

Forstudie: Geografiske grunndata for Norge

2022

KARTVERKET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Kartverket
RAPPORTNUMMER: R1021899-01
RAPPORTENS TITTEL: Forstudie: Geografiske grunndata for Norge
ANSVARLIG KONSULENT: Gjermund Lanestedt og Kjersti Nordskog
KVALITETSSIKRET AV: Gjermund Lanestedt
FOTOGRAFI I RAPPORT: Shutterstock
DATO: 14.11.2022

Forord

Denne rapporten vurderer konseptet geografiske «grunndata» og hva det innebærer at noen geografiske datasett har betydning for særlig viktige prosesser og bruksområder i samfunnet. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kartverket – som i tildelingsbrevet for 2022 er bedt av Kommunal- og distriktsdepartementet om å utrede spørsmålet. Det å identifisere de viktigste geografiske dataene er et av tiltakene i handlingsplanen under regjeringens geodatastrategi frem mot 2025.

Agenda Kaupang har på selvstendig grunnlag utarbeidet rapporten, men vi har hatt gleden av å kunne spille på en referansegruppe oppnevnt av Kartverket. Det å identifisere særlig viktige data for samfunnet er noe flere sektorer er opptatt av, i tilretteleggingen for dataøkonomien. Implementering av flere nye EU-direktiver og lover på området har også aktualisert temaet. Vi har i vårt arbeid sett både til andre domener og til hva våre naboland gjør. Offentlig datapolitikk kan på mange måter sies å være i støpeskjeen for tiden. Rapporten gir ikke alle svar, men må ses som en start på et krevende og langsiktig arbeid. Vi har derfor kalt rapporten for en «forstudie», og går ut fra at både Kartverket og departementet vil jobbe videre med flere av problemstillingene rapporten reiser.

Vi vil takke Kartverket for et interessant oppdrag, og for anledningen til å bistå i en krevende tenking om hvordan nasjonalt viktige data bør forvaltes og utnyttes i et mer datadrevet samfunn. Vi takker for et hyggelig samarbeid og gode diskusjoner både med oppdragsgiver og referansegruppe.

Oslo, november 2022

Sammendrag

Denne forstudien har hatt som ambisjon å avklare hva som bør legges i konseptet geografiske «grunndata» og hva det bør innebære at noen geografiske datasett har betydning for særlig viktige prosesser og bruksområder i samfunnet. Vi har utarbeidet rapporten på oppdrag fra Kartverket – som i tildelingsbrevet for 2022 er bedt av Kommunal- og distriktsdepartementet om å utrede spørsmålet om «kjernedata» (som var begrepet som er brukt om de viktigste geodataene i handlingsplanen under regjeringens geodatastrategi frem mot 2025).

Forstudien er sentrert rundt intervjuer med aktører innen geodatadomenet og med andre aktører som har berøring med tematikken, men står for øvrig for Agenda Kaupangs regning. Vi redegjør nærmere for vår metode i kapittel 2, og utdyper bakgrunnen for arbeidet i kapittel 3. Her går vi blant annet igjennom nasjonale strategier, EUs regulering på dataområdet, og ikke minst hva det jobbes med når det gjelder grunndata i regi av Digdir/Skate og i våre naboland Sverige og Danmark – som alt er deler av et bakteppe for forstudien. Dette er riktignok en oppfølging av en konkret bestilling i Kartverkets tildelingsbrev, men reiser adskillig større og mer generelle spørsmålsstillinger.

Kapittel 4 gjengir en del av våre funn fra intervjuer og dokumentstudier. Vi viser her blant annet til at hele tematikken har vært krevende å diskutere, men at den likevel har vært viktig – også for å forankre og for å avgrense tematikken. Vi drøfter i kapittel 5 en rekke forhold som er viktige for realiseringen av et konsept med nasjonale grunndata. Vi ser på hvilke type utvelgelseskriterier som er aktuelle, hvor omfattende konseptet bør være, og hvordan det bør tenkes med hensyn til finansiering og governance for de datasett som utpekes som grunndata. Vi diskuterer også hvilke typer krav til datakvalitet som må følge av et regime med nasjonale grunndata, vi ser på kommunenes og privat sektors rolle, og de implikasjoner et regime med nasjonale grunndata vil ha for disse. Vi drøftet videre hva et grunndata-regime vil ha å si for data som *ikke* er definert som grunndata, og de praktiske forhold som må vurderes.

Vi gir til slutt en rekke anbefalinger og forslag til den videre oppfølging. Blant det mest sentrale er behovet for mer nasjonal koordinering, styring og tilrettelegging for dataøkonomien – ved at de data som utpekes som viktige for nasjonen, får høyere status enn i dag, og at oppgavene knyttet til verdikjeden for disse, defineres som kjerneoppgaver og prioriteres bedre i budsjettssammenheng. Grunndata må sikres robust offentlig budsjettfinansiering. Videre er vi klare på at et regime med nasjonale grunndata ikke er noe som kan defineres for geodataområdet alene, men må henge i hop med tilsvarende behov i andre sektorer. Grunndata kan ikke underlegges sektorvise og svært ulikeartede styrings- og finansieringsregimer. Det kan være behov for en NOU på området.

I påvente av et helhetlig regime for nasjonale grunndata bør Kartverket – i rollen som nasjonal geodatakoordinator, og i tett samarbeid med Digdir og øvrige sentrale dataforvaltere i offentlig sektor – ta ansvar for fremdrift i det konkrete arbeidet med å forberede konseptet geografiske grunndata, med relevant regulering, felles informasjonsmodeller, finansieringsmekanismer og kvalitetskrav til data.

I tenkingen rundt grunndata og fordeling av ansvar og roller bør man for øvrig se til hvordan man har konseptualisert grunndata i Sverige og Danmark. Den svenske modellen med domeneansvarlige myndigheter, som konseptuelt og sammen vil dekke bredden av viktige datadomener i samfunnet, bør være modell også for Norge. I Sverige er man fortsatt i utredningsmodus, men mye er definert og tenkt – og det pågår også et arbeid med et regulatorisk rammeverk for å understøtte en nasjonal styring med dataprodusenter både i statlig og kommunal sektor. Vi har gjort oss noen tanker om domeneansvaret, men det må foretas en mer detaljert utredning av domeneansvarsrollen og ansvaret som følger med denne. Hvordan hele grunndatakonseptet og domeneansvaret skal reguleres, må også ses i sammenheng med

implementeringen av nye EU-regelverk i norsk rett (herunder implementering av EUs High Value Data list).

Når det gjelder det praktiske arbeidet med å definere grunndata bør en ikke inkludere alt for mange datasett fra start – siden det er mye som skal avklares og koordineres. Det kan være lurt å starte opp med noen datasett som det uansett er klart vil være innenfor scope, og teste ut konseptet med denne avgrensningen som en start. Et sentralt spørsmål er hva som skal være hovedkriteriene for å defineres som grunndata. «Samfunnets viktigste data» er en litt for uklar definisjon. Vi har sett på de datasett som FN har definert som de «fundamentale» geospasiale dataene (også omtalt under betegnelsen «UN-GGIM»), og som kan være et utgangspunkt. Dette vil for Norge blant annet innebefatte hoveddelen av FKB, ortofoto, høydedata og deler av Matrikkelen.

Uansett hvilke kriterier som legges til grunn, er det avgjørende at det utarbeides en kommunikasjonsplan for lanseringen av nasjonale geografiske grunndata som konsept. Narrativet om grunndata må koordineres med Digdir og øvrige aktører med ansvar for nasjonalt viktige data. Vår erfaring gjennom arbeidet er at det er viktig med en tydelig og entydig kommunikasjon rundt denne type nye begreper og konsepter, dersom man skal lykkes med den brede forankring som er nødvendig for å få gehør for de budsjettprioriteringer som konseptet vil innebære.

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning	8
2 Metode	10
2.1 Dokumentstudier	10
2.2 Samtaler og møter med sentrale aktører	10
2.3 Intervjuer	11
2.4 Referansegruppe	11
2.5 Forankring i fora og møteplasser	12
2.6 Metodekritikk	12
3 Bakgrunn og kontekst	13
3.1 Status på geodatafeltet	13
3.2 Geodatastrategien.....	15
3.3 Regjeringens digitaliseringsstrategi	16
3.4 Tilnærmingen gjennom «Kun-én-gang»	16
3.5 EU og nye rammebetingelser.....	17
3.6 Mulige utvalg av data	18
3.7 Tilsvarende arbeid i andre land.....	20
4 Funn	25
4.1 Prosessen	25
4.2 Funn fra intervjuene	26
4.3 Eksempler på finansiering og styring på dataområdet i dag.....	27
5 Diskusjon og vurderinger	29
5.1 Utvalgsriterier	29
5.2 Antall datasett	29
5.3 Finansiering.....	30
5.4 Governance.....	31
5.5 Krav til datakvalitet	34
5.6 Regulering	35
5.7 Konsekvenser for kommunene	36
5.8 Privat sektors rolle.....	36
5.9 Konsekvenser for ikke-grunndata	37
5.10 Praktisk gjennomføring	37
6 Anbefalinger	38

1 Innledning

Det offentlige sitter med store dataressurser, som er resultat av – men også en ressurs for - oppgaveløsningen. Det er økende forventninger i samfunnet om at offentlige virksomheter både skal forvalte og utnytte sine data godt, og at de skal stille dataene til rådighet for andre offentlige virksomheter og for næringsliv og innbyggere – forutsatt at dette er lovlig og hensiktsmessig. En god utnyttelse av data som ressurs er et sentralt forvaltningspolitisk anliggende, blant annet fordi det vil være grunnlaget for bedre og mer kostnadseffektive tjenester til brukerne. God utnyttelse av data er dessuten en helt sentral del av håndteringen av store samfunnsutfordringer som klimaendringer, ekstermvær, ras og skred, energiknapphet, pandemier og demografisk utvikling.

Geografiske grunndata er grunnlagsinformasjon som inngår i mange ulike sammenhenger. De supplerer og brukes i sammenheng med mange andre typer data – og er slik med på å skape økt verdi til andre data. Det å sikre høy kvalitet og god distribusjon av geografiske grunndata vil være svært viktig i en stadig mer datadrevet økonomi.

Denne rapporten er Agenda Kaupangs besvarelse på et oppdrag fra Kartverket hvor vi er bedt om å «utrede konseptet for kjernedata», og derved «få fram de samfunnsmessige aspektene og være et grunnlag for anbefalinger om videre oppfølgingen av finansielle, organisatoriske, juridiske og tekniske forhold som kan forbedre situasjonen».

Bakgrunnen for Kartverkets bestilling er den gjeldende handlingsplanen under nasjonal geodatastrategi, hvor tiltak 1 er formulert som å «*Identifisere kjernedata i infrastrukturen*». I beskrivelsen av tiltaket omtales kjernedatasettene som de viktigste dataene og fundamentet for hele den geografiske infrastrukturen. De krever store ressurser for å etablere, drifte og vedlikeholde – men har stor verdi for samfunnet som helhet. I omtalen sies blant annet videre at det skal utarbeides «*forslag til mulig nasjonal ordning for å prioritere samfunnskritiske geografiske data for Norge. Dette innbefatter vurdering av kobling til nasjonalt digitalt økosystem og øvrig dataordninger i samfunnet, vurdering av mulige styringsopplegg, ansvar, finansiering, juridiske forhold mv.*»¹ Kartverket har i sitt tildelingsbrev for 2022 en styringsparameter som speiler tiltak 1 i handlingsplanen, og som er utgangspunktet for det oppdraget denne rapporten svarer ut. Sentrale utredningsspørsmål for den foreliggende utredningen ligger nettopp i omtalen over; Hva innebærer det at noen data er grunndata? Hva er kriteriene for at noe skal være grunndata? Hvilket ansvar har virksomheter som forvalter grunndata for samfunnet? Hvordan skal arbeidet med grunndata finansieres og styres?

Utredningen har fokus på viktige geografiske data, men tematikken er egentlig mer generell. Det er igangsatt tilsvarende initiativer og aktiviteter også i andre deler av forvaltningen, knyttet til spørsmålet om noen datasett og datatyper skal prioriteres foran andre. I våre naboland har arbeidet med å peke ut nasjonale grunndata stått på dagsorden i noe tid, og internasjonalt er det flere initiativer knyttet til det å identifisere særlig viktige data. Som sekretariat for SKATE har Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) igangsatt en utredning *Kun en gang*, hvor man innenfor konteksten av nasjonale felleskomponenter og registre ser på behovene for felles tilnærminger for grunndata, herunder også behovet for å utvide hva som skal regnes som grunndata. I denne rapporten redegjør vi kort for grunddataprogrammene i Danmark og Sverige, og kommer implisitt inn på hvordan man kan se arbeidet med tiltak 1 i sammenheng med nevnte initiativ fra SKATE og Digdir.

Når det gjelder regulering på dataområdet står selvsagt ikke Norge i et vakuum. Nye EU-regelverk (Open Data Directive, Data Governance Act mv.) er ment å sikre tilgang til offentlige data i

¹ [Tiltak 1: «Identifisere kjernedata i infrastrukturen» \(geonorge.no\)](#)

samfunnet, og vil fortløpende implementeres i norsk rett. Dette vil gjøre det nødvendig å foreta en nærmere vurdering av flere forhold, herunder hvilket ansvar og hvilke roller offentlige virksomheter har med hensyn til sine dataressurser. Spørsmålet om hvilke finansierings- og styringsmekanismer som trengs for å sikre en robust tilgang til offentlige data av god kvalitet, vil nødvendigvis også være en del av dette.

Med andre ord er ting i støpeskjeen, og det er usikkert hvilke rammebetingelser som vil gjelde fremover. Gjennom de innledende drøftingene i arbeidet ble det åpenbart at forhold knyttet til geografiske grunndata må sees i en større kontekst – dvs. at et konsept for geografiske grunndata må være en delmengde av et helhetlig konsept for nasjonens viktigste data – på samme måte som vi for eksempel har et nasjonalt konsept for statistikk, med roller, ansvar, lovregulering og en helhetlig styring med typer innhold og kvalitet på data. Den foreliggende utredningen blir av denne grunn mer et forstudium enn en fullstendig utredning med tydelige konklusjoner. Vi forsøker å sortere i hva som blir viktig fremover, og kommer med noen forslag til hvordan arbeidet kan tas videre.

2 Metode

Utredningens tema har ført oss i retning av en eksplorativ studie, hvor tematikken er drøftet med personer som på ulike måter har et forhold til den – og hvor vi gradvis har bygget opp vår konseptuelle tenking. Helt konkret har arbeidsformen vært en kombinasjon av dokumentstudier, samtaler med oppdragsgiver og andre sentrale aktører, enkeltintervjuer og møter med referansegruppe og i andre fora.

2.1 Dokumentstudier

Som innspill til denne utredningen har vi basert oss på følgende dokumenter:

- *Alt skjer et sted - Nasjonal geodatastrategi*² ble utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KDD) i 2018. Strategien trekker frem datainnhold som et av tre delmål, og understreker blant annet at prioriterte geografiske data skal være forankret, finansiert og etablert – men at hvilke data dette dreier seg om må defineres nærmere. Det er dermed dette punktet strategiens handlingsplan tar utgangspunkt i når det definerer «Tiltak nr. 1. Identifisere kjernedata i infrastrukturen»³
- *Kun én gang - hvordan kommer vi dit?* Dette var temaet for Skates møte i mars 2022. I et mulighetsnotat fremlagt av Digitaliseringsdirektoratet, ble det å identifisere og prioritere nye felles datakilder trukket frem som et viktig mål på veien mot kun én gang. I tillegg handlet saken også om at dagens datakilder må optimaliseres, basert på de behov som finnes, og et ønske om å få avklart roller og ansvar for henholdsvis datatilbyder og datakonsument, og forvaltning av felles evne og muligheter (kapabiliteter) for å nå målet «Kun én gang».
- *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen*⁴ skisserer rammeverket for svenskenes arbeid med nasjonale grunddata, som er beskrevet nærmere i avsnitt 3.7.1
- *Strategisk rammeplan for Fremtidens Grunddata 2022-2027*⁵ beskriver hvordan danskene har arbeidet med grunddata så langt, og hvilke planer de har for videreutvikling av grunddataprogrammet i årene som kommer. Det danske grunddataprogrammet er nærmere beskrevet i avsnitt 3.7.2.
- *Dataøkonomien i offentlig sektor*. Agenda Kaupang, 2022. Utredningen er en oppfølging av stortingsmeldingen Data som ressurs⁶ og identifiserer sentrale utfordringer og muligheter knyttet til offentlig sektors rolle som forvalter og tilbyder av data til næringslivet og andre grupper. Den gir anbefalinger knyttet til hvilke insentiver og organiserings- og finansieringsmodeller som vil bidra til økt tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data fremover.

2.2 Samtaler og møter med sentrale aktører

Som del av datainnsamlingen er det gjennomført møter med relevante aktører. Innledningsvis hadde vi flere møter med oppdragsgiver. Underveis har vi også hatt god støtte av en referansegruppe hvor temaet er diskutert. Dessuten har vi også hatt møter med KDD om helheten i tematikken, om forutsetningene for oppdraget til Kartverket, og om sammenhengene med arbeidet med lovutvikling på området.

² [Alt skjer et sted – nasjonal geodatastrategi \(regjeringen.no\)](#)

³ [Handlingsplanens tiltak nr 1: Identifisere kjernedata i infrastrukturen \(geonorge.no\)](#)

⁴ [Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen \(digg.se\)](#)

⁵ [Strategisk rammeplan for Fremtidens Grunddata 2022-2027 \(sdfe.dk\)](#)

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rapport-om-dataokonomien-i-offentlig-sektor/id2918649/>

I tillegg har vi som konsulenter hatt anledning til å delta i noen av møtene i Digdirs *Kun en gang*-utredning, og derigjennom både fått tilgang til innsikt etablert i det utredningsarbeidet, mulighet til å drøfte noen problemstillinger, og se synergier mellom de to utredningene.

For å få en forståelse for, og bedre kjennskap til grunndataprogrammet i Sverige har vi gjennomført møter med DIGG – Myndigheten för digital förvaltning (som tilsvarer Digdir i Norge) og med Lantmäteriet – som tilsvarer Kartverket i Norge. I regi av Digdir-utredningsarbeidet fikk vi også anledning til å få bedre kjennskap til det danske grunndataprogrammet ble det gjennomført møte med Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur (SDFI).

Det er underveis lagt frem foreløpige resultater av arbeidet, og deltakerne i møtene har fått mulighet til å komme med innspill og forslag til videre arbeid og gi sine synspunkter til de forslag og konsepter som underveis ble lagt frem fra vår side.

2.3 Intervjuer

I tillegg til møtene som er nevnt over har det blitt gjennomført korte intervjuer med forskjellige interessenter. Mange av intervjuobjektene var også deltakere i den ovennevnte referansegruppen, men som gjennom intervjuene fikk anledning til å diskutere og reflektere om problemstillingene som enkeltpersoner.

Intervjuene var semistrukturerte/ustrukturerte intervjuer, hvor informanten selv kunne velge hvilke temaer som var mest interessante, basert på en forhåndsutsendt stikkordsliste. Innholdet i stikkordslisten varierte, men kunne for eksempel se slik ut:

- ▶ Hva legger du i begrepet «grunndata»?
- ▶ Hvorfor tenker du at det er viktig å utpeke viktige data for samfunnet, hva bør hensikten med det være?
- ▶ Er det andre kriterier enn tematisk «viktighet» som bør legges til grunn?
- ▶ Hvilke typer implikasjoner vil det gi og hvilke typer krav bør det følge med at noen data utpekes som grunndata?
- ▶ Governance: hvordan bør et regime med grunndata organiseres og følges opp?
- ▶ Dersom grunndata prioriteres, hva tenker du om dataene som ikke blir grunndata?
- ▶ Hva mener du det er viktig for oss å huske på i arbeidet?

Noen informanter valgte å bruke hele intervjuet på ett eller et fåtall av disse temaene, mens andre hadde forberedt seg på å besvare ut mange eller alle punktene. Intervjuene ble gjennomført i perioden mai-august 2022. Til sammen ble det gjennomført 14 intervjuer i denne perioden, og hvert intervju varte mellom 30 og 60 minutter.

2.4 Referansegruppe

Kartverket organiserte en referansegruppe som bidro med innspill og synspunkter til arbeidet. Referansegruppen ble ikke opprettet spesifikt bare for arbeidet med denne utredningen, men utredningen har vært tema på fem av referansegruppens møter.

Gruppens mandat har vært å bistå utredningsarbeidet, ved å:

- bidra til forankring av arbeidet og sikre kunnskap fra egen sektor
- bidra i forbindelse med møter, intervjuer, workshops
- bidra med innspill til rapporter og dokumentasjon fra prosjektet

De oppgaver som nevnes i mandatet er (begrepet «kjernedata» er her brukt i stedet for «grunndata»):

- spille inn relevante samfunnsutfordringer for behovsvurderinger
- delta i drøfting og avklaring av kriterier for valg av kjernedata
- spille inn felles krav og anbefalinger for kvalitet, dokumentasjon og tilrettelegging som bør gjelde for kjernedata – som del av et nasjonalt opplegg for kjernedata
- spille inn forslag til temainndeling som bør brukes for kjernedata
- spille inn relevante brukerhistorier og tjenestekjeder – med mulige gevinster
- drøfte gap, utfordringer og tiltak knyttet til hver temagruppe

Referansegruppen har hatt representanter fra:

- ▶ NIBIO
- ▶ Statens vegvesen
- ▶ NGU
- ▶ Kystverket
- ▶ Statsforvalteren
- ▶ Forsvaret
- ▶ Kommunene (2 representanter)
- ▶ Kartverket (3 representanter)

2.5 Forankring i fora og møteplasser

Utover løpende kommunikasjonen med oppdragsgiver, referansegruppen, KDD og Digdir har arbeidet med geografiske grunndata vært forankret gjennom tilstedeværelse i flere fora og møteplasser i og utenfor Norge digitalt-samarbeidet. Her kan blant annet nevnes:

- ▶ Geovekst-forum 11. mai 2022
- ▶ Samordningsgruppen for geografisk informasjon 19. mai 2022
- ▶ Geodatarådet 31. mai 2022
- ▶ Geodatarådet 20. september 2022

2.6 Metodekritikk

Dette har vært en forholdsvis standard kvalitativ analyse, men med et begrenset omfang av datainnsamling. En vesentlig kritikk man kan reise mot vår fremgangsmåte er at spørsmålsstillingene som har vært sentrale i intervjuene, har vært uklare og kanskje ikke konkrete nok til å fremprovosere sterke synspunkter i noen retning. Grunnen til dette er først og fremst at premissene for vårt oppdrag har vært litt uklare – og at oppdraget først startet ut som et utredningsoppdrag men raskt fikk karakter av en forstudie eller forprosjekt – nettopp av de grunner som er omtalt i innledningen (at mye er i støpeskjeen).

Intervjuene har likevel vært nyttige for konsulentene, i det de har gitt anledning til å tenke helhetlig og konseptuelt sammen med personer med god domenekunnskap. Intervjuene har også bidratt til en forankring av de sentrale premissene for utredningen, herunder hva grunndata og at noen data prioriteres, vil innebære. I mindre grad har datainnsamlingen bidratt til konkrete innspill til hvordan et grunndataregime konkret bør utformes. Selv om vi strukturerte intervjuene, var opplevelsen at det var krevende for intervjuobjektene å snakke seg igjennom temaene. Det ble mye anekdotisk og syning på et forholdsvis tynt faktagrunnlag. Som innspill til en forstudie mener vi likevel at intervjuene og øvrig datainnsamling gjør sin klare nytte. I en endelig utredning av et nasjonalt konsept for grunndata må de problemstillinger og forslag som løftes for diskusjon i denne rapporten, være mer konkret utformet – og forelegges personer med dybdekompetanse på de ulike deltemaene.

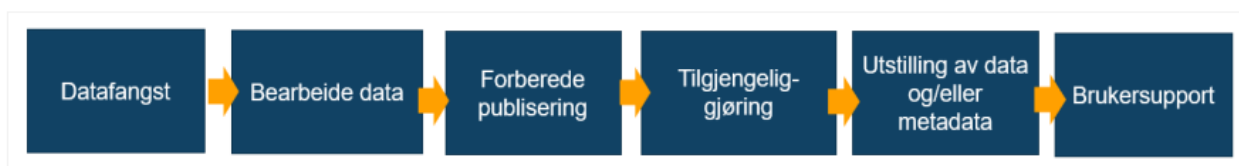
3 Bakgrunn og kontekst

Behovet for å definere geografiske kjerne- eller grunndata har vokst frem over tid. Blant annet er som konsekvens av at det er utviklet flere strategier som berører offentlig dataforvaltning og hvor det stilles økte forventninger til at det offentlige skal forvalte, bruke og dele sine data på en god og effektiv måte. Rammebetingelsene er også i ferd med å endres i og med at bruken av offentlige data i større grad enn tidligere underlegges internasjonal regulering for å imøtekomme politiske ambisjoner. Tanken om at noen data er særlig viktige, som del av den digitale infrastrukturen i et moderne samfunn, er en del av dette.

Vi registrerer at det er flere initiativer som pågår samtidig og i parallell på flere nivåer. Dette bidrar samtidig til et økt behov for koordinering av innsatsen og tenkingen. Det er vanskelig å se for seg helt ulike prinsipper og styringsregimer for offentlige data i ulike sektorer – særlig når disse dataene ofte benyttes i sammenheng eller i anvendelser på tvers av sektorene. I dette kapitlet trekker vi frem relevante strategier og rammebetingelser, og viser til grunndata-satsinger i andre land.

3.1 Status på geodatafeltet

Figur 1 Verdikjeden for (geo)data, i rapporten "Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor" fra Agenda Kaupang 2022⁷. Den illustrerer verdikjeden for data for en typisk offentlig virksomhet, fra datafangst til støtte til bruk (av de samme dataene). Et typisk kjennetegn for geografiske data, og andre data som baserer seg på observasjoner og registreringer i felt, er at en stor del av kostnadene ved dataforvaltningen kommer allerede i første ledd av verdikjeden – i datafangsten (inkludert vedlikehold/ny innsamling). For en del datasett, blant annet dataene som omfattes av Geovekst-samarbeidet er mye av datafangsten satt ut til private selskaper som har spesialisert seg på denne type arbeid, og som har utstyret og kompetansen som skal til. Andre ganger innsamles geodataene etter fysisk befaring og observasjoner i felt – utført av offentlig sektor selv, mens atter andre kan innhentes som følge av avlesing av satellittbilder eller gjennom saksbehandlingen (som kanskje er den mest utbredte datainnsamlingsmetoden i mange deler av offentlig sektor).



Figur 1 Verdikjeden for (geo)data, i rapporten "Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor" fra Agenda Kaupang 2022

Kartlegging av det fysiske miljøet er ofte kostnadskrevenende. Det skyldes at det ofte er behov for spesialutstyr og at dataene gjerne må samles inn gjennom fysisk tilstedeværelse i felt. I tillegg kan det typisk kreves spesiell kompetanse for å gjennomføre kartleggingen. Dersom det fenomenet som skal kartlegges både er detaljert og noe som finnes i hele landet, blir feltarbeidsområdet også krevende og landsomfattende – og kan ta meget lang tid. Et eksempel på dette er kvartærgeologisk kartlegging av Norge. NOU 2002:3 *På trygg grunn* oppgir at det vil ta over hundre år å oppnå full kartlegging av landet, hvis vi fortsetter i dagens tempo⁸. Sammenlignet med «menneskeproduserte» data om personalia, inntekt, utdanning, arbeidsforhold, søknader og andre

⁷ [Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor – Agenda Kaupang](#)

⁸ [Regjeringen.no – NOU 2002: 3 På trygg grunn kap. 6.6.3](#)

typiske offentlige data – som i stor grad produseres som et «biprodukt» av de digitale tjenestene, gjør disse egenskapene ved geodata dette til et litt spesielt domene.

I tillegg til datafangst ligger det også en del kostnader i leddet for bearbeiding av data, mens kostnadene for de resterende trinnene i verdikjeden (forberede publisering, tilgjengeliggjøring, utstilling av data og brukersupport) relativt sett er lavere for geodata enn for andre offentlige data.

Et annet kjennetegn ved geodata er at eierforholdet rundt dataene kan være fragmentert og fordelt på flere parter. Dette er også et kjennetegn særlig for Geovekst-dataene, hvor eierskapet er tilskrevet nettopp «økosystemet» Geovekst, som altså består av mange samarbeidsparter. I tillegg til selve eierskapet er også finansieringen, og i noen grad arbeidet med bearbeiding av dataene fordelt på mange ulike etater eller virksomheter. Dette er mulig fordi mange geografiske data i stor grad er standardiserte, og en felles infrastruktur for dataflyt er etablert. Standarder er en viktig komponent i en governancestruktur for grunndata.

Videre kjennetegnes de geografiske dataene av at de brukes som grunnlagsmateriale, referanse og koblingsnøkkel for en rekke andre data og datasett i samfunnet. Det er svært få dataanvendelser i samfunnet som ikke har en lokasjon eller geografisk referanse. For eksempel er mye person- og eiendomsinformasjon knyttet til adresser, og mye forvaltningsdata er knyttet til veier, havner og jernbaneskiner med dertil hørende fysiske objekter. Geodata understøtter altså en lang rekke andre data, og fungerer som kobling mellom ulike datatyper som skal brukes sammen. I lys av dette faktum kan det argumenteres for at verdien av gode geodata systematisk undervurderes i samfunnet.

Finansiering av kostnadene langs verdikjeden – men da særlig datainnsamling og -vedlikehold – har vært en utfordring for mange datasett, også de som presumptivt er «viktige». I mange sammenhenger er utfordringene løst gjennom spleiselag og samarbeidsstrukturer som for eksempel Geovekst. Samarbeid av denne typen har gjort at man har fått mer verdi ut av begrensede økonomiske midler. Gjennom styringsmekanismene i et samarbeid som Geovekst sikrer man at dataene samles inn én gang, etter én felles standard, ajourholdes ett sted – men brukes av mange. Partene er blitt enige om felles produktspesifikasjoner, kodelister, etablerte og omforente utvekslingsformater, og en teknologisk infrastruktur som få andre land i verden har maken til. Det finnes også andre eksempler på denne typen samarbeid. Fordi samarbeid om geodata er etablert og fungerer kan man også begynne å snakke om digitale økosystemer i denne sektoren. Geodata er slik sett et modent datadomene sammenliknet med mange andre datadomener i offentlig sektor.

Geovekst har siden 1992 vært et samarbeid om felles etablering, forvaltning, drift, vedlikehold og bruk av geografisk informasjon. Kartverket er deltaker i samarbeidet, sammen med kommunene, Statens vegvesen, fylkeskommunene, Energi Norge, Landbruksdepartementet med underliggende etater, Bane NOR, Telenor og NVE. Kartverket koordinerer geodatasamarbeidet både sentralt og i fylkene. Geovekst-data inngår i mange oppgaver på alle nivåer av forvaltningen, i digitaliseringsprosesser og produkter og tjenester som er utviklet og selges av private aktører. Dataene brukes både som selvstendige datasett, som grunnlagsdata i andre kartprodukter, analyser og tjenester, og som grunnlag for avledede datasett.

Felles kartdatabase (FKB) er en samling av primærdatasett som samles inn og forvaltes i fellesskap av gjennom Geovekst-samarbeidet. FKB-dataene regnes ofte for å være de mest detaljerte datasettene vi har i Norge.

Vi tenker at FKB-dataene, ortofoto og dataene i den detaljerte høydemodellen for Norge i utgangspunktet bør være kjernen i det som defineres som geografiske grunndata for Norge. I

tillegg er eiendomsdata i Matrikkelen en del av grunndataene for Norge (og defineres også som dette gjennom det arbeidet som gjøres i regi av Skate/Digdir, se nedenfor).

Det er imidlertid et åpent spørsmål – og som vi ikke avklarer med denne utredningen – om det er andre datasett enn dette som burde defineres som geografiske grunndata. Dette kan også omfatte data som ikke forvaltes av Kartverket, men som er viktige for mange anvendelser i samfunnet. Uavhengig av om data forvaltes av Kartverket eller andre, bør den tekniske infrastrukturen på sikt være sammenhengende og sømløs – slik at dataene er tilgjengelige for nytteanvendelser. Governance på den geografiske infrastrukturen bør sikre robusthet og fleksibilitet, for å muliggjøre utvidelser og skalering for nye datasett etter hvert som samfunnsbehov (for eksempel uforutsette kriser) skulle tilsi det.

På generelt grunnlag er forekomsten av og tilgangen til geodata underlagt styring gjennom geodataloven. I lovens §§ 5-6 står det om deltakende virksomheter i offentlig sektor at de «for spesifiserte geodata (skal) opprette og drive et felles nett av offentlige søketjenester, visningstjenester, nedlastningstjenester, omformingstjenester og aktiveringstjenester. ... kan etter avtale overlate til andre å opprette og drive tjenestene på sine vegne. Søketjenestene skal være gratis tilgjengelige for allmennheten. Tilgang til geodata fra offentlige geodatatjenester gjelder med de begrensninger som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov. ... Deltakende virksomheter skal gjennomføre nødvendige tiltak for å dele spesifiserte geodata gjennom en felles infrastruktur for geografisk informasjon. Tiltakene skal gjøre det mulig for deltakende virksomheter å få tilgang til, utveksle og bruke geodatasett og geodatatjenester. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om deling av spesifiserte geodata, organisering og regulering av samarbeidet om delingen av geodata, herunder om betaling mellom deltakende virksomheter, overvåking av den geografiske infrastrukturen og rapportering om gjennomføringen av loven». I geodataforskriftens §§ 5-11 er dette ytterligere utdypet og detaljert. I forskriftens §§ 13-14 gir Kartverket mandat til å orkestrere økosystemet for geodata i Norge.

Geodataloven og geodataforskriften gir etter vår vurdering et godt utgangspunkt for governance og styring innen domenet, men det mangler en tydeliggjøring av de ansvar og plikter som følger av ansvaret for de viktigste dataene og de konkrete plikter dette medfører med hensyn til datakvalitet, robust finansiering av hele verdikjeden, og samstyring mellom aktørene og brukerinteressene.

3.2 Geodatastrategien

Den nasjonale geodatastrategien *Alt skjer et sted* ble lagt frem i 2018. Målet for strategien er at Norge skal være ledende i bruk av geografisk informasjon. Strategien fokuserer på fire innsatsområder, som alle er sentrert omkring brukerverdi og samfunnsnytte:

- ▶ Et nasjonalt kunnskapsgrunnlag av geografisk informasjon som møter viktige samfunnsbehov
- ▶ Felles løsninger og teknologi som støtter opp under effektiv oppgaveløsning og åpner for nye bruksmuligheter i samfunnet
- ▶ Et velfungerende samspill om forvaltning, deling, utvikling og innovasjon mellom aktørene i både offentlig og privat sektor
- ▶ Rammevilkår som er forutsigbare og godt tilpasset utfordringene i det digitale samfunnet⁹

⁹ [Nasjonal geodatastrategi og handlingsplan \(geonorge.no\)](#)

Strategien ble fulgt opp med en handlingsplan, som har blitt revidert årlig. Per 2022 består handlingsplanen av 55 forskjellige tiltak, hvorav tiltaket som denne utredningen adresserer («Identifisere kjernedata i infrastrukturen») er tiltak nr. 1¹⁰.

3.3 Regjeringens digitaliseringsstrategi

«Digitalisering av offentlig sektor skal gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetssøkning i samfunnet» skriver KDD om regjeringens digitaliseringsstrategi for perioden 2019-2025. Strategien heter «Én digital offentlig sektor» og har som mål at brukere og innbyggere skal oppleve én digital offentlig sektor. Den skal også underbygge digital transformasjon både i enkeltvirksomheter og i offentlig sektor som helhet¹¹.

Økt deling av data er et sentralt punkt i strategien. Det er et mål at brukere skal ikke trenger å oppgi samme informasjon til det offentlige mer enn gang, men at data skal flyte på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette kalles «kun-én-gang»-prinsippet. Data som kan deles uten at det går på bekostning av for eksempel personvern, skal gjøres tilgjengelige for næringslivet, som skal få mulighet til å bruke dataene til innovasjon og verdiskaping¹².

For at målene som regjeringen tegner i strategien skal nås, er det ikke bare viktig at data som skal og bør deles - blir delt, men også at disse dataene har tilstrekkelig god kvalitet for den tiltenkte bruken. I en rapport utarbeidet for KDD våren 2022 skriver Agenda Kaupang at det trolig vil bli meget kostbart å tilrettelegge og tilgjengeliggjøre offentlige data for deling, og at en prioritering av hvilke data som skal prioriteres i dette arbeidet kan bli nødvendig¹³. Hele konseptet grunndata, og utvelgelsen av geografiske grunndata, kan sees på som et bidrag til en slik prioritering på nasjonalt nivå.

3.4 Tilnærmingen gjennom «Kun-én-gang»

Skate¹⁴ og Digidir har i 2022 arbeidet med å utrede tilnærmingen til Digitaliseringsstrategiens prinsipp om «Kun-én-gang». Dette er også et av prinsippene i EU-kommisjonens Digital Europe program¹⁵, og som innebærer at offentlig sektor skal innhente opplysninger fra innbyggere og næringsliv kun én gang, og gjenbruke opplysningene fremfor å hente dem inn igjen og igjen. En god forvaltning av innhentede opplysninger er en viktig forutsetning for kun-én-gang. Den første virksomheten som samler inn opplysningene må ta hensyn til at dataene skal brukes av andre etater og virksomheter enn dem selv. Dersom offentlig sektor skal bli datadrevet og fremstå som sammenhengende for brukere, må en slik dataflyt være på plass.

Dagens nasjonale fellesløsninger for data brukes mye og har gitt betydelig gevinster og effekter i den enkelte virksomhet og for samfunnet som helhet. Det er likevel et forbedringspotensial blant annet ved å fjerne unødige duplikater og definere klarere ansvars- og rollefordeling når det gjelder data. I tillegg er behovet for datakilder større enn det dagens fellesløsninger omfatter. I den beslutning Skate har tatt sies det at samfunnets felles datakilder må betraktes som et

¹⁰ [Handlingsplanens tiltak og aktiviteter \(geonorge.no\)](https://www.geonorge.no/handlingsplanens-tiltak-og-aktiviteter)

¹¹ [Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/en-digital-offentlig-sektor-digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor-2019-2025)

¹² [Én digital offentlig sektor: kap 3. Økt deling av data og verdiskaping \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/en-digital-offentlig-sektor-kap-3-0kt-delning-av-data-og-verdiskaping)

¹³ [Agenda Kaupang \(2022\) Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/agenda-kaupang-2022-utredning-av-dataoekonomien-i-offentlig-sektor)

¹⁴ Skate (styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen) er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og kommunal- og distriktsministeren. Skate består av toppledere fra flere offentlige virksomheter, blant annet Kartverket. [Les mer om Skate på digidir.no](https://www.digidir.no/les-mer-om-skate-pa-digidir-no)

¹⁵ [Digital Europe Programme Once-Only Principle \(OOP\)](https://digital-europe.eu/programme/once-only-principle)

kollektivt ansvar og gode. For å komme videre med konseptet felles datakilder (grunndata) trengs en samlet tilnærming til temaet.

Arbeidsgruppen som har jobbet med saken anerkjenner at realiseringen av «Kun én gang» for hele offentlig sektor vil være krevende, og ta lang tid. Gruppen foreslår derfor å begynne med data som er brukt av mange, til mye, og gjøre disse tilgjengelige og gjenbrukbare på en god måte. De kaller dette tiltaket «nasjonale grunndata». Fokus for arbeidet er de felleskomponentene som Skate-aktørene allerede disponerer, dvs. enhetsregisteret, folkeregisteret, kontakt- og reservasjonsregisteret og matrikkelen. Data fra en rekke andre dataprodusenter og aktører bør også ses i denne konteksten – herunder også arbeidet med geografiske grunndata. Dette betyr at den foreliggende utredningen bør ses i sammenheng med Skates og Digdirs arbeid med å utrede sentrale spørsmål i tilknytning til nasjonale grunndata. Arbeidsgruppen foreslår følgende målbylde, som de anbefaler Skate å slutte seg til: «*Nasjonale grunndata er opplysninger som mange har bruk for og som er særlig viktige for samfunnets funksjoner og tjenester. De skal ha tilstrekkelig kvalitet og være enkelt tilgjengelige*»

For å nå målsetningen foreslår arbeidsgruppen som er ledet av Digdir følgende tiltak:

- ▶ Definere domeneansvar
- ▶ Få på plass en felles overordnet datamodell for nasjonal grunndata
- ▶ Standardisering
- ▶ Etablere en CDO-rolle/funksjon
- ▶ Politisk styring
- ▶ Juridiske virkemidler
- ▶ Bruker-/konsumentorientering (som styringsdimensjon)

Arbeidsgruppen påpeker videre at det i digitaliseringspolitikken har vært mye fokus på deling av data, men lite fokus på forutsetningene for at deling og bruk av data skal være vellykket. Dette får blant annet som konsekvens at politiske mål om sammenhengende tjenester og fokus på livshendelser ikke innfris, at en rettssikker, effektiv og brukerrettet forvaltning utfordres og at arbeidet med digitalisering og automatisering forsinkes eller stopper opp.

Arbeidsgruppen trekker frem viktigheten av at arbeidet med grunndata forankres fra toppen. Dette er også noe som trekkes frem som helt sentralt av Styrelsen for datastyring og infrastruktur i Danmark, i deres arbeid med grunndata. Videre understreker arbeidsgruppen at data og dataforvaltning må ansees som et kollektivt ansvar og at arbeidet ikke kan gjøres av en enkelt aktør alene.

I saksunderlaget til Skate sin behandling 12. oktober i år anbefaler arbeidsgruppen blant annet at det opprettes en strategisk arbeidsgruppe bestående av utvalgte Skate-medlemmer som skal prioritere og gjennomføre nødvendige tiltak og legge frem en tiltaks- og gjennomføringsplan som korresponderer med det valgte ambisjonsnivået. Oppfølgingen av dette arbeidet vil fortsette etter at den foreliggende rapporten er ferdigstilt.

3.5 EU og nye rammebetingelser

Utvelgelsen av geografiske grunndata for Norge kan ikke gjøres uten å samtidig se til de forordninger og regelverk fra EUs side, og som er på vei inn i norsk lov. Blant det vi vil måtte forholde oss til i et nasjonalt regime for grunndata, er Inspire-direktivet om datatilgangstjenester og ikke minst *Direktiv om åpne data og viderebruk og gjenbruk av offentlig sektor-informasjon* (Open Data Directive). Dette direktivet introduserer konseptet med at spesifikke datasett med høy verdi for samfunnet, økonomien eller miljøet, kan defineres som «High Value Data» og underlegges

særskilte regler. De spesifikke datasettene det gjelder, vil vedtas av EU-kommisjonen ved såkalte gjennomføringsrettsakter. De tematiske områder EU-kommisjonen foreslår at konseptet skal omfatte er blant annet geografiske data, jordobservasjonsdata og miljødata, metrologiske data, og mobilitetsdata (transportdata). Datasettene med høy verdi skal være gratis tilgjengelige, maskinlesbare, og tilgjengelige gjennom API-er og eventuelt som bulknedlasting. Dette betyr at de offentlige virksomhetene som sitter med ansvar for aktuelle data, må legge til rette for et regime som de ofte ikke har klart i dag.

Hvordan åpne data-direktivet skal implementeres i norsk lov er under utredning. Et eget lovutvalg (viderebruksutvalget) har frist 1. november 2023 til å komme med sine anbefalinger. Utvalget skal foreslå en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlige data. Dette omfatter blant annet en vurdering av om dagens regler om viderebruk i offentlighetsloven og -forskriften bør flyttes til et nytt regelverk, og om enkelte regler bør dupliseres.

Åpne data-direktivet dekker som navnet tilsier åpne data. Geografiske data som innehas av offentlige organer men som av ulike grunner er beskyttet, vil omfattes av den kommende datastyringsforordningen (Data Governance Act), som vil regulere hvordan dataene gjøres tilgjengelig for viderebruk.

De nye direktivene og implementeringen av disse i norsk rett vil naturligvis endre rammebetingelsene for offentlige aktører som i dag har ansvar for data som er viktige for samfunnets prosesser. I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i at direktivenes intensjoner (om tilgjengelighet til data) vil påvirke utviklingen. Datainnsamling, datakvalitet, dataforvaltning og datadeling vil for en rekke offentlige virksomheter måtte bli en mer sentral oppgave, med et tydeligere definert ansvar og med mer formaliserte forpliktelser overfor samfunnet.

De data som blir definert som HVD-data vil nødvendigvis måtte defineres som en del av grunndataene etter den logikk som anbefalingene i denne rapporten er bygget opp rundt. Tidspunktet for denne forstudien er uheldig i så måte, siden vi ennå ikke vet hvilke datasett som vil bli definert som data med høy verdi.

3.6 Mulige utvalg av data

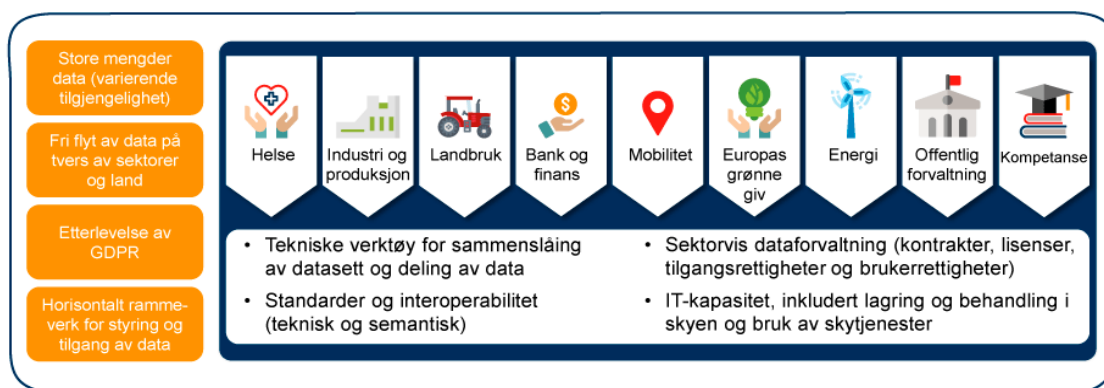
Et sentralt spørsmål er naturligvis hvilke data som skal defineres som nasjonale grunndata. Hva er viktige eller fundamentale data, og hva innebærer egentlig «viktige»? Hvilket perspektiv skal vi innta når vi setter opp kriterier for utvalgelse (sikkerhet og beredskap; klimakrisen; verdiskapning i næringslivet; bærekraftmålene; data som allerede er mye brukt; stort potensial for mer bruk; ...)? Hvilke konkrete datasett må vi prioritere dersom vi skal velge? En økende andel av de offentlige budsjetter går med til å håndtere data – og på et eller annet tidspunkt må vi foreta sterkere prioriteringer og velge bort noe som mindre viktig. For dersom noe er viktig er det nødvendigvis noe som er mindre viktig. Kanskje det offentlige heller må overlate til næringsliv og andre å håndtere visse typer data som det offentlige håndterer selv i dag, men som *ikke* kvalifiserer til å defineres som nasjonale grunndata.

Det foreligger allerede ulike kategoriseringer – både norske og internasjonale – som definerer hva som er «viktig» av geografiske temaer. Her beskriver vi kort noen av de utvalg vi har notert oss:

- **Det offentlige kartgrunlaget (DOK)** er offentlige geografiske data som er særlig nyttige for kommunenes plan og byggesaksarbeid. Denne listen revideres årlig, men består i 2022 av 146 datasett. Det stilles spesifikke krav til disse dataene, blant annet teknologiske, for at

de skal være oppdaterte og tilpasset bruk i norske kommuner¹⁶. DOK som konsept finnes kun i Norge, men har eksistert siden 2015.

- **INSPIRE-direktivet** er et EU-direktiv som omhandler organisering av geografiske data. Direktivet ble vedtatt i 2007, og slår fast at offentlige geodata som tilgjengeliggjøres på internett på en måte som gjør det lett å dele dataene mellom ulike land og myndigheter, samt at dataene skal være tilgjengelig for allmennheten¹⁷. Per september 2022 var det 143 datasett og 240 tjenester som var registrert som norske INSPIRE-data i den norske geoportalen Geonorge¹⁸. Også listen over hvilke datasett som er norske INSPIRE-data kan endres fra år til år, selv om listen over temaene som inngår i INSPIRE er uendret.
- **EUs High Value datasets (HVD)** er omtalt over. HVD er spesifisert som et eget addendum til EUs Åpne data-direktiv, og indikerer datasett som skal være gratis tilgjengelige og i et maskinlesbart format, samt som massivnedlasting der dette er relevant¹⁹. Et forslag til hvilke data som skal være HVD-data ble lagt frem i mai 2022, og inkluderer blant annet store mengder geodata. Mange av kategoriene som HVD referer til sammenfaller med kategorier innenfor INSPIRE.



Figur 2 EUs felles europeiske dataområder med rammeverk og policyområder. Illustrasjonen er hentet fra Meld. St. 22 (2020-2021) Data som ressurs - Datadrevet økonomi og innovasjon.

- **Felles europeiske dataområder (EU data spaces)** stammer fra EUs datastrategi, som ble publisert i februar 2020. Denne strategien redegjør for at disse ulike dataområdene til sammen skal sørge for at det faktisk blir dataflyt og et felles marked for data innenfor EU²⁰. Områdene som pekes ut innenfor EUs dataområder er helse, industri og produksjon, landbruk, bank og finans, mobilitet, Europas grønne giv, energi, offentlig forvaltning og kompetanse. Rammeverket som dataområdene tilbyr skal bestå av standarder, samt verktøy og infrastruktur for å lagre, behandle og dele data innad i hvert enkelt medlemsland, og mellom medlemslandene i EU. I forlengelsen av dette ligger det også at rammeverket skal «gi dataforvaltere og brukere rettigheter, verktøy og ferdigheter til å kunne ha mer kontroll med egne data»²¹.

¹⁶ [Kartverket.no Det offentlige kartgrunnlaget](https://kartverket.no/Det-offentlige-kartgrunnlaget)

¹⁷ [Store norske leksikon - INSPIRE](#)

¹⁸ [Geonorge.no – Inspire statusregister](https://geonorge.no/Inspire-statusregister)

¹⁹ [Data.europa.eu High Value datasets](https://data.europa.eu/High-Value-datasets)

²⁰ [European commission Staff working document on data spaces](#)

²¹ [Meld. St. 22 \(2020-2021\) Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon](#)

- **UN-GGIM** er FNs organ for geografiske data og geografisk infrastruktur. Det er om lag 100 land som deltar i arbeidet, og målsetningen er å styrke arbeidet med geografiske data og geografisk infrastruktur på globalt nivå, samt å levere en liste over data som er fundamentale for samfunnets tilgang til geografisk informasjon: referanseramme for stedfesting, stedsnavn, adresser, administrative og andre funksjonelle områder og inndelinger, bygninger og tettsteder, eiendomsteiger og rettighetsregister, transportnettverk, terrengformer (på land og under sjø og vann), befolkningsfordeling, arealdekke og arealbruk, berggrunns- og løsmassegeologi, fysisk infrastruktur, inkludert tjeneste- og forsyningsinfrastruktur, vann og vassdrag, satellitt- og flybildeopptak^{22,23}.



Figur 3 viser de 14 fundamentale dataområdene som UN-GGIM har skissert. Illustrasjon hentet fra ggim.un.org

3.7 Tilsvarende arbeid i andre land

Også andre land har etablert grunndataprogrammer som kan fungere som inspirasjon for vårt arbeid med dette i Norge. I dette avsnittet beskrives et par av disse programmene.

3.7.1 Sverige

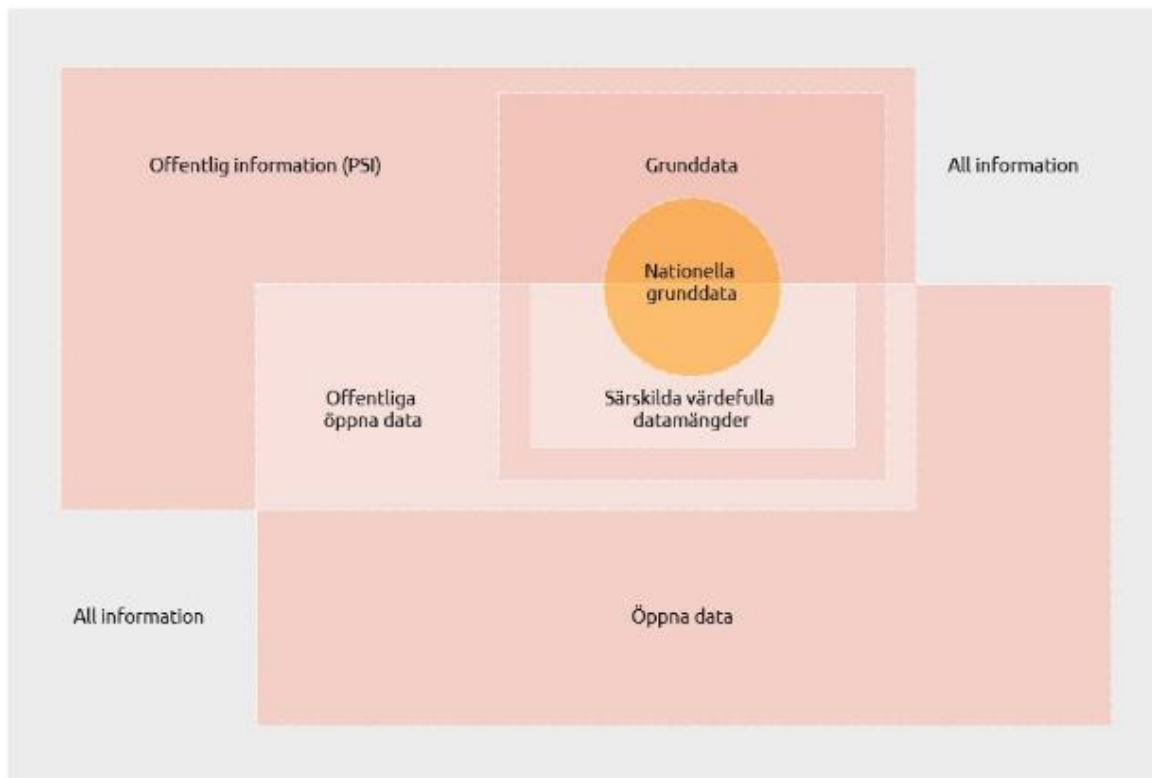
Sveriges program for nasjonale grunndata omfatter data som:

- ▶ flere aktører i offentlig sektor har bruk for
- ▶ er viktige for samfunnet, og
- ▶ følger avtalte egenskaper, prinsipper og retningslinjer.

²² [Regjeringen.no Nasjonal geodatastrategi Alt skjer et sted](#)

²³ [UN-GGIM The Global Fundamental Geospatial Data Themes](#)

Den svenske digitaliseringsmyndigheten DIGG (tilsvarende det norske Digitaliseringsdirektorat) har utviklet et felles rammeverk for grunndataene, som konseptualiserer grunndata, og som skal bidra til at dataene har høy kvalitet og tilgjengelighet.



Figur 4 Illustrasjon som viser Sveriges nasjonale grunndata som en del av annen offentlig og ikke-offentlig informasjon. Hentet fra digg.se

De nasjonale grunndataene skal oppfylle følgende prinsipper og retningslinjer: De skal gi samfunnsnytte, være enkle og effektive i bruk, støtte «kun-én-gang»-prinsippet, oppfylle kravene som er satt, være interoperable (kombinerbare), dataene skal være beskrevet og bli behandlet på en trygg måte.

Grunndatadomener

I det svenske konseptet organiseres grunndata i forskjellige domener, alt etter hvor dataene tematisk hører hjemme. I tillegg er det utpekt en offentlig virksomhet som har ansvar for hvert enkelt domene. Her er de grunndatadomenene som så langt er definert, med ansvarlig virksomhet angitt i parentes:

- ▶ Person (Skatteverket)
- ▶ Bedrifter (Bolagsverket)
- ▶ Eiendoms - og geografisk informasjon (Lantmäteriet)
- ▶ Helse og omsorg (E-hälsomyndigheten)
- ▶ Transportsystem (Trafikverket)²⁴

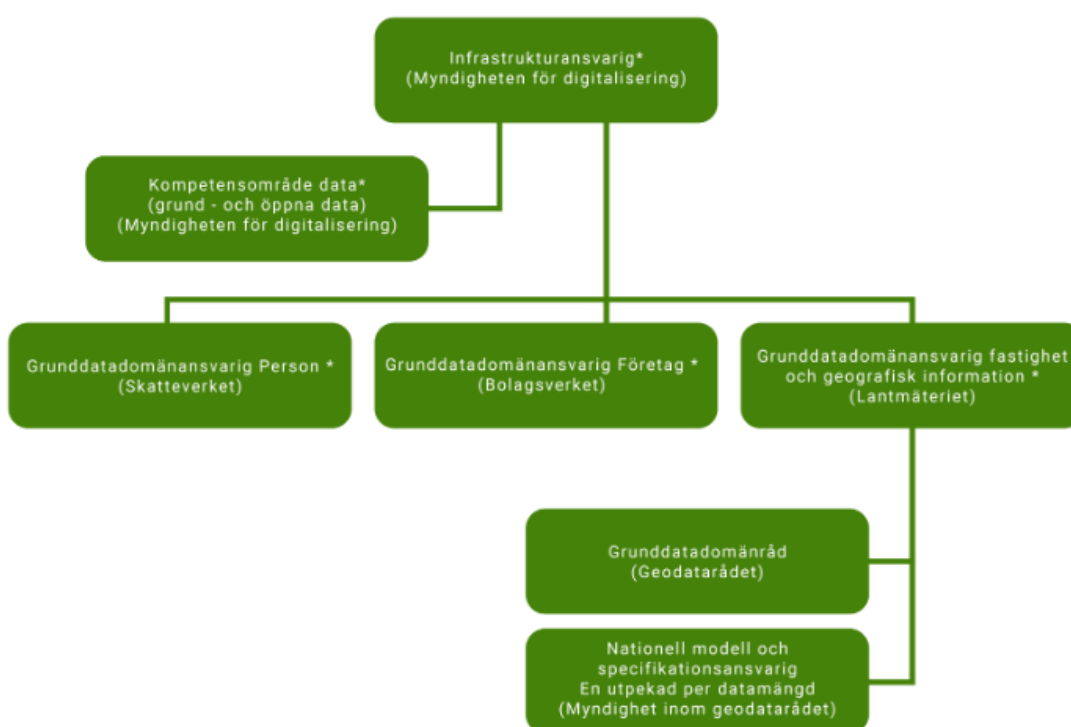
²⁴ [Nationella grunddata \(digg.se\)](https://digg.se)

Governance

Det er regjeringen som tildeler virksomhetene domeneansvar, og det er de utpekte virksomhetene som har ansvar for å tilpasse, implementere og samordne det nasjonale rammeverket innenfor sitt tematiske område. Det er opp til den enkelte domeneansvarlige å vurdere hvordan arbeidet best kan følges opp.

Det er også utviklet et rammeverk som de nasjonale grunndataene, uansett domenetilhørighet, skal følge²⁵. Denne inkluderer blant annet felles informasjonsarkitektur²⁶ og prosesser²⁷. Når det gjelder tilgjengeliggjøring skal alle nasjonale grunndata distribueres gjennom ENA – Sveriges digitale infrastruktur²⁸.

Lantmäteriet (som tilsvarer Kartverket i Norge) gjennomfører arbeidet med grunndatadomenet Eiendom- og geografisk informasjon innenfor rammene av DIGGs rammeverk og det svenske geodatarådets handlingsplan.



Figur 5 Figuren viser hvilke roller som inngår i konseptet, sett fra geodatatadomenets perspektiv. Rollene som er merket med * er opprettet innenfor den nasjonale strukturen ENA. Hentet fra lantmateriet.se

DIGG utreder fortsatt konseptet, og forventer at den svenske regjeringen ber dem fortsette utredningsarbeidet også utover i 2023. Den informasjon vi har innhentet tyder på at det særlig er behovet for et tydelig juridisk fundament og robust finansiering er avgjørende for at konseptet skal være bærekraftig, og som det fortsatt må jobbes med å få på plass.

²⁵ [Ramverk för nationella grunndata inom den offentliga förvaltningen \(digg.se\) \(pdf\)](#)

²⁶ [Ramverk för nationella grunndata inom den offentliga förvaltningen – bilaga informationsarkitektur \(digg.se\) \(pdf\)](#)

²⁷ [Ramverk för nationella grunndata inom den offentliga förvaltningen – bilaga processer \(digg.se\) \(pdf\)](#)

²⁸ [Grunddatadomän Fastighets- och geografisk information \(geodata\) Lantmateriet.se](#)

Det svenske Infrastrukturdepartementet har nylig igangsatt et utredningsarbeid²⁹ for å se nærmere på hvordan et sektorovergrepende juridisk rammeverk for interoperabilitet og datadeling mellom sektorene kan utformes. Det er grunn til å tro at man gjennom dette vil få på plass et forslag til lovverk som vil kunne gi grunndataomene-ansvarlige myndigheter muligheter til å styre produsenter av data både på statlig og kommunalt nivå.

DIGG ser arbeidet med grunndata og implementeringen av HVD i direkte sammenheng, slik det er naturlig å gjøre. Etter planen lanseres versjon 2.0 av *rammeverket för nationella grunddata* i desember 2022.

Vi foreslår at man bygger videre på det svenske rammeverket også i det norske arbeidet, under forutsetning av at tenkingen koordineres med Digitaliseringsdirektoratets og Skates bestrebelser på området.

3.7.2 Danmark

Også i Danmark ses offentlige data som en viktig, strategisk resurs. «Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi» er en strategi formulert av regjeringen, kommunene (KL) og regionene (Danske regioner) i fellesskap. Strategien omtaler data som fundament for den digitale utviklingen. Grunndata som konsept er forankret i strategiens visjon om hvor viktig offentlige data er. «Data er en nøgleressource i utviklingen af det danske samfund og er allerede i dag en dansk styrkeposisjon i kraft af mange års arbejde for at sikre data af høj kvalitet på tværs af stat, kommuner og regioner».

Grunndata i Danmark omfatter utvalgte data om personer, eiendommer, adresser, bedrifter og geografi. Dataene skal være fritt tilgjengelige offentlige data av høy kvalitet som kan brukes og kombineres på tvers av systemer og sektorer³⁰. Dataene er strukturert gjennom en samlet og sammenhengende datamodell som gjelder for alle grunndataene³¹. Dataene tilgjengeliggjøres gjennom portalen datafordeler.dk, som gir «stabil og sikker adgang til sammenhengende grunndata fra offentlige registre, til gavn for myndigheter, virksomheder og borgere». Det er Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering (SDFE) som har ansvar for å utvikle og drive datafordeleren som løsning, og som opererer som databehandler for dataeierne.

Som i Sverige og i vår tenking er grunndata i Danmark data som er viktige for samfunnet, og som det offentlig må passe på at er oppdatert og tilgjengelig (for mange bruksområder). Som modell er Datafordeleren først og fremst en distribusjonskanal, men også en premissleverandør for alle som eier og produserer viktige data. Dataene samles på datafordeleren, fordi det gir fordeler for både offentlige og private brukere av data at:

- Data har samme standard, så brukerne kan kombinere og anvende data fra forskjellige kilder.
- Data er korrekte og oppdaterte
- Data er lett tilgjengelige og i utgangspunktet kan brukes fritt av alle
- Data er sikkert lagret.

Tilgangen til dataene foregår gjennom datafordelerens APIer/web services eller filuttrekk. Datafordeleren distribuerer både åpne og beskyttede (med adgangsbegrensninger) data. Bruk av data som ikke er åpent tilgjengelige forutsetter at brukeren godkjennes av den myndighet som eier de aktuelle dataene.

²⁹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2022/07/dir.-2022118/>

³⁰ [Strategisk rammeplan Fremtidens Grunddata 2022-2027 \(sdfe.dk\) \(pdf\)](#)

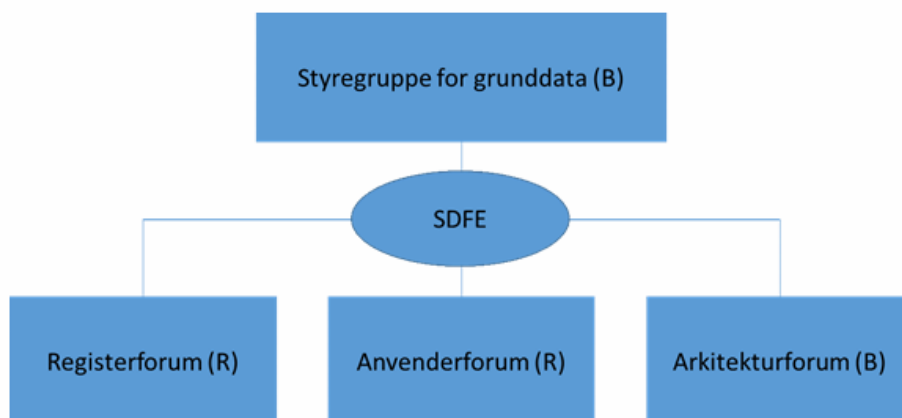
³¹ [Datamodel \(datafordeler.dk\)](#)

Det er dataeierne i forvaltningen som har ansvar for datakvalitet og vilkårene for tilgang, når de leverer data til datafordeleren. Datafordeleren stiller krav om en datakvalitet som sikrer at brukerne kan benytte dem til å dekke sine behov. Dataeierne må selv svare på eventuelle henvendelser om bruken av dataene, lovgivning e.l. Datafordeleren distribuerer kun data som har en ansvarlig myndighet som dataeier – og som har godkjent at dataene distribueres.

Ideen om grunndata er mer enn 10 år gammel, og implementeringsperioden for programmet og konseptet ble avsluttet i 2020. Fra og med 2021 har programmet fokus på konsolidering, videreutvikling og fremtidsutsikter. De fem definerte satsingsområdene er fokusert distribusjon, optimalisering av datamodell, grunndata av høy kvalitet, forpliktende samarbeid og verdi for brukerne³².

Governance

En styringsgruppe er øverste besluttsende organ for grunndataene. Den skal sikre en effektiv og koordinert drift, samt videreutvikling og bruk av grunndata og datafordeleren. I styringsgruppen er 10 offentlige virksomheter representert, og den ledes av Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering (SDFE)³³.



Figur 6 Arbeidet med grunndata har en styringsgruppe som øverste besluttsende organ. Det finnes egne fora for register, brukere og arkitektur. Hentet fra datafordeler.dk

Registerforum er et tverrgående organ bestående av sju sentrale direktorater og dataeiere, og som sikrer forretningsmessig sammenheng, men også operativ og teknisk interoperabilitet, mellom dataeierens forvaltningssystemer og Datafordeleren.

Datafordeleren som er sentral i konseptet skal nå moderniseres. SDFE har inngått en kontrakt med selskapet Netcompany om en fireårig utviklingsplan 2022-2025 for å modernisere konseptet på områder som logging, automatisert datahøsting, håndtering av sanntidsdata, håndtering av metadata, etablering av testmiljø, mikroservice-arkitektur og skalerbare driftsmodeller/sky.

³² [Strategisk rammeplan for Fremtidens Grunndata 2022 – 2027 \(sdfe.dk\) \(pdf\)](#)

³³ [Organisering af arbejdet med Grunndata \(datafordeler.dk\)](#)

4 Funn

For mange av våre informanter har tematikken vært abstrakt og krevende å diskutere, også fordi premisser, avgrensninger, begreper og liknende har vært litt flytende og uklare. Dette bærer både intervjuer og samtaler vi har hatt med forskjellige deltakere preg av.

4.1 Prosessen

Det foregår flere andre prosesser i samfunnet som i større eller mindre grad påvirker utvelgelsen av geografiske grunndata, og et nasjonalt regime for dette. I løpet av arbeidet har det blant annet vært diskutert hvordan EUs initiativ til såkalte Data Spaces vil slå inn i tenkingen rundt grunndata. Data Spaces er realiseringen av dataøkosystemer innen ni tematiske områder, og en konkretisering av den europeiske datastrategien³⁴. Ett av disse dataøkosystemene er «Green Deal», men også flere av de andre berører geodataområdet. Videre har EU som nevnt tidligere videreutviklet sin implementering av High Value Data list under Open Data Directive, og Data Governance Act. Digidir har – som også omtalt – et pågående arbeid med tilrettelegging for Kun-én-gang, som er en viktig målsetning i regjeringens digitaliseringsstrategi, og ser på utfordringer knyttet til nasjonale grunndata som en konsekvens av dette. Hvordan disse initiativene og det foreliggende arbeidet med geografiske grunndata skal ses i sammenheng har vært et gjenvendende diskusjonspunkt i prosessen. Flere har hatt betimelige spørsmål om hvordan alle initiativene og reguleringene henger sammen.

Det har også vært et gjenvendende tema at utfordringene knyttet til organisering og forvaltning av nasjonale data, behov for høyere datakvalitet, bedre datatilgjengelighet etc., ikke er unike for geodataområdet. De rammebetingelser som preger tiden - for eksempel den økonomiske situasjonen, utfordringene med å finansiere offentlig digital infrastruktur, og føringer fra for eksempel EU om tilgang til data, er heller ikke unike for geografiske data. Det er trukket frem at for eksempel helsesektoren står overfor en parallell og delvis tilsvarende situasjon. Dette gjør det relevant å spørre om det ikke ville vært hensiktsmessig med en felles politikk og styringsprinsipper for data som alle dataintensive sektorer kunne arbeidet ut fra. En slik felles, nasjonal tilnærming mangler i stor grad i dag, er manges oppfatning.

I flere av møtene har det også vært snakket om hvordan man best kan ivareta de dataene som kommunene samler inn og forvalter, dersom man skulle utvikle en domenstruktur og med tematisk ansvarfordeling for data mellom statlige virksomheter – på linje med hvordan man har tenkt i Sverige. Forvaltningen av data som i dag produseres og/eller forvaltes av kommunene vil i utgangspunktet ligge utenfor de statlige styringslinjene. Slik sett vil det være vanskelig å introdusere finansieringsmekanismer og styringssystemer som dekker helheten sett fra et dataperspektiv. Dette vil kunne komplisere innføringen og gjennomføringen av et regime med nasjonale geografiske grunndata. Dertil kommer at viktige geodata forvaltes av forskjellige eiere, som befinner seg i ulike sektorer, både på kommunalt og statlig nivå.

Temaet har vært abstrakt for de som har vært trukket inn i diskusjonene. Dette og de litt løse rammene for diskusjonen har medført ønsker om at det fremover ble formulert tydelige resultat- og effektmål for arbeidet med et konsept for geografiske grunndata. Vi tenker at det blir viktig å definere gode målsetninger som kan kommuniseres til for alle parter som på en eller annen måte påvirkes av et fremtidig konsept med nasjonale grunndata. God dataflyt bør eksempelvis være et sentralt element i et slikt overordnet mål for grunndata, herunder at redundans og kopier av viktige

³⁴ <http://dataspaces.info/common-european-data-spaces/#page-content>

data må unngås. Under diskusjonene rundt dette har det fremkommet at akkurat dette siste trolig vil bli vanskelig i praksis.

KDD har gjennom møter vært involvert i arbeidet med konseptet for geografiske grunndata, men ingen andre departementer har så langt vært involvert. Det å etablere et regime for nasjonale geografiske grunndata vil påvirke innsamling, forvaltning og bruk av geografiske data i en lang rekke sektorer og virksomheter – mange av dem ikke underlagt KDD. Dette kan dermed påvirke hvordan geografiske grunndata i praksis lar seg gjennomføre. Samtidig er det trukket frem at arbeidet med grunndata i seg selv er komplekst, fordi det trekker frem store og prinsipielle utfordringer som må løses. Deltakerne i vår referansegruppe har ment at en vellykket innføring av geografiske grunndata vil fordre en god del «modningstid». Dette er tid som kan brukes til å få på plass en god forankring av grunndata-tenkingen i hele samfunnet. Dette aktualiserer også behovet for å tilnærme seg hele grunndatakonseptet mer helhetlig og på tvers av forvaltningen, selv om den konkrete «bestillingen» om å utrede geografiske grunndata som konsept er forankret i den nasjonale geodatastrategien, med KDD som ansvarlig departement.

Underveis i prosessen har også viktigheten av å begynne smått – og heller utvide senere, kommet opp. Dette trekker i samme retning som poenget med «modningstid». Det å starte smått er en måte å gjøre innføringen mindre kompleks i starten, og lære raskt hva som fungerer og hvordan tenkingen eventuelt må videreutvikles. Etter hvert som grunndata-konseptet har funnet sin form, kan den utvides med flere datasett og datatyper. Langsiktig tekning er viktig i denne forbindelse, slik at virksomhetene som inkluderes i eller berøres av grunndatakonseptet, kan planlegge sine ressurser og sin ressursbruk godt.

I prosessen har det også vært diskusjoner om innretningen på dette arbeidet, og om det er riktig å tenke «så stort» rundt tematikken som det vi gjør i denne forstudien. Noen innspill underveis – blant annet fra KDD – har vært at det er viktig både å tenke prinsipielt og langsiktig, og å få vist til hva man kortsiktig kan og bør gjøre for å svare ut ambisjonene i handlingsplanen. I lys av oppdragets art, forannevnte omtale av konteksten og det bevegelige landskapet av rammebetingelser, mener vi at det er vanskelig å være veldig konkrete i anbefalinger og vurderinger. Vi må i første omgang holde oss på et nokså overordnet plan i våre vurderinger. Samtidig håper vi at arbeidet kan videreføres i en annen regi, og at den tenking som ligger her kan danne grunnlag for en innledende konkret utprøving av konseptet på noen datasett.

4.2 Funn fra intervjuene

Et tydelig inntrykk etter intervjuer og diskusjoner om de aktuelle temaene er at hele området trenger en gjennomgang og tenking av den type som vi her gjennomfører. Mange virksomheter står i krevende dilemmaer for tiden, blant annet knyttet til økte forventninger til leveranser samtidig som finansieringen av datainnsamling og -vedlikehold blitt mer usikker.

I dette avsnittet gjengir vi kort noen synspunkter som er fremkommet i flere av intervjuene vi har gjennomført med deltakere i referansegruppe og med representanter for relaterte initiativer i offentlig forvaltning:

- Dataene som velges ut til å være geografiske grunndata må ikke bare være teknisk gode (ha en produktspesifikasjon og følge den), men også være data som har en egnethet for sitt formål, gode metadata og dokumentasjon.
- Datakvaliteten er et problem for en del av de automatiserte selvbetjeningsløsninger som utvikles i disse dager. Kvalitetsproblemet kan bare løses gjennom datavask og heving av datakvaliteten. Dette vil være et viktig arbeid for å tilrettelegge dataene for bruk i digitale løsninger, og for å kunne oppnå intensjonene med «kun-én-gang».

- Kriteriet for å velge data som skal være grunndata bør enten være at de brukes mye av mange – eller at det er data som er viktige når det virkelig gjelder, altså data som inngår i viktige prosesser i offentlig forvaltning. Dette inkluderer data som er viktige i et samfunnsikkerhetsperspektiv, når det oppstår krise eller naturfare. De fleste informantene var enige om at det er disse to hovedalternativer i vurderingen av hva som er «viktige data».
- Bærekraftmålene til FN kan også være et utvalgs-kriterium og ble nevnt av flere, men dette er veldig overordnede mål og har potensiale til å bli veldig mange datasett i sum.
- Kartverket bør i sin rolle som nasjonal geodatakoordinator og forvalter av den nasjonale infrastrukturen ta en viktig rolle i arbeidet med grunndataene. Men rollen kan utøves på ulike måter.
- Dersom det blir utpekt domeneansvarlige, slik de for eksempel har gjort i Sverige, må ikke denne overta for mye av det ansvaret den enkelte dataeier har i dag. Blant annet er det ikke sikkert at den som blir domenenansvarlig sitter tett nok på det som skjer i de enkelte fag, til at de faktisk kan følge med og ta de riktige avgjørelsene på vegne av faget.
- Virksomhetene og sektorene som får ansvar for nasjonale grunndata må gjøres ansvarlige. Det er for eksempel ikke bærekraftig at Kartverket «overtar» ansvaret for alle grunndata på geodataområdet.
- Diskusjonen om geografiske grunndata må også å handle om data som eies av private virksomheter. Det er viktig å avklare om data som det private besitter også skal inngå i grunndataene, og hva de private aktørenes motivasjon vil være for å dele data med det offentlig? Det bør være regler og lover for at disse dataene skal tilflytte offentligheten.
- Når det gjelder finansiering, vises det blant annet til DOK, og at dette utvalget av data ikke har klart å oppnå det mange oppfattet var hensikten (mht. robust finansiering). Grunndataene kan lide samme skjebne dersom ikke en god plan for finansiering ligger til grunn.
- Kostnadene ved dataene er ikke bare knyttet til selve datainnsamlingen, men også til vedlikehold og distribusjon av dataene. Det er viktig at finansieringen ser på hele livsløpet for data. Mange offentlige data oppstår som en del av saksbehandlingsprosesser som uansett må gjennomføres i offentlig sektor, men geodata er en type data som står i en særstilling, vet at de er dyre å samle inn, og at det i de fleste tilfeller krever observasjoner i felt, og med spesielt utstyr.
- Mange av de viktigste dataene i Norge i dag, som FKB-dataene, veidata og matrikkelen tas for gitt. Dagens brukere vil ikke skjønne verdien av dem før de eventuelt ikke er der lenger. Det vil være krevende å få forståelse politisk og i opinionen om viktigheten av å allokere en større del av budsjettet til disse dataene.

4.3 Eksempler på finansiering og styring på dataområdet i dag

Det finnes en rekke eksempler på at man har fått til samarbeid om datainnsamling og -forvaltning på enkeltområder. I mange tilfeller er det snakk om spleiselag og samarbeid som er kommet i stand nokså «organisk». Vi har tidligere beskrevet Geovekst som finansierings- og styringsmekanisme. I faktaboksen nedenfor beskriver vi også NADAG, som er et annet eksempel på denne type samarbeid.

NADAG – Nasjonal database for grunnundersøkelser – er en database som gir mulighet for fri deling og gjenbruk av samfunnsviktige data fra grunnundersøkelser i Norge. I den tilhørende kartinnsynsløsningen vises geotekniske data sammen med andre typer grunnundersøkelser. Til sammen gir disse dataene et godt utgangspunkt for å vurdere grunnforhold, skriver Norges Geologiske Undersøkelse (NGU) på sine nettsider. Det er NGU som har ansvaret for drift og videreutvikling av NADAG. Finansieringen av videreutviklingen av NADAG er et spleiselag mellom NGU, NVE, Statens vegvesen og Bane NOR – mens selve driften finansieres av NGU.

Se: <https://geo.ngu.no/kart/nadag/>

Governance for NADAG omtales av flere som en skjør ordning. Den etablerte spleiselagsmodellen fungerer så lenge det dreier seg om små pengebeløp. Samarbeidet er i liten grad formalisert, og er i stor grad basert på gjensidig tillit mellom partene. Det er per i dag ikke innmeldingsplikt for data til NADAG, men i sitt høringsbrev til regjeringens «*NOU 2022: 3 På trygg grunn - Bedre håndtering av kvikkleireisiko*» støtter NGU en innmeldingsplikt som et aktuelt tiltak for å forbedre kunnskapen om kvikkleire og farlig grunn i Norge. NGU påpeker i sitt høringssvar at lovfestet innmeldingsplikt ikke vil kunne ha tilbakevirkende kraft, og dermed ikke vil omfatte eksisterende data. Likevel mener de at en lovfestet innmeldingsplikt vil medføre at større mengder data tilflyter NADAG, noe som vil øke kostnadene til utvikling og datalagring. Dette vil kunne utfordre den eksisterende spleiselagsmodellen. Slik sett er NADAG et eksempel på modell som i og for seg har vist seg å fungere – men som neppe skalerer til en tid hvor data er viktigere for samfunnets prosesser, herunder håndtering av beredskapsutfordringene og økt risiko for naturfare i tider med klimaendringer.

Det er antagelig flere slike samarbeidskonstruksjoner og «satsinger» som fyller en viktig funksjon i et mer og mer digitalisert samfunn, men som ikke er basert på tilstrekkelige robuste og formaliserte strukturer. Selv om vår kartlegging og gjennomgang av eksisterende mekanismer er av begrenset omfang, er det nok grunnlag for å si at vi nasjonalt ikke har den nødvendige kontroll med verdikjedene for data som er viktige for nasjonen. Som innspill til et forstudium mener vi at intervjuene og øvrig datainnsamling gjør sin klare nytte med hensyn til å peke på utfordringer og behov for bedre styring.

5 Diskusjon og vurderinger

Avgjørelsen om hvilke geografiske grunndata vi snakker om, og om hvordan disse skal velges ut og forvaltes, krever at man også tar stilling til en lang rekke andre forhold som påvirkes av en slik utvelgelse. Dette omfatter blant annet utvalgsriterier, antall datasett, finansiering, governance, praktisk samordning, krav til datakvalitet, sanksjoner, lovverk, konsekvenser for kommunene og konsekvenser for de data som ikke skal anses som grunndata. I dette avsnittet vil vi diskutere disse ulike dimensjonene. Behovet for samordning mot tilsvarende arbeid og tenking innen andre domener som har vært et tema, håndteres for eksempel under omtalen av governance.

5.1 Utvalgsriterier

Det er nærliggende å begynne en diskusjon om grunndata med en vurdering av hvilke utvalgsriterier som skal ligge til grunn for valget. I Sverige og Danmark velges grunndata ut ifra at de skal være av betydning for digitaliseringen av offentlig forvaltning. Dette er én av mange utvalgsriterier som er mulig å se for seg.

Data som understøtter arbeidet med klima, miljø og bærekraft kunne vært høyst aktuell, sett i sammenheng med viktige utfordringer verden står overfor. Det kunne også vært aktuelt å velge datasett som har et potensial for verdiskaping i næringslivet. Dette ville i så fall støttet opp om målene for viderebruk som beskrevet i Meld. St. 22 (2020-2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*³⁵. På den annen side kan man vurdere at data som støtter opp om samfunnskritiske funksjoner, som definert av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)³⁶, også ville vært et svært aktuelt utvalgsriterium. Data som brukes av mange, og som mange er avhengige av for å kunne løse sine oppgaver, er til slutt også et utvalgsriterium som har vært diskutert blant våre informanter.

Man kunne naturligvis også kombinert ovennevnte kriterier på ulike måter, og utarbeidet litt mer sammensatte utvalgsriterier. Hvilket eller hvilke utvalgsriterier man velger ville naturligvis også påvirket både hvilke og hvor mange datasett som ble omfattet av konseptet.

5.2 Antall datasett

Hvor mange datasett som velges til å inngå som grunndata vil bidra både med kompleksitet og økte kostnader i arbeidet med å harmonisere og forvalte grunndataene.

Dersom det velges svært få datasett (for eksempel 5-10) som grunndata, vil dette gjort samordningen relativt enkel sammenlignet med et større antall. I en slik situasjon ville et fåtall ulike organisasjoner og etater vært involvert, og det ville vært mindre kostbart å etablere et regime med governance og infrastruktur for datasettene. En oppstart med noen få datasett hindrer ikke at man kan utvide antallet datasett og deltakende etater etter hvert som arbeidet skrider frem. Dette har også vært tilnærmingen i grunndata-tenkingen i Sverige og Danmark.

Å begynne med et noe større antall datasett, for eksempel 20, vil økt både kompleksiteten og kostnadene. Det ville både dreie seg om transaksjonskostnader som følge av at flere etater og organisasjoner skulle koordinere seg og finne felles løsninger, men også om at kompleksiteten blir større når det er flere datasett som skal tilrettelegges som nasjonale grunndata. Kompleksiteten og kostnaden vil naturligvis øke ytterligere dersom man involverer enda flere datasett fra starten av, for eksempel 50 eller 100 datasett. Uavhengig av hvor mange datasett man til slutt ender opp med,

³⁵ [Regjeringen.no Meld. St. 22 \(2020-2021\) Data som ressurs – Datadrevet økonomi og funksjon](#)

³⁶ [Dsb.no Samfunnets kritiske funksjoner](#)

vil terskelen for å lykkes med innføringen av konseptet være høyere jo flere datasett man starter ut med.

5.3 Finansiering

Dette avsnittet dreier seg om finansiering av løpende kostnader, ikke om større engangskostnader og investeringer i data eller ny datainfrastruktur. I et fremtidig konsept med grunndata, vedlikeholdes data først og fremst som en løpende driftskostnad, etter at de først er etablert. Det vil fortsatt kunne være behov for større investeringer i teknisk infrastruktur og løsninger, men de viktige datasettene er etablert og underlagt et etablert styringsregime som blant annet sikrer robust og vedvarende finansiering.

Nasjonale grunndata må altså sikres løpende, stabil finansiering over faste poster på statsbudsjettet, og ikke gjøres til gjenstand for endringer som påvirker de kvalitets- og tilgjengelighetskrav som vil måtte gjelde for dataene. Vi tar utgangspunkt at det er helt marginalt eller tilnærmet uaktuelt å brukerfinansiere nasjonale grunndata og den infrastruktur som skal til for å forvalte og tilgjengeliggjøre disse. Dette vil være en av det offentlige kjerneoppgaver i en digital økonomi.

Finansieringen må baseres på TCO (total cost of ownership) for datainnsamling, kvalitetsarbeid, forvaltning, drift og eksponering/tilgjengeliggjøring – gjennom hele livsløpet. Det vises her til Agenda Kaupangs utredning om dataøkonomien³⁷, vedrørende de ulike kostnadselementene i den samlede verdikjeden for data. Dette er ikke tilfelle i dag, hvor det ikke er uvanlig at kostnadene for data er fordelt på mange poster, delvis skjult (inngår med overhead-kostander i andre driftsposter) eller hvor det løpende datavedlikeholdet er underfinansiert (slik at det gradvis opparbeides datakvalitetsgjeld).

Budsjettpostene og beskrivelse av utgiftene kan godt stå på hver av de aktuelle virksomhetenes budsjettkapitler, men bør omtales i en egen samlet oversikt – for eksempel som en samlet omtale av kostnadene for nasjonale grunndata i statsbudsjettets «Gul bok».

Der hvor flere aktører samarbeider om et eller flere datasett som håndteres innen samme tekniske infrastruktur, vil det være aktuelt med obligatorisk samfinansiering mellom de involverte virksomhetene, altså at de nødvendige beløp avsettes på de respektive virksomhetenes budsjettposter. Dette spleiselaget til drift og forvaltning vil måtte nedfelles i et avtaleregime forankret i de berørte virksomheters departementer – slik at ikke tilfeldige budsjettsalderinger i enkeltdepartementer uthuler helheten og negativt påvirker kvaliteten og verdien for alle andre interessenter.

Vi erkjenner i denne sammenheng at det er behov for økt politisk forståelse for viktigheten av stabil finansiering av nasjonale grunndata. Særlig vil det være viktig å få politisk forståelse for at det er spesielt kostnadskrevende å opprettholde gode og oppdaterte data om fysiske forhold – som jo geodatadomenet vil preges av (i motsetning til sektorer hvor grunndata vedlikeholdes som resultat av den løpende saksbehandling som naturligvis alltid er sikret finansiering).

Virksomhetene som har ansvar for innsamling, forvaltning og drift av grunndata må ikke ensidig sikres forutsigbar finansiering. De må også ha incentiver til kostnadseffektivitet. De må underlegges forventninger om innovasjon i verdikjeden, for eksempel slik at ny teknologi utnyttes til å samle inn data på stadig rimeligere og bedre måter, ved at kvalitetskontroller av data automatiseres, gjennom samarbeid om fellesløsninger og gjenbruk av digital infrastruktur for tilgjengeliggjøring etc. Uten insentiver til innovasjon vil kostnadene til grunndata – etter hvert som

³⁷ [Agenda Kaupang \(2022\) Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#)

brukersamfunnets kvalitetskrav øker – vokse ubegrenset. Man må med andre ord se for seg en finansiering som er basert på at virksomhetene også løpende er nødt til å innovere og ta i bruk ny teknologi og nye måter å organisere arbeidet på.

Momenter i incentivstrukturen kan være at virksomhetens innovasjonsbestrebelse er et fast tema i styringsdialogen, at virksomhetene har handlingsrom til å omdisponere frigjorte midler, at virksomhetene som har ansvar for grunndata pålegges å utveksle erfaringer seg imellom hva angår kostnadsreducerende tiltak som bruk av ny teknologi og nye måter å jobbe med datakvalitet og dataforvaltning. Krav til å bruke fellesløsninger der dette er aktuelt vil også være et virkemiddel som kan redusere kostnader, og kan følges opp gjennom styringsdialogen.

5.3.1 Hvordan defineres et datasett?

Det finnes ulike definisjoner av datasett, og den enkelte virksomhet bestemmer i dag selv hvordan de vil strukturere eller dele opp sine data i ulike datasett. Datasett som defineres som kjernedata kan være dataobjekter som egentlig inngår som en del av en større masse med data – som ikke nødvendigvis er definert som grunndata i sin helhet. I et videre arbeid må det avklares hvordan man konseptuelt og definisjonsmessig skal se på denne avgrensningen mellom ulike typer data i samme digitale infrastrukturer.

Et underspørsmål her er hvordan finansieringen skal innrettes i tilfeller hvor viktige datasett eller dataelementer er lagret sammen med andre, mindre viktige data? Det kan anføres at det er feil å sikre stabil finansiering av en mengde data som egentlig ikke er så viktige i en nasjonal kontekst. Det vil imidlertid i mange tilfeller være vanskelig eller meningsløst å skulle kvalitetsheve og forvalte (og finansiere) kun en liten del av en større datamengde.

Man kan også se annerledes på det. Behov et for å prioritere enkelte datasett kan sees som et argument for ytterligere satsing på de nasjonale fellesløsningene som inneholder disse datasettene. Ved å velge ut deler av datamengden som grunndata vil også de tilgrensende og teknisk sett tilhørende dataene måtte få et tilsvarende løft (for eksempel i form av økt tilgjengelighet), det er bare noe man må akseptere. Det betyr i så fall at den digitale infrastrukturen som må etableres for grunndataene også kommer andre data til gode.

5.4 Governance

5.4.1 Hvem skal bestemme?

Langsiktighet og mulighet for planlegging er viktig for dataeiere og dataforvaltere, og det er derfor også relevant å vurdere hvor ofte grunndatasett skal kunne skiftes ut og forsvinne ut av listen over nasjonale grunndata igjen. Datasett som forsvinner ut av listen, og med dette mister sin finansiering og/eller grad av prioritering (for eksempel i tildelingsbrevene) kan bli en utfordring for etater og organisasjoner som har rigget til sin organisering, budsjetter og finansiering for å tilpasse seg et fokus på grunndata. For at etatene skal kunne tilpasse sin organisasjon, trengs det en langsiktig horisont og tankegang knyttet til de utvalgte datasettene. Grunndata må være et konsept regjering og Storting stiller seg bak, og skjærer i sine kortsiktige budsjettprioriteringer.

Ansvaret for å ta beslutninger om hva som til enhver tid skal være nasjonens viktigste data må derfor også legges til et organ eller en struktur som inntar et helhetlig og langsiktig perspektiv. Nye datasett vil måtte komme til, og noen datasett vil kan hende måtte utgå fra grunndatabegrepet. Dette er temaer som også er diskutert i Skate-sammenheng. Det er viktig her å merke at vi snakker om nasjonens viktigste *data*, ikke dataløsninger – slik som dagens felleskomponenter. Data kan være distribuert, sågar kan et bestemt logisk datasett være distribuert i flere ulike systemer, integrert gjennom den digitale infrastrukturen. Vi må derfor frigjøre oss fra dagens felleskomponent-tenking. Tilsvarende er det viktig å få politisk forståelse for at det er nasjonale

data som skal finansieres og styrkes (mht. kvalitet, tilgjengelighet, sikkerhet etc.), ikke (bare) den teknologiske infrastrukturen som sådan.

Man kan i utgangspunktet se for seg at myndigheten for å definere og fastlegge rammene for de nasjonale geografiske grunndataene tilligger regjeringen som helhet, eller det mest ansvarlige sektordepartementet (i tilfellet geografiske grunndata er dette KDD). Eventuelt kan ansvaret legges til et tverrsektorielt råd som sikrer bedre forankring også på tvers av sektorene – for eksempel Geodatarådet. En naturlig aktør å se inn i styringsmodellen for geografiske grunndata er også rollen som nasjonal geodatakoordinator (altså rollen, ikke Kartverket i seg selv). Tilsvarende struktur (departement – tverrsektorielt råd – fagetat) måtte da etableres også innen andre grunndataomener.

Vi vil i utgangspunktet anbefale at man i Norge etablerer en styringsmodell som i hovedsak følger den svenske modellen, med de justeringer som kreves for å tilpasse seg ulikheter i forvaltningsstruktur og forvaltningstradisjoner. Et forslag er at KDD delegerer et formalisert ansvar for å bestemme hvilke data som skal inngå i de nasjonale geografiske grunndataene, til Geodatarådet. Rådets mandat og sammensetning bør eventuelt justeres slik at det reflekterer det behovet for brukerorientering, forankring og robuste rammebetingelser som grunndatakonseptet impliserer.

Videre anbefaler vi at Kartverket – i rollen som nasjonal geodatakoordinator – får rollen som operativ koordinator for geodatadomenet. Vi har da lagt grunn at avgrensningen av geodatadomenet i hovedtrekk følger logikken i det svenske rammeverket. Kartverket er allerede domene-koordinator i henhold til geodataloven og -forskriften, og i henhold til Norges oppfølging av Inspire-direktivet.

Tilsvarende som for geodatadomenet og geodataloven er det innen andre sektorer, som helse, fordelt ansvar etter gjeldende lovgivning. I beslutningene om domeneansvar må slike eksisterende fordelinger av domene-ansvar tas med i betraktning, og det må eventuelt gjøres endringer/justeringer i gjeldende lov- og regelverk, både for eventuelt å omfordele roller og ansvar, men også for å fange opp nye oppgaver som bør forankres i lovverket. Alternativt bør det utvikles et overordnet og generisk lovverk om ansvaret for nasjonens grunndata (se kap. 5.6 nedenfor).

En domene-konseptualisering som det er svært nærliggende å hente inspirasjon fra, er statistikkområdet. Dette kan på mange måter kalles et datadomene på linje med grunndataomener geodata – selv om det går på tvers av de samfunnsområder vi i utgangspunktet ser på som «domener». Statistiske data er viktig for mange samfunnsinteresser, og med behov for god styring og robust finansiering for at et datadrevet samfunn skal fungere. Vi har et sentralisert statistikk-system i Norge. Statistisk sentralbyrå (SSB) er ifølge statistikkloven den sentrale myndigheten som skal ivareta helheten i det norske statistikk-systemet og samordne all utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk. Denne rollen kunne i og for seg sammenlignes med den rollen Kartverket har i henhold til geodataloven og -forskriften.

SSB produserer mesteparten av den offisielle statistikken og har hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid, men statistikk kommer også fra en rekke andre etater, som inngår i styringsmodellen. Statistikkloven angir at det skal etableres nasjonal statistikk, og ansvar og roller i den sammenheng fordeles. Innsatsen på 21 prioriterte temaer med 88 delområder for statistikk er organisert som et flerårig program³⁸, med robust finansiering. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret, men SSB er tildelt et domeneansvar og er gitt myndighet over de andre som produserer statistikk. Det tilligger SSB å ha ansvar for prosessen med å definere hvilken statistikk som skal være nasjonal, med jevnlig revisjon for å vurdere utvidelser og endringer. Det er bestemt

³⁸ <https://www.ssb.no/omsssb/nasjonalt-program-for-offisiell-statistikk>

rutiner, kvalitetskrav og internasjonalt harmonisert metodikk³⁹ for statistikkproduksjon, og med veiledning og overoppsyn fra SSB på at etatene følger disse. Konstruksjonen støttes av et nasjonalt utvalg som gir innspill på styringsområdet. Utvalget er bredt sammensatt av interessenter fra offentlig sektor (men mangler brukerinteresser i privat sektor).

Uavhengig av hvilken styringsmodell det legges opp til og hvilke autoritative organer som etableres vil det være en forutsetning at den er kompatibel med EUs regelverk og de beslutninger om ansvar og roller som kommer ut av implementeringen av nytt regelverk i norsk rett.

Introduksjonen av EUs High Value Data liste (HVD) vil påvirke kravene til datakvalitet i de nasjonale geografiske dataene – og dermed også påvirke finansieringsbehovet og de kapabiliteter som må være på plass i virksomhetene. Valg av temaer og utformingen av governance for nasjonale grunndata vil måtte koordineres med hvordan HVD implementeres i norsk forvaltning. Det er krevende å konkludere på hva og hvordan nasjonale grunndata skal defineres, før vi vet hvordan HVD blir implementert. Tiltaket i handlingsplanen under nasjonal geodatastrategi kom som kjent før EU lanserte tanken om HVD.

Også Data Governance Act vil påvirke rolle- og ansvarsdelingen i et governanceregime. Hvordan denne blir implementert i norsk rett vil dermed være med på å definere handlingsrommet for styring, ledelse og finansiering av grunndata i Norge. Til slutt vil også Data Act kunne påvirke spørsmålet om roller og ansvar innenfor et domene som geodata, i og med at denne reguleringen også vil fange opp private aktørers disposisjoner og ansvar for data (som er viktige for samfunnet), og hvilke roller og systemer det offentlige må bekoste – blant annet mottakssystemer for data fra private aktører når de blir pliktige til å avlevere.

5.4.2 Hva grunndataene skal være og ikke være

Det er viktig å kommunisere tydelig hva grunndata er. Som redegjort for tidligere i denne rapporten finnes det allerede flere andre typer utvalgte data, og lister over data som inngår i ulike prosesser. For brukere og publikum kan det være krevende å skille disse initiativene fra hverandre. I tillegg foregår det for tiden – slik vi har redegjort for – et initiativ i Digitaliseringsdirektorat om «Kun-én-gang», som også omhandler og omtaler grunndata. Vi mener som nevnt det er viktig at de to initiativene samordnes, og at det for eksempel ikke blir stående grunndatabegreper som ikke er koordinert og som helt eller delvis er konkurrerende eller gjensidig utelukkende.

Det vil også være nødvendig å kommunisere tydelig, helt fra starten av, hva som er hensikten med å velge ut noen data som grunndata, og hva man ønsker å oppnå av resultater fra prosessen. En definisjon av prosessmål og resultatmål kan være nyttig. Vi foreslår også at det utarbeides en kommunikasjonsplan som definerer målgrupper og angir konkrete tiltak for å definere hva grunndata omfatter og ikke omfatter, og kommuniserer et tydelig og forståelig narrativ om nasjonale grunndata.

Hvem som kommuniserer om grunndataene, kan ha betydning for hvilke målgrupper som nås. Innenfor geodata-feltet er naturlig å tenke at Kartverket spiller en viktig rolle som avsender av denne kommunikasjonen, men ettersom initiativet bør samordnes med Digitaliseringsdirektoratet bør også kommunikasjonsplanen være gjennomarbeidet og koordinert mellom de to virksomhetene. Sannsynligvis vil det være riktig å forankre en nasjonal konseptualisering i regjeringen, og også kommunisere budskapet samlet fra regjeringen.

³⁹ <https://www.ssb.no/omsssb/nasjonalt-program-for-offisiell-statistikk/krav-til-offisiell-statistikk>

5.4.3 Samordning med andre domener

De finansierings- og styringsregimer som etableres for geodataområdet må samordnes med tilsvarende i andre sektorer. Vi anbefaler at det etableres et nasjonalt styringsregime for nasjonens grunndata, og at regimet for geografiske grunndata inngår som en del av dette. Slik vil også grenseoppganger mellom domener kunne avklares på en konsistent måte, og på et felles, overordnet nivå.

Vi anbefaler at Digitaliseringsdirektoratets mandat vurderes utvidet til å være nasjonal datakoordinator, og at KDD gjennom Digdir er «eier» og forvalter av det helhetlige, nasjonale styringsregimet. Det forutsetter at formaliseringen av en slik rolle håndteres i regjeringen, og hjemles i relevant lovverk.

Vi ser ikke for oss noen streng praktisk samordning av arbeidet under de ulike domenene, annet enn gjennom de felles avklaringer om arkitektur, juridiske rammebetingelser, forvaltningens ansvar etc., som ligger på det nasjonale nivået. Behovet for samordning vil blant annet avhenge av status, organisering og utfordringsbilde innen de ulike domenene. Domenene må i utgangspunktet antas å være nokså ulike, med geodataområdet som et eksempel på domene som er komplekst men som sannsynligvis har kommet relativt langt på mange områder. Det vil likevel være naturlig at rollen som nasjonal geodatakoordinator samarbeider med tilsvarende rolle innen de andre domenene, spesielt om å definere ansvar og roller i grenseflatene mellom domenene.

Etablering av et samarbeids- og finansieringsregime innenfor geodataområdet vil gi nye rammebetingelser for eksisterende samarbeidsstrukturer, og fordrer at man avklarer hva man skal gjøre med strukturer som Norge digitalt, Geovekst og NADAG.

5.5 Krav til datakvalitet

Per i dag kan kvaliteten på norske geografiske data sies å være varierende. Noen datasett holder et godt nok kvalitetsnivå for de fleste typer (nåtidig) bruk, mens andre ikke gjør det. Det kan være mange grunner til at kvaliteten på geodata varierer, men hvilken metode som brukes for å samle inn dataene (datafangstmetode) og ressurser som er satt av til vedlikehold av datasettene hos den ansvarlige etaten er to av de viktigste. I tillegg er kulturelle forhold en faktor. Det er blant annet ulik grad av datadelingskultur hos ulike etater og ulike fagdisipliner. Dermed er det også ulikt fokus på og forståelse for viktigheten av vedlikehold av data og datakvalitet.

Det finnes forskjellige typer datakvalitet: fullstendighet, aktualitet, konsistens og nøyaktighet⁴⁰. Et og samme datasett kan en god kvalitet på for eksempel fullstendighet, mens det kan være dårligere på nøyaktighet. I tillegg er dataenes tilrettelegging og oppfyllelse av FAIR-prinsippene et viktig kvalitetselement. 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 gjenbrukbare⁴¹. Data som oppfyller disse prinsippene er lettere tilgjengelig, og lettere å bruke riktig, hvilket i seg selv representerer et kvalitetselement.

Hva som er god nok datakvalitet avhenger også av de oppgaver man skal bruke dataene for å løse. Det som kan være for dårlig kvalitet for én oppgave, kan være mer enn godt nok for en annen oppgave. Det er uansett avgjørende at kvaliteten på dataene til enhver tid er kjent, og godt redegjort for, slik at brukeren fra tilfelle til tilfelle kan ta en avgjørelse på om dataene er gode nok til

⁴⁰ [Data.norge.no: Veileder for beskrivelse av kvalitet på datasett – kvantifiserbar kvalitet](https://data.norge.no/veileder-for-beskrivelse-av-kvalitet-pa-datasett-kuantifiserbar-kvalitet)

⁴¹ [Openscience.no: FAIR-prinsippene](https://opendatacommons.org/licenses/by/4.0/)

oppgaven som skal utføres. Dette fordrer i sin tur at dataprodusenten angir og leverer fra seg gode metadata for grunndataene.

Spørsmålet blir likevel om det på et mer generelt nivå skal stilles definerte minimumskrav til kvalitet for grunndata. Ettersom det dreier seg om data som skal ha et særlig fokus og inngå i flere andre prosesser, kan det være aktuelt å stille høye kvalitetskrav. Jo mer detaljerte og høyere kvalitet dataene holder, jo større vil imidlertid kostnadene være. Det må derfor settes en grense for datakvaliteten. Spørsmålet om hvor myndigheten til å gjøre denne type vurderinger om kvalitetskrav til grunndata, må avklares i en endelig governance-modell.

Høy datakvalitet vil gi den fordel at dataene kan brukes til en lang rekke oppgaver, og at brukeren kan være tryggere på dataene og de resultater som bruken av dataene avstedkommer. Ulempen med å stille krav om høy datakvalitet for alle grunndatasett er at prosessen med å heve kvaliteten på dataene vil kunne være svært kostnadskrevene, og at enkelte etater kanskje ikke selv har de kapabilitetene som er nødvendige og den kompetansen som skal til for å gjøre jobben. Hvor kostnadskrevene det er vil blant annet avhenge av den initiale kvaliteten på de aktuelle datasettene, hvilke datahøstingsmetoder som brukes, og hvilke rutiner de aktuelle dataforvalterne allerede har på plass.

Et middels kvalitetsnivå vil være enklere og billigere å oppnå i praksis, men vil også medføre at dataene kanskje ikke er gode nok for enkelte oppgaver. Dette stiller da i sin tur krav til metadataene, som må beskrive de begrensinger som ligger i kvaliteten i dataene, og som kan være begrensende for bruken av dem. Dersom kravene til kvalitet i dataene settes lavt, blir det enklere å være leverandør av grunndata, men desto mer krevende å være bruker. En risiko i tilfellet lav datakvalitet er at brukere finner alternative datakilder eller måter å løse oppgavene sine på, uten å benytte seg av grunndataene. I et slikt tilfelle vil nok mange anse at grunndata-ideen har vært mislykket.

Noen av de eksisterende datasettene er bygget opp systematisk og i henhold til detaljerte spesifikasjoner og krav, og holder jevnt høy kvalitet. Andre datasett er mer tilfeldig satt sammen, gjerne over lang tid, og med ulike nøyaktighetskrav i datainnsamlingen ettersom tiden har gått og de teknologiske mulighetene er bedre. Utfordringer med datakvalitet kommuniseres gjerne ikke tydelig nok til brukere som i noen tilfeller ukritisk legger dataene til grunn for analyser og oppgaveløsning. Dette er en kjent utfordring for geodatasektoren, og som potensielt kan forsterkes av at enkelte datasett får status som «grunndata».

Eventuelle konkrete kvalitetskrav vil måtte formaliseres gjennom å beskrives for eksempel i rundskriv. Hvordan disse rundskrivene etterleves av de aktørene som har en rolle i verdikjeden for grunndataene, må følges opp som del av styringsdialogen fra overordnet departement – i tillegg til å følges opp av nasjonal geodatakoordinator.

5.6 Regulering

Hele ideen om grunndata som konsept er at samfunnet i større grad enn i dag skal være trygg på at de data som er nødvendige i kritiske funksjoner og er viktig i sentrale prosesser, faktisk er lett tilgjengelig, med en kvalitet som dekker de behov som anvendelsene fordrer. En dataøkonomi må kunne hvile på en slik forutsetning. Dette impliserer imidlertid robust finansiering, god forvaltning, tilstrekkelig dimensjonert og sikker digital infrastruktur og et løpende fokus på vedlikehold og videreutvikling – for å opprettholde dataenes verdi.

Samfunnets brukere skal kunne stole på offentlig sektors rolle som forvalter og distributør av grunndata. Dette vil forde en eller annen form for regulering gjennom lov og forskrift, hvor viktige brukerinteresser sikres. En slik lovgivning bør antagelig ikke etableres som utvidelser av eksisterende sektorlovgivning, men være mer universell og dekke relevante samfunnsområder

(«grunndataloven», «dataforvaltningsloven» eller lignende). Dette dels fordi grunndata som konsept jo er sektoruavhengig, dels bør underlegges likelydende generelle krav om offentlig sektors disposisjoner – gitt også at domenene vil både overlappe og grense til hverandre. Dette innebærer i så fall også at eksisterende lovgivning som regulerer tilgang til offentlig informasjon, slik som geodataloven, må vurderes innlemmet i en ny lovgivning.

Alternativt – dersom man skulle gjøre noe spesifikt innenfor kun geodataområdet – er det mulig å tenke seg endringer i geodataloven, eventuelt nye forskrifter under denne loven. Gjennom en slik endring kunne man detaljert og regulert forhold av betydning for utformingen og praktiseringen av domeneansvaret.

En regulering vil også måtte omfatte at det defineres relevante sanksjoner, og at det etableres mekanismer for å føre tilsyn med offentlig sektors etterlevelse av lovverket.

5.7 Konsekvenser for kommunene

En utfordring med konseptet grunndata er at kommunesektoren også vil ha et ansvar for deler eller hele verdikjeden for visse data. Kommunene har en helt sentral rolle i å produsere, forvalte, foredle og distribuere data om det fysiske miljøet. Samtidig har de naturlig nok hovedfokus på sin egen bruk av dataene i fysisk planlegging og utførelse av andre lokale oppgaver – og på de kvalitetskrav og andre krav denne bruken krever. De har i begrenset grad ressurser til å ivareta de oppgaver som kan utledes av konseptet med nasjonale grunndata.

Dersom kommunene ikke kan imøtekomme kravene til grunndata, må en vurdering være at enkelte oppgaver vurderes sentralisert eller overdratt til staten. Hvordan kravene til nasjonale grunndata blir implementert, og hvilken regulering og hvilke sanksjonsmekanismer ansvaret for grunndata underlegges, vil uansett måtte tilpasses kommunenes rammebetingelser. Dersom kommunene gjennom lov skal pålegges å produsere, forvalte og tilgjengeliggjøre grunndata med en kvalitet som svarer til samfunnets behov, må de også gjøres i stand til å utøve denne rollen.

Det kan i denne sammenheng bli nødvendig å se på hvordan flere oppgaver kan løses interkommunalt og gjennom kommunale fellesløsninger. Alternativt også hvordan statlige fellesløsninger og statlige veiledningsfunksjoner kan understøtte kommunens oppgaver på området. Denne type statlig ansvar for kommunenes oppgaveløsning vil naturligvis også medføre nye kostnader for de aktuelle statlige virksomhetene, og som må sikres gjennom de finansierings- og styringsregimer som etableres.

5.8 Privat sektors rolle

Også private aktører vil kunne tenkes å ha et ansvar i verdikjeden for de data som utpekes som nasjonale grunndata, for eksempel i forbindelse med datainnsamling (jf. NADAG), kvalitetsheving eller datadistribusjon. Hvordan private aktørers håndtering av grunndata skal reguleres og følges opp, vil også måtte diskuteres mer i detalj. Et spørsmål er hvilke virkemidler de ulike domenene vil være avhengige av for å sikre utøvelsen av rollen overfor de private aktørene. Dette vil sannsynligvis variere ganske mye mellom domenene.

Aktuelle virkemidler kan være veiledningstiltak; tilgang til lagringsinfrastrukturer (jf. behovet for mottakssystemer for privat sektors data); standardavtaler om eierskap, med krav til metadata/dokumentasjon og datakvalitet. Også denne type virkemidler og strukturer må være sikret robust finansiering – i tillegg til at roller og ansvar på overordnet nivå bør være regulert gjennom den lovgivning som etableres.

5.9 Konsekvenser for ikke-grunndata

Å velge ut enkelte datasett, enten det er mange eller få, vil påvirke hvordan disse dataene ivaretas og betraktes, sammenliknet med andre geografiske data. En konsekvens man kan se for seg etter et valg av grunndata er at det blir mer legitimt å nedprioritere andre data i budsjettssammenheng og med hensyn til kompetanse, service og kvalitet. Grunndatasettene vil få mye fokus, og penger og ressurser vil antakelig allokere spesifikt til bruk for å tilrettelegge for bruk og distribusjon av de utvalgte grunndatasettene. Dette kan potensielt gå på bekostning av andre datasett, som ikke inngår i grunndataene.

På den annen side er det også en mulighet at opprettelsen av grunndata øker fokuset på dataarbeid og dermed også kompetansen i etatene som forvalter data, og at det i større grad utvikler seg en dataforvaltningskultur i de berørte etatene. Dette kan i sin tur medføre at kunnskapen og bevisstheten som oppstår også tilfører ny verdi til ikke-grunndata, og et løft også for disse. Digital infrastruktur som utvikles for grunndata kan i noen grad også brukes til distribusjon og flyt av andre data. Fokuset på og hevingen av grunndata kan bidra til at også verdien i ikke-grunndata øker, slik at disse dataene blir viktigere både for dataforvalter og for eksterne brukere. Særlig er dette tenkelig dersom dataene som velges som grunndata inngår i større datastrukturer, hvor det ikke vil være hensiktsmessig å skille dataene fra hverandre.

Det er også mulig å se for seg at det å utpeke noen data til grunndata, mens andre blir stående «utenfor» slett ikke vil påvirke prioriteringen av andre datasett – fordi det offentlige per i dag ikke produserer eller forvalter data «for moro skyld». De dataene som produseres har en nytte og en funksjon i forvaltningen i dag, og dataene må vedlikeholdes helt uavhengig av lanseringen av grunndata som konsept.

5.10 Praktisk gjennomføring

Den praktiske gjennomføringen av et regime for grunndata må diskuteres nærmere. Det er mye som skal på plass, og arbeidet vil ta lang tid. Vi har beskrevet mange ting i de foregående kapitlene, men for å oppsummer oppgaver som må gjennomføres:

- Identifisere de datasett som skal inngå i de nasjonale grunndataene innen geodatadomenet
- Definere aktørbilde og rolla som domeneansvarlig, og hjemle denne rollen i midlertidig struktur (for eksempel gjennom et tidsavgrenset program)
- Identifisere kvalitetsgap og prioritere tiltak for å heve kvaliteten på de data som utpekes som nasjonale grunndata
- Utrede og fastlegge en felles informasjonsmodell for grunndata
- Håndtere teknisk gjeld hos de involverte aktørene
- Utvikle det nødvendige regulatoriske rammeverket, tilpasset ny EU-lovgivning
- Etablere en vedvarende governancestruktur for grunndatadomenet geodata

Det er naturlig å starte arbeidet med noen datasett som uansett vil være en del av grunndata-konseptet, og begynne å jobbe med datakvaliteten for disse, langs hele verdikjeden. I dette ligger også å prøve ut konseptet i mindre skala først, før det vedtas som et nasjonalt konsept. I arbeidet bør en koordinere tenkingen for eksempel om relevant virkemiddelbruk med de andre datadomener. Først og fremst vil det være viktig å koordinere seg mot Digdir.

I en endelig utredning av et nasjonalt konsept for grunndata må de problemstillinger og forslag som løftes for diskusjon i denne rapporten, være enda mer konkret utformet – og involvere aktører og personer med dybdekompetanse på de ulike deltemaene.

6 Anbefalinger

På basis av de diskusjoner og intervjuer vi har hatt i arbeidet med denne utredningen, har vi foran drøftet mange forhold som må vurderes, og oppgaver som må gjennomføres for å realisere et konsept med nasjonale grunndata. Vi har sett litt på hvilke type utvelgelseskriterier som er aktuelle, omfang av datasett man kan se for seg, og hva som er viktig å tenke på med hensyn til finansiering og governance for de datasett som utpekes som særlig viktige for nasjonen.

Vi har også diskutert hvilke typer krav til datakvalitet som må følge av et regime med nasjonale grunndata, kommunenes og privat sektors rolle, og implikasjoner av et regime med nasjonale grunndata for disse. Vi har også drøftet hva et grunndata-regime vil ha å si for data som *ikke* er definert som grunndata. Det er også flere praktiske forhold som må vurderes, herunder rekkefølge og gjennomføringsstrategi for tiltak, behov for koordinering og samarbeid på tvers av datadomener.

Vi oppsummerer med følgende anbefalinger og forslag til tiltak og videre oppfølging:

- ▶ Data som er utpekt som viktige for mange prosesser i samfunnet – grunndata – bør få en høyere status i nasjonal politikk, og prioriteres bedre i budsjettene.
- ▶ Det å produsere, forvalte og distribuere data må i større grad ses som en kjerneoppgave for en lang rekke statlige aktører, og for kommunal sektor. Det å spare inn på utgiftene til viktige data for nasjonene vil raskt generere store kostnader på andre områder og for håndteringen av de funksjoner i offentlig sektor som er avhengig av høy datakvalitet og enkel tilgjengelighet til data.
- ▶ Det bør utvikles en offisiell politikk for alle typer grunndata. Denne politikken vil måtte ha som ingredienser en felles governance og en robust finansiering over statsbudsjettet. I vår kontekst gjelder dette alle de geografiske dataressursene som er kritiske for samfunnets viktigste prosesser og er sentrale for verdiskapningen i en datadrevet økonomi.
- ▶ Grunndataene skal anses som en felles ressurs for samfunnet, og ikke underlegges sektorvise og svært ulikeartede styrings- og finansieringsregimer. Man kan sammenligne håndteringen av grunndata med håndteringen av nasjonal statistikk.
- ▶ I påvente av et nytt styringsregime med fordeling av ansvar og roller, bør Kartverket i rollen som nasjonal geodatakoordinator – i tett samarbeid med Digidir, og med koordinering mot øvrige sentrale dataforvaltere for eksempel i Skate – ta ansvar for fremdrift i det konkrete arbeidet med å forberede konseptet geografiske grunndata.
- ▶ En bør i konseptualiseringen og reguleringen av et konsept med nasjonale grunndata se til tilsvarende tenking i Sverige, hvor man er i gang med en tilsvarende formalisering av domeneansvar og roller og ansvar for nasjonens viktigste data. Med hensyn til mekanismer for avgrensninger og prioriteringer, kan det være hensiktsmessig å se til hvordan Danmark har avgrenset sitt konsept for grunndata som distribueres gjennom deres «datafordeler».
- ▶ Arbeidet med å realisere grunndata-regimet innenfor geodata-området bør samordnes med grunndata-initiativet som Skate/Digidir har tatt, slik at disse ulike initiativene styrker hverandre gjensidig. Realiseringen kan innebære det å definere finansieringsmekanismer, kvalitetskrav, informasjonsmodeller og semantikk, og infrastruktur for forvaltning og tilgjengeliggjøring.
- ▶ Arbeidet med å få på plass nasjonale grunndata på geodata-området bør ikke inkludere alt for mange datasett fra start – siden det er mye som skal avklares og koordineres. Det kan være lurt å starte med å gjøre noen utvalgte tema/datasett til grunndata innenfor de tematiske områder som er definert av UN-GGIM. Dette minsker kompleksiteten i satsingen, og gjør det enklere å fokusere ressurser og innsats. Dette er også løsningen vi ser våre naboland har lagt til grunn for sine grunndata-satsinger.

- ▶ Det må utarbeides en kommunikasjonsplan for området nasjonale geografiske grunndata, og som koordineres mot Digdir. Kommunikasjonen om grunndataene som konsept må bli målrettet og samtidig konsistent med andre domener.
- ▶ Det foreslås en videre mer detaljert utredning av domeneansvarsrollen og ansvaret som følger med denne. Det bør tas utgangspunkt i den modellen svenske myndigheter har etablert, men med de justeringer som foreslått i denne utredningen (herunder bruk av Geodatarådet som styringsorgan). Som en del av dette bør en konferere med svenskene om hvilke hindringer de har støtt på i implementeringen av sin modell og denne rollen.
- ▶ En må sørge for at implementeringen av EUs Data Governance Act også henger sammen med definisjonen av domeneansvaret.
- ▶ Hvilke data som initialt er aktuelle som geografiske grunndatasett for Norge avklares gjennom et annet, pågående arbeid i regi av Kartverket, men må forankres bredere enn bare blant Norge digitalt-partene. UN-GGIM kan tjene som tematisk kategorisering av de viktigste geodataene i samfunnet, noe som også innebefatter hoveddelen av FKB, ortofoto, høydedata og deler av Matrikkelen.
- ▶ Arbeidet med å utvikle politikk og virkemidler på området bør intensiveres. Det å etablere et helhetlig konsept med nasjonale grunndata – gjeldende for alle sentrale datadomener, krever omfattende utredning, selv om man starter arbeidet i det små – for eksempel innenfor en programstruktur. Det bør vurderes om det må nedsettes et offentlig utvalg for å utarbeide en NOU på området. Dette ville kunne virke oppklarende for hele datapolitikken, ikke bare for geodataområdet.

