



Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor

2022

KOMMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

OPPDRAKSGIVER: Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

RAPPORTNUMMER: R1021813

RAPPORTENS TITTEL: Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor

ANSVARLIG KONSULENT: Kjersti Nordskog

KVALITETSSIKRET AV: Gjermund Lanestedt

FOTOGRAFI I RAPPORT: Shutterstock

DATO: 27.4.2022

Forord

Agenda Kaupang har gjennomført utredningen av dataøkonomien i offentlig sektor på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Formålet med utredningen har vært å identifisere sentrale utfordringer og muligheter knyttet til offentlig sektors rolle og oppgaver som forvalter og tilbyder av offentlige data til viderebruk. Kunnskapen skal brukes av KDDs offentlige utvalg som skal vurdere og foreslå en helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon.

Utredningen er gjennomført av Jonas R. Wang, Tom E. Markussen og Kjersti Nordskog, med sistnevnte som ansvarlig konsulent. Gjermund Lanestedt har vært kvalitetssikrer av utredningen.

I utredningen har vi gjennomgått sentrale dokumenter, gjennomført intervjuer med tilbydere og brukere av offentlige data, og presentert midlertidige funn og konklusjoner for en referansegruppe. Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og/eller har besvart våre spørsmål per e-post. I tillegg vil vi takke referansegruppen som har bidratt med gode tilbakemeldinger og refleksjoner underveis i arbeidet.

Vi vil også takke KDD for et godt samarbeid og et spennende oppdrag.

Oslo, april 2022

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning.....	6
2.1	Bakgrunn	6
2.2	Mandat	6
2.3	Avgrensinger	7
2.4	Begrepsavklaringer	7
2.5	Leseveiledning	8
3	Metode	9
	Dokumentgjennomgang	9
3.1	Intervjuer med sentrale interessenter	9
3.2	Caseundersøkelsen og utvelgelse av case	10
3.3	Bruk av referansegruppen.....	10
4	Føringer og rammebetingelser.....	11
4.1	Nasjonale lovkrav	11
4.2	Internasjonale lovkrav	11
4.3	Nasjonale føringer	12
4.4	Annen relevant kunnskap.....	13
5	Organisering av datadeling til viderebruk.....	16
5.1	Dagens fordeling av ansvar	16
5.2	Hvordan tilgjengeliggjøres offentlige data i dagens situasjon?	18
5.3	Utfordringer knyttet til organisering og ulik praksis	22
5.4	Mulige fellesløsninger og organisatoriske tiltak	24
5.5	Anbefalte fellesløsninger.....	29
6	Finansiering og prioritering.....	31
6.1	Dagens finansierings- og betalingsmodeller	31
6.2	Utfordringer knyttet til finansiering og betaling	33
6.3	Vurdering av mulige finansieringsmodeller	35
6.4	Vurderinger knyttet til finansiering og betaling	41
6.5	Anbefalinger om finansierings- og betalingsmodeller	44
6.6	Vurderinger knyttet til prioritering	45
6.7	Anbefalinger knyttet til prioritering.....	46
7	Oppsummering av anbefalinger.....	48
	Litteratur som henvises til i denne rapporten	49

Vedlegg 1: Casegjennomgang	50
Copernicus	51
Diskos	54
Geovekst	56
Helsedata	59
Meteorologiske data (MET)	62
Microdata (SSB)	65
Nasjonal reiseplanlegger	68
Samtykkebasert lånesøknad (SBL)	71
Vedlegg 2: Deltakende virksomheter	74

1 Sammendrag

Agenda Kaupang har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) utredet dataøkonomien i offentlig sektor. Det er et nasjonalt mål at det skal skapes verdier og flere nye arbeidsplasser ved hjelp av data. Analysene og anbefalingene fra denne utredningen skal inngå i kunnskapsgrunnlaget til det offentlige lovutvalget som skal vurdere og foreslå en helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data). Formålet med utredningen er å identifisere sentrale utfordringer og muligheter knyttet til offentlig sektors rolle og oppgaver som forvalter og tilbyder av offentlige data til viderebruk.

Hvordan prosessen med å behandle og dele data er organisert varierer på tvers av ulike virksomheter. Vi ser at nyttige offentlige fellesløsninger ikke brukes i stor nok grad, og at det er varierende kompetanse i offentlig sektor knyttet til å dele data. Vi ser også at det er utfordringer knyttet til sikker datalagring, og forbedringspotensial knyttet til å se datainnsamling, datakvalitet og datadeling i sammenheng. Våre anbefalinger knyttet til fellesløsninger og organisering er:

1. Introduser opplæringsprogram for datadeling i offentlig sektor
2. Effektiviser datafangstprosessen og andre steg i verdikjeden
3. Vurder felles datalagring for offentlige data
4. Gjennomgå og forbedre eksisterende fellesløsninger
5. Utnytt mulighetene datadeling gir for kvalitetsheving

Gjennomgangen av dagens finansieringsmodeller viser at det er tre overordnende modeller som brukes alene, eller i kombinasjon: sentralfinansiering, samfinansiering og brukerfinansiering. Mulighetsrommet for finansieringsmodeller avgrenses av EU-regelverket, som sier at offentlige data i hovedregelen skal være gratis, selv om det finnes noen få unntak. Våre anbefalinger for finansiering og betalingsmodeller er:

6. Data bør som hovedregel tilbys gratis
7. Tillat variasjon i marginalkostnadsprising
8. Bruk medfinansieringsordningen til å finansiere investeringer for økt datadeling
9. Gjør helhetlige vurderinger før man eventuelt utnytter unntakene fra gratis- og marginalkostnadsprinsippet i åpne data-direktivet
10. Utred nærmere i hvilke tilfeller betaling for tilleggstenester knyttet til dataene kan være en hensiktsmessig kilde til finansiering

Vi anbefaler en tydeligere prioritering av hvilke datasett det offentlige skal satse på å dele, da det er kostnads- og ressurskrevende å heve kvaliteten på data og tilgjengeliggjøre disse på en god måte. Privat sektor bør involveres og ansvarliggjøres i større grad. Våre anbefalinger for prioritering er:

11. Still forventninger til hvilke data som skal deles i virksomhetenes tildelingsbrev
12. Innhent mer informasjon om bruk av data og kartlegg gevinster
13. Opprett prioriteringsråd for datadeling med deltagelse fra næringslivet
14. Utvikle nasjonal oversikt over data av høy verdi
15. Vurder om datadelingen på noen områder kan organiseres som offentlig privat samarbeid
16. Vurder segmentansvarlig for krevende datakilder

2 Innledning

I dette kapittelet redegjør vi for hva som er bakgrunnen for denne utredningen og hvilket mandat som ligger til grunn for arbeidet. Deretter redegjør vi for avgrensingene i prosjektet, og forklarer en del av de begrepen som blir brukt i rapporten. Til sist kommer en leseveiledning.

2.1 Bakgrunn

I Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – datadrevet økonomi og innovasjon* er det et uttrykt nasjonalt mål at det skal skapes verdier og flere nye arbeidsplasser i hele landet med data. Det offentlige produserer store mengder informasjon (data) i sin saksbehandling og myndighetsutøvelse på alle samfunnsområder, og disse dataene er en viktig ressurs i utviklingen av dataøkonomien i Norge. Tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data handler om å la næringsliv, forskningsmiljøer og sivilsamfunn få tilgang til og skape verdi med offentlige data. EU-kommisjonens datastrategi for 2020 viser til at den økonomiske verdien av data fra offentlig sektor var på 52 milliarder euro i 2018, og det antas at verdien vil øke til 94 milliarder euro i 2030¹. I en studie fra Menon Economics i 2019 anslås det at norsk dataøkonomi utgjør en årlig verdiskaping tilsvarende 150 milliarder kroner i 2020. I tillegg utgjør den en sysselsetting på hundre tusen arbeidsplasser. Menon estimerer at disse tallene kan dobles frem mot 2030, dersom det legges til rette for det².

Digitalisering og ny teknologi gir offentlige virksomheter mulighet til å forvalte og dele data på andre måter enn tidligere. Samtidig stilles etter hvert offentlig sektor overfor nye forventninger til sin rolle som datatilbyder. Ved økt tilgjengeliggjøring og bruk av offentlige data til næringsutvikling, innovasjon og forskning vil det være behov for å tilrettelegge for at de som produserer og forvalter data kan gjøre dette med langsiktighet, forutsigbarhet og gjennom bruk av standarder. Dette er viktig for å kunne sikre kontinuitet både i produksjonen og tilgangen til data av høy kvalitet og for å gjøre det enkelt å bruke data til å utvikle nye tjenester og produkter.

Det å tilgjengeliggjøre data for viderebruk kan være kostbart for offentlige virksomheter. Framover vil det offentlige møte på dilemmaet mellom å tilby kvalitetsdata og behovet for forutsigbar finansiering av denne type aktiviteter.

Det er stor forskjell i hvor langt de ulike statlige sektorene har kommet med hensyn til å dele data for viderebruk, og det er forskjeller i hvordan arbeidet er organisert og finansiert. Forskjellene har sammenheng med hvordan sektorene og virksomhetene tradisjonelt har vært styrt, men handler også om ledelse, kompetanse og kultur i den enkelte virksomhet. Styringen handler blant annet om politiske målsettinger, hva som har vært betraktet som kjerneoppgaver, gjeldende regelverk, økonomiske rammer og insentiver, og internasjonale forpliktelser.

2.2 Mandat

Formålet med denne utredningen er å identifisere sentrale utfordringer og muligheter knyttet til offentlig sektors rolle og oppgaver som forvalter og tilbyder av offentlige data til viderebruk. Arbeidet tar utgangspunkt i et norsk perspektiv og i gjeldende regelverk. I tillegg ser vi til EUs regelverksutvikling for det digitale området.

¹ [Europakommisjonen \(2020\) Europakommisjonens datastrategi](#)

² [Menon Economics \(2019\) Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?](#)

De spesifikke problemstillinger vår oppdragsgiver KDD ønsket belyst gjennom denne utredningen, er:

- ▶ Hvilke organiseringsmodeller og avtaletyper brukes i dag for å tilgjengeliggjøre offentlige data for viderebruk?
- ▶ Hvilke finansierings- og betalingsmodeller brukes i dag for å tilgjengeliggjøre offentlige data for viderebruk, og hva slags data tas det betalt for?
- ▶ Hva er de sentrale utfordringene og mulighetene knyttet til dagens insentiver og modeller for å tilgjengeliggjøre offentlige data for viderebruk?
- ▶ I lys av identifiserte muligheter og utfordringer, hvilke aktuelle insentiver og finansierings- og betalingsmodeller vil bidra til økt tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data framover? Og, på hvilke områder vil det være hensiktsmessig å lage felles løsninger i offentlig sektor?

Analysene og anbefalingene fra denne utredningen skal inngå i kunnskapsgrunnlaget til det offentlige lovutvalget som skal vurdere og foreslå en helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data).

2.3 Avgrensinger

Utredningen er avgrenset til å omhandle data som tilbys i statlig sektor, og hvordan disse dataene tas i bruk i næringslivet. Det betyr at rapporten ikke har belyst forhold knyttet til gjenbruk av data (internt i offentlig sektor). Rapporten har heller ikke vurdert data som tilbys av kommunene.

2.4 Begrepsavklaringer

Her definerer vi noen av de viktigste begrepene som er brukt i rapporten. Alle definisjonene er hentet fra Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs*, med mindre annet er angitt.

Data er i utgangspunktet enhver fysisk representasjon av opplysninger, viten, meninger og lignende, og kan være både ustrukturerte og strukturerte. Data danner grunnlag for informasjon. Det er ikke alltid et tydelig skille mellom data og informasjon.

Datatilbyder er den virksomheten som forvalter opplysningene som skal deles fra sine fagsystemer, registre eller felleskomponenter.³

Datakonsument er den virksomheten som mottar opplysninger fra datatilbyder til sitt formål/til et annet formål.⁴

FAIR står for *Findable, Accessible, Interoperable* og *Re-usable* og handler i all hovedsak om å håndtere og beskrive data på en måte som setter andre i stand til å forstå og bruke dem i framtiden. På norsk kan man si at dataene skal være gjenfinnbare, tilgjengelige, samhandlende og gjenbrukbare.⁵

Fellesløsninger er byggklosser som allerede er utviklet, og som kan gjenbrukes i utviklingen av offentlige digitale tjenester⁶. I denne rapporten brukes begrepet både om felles teknologiske løsninger og felles organisatoriske elementer som kan benyttes av eller betjene flere i offentlig sektor.

³ [Definisjon hentet fra Digitaliseringsdirektoratet](#)

⁴ [Definisjon hentet fra Digitaliseringsdirektoratet](#)

⁵ [Beskrivelse hentet fra Openscience.no](#)

⁶ [Definisjon hentet fra Digitaliseringsdirektoratet](#)

Gjenbruk innebærer at offentlige virksomheter skal gjøre bruk av de dataene som det offentlige alt har, i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om⁷.

Høy-verdi datasett (High Value Datasets) er definert i åpne data-direktivet fra EU som dokumenter der viderebruk vil være forbundet med viktige fordeler for samfunnet, miljøet og økonomien.⁸

Viderebruk av offentlige data handler om å gi næringslivet, forskere og det sivile samfunn tilgang til data fra offentlig sektor på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger. Offentlige data som bearbeides eller kobles sammen med andre data, fra private eller offentlige kilder, kan bidra til bedre tjenester, ny innsikt eller andre verdiskapende aktiviteter og produkter.

Økosystem er en måte å samhandle på, og en samling verktøy og løsninger som flere kan bruke for å utvikle digitale tjenester. Dette skal bidra til at offentlige tjenester oppleves som sammenhengende for brukerne, uansett hvilken offentlig virksomhet som tilbyr dem. Begrepet «økosystem» er hentet fra naturen og handler om hvordan alt henger sammen med alt. Det vil si hvordan alle levende organismer henger sammen med, og påvirkes av, miljøet organismene lever i.⁹

Åpne data er informasjon som er gjort tilgjengelig slik at den kan leses og tolkes av både maskiner og mennesker, og som alle kan få tilgang til, bruke og dele. Det motsatte av åpne data er lukkede data, informasjon som kun autoriserte og autentiserte brukere har tilgang til. Dataene kan for eksempel være skjermet på grunn av forretningshensyn eller personvern hensyn.

Åpne offentlige data er offentlige data som er tilgjengelige for allmennheten. Slike data gjøres som regel tilgjengelige i form av datasett, som kan være enkle statiske lister og tabeller, eller større uttrekk fra offentlige registre, databaser og fagsystemer.

2.5 Leseveiledning

I kapittel 3 er det gjort rede for metoden som ligger til grunn for denne utredningen. Kapittel 4 gjennomgår føringer og rammebetingelser, det vil si relevante styringsdokumenter som stortingsmeldinger og strategier, samt nasjonale lover og internasjonale forordninger. I kapittel 5 beskrives organisering av datadeling for viderebruk, og vi gjør en vurdering av mulige fellesløsninger og organisatoriske tiltak som kan bidra til at mer offentlige data deles. Kapitlet avsluttes med anbefalinger. I kapittel 6 beskrives dagens finansieringsmodeller og betalingsmodeller, samt utfordringer og muligheter knyttet til disse, også sett i forhold til hvordan EU-regler vil avgrense mulighetsrommet for finansiering. Deretter kommer anbefalinger knyttet til finansierings- og betalingsmodeller, samt vurderinger knyttet til prioritering, og anbefalinger knyttet til disse. Kapittel 7 inneholder en kort, samlet oppsummering av alle anbefalingene. En oversikt over litteraturen som er brukt i denne rapporten følger, før vedlegg 1 gir en gjennomgang av alle casene som ligger til grunn for denne rapporten. Vedlegg 2 viser hvilke virksomheter som har bidratt inn i arbeidet.

⁷ [Definisjon hentet fra Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata](#)

⁸ [Definisjon hentet fra Åpne data-direktivet.](#)

⁹ [Definisjon hentet fra Digitaliseringsdirektoratet](#)

3 Metode

I dette avsnittet beskrives hvilke metoder som er brukt for datainnsamling i denne rapporten, samt begrunnelsen for valg av casene i undersøkelsen.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått en rekke relevante dokumenter, som for eksempel Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs*¹⁰ og *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*¹¹. Vi har gjennomgått relevante samfunnsøkonomiske analyser og rapporter og relevante dokumenter som beskriver EUs regelverk og regulatoriske arbeid på dette feltet den siste tiden. Dette inkluderer blant annet EUs Åpne data-direktiv (Open Data Directive)¹² og Datastyringsforordningen (Data Governance Act)¹³. Dokumentene er referert til med fotnoter eller kildehenvisninger underveis i rapporten, og samlet på slutten av rapporten.

3.1 Intervjuer med sentrale interessenter

I forbindelse med dette arbeidet har det blitt gjennomført 32 intervjuer, som i hovedsak har vært fordelt på følgende måte:¹⁴

- ▶ 21 intervjuer er gjennomført for å belyse de åtte casene. Her har vi intervjuet både den offentlige virksomheten som er ansvarlig for distribusjon av dataene som omtales i casene, og minst ett privat selskap som bruker dataene i sitt virke og/eller i sine produkter. Informasjonen som er samlet fra den offentlige virksomheten er brukt til å beskrive datadelingscaset i detalj, særlig hva angår organisering og finansiering, samt egenskaper ved dataene og måter de deles på. I et eget avsnitt omtaler vi deretter hvilke erfaringer som har blitt gjort med viderebruk av disse dataene i næringslivet.
- ▶ 11 intervjuer er gjennomført med sentrale aktører og interessenter blant relevante offentlige virksomheter som jobber med datadeling og regulering av datadeling, eller som på annen måte sitter på viktige offentlige data som deles og brukes mye av næringslivet. Disse intervjuene omfatter også sentrale interesseorganisasjoner for næringsliv og industri i Norge og utvalgte «offentlig data-tunge» selskaper.

Innspill og forslag til informanter har kommet fra oppdragsgiver og referansegruppen, samt fra konsulentene selv. For case-intervjuene har vi i tillegg bedt den offentlige tilbyderen av data om tips og forslag til brukere av dataene i næringslivet som det kunne være aktuelt å intervju.

Gjennomføring av intervjuene

Informantene ble via en e-post fra Agenda Kaupangs konsulenter invitert til å delta på et intervju. Vedlagt e-posten lå et skriv av signert oppdragsgiver som beskrev vårt oppdrag og målsetningene med prosjektet. Invitasjonen gikk i utgangspunktet kun til én person i hver virksomhet eller selskap, men noen informanter valgte å ta med seg en eller flere kollegaer inn i intervjuet, for bedre å kunne besvare spørsmålene, og/eller forankre deltakelsen i egen virksomhet. Det fremkom også av intervjuene at informantene og deres virksomheter i varierende grad hadde satt seg inn i, og gjort seg opp en mening om hva som skulle til for at offentlige data i større grad blir brukt av næringslivet.

¹⁰ [Meld. St. 22 \(2020–2021\) Data som ressurs](#)

¹¹ [En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025](#)

¹² [Directive \(EU\) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information](#)

¹³ [Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance \(Data Governance Act\)](#)

¹⁴ En samlet oversikt over offentlige virksomheter som har bidratt til rapporten ligger i vedlegg 2.

Dette reflekteres i de svarene vi fikk. Det er også interessant at noen av virksomhetene vi kontaktet, og som vi forventet at ville ha gjort seg opp tanker om bruk av offentlige data, hadde gjort dette i så liten grad at de ikke anså deltakelse i utredningen relevant nok til å bruke tid på. Dette kan i seg selv si noe om modenheten og bevisstheten rundt bruk av offentlige data i enkelte sektorer.

Intervjuene ble i sin helhet gjennomført av Agenda Kaupangs konsulenter. Oppdragsgiver deltok ikke i intervjuene. Alle intervjuene ble av praktiske årsaker gjennomført på Teams, og varte i om lag en time. Informantene fikk ikke oversendt intervjuguiden på forhånd, men fikk en oversikt over de temaene samtalen ville dreie seg om. Intervjuene var derfor semistrukturerte. I etterkant av intervjuene ble presentasjoner, rapporter, tall eller annen skriftlig informasjon som kom opp som en del av samtalen ettersendt til Agenda Kaupang

3.2 Caseundersøkelsen og utvelgelse av case

Utredningen er case-basert. Vi valgte ut åtte forskjellige caser som til sammen utgjør presumptivt gode eksempler på hvordan det offentlige kan dele data som har høy verdi også for aktører utenfor offentlig sektor. Disse åtte casene er:

- ▶ Copernicus
- ▶ Diskos
- ▶ Geovekst
- ▶ Helsedata
- ▶ Meteorologisk institutt
- ▶ Microdata (SSB)
- ▶ Nasjonal reiseplanlegger
- ▶ Samtykkebasert lånesøknad (SBL)

Disse er valgt fordi vi ønsket å belyse case hvor tilgjengeliggjøring av offentlige data har ledet til viderebruk og verdiskaping i næringslivet og i samfunnet. Altså caser som har kommet langt i arbeidet med å dele data med næringslivet og andre. Casene skulle representere ulike sektorer og ulike typer data. Det har også vært et ønske om at casene skal reflektere ulike organiseringsmodeller og betalings- og finansieringsmodeller, for å kunne belyse mulighetene og utfordringene ved de ulike modellene. Casene er beskrevet i rapportens vedlegg 1, og er et viktig kunnskapsgrunnlag i den påfølgende analysen og vurderingene.

3.3 Bruk av referansegruppen

Kommunal- og digitaliseringsdirektoratet satte ned en referansegruppe for dette prosjektet, med deltakere fra følgende virksomheter:

- | | |
|--|---|
| ▶ Brønnøysundregistrene | ▶ Nav |
| ▶ Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet | ▶ Norsk institutt for bioøkonomi |
| ▶ Digitaliseringsdirektoratet | ▶ Norges vassdrags- og energidirektorat |
| ▶ Direktoratet for e-helse | ▶ Oljedirektoratet |
| ▶ Entur | ▶ Sikt |
| ▶ Kartverket | ▶ Skattedirektoratet |
| ▶ Miljødirektoratet | ▶ SSB |
| ▶ Meteorologisk institutt | |

I tillegg har gruppen hatt observatører fra KDD og KS.

Referansegruppen har hatt en rådgivende rolle overfor prosjektet, som har presentert fremgang, idéer, resultater og funn i til sammen tre møter i perioden januar til mars 2022.

4 Føringer og rammebetingelser

Kapitlet gir en oversikt over sentrale nasjonale føringer og internasjonale rammebetingelser som på ulike måter definerer mulighetsrommet for hvordan offentlige virksomheter kan organisere og finansiere viderebruk av offentlige data.

4.1 Nasjonale lovkrav

Offentleglova med forskrift

Viderebruk av offentlig informasjon reguleres gjennom offentliglova med forskrift. Viderebruksdirektivet er implementert i offentliglova. Offentliglova regulerer tilgangen til å få se (innsyn) i dokumenter i offentlig forvaltning. Hovedregelen er at alle som ønsker det kan kreve å få innsyn i saksdokumenter, journaler eller andre liknende registre. Det skal ikke forekomme forskjellsbehandling, og innsyn skal som hovedregel gis gratis¹⁵. I siste setning av § 1 står det også at loven skal «*og legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon*». Føringer for tilgjengeliggjøring av dokument på internett ligger i §§ 6 og 7, som blant annet sier at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke skal legges ut på internett.¹⁶ Dokument defineres i § 4 som «*ei logisk avgrensa informasjonsmengde som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande*»¹⁷, og omfatter dermed det vi oppfatter som data i dette prosjektet.

I tillegg finnes det også en rekke særlover som regulerer datadelingen i enkeltsektorer, men vi kommer ikke inn på disse i denne rapporten.

4.2 Internasjonale lovkrav

I dette avsnittet beskrives to EU-direktiver som enda ikke er implementert i norsk rett, men som trolig vil få stor betydning for handlingsrommet for viderebruk og deling av data i Norge.

Åpne data-direktivet

Direktiv om åpne data og viderebruk og gjenbruk av offentlig sektor informasjon (Open Data and Public Sector Information Directive – ODD) er en omarbeidelse av det tidligere PSI-direktivet (Public Sector Information Directive), samtidig som det pålegger medlemsstatene nye krav. Direktivet har som formål å fremme viderebruk av offentlig informasjon. Det skal bidra til å tilpasse den tidligere reguleringen til datautviklingen og styrke medlemslandenes dataøkonomi ved

- ▶ å redusere markedsadgangsbarrierer, særlig for små og mellomstore bedrifter, ved å begrense unntakene som tillater offentlige organer å ta betalt for viderebruk av deres data utover marginalkostnadene ved spredning,
- ▶ å øke tilgjengeligheten av data ved å bringe nye typer offentlig og offentlig finansierte data inn i direktivets anvendelsesområde, minimere risikoen for overdrevne first-mover fordeler, gjennom å kreve en mer gjennomslutlig prosess for etablering av offentlig-private dataordninger, og
- ▶ å øke forretningsmulighetene ved å oppmuntre til formidling av dynamiske data via applikasjonsprogrammeringsgrensesnitt (API-er).

Direktivets viktigste endringer innebærer en utvidelse av tidligere regulerings anvendelsesområde ved blant annet

- ▶ å omfatte sanntids tilgang til dynamiske data (API),

¹⁵ [Lovata.no](http://lovata.no) – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova)

¹⁶ [Geonorge.no](http://geonorge.no) – Juridiske virkemidler for gjenbruk av geodata innsamlet etter offentlige krav

¹⁷ [Lovata.no](http://lovata.no) – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova)

- gratis tilgang til offentlige datasett med høy verdi innen bestemte tematiske sektorer,
- tilgang (på visse vilkår) til dokumenter fra offentlige selskap (*public undertakings*) i utvalgte sektorer, og
- utvidelse av forbudet mot enerettsavtaler og strengere krav til transparens.

Åpne data-direktivet er i skrivende øyeblikk på høring, og ikke implementert i norsk rett.

Datastyringsforordningen (Data Governance Act, DGA)

EU-kommisjonens forslag til *Data Governance Act* (datastyringsforordningen) er en oppfølging av datastrategien fra februar 2020. Forslaget tar blant annet sikte på å øke tilgjengeligheten av data, øke tilliten til dataformidlere og det å styrke datadelingsmekanismer i hele EU/EØS. Det omhandler både offentlig og privat sektor, og både personopplysninger og andre data enn personopplysninger. Forslaget omfatter data som er beskyttet av hensyn til beskyttelse av personopplysninger, intellektuelle rettigheter, forretningshemmeligheter og statistisk konfidensialitet. Det har fire hovedelementer:

1. Tilgang til visse kategorier av beskyttede data som innehas av offentlige data (underlagt tredjeparters rettigheter) – forretningshemmeligheter, statistisk fortrolighet, immaterielle rettigheter og personopplysninger
2. Regler for dataformidlere i privat sektor
3. Rammer for såkalt dataaltruisme¹⁸
4. Etablering av en ekspertgruppe for datainnovasjon («*Data Innovation Board*»)

Datastyringsforordningen er vedtatt i EU, men ennå ikke implementert i norsk rett.

4.3 Nasjonale føringer

Som en bakgrunn for utredningen ligger en rekke overordnede føringer på ulike nivå. Det er både lover og strategier som påvirker viderebruk av offentlige data. Her beskriver vi de viktigste i begge kategorier.

Meld. St. 22 (2020–2021) Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon

I denne meldingen konkretiseres regjeringens mål på området. «*Norge skal utnytte mulighetene som ligger i data til økt verdiskaping, flere nye arbeidsplasser i hele landet, og en effektiv offentlig sektor. Bedre utnyttelse av data er viktig om Norge skal lykkes i overgangen til mer bærekraftig samfunn og en grønnere økonomi.*» Videre tydeliggjøres det hva som menes med begrepet dataøkonomien: «*Dataøkonomi er verdiskaping som skjer når data er en viktig innsatsfaktor i produksjon av varer og tjenester, eller når data er driver for innovative løsninger.*» For å oppnå dette må det både etableres rammevilkår og incentiver for å dele data, og det må etableres modeller for gevinstfordeling som sørger for dataene kommer hele samfunnet til gode, i tillegg til den enkelte aktør. Stortingsmeldingen trekker også frem nasjonale prinsipper for deling og bruk av data.¹⁹

Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (2019–2025) Én digital offentlig sektor

Digitaliseringsstrategien fokuserer i kapittel 3 på viktigheten av økt deling av data på verdiskaping. Her kan man lese: «*Data er en ressurs som kan utnyttes bedre. All offentlig oppgaveløsning og tjenesteutvikling innebærer bruk av data. Måten vi utnytter data på er i stor endring, og åpner for helt nye måter å løse oppgaver på.*»

¹⁸ Dataaltruisme betyr at enkeltpersoner og virksomheter frivillig deler egne data til samfunnets beste. Definisjon hentet fra [regjeringen.no: Datastyringsforordningen \(DGA\)](https://regjeringen.no/Datastyringsforordningen-(DGA))

¹⁹ [Meld. St. 22 \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://regjeringen.no/Meld.-St.-22-(2020-2021)-regjeringen.no)

Digitaliseringsstrategien sier helt eksplisitt at det skal legges bedre til rette for viderebruk av åpne data: «Viderebruk av offentlig informasjon handler om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til åpne data fra offentlig sektor på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger, skape nye tjenester og gi økt verdiskaping.» I digitaliseringsrundskrivet stilles det krav til at statlige virksomheter skal arbeide for å få «orden i eget hus», slik at dataene deretter kan gjøres tilgjengelig for viderebruk. «Krav i Digitaliseringsrundskrivet og retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data, følges imidlertid opp i for liten grad av de statlige virksomhetene. Ved årsskiftet 2018/2019 hadde kun ca. 20 prosent av statlige virksomheter publisert ett eller flere datasett på www.data.norge.no, som er en del av Felles datakatalog. Det antas at kun ca. 10 prosent av relevante datasett er gjort tilgjengelig.»²⁰

Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data

Regjeringen publiserte i 2017 retningslinjer for hvordan man skal gå frem for å tilgjengeliggjøre offentlige data. Gjennom 15 retningslinjer redegjøres det for hvordan dataene skal gjøres tilgjengelige på en slik måte at brukeren kan realisere verdien av dem.²¹

Digitaliseringsrundskrivet

Digitaliseringsrundskrivet sammenstiller pålegg og anbefalinger til statlige forvaltningsorganer og departementer som angår tilgjengeliggjøring av data for viderebruk. Rundskrivet viser blant annet til at offentlige datasett skal registreres i Felles datakatalog (data.norge.no) og at data skal gjøres tilgjengelige i tråd med viderebruksbestemmelsene i offentleglova og Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data.²² Rundskrivet anbefaler å sørge for at data gjøres tilgjengelige i et langtidsperspektiv, med opprettholdt integritet, autentisitet, anvendbarhet og pålitelighet. Krav og føringer gitt i rundskrivet skal følges opp i den ordinære styringsdialogen.

Digitaliseringsdirektoratets veileder «Roller og ansvar ved deling av data»

Digitaliseringsdirektoratets veileder skal gjøre det enklere å ta gode og riktige valg når taushetsbelagte opplysninger skal deles innad i offentlig sektor, eller mellom offentlige og private virksomheter. Veilederen etablerer fem prinsipper for å klargjøre forventninger til de forskjellige rollene som er involvert i delingsprosessen: «veiledning», «spesifisering og vurdering», «samordning», «standardisering» og «opplysningene som de er».²³

Sektorvise føringer

I tillegg til føringene som er nevnt over, finnes det også sektorrettede lover, strategier, føringer og krav, blant annet på geodataområdet.²⁴ Det kan være noe av grunnen til at ulike sektorer har ulik modenhet rundt deling av data, men vi går ikke inn på disse sektorvise føringene i detalj i denne rapporten.

4.4 Annen relevant kunnskap

I forbindelse med utarbeidelsen av denne rapporten har vi også valgt å se til to spesielt relevante rapporter om verdi og effekt av datadeling i Norge, samt situasjonen rundt datadeling i OECD. Rapportene beskrives nærmere i det følgende avsnittet.

²⁰ Regjeringen.no (2019) *En digital offentlig sektor* – regjeringen.no

²¹ Regjeringen.no (2017) *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*

²² Regjeringen.no (2017) *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*

²³ Digdir.no: *Roller og ansvar ved deling av data – veileder*

²⁴ Begrepene kartdata, geodata, geografiske data og stedfestede data brukes ofte om hverandre. I denne rapporten velger vi å bruke geodata.

Menon og A-2: Verdi og effekt av datadeling – en kartlegging av norske virksomheters praksis

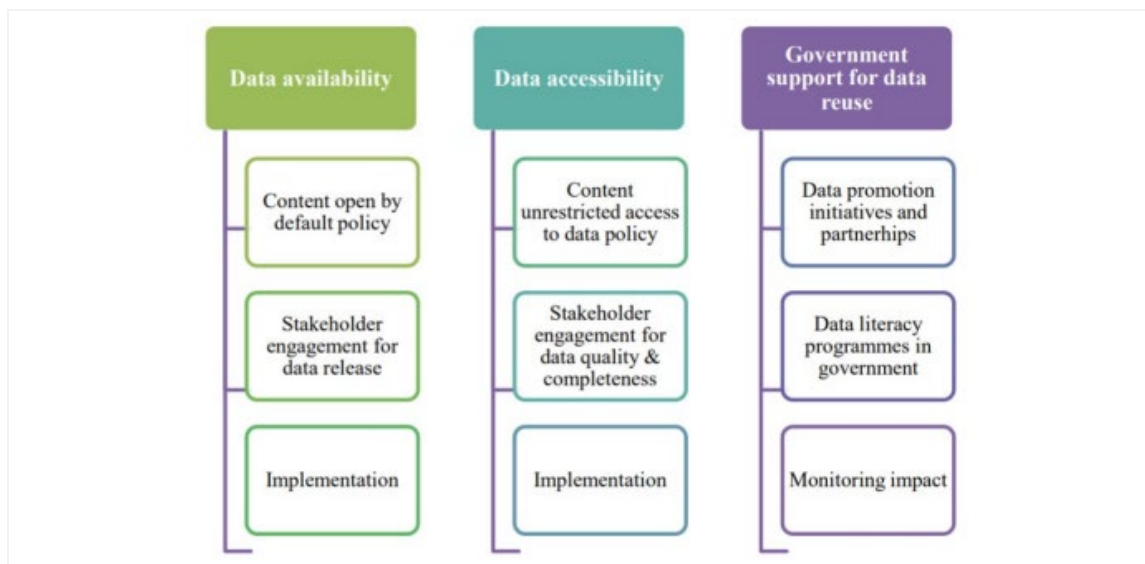
Menon og A-2 gjennomførte vinteren/våren 2022 på oppdrag av Digitaliseringsdirektoratet en kartlegging av hvordan norske virksomheter måler bruk av data, og beregner og måler gevinster ved datadeling. Kartleggingen har særlig søkt å forstå hvordan bruk og gevinster ved datadeling beregnes, og hvorfor virksomhetene eventuelt ikke måler bruk og beregner gevinster.

Virksomhetene som ble spurt er enige om at datadeling er viktig, men de har ulik praksis i gjennomføring og prioritering av datadelingsaktiviteter. Svært få av virksomhetene kartlegger gevinstene ved datadeling. Hvilke typer data som deles, påvirker både verdien av delingen, og hvor krevende det er å måle denne verdien. Datadeling har gått fra å være en én-til-én-aktivitet (deling med få definerte partnere) til å bli en aktivitet hvor man deler mer generelt, i økosystemer og gjennom portaler eller API-er. På denne måten mister virksomhetene oversikten over hvem dataene deles til, noe som naturligvis gjør det vanskelig å vurdere verdien. Dette gjelder særlig når data blir delt til en virksomhet som bearbeider dem, og så deler dem videre. Menon og A-2 viser i sin rapport at virksomhetene har behov for bistand og veiledning i hvordan de skal gå frem for å kartlegge bruk og beregne gevinster.²⁵

OECDs OURdata-indeks 2019

I OECD-rapporten *Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019* brukes benchmarking til å vurdere utforming og implementering av datadelingspolitikk i OECD-landene. Selve indeksen utarbeides på bakgrunn av tre ulike faktorer, og retter seg spesifikt mot åpne data:

1. Datatilbud (*Data availability*) – handler om hvorvidt det offentlige har formelle strukturer for å promotere gjen- og viderebruk av data på nasjonalt nivå.
2. Datatilgang (*Data accessibility*) – handler om i hvilken grad dataene som deles er åpne, gjen- og viderebrukbare, og følges av metadata.
3. Offentlig tilrettelegging for gjenbruk (*Government support for data reuse*) – i hvilken grad det offentlige selv spiller en rolle i å promotere gjen- og viderebruk av offentlige data.



Figur 1. Oppbyggingen av de tre faktorene som OECDs OURdata-indeks utarbeides fra. Kilde: OECD OURdata policy index – Policy paper.

²⁵ Menon Economics og A-2 (2022) Verdi og effekt av datadeling – En kartlegging av norske virksomheters praksis (ikke publisert)

Landet som scorer best på OURdata-indeksen, er Sør-Korea, etterfulgt av Frankrike og Irland. Norge befinner seg på en 15. plass, like over OECD-snittet. Våre naboland ligger lenger nede på listen: Danmark på 27. plass, Finland på 28. plass og Sverige på 31. plass.

Fra rapporten ser vi for eksempel at Frankrike har utpekt en nasjonal *Chief Data Officer* (CDO), som jobber med å koordinere arbeidet med datadeling i landet. I Frankrike er det også tilrettelagt for at alle databrukere, enten de er privatpersoner eller bedrifter, kan kommentere på eksisterende datasett, eller publisere sine egne datasett i den nasjonale portalen for åpne data. OECD-rapporten trekker også frem at en rekke offentlige virksomheter i Frankrike i 2018 arrangerte en datavisualiseringskonkurranse for å fremme og oppmuntre til bruk av fornybar energi. Frankrike får en høy poengsum på datatilbud fordi de har arbeidet med å styrke landets åpne data-rammeverk. Landet leder an i arbeidet med å involvere interessenter for å forbedre datakvalitet og den nasjonale portalen omtales som en av de best utviklede i hele OECD.

Irland, som kommer på tredje plass i rangeringen av land, har et eget råd for åpne data, *Open Data Governance Board*, som tilbyr strategisk lederskap og *governance* for åpne data. I tillegg fungerer det som et rådgivende organ for regjeringen. I rådet sitter både personer fra akademien, privat næringsliv, media og sivilsamfunn. I tillegg må alle offentlige virksomheter utnevne en *Open Data Liaison Officer*, en kontaktperson som skal arbeide for å skaffe oppmerksomhet og fokus på ulike initiativer knyttet til åpne data i hele offentlig sektor. I 2017 startet Irland et opplæringsprogram for offentlig ansatte som handlet om anonymisering av data, koblete data (*linked data*) og dataanalyse. Videre har Irland siden 2015 hatt et eget fond for åpne data (*Open Data Engagement Fond*), hvor det er mulig å søke midler til gjennomføring av prosjekter som fremmer gjenbruk og viderebruk av data.

Sør-Korea, som kommer først på indeksen, har siden 2013 hatt en lov om åpne data som garanterer både kommersiell og ikke-kommersiell tilgang til, og gjenbruk av, offentlige data. Ytterligere en lov forplikter offentlige institusjoner å sikre interoperabilitet i informasjon og data fra offentlige virksomheter. Landet hadde mer enn 3000 datasett tilgjengelig via åpne API-er i den nasjonale portalen per januar 2020. I Sør-Korea arrangeres det dessuten en «Jentenes data-dag», som et ledd i arbeidet med å øke diversiteten blant brukerne av åpne data.²⁶

Det kan også være relevant for Norge å se til andre OECD-land, for gode eksempler og ideer til hvordan datadeling og viderebruk kan arbeides videre med i Norge, både når det gjelder tekniske, juridiske og organisatoriske virkemidler.

²⁶ [Open, Useful and Re-usable data \(OURdata\) Index: 2019 – Policy Paper – OECD](#)

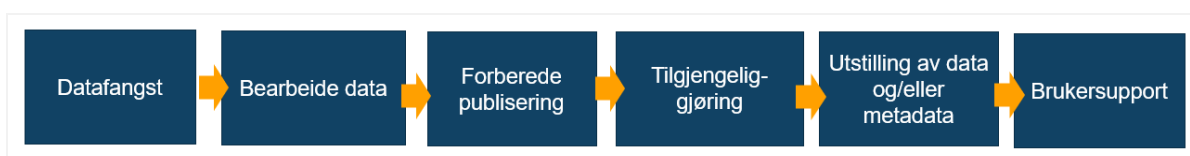
5 Organisering av datadeling til viderebruk

Dette kapitlet handler om hvordan arbeidet med datadeling til viderebruk er organisert i dag. Kapitlet er delt i tre: Første del beskriver dagens situasjon, basert på casene vi har kartlagt. Her gjennomgås den overordnede ansvarsdeling mellom ulike aktører i databehandlingskjeden (avsnitt 5.1) og en nærmere beskrivelse av mekanismer for tilgjengeliggjøring og tilleggstenester (avsnitt 5.2). Vår vurdering av de mest sentrale utfordringene knyttet til organisering og ulik praksis er gjengitt i avsnitt 5.3. og vår vurdering av mulige løsninger og tiltak er beskrevet i 5.4. Avslutningsvis oppsummerer vi de viktigste anbefalingene knyttet til fellesløsninger og organisering.

En detaljert beskrivelse av hver enkelt case ligger i vedlegg 1.

5.1 Dagens fordeling av ansvar

Vi har valgt å kategorisere seks trinn databehandlingsprosessen består av. I det følgende vil disse kort beskrives.



Figur 2. Databehandlingskjeden består av seks forskjellige trinn

Datafangst

Datafangsten kan gjøres gjennom særlig organiserte turer ute i felt, eller fra kontoret som en del av det daglige arbeidet i virksomheten. I kartlegging av fysisk miljø foregår mye av datainnsamlingen maskinelt gjennom for eksempel sensorer, flyfotografering eller satellittdata. Det er dataenes innhold og egenart som avgjør hvordan datafangsten foregår, hvem som utfører den, og hvor spesialisert kompetanse vedkommende må ha for å gjennomføre nettopp denne datafangsten. I noen tilfeller samles dataene inn av personer som har spesialisert seg på dette og i andre tilfeller gjøres det av hver enkelt saksbehandler i en virksomhet.

Bearbeide data

Bearbeiding av data innebærer blant annet kvalitetskontroll og datavask, utarbeide dokumentasjon for dataene, påføre metadata, og tilrettelegge dataene hovedsakelig for internt bruk. Noen ganger kan en del av disse oppgavene være en del av datafangsten, det vil si at metadata og annen informasjon genereres allerede i selve produksjonen – eksempelvis slik en del laboratoriesystemer og sensorer gir muligheter for.

Vi vurderer også at den brede og løpende forvaltningen og vedlikeholdet (oppdatering av forhold som endres) av data som foregår over tid, kommer inn under dette punktet, så sant de aktuelle forvaltningsoppgavene uansett er noe som gjøres for at dataene skal kunne brukes internt av virksomheten selv.

Arbeidsoppgavene og prosessene som inngår til og med dette punktet, gjelder med andre ord for alle offentlige aktører som samler inn data for eget bruk i egen virksomhet. Data som skal deles, må også igjennom de neste stegene.

Forberede publisering

Dersom data skal deles for gjenbruk eller viderebruk, blir det i mange tilfeller behov for ytterligere tilrettelegging av data. Data som er strukturert og tilpasset internt bruk, er ikke nødvendigvis like tilpasset andre, eksterne oppgaver og bruk. Ytterligere datavask kan bli nødvendig, og metadata må kanskje skrives på en annen måte når dataene skal brukes og forstås av personer og virksomheter som ikke har den samme faglige bakgrunnen som interne brukere. I noen tilfeller ligger det også personopplysninger i de opprinnelige dataene, og disse må fjernes (pseudonymisering, anonymisering, dataminimering) innen dataene kan publiseres. Valgene som tas i denne prosessen, vil imidlertid påvirke viderebruksmulighetene i dataene.

Tilgjengeliggjøring

Tilgjengeliggjøring handler om prosessen med å gjøre dataene tilgjengelige for datakonsumenter. I denne prosessen skal det tas en rekke valg, for eksempel hvilke standarder og tekniske formater dataene skal publiseres i, og gjennom hvilken teknologi og type grensesnitt (API-er, nedlastings-tjenester med mer) dataene skal gjøres tilgjengelige for brukeren. Formater og publiserings-teknologi påvirker i stor grad hvilke viderebruksmuligheter som ligger i dataene som publiseres.

Hvilke administrative strukturer som etableres rundt tilgjengeliggjøringen, må også vurderes. Vanlige spørsmål er om det skal kreves autentisering og pålogging, for eksempel for å logge bruk, eller hvilke tjenester som knyttes til dataene som tilgjengeliggjøres, for eksempel veiledninger, oversikter, muligheter for brukerne å stille spørsmål eller kommentere på dataene eller liknende.

Kjennskap til brukerne og deres behov er viktige for å gjøre gode valg i denne delen av prosessen. Kunnskapen om tilgjengeliggjøring av data kan være meget spesifikk, og ikke alle virksomheter som forvalter data har nødvendigvis denne kompetansen i egne rekker.

Utstilling av data og/eller metadata

Utstilling av data og/eller metadata er viktig for gjenbruk og viderebruk av data. Utstilling av dataene er det som gjør data *Findable* – første del av FAIR-prinsippene. Det er gjennom utstillingen av data og metadata at brukeren kan oppdage dataenes eksistens, finne ut hva de inneholder og gjøre seg opp en formening om disse dataene kan oppfylle vedkommendes behov eller ikke. I mange tilfeller blir også denne avgjørelsen lettere for brukeren om det er mulig å se på et utsnitt av dataene, uten nødvendigvis å laste dem ned. Selve utstillingen av data og metadata kan gjøres på flere måter, og gjennom flere kanaler. Det finnes typisk ulike portaler som søker å samle metadata om flest mulig data på et sted. Eksempler på dette er Felles datakatalog på data.norge.no, eller geonorge.no, som er spesialisert på geodata. I mange tilfelles utstilles dataene på en eller flere portaler, i tillegg til på dataeiers egen nettside. Utstilling av data kan gjøres i nær sammenheng med tilgjengeliggjøringen av data, eller i helt separate prosesser.

Brukersupport

Det siste steget i denne modellen er brukersupport. Etter at data er tilgjengeliggjort og en bruker har funnet dataene, og har bestemt seg for å bruke dem, kan det oppstå situasjoner hvor bruker får behov for å kontakte dataeier. Det kan dreie seg om tekniske feil i filer eller de tekniske løsninger og grensesnitt som er etablert for tilgjengeliggjøringen, spørsmål om bruk og forståelse av dataene, eller om tilbakemeldinger om feil og unøyaktigheter i dataene. Tilbakemeldinger om feil eller uklarheter i forståelsen av dataene er innspill virksomheten kan bruke til å forbedre sine delte data i neste omgang, og tilbakemeldinger om feil eller unøyaktigheter i dataene kan sees på som en kvalitetsheving og forbedring av dataene som kommer alle brukere av dataene til gode. Det er viktig at virksomheten som deler data også har satt av ressurser til å håndtere denne type tilbakemeldinger på en god måte.

Hvem har ansvar for de ulike stegene?

Innenfor hvert av trinnene i databehandlingskjeden er det mange prosesser som skal organiseres og avgjørelser som skal tas. Dermed er det flere ting som kan være organisert ulikt innen hvert steg, for eksempel:

- ▶ Eierskap til prosessen
- ▶ Styring og administrasjon
- ▶ Vedlikeholdsansvar
- ▶ Standardiseringsarbeid
- ▶ Finansiering
- ▶ Praktisk gjennomføring

En gjennomgang av våre åtte caser viser at det oftest er datafangst og utstilling av data og/eller metadata som fordeles på flere ulike aktører. For eksempel baserer Meteorologisk institutt seg på data som er målt av målestasjoner som er eid av både andre offentlige virksomheter og privatpersoner. Dataene bearbeides, publisering forberedes og dataene tilgjengeliggjøres av Meteorologisk institutt. Selve utstillingen skjer både på felles datakatalog, geonorge.no, yr.no og på nettsidene til Meteorologisk institutt selv. Det er også Meteorologisk institutt som tar bruker-supporten i siste ledd av databehandlingskjeden. Et lignende mønster ser vi også i casene Entur, Geovekst og Copernicus.

I Diskos er det dataeier som fangster, bearbeider data, og forbereder dem for publisering, mens tilgjengeliggjøring og utstilling skjer i samarbeid med andre (blant annet Oljedirektoratet). I caset Samtykkebasert lånesøknad (SBL) skjer datafangst, bearbeiding og forberedelse for publisering distribuert hos ulike lønssystemer, før dataene flyter til tilgjengeliggjøring og utstilling hos SBL gjennom Finans Norge/BITS.

På den annen side har SSB i sin Microdata-løsning kontroll på hele prosessen selv, og ingen av trinnene er satt ut til eksterne parter. Når det gjelder helsedata er flere offentlige virksomheter (helseregistre²⁷) involvert i datainnsamling, bearbeiding og forberedelse til publisering, mens tilgjengeliggjøring planlegges samlet i Helsedataservice.

5.2 Hvordan tilgjengeliggjøres offentlige data i dagens situasjon?

Dette delkapitlet beskriver ulike måter å organisere tilgjengeliggjøringen av data på. Gjennomgangen er blant annet på basert på casene beskrevet i Vedlegg 1. I arbeidet har vi kategorisert de ulike casene etter:

- ▶ Tilgangshåndtering: Hvordan må en privat aktør gå fram for å få tilgang til dataene?
- ▶ Tilgangskriterier: Hvilke kriterier legges til grunn for å innvilge eller avvise tilgang til data?
- ▶ Tilleggstjenester: Hvilke tjenester stilles til rådighet for å gjøre det enklere å bruke dataene?

²⁷ Disse helseregistrene befinner seg på Oslo Universitetssykehus, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.

Tabell 1. Mekanismer for tilgjengeliggjøring av data i åtte case

Case	Tilgangshåndtering	Tilgangskriterier	Tilleggstjenester
Copernicus (satellittdata)	Åpen, krever registrering.	Ingen vesentlig begrensning	Kjernetjenester (varsling, overvåkning, indikatorer og så videre)
Diskos (seismikk og produksjonsdata)	Part: nedlastning via medlemsportal. Detaljert tilgangsstyring på hvert dataelement Ikke-part: kjøp gjennom offentlig portal	Ingen vesentlig begrensning	
Geovekst-data	Part: passordbeskyttet tilgang Ikke-part: kjøp gjennom forhandler	Ingen vesentlig begrensning.	Norgeskart.no (innsynsløsning åpen for publikum)
Helsedata (individdata)	Individuell søknad. Vurdering av formål, personvern/ dataminimering, sikkerhet osv.	I stor grad begrenset til forskningsformål.	Helsedata.no (felles søknadsskjema, variabeloversikt osv.). Analyserom, kohortutforsker osv. under utvikling.
Microdata (SSB)		Begrenset til forskningsinstitusjoner ²⁸	
Nasjonal reiseplanlegger (Entur)	Åpen, ingen registrering ²⁹	Ingen vesentlig begrensning	Reisesøksmotor, mobilitetsplattform, egen sluttbrukerløsning
Samtykkebasert lånesøknad (Skatteetaten med flere)	Definert registrerings- og onboardingprosess i regi av DSOP-samarbeid ³⁰ . Individuelt samtykke fra bruker per oppslag.	Begrenset til aktører med bestemte typer konsesjoner fra Finanstilsynet ifm. visse typer kreditt/lån ³¹	
Meteorologiske data	Åpen, ingen registrering ³²	Ingen vesentlig begrensning	Brukersupport etter avtale

Tilgangshåndtering

Tilgangshåndtering viser i denne sammenheng til framgangsmåten en datakonsument må bruke for å få tilgang til dataene. Som illustrert i Tabell 1 er framgangsmåten for å håndtere datatilgang svært ulik mellom ulike datakilder og sektorer. Variasjonsbredden dekker blant annet:

²⁸ Med enkelte unntak

²⁹ Det er mulig å opprette en tettere tilknytning dersom brukeren har ønsker utover det som er standard.

³⁰ DSOP står for Digital Samhandling Offentlig og Privat, og omtales mer i detalj senere i rapporten

³¹ [Kriterier for bruk er angitt hos BITS Norge](#)

³² Det er mulig å opprette en tettere tilknytning dersom brukeren har ønsker utover det som er standard.

- ▶ Offentlig tilgjengelige data, med og uten registrering. Enkelte aktører, slik som Entur og tilgjengeliggjør data uten at aktøren som bruker data behøver å gi seg til kjenne eller forklare formålet ved bruk av data. Enkle registreringsløsninger – uten noen form for godkjenning, forekommer i en del tilfeller.
- ▶ Individuell søknad for hver gang data brukes. Tilgang til personidentifiserbare helseopplysninger er et eksempel på dette. Dette gjelder også personidentifiserbare opplysninger som utgis av SSB (utlånsdata). Her vil saksbehandler måtte gjøre vurderinger av hver enkelt sak, hvor de blant annet vurderer forskningsformålet opp mot akkurat hvilke typer data/variabler som er nødvendig for å oppnå formålet (dataminimering).
- ▶ Etablerte nettverk der data tilgjengeliggjøres mellom medlemmer. Her vil ofte data kunne brukes fritt etter at aktøren først er godkjent i nettverket. Tilgangen til nettverket kan være basert på avtale, betaling og/eller andre kriterier (for eksempel en viss type offentlig godkjenning).
- ▶ Bestillingsløsninger, hvor brukeren av data bestiller og betaler for datasett. Dette brukes for eksempel for tilgjengeliggjøring av seismologiske data gjennom Diskos-samarbeidet.
- ▶ Noen løsninger er i tillegg basert på samtykke fra hver enkelt innbygger som får sine opplysninger delt, slik som Samtykkebasert lånesøknad (Skatteetaten) og Syke- og uføreopplysninger fra Nav (også et DSOP-prosjekt).

Det er heller ikke uvanlig å operere med flere tilgangslag, der visse typer datasett distribueres helt åpent, mens mer detaljerte eller tilpassede datasett eller tjenester blir gjort tilgjengelig for de som etablerer en tettere avtalerelasjon med dataeier.

Tilgangsbegrensning

Tilgangsbegrensning viser til hvilke kriterier legges til grunn for å innvilge eller avvise tilgang til data. For veldig mange av de dataene som deles i offentlig sektor er ikke dette relevant, og data deles uten at dataeier tar stilling til hvem som skal bruke dataene eller hva de skal brukes til.

Ut fra de casene vi har studert – samt en bredere gjennomgang av andre datadelingsinitiativer – kan det se ut som tilgangsbegrensning svært ofte er knyttet til deling av personidentifiserbare data. Tilgangsbegrensningen er da knyttet til det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysningene, noe som er regulert i personvernforordningen. Tilgangen kan også være regulert av sektorspesifikke lovverk som legger ytterligere føringer på hvordan data kan deles. Eksempelvis er SSBs deling av data regulert av statistikkloven og bruk av personidentifiserbare opplysninger til medisinsk/helsefaglig forskning regulert av helseforskningsloven.

Sammenligner man sektorene på tvers kan det se ut som praksis for tilgangsbegrensning varierer. Dette kan både henge sammen med hjemmelsgrunnlaget for innsamlingen av data, og ulike tolkninger/vurderinger virksomhetene selv gjør.

- ▶ SSB og SIKT sin løsning for anonymisert analyse av persondata (Microdata.no) gir kun tilgang til forskningsinstitusjoner (for forskningsformål), i tillegg til offentlige myndigheter. Ikke-godkjente forskningsinstitusjoner må søke særskilt godkjenning fra SSB³³. I intervju med SSB om begrunnelsen for denne avgrensningen vises det til at dette er for å redusere risiko for at en eventuell tredjepart (med egne datakilder) skal kunne identifisere personidentifiserbar informasjon.
- ▶ Skatteetatens deling av opplysninger knyttet til Samtykkebasert lånesøknad er forbeholdt visse typer finansinstitusjoner (bank, kredittforetak og finansieringsforetak) som tilbyr visse typer kreditt/lån. Andre type finansinstitusjoner som ønsker samme type opplysninger får ikke tilgang, eksempelvis kredittvurderingsforetak. Avgrensningen er basert på hvilke aktører som har en lovhemlet forpliktelse til å innhente opplysningene. Skatteetaten forklarer at de generelt

³³ Per mars 2022 var det kun én virksomhet som hadde slik godkjenning.

vil gjøre en helhetsvurdering av hvor samfunnsnyttig delingsformålet er, og gevinster ved deling må veies opp mot eventuelle ulemper. Eksempelvis kan for omfattende deling av data svekke viljen til å rapportere riktig, og svekke tilliten til skattesystemet.

- ▶ Reguleringen av tilgang til helsedata er i stor grad rettet mot forskning. Private aktører som skal bruke helsedata til for eksempel utvikling av legemidler, vil i praksis nesten alltid gjøre dette via forskningssamarbeid, der en anerkjent forskningsinstitusjon deltar og fronter søknaden.

Tilleggstjenester

Tilleggstjenester viser i denne sammenhengen til ulike tjenester som offentlige datatilbydere bruker for å gjøre det enklere for eksterne aktører å bruke data. Under vises en ikke-uttømmende liste med eksempler på tilleggstjenester.

- ▶ **Modellering av data:** flere aktører som deler data tilbyr også omfattende bearbeiding og modellering av de samme dataene. Eksempelvis tilrettelegger Enturs reisesøksmotor for at tredjeparter kan sende inn reisesøk (med avreisested, destinasjon og tid) og få returnert egnede reisevalg med tidspunkter, transportvalg osv. Tilsvarende vil aktører som mottar data fra Meteorologisk institutt ikke bare motta værobservasjoner, men også prediksjoner av framtidig vær. Slike tjenester gjør antakelig at bruksverdien av dataene blir langt høyere, og mulig for langt flere aktører å bruke. Felles for aktører som tilbyr modellering av data er at det også gir den private virksomheten et sterkt insentiv til å dele egne data tilbake.
- ▶ **Økt detaljeringsgrad:** hos enkelte aktører kan det utgis mer detaljerte data som en tilleggstjeneste. Et eksempel på dette er mer detaljerte satellittdata i forbindelse med Copernicus-programmet.
- ▶ **Brukersupport/leveransegaranti:** for enkelte aktører kan kontinuerlig og forutsigbar bruk av offentlige data være svært viktig, og det kan derfor være behov for å ha tilgang til bruker-support på kort varsel eller en høy grad av tilgjengelighet/oppetid. Eksempelvis er det enkelte aktører som velger å betale for utvidet support og høyere leveransegaranti knyttet til bruk av meteorologiske data.
- ▶ **Felleskomponenter:** enkelte delingsløsninger krever bruk av nasjonale felleskomponenter. Eksempelvis krever Samtykkebasert lånesøknad bruk av samtykkeløsningen i Altinn.
- ▶ **Virtuelle ressurser:** i noen tilfeller kan det være hensiktsmessig at dataene lagres og prosesseres hos datakilden, i stedet for at de overføres til den som skal bruke dataene. Dette kan være særlig nyttig i tilfeller hvor det er en risiko knyttet til videre distribusjon av dataene, og det er behov for å garantere et høyt sikkerhetsnivå. I arbeidet med Helseanalyseplattformen er det for eksempel planlagt å tilby sikre analyserom, hvor aktørene som bruker data kan behandle alle data på plattformen i stedet for å eksportere dem ut. Slik det er planlagt vil disse tilbys med ulike nivåer av lagrings- og prosessorkapasitet, som tilbys på ulike prisnivåer. Dersom data skal prosesseres hos datakilden kan det brukes egne analyseløsninger som er tilpasset formålet, slik som på microdata.no.
- ▶ **Analyse og sammenstilling:** i en del tilfeller tilbyr datakildene selv å lage egne analyser og sammenstillinger av egne data, som regel mot betaling. Eksempelvis gjøres dette av en del helseregistre, og av SSB.
- ▶ **Metadatabeskrivelser og liknende:** offentlige datakilder har på ulike måter beskrevet hvordan dataene er strukturert og definert.
- ▶ **Statistikkbanker:** en rekke offentlige datakilder har etablert egne statistikkbanker eller tilsvarende som gjør det mulig å trekke ut egendefinerte sammenstillinger av aggregert statistikk. Dette brukes ofte til analyseformål. Dette kan være særlig nyttig i tilfeller hvor det av ulike grunner ikke er aktuelt å dele komplette datasett. Eksempelvis arbeides det med å etablere en kohortutforsker på Helseanalyseplattformen, som skal gjøre det mulig å få overordnet statistikk om størrelsen på ulike populasjoner (aldersgrupper, diagnoser, legemidler og så videre), og på denne måten identifisere interessante grupper for videre studier.

- **Storbrukerløsninger:** det finnes eksempler på offentlige virksomheter som tilbyr løsninger for økt regularitet, omfang eller oppdateringsfrekvens. For eksempel tilbyr Statens vegvesen en egen løsning for sanntidsoppslag i kjøretøyregisteret, som i motsetning til andre typer oppslag krever betaling.

5.3 Utfordringer knyttet til organisering og ulik praksis

Dette avsnittet går gjennom andre utfordringer ved datadeling som er identifisert i arbeidet, og som inntreffer på tvers av sektorer.

Personidentifiserbare data er krevende å dele

En rekke av informantene i arbeidet har tatt opp ulike problemstillinger knyttet til personvern.

Behov for sikker skyklagring (Schrems II)

Behov for tilstrekkelig nivå av beskyttelse ved behandling av personopplysninger står sentralt i personvernlovgivingen. Samtidig har offentlig sektor i stadig større grad tatt i bruk utenlandske skybaserte løsninger. Digitaliseringsrundskrivet krever også at skytjenester skal vurderes ved etablering/oppgradering av systemer eller tjenester, og anbefaler at dette velges så fremt det er mest hensiktsmessig og det ikke foreligger spesielle hindringer. Flere informanter peker på at de amerikanske skytjenestene (Microsoft, Amazon, Google) har mange åpenbare fordeler (skalering, sikkerhet), og at det er mangel på gode norske eller europeiske alternativer.

Den såkalte Schrems II-dommen³⁴ fastslo at overføringsgrunnlag for å overføre personopplysninger til USA var ugyldig. Dette kan ha konsekvenser for offentlige virksomheter som behandler eller planlegger å behandle personopplysninger hos amerikanske skyleverandører. Det tydeligste eksempelet knyttet til viderebruk er Helseanalyseplattformen (se omtale i Vedlegg 1). Direktoratet for e-helse har ønsket å være helt trygge på at helsedata er godt beskyttet, og lagt til grunn hvor sensitive dataene er. Løsningen har derfor blitt satt på vent og direktoratet vurderer nå andre alternativer.

Digdirs ressurscenter for deling av data arbeider nå med koordinering av arbeidet med Schrems II-dommen ettersom dette er en problemstilling som kan være utfordrende for mange offentlige virksomheter (også utover det som gjelder datadeling/viderebruk).

Ulik praksis ved tilgjengeliggjøring av persondata

Undersøkelsen viser at det er ulike regelverk når det gjelder datadeling til viderebruk blant offentlige myndigheter. Dette er på sett og vis logisk, i og med at regelverket legger opp til at personverntiltakene skal tilpasses dataenes egenart, formålet med behandlingen og en rekke andre forhold. Formålet og hjemmelsgrunnlaget for å samle inn dataene i utgangspunktet kan også variere, og i mange tilfeller er det sektorspesifikk særlovgiving i tillegg til personvernforordningen.

Det kan her legges til at Datatilsynet har utviklet en regulatorisk sandkasse som skal stimulere til ansvarlig bruk av kunstig intelligens, følge regelverket og utarbeide personvernvennlige løsninger. For offentlige virksomheter som ønsker å utvikle løsninger basert på kunstig intelligens kan det være en god løsning å søke om deltakelse i sandkassen.

Virksomhetene vi beskriver i casene har ulike tilnærminger til hvilke aktører som får tilgang til persondata:

- SSBs microdata-tjeneste er tilgjengelig for forskning og forvaltning, ikke næringsliv.

³⁴ EU-domstolen avsa 16. juli 2020 en prinsipiell dom om overføring av personopplysninger til land utenfor EU/EØS. Denne omtales som Schrems II-dommen. [Dommen kan leses på EU-domstolens nettsted.](#)

- ▶ Skatteetatens vilkår for deling av inntektsdata er avgrenset til spesifikke konsesjonstyper og typer formål.
- ▶ Deling av helsedata er basert på de respektive lovhjemlene hvert register har for deling, noe som i praksis stiller krav både til hvem som skal behandle dataene og hva de skal brukes til.

Konsekvensen av dette fra et brukerperspektiv er ofte tidkrevende prosesser med å få tilgang til data. På helsedatafeltet beskrives det som særlig krevende, siden de som skal bruke data ofte er avhengig av å koble data fra flere ulike kilder. De vil da måtte forholde seg til varierende krav og hastighet mellom de ulike helseregistrene, i tillegg til at de kanskje også trenger SSB-data for å berike datasettet med sosioøkonomiske forhold. Prosjektet kan da ikke starte før den siste av datakildene har tilgjengeliggjort sine data.

Datakvalitet er ofte utfordrende

Datakvalitet er et gjennomgående tema som svært mange informanter i kartleggingen er opptatt av. Noen problemstillinger som går igjen, er:

- ▶ Metadata er ikke tilstrekkelig dokumentert.
- ▶ Dataene har feil og mangler som gjør at mottaker må bruke mye ressurser på korrigering og bearbeiding av data.
- ▶ Mangel på felles begrepsapparat og strukturer i offentlige data.
- ▶ Manglende garantier for kontinuitet og kvalitet i dataene.

Selv det å etablere en sikker og pålitelig dataflyt med grunnleggende data som navn, adresse, telefonnummer og så videre om enkeltpersoner beskrives som en krevende oppgave. For eksempel finnes det selskap som har spesialisert seg på å bearbeide slike data på vegne av sine kunder, på grunn av ulike datastrukturer og høy kompleksitet. Et av disse trekker fram i intervju at det er ca. 5 prosent avvik mellom folkeregisteret og postens adresseregister, og at slike mangler kan bety både store utfordringer og tapte muligheter for private bedrifter med mange kunder.

Relatert til datakvalitet har enkelte informanter problematisert at det ofte ikke er gode nok prosesser for å rette opp feil i dataene. Det trekkes her fram at private brukere av data kan oppdage feil og mangler i datasett, men at det sjelden finnes gode nok mekanismer for å gi tilbakemelding til den offentlige virksomheten om svakhetene slik at kvaliteten kan forbedres.

Private virksomheters ønske om høyere datakvalitet reiser også mer prinsipielle spørsmål om hvor langt offentlig sektors ansvar skal gå med tanke på å levere data som er korrekte, oppdaterte og enkle å bruke.

Behov for økt kompetanse knyttet til datadeling

Kompetanse trekkes også fram som en generell utfordring, både blant offentlige virksomheter som forvalter og tilbyr dataene, og hos private som skal ta disse i bruk til nye formål. Utfordringene knytter seg til det å ha god nok kompetanse til

- ▶ å vite hvordan spesifikke datasett kan brukes og eventuelt ikke brukes, for eksempel tilstrekkelig innsikt hvilke data som mangler og hvor oppdaterte dataene er
- ▶ deling og anonymisering av personopplysninger
- ▶ terminologi og datastruktur

Manglende kompetanse knyttet til datadeling kan i noen tilfeller bidra til å gjøre at offentlige virksomheter blir mer tilbakeholdne med å dele data på grunn av frykten for å gjøre feil, for eksempel ved å dele personidentifiserbare opplysninger.

For næringslivets del mangler det noen ganger kunnskap om hva som faktisk finnes, og hvilke steg som må gjøres for å gjøre dataene brukbare til sitt formål. En kartlegging gjort av OsloMet / MIT Reap pekte på at oppstartsselskaper hadde behov for en totaloversikt over hvilke offentlige data som finnes, og mer veiledning og hjelp i prosessen med å få tilgang til offentlige data.³⁵

Fellesløsninger brukes trolig ikke nok

Det finnes en rekke fellesløsninger i dag som har til hensikt å legge til rette for bruk av offentlige data, både viderebruk og gjenbruk. Eksempler på dette er:

- ▶ Felles datakatalog data.norge.no er et godt sted for brukere å finne dataene, og ved bruk av metadatastandarder kan de samme dataene og metadataene også krysspubliseres på andre portaler og nettsider uten nevneverdig merarbeid.
- ▶ Digitaliseringsdirektoratets «Nasjonalt ressurscenter for deling av data» som kan bidra med veiledning og rådgiving på personvern i deling av data.
- ▶ Nettforumet «Datalandsbyen», hvor brukere i ulike deler av den offentlige forvaltningen kan diskutere spørsmål om deling og bruk av data, og gi hverandre ideer om beste praksis.
- ▶ Regulatorisk sandkasse hos Datatilsynet som har til hensikt å stimulere til innovasjon av ansvarlig kunstig intelligens. Her hjelper Datatilsynet enkeltaktører med å følge regelverket og utvikle personvernvennlige løsninger, og dette kan være et godt alternativ for virksomheter som ønsker å sikre at personvernet opprettholdes, og regelverk følges, i utviklingen av nye løsninger.

I tillegg finnes det gode fellesløsninger som er utviklet innenfor enkeltsektorer, for eksempel på geodataområdet. Også standardlisenser som Norsk lisens for offentlige data (NLOD) er en type fellesløsning som bør benyttes. Standardlisenser sørger for en helhetlig praksis for hvilke rettigheter brukerne av data har, og fritar samtidig den som publiserer dataene for juridisk ansvar knyttet til datakvalitet og hva dataene brukes til.

Flere informanter trekker fram at disse fellesløsningene er antakelig ikke godt nok kjent i offentlig sektor i dag, og kunne vært brukt mer enn de gjøres i dag. For eksempel er det kun en liten del av dataene det offentlige tilbyr som er tilgjengelig på Felles datakatalog i dag, og problematikk rundt personvern ved deling av data oppgis å være en stor utfordring av våre informanter. Rådgivings-tjenestene som tilbys fra Digitaliseringsdirektoratets ressurscenter for datadeling ble ikke trukket frem av informantene som en ressurs de har brukt. Heller ikke Datalandsbyen ble trukket frem som en ressurs mange brukte.

5.4 Mulige fellesløsninger og organisatoriske tiltak

I dette kapitlet beskrives stegene som inngår i prosessen med å dele data, og hvordan disse kan vurderes organisert for å gjennomføres på best mulig måte. I forlengelsen av dette kommer også en diskusjon og en anbefaling om hvilke deler av prosessen det er mest hensiktsmessig å utvikle fellesløsninger for. Dette kan videre påvirke hvilke investeringer i fellesløsninger det er hensiktsmessig for det offentlige å prioritere.

Generelle fordeler og ulemper med fellesløsninger

Det er både fordeler og ulemper med å organisere arbeidet med datadeling på måter som baserer seg på bruk av fellesløsninger.

³⁵ [MIT REAP \(2020\): Hvordan styrke Oslo og Vikens posisjon innen datadrevet entreprenørskap? Strategi fra MIT REAP Oslo og Viken](#)

Fordeler med fellesløsninger:

- ▶ Enkelt og oversiktlig for brukeren – for eksempel vil bruk av felles portal gjøre det enklere for brukerne å kombinere data fra ulike kilder, eller settes på sporet av mulighetene for å kombinere data på tvers
- ▶ Bidrar til mer lik praksis – for eksempel felles veiledere og standarder, lisenser et cetera.
- ▶ God utnyttelse av kompetanse og ressurser – gjennom bruk av samme teknologi og felles løsninger (lagring eller distribusjon), veiledere og standarder
- ▶ Standardiserte prosesser – kan medføre besparelser og lik praksis på tvers av datasett og datatilbydere, bidrar blant annet til jevnere kvalitet
- ▶ Økonomiske stordriftsfordeler – det kan ligge økonomiske gevinster i å bruke felles teknologiske løsninger
- ▶ Lettere å skalere opp – felles teknologiske løsninger kan gjøre det lettere å skalere opp når det blir et behov for det
- ▶ Bedre sikkerhet og personvern – felles teknologiske løsninger som lagring og tilgangskontroll kan løses enklere og tryggere i en fellesløsning enn dersom data er distribuert og må tilgangsstyres på mange plattformer og løsninger

Ulemper ved fellesløsninger:

- ▶ Finansieringsmodell – det kan være krevende å finne en god finansieringsmodell som fordeler ulike nytte og ulike kostnader på en måte som oppleves rettferdig av samarbeidspartene
- ▶ Styring og videreutvikling – på samme måte som finansiering må avklares, må også avgjørelser rundt styring og videreutvikling av løsningen avklares blant de deltagende partene
- ▶ Økt kompleksitet ved at det etableres et ekstra ledd mellom datakilde og bruker, gir mindre fleksibilitet – den enkelte part står i mindre grad fritt til å gjøre endringer etter eget ønske og deres brukeres behov
- ▶ Utfordrer sektoransvaret – felles løsninger kan utfordre det etablerte sektoransvaret som offentlig sektor per i dag er organisert rundt
- ▶ Intern effektivitet kan svekkes dersom fellesløsninger går på bekostning av egne interne prosesser eller virksomhetens informasjonsarkitektur.
- ▶ Det er tidkrevende å oppnå konsensus og finne gode løsninger som passer for alle parter, og det å enes om prioritering i videreutviklingen av tjenestene kan være en utfordring.

Vurdering av ulike prosessers egnethet for fellesløsninger eller felles organisering

Dette avsnittet diskuterer hvilke deler av databehandlingsprosessen hvor felles løsninger eller felles organisering kan være mest egnet.



Proessen med datafangst er vesensforskjellig mellom ulike datasett, og helt ulike teknologier og metoder ligger til grunn for de ulike datatypene. Datafangst er en jobb som i mange tilfeller kan settes ut til eksterne, men egner seg antakelig ikke til fellesløsninger på tvers av sektorer, da metodene som ligger til grunn er forskjellige, og det i mange tilfelles kreves spesialkompetanse for å tolke og innsamle data på en standardisert måte. I noen tilfeller krever også datafangsten at man har tilgang til spesielle verktøy eller teknologier som er dyre i innkjøp, og som krever spesial-

kompetanse for å håndteres riktig. Standarder og kompetansekrav muliggjør derimot desentralisert datafangst i noen sektorer.

Bearbeiding av data og forberede publisering er prosesser vi ser at datatilbydere i dag stort sett velger å holde tett til seg selv. Dette sikrer eierskap, kontroll og god kjennskap til dataene som man i første rekke skal bruke som et internt arbeidsverktøy. Samtidig vil dette antakelig medføre lavere transaksjonskostnader, at man unngår ulik praksis underveis i prosessen, og at kjennskapen til dataene i alle ledd gir gode forutsetninger for å yte brukersupport. På den andre siden kan en slik løsning være sårbar for ressursmangel, hvis den ansvarlige virksomhet får et budsjettkutt, eller mister sentrale medarbeidere. Denne modellen innebærer at alle virksomhetene selv må ha tilgang til kompetansen som trengs i alle ledd. Dette kan i sin tur medføre at man ikke får hentet ut eventuelle stordriftsfordeler, eller at enkelte ledd i prosessen risikerer å bli dårlig håndtert (fordi man mangler rett kompetanse). Ved selv å forberede publisering sørger dataeier for at det ikke medfølger personopplysninger som ikke skal publiseres. I forlengelse av dette er det trolig også en fordel at brukersupporten holdes hos dataeier.

Tilgjengeliggjøring er i større grad en teknisk jobb, og her ser man for seg at det kan være stordriftsfordeler å hente ved å sette opp automatiserte prosesser og transformering av filer. Oppsett av webtjenester og API-er kan være krevende for mange mindre virksomheter som ikke har teknisk infrastruktur og/eller kompetanse på datadeling fra tidligere.

Utstilling av data og metadata er ofte desentralisert allerede i dag. Her er standardiseringen av data og metadata allerede så god for mange datasett at det er uproblematisk å stille data og metadata ut på flere forskjellige steder samtidig gjennom automatisk høsting, og ved at kildedataene ligger et enkelt sted, i mange tilfeller nært dataeier.

Brukersupport bør organiseres slik at den ligger tett på den part som best kan svare ut de spørsmålene som stilles, gjerne den virksomheten som har stått for bearbeiding og forberedt publisering av dataene, og som kjenner det aktuelle fagdomenet best. Brukersupporten kan medføre tilbakemeldinger med korrigeringer av feil og unøyaktigheter i dataene, og kan dermed fungere som kvalitetsforbedring til dataene. Den som bearbeider dataene er trolig også den som kan vurdere hvorvidt disse endringene skal tas inn i dataene eller ikke. Datadeling, og andres bruk av dataene, er dermed en god måte å avdekke feil og mangler i datasettene på, og våre funn viser at det trolig er flere offentlige virksomheter som bedre kunne ha unyttet denne muligheten til å kvalitetsheve sine data.

Vurdering av mulige fellesløsninger for deling av data i offentlig sektor

Dette avsnittet vurderer mulige fellesløsninger for å tilrettelegge for mer effektiv viderebruk.

Fellesløsning eller felles organisering for datafangst

Dersom det foreligger gode dataspesifikasjoner er det mange datatilbydere som har gode erfaringer med å sette datafangsten ut til eksterne, profesjonelle aktører. Gode instruksjoner for datainnsamlingen gjennom spesifisering av data og tilstrekkelig kompetanse hos den som samler inn dataene er en forutsetning for at denne modellen skal være vellykket, men vi ser at den fungerer godt for flere av casene i undersøkelsen. Innen datafangst kan trolig felles testing av ny teknologi, og kompetanseheving rundt bruken av ny teknologi, på sikt være med til å sikre effektiv datafangst. Dette gjelder spesielt for områder hvor ny teknologi kan komme inn og erstatte manuell datafangst. Her kan det være aktuelt å opprette samarbeidsfora som kan teste ny teknologi og utveksle erfaringer, slik Geovekst-samarbeidet har gjort. Ved å effektivisere datafangstprosessen kan man senke den totale kostnaden for utvikling av data.

Felles dataportal

Det finnes allerede en felles dataportal for offentlige data i Norge, Felles datakatalog på data.norge.no. Å ha en felles dataportal for alle offentlige datasett i Norge er en god løsning for brukeren, som enkelt kan finne frem til alle offentlige data på samme sted. En felles nasjonal portal for offentlige data trenger heller ikke å stå i noe motsetningsforhold til å ha sektorvise dataportaler, eller bruke internasjonale portaler. Så lenge metadataene er strukturert i forhold til samme standard, kan metadata flyte fra dataeier til portal, og mellom portaler, helautomatisk. Selve dataene kan hentes fra kilden, uavhengig hvor de er stilt ut. Vi mener derfor at en bedre utnyttelse av den allerede eksisterende portalen bør være en målsetning for datadeling i offentlig sektor. Det faktum at de fleste dataeierne også velger å holde eget nettsted som utstillingssted for egne data kan forstås som at man knytter et eierskap og identitet til de dataene man deler, og at det dermed også oppfattes naturlig at dataene skal være tilgjengelig på denne nettsiden. Dette er ikke til hinder for at dataene samtidig kan deles i andre portaler.

Potensialet som bor i den allerede eksisterende dataportalen Felles datakatalog på data.norge.no synes ikke å være fullt utnyttet. Det er viktig at det er enkelt for brukeren å finne frem til de dataene som er tilgjengelige, og en felles nasjonal dataportal er en god løsning på dette. Dette er dessuten en fellestjeneste som allerede eksisterer og er utviklet, og kunne med fordel vært brukt mer enn det vi ser i dag.

Samorganisering av arbeid med tilgjengeliggjøring

En mulig tilnærming for å gjøre tilgjengeliggjøringen av data enklere for datatilbyderen er å samle tilgjengeliggjøringen i en felles organisasjon. Dette er blant annet tilfelle med slik Helsedataservice er planlagt, hvor Helsedataservice skal behandle søknader om helsedata på vegne av flere helseregistre. Fordeler med en slik tilnærming kan være at datakonsumentene kun trenger å forholde seg til én part, og at praktiseringen av lovverket blir likere. På den annen side krever det at organisasjonen opparbeider seg tilstrekkelige kunnskap om de underliggende datakildene, og har en tydelig og hensiktsmessig ansvarsfordeling med den som har samlet inn dataene. På grunn av tungtveiende argumenter både for og imot – og store forskjeller mellom hver sektor – er det krevende å gi noen generelle anbefalinger knyttet til samorganisering av arbeidet med tilgjengeliggjøring.

Felles datalagring

Felles datalagring, gjerne i en offentlig skyløsning, kan også være en mulig fellesløsning som bidrar til å løse utfordringer rundt informasjonssikkerhet og skalering som enkelte offentlige virksomheter opplever i dag. Som beskrevet i kapittel 5.3 kan bruk av private, ikke-europeiske skytjenester være problematiske fra et personvernsperspektiv. Det er grunn til å forvente økte datamengder i offentlig sektor i fremtiden, blant annet på grunn av økt bruk av ulike sensorer, og gjennom en løsning for felles datalagring kan man imøtekomme denne veksten. Samtidig kan man tilby ekstra prosesseringskraft til den eller de virksomheter som måtte trenge det i kortere perioder, uten at denne virksomheten selv trenger å tilrettelegge infrastrukturen sin for dette. Ved felles datalagring i sky slipper den enkelte virksomhet å drifte sine egne servere. Vedlikehold, drift, informasjonssikkerhet og tilgangskontroll kan gjøres i fellesskap. I tillegg vil en slik lagring legge bedre til rette for skalering, og man kan se for seg at det på sikt også kan gi gevinster knyttet til felles API-management, filkonvertering og tilpasning av dataene til konkrete sektors brukerbehov.

Felles tilgangskontroll

Felles portal, og/eller felles datalagring, muliggjør også felles tilgangskontroll. Mye offentlige data er åpent og gratis tilgjengelig, og trenger dermed ingen tilgangskontroll, men for data som enten inneholder personinformasjon, eller som er underlagt et betalingsregime, kan felles tilgangskontroll være hensiktsmessig. Det er både penger å spare på å holde tilgangen samlet, samt at hver enkelt sektor og/eller virksomhet ikke trenger å ha denne kompetansen selv. Felles tilgangskontroll kan basere seg på allerede kjente tekniske løsninger og standarder.

Felles standarder

Felles standarder på metadatanivå er en forutsetning for at data skal flyte mellom dataeier og portal, samt fra portal til portal. Utover dette er det vanskelig å pålegge alle typer data å følge samme eller relaterte standarder, da fagområdene som inngår i offentlig sektor er vidt forskjellige, og tilhører ulike fagtradisjoner og fagfelt. Det bør likevel stilles krav til at dataene skal følge internasjonalt anerkjente standarder. Det kan være hensiktsmessig å samordne standardbruken innenfor hver enkelt sektor. Gode metadata er viktig for at det skal være mulig å finne frem til dataene, og bruke dem på en god og effektiv måte. Det utvikles nå også teknologier som automatisk påfører dataene de relevante metadataene, allerede i produksjonen. Det må sikres at slike automatiserte løsninger henter metadata fra kjente ontologier. Samarbeid om dette bør organiseres innenfor de sektorene hvor dette er aktuelt, og være basert på internasjonale standarder, der slike finnes.

Harmonisering av regelverk og praksis for personvern

Denne undersøkelsen viser at det er mange offentlige virksomheter som synes det er vanskelig å skulle forholde seg til GDPR og personvern i forbindelse med deling av data, og at dette i sin tur trolig medfører at det publiseres mindre data som inneholder personopplysninger. Digitaliseringsdirektoratets «Nasjonalt ressurscenter for deling av data» har juridisk kompetanse på nettopp dette temaet, og kan rådgi og bistå de virksomhetene som trenger hjelp, eller som selv ikke har tilgang til tilstrekkelig kompetanse på feltet.

Hensynet til personvern veier tungt, og er identifisert som en utfordring for datadeling i offentlig sektor. Det kan være en mulighet å utvikle et felles verktøy for offentlig sektor som automatisk sjekker datasett for problematiske personopplysninger før dataene publiseres. Slik sikrer man at sensitive persondata ikke publiseres som følge av uhell eller svikt i rutiner. Som sett i caset Microdata fra SSB, er såkalt «black boxing» en mulighet for å gi tilgang til data, samtidig som man beskytter sensitiv personverninformasjon. Denne løsningen, som nå er under utprøvelse hos SSB, kan være nyttig for flere sektorer, og særlig for helsedata kan en slik løsning trolig være nyttig.

Kompetanseheving innenfor datadelingsfeltet

Det er trolig mange offentlige virksomheter som kunne hatt nytte av kompetanseheving innenfor datadeling, og felles kurs for offentlig ansatte kunne vært en løsning på dette. Kurset kunne for eksempel omfattet tilrettelegging av data for publisering, arbeid med kvalitetsforbedring av datasett og personvernverdier. Trolig ville slike kurs også påvirket datadelingskulturen i det offentlige. Disse kursene kan for eksempel gjennomføres i regi av Digitaliseringsdirektoratet, i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren.

Dette vil i tillegg kunne bidra til å øke bevisstheten om samfunnsverdien som ligger i datadeling, og bidra til å bygge en datadelingskultur i offentlige virksomheter.

Etablering av økosystem

Noen av våre case består av relativt komplekse samarbeid, slik som for eksempel Geovekst, Copernicus og Diskos. Vi omtaler dem som komplekse fordi de består av mange samarbeidspartnere på ulike nivåer i forvaltningen. Geovekst består av deltakere fra kommune, fylke, stat – og private aktører inngår også. I Copernicus er det mange forskjellige land, institusjoner og en rekke private selskaper som inngår. I Diskos er det et statlig direktorat, flere private selskaper og flere utdannings- og forskningsinstitusjoner som samarbeider. Dette er samarbeid hvor dataene som samles inn har høy verdi, men hvor datafangsten samtidig er meget kostbar. Dette gir et insentiv til å invitere flere parter inn i samarbeidet for å fordele kostnadene på flere, og sikre tilgang til mer data, av en høyere kvalitet. Når samarbeidet omfatter flere gir dette i sin tur behov for å utarbeide gode modeller for organisering, og for å etablere demokratiske prosesser og solide avtaler. Dette innebærer igjen høye transaksjonskostnader. På grunn av måten samarbeidene er organisert, og

all tid og ressurser deltakerne har investert i samarbeidet over flere år, ser man også at disse anser at de har mye å tape ved eventuelle endringer i organiseringsmodellen (høy «exit»-kostnad). Slike komplekse samarbeid er antakelig mest relevante der hvor selve datainnsamlingen er meget kostbar, og en virksomhet ikke ville klart å bære kostnadene på egen hånd, eller der nytteverdien av gode, detaljerte data er meget stor for flere parter. Disse samarbeidene gir inntrykk av å være robuste samarbeidskonstellasjoner som produserer gode data over tid, og hvor samarbeidet mellom de involverte partene også avleder gode økosystemer med dataflyt og verdi til deltakere i økosystemet.

Forum for deling av brukerfaring

Etter hvert som flere datasett deles vil også tilbakemeldingene øke, og den enkelte aktør vil kunne bygge sin kunnskap om brukere og brukerbehov. Trolig kan det være fellestrekk ved disse tilbakemeldingene som kan utveksles på tvers av offentlige virksomheter, og forum for utveksling av slike data kan opprettes, for eksempel gjennom Digitaliseringsdirektoratets «Datalandsbyen».

5.5 Anbefalte fellesløsninger

Det er både fordeler og ulemper forbundet med å organisere tverrsektorielle løsninger i felles løsninger. På den ene siden mister den enkelte virksomhet og sektor muligheten til å innrette seg på en måte som er spesielt tilpasset deres behov, men på den andre siden kan fellesløsninger gi gode, robuste og brukervennlige løsninger.

1. Introduser opplæringsprogram for datadeling i offentlig sektor

Kompetansen om datadeling, og bevisstheten rundt viktigheten av å dele, virker ikke å være like godt utviklet i alle virksomheter. Vi anbefaler at det utvikles et felles opplæringsprogram for offentlig ansatte i temaer som angår datadeling, forberede publisering av data og håndtering av de juridiske sidene ved datadeling, som personvern. Her kan det være naturlig å se til Digitaliseringsdirektoratets arbeid og initiativer i universitets- og høyskolesektoren, samt til opplæringsprogrammet Irland satte i gang i 2017 for inspirasjon (jf. OECD-rapporten).

2. Effektiviser datafangstprosessen og andre steg i verdikjeden

Datafangstprosessen kan effektiviseres ved økt samarbeid om kompetanseheving og felles utvikling av ny teknologi, der dette er relevant, slik vi for eksempel ser i Geovekst-samarbeidet. På sikt vil dette kunne gjøre at datafangstprosessen blir rimeligere, for eksempel ved at data høstes direkte fra saksbehandlingssystemer og trekke ned den totale kostnaden ved dataproduksjonen. Ved å bygge forvaltningsløsninger for data som har automatisert eller innebygd kvalitetskontroll, kan datakvaliteten heves og innsamlingen blir effektiv. Også i andre ledd i verdikjeden er det muligheter for mer effektiv ressursbruk. I dette ligger for eksempel økt gjenbruk av data som allerede er innsamlet: i stedet for at flere aktører samler inn de samme data og bygger opp redundante databaser, kan de samme datakildene heller inngå i flere virksomheters verdikjeder. Sannsynligvis er dette et av de viktigste bidragene til tilrettelegging av en god dataøkonomi i offentlig sektor fremover.

Aktuelle insentiver for å oppnå dette kan være tilskuddsordninger for datatilbydere som ønsker å utforske ny teknologi for datafangst. Videre kan det stilles krav til interoperabilitet mellom saksbehandlingsverktøy og programvare for databehandling, for eksempel gjennom standardisering. Det kan også stilles krav til leverandører om utvikling av API-er, omformere og andre typer grensesnitt.

3. Vurder felles datalagring for offentlige data

Felles datalagring for offentlige data kan gi bedre informasjonssikkerhet, tilgangskontroll og muligheter for skalering. I tillegg kan det åpne for felles API-management og samordning ved tilgjengeliggjøring, noe som kan gjøre det enklere for brukerne. I tillegg kan problematikk knyttet til *Schrems II* og overføring av personopplysninger utenfor Europa unngås³⁶. En forutsetning er at kompleksiteten ikke blir for høy og ansvarsforhold blir uklare. Dette må sees i sammenheng med norsk skypolitikk, og de krav som må stilles til skytjenester, blant annet for skjermingsverdige data. I tillegg må det sees i sammenheng med pågående initiativer i enkeltsektorer med sentraliserte datainfrastrukturer.

4. Gjennomgå og forbedre eksisterende fellesløsninger

Det finnes allerede en rekke fellesløsninger, herunder Felles datakatalog, Nasjonalt ressurscenter for deling av data, nettforumet Datalandsbyen hos Digdir, og regulatorisk sandkasse hos Datatilsynet. I prinsippet adresserer disse løsningene/tilbudene mange av de utfordringene som vi har pekt på i denne rapporten. Antakelig finnes det enda flere løsninger som kunne egnet seg som fellesløsninger, men det mangler en heldekkende oversikt over fellesløsninger for datadeling. Det kan se ut som at disse løsningene ikke er godt nok kjent og ikke brukes nok. Framfor å utvikle nye løsninger bør man prioritere å gjennomføre tiltak slik at de eksisterende løsningene brukes mer og videreutvikles i tråd med samfunnets behov. En tilnærming kan være å undersøke hvor godt de eksisterende tjenestene treffer brukernes behov. I etterkant av dette kan det vurderes det samlede offentlige virkemiddelapparatet er tilpasset datadeling og viderebruk.

5. Utnytt mulighetene datadeling gir for kvalitetsheving

Flere offentlige virksomheter mister muligheten til å kvalitetsheve egne data vet at de ikke har en løsning for brukersupport hvor brukere av data kan melde inn feil. Virksomhetene som deler data må tilrettelegge sin brukersupport på en måte som gjør at de ikke bare svarer på spørsmålene til de som bruker dataene, men også at de har et system og ressurser i virksomheten som kan registrere meldinger om feil, kontrollere disse innspillene – eventuelt rette opp feilen i databasen, og melde tilbake til innmelder om hvilke endringer som har blitt gjort. Ved å ikke ha et system for dette mister virksomhetene en meget god mulighet for å kvalitetsheve egne data.

Offentlige virksomheter som deler data må bevisstgjøres om hvilke verdier de sitter på, og oppfordres til å lage systemer som fanger opp innmeldte feil på egne data. Vi anbefaler å utrede nærmere gevinstene ved å fange opp brukerinnspill og la dem tilflyte egne databaser. Noen sektorer har allerede kommet et stykke i dette arbeidet, og inspirasjon og erfaringer kan for eksempel hentes fra geodatasektoren.

Departementene kan for eksempel pålegge sine underliggende etater å opprette slike løsninger gjennom tildelingsbrev. Det kan også legges en oppfordring i digitaliseringsrundskrivet om at fremtidige datadelingsløsninger også skal inneholde et system for mottak og vurdering av innmeldte feil.

³⁶ Det pågår et koordineringsarbeid i regi av Digitaliseringsdirektoratet for å hjelpe norske virksomheter med å forholde seg til denne dommen. Dette arbeidet skal etter planen avsluttes i løpet av våren 2022. [Les mer om koordineringsarbeidet på Digitaliseringsdirektoratets nettsider.](#)

6 Finansiering og prioritering

Dette kapitlet diskuterer finansierings- og betalingsmodeller knyttet til viderebruk av data. Dette reiser også noen problemstillinger knyttet til prioritering, som diskuteres avslutningsvis. Kapitlet har fem deler. Første del er en beskrivelse av dagens situasjon med tanke på finansiering, basert på casene vi har kartlagt (avsnitt 6.1). Vår vurdering av de mest sentrale utfordringene knyttet til finansiering og betaling er gjengitt i avsnitt 6.2. og vurderinger av mulighetsrommet knyttet til finansiering og betaling, som presenteres i avsnitt 6.3. Til slutt kommer vurderinger og anbefaling knyttet til finansiering og vurderinger og anbefalinger knyttet til prioritering.

6.1 Dagens finansierings- og betalingsmodeller

Dette kapitlet går gjennom de ulike finansierings- og betalingsmodellene som brukes i dag. Med finansieringsmodell menes her hvordan virksomheten som deler data på overordnet nivå finansierer arbeidet med tilgjengeliggjøring. Med betalingsmodeller menes hvordan en eventuell betaling fra brukere og samarbeidspartnere er strukturert med tanke på pris- og fordelingsmodeller, kostnadstyper og så videre.

Finansieringsmodeller

På et overordnet nivå skiller man ofte mellom tre typer finansieringsmodeller i offentlig sektor, som kan fungere alene eller i kombinasjon:

- ▶ **Sentralfinansiering:** bevilgning over statsbudsjettet til aktøren(e) som tilbyr og tilgjengeliggjør data, enten som del av den årlige driftsbevilgningen eller som konkrete satsingsforslag.
- ▶ **Samfinansiering:** kostnadsfordeling mellom et definert sett med aktører som forplikter seg til å bidra med finansiering.
- ▶ **Brukerfinansiering:** betaling basert på faktisk bruk.

Når det gjelder datadeling, ser det ut som innslaget av brukerfinansiering generelt er relativt beskjedent i dag. Av de åtte casene vi har kartlagt er det fire som har brukerbetaling for dataene. Brukerbetalingen dekker som regel kun deler av kostnaden ved å tilgjengeliggjøre data.

Tabell 2. Finansieringsmodeller i de åtte casene

Case	Sentral-fin	Sam-fin	Bruker-fin	Forklaring
Copernicus (Satellittdata)	Ja	Ja		Finansiering kommer fra deltakende land og virksomheter.
Diskos (seismologiske og produksjonsdata)		Ja	Ja	Finansiert som et spleiselag mellom medlemmer, hvor Oljedirektoratet inngår som et medlem. Ikke-medlemmer betaler for data. Produksjonsdata som deles med Oljedirektoratet tilgjengeliggjøres gratis. Medlemsavgift dekker felles infrastruktur for datadeling. Ikke-medlemmers betaling går til aktøren som har samlet inn data.
Geovekst-data		Ja	Ja	Finansiering består av hovedsakelig (85–88 %) av bidrag fra samarbeidspartnere (inkl. Kartverket). Øvrig er inntekter fra salg til andre.

				Finansieringsmodellen bidrar til å dekke alle ledd i databehandlingskjeden, inkl. datafangst og bearbeiding.
Helsedata (individdata)	Ja		Ja	Bruker av data kan bli bedt om å dekke kostnader for tilgjengeliggjøring. I praksis belastes kun deler av denne kostnaden bruker av data. Datafangst og bearbeiding av data dekkes ikke gjennom brukerbetaling.
Meteorologiske data	Ja		Kun tilleggs-tjeneste	Deling av meteorologiske data er finansiert over METs eget budsjett. Kun betaling for enkelte tilleggstjenester. Brukerbetaling dekker kun support/spesialtilpassing.
SSB: - Microdata.no - Utlånsdata	Ja		Ja	Microdata.no er per nå finansiert over ordinære budsjetter. Det planlegges for innføring for samfinansiering/brukerfinansiering på tjenesten. Utlånsdata (mikrodata ³⁷ , tabelloppdrag) fra SSB er basert på gebyrer som skal gjøre avdelingen selvfinansierende. Datafangst og bearbeiding av data dekkes <i>ikke</i> gjennom brukerbetaling.
Nasjonal reiseplanlegger (Entur)	Ja			Enturs arbeid med Nasjonal reiseplanlegger er i sin helhet finansiert over statsbudsjettet.
Samtykkebasert lånesøknad (Skatteetaten med flere)	Ja			Alle parter i samarbeidet dekker sine egne kostnader. Ingen gebyrer eller liknende.

Betalingsmodeller

Betalingsmodellene ser ut til å variere ganske mye mellom de virksomhetene som tar betalt for data. Det er verdt å understreke at mange aktører ikke tar betalt for tilgjengeliggjøring av data overhodet. Vi har i denne undersøkelsen blant annet sett eksempler på:

- **Timepriser:** satser per time brukes blant annet for utlevering av helsedata fra helseregistrene, og på utlånsdata fra SSB. Her betaler brukeren av data for tiden virksomheten bruker på å behandle søknaden om data, og gjøre nødvendige operasjoner for å sammenstille, anonymisere og utlevere data. Eksempelvis opererer FHI og Helsedirektoratet med timesatser på henholdsvis 1115 og 1100 kr per time, ekskl. mva.
- **Stykkpriser:** en annen prismodell som brukes er stykkpriser der man betaler en gitt pris for et sett med data. For eksempel kan ikke-medlemmer av Diskos bestille undersøkelsesdata i en felles portal, og betaler en stykkpris per datasett. Geodata som krever betaling baserer seg

³⁷ Merk at det her er forskjell på **Microdata.no** (tjeneste for anonymisert analyse av skarpe data) og (uttrekk av) **mikrodata** som er en manuell sammenstilling og tilgjengeliggjøring av data på individnivå.

også på et stykkprisprinsipp. Statens kartverk har utarbeidet en priskalkulator som benyttes av eksterne kartforhandlere og kommuner.³⁸ Prisen beregnes på bakgrunn av type kart, oppløsning og areal.

- **Abonnement/medlemsavgift:** enkelte ordninger baserer seg på et prinsipp om en medlemsavgift for faste brukere av data. Dette prinsippet brukes blant annet i Geovekst og Diskos, der de betalende medlemmene har rimeligere eller gratis bruk for data de har vært med på å betale for. Helseanalyseplattformen slik den er planlagt har også lagt til grunn en abonnementsordning som gir medlemmene rimeligere tilgang til en del tjenester³⁹.

Flere virksomheter har prisstrukturer som ikke er fullt ut offentlig tilgjengelig gjennom prislister eller lignende. De opplyser heller på sine nettsider om at kostnadene vil avhenge av kompleksitet og omfang på leveransene. De som trenger data kan ta kontakt og beskrive hva de ønsker, og vil deretter få et overslag på kostnader.

Der det tilbys tilleggstjenester er disse som regel basert på et kostnadsdekningsprinsipp. Eksempelvis opplyser Meteorologisk institutt at prisen for garanterte leveranser settes slik at den bidrar til å dekke en andel av kostnadene knyttet til infrastruktur for stabil leveranse og monitorering. Et annet eksempel (utenfor våre caser) er Statens vegvesen, som har valgt en modell for sin sanntidsløsning (for tilgang til kjøretøysregisteret) der brukeren av data betaler rett til den private leverandøren av løsningen, basert på antall transaksjoner.⁴⁰

Dagens betalingsmodeller oppleves i liten grad som problematiske

Flere informanter fra næringslivet mener at betalingsmodellene som benyttes i dag i liten grad utgjør et hinder for viderebruk av data. Kostnader for tilgjengeliggjøring betalt til datatilbyder utgjør som regel bare en marginal andel av kostnadene forbundet med bruk av dataene. Arbeid med å få tilgang til data, bearbeide dataene videre, sikre kontinuerlig flyt/kvalitet og sørge for et høyt nivå av sikkerhet/personvern, beskrives som mer ressurskrevende enn selve betalingen for tilgang. Vi tar imidlertid forbehold om at det også kan finnes en del aktører som opplever dagens betalingsmodeller som problematiske. Vi har heller ikke vurdert dagens betalingsmodeller opp mot regelverket eller eventuelle endringer som vil være nødvendig som følge av gjennomføringen av åpne data-direktivet i norsk rett.

6.2 utfordringer knyttet til finansiering og betaling

I arbeidet har vi identifisert flere utfordringer knyttet til finansiering og betalingsmodeller.

Ofte stort investeringsbehov som ikke kan dekkes over egne budsjetter

Kostnaden for å distribuere data på en slik måte at det får verdi for mottakerne kan ofte bli høy. Det krever som regel at man som dataeier tar kontroll over datakvaliteten i hele verdikjeden, og utvikler løsninger som gir merverdi. Datadelingssatsinger slik som Nasjonal reiseplanlegger og Helseanalyseplattformen har vært organisert som store prosjekter som har gått over mange år og med betydelige kostnader.

For Nasjonal reiseplanlegger var mye av ressursbruken knyttet til å etablere standardisert innsamling av data fra datakildene, og utvikle en motor for reisesøk. Det var kostnader som måtte blitt tatt uansett, gitt rollen Entur skulle ha i den organisasjonsstrukturen som fulgte av jernbanereformen. For helsedata var kostnadene blant annet forbundet med dokumentasjon av metadata, og utvikling av organisasjon (Helsedataservice) og teknisk løsning (Helseanalyseplattformen) for sikker tilgjengeliggjøring av data. Helseanalyseplattformens kostnader var først og fremst knyttet til

³⁸ [Kartverkets priskalkulator](#)

³⁹ [Direktoratet for e-helse 2020. Finansieringsmodell for Helseanalyseplattformen og Helsedataservice.](#)

⁴⁰ [Statens vegvesen. Utvidet utlevering av kjøretøysopplysninger](#)

å tilrettelegge for sekundærbruk, det vil si blant annet bruk av data til kvalitetsheving/styring i helsevesenet, helserelatert forskning og anvendelser i næringslivet.

Dersom dataene som skal deles inneholder personidentifiserbare data ser dette ut til å være en betydelig kostnadsdriver, siden det øker behovet for sikkerhet (for eksempel funksjoner for innsyn/innebygget personvern), tilgangskontroll og prosesser/løsninger for anonymisering.

I de fleste tilfeller vil dette være satsinger som er krevende å oppnå innenfor eksisterende budsjettammer. Flere informanter trekker i den forbindelse fram at det blir vanskelig å prioritere tilrettelegging av data for viderebruk, over andre aktiviteter de er forventet å utføre.

Det kan finnes noen unntak. Enkelte virksomheter har det allerede som sitt samfunnsoppdrag at de skal dele data med offentlige aktører eller aktører som inngår i en offentlig styrt verdikjede (for eksempel kollektivtransport, strøm). I slike tilfeller kan terskelen være lavere for å dele med private tredjeparter i tillegg – siden viktige investeringer i infrastruktur, kompetanse og rutiner allerede er gjort.

Det er også slik at datadelingssatsinger – i likhet med mange andre investeringer – kan ha relativt store kostnader i starten, mens aktørenes nytte av dataene stiger gradvis over tid. Grunner til dette er at både dataene og tilretteleggingen av dem forbedres etter hvert som de brukes, samtidig som dataene gradvis blir mer kjent og brukt av markedet.

Begrensninger i samlet betalingsvillighet

I flere av casene vi har undersøkt antydes det at den samlede betalingsvilligheten i privat sektor er moderat. Det trekkes blant annet fram at bruk av de aktuelle datakildene kan stå i et konkurranseforhold til andre offentlige og private datakilder, og at det ofte finnes alternativer til bruk av dataene.

Eksempelvis ble det i estimatene for Helseanalyseplattformen skissert årlige driftskostnader på 95 mill. kr dersom virksomheten og de tekniske løsningene ble utviklet som planlagt⁴¹, og en forutsetning om ca. 60 % brukerfinansiering (fra offentlige og private aktører). Under utredningsarbeidet ble det i flere sammenhenger rettet kritikk mot disse anslagene, både at satsene generelt var for høye og at antall betalende brukere var for optimistisk. En informant i denne kartleggingen trekker fram at selv om legemiddelindustrien både har høy betalingsvilje- og evne, vil det ikke være mange nok aktører til å bidra med så mye finansiering som forutsatt. Det vises i den sammenhengen til at de internasjonale legemiddelselskapene – når de skal planlegge for eksempel studier av effekter av legemidler – gjerne vil sammenligne bruk av norske helsedata med bruk av tilsvarende data i Sverige og Danmark, og velge det alternativet som samlet er mest hensiktsmessig. Selv om Norge har helseregistre og helsedata med høy kvalitet, finnes også andre land som kan ha tilstrekkelig gode data til at selskapene kan gjennomføre sine studier på en god måte.

For lite informasjon om nytteverdien av data i næringslivet

Mange offentlige virksomheter opplyser om at de bare i begrenset grad har oversikt over hvilke av deres egne data som brukes av andre, hva de brukes til og hva som er mulige mangler (eksempelvis i innhold eller datakvalitet). Flere – også blant de som deler mye data – krever ingen form for registrering. Dette betyr at de har begrenset informasjon om nytten av ulike datadelingsinitiativ, og hvilke datasett de burde prioritere å tilgjengeliggjøre eller forbedre kvaliteten på. Det er også varierende hvor godt koordinert næringslivets egne organisasjoner er med tanke på å formidle konkrete databehov fra egen bransje til det offentlige.

⁴¹ [Direktoratet for e-helse 2020. Finansieringsmodell for Helseanalyseplattformen og Helsedataservice, s. 23](#)

For en del andre typer tjenester kan man argumentere at markedsmekanismer ville gi en god indikasjon på hva det var etterspørsel etter. Dersom mange er villige til å betale for en bestemt tjeneste, vil dette indikere at tjenesten er etterspurt. Ved at mye data tilgjengeliggjøres gratis (og enda mer med nytt regelverk) vil det derimot være krevende å bruke markedsmekanismer/betaling som informasjonsbærer med tanke på å måle etterspørsel.

Potensialet i å se datainnsamling, datakvalitet og datadeling i sammenheng blir ikke utnyttet nok

I enkelte av casene er det eksempler på at viderebruk *ikke* betraktes som en sekundær aktivitet som krever særskilt finansiering. Dersom viderebruk organiseres på riktig måte er det et potensial for at datadeling kan gjøre arbeidet med *datainnsamling* og *datakvalitet* mer effektivt.

Et godt eksempel på dette er Meteorologisk institutt. Gjennom å ha gode løsninger for datadeling får eksterne virksomheter sterke insentiver til å dele egne sensormålinger tilbake til Meteorologisk institutt, fordi dette vil bidra til mer korrekte prediksjoner for de områdene de selv er opptatt av. Disse sensordataene bidrar igjen til å heve kvaliteten på Meteorologisk institutts egne modeller, og til en lavere kostnad enn dersom de skulle plassert ut og driftet disse sensorene selv.

Dette er imidlertid ikke mekanismer som er til stede i alle åtte case. Et privat selskap som arbeider med å bearbeide data fra et større antall offentlige register viser for eksempel til at offentlige virksomheter som regel verken har interesse eller systemer for å ta imot meldinger om feil oppdaget av tredjeparter.

6.3 Vurdering av mulige finansieringsmodeller

Som beskrevet i avsnitt 6.2 kan kostnadene ved å tilgjengeliggjøre data for viderebruk være en utfordring. For eksempel kan det være behov for betydelige investeringer i infrastruktur når virksomhetene skal legge til rette for viderebruk. I tillegg er det vanligvis kostnader knyttet til å tilrettelegge data for deling og publisering. Selv om marginalkostnadene ved datadeling ofte vil være lave og i noen tilfeller nær null, kan de også være betydelige, for eksempel når det kreves anonymisering av personidentifiserbare data i den aktuelle brukssituasjonen. Hvordan virksomhetene skal finansiere kostnadene de har ved tilrettelegging for viderebruk er derfor en sentral problemstilling. I dette kapitlet ser vi på mulige modeller for finansiering.

Som del av bakteppet er det viktig å være oppmerksom på at de offentlige virksomhetene som regel har store løpende kostnader knyttet til andre deler av sin dataforvaltning, for eksempel datafangst/produksjon, lagring, forvaltning og vedlikehold. Mange av aktivitetene som må til for å tilrettelegge for viderebruk av data er også en del av virksomhetens arbeid med god dataforvaltning som en nødvendig del av kjernevirksomheten.

I vurderingene som følger legger vi til grunn at kostnadene ved dataforvaltningen som er en nødvendig del av kjernevirksomheten skal dekkes gjennom den ordinære finansieringen av virksomheten. Vi ser dermed ikke særskilt på hvordan disse kostnadene skal dekkes. Det kan selvsagt ofte være hensiktsmessig å se finansieringen i sammenheng, uten at dette gjelder generelt. For eksempel kan kostnadene ved både «orden i eget hus», datalagring og reproduksjon dekkes over samme budsjetter. Videre kan midler fra satsingsforslag gå til dekking av investeringer i infrastruktur som både brukes i «den ordinære» dataforvaltningen og til deling av data. Det som er et hovedpoeng i det som følger, er imidlertid at de som viderebruker data (næringsliv og så videre) som hovedregel ikke skal måtte være med å finansiere virksomhetens generelle dataforvaltning. I utgangspunktet er det kun de kostnadene som følger av deling av data for viderebruk som ev. er aktuelle å ta betalt for, og selv disse kostnadene bør som hovedregel dekkes på annen måte enn ved gebyrer og brukerfinansiering.

I gjennomgangen legger vi til grunn et *framoverskuende perspektiv*, der vi ser på mulige finansieringsmodeller etter gjennomføringen av åpne data-direktivet i norsk rett. Vi ser imidlertid ikke på hvordan de enkelte bestemmelsene i direktivet konkret vil gjennomføres i norsk rett, men tar utgangspunkt i selve direktivteksten.

I april 2022 sendte KDD på høring et forslag til gjennomføring av åpne data-direktivet i norsk rett. Når det gjelder prising av viderebruk av data, trekker høringsnotat følgende frem som de mest sentrale endringene i åpne data-direktivet:⁴²

Det slås fast at prinsippet om at viderebruk av offentlige data som utgangspunkt skal være gratis. Noen unntak fra dette prinsippet er imidlertid videreført fra tidligere direktiv. Etter artikkel 6 nr. 3 må landene nå publisere en fullstendig liste på internett over offentlige organer med inntjeningskrav som kan kreve betaling utover marginalkostnaden. Nytt er det også at kostnader ved anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger, kan medregnes som del av marginalkostnaden. Det tidligere viderebruksdirektivets artikkel 6 nr. 2 bokstav b, som tillot gebyrer ut over marginalkostnadene for spesifikke dokumenter, selv i mangel av noen forpliktelse til å støtte et offentlig organs driftsbudsjett, videreføres ikke.

Vi deler departementets vurdering av at disse endringene er de mest sentrale endringene i åpne data-direktivet når det gjelder betaling for data til viderebruk.

Når det gjelder opphevelsen av det tidligere viderebruksdirektivets artikkel 6 nr. 2 bokstav b, som tillot gebyrer ut over marginalkostnadene for spesifikke dokumenter, vil det etter departementets vurdering medføre et behov for å endre offentligforskrifta § 4 femte ledd om geodata (kart og så videre) og eiendomsinformasjon. Høringsnotatet har en omfattende drøfting av denne endringen. I høringsnotatet bes også berørte organer om å gi innspill på konsekvensene av endringene i aktuelle regler om gebyrer. I og med at det gjennomføres en egen prosess angående denne endringen, og i og med at sakskomplekset her er såpass særegent, drøfter vi ikke i det som følger.

Nedenfor ser vi først på hvilke implikasjoner åpne data-direktivet har for mulighetsrommet når det gjelder modell for finansiering av tilgjengeliggjøring av data for viderebruk. Deretter ser vi på *tre hovedmodeller* for finansiering. Til sist vurderer vi de tre modellene og gir våre anbefalinger.

Mulighetsrommet vil avgrenses av EU-regelverket

Allerede i dag legger EU / EØS-regelverk som er gjennomført i norsk rett, ikke minst gjennom viderebruksdirektivet, betydelige begrensninger på mulighetsrommet for finansieringsmodeller for tilgjengeliggjøring av data for viderebruk. Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data oppsummerer med følgende:

Hovedregelen er at data skal være gratis, og at det ikke er anledning til å ta betalt for kostnader til innsamling og produksjon av data for viderebruk. Det finnes enkelte unntak i offentlighetsloven (§ 8) og -forskriften (§ 4) som gir anledning til å ta betalt for data.

Virksomheter som krever betaling for informasjon, skal offentliggjøre betalingssatsene i elektronisk form. Alle opplysninger om grunnlaget for utregning av betalingssatsene skal også publiseres elektronisk, slik at de er lette å finne for potensielle brukere.

Gjennomføringen av åpne data-direktivet i norsk rett befester det snevre mulighetsrommet for betalings- og finansieringsmodeller, og innsnevrer det enkelte områder. Artikkel 6 i direktivet slår fast at hovedregelen er at data til viderebruk skal være gratis (vederlagsfritt). Imidlertid kan det

⁴² [Høring om gjennomføring i norsk rett av direktiv \(EU\) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, side 10. Kommunal- og distriktsdepartementet.](#)

tillates gebyrer for å dekke marginalkostnad som påløper ved reproduksjon, utlevering og formidling av data, i tillegg til kostnader ved anonymisering av persondata og tiltak tatt for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger.

Åpne data-direktivet begrenser altså mulighetene de offentlige virksomhetene har for å ta betalt fra brukerne. Det er imidlertid noen unntak fra gratisprinsippet og bestemmelsene om at gebyrer maksimalt skal dekke marginalkostnad. I artikkel 6 nr. 2 er det satt opp unntak for offentlige organer med inntjeningskrav, bibliotek, museum og arkiv og offentlige foretak. Nedenfor ser vi nærmere på disse unntakene.

Artikkel 6 i direktivet slår også fast at viderebruk av datasett med høy verdi og offentlig finansierte forskningsdata skal være gratis.

Mulige finansieringsmodeller

EU-regelverket setter som påpekt rammer for hvilke finansierings- og betalingsmodeller som er mulig for tilgjengeliggjøring av dataene som faller innunder åpne data-direktivet. Noe forenklet kan vi sette opp **tre hovedmodeller** for finansiering innenfor de begrensningene som regelverket setter. Vi benevner de tre modellene A–C. De tre modellene er oppsummert i Tabell 3.

Tabell 3. Tre hovedmodeller for finansiering av tilrettelegging av data for viderebruk. Modellene gjelder for de dataene som faller inn under åpne data-direktivet.

A	B	C
Gratis data	Marginalkostnadsprising	Utnyttelse av unntak
Dataene tilbys vederlagsfritt. Kostnadene ved tilgjengeliggjøring av data for viderebruk må følgelig dekkes på annen måte. Tilgjengeliggjøring kan finansieres gjennom følgende kilder: - Finansieringen skjer innenfor virksomhetens eksisterende budsjettammer - Ekstra bevilgning over statsbudsjettet eller midler gjennom støtteordning - Finansiering gjennom at det tas betaling for tilleggstenester (som ikke reguleres av offentligforskrifta § 4 fjerde ledd) - Samfinansiering fra andre offentlige virksomheter	Marginalkostnadsprising vil normalt bety at ikke alle relevante kostnader dekkes gjennom brukerbetalingen (gebyrene). Finansieringskildene i-iv (se under modell A Gratis data) også her er aktuelle for å dekke kostnadene ved tilgjengeliggjøring for viderebruk.	I unntakstilfeller kan det kreves gebyrer som overstiger marginalkostnadene. Unntak inkluderer: - Offentlige organer med inntjeningskrav - Museum, arkiv og bibliotek - Offentlige foretak⁴³

I prinsippet kan en og samme virksomhet bruke de tre ulike modellene for forskjellige data, for eksempel at noen data tilbys gratis for viderebruk, mens det tas betalt for andre til marginalkostnad. Et offentlig organ med inntjeningskrav kan også tilby noen gratis data, selv om for eksempel det meste tilbys til gebyrer for å dekke kostnader ved virksomheten.

⁴³ Jf. definisjon i Offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d

Nedenfor omtaler vi de tre ulike modellene nærmere. Vi ser også på hvilke supplerende finansieringskilder som er aktuelle ved de enkelte hovedmodellene.

A. Gratis data

Hovedregelen etter offentliglova er allerede at innsyn i data skal være gratis. Åpne data-direktivet viderefører denne hovedregelen om at data skal være gratis. Som vi så av gjennomgangen i avsnitt 6.1, er det allerede slik at flere av virksomhetene fra våre caser deler data gratis for viderebruk. Av de åtte casene vi har kartlagt er det fire som har brukerbetaling for dataene.

Når en offentlig virksomhet deler data uten å ta gebyrer, må kostnadene ved tilgjengeliggjøring for viderebruk dekkes på annen måte enn ved brukerbetaling. Med kostnader mener vi her både investerings-/utviklingskostnader som er nødvendige for å tilrettelegge for datadeling til viderebruk, og variable kostnader knyttet til delingen. Nedenfor ser vi på fire alternativer for hvordan kostnadene ved tilgjengeliggjøring av data kan dekkes. Det er også mulig for en virksomhet å bruke ulike kombinasjoner av de fire finansieringskildene.

i. *Finansieringen skjer innenfor virksomhetens eksisterende budsjettrammer*

Dette er trolig alternativet som vil være aktuelt for de fleste offentlige virksomhetene og i de fleste tilfellene der data deles gratis, i tråd med hovedregelen. Virksomheten vil her finansiere tilgjengeliggjøring innenfor egne, eksisterende rammer (også noen ganger kalt egenfinansiering).

Det kan være aktuelt å finansiere både eventuelle nødvendige investeringer og de variable/bruksavhengige kostnadene ved tilgjengeliggjøring og deling av data. Finansieringsalternativet forutsetter at kostnadene kan dekkes av de ordinære IT-budsjettene eller andre deler av driftsbudsjettene i virksomheten.

ii. *Ekstra bevilgning over statsbudsjettet eller midler gjennom støtteordning*

Alternativet innebærer at virksomheten dekker kostnadene ved tilgjengeliggjøring for viderebruk enten gjennom ekstra bevilgninger over virksomhetens budsjetter eller gjennom andre ekstra midler, som for eksempel midler fra satsingsforslag eller gjennom en støtteordning som medfinansieringsordningen.

I alternativet vil det være aktuelt å finansiere investerings-/utviklingstiltak for bedre tilrettelegging for viderebruk, men antageligvis eventuelt kun i unntakstilfeller de variable kostnadene ved deling.

De ekstra bevilgningene kan for eksempel dreie seg om ekstra midler tildelt som satsingsforslag. Satsingsforslag er vanligvis bare aktuelt ved større tiltak og investeringer. Et satsingsforslag er en omfattende og tidkrevende prosess, og er mest aktuelt for IT-prosjekt som krever stor ressurs-innsats over tid. I de aller fleste tilfellene vil investeringskostnadene ved tilrettelegging for viderebruk antagelig isolert være for små til å være aktuelle som egne satsingsforslag. Imidlertid kan det være aktuelt å gjøre slike løft som del av en større investering i IT-infrastrukturen, og dermed tas som en del av et satsingsforslag.

Medfinansieringsordningen er også en mulig finansieringskilde. Gjennom medfinansieringsordningen kan samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak få dekke deler av prosjektkostnaden. Etter det vi kan se, åpner ordningen allerede for at virksomheter kan søke om støtte til investeringer for tilrettelegging for viderebruk.

iii. *Finansiering gjennom at det tas betaling for tilleggstenester*

I avsnitt 5.2 omtalte vi tilleggstenester av ulike slag som tilbys i dag. Med dette mener vi tjenester den offentlige virksomheten tilbyr for eksempel for å gjøre det enklere for den private aktøren å bruke data eller for å øke leveringssikkerhet. Det kan i praksis være krevende å avgrense hva som utgjør en tilleggsteneste, og hva som er innenfor det som det offentlige organet er forventet å gjøre.

Offentlegforskrifta § 4 fjerde ledd viser til at «*det kan krevjast betaling for informasjon som blir produsert eller tilarbeidd utelukkande for å dekkje eit behov hos eksterne aktørar. Betalingssatsane skal ikkje overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane*».

Det kan vurderes om å forbedre datakvalitet, funksjonalitet, stabilitet og så vidare kan betegnes som tilleggstjenester som det er mulig å ta betalt for og som faller utenfor reguleringen i offentligforskrifta § 4 fjerde ledd. Eksempler på slike tjenester kan være:

- ▶ leveransegarantier knyttet til for eksempel kvalitet, korrekthet, tilgjengelighet eller utvidet support
- ▶ utvidet rådgiving knyttet til dataenes egnethet for formål til den private aktøren (utover generell informasjon om dataene)
- ▶ storbrukerløsninger som gir utvidet funksjonalitet (sammenstilling/validering mot andre datakilder, tilrettelagte API-er)
- ▶ analyser av dataene utført av den offentlige virksomheten
- ▶ virtuelle ressurser for eksempel i form av analyserom med lagring og ev. prosessering

Det mest aktuelle vil i disse tilfellene trolig være at betalingen dekker kostnaden ved selve tilleggstjenesten. I prinsippet kan også tilleggstjenestene gi et overskudd som bidrar til å dekke andre deler av virksomhetens kostnader (for eksempel datafangst eller lagring). Dette forutsetter at tilgangen til selve dataene er adskilt fra bruk av tilleggstjenesten, slik at det ikke oppstår en indirekte forpliktelse til å bruke tilleggstjenesten. Salg av tilleggstjenester kan også utløse statsstøtterettslige problemstillinger.

iv. Samfinansiering fra andre offentlige virksomheter

Med samfinansiering mener vi her at kostnadene ved deling av data fordeles internt i offentlig sektor. Det vil si at andre offentlige virksomheter er med på å finansiere en offentlig virksomhets klargjøring og tilgjengeliggjøring av data, slik at dataene kan gjenbrukes i egen virksomhet. I og med at det ofte vil være den samme infrastrukturen som brukes ved deling av data, uavhengig av om dataene delens med offentlig sektor eller næringslivet, vil samfinansieringen også bidra til å dekke kostnadene for deling av data til viderebruk i næringslivet.

B. Marginalkostnadsprising

Åpne data-direktivet åpner for at virksomheter kan ta gebyrer som ikke overstiger marginalkostnadene ved å klargjøre og tilgjengeliggjøre dataene for viderebruk. Direktivet presiserer i tråd med tidligere viderebruksdirektiv at dekning av marginalkostnaden omfatter kostnader som påløper ved reproduksjon, utlevering og formidling av dokumenter. Direktivet utvider i tillegg grunnlaget til også å omfatte anonymisering av personopplysninger og tiltak som gjøres for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger.

Når eventuelle gebyrer maksimalt kan settes til marginalkostnadene, i tråd med åpne data-direktivet, vil virksomhetene ikke få dekket kostnader ved innsamling og produksjon av dataene. Vider kan marginalkostnadsprising innebære priser nær null når det er snakk om deling av digitale data gjennom API-er. Ved marginalkostnadsprising vil det derfor normalt være nødvendig med finansiering også fra en eller flere andre kilder enn brukerbetaling, ikke minst for å få dekket investeringskostnader og faste kostnader. Finansieringskildene i.–iv. nevnt ovenfor i punkt A om gratis data, er derfor også aktuelle i modellen med marginalkostnadsprising. Også vår gjennomgang av konkrete caser kan tyde på at prinsippet om marginalkostnadsprising er lite anvendelig, dersom man ønsker å få dekket inn offentlig sektors kostnader ved tilgjengeliggjøring.

Marginalkostnadsprising kan ta flere former

Innenfor rammen av marginalkostnadsprising finnes det flere muligheter for prising og gebyrstrukturer på mer detaljert nivå. Disse kan ha begrunnelser i de underliggende kostnadene ved reproduksjon, utlevering og formidling av dokumenter, eller anonymisering av personopplysninger og tiltak som gjøres for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger.

En dimensjon knytter seg for eksempel til om gebyret settes pr. oppslag/nedlastning, størrelse på nedlastning, tidsbruk ved forespørsel og så videre. Man kan også tenke seg ulike abonnementsordninger. En annen dimensjon kan være knyttet til rabatter. Man kan for eksempel tenke seg at det gis rabatter eller endatil gratis data for særskilte grupper, som for eksempel media, forskere og studenter. Ved bruk av eventuelle rabattordninger må man se til at ordningen ikke kommer i strid med reglene om ikke-diskriminering.

I avsnitt 6.1 så vi at det i dag brukes en rekke forskjellige betalingsmodeller, som for eksempel timepriser, stykkpriser og abonnementsordninger. Betalingsmodellene som brukes ser som påpekt ut til å variere ganske mye mellom de virksomhetene som tar betalt for data. Uten at vi har undersøkt det nærmere, antar vi at det vil være ulike begrunnelser for hvorfor de forskjellige modellene er valgt.

EU-kommisjonen kom i 2014 med retningslinjer (ikke-bindende anbefalinger) om fastsettelse av gebyrer for viderebruk av data.⁴⁴ Disse sier blant annet noe om hva slags type kostnader som kan tas med i beregningsgrunnlaget, for eksempel infrastrukturkostnader, ordrebehandling, duplisering og konsultasjon. Videre peker retningslinjene på at eventuelle gebyrer for deling av digitale data ofte kan bli nær null. Retningslinjene peker derfor på at offentlige virksomheter bør vurdere de potensielle kostnader og nyttevirkninger ved en gebyrfri politikk og en gebyrpolitikk basert på marginalkostnader der det tas hensyn til at selve gebyrinnkrevningen også er forbundet med kostnader (fakturering, overvåking og oppkreving av gebyrer og så videre). Retningslinjene anbefaler derfor gebyrfri formidling av digitale data.

C. Utnyttelse av mulighetene som ligger i unntakene fra gratisprinsippet og marginalkostnadsprising

Åpne data-direktivet har unntak fra hovedprinsippene om gratis data eller marginalkostnadsprising for noen offentlige virksomheter:

- ▶ offentlige organer med inntjeningskrav
- ▶ biblioteker, arkiver og museum
- ▶ offentlige foretak (selvstendige rettssubjekter)

Disse virksomhetene kan kreve gebyrer som overstiger marginalkostnaden. Nedenfor ser vi kort på disse unntakene.

Åpne data-direktivet viderefører unntaket fra viderebruksdirektivet om at offentlige organer kan ta betalt utover grensen for marginalkostnadene for formidling dersom organet er nødt til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av sine driftskostnader.

Unntaket til å ta betalt utover marginalkost utvides til også å gjelde *offentlige foretak*.

I tråd med tidligere viderebruksdirektiv skal eventuelle gebyrer beregnes i tråd med objektive, åpne og kontrollerbare kriterier. Dette gjelder både for offentlige organer med inntjeningskrav og offentlige foretak. Taket for hvilke betalingssatser som kan omfattes, følger av direktivets artikkel 6:

⁴⁴ Commission notice — Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents. Document 52014XC0724(01)

Den samlede inntekten fra utlevering og tillatelse til viderebruk av dokumenter i den relevante regnskapsperioden skal ikke overstige kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon, formidling og datalagring samt en rimelig avkastning på investeringene, og, dersom det er relevant, anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger.⁴⁵

Tilsvarende som ved marginalkostnadsprising, kan man også i unntakstilfellene se for seg ulike gebyr-modeller på mer detaljert nivå. Det kan for eksempel være forskjellige prinsipper for gebyr-fastsettelse (som kan begrunnes med objektive, åpne og kontrollerbare kriterier), for eksempel:

- ▶ basert på fordeling av estimerte kostnader som følger av bruken, for eksempel ved aktivitetsbasert kostnadskalkulasjon
- ▶ basert på vurdert nytte av dataene hos de enkelte brukerne, for eksempel estimerte inntekter hos de ulike næringslivsaktørene som følge av viderebruk av dataene
- ▶ fordeling etter volum (antall transaksjoner, oppslag osv.)

Åpne data-direktivet krever at landene må publisere en liste på internett over offentlige organer med inntjeningskrav som kan kreve betaling utover marginalkostnaden.

6.4 Vurderinger knyttet til finansiering og betaling

Kriterier for vurderinger

EU-regelverket begrenser i stor grad hvilke finansierings- og betalingsmodeller som er mulige, særlig ved å legge sterke begrensninger på gebyrfinansiering. Som hovedregel har man svært lite slingsringsmonn: Dataene skal være gratis, eller det åpnes for å tilby dem maksimalt til marginalkostnad. I den grad virksomheten har mulighet til å velge modell (for eksempel valg mellom gratis data og marginalkostnadsprising), bør man vektlegge følgende:

- ▶ **Formålet med regelverket.** Vurderingene bør ta utgangspunkt i hva som er det reelle mulighetsrommet og intensjonene med regelverket. Et sentralt formål med åpne data-direktivet er å styrke dataøkonomien i medlemslandene, blant annet gjennom å redusere barrierer for markedsadgang, særlig for små og mellomstore bedrifter. Dette skal skje ved å begrense unntakene som tillater offentlige organer å ta betalt utover marginalkostnadene ved spredning av offentlige data.
- ▶ **Effektiv ressursbruk.** At det gis gode incentiver til å viderebruke data bør være et viktig hensyn, og er en del av intensjonen med åpne data-direktivet. Marginalkostnaden for viderebruk av data vil ofte være svært lav eller tilnærmet null. For å få en samfunnsøkonomisk riktig bruk, bør finansieringsmodeller reflektere dette. Et beslektet argument, som EU vektlegger, er at åpne offentlige data allerede er betalt for av befolkningen gjennom skatter og avgifter.
- ▶ **Incentiver til utvikling.** Gratis data eller prismodeller uten en variabel komponent kan i praksis fort føre til underinvesteringer i løsningene eller dataene. Manglende videreutvikling kan bli resultatet dersom det ikke finnes utviklingsmidler.
- ▶ **Ressursbruk knyttet til selve finansieringsmodellen.** Uansett finansiering vil det bli kostnader knyttet til å administrere selve finansieringsmodellen. Eksempelvis vil finansieringsmodeller som baserer seg på betaling pr. bruk måtte etablere et system for å registrere hvor mye data som brukes, og for å kreve inn og bokføre betalingen. Noen modeller kan kreve at det utvikles egne betalingsløsninger, gjerne hvis det er et stort antall brukere av dataene.

⁴⁵ Fra uoffisiell oversettelse av EU-direktiv 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8df9441c15104aa9be34f17cece1ffd5/uoffisiell-oversettelse-direktiv-2019-102412977.pdf>

- ▶ **Forutsigbarhet.** De fleste offentlige organer opererer med ettårige-budsjetter, med begrensede muligheter for å flytte midler mellom år. Datatilbydere i offentlig sektor er derfor i stor grad avhengig av forutsigbare inntekter for løsningene de forvalter. Dette taler isolert sett for finansieringsmodeller som ikke påvirkes av store svingninger i etterspørselen. Prinsippet om økonomisk forutsigbarhet gjelder også for brukerne av data.
- ▶ **Robusthet og skalerbarhet.** De fleste løsninger for tilgjengeliggjøring av data er gjenstand for endringer over tid. Endringer kan være i hvilke data som tilbys, hvilke tekniske løsninger som er mulige, tjenester knyttet til dataene og hvem som bruker dataene. Finansieringsmodeller må derfor utformes på et slik nivå at de er robuste for slike endringer.

Vurderinger innenfor mulighetsrommet

Til grunn for gratisprinsippet ligger en antagelse om at det kan gi betydelige gevinster å tilby offentlige data gratis framfor å ta betalt. Åpne data-direktivet retter oppmerksomheten mot virkningene for næringslivet og innovasjon i samfunnet. Meld. St. 22 (2020–2021) peker også på andre uheldige sider ved bruk av bruk av gebyrer for tilgang:⁴⁶

Bruk av gebyrer for tilgang til offentlige data kan ha uheldige konsekvenser for åpenhet og transparens i samfunnet. Barrierer for tilgang til informasjon gjør at mulighetene til å etterprøve grunnlaget for beslutninger reduseres.

Ifølge åpne data-direktivet skal hovedregelen være gratis data. Det betyr at kostnadene ved klargjøring og tilgjengeliggjøring av data for viderebruk må finansieres på annen måte enn ved brukerbetaling. I noen tilfeller vil disse kostnadene antagelig kunne bli så betydelige at de ikke kan dekkes innenfor eksisterende budsjettammer. Vi har imidlertid ikke grunnlag til å anta at de i de fleste tilfeller ikke kan dekkes innenfor virksomhetens eksisterende budsjetter.

Når kostnadene ved klargjøring og tilgjengeliggjøring for deling av data for viderebruk blir så store at virksomheten ikke klarer å dekke disse over eksisterende ramme uten at det går ut over annen aktivitet, eller at gratis data fører til ineffektiv ressursbruk, kan gebyrer være et alternativ. Eventuelle gebyrer skal normalt settes til maksimalt marginale kostnader. Vi kan anta marginal-kostnadene ofte vil være nært null. I tillegg medfører marginalkostnadsprising også kostnader for samfunnet, for eksempel administrasjonskostnader. Når en virksomhet vurderer å ta gebyrer for data, bør det derfor foretas en helhetlig vurdering av om virksomheten skal avvike fra hovedprinsippet om gratis data.

Når det gjelder den konkrete innretningen av gebyrene i de tilfellene virksomhetene velger å ta betalt til (maksimalt) marginalkostnad, bør det i utgangspunktet ikke være et mål å få til samme prisingsmodell på tvers av sektorer og virksomheter. De relevante kostnadselementene og -størrelsene kan antageligvis variere mye på tvers av ulike typer data og virksomheter. Dette tilsier at det kan være hensiktsmessig å ha ulike gebyrmodeller. Et annet argument for differensiering på tvers av datasett og virksomheter kan være at det er ulike preferanser for betalingsmodeller hos ulike datakonsumenter.

Det kan likevel være hensiktsmessig å utvikle felles objektive, åpne og kontrollerbare kriterier eller retningslinjer for prising, og retningslinjer for hvilke kostnadselementer som tas med i beregningsgrunnlaget. Det er nærliggende å se for seg at Digitaliseringsdirektoratet bør ha en sentral rolle her. Retningslinjene fra EU-kommisjonen for gebyrer gir et utgangspunkt for kriterier, for eksempel mht. hvilke kostnadselementer som kan tas inn i kostnadsgrunnlaget. Det kan imidlertid være behov for å videreutvikle disse, blant annet ved å si noe om hvordan kostnader ved anonymisering av personopplysninger kan regnes inn. En annet eksempel der det kan behøves veiledning, er om

⁴⁶ Meld. St. 22 (2020–2021), side 65

og eventuelt hvordan rabatter kan brukes. Et tredje eksempel er hvordan gebyrer skal publiseres og beregningsgrunnlag skal dokumenteres.

Når en virksomhet ikke klarer å finansiere investeringer som er nødvendige for å få til effektiv tilrettelegging for datadeling for viderebruk innenfor eksisterende budsjettammer, må midlene skaffes på annen måte. Medfinansieringsordningen kan være en aktuell ordning der virksomheter kan få støtte til investeringer med hensikt å legge til rette for deling av data. En fordel med bruk av medfinansieringsordningen er at den er velprøvd og bør være godt tilpasset digitaliseringstiltak med formål å legge bedre til rette for deling av data. Det er allerede en rekke digitaliseringstiltak som berører deling av data som har fått støtte gjennom ordningen.⁴⁷

I enkelte tilfeller kan investeringer som er nødvendige for klargjøring og tilrettelegging av data for viderebruk tas som del av større satsingsforslag. I denne sammenheng er det en observasjon at en del offentlige virksomheter kan ha utfordringer med teknisk gjeld, det vil si at de i utgangspunktet har et overmodent behov for å investere i teknologi i andre deler av verdikjeden og for sin egen dataforvaltning. Det å skille satsingsforslag og investeringer knyttet til tilretteleggingen for viderebruk fra andre investeringsbehov kan være lite hensiktsmessig, fordi disse investeringene henger sammen.

Case-undersøkelsene våre viser at flere av virksomhetene tar seg betalt for tilleggstjenester. Flere av tilleggstjenestene faller antageligvis utenfor reguleringen i offentligforskrifta § 4 fjerde ledd, som for eksempel modellering av data, analyse og sammenstilling og brukersupport/leveransegaranti. I hvilken grad det vil kunne være mulig å få inntekter på salg av tilleggstjenester bør utforskes nærmere, se også avsnittet om finansiering gjennom salg av tilleggstjenester ovenfor. Salg av tilleggstjenester vil kunne være vinn-vinn for virksomhetene og brukerne, der virksomhetene får ekstra inntekter og brukerne får tilgang til tjenester eller produkter som gir merverdi for dem. Imidlertid må man ved utvikling og salg av tilleggstjenester passe på at man holder seg innenfor blant annet statsstøtteregelverket, og at virksomheten ikke krever betalt for tjenester og produkter som skal være gratis iht. regelverket som angår datadeling.

Åpne data-direktivet innfører konseptet med at såkalte datasett med høy verdi. Disse skal som hovedregel være gratis tilgjengelig. Videre er offentlig finansierte forskningsdata omfattet av direktivets virkeområde. Det følger av artikkel 6 nr. 6 bokstav b at slike forskningsdata på nærmere vilkår skal være gratis.

Det kan i noen tilfeller være aktuelt å utnytte unntakene som ligger i åpne data-direktivet, for eksempel når offentlige organ har inntjeningskrav. Vi vurderer også at det i *enkelte tilfeller* vil kunne være hensiktsmessig å opprette egne organer med inntjeningskrav eller foretak med hensikt å finansiere tilgjengeliggjøring av data for viderebruk. Et mulig tilfelle kan for eksempel være dersom kostnadene ved tilrettelegging for datadeling er høye, betalingsvilligheten fra det etablerte næringslivet er stor og etterspørselen etter data er lite prisfølsom. En mulig konsekvens kan være at man kan dele data av høyere kvalitet enn man ellers kunne gjort. Dersom unntakene brukes i veldig stor grad, vil det imidlertid bli et spørsmål om dette vil stride med intensjonene med åpne data-direktivet og hovedregelen om at data til viderebruk skal være gratis. Når man vurderer bruk av unntak, bør man veie eventuelle gevinster opp mot kostnadene. Gevinstene kan for eksempel være at mer data kan deles eller at man kan dele data av høyere kvalitet.

⁴⁷ [Ved bruk av filter-funksjonen i Digdirs oversikt over prosjekter med støtte fra medfinansieringsordningen kan man få oversikt over ulike typer prosjekter, herunder prosjekter i kategorien «Deling av data»](#)

6.5 Anbefalinger om finansierings- og betalingsmodeller

Dette avsnittet oppsummerer anbefalinger knyttet til finansierings- og betalingsmodeller (nummerering fortsetter fra anbefalinger gitt i kapittel 5.5).

6. Data bør som hovedregel tilbys gratis

Åpne data-direktivet sier at hovedregelen er at data for viderebruk skal være gratis. Dette hovedprinsippet bør som langt som mulig følges av virksomhetene. Når data for viderebruk deles gratis må kostnadene ved deling finansieres på annen måte enn ved gebyrer eller annen form for brukerbetaling. I de fleste tilfellene kan antageligvis de ekstra kostnadene som følger av deling for viderebruk dekkes innenfor eksisterende budsjetter. Det er først når kostnadene ved deling av data til viderebruk blir så høye at de ikke kan dekkes innenfor eksisterende rammer – eller at gratis data gir ineffektiv ressursbruk – at virksomheten bør vurdere å ta gebyrer.

7. Tillat variasjon i marginalkostnadsprising

Når det gjelder den konkrete innretning av gebyrene i de tilfellene virksomhetene velger å ta gebyr (til maksimal marginalkostnadsprising), anbefaler vi at det i utgangspunktet *ikke* bør etterstrebes å få samme prisingsmodell på tvers av sektorer og virksomheter. Mest mulig ensartet prisingsmodell *kan* være hensiktsmessig for brukerne, men på den annen side varierer antagelig de relevante kostnadselementene og -størrelsene mye mellom datatyper og virksomheter.

Det kan likevel være hensiktsmessig å utvikle for eksempel felles objektive, åpne og kontrollerbare kriterier for gebyrer, og retningslinjer for hvilke kostnadselementer som man tas med i beregningsgrunnlaget. Det bør vurderes å gi Digitaliseringsdirektoratet (for eksempel ved Nasjonalt ressurs-senter for deling av data) et ansvar å utvikle retningslinjer, for eksempel på bakgrunn av anbefalinger fra EU-kommisjonen. Direktoratet kan også få ansvar for å holde oversikt over prisingspraksis i virksomhetene.

8. Bruk medfinansieringsordningen til å finansiere investeringer for økt datadeling

Medfinansieringsordningen kan bidra til å finansiere investeringer for økt datadeling. Digitaliseringsdirektoratet kan promotere den som en ordning som kan brukes til å finansiere datadeling. Eventuelt kan man også vurdere innretningen av ordningen slik at tiltak som understøtter datadeling prioriteres.

9. Gjør helhetlige vurderinger før man eventuelt utnytter unntakene fra gratis- og marginalkostnadsprinsippet i åpne data-direktivet

Åpne data-direktivet kan gi unntak fra gratisprinsippet og kravet om at eventuell betaling skal være i tråd med marginalkostnadsprising. Dette gjelder blant annet offentlige organer med inntjeningskrav og for offentlige foretak. Dersom man utnytter unntakene fra gratis- og marginalkostnadsprinsippet i åpne data-direktivet, bør det gjøres etter helhetlige vurderinger av de samfunnsmessige gevinstene og kostnadene som er forbundet med å ta gebyrer som overstiger marginalkostnadene.

10. Utred nærmere i hvilke tilfeller betaling for tilleggstenester knyttet til dataene kan bidra til finansiering

Tilleggstenester knyttet til dataene kan gi merverdi for næringslivet. Samtidig kan betaling for tilleggstenester antagelig i noen tilfeller være en kilde for finansiering av deling av data, gitt at tjenestene ikke faller inn under reguleringen i offentligforskrifta § 4 fjerde ledd. Det bør imidlertid utredes nærmere i hvilke tilfeller og i hvilken grad inntekter fra tilleggstenester kan være med å finansiere tiltak for klargjøring og tilrettelegging for deling av data.

6.6 Vurderinger knyttet til prioritering

Som det fremgår av kartleggingen, vil deling av data for viderebruk kreve ressursbruk til å heve kvaliteten både på data og løsninger. Hver datakilde som tilgjengeliggjøres vil også medføre kostnader til drift og forvaltning, blant annet forbundet med datakvalitet, anonymisering og support. Det finnes også mange områder hvor det deles lite data, og hvor det er mye som må gjøres. Eksempelvis anslo Menon i 2019 at kun 10 prosent av relevante offentlige datasett er gjort tilgjengelig.⁴⁸

Hovedprinsippet som følger av lovverket – og våre anbefalinger – om at data i hovedsak skal tilgjengeliggjøres gratis, gjør at staten må belage seg på å fullfinansiere mange av satsingene. Som det er påpekt i analysen av dagens utfordringer er det uansett lite sannsynlig at brukerfinansiering er egnet til å finansiere alle de satsingene som er nødvendige.

Gitt premisset om at kun en marginal andel av de relevante datasettene deles, og at det også må gjøres betydelige løft på de dataene som deles i dag, er det etter vår vurdering helt nødvendig å etablere en tydeligere metodikk for å prioritere tilgjengeliggjøring av datasett. I forlengelsen av dette bør det også gjøres en tydeligere prioritering av hvilke data offentlig sektor faktisk skal forvalte, og en tydeligere forventning til hvilken rolle næringslivet og næringslivets organisasjoner skal ha.

Mer systematisk prioritering er nødvendig

Hvilke datasett som prioriteres for viderebruk framstår i dag som litt tilfeldig: noen initiativer er drevet fram av ledere og ansatte i virksomhetene, noe etter påtrykk fra næringslivet og noe som del av sektorvise satsinger. Dersom offentlig sektor skal svare ut forventningene som er knyttet til viderebruk er det etter vår vurdering nødvendig å prioritere tydeligere.

Det har gjennom EUs arbeid med åpne data-direktivet blitt gjort en prioritering av offentlige datasett med høy verdi innen bestemte tematiske sektorer (High value data). En slik tilnærming vil kunne være nyttig også i en norsk kontekst. I tillegg til dataene som EU har identifisert som høy-verdi vil det kunne være andre typer data som potensielt har høy verdi for norsk næringsliv, som bør identifiseres og satses på.

Dersom det er gjort en innledende prioritering av hvilke datakilder som det vil gi verdi å tilgjengeliggjøre, vil det være enklere å konkretisere dette i virksomhetenes tildelingsbrev.

Prioritering knyttet til viderebruk kan med fordel også ses i sammenheng med de andre stegene i databehandlingskjeden, jf. avsnitt 5.1. Det er fordi viderebruk gjør mer enn å gi gevinster hos en datakonsument. Eksempelene fra casene viser at det er mulig å lage mekanismer som gjør at datadeling med privat sektor bidrar til mer effektiv datainnsamling, høyere datakvalitet og oppnåelse av den offentlige virksomhetens samfunnsoppdrag. Dette kan skje ved at viderebruk oppmuntrer privat sektor til selv å dele egne data, eller at virksomheter som bruker data kan bidra til å avdekke feil og uklarheter hos datakilden.

Behov for mer strukturert kunnskap om nytte og behov

Flere forhold identifisert i denne kartleggingen viser at det er behov for mer kunnskap om hvilke data som etterspørres og vil gi verdi:

- Flere virksomheter ønsker å dele data, men har ikke en bevisst prioritering av *hvilke* data dette gjelder. Dette funnet trekkes også fram av Menon (2022, s. 28).

⁴⁸ [Menon Economics \(2019\) Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?](#)

- ▶ Virksomheter som deler mye data, har ofte liten informasjon om hvem som bruker dataene og hva de bruker dem til. Ofte trekkes det fram anekdotiske eksempler.
- ▶ Gevinster knyttet til datadeling kartlegges i liten grad. Dette trekkes også fram som et hovedfunn av Menon (2022). En av hovedgrunnene er mangel på felles metodikk for beregning av gevinster fra datadeling.

Den store variasjonen i typer data som deles, og måten de deles på, kan gjøre det krevende å finne gode måter å måle verdi på. Vi vurderer likevel at bedre data om hvor mye som deles, og mer felles metodikk for å måle gevinster, ville gjort det enklere å prioritere ulike satsinger.

Næringslivet bør involveres og ansvarliggjøres i større grad

Næringslivets organisasjoner har kun i noen bransjer organisert og prioritert sine interesser og behov knyttet til datadeling. Det betyr at offentlig sektor ofte må basere sine prioriteringer på det Menon viser til som «observert etterspørsel» – for eksempel brukerintervjuer eller egen kjennskap til markedet. Dette kan gjøre at prioriteringene blir mer tilfeldige.

Samtidig viser denne kartleggingen flere gode eksempler på vellykket datadeling i tilfeller hvor næringslivet og deres organisasjoner involverer seg tyngre.

En av suksessfaktorene som trekkes fram ved DSOP-prosjektene (Digital Samhandling Offentlig Privat, hvor Samtykkebasert lånesøknad er ett av prosjektene) er at finansnæringen har samordnet sine behov gjennom Finans Norge / BITS. Dette gjør at offentlig sektor kun trenger å forholde seg til én part, som har mulighet til å være konkrete i hvilke data som ønskes og hvilke løsninger som kan brukes for å tilgjengeliggjøre dem. Finansnæringen har gjennom dette også mulighet til å håndtere mer av arbeidet med tilrettelegging/support selv, heller enn at dette ansvaret må ivaretas av offentlig sektor. Denne rollen kan sies å være særlig viktig i tilfeller med skjermingsverdige data, hvor det må gjøres grundige vurderinger knyttet til hvilke data som kan deles, hvilke formål de kan brukes til, og hvilke mekanismer som skal sikre tilstrekkelig sikkerhet og personvern.

Mekanismene bak Diskos og OPS-samarbeidene (offentlig privat sektorutvikling)⁴⁹ baserer seg på at næringslivet selv utvikler løsninger for datadeling seg imellom, og at offentlig sektor er en deltagende part som deler og innhenter data (for eksempel til tilsynsformål). Staten har også bidratt med finansiering, for eksempel gjennom Innovasjon Norge. Dette trekkes av flere fram som vellykkede samarbeid som gir stor verdi for næringslivet.

6.7 Anbefalinger knyttet til prioritering

Mulighetsrommet for finansieringsmodeller vurderes som relativt begrenset med tanke på å finansiere satsingene det er behov for gjennom betaling fra brukerne. Antallet datakilder som potensielt kan tilgjengeliggjøres for viderebruk er stort, og det er også store kvalitative behov knyttet til hver datakilde. Vi vurderer det derfor som nødvendig å prioritere tydeligere. Våre anbefalinger knyttet til prioritering er:

11. Still forventninger til hvilke data som skal deles i virksomhetenes tildelingsbrev

Det bør tydelig framgå hvilke data som skal tilrettelegges for deling. Dette vil både tydeliggjøre og avgrense hvilke forventninger som stilles til virksomheten med tanke på viderebruk på kort sikt. Det må tildeles tilstrekkelige midler over statsbudsjettet til å tilgjengeliggjøre disse dataene.

⁴⁹ OPS viser her til bransjebaserte samarbeid om digitalisering og datadeling innen hhv. sjømat og landbruk, med deltagelse fra både offentlig og privat sektor.

12. Innhent mer informasjon om bruk av data og kartlegg gevinster

Det bør utvikles felles metodikk for å måle omfang og verdi av offentlige data som brukes. Virksomheter som deler data bør finne enkle metoder for å finne ut hvor mye dataene brukes og til hva. Vi anbefaler – i likhet med Menon og A2 (2022) – at det bør utvikles mekanismer for å måle gevinster ved deling av data. Mekanismene for å måle gevinster vil gjøre det enklere å prioritere hvilke datakilder som skal tilgjengeliggjøres, for eksempel i samfunnsøkonomiske analyser.

13. Opprett prioriteringsråd for datadeling med deltagelse fra næringslivet

Vi anbefaler å opprette prioriteringsråd for datadeling der representanter for næringsliv og forskning deltar og gir innspill til hvilke data som skal prioriteres for tilrettelegging. Et lignende råd finnes blant annet i Irland (*Open Data Governance Board*). Prioriteringen bør ta utgangspunkt i hvilke data som er viktig for næringslivet og samfunnet, og muligheter og behov knyttet til nye teknologier (kunstig intelligens, maskinlæring og så videre).

14. Utvikle nasjonal oversikt over data av høy verdi

Departementet bør på bakgrunn av de ovennevnte punktene utvikle en nasjonal oversikt over data av høy verdi, og hvilken kvalitet dataene og løsningene bør ha. I tillegg til de datakildene EU vurderer som High-value data, bør det her inkluderes datakilder som vurderes å være særlig viktige for norsk næringsliv. Oversikten vil gjøre det enklere å identifisere hvilke satsinger som bør prioriteres, inkludert kvalitetshevende tiltak for data som allerede deles.

15. Vurder om mer datadeling kan organiseres som offentlig-privat samarbeid

Vi anbefaler å vurdere om mer datadeling kunne være organisert som samarbeidsprosjekter (tilsvarende OPS og Diskos) hvor bransjene selv tok et større ansvar for å utvikle løsninger og dele data. Statens rolle kan her være mer avgrenset, for eksempel å bidra med startkapital, sørge for rettferdige rammevilkår, og arbeide med regelverksutvikling. Staten kan inngå som betalende part, dersom de trenger data til egne formål.

16. Vurder segmentansvarlig for krevende datakilder

For datakilder som er krevende å tilgjengeliggjøre – for eksempel på grunn av høye krav til personvern eller tekniske løsninger – bør det vurderes å kreve at næringslivet samordner sine behov gjennom en tredjepart (segmentansvarlig). Segmentansvarlig kan typisk være en bransjeorganisasjon, som da vil ha ansvar for å koordinere og definere behovene til en gruppe virksomheter med sammenfallende behov for data⁵⁰. Dette vil gjøre deling av data mindre ressurskrevende for offentlig sektor, fordi næringslivet selv kan gjøre mer av arbeidet knyttet til koordinering og support.

⁵⁰ Dette prinsippet framgår blant annet i Skatteetatens policy for deling av opplysninger, og i Digdirs Veileder for roller og ansvar ved deling av data (prinsipp 3).

7 Oppsummering av anbefalinger

I dette kapitlet oppsummeres våre anbefalinger for å oppnå økt tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data. Anbefalingene er nærmere begrunnet i kapittel 5 og 6. Vi har delt anbefalingene opp i tre grupper – anbefalinger knyttet til organisering og fellesløsninger, anbefalinger knyttet til finansiering og anbefalinger knyttet til prioritering.

Felles løsninger

1. Introduser opplæringsprogram for datadeling i offentlig sektor
2. Effektiviser datafangstprosessen og andre steg i verdikjeden
3. Vurder felles datalagring for offentlige data
4. Gjennomgå og forbedre eksisterende fellesløsninger
5. Utnytt mulighetene datadeling gir for kvalitetsheving

Finansiering

6. Data bør som hovedregel tilbys gratis
7. Tillat variasjon i marginalkostnadsprising
8. Bruk medfinansieringsordningen til å finansiere investeringer for økt datadeling
9. Gjør helhetlige vurderinger før man eventuelt utnytter unntakene fra gratis- og marginalkostnadsprinsippet i åpne data-direktivet
10. Utred nærmere i hvilke tilfeller betaling for tilleggstjenester knyttet til dataene kan være en hensiktsmessig kilde til finansiering

Prioritering

11. Still forventninger til hvilke data som skal deles i virksomhetenes tildelingsbrev
12. Innhent mer informasjon om bruk av data og kartlegg gevinster
13. Opprett prioriteringsråd for datadeling med deltagelse fra næringslivet
14. Utvikle nasjonal oversikt over data av høy verdi
15. Vurder om datadelingen på noen områder kan organiseres som offentlig privat samarbeid
16. Vurder segmentansvarlig for krevende datakilder

Litteratur som henvises til i denne rapporten

I rapporten refererer vi til litteratur og kilder som brukes i fotnoter i den løpende teksten, men her følger en oversikt over litteraturen som er brukt.

[Digitaliseringsdirektoratet \(2020\) Styring og finansiering av Digdirs fellesløsninger](#)

[Digitaliseringsdirektoratet \(udatert\): Veileder for roller og ansvar ved deling av data](#)

[Direktoratet for e-helse \(2020\) Finansieringsmodell for Helseanalyseplattformen og Helsedataservice](#)

[EUR-Lex \(2019\) Directive \(EU\) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information](#)

[EUR-Lex \(2020\) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance \(Data Governance Act\)](#)

[Europakommisjonen \(2020\) The European Data Strategy](#)

[Geonorge.no \(2022\) Juridiske virkemidler for gjenbruk av geodata innsamlet etter offentlige krav](#)

[Lovdata.no – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd \(offentleglova\)](#)

[Menon Economics \(2019\) Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?](#)

Menon Economics og A-2 (2022) Verdi og effekt av datadeling – En kartlegging av norske virksomheters praksis (ikke publisert)

[OECD.org \(2020\) Open, Useful and Re-usable data \(OURdata\) index: 2019 – Policy Paper](#)

[Regjeringen.no \(2021\) Datastrykingsforordningen \(DGA\) EØS-notat](#)

[Regjeringen.no \(2019\) Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025](#)

[Regjeringen.no \(2020\) Meld. St. 22 \(2020 – 2021\) Data som ressurs](#)

[Regjeringen.no \(2015\) Meld. St. 27 \(2015-2016\) Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet](#)

[Regjeringen.no \(2017\) Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data](#)

[SSB \(2021\) Årsrapport 2020](#)

Vedlegg 1: Casegjennomgang

I det følgende gjennomgås våre åtte forskjellige caser, som på ulike måter beskriver og viser mye av bredden i hvilke typer offentlige data som brukes av næringslivet.

For hver case beskriver vi bakgrunnen for datadelingen, hvordan eventuelle samarbeid er organisert, hvilke data som deles, hvilke begrensninger som ligger på dataene, og hvordan datainnsamlingen er finansiert, samt en rekke andre kjennetegn ved datadelingen.

Casene er sortert alfabetisk:

- ▶ Copernicus (Norsk romsenter)
- ▶ Diskos (Oljedirektoratet)
- ▶ Geovekst (Statens kartverk)
- ▶ Helsedata (Direktoratet for e-helse)
- ▶ Meteorologiske data (MET)
- ▶ Microdata (SSB)
- ▶ Nasjonal reiseplanlegger (Entur)
- ▶ Samtykkebasert lånesøknad (Skatteetaten)

Copernicus

Generelt			
Ansvarlig virksomhet: EU-kommisjonen (eier), European Space Agency (ansvarlig for bygging, oppskyting, drift og nedlasting av data), Europeiske institusjoner (fra data til informasjonstjenester), EUs medlemsland og EUs byråer. I Norge: Norsk romsenter Sektor: Miljø		Oppstart: 2014 Status: i drift Dataprodusenter: Flere, blant annet European Space Agency (ESA) og European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT) Finansiering: EU-kommisjonen og ESA	
Datakonsumenter i privat sektor			
 Naturkartlegging Multispektrale bilder muliggjør ressurskartlegging og endringsanalyse for skogbruk, infrastruktur og naturkartlegging	 Landovervåkning og landbruksplanlegging Tar strategiske beslutninger om bærekraftig landbruk	 Vannkraftanalyser Estimere eksisterende og fremtidig innhold i vannkraftanlegg basert på satellittdata.	 Analyse Copernicus-data brukes i analyse for grunnbevegelser, luftkvalitet, og av leverandører av solcellepaneler.
Data			
Innhold: Satellittdata som viser bio- og geofysiske endringer på jord- og vannoverflaten og i atmosfæren. Satellittdataene omfatter ulike bølgelengder fra UV til VIS-NIR til mikrobølger og gir informasjon om synlige, temperatur- og horisontale endringer.		Datakvalitet: Data i henhold til etablert standard (SAFE-format), som er ESA format for distribusjon av data. Samme data ved deling og intern bruk. Satellittdata.no, som er distribusjonsnoden for satellittdata fra Copernicus i Norge, tilbyr også data på NetCDF-format og GeoTIFF.	
Personidentifiserbare/skjemningsverdige opplysninger: Nei.			
Datatilgang			
Betaling:  Gratis tilgang	Tilgangshåndtering:  Åpen, registrering påkrevd	Tilgangskriterier:  Ingen vesentlig begrensning	Delingsmekanisme:  Fil + API + web service
Tjenester			
Kjernetjenester	Copernicus tilbyr såkalte kjernetjenester på felleseuropeisk eller globalt nivå. Dette består av en havtjeneste, en landtjeneste, en katastrofeshåndterings-tjeneste, en atmosfæretjeneste, en sikkerhetstjeneste og en klimatjeneste. Tjenestene består av overvåking, kartlegging og varsling, samt at de gir nøkkelindikatorer og annen informasjon innenfor hver tjenestes virkeområde.		

Siden Copernicus-programmet begynte å levere satellittdata fra Sentinel-satellittene fra 2014, har detaljert informasjon om endringer på jordoverflaten, vær, arealbruk, luftkvalitet, landbruk og en rekke andre temaer vært gratis tilgjengelige for viderebruk.

Organisering og dataflyt

Copernicus er et EU-program som eies av EU-kommisjonen, men der European Space Agency har ansvar for satellittdataene og der ulike Europeiske institusjoner har ansvar for kjernetjenestene og in-situ observasjoner. Programmet leverer data i tilnærmet sanntid, både fra Sentinel-satellittene og en rekke andre satellitter som bidrar gjennom såkalte «contributing missions»⁵¹. Per i dag er sju Sentinel-satellitter operative⁵², men det er planlagt å ha 20 Sentinel-satellitter i bane rundt jorden innen 2030⁵³. Norsk romsenter oppgir at Europa gjennom Copernicus har verdens mest avanserte flåte av miljøsatellitter⁵⁴. En lang rekke dataprodusenter inngår i programmet: European Space Agency (ESA), European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT), European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF), Mercator Ocean International, EU Joint Research Centre, European Environmental Agency (EEA), European Maritime Safety Agency (EMSA), FRONTEX og European Union Satellite Centre (SATCEN).

Datatilgang

I Norge er dataene fra Copernicus-programmet tilgjengelige via satellittdata.no. Programmet opererer med en datapolitikk som gir full, åpen og gratis tilgang til Copernicus-data og informasjon i henhold til de internasjonale datadelingsprinsippene fra Group for Earth Observation (GEO)⁵⁵. Det er følgelig ingen restriksjoner på disse dataene. I tillegg finnes det en del kommersielle satellitter i programmet, og dataene fra disse satellittene er ikke alltid tilgjengelige for alle parter – de leveres gratis til offentlige myndigheter og forskningsinstitusjoner, men ikke til kommersielle aktører utenom de produksjonsansvarlige for Copernicus-tjenestene. Sentinel-satellittene er av ulik karakter og den geografiske oppløsningen går fra bilder på 10 meter og oppover i de synlige og nærinfrarøde båndene (Sentinel-2) og fra 5x20 meter og oppover for radarsatellittene. Dersom man ønsker høyere geografisk oppløsning eller hyppigere opptak enn hver 3.-5. dag, må man se på hva som er tilgjengelig fra Contributing Missions eller betale for satellittdata fra kommersielle aktører. Data fra Copernicus' tjenester inkluderer tilrettelagte data for aktører som er interessert i data om langsiktige endringer i arealbruk/arealdekkeendringer, hav, luftkvalitet, klima, men også raske endringer av betydning for håndtering av natur- og menneskeskapte kriser. Noen datasett tilbys også som WMS-tjenester som kan kobles opp i ulike innsynsløsninger på web hvor man visualiserer satellittdata sammen med andre typer geodata. Data på satellittdata.no er tilgjengelig både gjennom brukergrensesnitt og maskinlesbare API-er for søk og nedlasting. Alle datasett kommer med metadata som beskriver datasettene og forteller hva slags prosessering og korreksjoner som er gjort.

Erfaringer med viderebruk

Representanter for et selskap som bruker Copernicus-data i sitt daglige virke forteller at erfaringene med dataene, og da spesifikt med data fra satellitten S2 (optisk), er «*litt blandet*». Dette skyldes at oppløsningen og antall brukbare overflygninger ikke gir granulær og hyppig nok innsikt for den beslutningsstøtten de trenger dataene til. Likevel bruker selskapet i hovedsak de gratis dataene fra programmet, samtidig som det suppleres med data fra andre kilder, og det kjøpes mer granulære data fra Copernicus, eller andre kilder, ved behov.

⁵¹ [Copernicus.eu: "Copernicus in detail"](https://copernicus.eu/en/copernicus-in-detail)

⁵² [Norsk romsenter: "Dette er Copernicus"](https://norskromsenter.no/dette-er-copernicus/)

⁵³ [Copernicus.eu: "Copernicus in detail"](https://copernicus.eu/en/copernicus-in-detail)

⁵⁴ [Norsk romsenter: "Dette er Copernicus"](https://norskromsenter.no/dette-er-copernicus/)

⁵⁵ [Copernicus.eu: "International Cooperation"](https://copernicus.eu/en/international-cooperation)

Kostnader og finansiering

Copernicus-programmet hadde i perioden 2014–2020 et budsjett på 4,3 milliarder euro i løpende verdier. For perioden 2021–2027 er budsjettet økt til 5,4 milliarder euro i løpende verdier⁵⁶. I denne perioden skal programmet utvides med flere satellitter, og det blir derfor tilsvarende mer data som skal tilrettelegges for bruk, også ikke-profesjonelt. Ifølge en rapport av Oslo Economics fra 2019 reguleres Norges bidrag til Copernicus gjennom EØS-avtalen, og bestod i 2019 av 2,21 prosent av de totale kostnadene for programmet. En slik prosentandel, forutsatt en euro-kurs på 10 norske kroner, gav Norge en årlig kostnad på 136 millioner kroner i 2019. Norsk deltakelse i Copernicus medfører at norske aktører kan vinne kontrakter i programmet, noe som har resultert i kontraktbeløp i overkant av den årlige kostnaden for norsk deltakelse i programmet for perioden 2014–2020. Deltakelse i programmet resulterer også i at Norge er delaktig i planleggingen av satellittopptak med Sentinel, noe som har muliggjort hyppige opptak av store datavolumer over Norge, samt rask nedlesing, prosessering og bruk av Sentinel-data og Sentinel-baserte tjenester. Dette er av stor betydning for overvåking og kartlegging av Norges store hav- og landarealer opp mot forsvar, maritim beredskap, meteorologi og beredskap, i tillegg til klima- og miljøovervåking.

⁵⁶ [Spacenews.com, "Copernicus budget gets budget boost from European Commission"](https://spacenews.com/copernicus-budget-gets-budget-boost-from-european-commission/)

Diskos

Generelt			
Ansvarlig virksomhet: Oljedirektoratet Sektor: Olje og gass Oppstart: 1995 Status: i drift		Dataprodusenter: oljeindustrien, Oljedirektoratet Finansiering: brukerfinansiert	
Datakonsumenter i privat sektor			
 Oljeselskaper Deler og kjøper data av hverandre til bruk i egen drift	 Andre selskaper Øvrige relaterte selskaper eller selskaper med interesser i næringen. Deler og kjøper data av hverandre til bruk i egen drift	 Universiteter og forskningsinstitusjoner Bruker dataene fra Diskos til forskning og analyser.	
Data			
Innhold: Seismikk-, brønn- og produksjonsdata fra norsk sokkel Datakvalitet: Data i henhold til ISO2700x. Samme data ved deling og intern bruk. Personidentifiserbare opplysninger: Nei.		Andre grunner til skjerming: Forretningssensitiv informasjon knyttet til drift og produksjon på sokkelen. Petroleumsloven med tilhørende forskrift bestemmer hvor lenge de ulike datatypene er konfidensielle.	
Datatilgang			
Betaling:  Noe gratis, noe brukerbetaling	Tilgangshåndtering:  Bestilling og betaling via portal	Tilgangskriterier:  Ingen vesentlig begrensning	Delingsmekanisme:  Fil + API
Tjenester			
 Modul for databytte	Diskos tilbyr også en modul for databytte, hvor aktørene kan velge å dele med hverandre når de ønsker det, gjennom detaljert tilgangsstyring av dataene. Betaling for dataene går ikke igjennom Diskos.		

Diskos startet i 1995 etter initiativ fra Oljedirektoratet og oljeselskapene som da var representert på norsk sokkel. Per i dag er Diskos et datalager for seismikk-, brønn- og produksjonsdata. I tillegg til lagring av data tilbyr også Diskos datatilgang, alt etter eierskap og bruksrett, nedlasting av data og funksjonalitet for databytte. Oljedirektoratet er kontraktspart og administrerer Diskos-kontrakten på vegne av medlemsselskapene.

Organisering og dataflyt

I 2022 er det 36 olje- og gasselskaper som deltar i Diskos, samt 23 øvrige selskaper (assosierte medlemmer). I tillegg deler Diskos data med universiteter og forskningsvirksomhet, per 2022 besto denne gruppen av 20 universiteter og virksomheter i Norge, Storbritannia og USA. Diskos har en ledelseskomité som møtes om lag tre ganger per år, og her har alle medlemmer én stemme. Underlagt denne komiteen er det også en styringsgruppe med representanter fra seks medlemselskaper. Diskos sekretariat består av to personer som er ansatt i Oljedirektoratet. Driften av Diskos er det private aktører som står for, og oppdraget settes med jevne mellomrom ut på anbud. Et skifte av leverandør for drift og en større omlegging av Diskos er planlagt i 2022.

Datatilgang

Det er petroleumsloven med underliggende forskrifter som regulerer hvilke data som skal rapporteres til Oljedirektoratet gjennom Diskos. Tilgang til data som lagres i Diskos er basert på hvilke rettigheter parten har. Dette er handtert av tilgangskontroll. Oljedirektoratet har tilgang til alt innhold. I tillegg finnes det et åpent API som formidler produksjonsdata til offentligheten. Diskos tilrettelegger for detaljert tilgangsstyring, og det er dataeier selv som bestemmer hvem som skal ha tilgang til sine data. For å rapportere til Oljedirektoratet legger oljeselskapene data inn i Diskos, og gir brukertilgang til for Oljedirektoratet. På samme måte kan oljeselskapene bytte data seg imellom og gi tilgang til hverandre ved behov, gjennom å åpne for andre selskapers brukertilgang. På denne måten sørger man for tilgjengeligheten for dataene som skal være fritt tilgjengelige, men begrenser samtidig tilgangen til data som er forretningssensitive, eller på annen måte skal begrenses.

Kostnader og finansiering

Oljeselskapene som legger data inn i Diskos betaler en fast årlig pris på om lag 650 000 kroner for drift, administrasjon og vedlikehold av systemet. I tillegg betaler oljeselskapene en avgift for opplasting og nedlasting av dataene fra databasen, som går direkte til operatøren av databasen. Assosierte medlemmer betaler ca. 170 000 kroner per år for medlemskap, samt for opplasting og nedlasting, på samme måte som oljeselskapene. Universiteter og forskningsinstitusjoner betaler ikke et årlig medlemskap, og kan laste ned et visst volum av data per år, vederlagsfritt. Oljedirektoratet er også en betalende part, på lik linje med de andre medlemmene (oljeselskaper).

Geovekst

Generelt			
Ansvarlig virksomhet: Geovekst bestående av Statens vegvesen, Energi Norge, kommunesektoren med representanter oppnevnt av KS, Statens kartverk, Telenor, Landbruksdepartementet med underliggende virksomheter og fylkeskommunen. Bane Nor og Nye Veier AS er med i alle kommuner de har eller planlegger anlegg. NVE er med i alle laser-prosjekter.		Sektor: Geodata Oppstart: 1992 Status: i drift Dataprodusenter: kommuner, statlige aktører myndigheter, eksterne Finansiering: samfinansiering	
Datakonsumenter i privat sektor			
 Bygg og anlegg Dataene brukes til planlegging, prosjektering og drift i bygg og anleggssektoren	 Planprosesser Private konsulent-selskaper for utarbeidelse av plan-dokumenter og konsekvensutredninger.	 Sluttbruker-tjenester Innsynsløsninger og bakgrunnskart for annen geografisk informasjon, samt i spill og apper.	 Analyse Geovekstdata brukes i GIS-analyser knyttet til samfunnssikkerhet, natur, miljø- og landbruksforvaltning,
Data			
Innhold: Detaljerte geodata for hele landet. Ortofoto og laserdata som viser høyde. Datakvalitet: Data iht. omforent standard som brukes av hele kart-Norge. Samme data ved deling og intern bruk.		Personidentifiserbare opplysninger: Nei. Andre grunner til skjerming: Nei, ortofoto og laserdata over graderte (militære) områder publiseres, men med lavere detaljeringsgrad.	
Datatilgang			
Betaling:  Medlemmer: Samfinansiering. Ikke-medlemmer: Betaling iht. prismodell	Tilgangshåndtering:  Passordbeskyttet tilgang	Tilgangskriterier:  Ingen vesentlig begrensning	Delingsmekanisme:  Tjenester + fil + API
Tjenester			
Norgeskart.no	I tillegg til dataene tilbyr Kartverket en innsynsløsning basert på geodataene i Geovekst som er åpen og gratis for publikum, og som kan brukes til innsyn, oppslag og turplanlegging. Ortofotoene er også tilgjengelig for innsyn gjennom den samme tjenesten, samt på norgebilder.no.		

Geovekst-samarbeidet samler inn grunnleggende geodata over landet vårt, på tvers av forvaltningsnivåer og administrative grenser. Tanken som ligger bak er at data samles inn én gang, etter én felles standard, ajourholdes ett sted og deretter brukes av mange.

Organisering og dataflyt

Geovekst er et organisatorisk og finansielt samarbeid mellom Statens vegvesen, Energi Norge, de fleste av landets kommuner, Statens kartverk, Telenor, Landbruksdepartementet med underliggende virksomheter og fylkeskommunen. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har undertegnet sentral avtale spesielt for laserkartlegging og kan møte i Geovekst-forum, hvor også Bane NOR er observatør. De har ikke undertegnet Sentral avtale, men er en part med lokal deltakelse i kommuner der de har eller planlegger anlegg. I tillegg er Nye Veier AS part i alle kommuner der de har anlegg. Fire av landets største kommuner er ikke Geovekst-parter: Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, men Geovekst samarbeider likevel med disse. Geovekst-samarbeidet opererer både på et sentralt, nasjonalt nivå og på lokalt nivå i fylkene.

Geovekst-samarbeidets partsavtaler er forpliktende for partene, og ligger til grunn for reguleringen av samarbeidet. Videre er det etablert et forum, Geovekst-forum, som fungerer som et koordinerende nasjonalt ledd som gir retningslinjer til de lokale samarbeidene og står for den praktiske brukernære gjennomføringen av samarbeidet. Geovekst samarbeider også om å teste ut ny teknologi for datainnsamling. Kartverket har sekretariatsfunksjonen, og koordinerer både det nasjonale og det lokale samarbeidet.

Datatilgang

Dataene som samarbeidet produserer er FKB-data, de mest detaljerte geodataene i Norge, kartprodukter som er avledet av FKB-dataene, vertikalbilder, ortofoto og høydedata (laserdata). Selve datainnsamlingen og utarbeidelsen av dataene gjennomføres av private kartleggingsfirmaer, på oppdrag fra Geovekst.

Dataene som Geovekst-samarbeidet produserer er passordbeskyttet, men tilgjengelig for Geovekst-partene selv gjennom Geonorge, som filnedlasting på ulike formater, WMS-tjeneste eller Atom feed, samt API. Andre offentlige virksomheter og institusjoner som deltar i Norge digitalt-samarbeidet får også tilgang til dataene på samme måte. Det samme gjelder ortofoto, som er tilgjengelig gjennom norgebilder.no, og høydedata (laserdata), som er tilgjengelig gjennom hoydedata.no. Andre aktører kan kjøpe tilgang til Geovekst-dataene, gjennom en av elleve forhandlerne som til enhver tid er listet opp på Kartverkets nettsider.

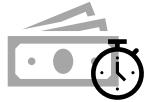
Erfaringer med viderebruk

Et privat firma som både er forhandler av Geovekst-dataene og som selv bruker dataene inn i sine løsninger og produkter, forteller at dataene er mye brukt, og oppleves som pålitelige og oppdaterte. Selv om dataene oppfattes som gode og blir brukt ofte, er det likevel behov for supplerende kartlegging i form av laserskanning eller annen landmåling. Firmaet har tilpasset sin forretningsmodell og sin måte å arbeide til Geovekst-dataene, og forteller at begge disse måtte blitt lagt om dersom Geovekst-dataene ikke lenger var tilgjengelige. Informanten sier at de heller ikke oppfatter prisen på dataene som problematisk. Videre trekkes det frem at forutsigbarheten i kartleggingen, kjennskapen til hvem som er aktørene i samarbeidet og planmessigheten i arbeidet gir tillit både til dataene og kildene dataene kommer fra. Dette inntrykket fra private aktører stemmer også overens med funnene Agenda Kaupang gjorde i sin rapport «Nyttevurdering av Geovekst-dataene» for Kartverket og Geovekst-samarbeidet i 2021.

Kostnader og finansiering

Kostnadene ved Geovekst-samarbeidet fordeles mellom partene, i henhold til en gitt fordelingsnøkkel basert på kost/nytte-vurderinger. Overskuddet fra salg av dataene til ikke-Geovekst-parter, samt betaling gjennom Norge digitalt kommer på samme måte partene til gode, og utgjør nå om lag 24 millioner kroner per år. Vedlikeholdet av Geovekst-dataene, både det periodiske og det kontinuerlige, beløper seg til 160–180 millioner kroner per år. Prisene for å etablere dataene har ikke økt i perioden Geovekst-samarbeidet har eksistert, tvert imot har det blitt billigere og billigere. Dette skyldes at datainnsamlingen samles i større prosjekter, ny teknologi, og at arbeidet med å konstruere selve geodataene er satt ut til lavkostland. Kartverket bruker om lag 50 000 arbeidstimer per år på prosjektledelse, offentlige anskaffelser og kvalitetskontroll av Geovekst-samarbeidet, og dekker 20–25 prosent av kostnadene.

Helsedata

Generelt			
Ansvarlig virksomhet: Direktoratet for e-helse Sektor: Helse Etablert: 2016 (prosjekt) Status: under utvikling, overgangsperiode fra tidligere system		Dataprodusenter: helseregistre, helseforetak, nasjonale helsemyndigheter og så videre Finansiering: sentralfinansiering og brukerfinansiering	
Datakonsumenter i privat sektor			
 Legemiddelselskaper Markedsanalyse, støtte til kliniske studier, dokumentasjon og oppfølging av legemidler på markedet.	 Analyseselskaper Markedsanalyse, dokumentasjon og oppfølging av legemidler på markedet og så videre.	 Helseteknologi og helse-IKT Selskaper innen helseteknologi og -IKT trekkes fram som mulige brukere av Helseanalyse-plattformen på sikt.	
Data			
Innhold: Datakilder med helseinformasjon, fra nasjonale helseregistre, nasjonale kvalitetsregistre, befolkningsundersøkelser og så videre. Personidentifiserbare opplysninger: Store deler av dataene er opplysninger på individnivå. Selv om ikke personopplysninger (navn, adresse og så videre) inngår direkte er de likevel personidentifiserbare. Helseopplysninger regnes i GDPR som særlige kategorier (sensitive) personopplysninger, hvor det generelt er en høyere terskel for å kunne behandle data.		Andre grunner til skjerming: Forskning med helseopplysninger som omfattet av Helseforskningsloven skal godkjennes i den regionale komiteen for medisinsk og forskningsetisk etikk (REK), og det skal gis dispensasjon fra taushetsbestemmelser. Datakvalitet: Dataene beskrives generelt som gode, men med variasjoner mellom de ulike registrene. Dedikerte miljøer og satsinger knyttet til datakvalitet.	
Datatilgang (dagens system, individdata) ⁵⁷			
Betaling:  Betaling for tidsbruk knyttet til søknad	Tilgangshåndtering:  Etter søknad	Tilgangskriterier:  Formål, type søker osv.	Delingsmekanisme:  USB/CD, separat passord
Tjenester			
Helsedata.no / Helsedataservice	Helsedata.no gir informasjon om ulike datasett og variabler på helsedataområdet, og veiledning knyttet til søknader. Helsedataservice er planlagt å være ett felles kontaktpunkt for å behandle søknader om bruk av helsedata.		

⁵⁷ Forenklet framstilling. Flere ulike varianter er mulig.

Konseptvalgutredningen for Helseanalyseplattformen ble laget og besluttet gjennomført i 2018. Konseptet anbefalte en stegvis realisering i retning av et økosystem for helsedata og helseanalyse. Helseanalyseplattformen skulle etableres som en dataplattform med kopier av data og data-produkter fra blant annet landets helseregistre og helseundersøker. Dataplattformen skulle suppleres med interne og eksterne analysetjenester. Det ble også etablert et felles saksbehandlingssystem, søknadsskjema og en organisasjon – Helsedataservice – som skulle behandle søknader om helsedata.

Arbeidet med Helseanalyseplattformen ble satt på pause 15. desember 2021. Bakgrunnen var i hovedsak juridiske utfordringer som følge av Schrems II-dommen. Planlagte lovendringer har også blitt utsatt i påvente av avklaringer rundt Helseanalyseplattformen.

Helsedataservice er i drift, men har fortsatt ikke fått overført vedtaksmyndighet for å kunne utlevere data, siden dette krever endringer i lovverket.

Organisering og dataflyt

Kilden til sekundærbruk (viderebruk) av helsedata (ekskl. biologisk materiale) er hovedsakelig sentrale helseregistre, nasjonale kvalitetsregistre og nasjonale/regionale helseundersøkelser. Helsedata.no lister opp 89 ulike kilder hvor det kreves søknad for å få tilgang til opplysninger.

Ved innvilget søknad om bruk av helsedata vil registrene koble de nødvendige opplysningene sammen og overføre de til forskeren som skal bruke dataene. Det stilles krav om sikker lagring og behandling av dataene. De fleste forskere bruker løsninger utviklet i regi av universitetene (for eksempel Tjenester for sensitive data ved UiO) for å oppbevare opplysningene på en sikker måte.

Datatilgang

Ettersom helseopplysninger er kategorisert som særlig sensitive personopplysninger, er bruken av disse strengt regulert. All bruk er basert på søknader som behandles, og hvor den som søker må dokumentere hvordan dataene skal brukes, herunder at vedkommende har lov til å behandle opplysningene, at det er gjort nødvendige vurderinger med tanke på personvern/databehandling, at det foreligger unntak fra taushetsplikten og ev. også godkjenning fra Regional komité for medisinsk- og helsefaglig forskningsetikk (REK) dersom formålet med prosjektet er medisinsk/helsefaglig forskning.

Dataene som utleveres vil være tilpasset akkurat det formålet som det søkes om, i tråd med prinsippene om dataminimering.

Erfaringer med viderebruk

I 2019 ble det gjort en kartlegging som viste at det totalt ble registrert 1051 søknader om helsedata til helseregistrene, hvorav 537 var søknader som omfattet personidentifiserbare data og 512 søknader gjaldt anonyme aggregerte data. De største brukerne av helsedata er forskningsinstitusjoner og ulike deler av helsevesenet. 90 søknader kom fra privat næringsliv (ekskl. mediehenvendelser), fordelt på 62 forespørsler om statistikk og 28 søknader om personidentifiserbare data.

I intervjuer trekkes det fram at bruken av offentlige helsedata i privat sektor er relativt beskjedent sammenlignet med andre land. Hindrene for bruk av helsedata er flere, og er i stor grad de samme som var gjeldende da Helseanalyseplattformen ble opprettet. Det pekes særlig på lang og uforutsigbar saksbehandlingstid for å få data utlevert, og at praksis kan variere mellom ulike registre. Helseanalyseplattformen skulle løse noen av disse problemene, men ettersom denne er satt på pause vedvarer situasjonen med forholdsvis lav bruk av dataene.

Næringslivets bruk av helsedata – i det minste på individnivå – gjøres i all hovedsak gjennom legemiddelselskaper som samarbeider med forskere som er tilknyttet forskningsinstitusjoner. Vi er ikke kjent med vesentlig bruk blant andre typer aktører.

I intervjuer gjort i denne kartleggingen vises det til at det er et stort potensial for analyseselskaper som potensielt kunne brukt helsedata til å levere analysetjenester til både legemiddelselskaper og

offentlig sektor, for eksempel knyttet til oppfølging av bivirkninger og effekter av godkjente legemidler.

Kostnader og finansiering

Kostnader for tilgjengeliggjøring av data er fordelt på de ulike registrene som behandler søknader om helsedata, i tillegg til Helsedataservice som ble opprettet i 2021. Ettersom registrene har mange oppgaver utover å tilgjengeliggjøre data har vi ikke funnet pålitelige tall på hvor mye tilgjengeliggjøring av data koster.

Helseregistrene har hjemmel til å ta betalt for påløpte kostnader for tilgjengeliggjøring av data. De benytter i hovedsak timesatser for å dekke kostnader til søknadsbehandling, sammenstilling av datasett og så videre. Eksempelvis opererer FHI og Helsedirektoratet med timesatser på henholdsvis 1115 og 1100 kr per time, ekskl. mva. Direktoratet for e-helse (2020) estimerer at de tre største registerforvalterne (FHI, Helsedirektoratet og Kreftregisteret) samlet har årlige inntekter på 5–6 mill. kr knyttet til utlevering av data (ekskl. helseundersøkelser). Det trekkes i den samme rapporten fram at dette kun dekker deler av kostnadene til arbeidsinnsatsen knyttet til tilgjengeliggjøring av data. Informanter fra næringslivet vi har intervjuet i denne kartleggingen beskriver dagens satser som uproblematisk.

I rapporten Finansieringsmodell for Helseanalyseplattformen og Helsedataservice⁵⁸ skisseres det et framtidig årlig kostnadsnivå på ca. 95 mill. kr. Det forutsettes at 40 mill. kr dekkes gjennom bevilgninger over statsbudsjettet (sentralfinansiering), mens det øvrige dekkes inn gjennom en kombinasjon av stykkpriser, abonnementspriser og partnerskapsavtaler (samfinansiering). Det understrekes i rapporten at det er høy usikkerhet knyttet til hvorvidt finansieringsmodellen vil skaffe tilstrekkelige inntekter.

Direktoratet for e-helse uttaler i intervju at det ikke er besluttet finansiering av videre utvikling per nå, og at det ikke vil være mulig å gjøre nødvendige investeringer basert på tilgjengelige budsjett-rammer og brukerfinansiering.

⁵⁸ [Direktoratet for e-helse: Finansieringsmodell for Helseanalyseplattformen og Helsedataservice](#)

Meteorologiske data (MET)

Generelt			
Ansvarlig virksomhet: Meteorologisk institutt Sektor: Meteorologisk, miljø Status: i drift		Dataprodusenter: Meteorologisk institutt Finansiering: sentralfinansiering	
Datakonsumenter i privat sektor			
 Kraftproduksjon Prediksjon av nedbør, smelting og så videre. Modeller for å optimere fyllingsgrad og kraftsalg.	 Planlegging areal og bygg Analyse av klima for det relevante bygget/området	 Varehandel Planlegging av innkjøp og logistikk.	 Spesialiserte værtjenester Selskaper som tilbyr analyse og utstyr spesialisert mot ulike bransjer.
Data			
Innhold: Meteorologiske og oseanografiske data og produkter. Med data menes data fra måleinstrumenter (rådata og bearbeidet) og beregnede verdier i vær- og havvarsling og geofaglig postprosesserte verdier. Med produkter menes data som er bearbeidet ved beregnede statistiske elementer. Produktene gir en verdiøkning utover datagrunnlaget.		Datakvalitet: Måledata er kvalitetssikret i KVALOBS-systemet eller tilsvarende løsninger. Både data og produkter har etablerte driftsrutiner for produksjon. Personidentifiserbare opplysninger: Nei. Andre grunner til skjerming: Måledata fra tredjeparter kan være konkurransesensitiv. Disse tilgjengeliggjøres ikke, men inngår i samlede beregninger/modeller.	
Datatilgang			
<i>Betaling:</i>  Gratis tilgang	<i>Tilgangshåndtering:</i>  Åpen, frivillig registrering	<i>Tilgangskriterier:</i>  Ingen vesentlig begrensning	<i>Delingsmekanisme:</i>  Fil + API
Tjenester			
Spesialtilpasning, support og leveransegaranti	Brukere av data kan få spesialtilpassede leveranser ved behov. MET tilbyr også garanterte leveranser med 99,5 % tilgjengelighet med påbegynt feilretting innen én time og 24/7/365 support. For disse tjenestene betaler brukeren for en andel av infrastruktur og bemanning som er nødvendig for å tilby tjenesten.		

MET har i sin strategi at de skal være «ledende i å tilgjengeliggjøre, integrere og dele data». MET valgte å gjøre alle data åpne og fritt tilgjengelig i 2007. Beslutningen om å tilgjengeliggjøre data ble tatt av daværende direktør ved instituttet. De har siden da arbeidet med å utvikle brukerorienterte

nedlastningstjenester og innsynsløsninger for sine data og produkter. I den grad lisensene tillater det deler de også internasjonale meteorologiske data.

Organisering, dataflyt og datatilgang

MET samler inn store mengder data fra en rekke kilder. Dette inkluderer data fra egne og andres målestasjoner, satellittdata, og fra ulike samarbeidspartnere. MET baserer seg på et stort antall observasjoner fra eksterne (private og offentlige) aktører som har egne målestasjoner av høy kvalitet. Eksempler på aktører som deler egne data med MET er Statkraft, Statens vegvesen og NetAtmo. Sistnevnte er et privat selskap som selger værstasjoner til forbrukermarkedet.

Hos MET blir dataene gjenstand for en rekke operasjoner for å bearbeides, korrigeres og tilpasses til viderebruk. Enkeltobservasjoner fra private målinger som inneholder konkurransesensitiv informasjon deles ikke, men inngår i samlet modellering av dataene. MET lager mange ulike produkter basert på beregninger og prediksjoner av dataene. Både data og produkter dokumenteres og tilgjengeliggjøres fritt iht. FAIR-prinsippene.

Tilgang til data er gratis og krever ingen registrering. Dataene kan lastes ned på filer eller via API-er i sanntid. Det er et eget API for brukere som ønsker bulknedlasting av store datasett, for eksempel fra beregningsmodeller for atmosfære og hav. Data fra disse tjenestene benyttes av privat sektor, offentlige virksomheter og forskere.

Instituttet har også innsynsløsninger for flere av sine data og produkter. Mest brukt er Yr.no og Seklima (seklima.met.no). Seklima gir mulighet til å hente ut observasjoner og klimastatistikk. Meteorologisk institutt tilgjengeliggjør også jordobservasjoner fra Sentinel-satellittene, som er en del av EUs Copernicus-program. Dette gjøres i samarbeid med Norsk Romsenter.

Erfaringer med viderebruk

MET har delt data lenge og opplever stor interesse rundt dataene de deler. På yr.no alene anslås det å være 11 millioner brukere og 50 millioner forespørsler daglig. Det trekkes i intervjuer fram en rekke eksempler på bruk av METs data, både i Norge og utlandet. Det foregår mye forskning som bruker METs data.

MET kjenner godt til de aktørene som bruker data hyppig og har behov for kontinuitet i leveransen, for eksempel aktører innen kraftproduksjon. MET har imidlertid ikke statistikk over hvem og hvor mange som bruker deres data. Noen sentrale datakonsumenter som trekkes fram i intervjuene er aktører som arbeider med:

1. **Kraftproduksjon:** dette gjelder både kraftselskapene selv og analyseselskaper. Disse bruker blant annet meteorologiske data til å avgjøre hvor mye kraft som skal produseres til enhver tid. METs data og modeller er viktig blant for å forstå framtidig oppfylling av vannmagasiner.
2. **Planlegging innen areal og bygg:** for å analysere hvordan framtidig vær og klima kan påvirke krav til bygg og arealer.
3. **Varehandel:** det trekkes fram flere eksempler på aktører innen varehandel som bruker værdata til å planlegge innkjøp og salg av forskjellige produkter/tjenester.
4. **Spesialiserte værtjenester:** et eksempel som trekkes fram er StormGeo som utvikler avanserte dataanalyse- og rådgivningstjenester basert på offentlige meteorologiske data fra Norge og andre land. Tjenestene er særlig rettet mot kraft-, energi- og shippingmarkedet.

Kostnader og finansiering

Tilgjengeliggjøring av data er en del av METs kjernevirksomhet og blir derfor ikke ført som en separat aktivitet i regnskapene. MET viser i intervjuer til at kostnadene forbundet med tilgjengeliggjøring av data er forholdsvis små, sammenlignet med kostnaden for å samle inn og bearbeide dataene. I eksempelet som trekkes fram – fra da MET besluttet å dele data i 2007 – ble

det vist til at MET brukte ca. 100 mill. kr på å samle observasjonsdata, og 50 mill. kr på å bearbeide data. Kostnaden for å frigjøre de samme dataene ble da estimert til 3–4 mill. kr.

Dataene og produktene deles kostnadsfritt. Det vil si at tilgjengeliggjøring av data finansieres over METs ordinære bevilgning over statsbudsjettet.

Virksomheter som trenger spesialtilpassede data/produkter, eller garanterte leveranser/support, betaler for en andel av infrastruktur og bemanning som er nødvendig for å tilby tjenesten.

Microdata (SSB)

Generelt			
Ansvarlig virksomhet: Statistisk sentralbyrå / SIKT Sektor: Flere sektorer Oppstart: 2018 (microdata.no) Status: I drift		Dataprodusenter: Statisk sentralbyrå mfl. Finansiering: Sentralfinansiering (microdata.no) og brukerfinansiering (tabelloppdrag)	
Datakonsumenter i privat sektor			
 Forskningsinstitusjoner Primærbrukere av data fra SSB til mange typer forskning.	 Konsultentselskaper Fortrinnsvis ifm. oppdrag for offentlig sektor.	 Annet Data fra SSB kan brukes for å supplere andre data, for eksempel innen helseanalyse.	
Data			
Innhold: Registerdata på individnivå (utdanning, inntekt, arbeid, offentlige ytelser og så videre) Datakvalitet: Tjenesten krever tilrettelagte data og god kontroll på metadata		Personidentifiserbare opplysninger: Individdataene er personsensitive, men brukerne får ikke se eller laste ned disse. Analyser gjøres gjennom anonymiserende grensesnitt. Andre grunner til skjerming:	
Datatilgang (microdata.no)			
<i>Betaling:</i>  Foreløpig gratis	<i>Tilgangshåndtering:</i>  Krever institusjonsavtale, innlogging	<i>Tilgangskriterier:</i>  Forskning og arbeid for offentlig sektor	<i>Delingsmekanisme:</i>  Portal

Microdata.no er utviklet i samarbeid mellom NSD (nå Sikt) og SSB. Tjenesten driftes og videreutvikles i samarbeid mellom de to virksomhetene. Løsningen ble utviklet for å gjøre det enklere og hurtigere å bruke registerdata fra SSB. Løsningen er et supplement til det som refereres til som utlånsordningen/tabelloppdrag.

På microdata-plattformen kan brukere lete i og arbeide med detaljerte data, og kravene til personvern er innarbeidet i selve løsningen. Det vil si at løsningen har et anonymiserende grensesnitt med innebygd personvern. Brukerne kan bearbeide og analysere alle tilgjengelige variabler på plattformen. Data om befolkning, utdanning, inntekt, arbeidsmarked, trygd, boforhold og barnevern er tilgjengelig. Det er pr. mars 2022 nesten 380 variabler tilgjengelig i løsningen, og det jobbes med å tilrettelegge for flere. Microdata.no gir pr. nå tilgang til data fra SSB, som i sin tur er rapportert inn fra andre virksomheter. Det skal gjøres en pilot der data fra Kreftregisteret skal inn i løsningen, og basert på disse erfaringene skal andre datakilder vurderes.

Organisering og dataflyt

SSB forvalter store mengder data og mye av dette er individnivå. Når det gjelder individdata kan måten man bruker disse på deles inn i tre nivåer.

1. **Åpne data:** distribueres via SSBs statistikkbank / API. Dette er aggregert statistikk hvor det ikke er mulig å identifisere enkeltpersoner direkte eller indirekte. Små populasjoner er skjult i uttrekkene for å hindre identifisering.
2. **Microdata.no:** egne analyser på skarpe data via personvernfilter. Datasettene kan kobles med hverandre. Analyser kan gjøres kontinuerlig, men det er ikke mulig å se dataene. Tilgangsstyring på institusjonsnivå.
3. **Utlånsdata / tabelloppdrag**⁵⁹: avgrensede datasett som tilgjengeliggjøres dersom brukeren av data har gyldig behandlingsgrunnlag for dataene. Krever behandling av hver enkelt søknad om data, og spesialiserte uttrekk av data tilpasset formålet.

Datatilgang

Datatilgangen til SSBs registerdata er differensiert etter kategori. Dataene på statistikkbanken er anonymisert og åpent tilgjengelig for alle uten registrering. For tilgang til identifiserbare individopplysninger (personer, foretak m.m.) styres dette av hjemmelsgrunnlaget i statistikklovens § 14 første ledd (utarbeiding av statistiske resultater og analyser, herunder forskning) og GDPR.

For å få tilgang til Microdata.no kreves det at brukeren tilhører en godkjent institusjon. Institusjoner som kan bruke Microdata.no er avgrenset til universiteter, høyskoler og godkjente forskningsinstitusjoner, samt statlige departementer og direktorater. Ikke-godkjente forskningsinstitusjoner kan få tilgang ved søknad, men pr. april 2022 gjelder dette for kun ett selskap. Institusjonen trenger ikke sende søknad, men får tilgang hvis de tilfredsstiller kriteriet for tilgang. De administrerer selv egne brukere av løsningen.

Når det gjelder utlånsdata/tabelloppdrag krever dette individuell søknad til SSB for å få tilgang til dataene. Søknaden vil bli behandlet og utleveringen vurdert opp mot formålet til forskningsprosjektet. Det vil kun utleveres data som er relevant for å svare ut forskningsformålet, i tråd med prinsipp om dataminimering. Utlevering skal skje til sikre analyserom (for eksempel Tjenester for sensitive data ved UiO).

SSB sier i intervju at de vurderer å åpne opp microdata.no for flere grupper etter hvert. De ønsker imidlertid å få flere erfaringer med teknologien for anonymisering, og sikkerhet for at det ikke kan misbrukes, før det utvides med flere datakonsumenter.

Erfaringer med viderebruk

SSB skriver i sin årsrapport for 2018 at forskere som deltok i SSBs omdømmeundersøkelse i 2018 trakk fram microdata.no som en god tjeneste som de ønsket seg i større omfang. SSB opplyser om at de har 390 unike brukere av løsningen. Den har ikke vært særlig markedsført fram til nå, men SSB opplyser om at de vil arbeide med å gjøre løsningen mer utbredt. Vi er ikke kjent med at privat sektor bruker microdata.no. Mulige unntak kan være forskningsprosjekter der næringsliv er involvert, eller private selskaper som gjør analyser for offentlig sektor.

Informanter sier at det har vært gode erfaringer med løsningen så langt, og at mange er fornøyd med at tjenesten gir hurtig tilgang til et stort utvalg data. Det har imidlertid også vært kritikk fra en

⁵⁹ | SSBs årsrapport for 2020 beskrives denne aktiviteten som tilretting av mikrodata og tabelloppdrag.

del forskere. Noen kritiske innvendinger knyttet til nytten av microdata.no oppsummeres blant annet i et innlegg i Khrono fra 2021⁶⁰:

- Programmeringsspråket som brukerne av løsningen må anvende er egenutviklet. Selv om det har likheter til andre språk (Stata) beskrives funksjonaliteten fortsatt som helt grunnleggende. Strategien omtales som verken kostnadseffektiv eller langsiktig, og krever at forskere og studenter må tilegne seg kompetanse på et språk som ikke brukes andre steder.
- Forskeren kan ikke se dataene. De mener dette setter svært høye krav til forståelse av datastrukturer og det egenutviklede programmeringsspråket, og at dette gir høy risiko for feil.

Når det gjelder utlånsdata/tabelloppdrag, viser flere informanter til at dette ofte har vært svært tidkrevende prosesser, der brukeren har måttet vente på tilgjengeliggjøring i mange måneder. Det trekkes også fram blant informanter på helseområdet, som ofte er avhengig av å berike helsedata med sosio-økonomiske kontrollvariabler.

Kostnader og finansiering

microdata.no er utviklet i samarbeid mellom Norsk senter for forskningsdata (NSD, nå Sikt) og SSB gjennom infrastrukturprosjektet RAIRD finansiert av Norges forskningsråd. Det var i 2021 brukt om lag 60 mill. kroner for å utvikle løsningen.⁶¹

Tjenesten driftes og videreutvikles i samarbeid mellom NSD og SSB. Foreløpig er det gratis å tegne avtale og bruke microdata.no. Også support er inkludert. Det ble gjort et forsøk på å innføre brukerfinansiering av tjenesten i 2021, som senere ble trukket tilbake.⁶² Etter hvert, og tidligst fra 2023, vil det bli innført en betalingsordning der brukerne dekker de bruksavhengige kostnadene. NSD og SSB vil i samarbeid med brukerne vurdere prismodellen og tidspunktet for betalingsinnføring i løpet av 2022, blant annet i lys av arbeidet med videreutvikling og økt tilfang av data som pågår i et eget prosjekt frem mot utgangen av 2023.

Når det gjelder utlånsdata / tabelloppdrag har dette vært og er brukerfinansiert. De som skal bruke data må betale for tiden SSB bruker til å tilrettelegge for utlevering av data, det vil si koordineringer, utarbeidelse av avtale, utarbeiding av tabeller, anonymisering og dokumentasjon. Ifølge SSBs årsrapport 2020 hadde SSB om lag 20 mill. kroner i inntekter knyttet til tabelloppdrag og utlevering av mikrodata (utlånsdata). Majoriteten av dette kom fra offentlig forvaltning og UH-sektoren. Kun litt over 2 mill. kroner kom fra kategorien «øvrige kunder».⁶³

⁶⁰ [Torbjørn Skardhamar og Torkild H. Lyngstad, innlegg i Khrono 6. mars 2021: Kritikken mot Microdata.no treffer svært godt.](#)

⁶¹ [Khrono artikkel 24. februar 2021. Innførte betalingsordning. Møtt med knallhard kritikk.](#)

⁶² [Khrono artikkel 24. februar 2021. Innførte betalingsordning. Møtt med knallhard kritikk.](#)

⁶³ [ssb.no Årsrapport 2020](#)

Nasjonal reiseplanlegger

Generelt			
Ansvarlig virksomhet: Entur AS Sektor: Samferdsel Oppstart: 2015 Status: i drift		Dataprodusenter: kollektivoperatører, myndigheter, eksterne Finansiering: sentralfinansiering	
Datakonsumenter i privat sektor			
 Operatører av kollektivtransport Deler informasjon om holdeplasser, rutetider og sanntidsdata. Bruker autoritative datakilder fra Entur.	 Nye mobilitetsaktører Tilbydere av sparkesykler, bysykler bildeling osv. kan dele sine data med Entur og inkluderes i reisesøk.	 Tredjeparts formidlere av reiseinformasjon Mobilitetsdata fra Entur inngår i løsninger for kart- og reisesøk – både fra kollektivselskaper og eksterne.	 Analyse Mobilitetsdata brukes i analyse knyttet til by- og transportplanlegging, forskning osv.
Data			
Innhold: Stoppstedregister, rutetabeller, sanntidsdata for kollektivtransport og mobilitetshub for deling av tredjeparts reisetilbud.		Personidentifiserbare opplysninger: Nei. Personidentifiserbar informasjon (individuelle reisesøk) fjernes før deling.	
Datakvalitet: Data iht. etablerte bransjestandarder (NeTEx, SIRI, GTFS). Samme data ved deling og intern bruk.		Andre grunner til skjerming: Forretnings sensitiv informasjon knyttet til operatørenes kjøreruter/logistikk (vognløp).	
Datatilgang			
Betaling:  Gratis tilgang	Tilgangshåndtering:  Åpen, frivillig registrering	Tilgangskriterier:  Ingen vesentlig begrensning	Delingsmekanisme:  Fil + API
Tjenester			
 Reisesøkmotor	I tillegg til dataene tilbyr Entur en reisesøkmotor (Journey planner engine). Motoren finner optimal reiserute basert på gitt avreisested og destinasjon, på tvers av transportformer. Motoren brukes både av Enturs nasjonale sluttbrukerløsning, kollektivselskaper og andre. Aktører som bruker motoren, kan tilpasse den til sitt geografiske område og forretningsmodell. Motoren har åpen kildekode og brukes også internasjonalt.		

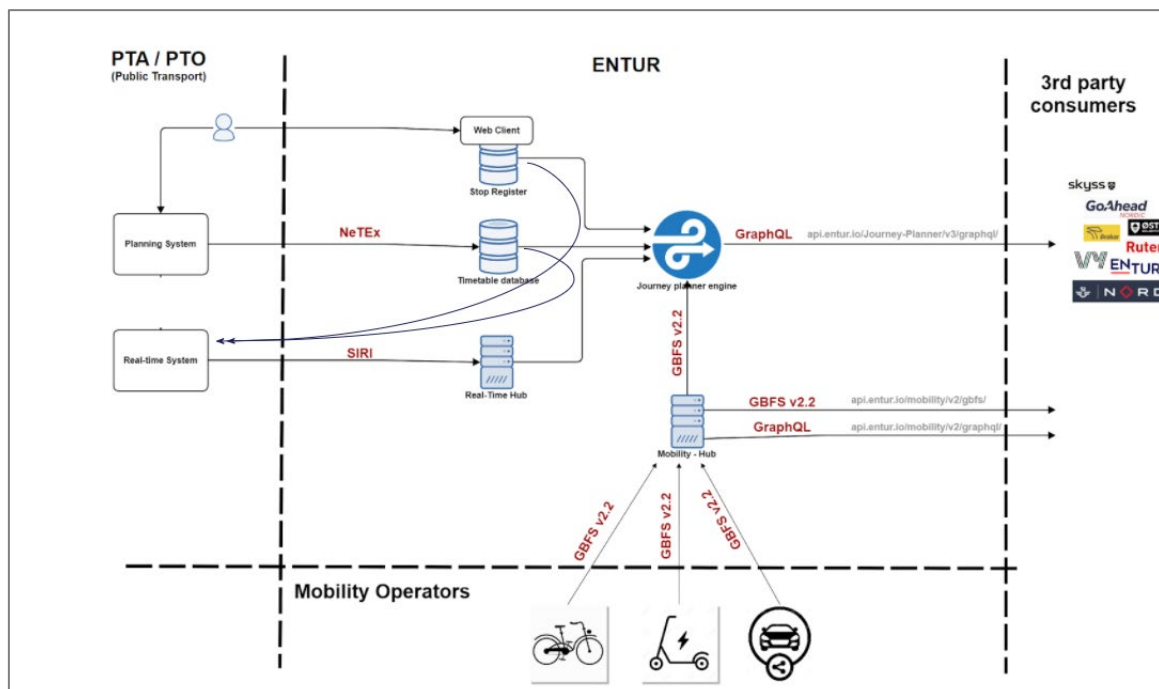
Oppdraget om å etablere Nasjonal reiseplanlegger på tvers av alle transportformer ble gitt i tildelingsbrevet for 2015 til Statens vegvesen. Prosjektet ble da eid av Statens vegvesen, men ledet av Ruter. I forbindelse med jernbanereformen ble ansvaret overført til Entur i 2017. De tidlige årene ble brukt på å utvikle egnede standarder, nærmere bestemt en lokalt tilpasset variant av den europeiske NeTEx standarden for reisetidsinformasjon. Data fra et stort antall aktører i kollektivtransporten måtte konverteres til et standardisert format og rapporteres inn. Disse prosessene ble i 2019 helautomatisert. Det ble utviklet nye løsninger som alle var basert på moderne plattformer og åpen kildekode.

Organisering og dataflyt

Rolledelingen i Nasjonal reiseplanlegger er basert på at Entur forvalter autoritative registre for stoppesteder og rutetabeller på vegne av alle kollektivoperatører og myndigheter⁶⁴. Aktørene er ansvarlig for å jevnlig rapportere inn riktige data til Entur. En del av kollektivoperatørene har også sanntidssystemer som viser hvor kjøretøyene er til enhver tid – og dette rapporteres inn løpende til en egen hub (Real Time Hub).

For å bearbeide denne informasjonen har Entur utviklet en reisesøkmotor som genererer reiseforslag basert på brukerens søk (avreisested + destinasjon + tid). Søk gjøres på tvers av transportformer og organisatorisk tilhørighet til den som tilbyr transporttjenesten.

Entur har etablert en egen mobilitetshub hvor nye aktører – for eksempel tilbydere av bysykler, el-sparkesykler og bildeling – deler sine transporttilbud. Disse vil da kunne inkluderes i reisesøket, slik at den reisende for eksempel får forslag om å bruke el-sparkesykkel på distansen fra jernbanestasjonen til endelig destinasjon.



Reisesøket brukes både i Enturs egen nasjonale sluttbrukertjeneste (entur.no) i tillegg til at det tilgjengeliggjøres for tredjeparter. Tredjeparter er både etablerte aktører i kollektivtransporten som bruker Enturs reisesøkmotor inn i egne tjenester, og eksterne aktører som lager egne tjenester. Tredjeparter kan lage tilpassede søk som er tilpasset sitt geografiske nedslagsfelt og

⁶⁴ I fagterminologien referert til som PTO – Public transport operator, og PTA – Public transport authority.

forretningsmodell. Eksempelvis kan et kollektivtransportselskap velge å kun vise reiser i sin egen region, og velge bort bestemte transportformer.

Datatilgang

Dataene ligger åpent tilgjengelig på Enturs nettsted, og kan overføres via API eller lastes ned som fil. Brukere av data trenger ingen form for registrering, men kan frivillig oppgi hvem de er og formål i et eget felt i API-et. Det er ingen former for brukerbetaling for å bruke dataene. Aktører som ønsker mer aktiv eller fleksibel bruk av API-ene må identifisere seg overfor Entur.

Det er få skjermingsverdige elementer i dataene. Loggen over individuelle reisesøk kan i prinsippet være personidentifiserbar – f.eks. ved gjentatte søk fra en bestemt adresse – men denne informasjonen er ikke nødvendig i viderebrukssammenheng og deles heller ikke videre. Informasjonen Entur forvalter kan inneholde forretningssensitive elementer ved at den avslører hvordan for eksempel private bussoperatører har organisert logistikken rundt ruter og kjøretøy (vognløp). Siden denne logistikken er et vesentlig moment i aktørens konkurransedyktighet, er det iverksatt mekanismer for å skjule denne informasjonen før deling.

Erfaringer med viderebruk

Entur opplyser at de har omtrent 200 brukere av API-ene, hvorav de kjenner til om lag 75. I tillegg kommer et ukjent antall aktører som laster ned filer. For reisesøkene har Entur over én milliard spørringer årlig.

Som beskrevet tidligere kan brukerne av data og tjenester fra Nasjonalt reiseplanlegger deles i fire kategorier:

1. **Operatører av kollektivtransport:** i denne gruppen er det en rekke offentlig og private selskaper som driver transporttilbud, både på offentlige ruter og i egen regi.
2. **Mobilitetsaktører:** tilbydere av bysykler, el-sparkesykler og bildeling
3. **Tredjeparts formidlere av reiseinformasjon:** dette inkluderer både kollektivselskapenes egne kunderettede løsninger (Ruter, Vy og så videre), eksterne kart- og ruteløsninger (for eksempel gulesider, Google Maps, Apple) og andre presentasjonsløsninger (for eksempel leverandører av infoskjermer med ruteinformasjon).
4. **Analyse:** data fra Nasjonal reiseplanlegger brukes også av analyse- og forskningsmiljøer som studerer transporttilbud og reisemønstre (Sintef, TØI og så videre).

Inntrykket fra brukersiden er at viderebruken knyttet til formidling av reiseinformasjon er det området som har kommet lengst. En global aktør innen blant annet karttjenester skriver at dataene fra Entur er både utfyllende og åpent tilgjengelig, og at Norge derfor er et av de første landene i verden hvor de kan tilby komplette samferdselsdata i sin tjeneste. En aktør innen formidling av sparkesykler trekker fram at integrasjonen med Entur er forholdsvis enkel å sette opp. På nåværende tidspunkt får de ikke så mange turer formidlet via Enturs sluttbrukertjeneste, men de ser potensial i dette på sikt.

Kostnader og finansiering

Nasjonal reiseplanlegger finansieres over statsbudsjettet via budsjetttildelingen til Jernbane-direktoratet. I tildelingsbrev for 2022 ble Entur tildelt 81 mill. kr til Nasjonal reiseplanlegger og elektronisk billettering.

I intervju opplyser Entur om at kostnadene til Nasjonal reiseplanlegger i all hovedsak er faste kostnader knyttet til utvikling og drift. Det er i liten grad variable kostnader forbundet med hver enkelt aktør eller oppslag.

Samtykkebasert lånesøknad (SBL)

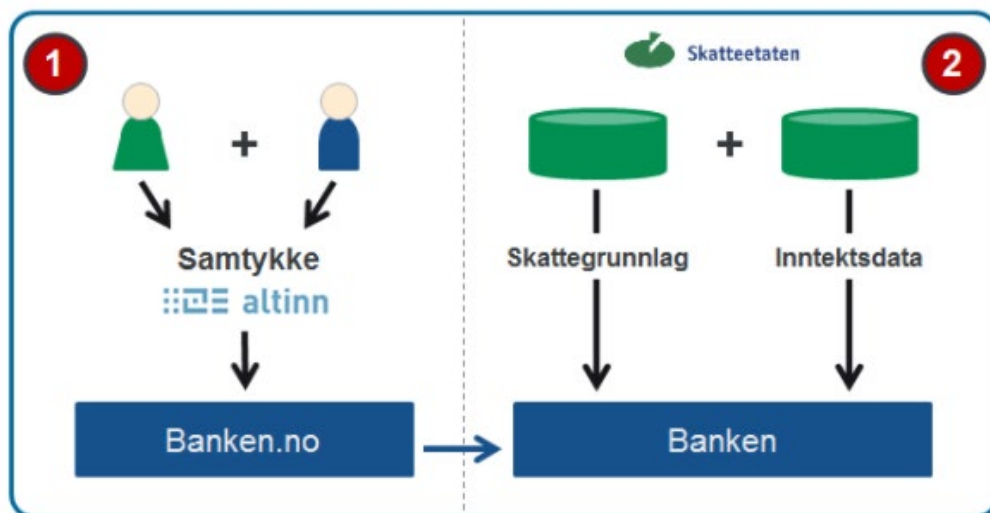
Generelt			
Ansvarlig virksomhet: Skatteetaten Sektor: Bank og finans Oppstart: 2015 (A-ordningen), 2016 (DSOP, SBL) Status: i drift	Dataprodusenter: Skatteetaten, lønssystemer Finansiering: sentralfinansiering		
Datakonsumenter i privat sektor			
Banker, kredittforetak og finansieringsforetak Finansforetak etter finansieringsforetaksloven §§ 2-7, 2-8 og 2-9 kan bruke opplysningene til å behandle søknader om lån med pant i eiendom og andre formuesgoder, og usikrede lån.			
Data			
Innhold: Skattegrunnlag og inntektsdata fra Skatteetaten, innhentet gjennom A-ordningen. Personidentifiserbare opplysninger: Ja. Personen informasjonen gjelder må gi et engangssamtykke til at dataene kan hentes. Andre grunner til skjerming: Nei	Datakvalitet: Data er strukturerte og overføres i XML-format. BITS opplyser om at opplysningene er primært innhentet for Skatteetatens lovpålagte formål, og ikke for distribusjon. De kan derfor være gjenstand for feil, og Skatteetaten kan ikke garantere for korrekthet i opplysningene.		
Datatilgang			
Betaling:  Gratis tilgang	Tilgangshåndtering:  Påkoblingsprosedyre i regi av BITS. Samtykke fra bruker per oppslag.	Tilgangskriterier:  Visse typer finansforetak til bruk i lånesøknad.	Delingsmekanisme:  API

Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og finansnæringen innledet i 2016 et samarbeid som fikk navnet Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP). Samtykkebasert lånesøknad (SBL) var det første prosjektet som ble startet i regi av samarbeidet. Flere andre offentlige virksomheter har senere knyttet seg til samarbeidet. Finansnæringen (banker, forsikringsselskaper) er i samarbeidet representert av Finans Norge / BITS.

Finans Norge / BITS er ansvarlig for å samordne bankenes interesser og behov, slik at Skatteetaten kun kan forholde seg til én enkelt aktør. Dette har vært et krav fra Skatteetatens side, for å kunne ha en effektiv, skalerbar og helhetlig samhandling. Dette følger av Skatteetatens Policy for deling av opplysninger av 2018, Prinsipp j: «Konsumenter med like behov skal være samordnet og representert av en felles tredjepart med ansvar, plikter og fullmakter (segmentansvarlig)».

Datatilgang

Løsningen er basert på at banken via sin egen sluttbrukerløsning innhenter samtykke fra brukeren. Samtykke håndteres gjennom Altinns samtykkeløsning. Dette gir banken et samtykke (token) som gjør banken i stand til å spørre Skatteetaten om brukerens inntekt, formue og gjeld.



Når det gjelder den innledende påkoblingen til løsningen, administreres denne av BITS, som har dokumentert tekniske krav og prosedyrer for onboarding på et eget nettsted.⁶⁵

Kriteriene for tilgang er at virksomheten er finansforetak som har konsesjon etter finansforetaksloven §§ 2-7, 2-8 og 2-9 (banker, kredittforetak og finansieringsforetak). Det begrenses til egne kredittsøknader og til å behandle søknader om følgende typer kreditt/lån:

- ▶ Lån med pant i eiendom
- ▶ Lån med pant i andre formuesgoder enn fast eiendom
- ▶ Usikrede lån (kredittkort og forbrukslån)

Det inkluderer også fra 2020 innhenting av økonomisk bakgrunnsinformasjon for kausjonister for privat- og bedriftslån. Avgrensningen er basert på aktører og formål hvor det er en lovhemlet forpliktelse hos aktørene til å innhente disse opplysningene i behandling av søknader.

Skatteetaten opplyser om at vurderingene rundt tilgang til etatens opplysninger generelt er basert på en helhetsvurdering av hvorvidt delingen bidrar til å løse Skatteetatens overordnede samfunnsoppdrag eller ikke. I den vurderingen veies fordeler (for eksempel økt effektivitet i privat sektor) opp mot eventuelle ulemper. Ulemper ved for omfattende deling kan for eksempel være at det forringer befolkningens tillitt til Skatteetatens behandling av personopplysninger, eller skattesystemet mer generelt.

Skatteetaten opplyser for eksempel om at det er andre typer finansaktører som ved gjentatte anledninger har ønsket å få tilgang til opplysningene i SBL (for eksempel kredittopplysningsbyråer), men at disse har fått avslag på dette.

Erfaringer med viderebruk

Per mars 2022 er 125 banker/finansieringsinstitusjoner koblet på SBL. Erfaringene ved samarbeidet beskrives som gode både fra Skatteetatens og finansnæringens side. SBL har også være en inspirasjon for nye prosjekter i regi av DSOP-samarbeidet. Arbeidet med SBL har bygget

⁶⁵ https://bitsnorge.github.io/dsop-documentation/dsop_sbl_om.html

økt tillitt mellom partene i samarbeidet, og har etablert komponenter/løsninger som kan gjenbrukes i andre prosjekter.

I DSOPs aktivitetsrapport for 2021 anslås det at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved SBL over en 10-årsperiode er på 13 mrd. kr. Gevinstene er blant annet knyttet til spart tidsbruk hos bankene og redusert risiko for misligholdte lån.

Kostnader og finansiering

Finansieringen har vært basert på prinsippet om at partene bærer sine egne kostnader. Det vil si at Skatteetatens ressursinnsats har vært finansiert over virksomhetens egne budsjetter. Skatteetaten organiserte ikke SBL som et eget prosjekt kostnadmessig og har derfor ikke tall på hvor mye utvikling av dette kostet.

Bankene og BITS har hatt en del kostnader på sin side med samordning og tilpasning av systemer som de har håndtert internt mellom seg.

Løsningen baserer seg på bruk av flere felleskomponenter, slik som ID-porten, Altinn samtykke-løsning og Maskinporten. Skatteetaten betaler blant annet for hvert oppslag som gjøres i ID-porten.

Vedlegg 2: Deltakende virksomheter

Informanter i denne undersøkelsen har vært:

- Abelia
- Ambita
- Brønnøysundregistrene
- Digital Norway
- Digitaliseringsdirektoratet
- Direktoratet for e-helse
- Entur
- IKT Norge
- Innovasjon Norge
- Kartverket
- Meteorologisk institutt
- Miljødirektoratet
- NHO
- Norsk Romsenter
- NVE
- Oljedirektoratet
- Representant for bruker av Copernicus-data
- Representant for bruker av data fra blant annet Brønnøysundregistrene og Skatteetaten
- Representant for bruker av data fra Entur
- Representant for bruker av Geovekst-data
- Representant for bruker av helsedata
- Representant for bruker av helsedata
- Representant for bruker av meteorologiske data
- Representant for bruker av Microdata
- Privat selskap som bruker av Samtykkebasert lånesøknad
- Skatteetaten
- Statistisk sentralbyrå