

REFERAT FRA 2. MØTE I SAMHANDLINGSARENA

Innspill til Nasjonal Metadatastrategi

Bakgrunn

Regjeringen har en overordnet målsetting om å effektivisere forvaltningen. Det største potensialet for effektivisering er samhandlingen mellom etater, og i den hensikt å gi næringsliv og innbyggere bedre tjenester. Dette er nedfelt i Stortingsmelding nr. 17 fra 2008/9. Metadata blir pekt på som det viktigste instrumentet for å nå denne målsetningen.

Metadata – data om data – er enkelt sagt at begrepene skal ha samme meningsinnhold tvers igjennom en verdikjede bestående av flere etater, og skal kunne være i maskinlesbart format. Slik er det ikke i dag: «Lønn», «arbeid», «samboer», etc. er begreper som i dag har ulike meningsinnhold i Skattevesenet, helsevesenet, etc. I tillegg bruker de miljøene som arbeider med metadata ulike verktøy, modeller og metoder.

Samtidig bør ikke dette være noen uoverkommelig oppgave. Innenfor internasjonal handel opererer en i stor utstrekning md standardiserte begreper som forstås over hele verden, arbeidet med kartverk og geodata det samme. Og i helsesektoren, bibliotekstjenesten er mange av begrepene entydige og universielle.

Utfordringene ligger ofte ikke på det tekniske området, men på det juridiske, organisatoriske og sosiale området.

Møtet 8. september

Et prosjekt i regi av konsultentselskapet Karde, kalt Semicolon II (www.semicolon.no) og finansiert av Norges Forskningsråd, har satt fokus på disse problemstillingene. I forrige uke var ca. 50 deltagere fra ulike offentlige etater med etatslederne for Brønnøysundregistrene, Erik Fossum, og Difi, Hans Christian Holte i spissen, samlet for å drøfte disse problemstillingene. Grunnlaget var et utkast til en Nasjonal Metadatastrategi som Difi har i samarbeid med en bredt anlagt arbeidsgruppe bestående av deltagere fra flere etater og miljøer.

De viktigste problemområdene som kom frem var disse:

- **Strategi** - hvilke elementer skal en bygge strategien på? Top-down eller bottom up; store fellesløsninger eller gradvis tilnærming, samarbeid etter behov, sektorvis koordinering eller nasjonal koordinering? I hvilken grad adresserer utkastet til strategi disse veivalgene?

Innledningsvis ble det slått fast at metadata har kommet for å bli, og at det ville ha betydelig effekt som virkemiddel til å effektivisere offentlig forvaltning. Den første utfordringen ligger i å forklare hva dette er i almene termer slik at «folk flest» forstår hva det dreier seg. For å oppnå det må gode «business-cases» beskrives som forteller hva gevinsten vil være.

Den andre utfordringen er å finne riktig veivalg. Hvordan gå frem? Strategien fra Difi foreslår en gradvis tilnærming, og som en iterativ - læringsorientert prosess. En konkretisering av en slik tilnærming ville være å samordne/samarbeid miljøene rundt SERES, LOS og Volven.

REFERAT FRA 2. MØTE I SAMHANDLINGSARENA

Innspill til Nasjonal Metadatastrategi

Det var ingen som tok til motmæle mot en slik strategi, men i strategidokumentet blir denne strategien hverken begrunnet, eller vurdert opp i mot de alternativer som er nevnt ovenfor.

I tillegg - hva innebærer i praksis en «gradvis tilnærming»? Dette må sees opp i mot de dilemmaer som offentlig forvaltning står overfor i gjennomføringen av dette:

- **Dilemmaer** – på den ene side har offentlig forvaltning et behov for effektivisering, også på tvers av sektorer, på den annen side møter en lovgivers behov for vaghet og skjønn i sine lover. Et annet dilemma knytter seg til holdninger og maktstrukturer mellom etatene.

Det ble fremholdt at det kan reises flere motforestillinger mot dette ideelle målet: «klar og konsistent begrepsbruk». Ett av dem er den juridiske siden hvor er flere motkrefter mot hvor det kan være en verdi i seg selv at lovteksten – som er grunnlaget for begrepsbruken - i seg selv kan være vag og preget av skjønn, da lovtolkerne må ha denne handlingsfriheten.

I tillegg vil de kanskje reelle motkreftene ligge i systemet og kulturen. Hvem skal eie metadataene? Den som eier metadataene vil også ha en definisjonsmakt over bruken av dem. I Det er derfor en svakhet i strategien at den ikke undersøker, analyserer og forholder seg til den politiske og juridiske kulturen, har neppe mulighet til å oppnå tiltenkte, professor Dag Wiese Schartum uttrykte det.

På den annen side ble det minnet om at når Brønnøysundregistrene i sin tid fikk sitt mandat om å etablere et samordnet registerenhet, så var en av oppgavene nettopp å rydde opp i lovgivningen og de ulike eierskap til grunndata.

Når det gjaldt lovgivningen ble det foreslått konkrete tiltak for utredning og utprøving av nye modeller og verktøy for regelverksutvikling og systemutvikling, modularisert begrepsbruk, osv.

Et annet element som heller ikke er fokusert sterkt nok i strateginotatet slik flere så det var forankringsaspektet:

- **Forankring** – metadata er et komplekst og vanskelig område; forankring både innad i egen etat, oppad til ledelse i egen etat, og mellom etater er derfor ennå viktigere i denne type prosjekter enn i vanlige IT-systemer. I tillegg kommer spørsmålet om hvem som skal være prosessdriver – egen etat eller den etat som trenger dataene i sin tjenesteyting.

De som i dag i praksis arbeider med metadatautvikling i etatene etterlyser **behovet for en forankringsprosess**. Denne prosessen må omfatte flere elementer, ikke bare forståelse for hva metadata er, altså kompetanseheving. Men også forståelse for at «våre data kan ha verdi for andre», at det er nødvendig å gi avkall på kvikke løsninger for å nå forbedring på sikt, at metadata ikke bare er om data, men også den informasjonen som dataene inngår i (og som gir dataene reell verdi), og – ikke minst – synliggjør gevinsten av et slikt arbeid. Dette siste ble særlig fremholdt fra Skatt og NAV

REFERAT FRA 2. MØTE I SAMHANDLINGSARENA

Innspill til Nasjonal Metadatastrategi

- **Koordinatorrolle** – utkastet til nasjonal metadatastrategi inneholder som sitt viktigste komponent etablering av en nasjonal metadatakoordinator. Spørsmålene var hvilken rolle, ansvar og funksjon en slik koordinator skal ha, og hvordan den skal samspille med de øvrige etatsmessige miljøene innen samme område.

Det helt sentrale element i den foreslåtte strategien er etableringen av en nasjonal metadatakoordinator, samt felles standarder for metode-arbeidet, (men pt .ikke felles verktøy).

Heller ikke dette forslaget er begrunnet eller drøftet i lys av alternative måter å organisere dette arbeidet på.

Under innleggene og debatten etterpå ble det påpekt at en først måtte definere hva rollen skal være før en fastsetter hvilke funksjoner og arbeidsoppgaver en slik samlet enhet vil ha. Skal rollen være å være pådriver, prosessdriver og motivator, og/eller også besluttsende myndighet og overordnet forvaltningsansvar? Skal rollen også omfatte forvaltning av de rettslige og andre rammebetingelser for metadata? Skal den inkludere plan for gjennomføring (for etatene)?

Og igjen kommer spørsmålet om at dataene ikke kan sees adskilt fra den informasjonen de inngår i, dvs. den tjenesten som produseres på basis av metadataene. Hvem skal ha ansvaret for det – etatene selv eller den nasjonale metadatakoordinator?

Oppsummering:

- Det var enighet om viktigheten av metadataarbeid, og at metadataarbeid favner bredt (fra teknisk til juridisk nivå).
- Det var (stort sett) enighet om at det var behov for en forsøksvis tilnærming, med læring.
- Det var enighet om at det ikke er mulig å harmonisere all begrepsbruk, men likevel var det enighet om verdien av å koordinere begrepsbruk i den forstand at man fikk synliggjort ulikheter, og mulighet for å gjøre noe med de *ubegrunnede* forskjellene.
- Det var enighet om en del gjennomgående utfordringer som hindret arbeidet med metadata,
- Det var enighet om at strategidokumentet ikke begrunner forslagene sine, og fremstod som unyansert i tilnærmingen til metadata
- Det var enighet om behovet for en koordinator, men under forutsetning av at mandatet var koordinator og ikke diktator (tydeligere mandat).
- Det var enighet om at vi må kunne synliggjøre gevinstene ved metadataarbeid.
- Det var enighet om viktigheten av å forankre metadataarbeid hos topplederne – og ikke bare i IT-miljøene; dette ble aktivt foreslått av etatslederne for Difi, Hans Christian Holte og Brønnøysundregistrene, Erik Fossum.