan bli endret over tid. For det første kan selve loven selvsagt bli endret ved at begrepsinnholdet blir endret direkte, eller ved at bestemmelser blir endret på måter som indirekte virker inn på begrepsforståelsen. Selv om lovteksten med forarbeider ligger fast,

kan det bli etablert rettspraksis eller utvikle seg forvaltningspraksis som begrunner en noe endret begrepsforståelse. Også politiske etterarbeider kan virke i retning av endret fortolkning.

Når en forsøker å etablere felles begreper mellom to eller flere etater/lover, avhenger dette med andre ord av om hver av lovtekstene med tilhørende rettskildemateriale gir grunnlag for å trekke konklusjon om felles begrepsinnhold. Noen ganger har en konkrete og eksplisitte legaldefinisjoner å gå ut ifra når en skal ta stilling til dette, mens andre ganger er de rettslige holdpunktene få og usikre. I sist nevnte situasjon kan muligheten for å etablere felles begrepsbruk (og dermed felles bruk av data) sies å være best, fordi rettskildematerialet lite bestemt, noe som kan skape en fleksibel situasjon. Uansett er muligheten alltid til stede for at rettsavgjørelser mv. endrer den rettskildemessige situasjonen på måter som gjør at den felles begrepsforståelsen ikke kan videreføres. I slike tilfeller vil imidlertid det faktum at fellesbegrepsbruk og – eventuelt – felles bruk av tilknyttede data er etablert, kunne bli del av domstolens vurdering av rettsspørsmålet (jf. reelle hensyn). Dette vil imidlertid neppe innebære noen garanti for at slike forhold vil bli tillagt stor vekt, spesielt ikke dersom det er hensyn som gjelder realiseringen av lovens formål mv. som trekker i motsatt retning.

3.3.9 Forholdet til politiske og faglige prosesser

Lovtekster uttrykker villet politikk. Den lovgivningsmessige prosessen som introduksjon av begreper og nærmere fastsettelse av begrepsforståelser inngår i vil i stor grad være styrt av politiske ambisjoner. Blant de politiske ambisjonene kan selvsagt være å sikre hensiktsmessige og effektive informasjonssystemer, herunder øke felles bruk av data og derfor samordne tilhørende begrepsdefinisjoner mv. Innen de fleste politikkområder er det imidlertid ikke grunn til å tro at administrative hensyn skal bli tillagt avgjørende vekt – spesielt ikke hvis slike hensyn kommer i motstrid med de politiske målsettingene knyttet til en forvaltningsordning. Her må det forventes at oppfatninger om rettferdighet og virkningene av lovgivningen for innbyggerne gjennomgående vil få klart større vekt enn hensynet til en hensiktsmessig administrasjon av ordningen. Dersom en f.eks. ut ifra konkrete saker kommer til at gjeldende forståelse av begrepet «forsørger» ikke omfatter alle de tilfeller som i henhold til de politiske målsettingene for en ordning burde være omfattet, vil neppe argumentet om at endret begrepsinnhold vil gi negative følger for felles begrepsbruk i forvaltningen bli tillagt særlig vekt.

Selv om den politiske ledelsen ønsker å skjerme etablert felles begrepsbruk, vil dette neppe kunne føre til at de politiske ambisjonene legges til side. I slike tilfeller vil en f.eks. kunne innføre *nye begreper* som betegner de tilfeller en ønsker å innta eller unnta i en ordning. For eksempel kan en beholde etablert felles

definisjon av «forsørger» og legge til «forsørgerlignende forhold» for å betegne den tilleggs-kategorien en ønsker. Et mulig synspunkt er at forvaltningspolitikk i slike tilfeller lett blir sekundær, og også bør være sekundær i forhold til det en ønsker å oppnå med de ulike forvaltningsordningene. Alternativt kan en si at hensyn til administrasjon, effektive informasjonssystemer mv., ofte vil bli tillagt klart mindre vekt enn primærhensyn knyttet til det som skal administreres.

Muligheten for å introdusere nye begreper for på den måten å «omgå» etablert, felles begrepsbruk, minner oss også om at utfordringen delvis kan sies å være av språklig karakter: Lovgiver og andre språkbrukere står noen ganger overfor valget om de vil lade ord og uttrykk med nytt eller uvant meningsinnhold og på den måten delvis endre den begrepsmessige betydningen, eller å introdusere et nytt begrep ved enten å konstruere et nytt ord eller legge et karakteriserende element til et etablert begrep, eventuelt som ordsammensetning. «Inntekt» er eksempel på et ord som er brukt i mange ulike betydninger, og der hver særlig betydning kunne ha blitt markert ved hjelp av ordsammensetning eller et karakteriserende tillegg. «Lønnsinntekt» og «arbeidsinntekt» er eksempler på ordsammensetninger, og «inntekt i næring» er eksempel på karakteriserende tillegg. I et politisk og rettslig perspektiv, kan ikke poenget være å ha så få begreper som mulig, og at begreper i så stor grad som mulig er felles. Poenget må snarere være å ha slike begreper som anses hensiktsmessig for å uttrykke og kommunisere det saksinnholdet som gir uttrykk for det lovgivende flertallets (eller en annen myndighets) vilje. Spørsmålet er da hvilke begrepsmessige byggeklosser vi må ha for å uttrykke forvaltningsordninger som kan få oppslutning som politisk legitime.

Hvis vi ser spørsmålet om felles begrepsbruk ut i fra en politisk synsvinkel, blir det også viktig å vurdere styringseffekten av de begrepsmessige valgene. Underliggende forutsetning må være at politiske myndigheter fortrinnsvis bør velge effektive politiske virkemidler, f.eks. lovgivning med begrepsbruk som gir effektiv styring. Interoperabilitet forstått som samhandlings- og samvirkeevne må alltid antas å bidra til effektiv styring. Evnen til fleksibel styring er imidlertid et annet viktig hensyn. Fleksibilitet kan forutsette at evnen/muligheten for felles begrepsbruk *ikke nyttes* i situasjoner der de politiske vurderingene skifter. Når semantisk og juridisk interoperabilitet er begrunnet i utforming av effektive informasjonssystemer, vil dette imidlertid lett føre til at det som i utgangspunktet er en evne materialiserer seg i et infleksibelt informasjonssystem. «Forstening» av felles begrepsbruk i informasjonssystemer som er dyrt og tidkrevende å endre, kan derfor tenkes å innebære en hindring mot slik fleksibel styring som skiftende samfunnsforhold kan gjøre nødvendig.

På bakgrunn av det som er sagt ovenfor, kan en ikke enkelt konkludere med at det er styringsmessig uheldig at folkeregistreringsloven, skatteloven og folke-trygdloven har forskjellige bestemmelser om hvem som regnes som bosatt etter hver av lovene. Det kan godt tenkes at denne rettstilstanden er politisk hensiktsmessig.¹⁴⁰ En annen ting er om det språklig sett er hensiktsmessig og tilstrekkelig markert at det er tale om ulike kriterier, eller om ordsammensetninger og/eller karakteriserende tillegg kunne gjort forskjellene klarere.

140 Dette har vi uansett ikke undersøkt.

4 Noen utsikter til videre forskning

De to problemområdene denne rapporten behandler i henholdsvis kapitlene 2 og 3 ble valgt i lys av Byggnettstrategien¹⁴¹ med utgangspunkt i en bred oversikt over problemområder innen elektronisk forvaltning slik det fremkom i vårt notat om Digitaliseringsaspekter (27. august 2015). De to problemområdene er beslektede og delvis overlappede: Arbeidet med begreper som betegner data (jf. semantisk interoperabilitet) er både et viktig aspekt ved lov- og forskriftsprosessen og ved utvikling av systemløsninger som skal bidra til å sette slike regelverk ut i livet. En mulighet er å velge begreper i bygningsretten som utgangspunkt for videre forskning.¹⁴² Vekt kunne i så fall legges på begreper som betegner faktiske forhold som utgjør data- og beslutningsgrunnlag for bygningsmyndighetene.

Et videre designvalg for et forskningsprosjekt om digitalisering av bygningsretten kan være å se på begreper i bygningsretten i tre ulike faser. Den første fasen bør være tilblivelse av bygningslovgivning, det vil si *arbeidet med begreper i tilknytning til regelverksutvikling*. Med lovgivning sikter vi her både til formell lov og forskrift i medhold av lov. En kunne velge ett eller flere (deler av) regelverk som case, og gjøre ulike analyser av begrepsmessige valg, forholdet til etablert språkbruk, grad av definering/forklaring, på hvilket nivå begreper blir definert/presisert (lovtekst, forarbeider, skjemaer, dommer, forvaltningspraksis mv.), og i hvilken grad og på hvilken måte slike begreper er formidlet til sentrale målgrupper i byggsektoren.¹⁴³ En slik studie vil samtidig gi relevante beskrivelser av hva som vil være begrepsmessig «råstoff» ved utvikling av informasjonssystemer som skal bidra til å sette dette regelverket ut i livet.

Den andre fasen som bør studeres er utvikling av informasjonssystemer som nevnt, det vil si systemer som behandler slike data som de bygningsrettslige begrepene beskriver. I kapittel 2 av denne rapporten om forholdet mellom regelverksutvikling og systemutvikling var vekten i stor grad på høyt automatiserte saksbehandlingsprosesser. Høy grad av automatisering er neppe en realistisk vektlegging for fortsatt forskning vedrørende bygningsretten. Likevel bør en fortrinnsvis velge som case informasjonssystemer som har så stor grad av auto-

141 Se DiBK 2014.

142 Også andre muligheter kan være lovende, både som alternativt og supplerende til de muligheter som her nevnes. Slike videre muligheter vil imidlertid ikke bli belyst her, men vi eventuelt bli nærmere utviklet i et videre arbeid med prosjektnotat mv.

143 Det vil si til lokale og sentrale myndigheter, bygg og anleggs- og eiendomsnæringen, profesjonelle byggeiere og privatpersoner.

omatisering som mulig. Automatisk innhenting av opplysninger antas å være «basisnivå», men også automatisert prøving av om vilkår er oppfylt bør om mulig inngå i slike systemer som velges. Det er også mulig å velge systemer der begrepene er transformert til tegninger/bilder, f.eks. slik at lovens begreper som «garasje» eller «basseng» (også) er forklart som illustrasjon. Uansett bør transformeringen fra rettslige begreper til representasjon av slike begreper i informasjonssystemer inngå i denne delen av forskningsarbeidet. En kan her få frem hvor egnet og adekvat de rettslige kildene har vært for arbeidet med å utvikle systemløsninger. En slik studie vil gi grunnlag for tilbakeføringer til lovgivningen og diskusjonen om hvordan lovgivning mv. burde/kunne være utformet for å legge til rette for (eller ikke være til hinder for) utvikling av hensiktsmessige informasjonssystemer.

Den tredje fasen som bør omfattes av et fortsatt forskningsarbeid er spørsmål vedrørende *bruk* av rettskilder og informasjonssystemer innen byggesaksområdet. Hovedidéen er å studere bruk av slike informasjonssystemer som spesielt er utviklet for å sette bygningsretten ut i livet, og som derfor inneholder representasjoner og forklaringer mv. av bygningsrettslige begreper. Det er imidlertid neppe hensiktsmessig å avgrense strengt til dette, fordi samspillet mellom slike fagsystemer og mer generelle rettslige informasjonssystemer som også omfatter bygningsretten, trolig er viktig og interessant. Vi tenker spesielt på informasjonstjenester som Lovdata Pro og Rettsdata. For det første kan fagsystemene helt eller delvis være basert på f.eks. Lovdatas baser. For det andre kan fagsystemene uansett delvis ses på som et supplement til slike generelle informasjonssystemer som nevnt. Valg av arkitektur og funksjonalitet mv. i fagsystemene, må ventelig både skje ut i fra den samlede porteføljen av fagsystemer og tilgjengelige, generelle rettslige informasjonssystemer.

Analysene av bruk bør helst skje i forhold til alle fire grupper av hovedaktører i byggsektoren, dvs. lokale og sentrale myndigheter, bygg og anleggs- og eiendomsnæringen, profesjonelle byggeiere og privatpersoner. I tråd med Byggnettstrategien, og under forutsetning om relativt lav grad av automatisert saksbehandling, bør en særlig legge vekt på disse aktørenes bruk av systemer som har elementer av *selvbetjening*. Her går det åpenbart et skille mellom selvbetjent medvirkning fra privatpersoner som en relativt sjelden gang må sette seg inn i bygningsrettslige problemstillinger, og profesjonelle aktører som blir tilbudt selvbetjening i sammenheng med yrkesutøvelse og forretningsdrift mv. Den delen av forskningen som gjelder bygningsrettslige begreper og rettsanvendelse/bruk av informasjonssystemer bør derfor trolig deles i to; én for profesjonelle og én annen for «aktører».

De tre fasene (regelverksutvikling, systemutvikling og bruk) bør selvsagt studeres hver for seg. Stor vekt bør imidlertid legges på *faseoverganger*. Dette innebærer undersøkelse av

- om/i hvilken grad/på hvilken måte regelverksutvikling har tatt hensyn til at det skal skje etterfølgende utvikling av informasjonssystemer;
- om/i hvilken grad/på hvilken måte systemutviklingen har medført ønske/forslag/krav om regelendring;
- om/i hvilken grad/på hvilken måte systemutvikling har vært basert på brukerundersøkelser (særlig vedrørende brukerbehov) og
- om/i hvilken grad/på hvilken måte informasjonssystemene har vært evaluert og eventuelt endret ut i fra erfaringer fra faktisk bruk.

Vi tror at slike overganger er spesielt interessante å forske på, bl.a. fordi hver overgang kan sies å representere et skifte i faglig vinkling og/eller krav til tverrfaglig forståelse.

Et opplegg som det skisserte vil måtte inkorporere et internasjonalt perspektiv, likevel ikke nødvendigvis slik at det gis systematisk og dekkende fremstilling av forhold i andre land. Vi antar det er mer hensiktsmessig å trekke erfaringer fra EU og andre land inn i konkrete saksfremstillinger og drøftelser, når dette anses å være spesielt interessant og fruktbart. På lignende måte bør en trolig i utgangspunktet ha et åpent forhold til valg av teori, men trolig vil rettsteori, forvaltningsinformatisk teori og statsvitenskapelig teori være særlig relevant. Forutsetningen må dessuten være at det utføres brede litteraturstudier, men uten å stille veldig strenge relevanskrav vil trolig denne litteraturen bli uhenksiktsmessig omfattende. Litteraturstudier bør derfor for det meste gjøres behovsstyrt og eksplorerende.

Metodisk vil en delvis måtte gjøre bruk av rettsdogmatisk metode, men trolig mest med det begrensede formålet å ta stilling til den rettslige forståelsen av enkeltbegreper. Det kan i tillegg være aktuelt å anvende enkle kvalitative og kvantitative metoder på kilder som ellers er rettskilder, f.eks. for å beskrive utvikling av begrepsbruken innen bygningsretten. I tillegg til skriftlige kilder med generell kildekritisk tilnærming, vil det være nødvendig å bruke muntlige kilder, mest trolig i form av flere semi-strukturerte intervjuer. Behov for mindre spørreundersøkelser kan heller ikke utelukkes. I det hele tatt bør arbeidet legges opp med problemstillinger som krysser grensene for tradisjonelle disipliner og som derfor krever valg av metoder ut i fra et forholdsvis bredt repertoar. En slik innretning kan begrunne ansettelse av en forvaltningsinformatiker eller av en jurist med tverrfaglig orientering. Også andre faglige bakgrunner kan være relevante (informatiker, statsviter), men det er grunn til å mene at kjennskap til

rettssystemet, spesielt forvaltningsrett, lovgivning og rettsanvendelse, bør være spesielt viktige kompetansekrav.

5 Litteratur og kilder

5.1 Litteratur

Andresen (2007). Andresen, Herbjørn. *Dokumentasjon av rettslig innhold i e-forvaltningens IT-systemer*, I: Jansen og Schartum, Elektronisk forvaltning i Norden. Fagbokforlaget, Bergen (2007).

Berg-Jacobsen og Raugstad (2011). *Legaldefinisjoner og juridisk interoperabilitet i helsesektoren*. Masteroppgave i forvaltningsinformatikk, UiO (2011).

URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/22963/Masteroppgavex-MariusxogxIvar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Bing (1977). Jon Bing. *Automatiseringsvennlig lovgivning*, i Tidsskrift for rettsvitenskap (1977), s. 195–229.

Complex 2/2016, Schartum og Sætre (2016). Schartum, Dag Wiese og Sætre, Kjetil Wick. *Samtykke til å behandle personopplysninger i offentlig forvaltning*. Oslo, SERI/AFIN (2016).

Gisle (2010). Gisle, Jon. *Jusleksikon*, 4. utgave. Kunnskapsforlaget, Oslo (2010).

Haraldsen, Arild (2016). *Semicolon-boken*. Samhandling i offentlig sektor. Oslo, digital bok (2016).

URL: http://www.semicolon.no/?page_id=1141.

Korsbakken (2015). Korsbakken, Asbjørn. *Bonde eller nomade? Betydningen av å være «bosatt i Norge» – på tvers av forvaltningsområder i offentlig sektor*. Masteroppgave i forvaltningsinformatikk, UiO (2015).

URL: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/47810>.

Schartum (2015). Schartum, Dag Wiese. *Den elektroniske forvaltningen og loven*. Kommuneforlaget, Oslo (2015).

Schartum (2013). Schartum, Dag Wiese. *Legal definitions and semantic interoperability in electronic government*, I Dag Wiese Schartum & Anne Gunn Berge Bekken (ed.), Yulex, SERI/AFIN, Oslo (2013).

Schartum (2012). Schartum, Dag Wiese. *Fra lovtekst til programkode, Utvikling av rettslige beslutningssystemer i elektronisk forvaltning*. Oslo, UiO (2012).

Schartum (2010). Schartum, Dag Wiese. *Developing E-government Systems – Legal, Technological and Organizational Aspects*. I: Scandinavian Studies in Law. Volume 56. Stockholm (2010), side 125–147.

Schartum, Dag Wiese og Jansen, Arild. *Elektronisk forvaltning i Norden, Praksis, lovgivning og rettslige utfordringer*. Fagbokforlaget, Bergen (2007).

5.2 Kilder

I Rapporter, forarbeider mv

Arkivverket (2016). Om NOARK.

URL: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark>.

Brønnøysundregistrene (2016). Om a-ordningen.

URL: <https://www.altinn.no/no/a-ordningen/om-a-meldingen/>.

Brønnøysundregistrene (2012). SERES, Hva er metadata.

URL: <https://altinnett.brreg.no/no/SERES/Hva-er-metadata/>.

Brønnøysundregistrene (2011). Om SERES.

URL: <https://altinnett.brreg.no/no/SERES/>.

Creative Commons (2016). Om CC-BY, versjon 2.0.

URL: <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>.

Data.Norge.no (2016). Norsk lisens for offentlige data (NLOD). Driftet av Difi.

URL: <https://data.norge.no/nlod/no/1.0>.

DiBK (2014). *ByggNett-strategien, en strategi for fremtidens digitale byggsektor*.

URL: https://www.dibk.no/globalassets/byggnett/byggnett_rapporter/byggnett-strategi-1.0.pdf.

Difi (2016a). Klart språk og brukerretning.
URL: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerretting>.

Difi (2016b). Om arkitekturprinsippene.
URL: <https://www.difi.no/artikkel/2016/01/om-prinsippene>.

Difi (2016c). Overordnede IT-arkitekturprinsipper.
URL: <https://www.difi.no/artikkel/2016/01/overordnede-it-arkitekturprinsipper>.

Difi (2016d). Om Standard for beskrivelse av datasett og datakataloger (DCAT-AP-NO).
URL: <http://difi.github.io/dcat-ap-no/>.

Difi (2016e). Veikart for nasjonale felleskomponenter og -løsninger.
URL: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/skate/veikart>.

Difi (2016f). Veileder for orden i eget hus, versjon 1.0.
URL: <https://www.difi.no/artikkel/2016/05/veileder-orden-i-eget-hus>.

Difi (2016g). Medfinansiering for digitaliseringsprosjekt.
URL: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/medfinansiering-av-digitaliseringsprosjekt>.

Difi (2016h). Bruksområder (*Referansekatalogen*).
URL: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/standarder/bruksomrader>.

Difi (2016i). Referat fra SKATE-møte 20. april 2016.
URL: https://www.difi.no/sites/difino/files/20160622_skate-mote_referat_til_godkjenning_-_skatemote_20._april_2016.pdf.

Difi (2016j). Status veikart i SKATE. Strategi, behov og handlingsplan, juni 2016.
URL: https://www.difi.no/sites/difino/files/20160622_skate-mote_sak_12-16_status_veikart_juni_2016.pdf.

Difi (2016k). Saksframlegg på SKATE-møte 22. juni 2016, Finansiering av felles datakatalog.
URL: https://www.difi.no/sites/difino/files/20160622_skate-mote_sak_11-16_finansieringsmodeller_for_okt_digitalisering_i_offentlig_sektor.pdf.

Difi (2015). *Seminar om språk og kommunikasjon i digitale tjenester*, 07.12.15. Av Lars Rønn fra Skatteetaten. (Video- og Powerpointpresentasjon.)

URL: <https://vimeo.com/album/3691089/video/148206579> / https://www.difi.no/sites/difino/files/klarsprak_nyttir.pendlerveiviser viser vei - skatteetaten.pdf.

Difi (2013). *Informasjonsforvaltning i offentlig sektor*. Difi rapport 2013:10.

URL: <https://www.difi.no/sites/difino/files/rapport-informasjonsforvaltning-i-of-fentleg-sektor-2013-10-10.pdf>.

Difi (2012). *Overordnede IT-prinsipper for offentlig sektor*, v.2.1.

URL: <https://www.difi.no/sites/difino/files/arkitekturprinsipper-2.1.pdf>.

Difi (2011a). *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*. Difi rapport 2011:3.

URL: <https://www.difi.no/sites/difino/files/digital-forstevalg-kartlegging-av-hind-ringer-og-muligheter-difi-rapport-2011-3.pdf>.

Difi (2011b). *Om WCAG 2.0*.

URL: <http://wcag.difi.no/>.

Difi (2010). *Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor*, Difi rapport 2010:17.

URL: <https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2010-17-nasjonale-felle-skomponenter-i-offentlig-sektor-pdf.pdf>.

DNV GL (2015). *Gevinstpotensialet i et felles konsept for informasjonsforvaltning i offentlig sektor, Brønnøysundregistrene*. Av DNV GL i samarbeid med Menon Business Economics.

URL: https://www.brreg.no/wp-content/uploads/2015/12/Rapport_informasjons-forvaltning_v1.1_sent-a.pdf.

EA Voices (2015). *European Interoperability Reference Architecture*, av John Götze.

URL: <https://eavoices.com/2015/07/24/european-interoperability-reference-ar-chitecture/>.

eNorge (2009). *Det digitale spranget*.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/enorge-2009--det-digita-le-spranget/id476705/>.

EUR-Lex (2013). Directive 2013/37/EU. On the re-use of public sector information.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.

EUR-Lex (2005). Om eEurope.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A124221>.

European Commission (2016a). ISA.
URL: http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/eira_en.htm.

European Commission (2016b). ISA2.
URL: http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm.

European Commission (2016c). EIS.
URL: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_i_eis_en.pdf.

European Commission (2015). EIRA.
URL: https://mc.gov.pl/files/d1_4_raul_abril_-_the_european_interoperability_reference_architecture.pdf.

European Commission (2010). ISA Programme, “*European Interoperability Framework (EIF) for European public services*”.
URL: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf.

European Communities (2008). IDABC, EIF 2.0 Draft.
URL: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj7mqelwZ3NAhXEfywKHUm6DQoQFggd-MAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fidabc%2Fservlets%2FDocb0db.pdf%3Fid%3D31597&usg=AFQjCNHdCnvnI_-jy7XKi3cR8mPLzd2mQA&sig2=4jkJ5r6Wx6M8zn6q46Ntsg.

Husbanken (2016a). Hvem kan få bostøtte?
URL: <http://www.husbanken.no/bostotte/hvem-kan-fa-bostotte/>.

Husbanken (2016b). Stortingsvedtak av 12. juni 1972 § 1.
URL: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Hist/Forskrifter/HB-4523-04-1983.pdf>.

Husbanken (2016c). Saksgang for klager (bostøtte).
URL: <http://www.husbanken.no/om-husbanken/klagenemnda/saksgang-for-klager/>.

Husbanken (2016d). Behandling av søknaden (bostøtte).
URL: <http://www.husbanken.no/bostotte/om-saksbehandlingen/>.

Husbanken (2016e). Bostøtte i 2016, om *Nytt regelverk i 2017* (siste avsnitt).
URL: <http://www.husbanken.no/bostotte/kommune/statsbudsjettet-2016/>.

Husbanken (2015a). *Husbankens høringssvar til Direktoratet for byggkvalitet*, datert 28.05.15, i anledning høring av forslag til forenklinger i SAK10 og TEK10 vedørende eksisterende bygg.

URL: https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKewjdrIqS4KHKAhVBoiwKHc0mAyUQFgg9MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.husbanken.no%2F~%2Fmedia%2Fom_Husbanken%2F-Horinger%2FForenklinger%2520utleieboliger.ashx%3Fla%3Dno&usg=AF-QjCNGH33WoRlvAb9Z2QKJpLZgrrK8cNA&sig2=x-bcDbHDN54ns5cjwGFjYw.

Husbanken (2015b). Husbanken sender nå post digitalt.
URL: <http://www.husbanken.no/aktuelt-presse/digital-post/>.

Innst. 12 S (2014–2015). *Kap. 8 Utdanningsstøtte*. Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-012/8/>.

Lånekassen (2015). Sluttrapport for LØFT-programmet: *Fornyelsen i Lånekassen 2004–2015*.

URL: https://www.lanekassen.no/nb-NO/Om_Lanekassen/Fornyelse-av-Lanekassen/sluttrapporten-for-fornyelsen-i-lanekassen/.

Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>.

NAV (2016). IKT-modernisering i NAV – tidslinje.

URL: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/ikt-modernisering-i-nav-tidslinje>.

NOU 2016:3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Produktivitetskomisjonens andre rapport. (2016).

URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/64bcb23719654abea6bf47c56d-89bad5/no/pdfs/nou201620160003000dddpdfs.pdf>.

Ot.prp. nr. 108 (2000–2001) *Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon*, Nærings- og handelsdepartementet, 31. august 2001.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-108-2000-2001-/id166165/>.

Regjeringen (2016a). *Utredningsinstruksen*. Vedtatt ved kgl. res. av 19. februar 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>.

Regjeringen (2016b). *Høringssvar, Forslag om endret fastsetting av grunnlaget for korttidssytelsene etter folketrygdloven kapittel 8, 9 og 14 (sykepenger, foreldrepenger, svangerskapsenger, omsorgs- og opplæringsenger og pleiepenger)*, til Arbeids- og sosialdepartementet, februar 2016.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-om-endret-fastsetting-av-grunnlaget-for-korttidssytelsene-etter-folketrygdloven-kapittel-8-9-og-14-sykepenger-foreldrepenger-svangerskapsenger-omsorgs-og-opplæringsenger-og-pleiepenger/id2462682/>.

Regjeringen (2016c). *IA-avtalen 2014–2018*.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende-arbeidsliv/ia-avtalen-2014-18/IA-avtalen-2014-2018/id752432/>.

Regjeringen (2015a). *Høringsnotat, Forslag om endret fastsetting av grunnlaget for korttidssytelsene etter folketrygdloven kapittel 8, 9 og 14 (sykepenger, foreldrepenger, svangerskapsenger, omsorgs- og opplæringsenger og pleiepenger)*. Arbeids- og sosialdepartementet, 20. november 2015.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-om-endret-fastsetting-av-grunnlaget-for-korttidssytelsene-etter-folketrygdloven-kapittel-8-9-og-14-sykepenger-foreldrepenger-svangerskapsenger-omsorgs-og-opplæringsenger-og-pleiepenger/id2462682/>.

Regjeringen (2015b). *Reglement for økonomistyring i staten*. Vedtatt ved kgl. res. av 12. desember 2003, med endringer senest 5. november 2015. Finansdepartementet (2015).

URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement-for-okonomistyring-i-staten.pdf>.

Regjeringen (2014). *Rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet, mai 2014.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/samfunnsokonomiske-analyser/id438830/>.

Regjeringen (2013). *Kartlegging av hindringer i regelverk for digital kommunikasjon*. Rapport fra arbeidsgruppe avlevert til Fornyings-, administrasjons-, og kirkeministeren 11. oktober 2013.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kartlegging-av-hindringer-i-regelverk-fo/id738939/>.

Regjeringen (2012). *Sterkere offentlig IKT-samhandling*. Av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 07.11.12.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sterkere-offentlig-ikt-samordning/id707178/>.

Regjeringen (2011a). *Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011).

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samordning-og-styring-av-ikt-relaterte-i/id661897/>.

Regjeringen (2011b). *Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor*, versjon 3.0. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011).

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/referansekatalogen/id672992/>.

Regjeringen (2011c). *EDAG – Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere*. Rapport fra arbeidsgruppen. Forslag til ny ordning.

URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/c8101339368148caba88fclb9b60d099/arbeidsgrupperapport_edag_swn.pdf.

Regjeringen (2009). *Evaluerer av lover*. Veileder, 1. januar 2009. Justisdepartementet (2009).

URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/veiledninger/veileder_lover.pdf?id=2208913.

Regjeringen (2007). *Felles arkitektur i offentlig sektor*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2007).

URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Felles_IKT_arkitektur_off_sektor.pdf.

Regjeringen (2005). *eNorge 2009 – det digitale spranget*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2005).

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/enorge-2009--det-digitale-spranget/id476705/>.

Regjeringen (2000). *Heftet for Lovteknikk og lovforberedelse*, Veiledning og lov- og forskriftsarbeid. Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000.

URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

Semicolon (2016a). Samhandling i offentlig sektor.

URL: <http://www.semicolon.no/>.

Semicolon (2016b) Resultatene til Semicolon-prosjektet.

URL: http://www.semicolon.no/?page_id=140.

Semicolon (2016c). Om mål.

URL: http://www.semicolon.no/?page_id=345.

Semicolon (2016d). Harmonisering av begreper og regelverk mellom etater. Av Granli, Thom-Kåre.

URL: <http://www.semicolon.no/wp-content/uploads/2015/09/Harmonisering-av-regelverk-i-forvaltningslover-v2.pdf>.

Senter for rettsinformatikk (2016). Semicolon II – Elektronisk samhandling – full fart i forvaltningen (avsluttet).

URL: <http://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/seri/semicolonii/>.

Senter for rettsinformatikk (2015). Heldagsseminar den 22. oktober 2015, *Utarbeidelse av lover i en digital forvaltning*. Program. Oslo SERI/AFIN (2015).

URL: <https://www.jus.uio.no/ifp/om/organisasjon/seri/arrangementer/2015/heldagsseminar221015.html>.

Servicekonferansen (2015). «Finne-forstå-få til». 23.10.15, av Lars Rønn.

URL: [http://servicekonferansen.aventia.no/\(X\(1\)S\(2lhmsuitdpthqakgskd0bwl\)\)/default.aspx?cid=1&sid=3&movieID=14&chapterID=10&autoplay=true&f=1&AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://servicekonferansen.aventia.no/(X(1)S(2lhmsuitdpthqakgskd0bwl))/default.aspx?cid=1&sid=3&movieID=14&chapterID=10&autoplay=true&f=1&AspxAutoDetectCookieSupport=1).

Skatteetaten.no (2016a). *Er jeg pendler?*

URL: <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Selvangivelse/tema-og-fradrag/Jobb-og-utdanning/Pendler/er-jeg-pendler/>.

Skatteetaten (2016b). *Pendlerveiviseren*.

URL: <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Selvangivelse/tema-og-fradrag/Jobb-og-utdanning/Pendler/er-jeg-pendler/>.

Skatteetaten (2016c). *Reisefradragkalkulator*.

URL: <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Selvangivelse/tema-og-fradrag/Jobb-og-utdanning/Fradrag-for-reiser-hjem--arbeid/Reisefradragkalkulator/>.

Skatteetaten.no (2015). En (pendler-) reise: Fra paragraf til veiviser.

URL: <http://beta.skatteetaten.no/slik-laget-vi-pendlerveiviseren/>.

Skatteetaten (2014). *Klarspråk nytter: veiviser og kalkulator gjør det enklere for pendlere*. Av Thomas Tangen, 2014.

URL: <http://beta.skatteetaten.no/klarsprak-nytter-veiviser-og-kalkulator-gjor-det-enklere-for-pendlerne/>.

St.meld. nr. 17 (2006–2007) «Eit informasjonssamfunn for alle». Fornyings- og administrasjonsdepartementet 15. desember 2006.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/>.

St. Meld. Nr. 19 (2008–2009), Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (beslutet syv overordnede IT-arkitekturprinsipper).

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/>

St.meld. nr. 19 (2008–2009) «Forvaltning ved fellesskapet». Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 3. april 2009.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/>.

St.meld. nr. 23 (2012–2013), «Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning». Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet av 22. mars 2013.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-23-20122013/id718084/>.

St. Meld. nr. 47 (2008–2009) «Samhandlingsreformen». Helse- og omsorgsdepartementet av 19. juni 2009.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-/id567201/>.

The Open Group (2016). Standard TOGAF, versjon 9.1.

URL: <http://www.opengroup.org/subjectareas/enterprise/togaf>.

Wikipedia (2016). Om E-GIF (eGovernment Interoperability Framework).

URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/E-GIF>.

II Lover og forskrifter

Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. 27. mai 2016 nr. 12 (a-opplysningsloven).

Lov om arkiv 19 juni 2015 nr. 61 (arkivlova).

Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31 (personopplysningsloven).

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. juni 2016 nr. 23 (forvaltningsloven).

Lov om bustøtte av 19. juni 2015 nr.69 (bustøttelova).

Lov om folketrygd av 17. juni 2016 nr. 47 (folketrygdloven).

Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 (folketrygdloven). *Historisk versjon*.

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste av 19. juni 2016 nr. 65 (sikkerhetsloven).

Lov om forvaltning av naturens mangfold av 20. juni 2014 nr. 50 (naturmangfoldloven).

Lov om skatt av formue og inntekt av 17. juni 2016 nr. 40 (skatteloven).

Forskrift om bustøtte av 17. juni 2016 nr. 721 (bustøtteforskriften).

Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen av 7. februar 2014 nr. 102 (eForvaltningsforskriften).

Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning av 5. april 2013 nr. 959 (IT-standardforskriften).

Forskrift om Lånekassens adgang til innhenting av opplysninger av 28. august 2014 nr. 1123 (forskrift om Lånekassens innhenting av opplysninger).

Forskrift til utfylling og gjennomfylling mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14 (forskrift til Skatteloven).

III Avgjørelser

Personvernemnda (2014). *PVN-2014-03 Husbanken*. Saken gjaldt konsesjon for kontrollformål.

URL: http://www.personvernemnda.no/vedtak/2014_03.htm.

IV Muntlige kilder

Intervjuer

Intervju med ASD/NAV, gjennomført 04.11.15.

Avdelingsdirektør Sara Bruvoll (ASD), seniorrådgiver Arne Buhs (ASD), rådgiver Liv Turid Lieng, (ASD), og seniorrådgiver Kristian Heyerdahl (NAV).

Intervju med Husbanken, gjennomført 07.01.16.

Seniorrådgiver Trine Melheim, og seniorrådgiver Kjell Magne Fossheim.

Intervju med Lånekassen, gjennomført 05.02.16.

Avdelingsdirektør Liv Simonsen, løsningsarkitekt Heidi Brunborg, løsningsarkitekt Helge Lysaker (Lånekassen, Trondheim), og programmerer Michael Josef Wijnen (Lånekassen, Stavanger).

Intervju med SKATE, gjennomført 14.03.16.

Prosjektleder for Datakatalogprosjektet, David Norheim (Brønnøysund-registrene).

Intervju med NAV, gjennomført 04.05.16.

Rådgiver Marit Torseth, seniorrådgiver Øyvind Karlstad og seniorrådgiver Torill Christine Edvardsen.

Intervju med Skatteetaten, gjennomført 09.05.16.

Teamleder SITS, Geir Myrind, og prosjektleder GMS Tor Murvold.

Telefonsamtale med Skatteetaten, gjennomført 08.12.15.

Redaktør for skatteetaten.no Lars Rønn,

Innlegg på seminarene

18. februar 2016 (i rekkefølge):

Dag Wiese Schartum (professor, AFIN), Rune Carlsen (rådgiver, KMD), Steinar Østerby (seniorrådgiver, KMD) og Ellen Smogeli (seniorrådgiver, KD).

16. juni 2016 (i rekkefølge):

Thom-Kåre Granli (cand. jur., Semicolon II-prosjektet), Torill Christine Edvardsen og Tone Hoffmann (systemjurister og seniorrådgivere, NAV), Heather Broomfield (seniorrådgiver, Difi) og Hilde Grevsjøtt Larsen (seniorarkitekt, DiBK).

VEDLEGG

1. Utkast på avtale fra NAV, om elektronisk utlevering/innhenting av opplysninger.
2. Forslaget til standardavtale fra Semicolon-prosjektet, utviklet av Thom-Kåre Granli, om elektronisk utveksling av opplysninger.
3. Program seminar 18. februar 2016.
Om «Regelverksutvikling og systemutvikling – sammenhenger og utfordringer».
4. Program seminar 16. juni 2016.
Om «Avtaler og lisenser om digital informasjonsutveksling i offentlig forvaltning».

VEDLEGG 1



Avtale mellom
Arbeids- og velferdsdirektoratet
og
YY
om elektronisk utlevering/innhenting av opplysninger

1. Avtalens formål

Avtalen gjelder etablering av elektronisk samhandling mellom partene. Formålet med avtalen er å regulere partenes forhold og samarbeid når det gjelder utveksling av opplysninger. Avtalen skal legge til rette for at partene etter beste evne skal få gjennomført den elektroniske samhandlingen som fremgår av denne avtalen og dens bilag.

2. Avtalens parter

Partene i denne avtalen er Arbeids- og velferdsdirektoratet og YY

I avtaleteksten omtales partene som «avgiver» av opplysninger eller «mottaker» av opplysninger avhengig av rollen de innehar i den konkrete sammenheng.

- *I tilfeller hvor det er gjensidig utveksling tas andre avsnitt med.*

3. Avtaledokumentene

Avtalen består av dette avtaledokument og X tilhørende bilag som hver for seg er underskrevet.

Bilagsoversikt

Bilag 1: Formål for innhenting av opplysninger

Bilag 2: Opplysningstyper

Bilag 3: Teknisk grensesnitt

Bilag 4: Tilgjengelighet og varsling

Bilag 5: Feilretting og endringsstyring

Bilag 6: Kontaktopplysninger

Bilag 7: Endringslogg for tjenesten

Bilag 8: Endringslogg for avtalen

- *I de tilfellene hvor NAV utleverer opplysninger vil IKT-avdelingens Service Level Agreement (SLA) erstatte Bilagene 4 og 5. Det er ikke alle samhandlere som har egne SLA-dokumenter, derfor har vi satt opp bilag strukturen som overfor for å sikre ivaretagelse av forpliktelsene på dette området.*

Endringsloggen for tjenesten(e) skal beskrive detaljer i endringer i bilagene, se eget bilag 7: *Endringslogg for tjenesten.*

- *Enkelte avtaler vil regulere gjensidig utveksling, mens andre avtaler vil regulere utlevering kun én vei. Teksten over må gjenspeile dette.*

Endringer i selve avtalen, herunder etablering av ny informasjonstjeneste, skal føres i særskilt endringslogg, se eget bilag 8: *Endringslogg for avtalen* til avtalen.

Bilag kan endres uavhengig av avtalen. Ved motstrid mellom avtalen og bilagene går avtalen foran.

- *Dersom noen av bilagene ved motstrid skal gå foran avtale må dette avtales spesielt og fremgå av avtalen under dette punktet.*

4. Grunnlag for utlevering/innhenting av opplysninger

- *Aktuell hjemmel må tas inn her. Detaljeringsnivå vurderes i hvert enkelt tilfelle. Dersom behov for ytterligere detaljering av rettsgrunnlag gjøres dette i bilag 1: Formål for innhenting av opplysninger.*
- *Innhold vil variere*
- *Overskrift kan variere fra tilfelle til tilfelle*

Opplysningene som utveksles skal ikke benyttes til formål som faller utenfor hjemmelsgrunnlaget.

5. Overordnede krav

Partene plikter å følge lovpålagte krav til innhenting, utlevering og behandling av opplysningene. Avtalen er begrenset til lovpålagt utveksling av opplysninger. Partene plikter å holde seg informert og oppdatert om gjeldende lover og forskrifter, samt konsesjonsvilkår og instruksjoner som regulerer informasjonsutvekslingen.

Overføring og behandling av opplysninger skal oppfylle de krav som følger av personopplysningsloven §§ 11 og 13, og personopplysningsforskriften kapittel 2.

Før det tilrettelegges for en utlevering/innhenting av opplysninger, må partene forsikre seg om at det foreligger hjemmel for utlevering/innhenting.

Overføring av opplysninger i henhold til avtalen skjer slik som definert i bilag 3: *Teknisk grensesnitt.*

6. Behandlingsansvar

Mottaker blir behandlingsansvarlig for opplysningene fra det tidspunktet opplysningene er mottatt, og plikter å følge de krav som følger av personopplysningsloven §§ 11 og 13, samt andre lovpålagte regler som gjelder for mottaker.

Opplysningene anses mottatt når mottaker sender kvittering for at opplysningene er mottatt uten feil i eller ved forsendelsen. Slik kvittering skal sendes umiddelbart etter mottakelsen av forsendelse uten feil. Dersom mottaker registrerer feil i eller ved forsendelsen fra avgivende part, skal dette tas opp som bestemt i denne avtalens bilag XX om feilretting og endringsstyring. Mottaker er ikke å anse som behandlingsansvarlig i en slik situasjon.

Avsnittet over må formuleres i samsvar med aktuell teknisk løsning, f.eks online-tjenester.

7. Taushetsplikt

7.1. Taushetsplikt – personopplysninger

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for en enhet i Arbeids- og velferdsetaten har taushetsplikt etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7, jf. forvaltningsloven §§ 13 til 13e.

YY-ansatte har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13–13 e. Taushetsplikten gjelder både ansatte i YY og kontraktshjelpere for YY

I tilknytning til den utveksling av informasjon som finner sted etter denne avtalen, er partene enige om at nøytrale opplysninger som fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerskap, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted skal behandles som taushetsbelagte jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7, 1 ledd.

Dersom adresseinformasjon vil følge utlevering/innhenting av opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, skal fortrolige adresser (kodet med 6 og 7) i folkeregisteret ikke utleveres.

Partene forplikter seg videre til ikke å utlevere noen opplysninger som er mottatt i forbindelse med gjennomføringen av denne avtalen til andre, med mindre slik utlevering er omfattet av gjeldende lovgivning.

Et samtykke fra den opplysningene gjelder opphever taushetsplikten for partene etter denne bestemmelsen, så langt samtykket rekker.

7.2. Taushetsplikt – driftshemmeligheter

Partene skal behandle alle konfidensielle opplysninger, herunder opplysninger som kan skade noen av partene eller som kan utnyttes av utenforstående i næringsvirksomhet, som bedriftshemmeligheter.

Taushetsplikten omfatter også kunnskap om motpartens sikkerhetsrutiner m.v. som partene får kjennskap til i forbindelse med inngåelse og oppfyllelse av denne avtalen. Dette gjelder også etter avtalens opphør.

Dette punktet er likevel ikke til hinder for at partene kan rapportere nødvendige opplysninger til overordnet myndighet, eller gi nødvendige opplysninger til underliggende enheter i vedkommende etat.

7.3. Taushetserklæring

Personell hos partene eller underleverandører, som behandler eller blir kjent med opplysninger mottatt i forbindelse med gjennomføringen av denne avtalen, skal underskrive taushetserklæringer hvor de forplikter seg til å følge de taushetspliktbestemmelsene som følger av denne avtalen.

Hvis partene allerede har etablert taushetserklæringer som dekker kravene etter avtalen, anses kravet for oppfylt.

Taushetserklæringen skal underskrives før det gis tilgang til opplysningene. Signerte erklæringer oppbevares hos partene.

Brudd på taushetsplikten anses som vesentlig mislighold som gir adgang til å heve avtalen, se avtalens punkt 18.

8. Opplysningenes kvalitet

Partene leverer opplysninger med den kvalitet som til enhver tid er i de enkelte systemene.

9. Ansvar, sikkerhet og rutiner ved utveksling og bruk av opplysninger

Den enkelte part har ansvaret for at opplysningene sikres slik at informasjonen ikke kommer uvedkommende i hende, at integriteten i opplysningene ivaretas og at tilgjengelighet ivaretas.

9.1. Autorisasjon og tilgangskontroll

Hver av partene skal ha etablert tekniske og administrative adgangs- og tilgangskontrollsystemer. Hver av partene har ansvaret for å sikre at det kun er personale med tjenstlig behov for opplysningene, som har tilgang, og at opplysningene sikres slik at informasjonen ikke kommer uvedkommende i hende. Antall personer med tilgang til opplysningene skal begrenses til et minimum. Hver av partene skal også ha etablert rutiner og/eller systemer som sikrer mot uautorisert tilgang til, eller manipulering av opplysninger som er hentet ut eller utlevert fra den annen part. Som uautorisert tilgang regnes også tilgang fra personale hos

hver av partene eller andre som ikke har tjenstlig behov for å se opplysningene i sitt arbeid.

9.2. Tilgang til dokumentasjon – innsyn og kontroll

Partene har, innenfor begrensningene gitt av personopplysningsforskriften, gjensidig rett til innsyn i alle dokumenter, systemer og databaser, som er nødvendig for partenes utførelse av avtalen. Mottaker av opplysninger må til enhver tid kunne legge frem informasjon om sikkerheten knyttet til behandling av opplysningene, og godtgjøre at sikkerheten er tilfredsstillende. Dersom saklig grunn foreligger, kan hver av partene kreve at den annen part gir en vurdering av sikkerheten.

Hver av partene kan kreve at eventuelle sikkerhetsbrudd hos den annen part vurderes av en uavhengig instans, for eksempel en sikkerhetsrevisor som partene godkjenner. Utgiftene til denne belastes den part som må gjennomføre sikkerhetsrevisjon. Vurderingen skal skje straks brudd inntreffer, og rapport skal gis uten ugrunnet opphold.

Partene skal bistå hverandre i å fremskaffe nødvendig dokumentasjon som etterspørres om den annen parts virksomhet av tilsynsmyndigheten enten ved vurdering av konsesjon, sikkerhetskrav, eller ved tilsyn/kontroll.

9.3 Overføring av opplysninger

Kommunikasjonen mellom partene skal – på grunn av informasjonsinnholdet og hensyn til å sikre konfidensialitet og integritet – baseres på virksomhetssertifikater i henhold til kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor v2.0.

Det må velges sertifikattype ut fra det sikkerhetsnivået som er påkrevet for den type opplysninger som skal overføres. Virksomhetssertifikat må eventuelt kombineres med ekstrakontroller som SSL-kryptering med et bestemt minimumskrav til tillatte algoritmer og nøkler.

Teknisk og sikkerhetsmessig løsning for overføring av opplysninger er beskrevet i bilag 3: *Teknisk grensesnitt*.

10. Lagring og sletting

Partene har ansvar for at opplysninger som utveksles underlegges tilstrekkelig sikkerhet ved lagring.

Mottaker skal ikke lagre innhentede opplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Hvis ikke de innhentede

opplysningene deretter skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning, har mottaker ansvar for at de slettes. Tilsvarende gjelder for eventuelle kopier av innhentede opplysninger.

11. Kommunikasjon og grensesnitt

Kommunikasjon og grensesnitt mellom partene er regulert i bilag 3: *Teknisk grensesnitt*.

12. Varslingsplikt og avvikshåndtering

Partene har gjensidig varslingsplikt hvis det er oppdaget, eller man har mistanke om, brudd på avtalens bestemmelser. Det skal varsles umiddelbart med vurdering av alvorlighetsgrad, og spesielt dersom det foretas en uautorisert utveksling av opplysninger, uautorisert tilgang, eller misbruk av opplysninger. Varslingsplikten og varslingsrutiner er nærmere beskrevet i bilag X.

Avvik skal rapporteres skriftlig og inneholde informasjon om hva som har inntruffet, hvor og når hendelsen inntraff, strakstiltak som ble iverksatt, hvilke konsekvenser hendelsen har og hvem som er ansvarlig for videre oppfølging.

Varsling av avtalebrudd eller sikkerhetsbrudd skal loggføres hos hver av partene. Varslingen skal skje via oppnevnte kontakter, jf. bilag XX: *Kontaktopplysninger*

I tilfeller der det oppstår sikkerhetsbrudd, brudd på taushetsplikten eller andre typer brudd på fastlagte rutiner, knyttet til avtalen, som krever avvikshåndtering, skal parten hvor avviket har oppstått umiddelbart varsle den andre parten.

Dersom avvik knyttet til bruk av informasjonssystemet og sikkerhetsbrudd har medført uautorisert utlevering av personopplysninger hvor konfidensialitet er nødvendig, skal Datatilsynet varsles, jf personopplysningsforskriften § 2-6 tredje ledd.

13. Ansvar for retting av feil

Den parten som oppdager feil i opplysninger, eller andre feil ved tjenestene, skal uten ugrunnet opphold varsle den annen part i henhold til bilag XX (om varsling) og bilag XX (kontaktopplysninger).

Partene skal rette større feil og sikkerhetsfeil så raskt som mulig, og mindre feil så snart dette er praktisk mulig. Se bilag XX for nærmere bestemmelser om retting av feil

Ved teknisk svikt i linjeoverføringen mellom partene skal partene i fellesskap sørge for at feilen blir rettet. Se bilag XX.

- *suppleres for hvert enkelt tilfelle.*

14. Beredskap/Kontinuitetsplan

I en beredskapssituasjon, eller annen ekstraordinær situasjon utenfor partenes kontroll, forutsettes det at partene samarbeider om å etablere alternative elektroniske og/eller manuelle rutiner for utveksling av opplysninger, så fremt situasjonen gjør dette mulig.

15. Force Majeure

Skulle det inntreffe en ekstraordinær situasjon, som etter norsk rett må regnes som force majeure, og som gjør det umulig for partene å oppfylle forpliktelsene i denne avtalen, blir partenes forpliktelser suspendert for det tidsrom den ekstraordinære situasjonen varer.

I forbindelse med force majeure situasjonen har begge parter gjensidig informasjonsplikt for alle forhold som antas å være av betydning for den andre parten. Slik informasjon skal gis uten ugrunnet opphold. Partene dekker selv sine kostnader som dekker force majeure situasjonen.

16. Endringshåndtering/revisjon av avtale og bilag

Partene kan kreve endring i avtalen dersom endringer i lov, forskrift eller eventuelle konsesjonsvilkår nødvendiggjør dette. Krav som følger av endringer i lover og forskrifter skal gjennomføres innen de tidsfrister som følger av lov eller forskrift. Det samme gjelder krav som følger av pålegg eller instruks fra regjeringen eller departementene.

Partene skal alltid varsle hverandre så snart som mulig ved planlagte endringer av datasystemene som kan påvirke overføringen av opplysninger til/fra den andre part, eller på annen måte påvirke den andre parts systemer. Prosedyre for varslings fremkommer av bilag XX

Endres krav til sikkerhet skal nye retningslinjer tas inn som en del av avtalen umiddelbart, og partene har da gjensidig varslingsplikt.

Endring og tillegg til avtalen og/eller bilag skal følge fastsatte prosedyrer, skje skriftlig, og være undertegnet. Endringer skal fremkomme av egen endringslogg, jf. bilag XX, der det føres logg over alle endringer.

17. Innsyn og kontroll

Partene har, innenfor begrensningene gitt av personopplysningsforskriften § 2-1, gjensidig rett til innsyn i alle dokumenter, systemer og databaser, som er nødvendig for partenes utførelse av avtalen. Partene må til enhver tid kunne legge frem informasjon om sikkerheten knyttet til behandling av opplysningene, og godtgjøre at sikkerheten er tilfredsstillende.

Dersom saklig grunn foreligger kan hver av partene anmode den annen part om å gi en vurdering av egen sikkerhet.

Hver av partene kan kreve at eventuelle sikkerhetsbrudd hos den annen part vurderes av en uavhengig instans, for eksempel en sikkerhetsrevisor som partene godkjenner. Utgiftene til denne belastes den part som må gjennomføre sikkerhetsrevisjon. Vurderingen skal skje straks brudd inntreffer, og rapport skal gis uten ugrunnet opphold.

18. Mislighold av avtalen

Den som vil påberope seg mislighold av avtalen, må meddele dette til den annen part med skriftlig begrunnelse, uten ugrunnet opphold etter at det aktuelle forholdet ble kjent.

Dersom sikkerheten ikke er tilfredsstillende, vil overføringer av opplysninger fra partene opphøre inntil mangler eller mislighold er rettet.

Ved vurdering av hva som er tilfredsstillende vil partene legge til grunn god praksis, samt etatens egen policy, operative krav og praksis vedrørende informasjonssikkerhet.

En part kan heve avtalen dersom den annen part i vesentlig grad misligholder sine forpliktelser etter avtalen. En part som ønsker å heve avtalen skal i skriftlig varsel sette en rimelig frist for retting av forholdet. Av varselet skal det fremgå at avtalen vil bli hevet dersom forholdet ikke er rettet innen fristen.

Overtredelse av taushetsplikt vil alltid anses som vesentlig mislighold.

19. Samarbeid

Partene har plikt til å samarbeide om oppfyllelse av avtalens intensjon. Alle meldinger, pålegg, krav etc. i tilknytning til avtalen og det den regulerer, skal gis skriftlig til den annen part ved den avtalte kontaktperson/enhet, såfremt ikke noe annet fremkommer i avtalen eller bilag.

19.1 Kontaktopplysninger

Hver av partene skal oppnevne en person/enhet, som skal være vedkommende parts kontaktperson/enhet under utøvelsen av avtalen.

Partenes kontakter/enhet fremgår av Bilag 5: Kontaktopplysninger. Ved skifte av kontakter/enhet skal dette meddeles skriftlig til den annen part. Samtidig må parten som foretar skiftet oppdatere Bilag 5: Kontaktopplysninger med ny kontakthinformatjon.

19.2 Møter

Partene skal etterstrebe å gjennomføre minst ett kontaktmøte per år, for drøftelse av spørsmål i forbindelse med gjennomføring av avtalen. Partene skal i disse møtene også gjensidig orientere hverandre om kjente planlagte endringer i regelverk, koder, systemer etc. som kan ha betydning for avtalens gjennomføring. Begge parter kan ta initiativ til kontaktmøter.

19.3. Forholdet til tilsynsmyndigheter

Partene skal bistå hverandre i å fremskaffe nødvendig dokumentasjon som etterspørres om den annen parts virksomhet av tilsynsmyndigheten enten ved vurdering av konsesjon, sikkerhetskrav, eller ved tilsyn/kontroll.

20. Bruk av underleverandør

Partene har rett til å la deler av sine avtaleforpliktelser utføres av underleverandør. Partene er fullt ut ansvarlig for utførelsen av underleverandørens oppgaver, på samme måte som om parten selv stod for utførelsen. Avtale med underleverandør skal ikke bryte med betingelsene i avtalen her.

21. Overdragelse ved fusjon og/eller eierskifte

Avtalen, eller rettigheter og forpliktelser etter avtalen, kan ikke overdras eller overføres til andre.

Dersom det finner sted strukturelle endringer hos en eller begge parter som medfører behov for å la andre juridiske personer stå som part i avtalen, forplikter partene seg etter beste evne til å bistå hverandre, slik at avtalen og ordningen den regulerer, kan opprettholdes.

Arbeids- og velferdsdirektoratet tar forbehold om godkjenning av en ny part, for å sikre seg at en eventuell ny part tilfredsstiller de krav, herunder lovmessige krav og krav til informasjonssikkerhet, som denne avtalen forutsetter.

22. Godtgjørelse/utgiftsdekning

Hver av partene dekker egne kostnader ved gjennomføring av denne avtalen.

Partene dekker også egne kostnader ved nødvendig oppgradering av den tekniske løsningen.

23. Tvister

Dersom det oppstår tvist mellom partene om tolkningen eller rettsvirkningen av avtalen, skal tvisten søkes løst ved forhandlinger mellom partene. Hvis tvisten ikke løses ved forhandlinger eskaleres tvisten linjevei av partene.

24. Avtalens varighet og ikrafttredelse

Denne avtale løper uten tidsbegrensning. Avtalen kan sies opp av hver av partene. Oppsigelsesfrist er satt til 6 måneder fra oppsigelsen er meddelt motpart skriftlig.

Avtalen trer i kraft fra dato for undertegnelse.

Avtalen er utarbeidet i to eksemplarer, hvorav partene beholder hvert sitt underskrevne eksemplar.

Sted og dato:

Sted og dato:

For Arbeids- og velferdsdirektoratet

For YY

.....

.....

VEDLEGG 2

Avtale mellom

.....

og

.....

om elektronisk utveksling av opplysninger

Utviklet av forsker Thom-Kåre Granli, Senter for rettsinformatikk, som ledd i prosjektet Semicolon II.

INNHold

1. Avtalens parter
2. Avtalens gjenstand og avtalens dokumenter
3. Lovhjemmel for utlevering og innhenting av opplysninger
 - 3.1 Rettslig grunnlag for utlevering og innhenting av opplysninger.
 - 3.2. Begrensninger i bruk av opplysningene – formål/tjenstlige behov
 - 3.3. Videreformidling av opplysninger
4. Behandlingsansvar og taushetsplikt
5. Krav til sikkerhet og kontroll
6. Varslingsplikt og avvikshåndtering
7. Opplysningskvalitet, rutiner ved utveksling og bruk av opplysninger
8. Endringshåndtering
9. Kontaktpersoner og samarbeid
10. Oppsigelse av avtalen

1 Avtalens parter

Partene i denne avtalen er, heretter, og heretter

I avtaleteksten omtales partene som «avgiver» av opplysninger eller «mottaker» av opplysninger avhengig av rollen de innehar i den konkrete sammenheng.

Avgiver skal være behandlingsansvarlig i samsvar med personopplysningsloven (pol.) § 2 nr. 4. Mottaker blir behandlingsansvarlig for mottatte opplysninger fra og med mottakelsen.

2. Avtalens gjenstand og avtalens dokumenter

Avtalen regulerer utveksling av opplysninger mellom partene. Hvilke opplysningstype som skal utveksles og definisjonene av disse er angitt i bilag 2.

Avtalen omfatter dette avtaledokumentet og følgende bilag:

Bilag 1: Oppgavebeskrivelse

Bilag 2: Hjemmelsgrunnlag, formål og taushetspliktregler

Bilag 3: Teknisk grensesnitt

Bilag 4: Tilgjengelighet og varsling

Bilag 5: Feilretting og endringsstyring

Bilag 6: Kontaktpersoner

Bilag 7: Endringslogg

Avtalen med bilag kan endres eller tilpasses partenes behov innfor lovens rammer. Endringer i avtalen og bilag skal føres i felles endringslogg, se bilag 7 Endringslogg. Endringsloggen skal være oppdatert.

Dersom en av partene oppdager motstridende bestemmelser innad i avtalen med bilag, plikter parten uten ugrunnet opphold å gjøre motparten oppmerksom på dette, og partene skal i fellesskap avklare hva som skal gjelde. Resultatet føres i bilag 7 Endringslogg.

Inntil motstridsspørsmålet er klarlagt skal teksten i bilag gå foran teksten i avtalen.

3. Lovhjemmel for utlevering og innhenting av opplysninger

Partene plikter å følge de krav som gjelder for behandlingen av opplysningene. Partene plikter å holde seg informert og oppdatert om gjeldende lover og forskrifter, samt konsesjonsvilkår og instruksjoner som regulerer informasjonsutvekslingen.

3.1 Rettslig grunnlag for utlevering og innhenting av opplysninger.

Før tilrettelegging for en type utveksling av opplysninger finner sted, må partene vurdere om det foreligger hjemmel for utvekslingen. I den forbindelse må avgiver særlig kontrollere at opplysningene har nødvendig rettslig grunnlag (jf. pol §§ 8 og 9), at utvekslingen ligger innenfor det som kan regnes som lovlig formål (jf. pol § 11 bokstavenes b og c), og at opplysningene ikke allerede skulle ha vært slettet (jf. pol. § 28)

Før denne avtalen trer i kraft plikter partene å foreta følgende:

- Lage en oppstilling i bilag 2 over hvilke lover, forskrifter, avtaler¹⁴⁴ og andre rettslige grunnlag som regulerer henholdsvis avgivers rett til å utlevere opplysninger og mottakers rett til å innhente opplysningene.
- Lage en oppstilling i bilag 2 over de relevante taushetspliktsbestemmelser.
- Partene plikter å sette seg inn i hvert enkelt av de rettslige grunnlagene i bilag 2

3.2. Begrensninger i bruk av opplysningene/formål/tjenstlige behov

Partene plikter å klarlegge formålet med innhenting av opplysningene.

Før opplysningene benyttes plikter mottaker å sette seg inn i og avgjøre om opplysningene kan benyttes til det ønskede formålet.

Dersom bruken av opplysningene fra den utleverende etats side er begrenset til bestemte formål, skal formålet og begrensningen utvetydig fremgå og dette skal presiseres i bilag 2.

3.3. Videreformidling av opplysninger

Videreformidling av taushetsbelagte opplysninger til underliggende og overordnet myndigheter, samt andre etater og tredjemenn må skje innenfor lovgivningens rammer.

Før mottaker gir innhentede opplysninger videre, plikter mottaker å gjennomgå hjemmelsgrunnlaget for dette.

4. Behandlingsansvar og taushetsplikt

Mottaker blir behandlingsansvarlig for opplysningene fra det tidspunktet opplysningene er mottatt, og plikter å følge de krav som følger av lovgivningen.

144 Dette omfatter også avtaler mellom partene og avtaler inngått med andre etater m.m.

Den som får tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt, plikter å bevare taushet om denne i henhold til gjeldende regelverk.

5. Krav til sikkerhet og kontroll

Hver av partene skal ha etablert tekniske og administrative adgangs- og tilgangskontrollsystemer. Hver av partene har ansvaret for å sikre at det kun er personale med tjenstlig behov for opplysningene, som har tilgang, og at opplysningene sikres slik at informasjonen ikke kommer uvedkommende i hende.

Hver av partene skal også ha etablert rutiner og/eller systemer som sikrer mot uautorisert tilgang til, eller manipulering av opplysninger som er uthentet eller utlevert fra den annen part. Som uautorisert tilgang regnes også tilgang fra personale hos hver av partene eller andre som ikke har tjenstlig behov for å se opplysningene i sitt arbeid.

Partene skal sørge for at mottatte opplysninger tilfredsstiller lovgivningens sikkerhetskrav. Kravene til sikkerhetsnivå avhenger av hvilken type informasjon som skal overføres. Avgiver skal spesifisere kravene til sikkerhetsnivå i bilag 3 *Teknisk grensesnitt*.

Partene må til enhver tid kunne legge frem informasjon om sikkerheten knyttet til behandling av opplysningene, og skal på oppfordring godtgjøre at sikkerheten er tilfredsstillende ved å informere om eksisterende sikkerhetstiltak knyttet til behandlingen av opplysningene.

Dersom sikkerheten ikke er tilfredsstillende, skal overføringen av opplysninger utsettes til sikkerhetsmanglene er rettet.

6. Varslingsplikt og avvikshåndtering

Dersom avvik knyttet til bruk av informasjonssystemet og sikkerhetsbrudd har medført uautorisert utlevering av personopplysninger hvor konfidensialitet er nødvendig, skal Datatilsynet varsles.

Dersom en av partene oppdager eller mistenker uautorisert utveksling av opplysninger, uautorisert tilgang, eller misbruk av opplysninger, skal den annen part varsles om dette og det skal iverksettes nødvendige tiltak. Varslingsplikten og varslingsrutiner er nærmere beskrevet i bilag 4 *Tilgjengelighet og varslingsplikt*. Partene skal i fellesskap søke å håndtere situasjonen for å hindre ytterligere brudd og å begrense konsekvensene av brudd på taushetsplikten.

Avvik skal rapporteres skriftlig og inneholde informasjon om hva som har inntruffet, hvor og når hendelsen inntraff, strakstiltak som ble iverksatt, hvilke konsekvenser hendelsen har og hvem som er ansvarlig for videre oppfølging.

Varsling av avtalebrudd eller sikkerhetsbrudd skal loggføres hos hver av partene. Varslingen skal skje via oppnevnte kontaktpersoner, jf. bilag 6 *Kontaktpersoner*.

Partene skal rette feil så raskt som mulig. Detaljer beskrives i bilag 5 *Feilretting og endringsstyring* for nærmere bestemmelser om retting av feil.

7. Opplysningskvalitet, rutiner ved utveksling og bruk av opplysninger

Avgiver leverer opplysninger med den kvalitet som til enhver tid eksisterer i de enkelte systemene.

Før utveksling av opplysninger skjer, plikter avgiver å vurdere om personopplysningslovens krav til opplysningskvalitet er tilfredsstillt, jf. pol § 11 bokstavene d og e, § 14 første ledd og § 27.

Kommunikasjon mellom partene og grensesnitt for overføring av opplysningene er regulert i bilag 3 Teknisk grensesnitt. Kravene til konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet må ivaretas ved elektronisk overføring av opplysninger mellom partene.

Partene plikter å etablere et system internt som effektivt fanger opp feil i opplysninger, eller andre feil ved tjenestene. Slike feil skal uten ugrunnet opphold varsles den annen part i henhold til bilag 2 (om varsling) og bilag 4 (kontaktpersoner).

8. Endringshåndtering

Ved planlagte endringer av datasystemene som kan påvirke utvekslingen av opplysninger mellom partene, eller på annen måte påvirke den andre parts systemer, skal partene så tidlig som mulig varsle den andre part. Partene skal avtale hvordan endringene skal implementeres i bilag 5 (om feilretting og endringsstyring). Dersom kravene til informasjonssikkerhet blir endret skal nye krav umiddelbart innføres i bilag 3 Teknisk grensesnitt. Partene har da gjensidig varslingsplikt i henhold til bilag 4 *Tilgjengelighet og varsling*.

9. Kontaktpersoner og samarbeid

Partene oppnevner hver sin kontaktperson/kontaktenhet, som innføres bilag 6 Kontaktpersoner. Partene plikter å holde bilaget oppdatert, og skifte av kontaktperson/kontaktenhet skal umiddelbart meddeles den andre part skriftlig.

Partene plikter å samarbeide for å oppfylle avtalens formål. Kontaktpersonene skal sette av nødvendig tid og ressurser for å ivareta den andre partens interesser i samarbeidet.

Ved signeringen av denne avtalen inntar de undertegnede representanter for at de har nødvendig kompetanse til å inngå avtale, herunder at de er bemyndiget til å opptre som behandlingsansvarlig.

10. Oppsigelse av avtalen

Denne avtalen løper uten tidsbegrensning. Partene kan si opp avtalen dersom det er saklige grunner til dette. Oppsigelsesfrist er satt til 6 måneder fra oppsigelsen er meddelt motpart skriftlig.

Avtalen trer i kraft fra

Oslo den /

For

For

.....

.....

VEDLEGG 3

Regelverksutvikling og systemutvikling – sammenhenger og utfordringer
Workshop som ledd i kartleggingsprosjektet vedrørende digitalisering av bygningsretten

Lovgivningen innen mange forvaltningsområder settes ut i livet ved hjelp av spesielt utformede informasjonssystemer som helt eller delvis automatiserer informasjonsinnhenting og videre saksbehandling. Den «bestillingen» som kan sies å ligge i rettsreglene er imidlertid ikke alltid mulig/lett å nedfelle i systemløsningen. Spørsmålet oppstår derfor i hvilken grad de begrensninger, krav og muligheter som ligger i tilgjengelig teknologi bør virke inn på utforming av aktuelle lover og de rettsregler de uttrykker. Motsatt kan gjennomgang av muligheter for økt automatisering og mer intensiv teknologibruk, resultere i initiativ til å endre lovgivningen.

På workshopen «Regelverksutvikling og systemutvikling – sammenhenger og utfordringer», inviterer vi deltakerne til en åpen diskusjon om den gjensidige påvirkning de nevnte to prosessene kan ha på hverandre. Grunnlaget for diskusjonen vil både være erfaringer og prinsipielle overlegninger.

Program

10.00	Velkommen	Cathrine S. Eide, vit.ass., Senter for rettsinformatikk
10.05	Digitalisering av bygningsretten	Rune Carlsen, rådgiver, Bolig- og bygnings- avdelingen, KMD
10.30	Foreløpige refleksjoner om forholdet mellom regelverksutvikling og systemutvikling	Dag Wiese Schartum, professor, Senter for rettsinformatikk
11.00	Diskusjon til foregående innlegg	
11.15	Kaffepause med enkel servering	

11.30	Regelverksutvikling og systemutvikling: erfaringer og refleksjoner vedrørende bostøtte	Steinar Østerby, seniorrådgiver, Bolig- og bygningsavdelingen, KMD
12.00	Diskusjon til foregående innlegg	
12.15	Regelverksutvikling og systemutvikling: erfaringer og refleksjoner vedrørende studiefinansiering	Ellen Smogeli, seniorrådgiver, Seksjon for utdanningsstøtte og etatsstyring, KD
12.45	Diskusjon til foregående innlegg og generell diskusjon	
13.00	Slutt	

Workshopen arrangeres av Senter for rettsinformatikk i Domus Nova, St. Olavs plass 5, rom 540. Seminaret er gratis og åpent for alle påmeldte som har erfaring med eller spesiell interesse for seminarets tema.

Påmelding innen 16. februar til Torgeir Boldvik <torgeir.boldvik@jus.uio.no>. Vi har begrenset plass.

VEDLEGG 4

Avtaler og lisenser om digital informasjonsutveksling i offentlig forvaltning

Workshop, torsdag 16. juni, kl. 14.00–17.00.

Domus Nova, St. Olavs plass 5, rom 540.

Digitaliseringsrundskrivet sier at «nye, digitale tjenester bør være så enkle som mulig for brukeren. Informasjon som allerede finnes i offentlige virksomheter bør derfor gjenbrukes i størst mulig grad». En slik målsetting innebærer bl.a. at forvaltningsorganer skaffer oversikt over hvilke opplysninger de har, og beskriver opplysningene slik at andre forvaltningsorganer kan ta stilling til om opplysningene kan inngå i deres informasjonsbehandling. Når det er aktuelt å utveksle opplysninger mellom to forvaltningsorganer, melder det seg spørsmål om den nærmere innholdet av leveransen. Både lisenser og avtaler er aktuelle reguleringsmåter. Er det tale om et varig forhold, må en bl.a. ta stilling til hvorledes en skal håndtere lovgivningsmessige, teknologiske og andre endringer. På workshopen «Avtaler og lisenser om digital informasjonsutveksling i offentlig forvaltning» tar vi sikte på å diskutere regulering av slike samarbeidsforhold.

Program

14.00	Velkommen, Dag Wiese Schartum, SERI/AFIN
14.10	Forslaget til standardavtale for elektronisk utveksling av opplysninger i offentlig forvaltning, Thom-Kåre Granli
14.40	NAVs arbeid med avtaler om elektronisk utveksling av opplysninger til statlig og kommunal forvaltning, Torill Christine Edvardsen, NAV.
15.20	Diskusjoner til de to foregående innleggene
15.30	Kaffepause

15.45	Norsk lisens for offentlige data, seniorrådgiver Heather Broomfield, Difi
16.15	ByggNett-strategien: Digital informasjonsutveksling og gjenbruk av data, av DiBK/KMD
16.45	Diskusjon til de to foregående innleggene
17.00	Slutt

Workshopen er åpen for alle påmeldte.

Påmelding innen 10. juni til Torgeir Boldvik <torgeir.boldvik@jus.uio.no>.

Våren 2015 inngikk Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Senter for rettsinformatikk (SERI) et samarbeid om forskning vedrørende digitalisering av byggsektoren. Det ble i den forbindelse avtalt et forprosjekt for å kartlegge to nærmere bestemte problemområder («Kartleggingsprosjektet»). Et problemområde er forholdet mellom regelutforming og systemutvikling i offentlig forvaltning. En tilknyttet problemområde gjelder samordning av begreper som betegner data (jf. «semantisk interoperabilitet») og håndteringen av slike begreper i systemutvikling og regelutforming.

