

Utredning om modeller i norsk registerinfrastruktur

Rapport nr. 981

Trond Knudsen
Roar Samuelsen

Oslo
17 Desember 2001

Tittel/Title: Utredning om modeller i norsk registerinfrastruktur

Dato/Date: Desember

År/Year: 2001

ISBN: 82-539-0489-4

Publikasjonsnr.: 981

Publication no.:

Forfatter/Author: Trond Knudsen og Roar Samuelsen

Sammendrag/Abstract:

Emneord/Keywords: Registerinfrastruktur, elektronisk innrapportering, elektronisk datautveksling, samarbeidsteknologi

Tilgjengelighet/Availability: Åpen

Prosjektnr./Project no.: 320012

Satsningsfelt/Research field: E-forvaltning

Antall sider/No. of pages: 24

Utredning om modeller i norsk registerinfrastruktur

Av

Trond Knudsen og Roar Samuelsen

Oslo, 17. desember 2001

INNHold

1	MANDAT OG RAMMER FOR ARBEIDET.....	6
1.1	MANDAT OG MÅLSETNINGER.....	6
1.2	TILNÆRMING.....	6
1.3	OVERORDNEDE RAMMER FOR ARBEIDET: POLITIKK - IVERKSETTING - TEKNOLOGI - AVGIVER.....	7
1.4	KORT BESKRIVELSE AV AKTUELLE TILTAK.....	8
2	REGISTERINFRASTRUKTUR I ENDRING	10
2.1	ANALYSE AV REGISTERINFRASTRUKTURENS SOSIALE KONSTRUKSJON	10
2.2	AKTØRER OG TEKNOLOGISKE RAMMER.....	12
3	ELEKTRONISK INNRAPPORTERING SOM IKT-STØTTET SAMARBEID	15
3.1	ANALYSE AV INNRAPPORTERING SOM SAMARBEID.....	15
3.1.1	<i>Samarbeid og kommunikasjon avgiver - etat</i>	<i>16</i>
3.1.2	<i>Samarbeid og kommunikasjon mellom etater</i>	<i>17</i>
3.1.3	<i>Samarbeidsrelasjoner med flere ulike parter</i>	<i>18</i>
3.2	ETATER SOM TJENESTEYTER OVERFOR DEN SAMFUNNSANSVARLIGE BORGER - UTVIKLING AV KOMMUNIKASJONS- OG SAMARBEIDSRELASJONENE	18
4	MULIGE TILTAK.....	21
4.1	TILTAK OG ULIKE INNRAPPORTERINGSASPEKTER	21
4.1.1	<i>Økt informasjons- og datakvalitet.....</i>	<i>21</i>
4.1.2	<i>Koordinering av innrapportering</i>	<i>22</i>
4.1.3	<i>Gjenbruk av innrapporterte data.....</i>	<i>22</i>
4.1.4	<i>Økning av nytten for avgiver – tilbakeføring av relevant informasjon</i>	<i>23</i>
4.1.5	<i>Smidighet i innrapporteringsform og presentasjon av oppgaveplikten</i>	<i>23</i>
4.2	EKSEMPLER PÅ HELHETLIGE TILTAK.....	24
4.2.1	<i>Eksempel 1: Felles innrapporteringsinfrastruktur</i>	<i>24</i>
4.2.2	<i>Eksempel 2: Tredjepartsroller ved felles innrapporteringsinfrastruktur.....</i>	<i>25</i>
5	OPPSUMMERING	26

1 Mandat og rammer for arbeidet

1.1 Mandat og målsetninger

Arbeidet i denne rapporten er utført av Norsk Regnesentral for Statskonsult innenfor rammene av "PEDI - program for elektronisk datautveksling og innberetning", et program som skal bidra til målsetningen om mindre belastning for brukerne og dessuten bidra til enklere og mer effektiv offentlig innrapportering, samt helhetlige og samspillende løsninger for elektronisk datautveksling. Innholdet i rapporten står for Norsk Regnesentrals regning.

Mandatet for Norsk Regnesentrals arbeid har vært å utvikle kompetanse og fruktbare modeller for håndtering av aktuelle utfordringer knyttet til teknologi, organisering og forvaltning av elektronisk datautveksling og innrapportering. Overordnet skal kost/nytteforhold ved elektronisk samhandling illustreres og belyses ved å foreta en diskusjon av grunnleggende teorier og modeller. Resultatet skal generere forslag og kompetanse til bruk som grunnlag i utvikling av nye løsninger og videreutvikling av nye løsningsmodeller både for oppdragsgiver og Norsk Regnesentral. Det er bedt om at særlig Arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret i Rikstrygdeverket samt de etater og andre aktører som inngår i samarbeidet rundt dette registeret brukes som eksempel og illustrasjon i analysen.

Målene for utredningsarbeidet har, med basis i dette mandatet, vært følgende:

- Å bidra til en bedre forståelse av den eksisterende registerinfrastrukturen med særlig fokus på grensesnittet mellom forvaltning og samfunn.
- Å bidra til alternative måter å organisere elektronisk datautveksling og innrapportering på.

1.2 Tilnærming

Tilnærmingen til saksområdet skulle ta utgangspunkt i et sett av utfordringer knyttet til forståelsen av de modeller som i dag er i bruk innenfor området. Med modeller tenkes det her primært på hvordan register- og innrapporteringsvirksomheten er organisert og teknologisk understøttet.¹ En rekke ulike modeller er i dag i bruk uten at dette nødvendigvis er et resultat av vurderinger gjort på et helhetlig grunnlag. Mange av løsningene er resultatet av en rekke mindre, lokale tiltak og løsninger som ikke har vært koordinert. Det er heller ikke alltid det beste samsvar mellom det enkelte saksområdet og den modellen som er i bruk. Dessuten er det heller ikke alltid et samsvar mellom modellen slik den har utviklet seg og den videre konteksten den eksisterer i.

Vår tilnærming i dette prosjektet har vært en løsningsorientert problematisering av utvalgte deler av den norske registerinfrastrukturen. For dette formålet har vi tilpasset en metodikk for bedre å kunne beskrive, forklare og forstå både i) hvorfor og hvordan norsk registerinfrastruktur har fått sin særegne form og funksjon og ii) hvordan denne infrastrukturen kan endres for å fremme et bedre kost/nytteforhold, bidra til forenklinger og understøtte økt samarbeid. Med bakgrunn i denne metodikken har vi gjennomgått dokumenter og analysert sentrale problemstillinger med sikte på å frambringe ny kunnskap og mulige nye løsninger og modeller. Dette har gitt innsikt i og forståelse for rammebetingelsene for samhandling i registerinfrastrukturer.² I tillegg har vi gjennomført i alt 13 intervjuer med til sammen 24 representanter for ulike aktører:

¹ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer*.

² Se unummererte rapporter 1 og 2: *Rammeverk for analyse av registerinfrastruktur* og *Analyse av norsk registerinfrastruktur*.

Skattedirektoratet (SKD)	4
Oslo Kemnerkontor (OK)	6
Rikstrygdeverket (RTV)	1
Statistisk Sentralbyrå (SSB)	1
Oppgaveregisteret (OR) ved Brønnøysundregistrene (BrReg)	4
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)	1
Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)	1
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	1
Tjenesteleverandører	2
Bedrifter/avgivere	3

I rapporten legger vi vekt på analyse av de ulike aktørene ut fra den konteksten de i dag befinner seg i og ut fra den situasjonen visse viktige pågående tiltak vil bringe dem inn i. Det har vært viktig å få fram begrensningene ved mandatene for tiltakene som er i gang, men også hvilke vyer som finnes både med hensyn til forholdet til andre etater når det gjelder utviklingen av både innrapporteringsformer og med hensyn til synet på egen etat i rollen som tjenesteleverandør, serviceaktør og forvalter av deler av helheten i statlig politikk. Videre i analysen vil vi legge vekt på de potensialene som ligger i nettopp dette siste.

Grunnlaget for mulige EDUI-modeller som presenteres i denne rapporten vil bli basert på sentrale hensyn og vurderinger som er framkommet i intervjuene med etater og avgivere. I presentasjonen av modeller forsøker vi å vektlegge dette. Ved valg av modeller i videre utvikling av elektronisk datautveksling og innrapportering bør en eksplisitt videreutvikling av både teknologiske rammer hos ulike aktører og samarbeidstankegangen stå sentralt. I analysen antar vi at begge disse perspektivene inneholder dimensjoner som er sentrale for fremtidig utvikling av iverksettingsteknologi overfor bedrifter.

Delprosjektet har ikke gitt anledning til en utfyllende og omfattende analyse av det materialet vi har hatt til rådighet. Vi har heller ikke hatt rom for representativ innsamling av informasjon fra de etatene vi har besøkt. Ei heller er det nødvendigvis et representativt sett av etater som er valgt ut. Utvalget er gjort dels med bakgrunn i mandatet, dels for å belyse de registrene og problemstillingene som nevnes i mandatet og etter ønske fra og i samråd med Statskonsult. Vi har likevel lagt vekt på å avveie informasjonen og velge ut vurderinger som synes relevante i forhold til den rammen analysen har fått. Vi har selv ikke vurderinger eller synspunkter utover valg av analysemodell og valg av materiale til å illustrere denne gjennom beskrivelser av mulig utvikling og status, samt fremskriving i form av mulig videreutvikling forutsatt at vår beskrivelse er dekkende.

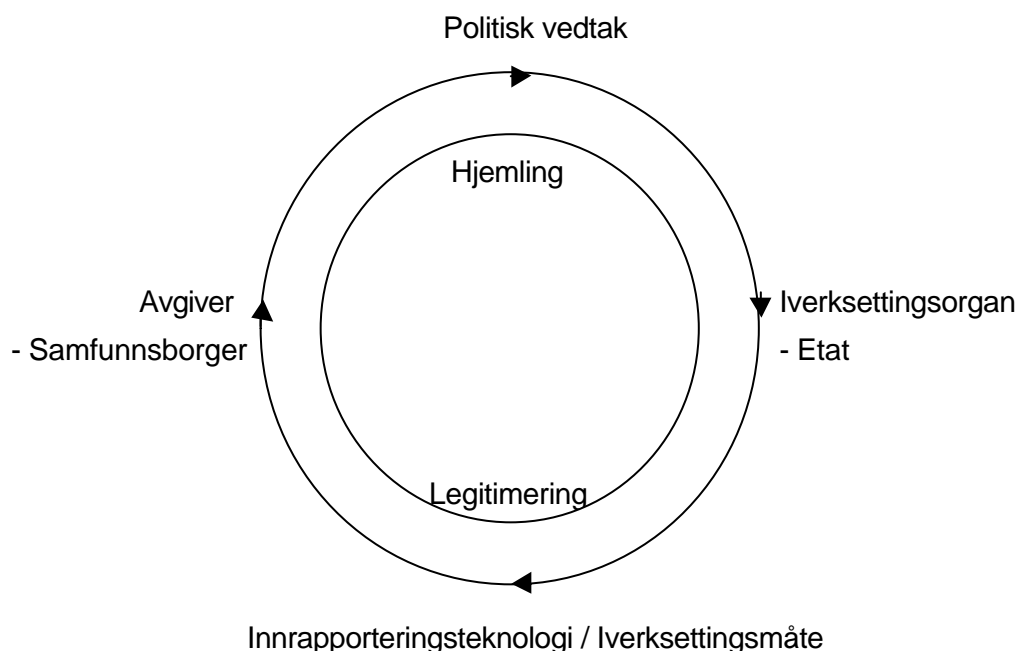
Gjennom analyseprosessen har vi hatt god nytte av diskusjoner med representanter for vår oppdragsgiver. Vi tar likevel ansvar for all tolkning og fremstilling av informasjon og vurderinger i rapportene. Det har ikke vært anledning for etatene til å kommentere eller beriktige de beskrivelsene som fremkommer her.

1.3 Overordnede rammer for arbeidet: Politikk - iverksetting - teknologi - avgiver

Etatene eksisterer i en sammenheng gitt av det politiske styringssystemet. Oppfatning av både deres egen rolle, samt deres legitimitet i forhold til borgerne, i vår sammenheng representert ved avgivere i hjemlet innrapportering til det offentlige, vil også være forankret i en slik makro-sammenheng. Etatene forstås i det

politiske systemet som iverksettingsorgan for vedtatt offentlig politikk. Det vil i vår sammenheng si at etatene representerer den teknologi som i vid forstand brukes for å iverksette politikk. Teknologi må her forstås som strukturer, metoder og verktøy som brukes i iverksettingen.

Etatene, eller iverksettingsteknologien, er i denne sammenhengen representert ved de ulike offentlige registrene. Spesielt tydelig blir deres rolle og forståelsen av deres legitimitet når en ser på ulike registres roller knyttet til iverksetting av offentlige politikk. Dette synes for eksempel å være ganske tydelig i Skattedirektoratets rolle som representant for viktige deler av den teknologi som sørger for at skattelovgivningen iverksettes. Andre representanter for teknologien som sørger for iverksetting av skattelovgivningen er kemnerkontorene mht. inndrivning av skatter og domstolene som iverksetter av sanksjoner knyttet til manglende oppfylling av skatteinnbetalingsforpliktelse. Statistisk sentralbyrå innehar en annen rolle i denne sirkelen i og med at den politiske beslutningsmyndighet bruker SSB til å kontrollere at intensjonene for skattelovgivningen blir ivaretatt så godt som mulig. Oppfylging av intensjonene er på sin side legitimering av de hjemlene som ligger i skattelovgivningen samt den måten iverksettingen skjer på. Slik sett har SSB en rolle som er helt nødvendig for å legitimere politiske skattevedtak.



Figur 1: *Innrapporteringsteknologiens rolle i styringssystemet*

1.4 Kort beskrivelse av aktuelle tiltak

1. SLN - System for likning av næringslivet - Dette er løsninger som skal kunne brukes for all innrapportering fra bedrifter til det offentlige. SKD, SSB og BrReg samarbeider på flere områder:

A. Avgiverløsninger: Formålet er å utvikle avgiverløsninger som henter data rett ut fra fil i fagsystemer.

B. AltInn: Formålet er å forenkle avgivers innrapportering ved å samle flest mulig skjema på ett sted:

- Næringslivet får en samlet oversikt over sine innrapporteringsplikter
- Innrapportering baseres på standardiserte grensesnitt på web og bedriftenes egne datakilder

Det utvikles internettløsning der man skal kunne fylle ut i elektronisk skjema samt hente data direkte fra

fagsystemer. Fagsystemleverandører involveres for å etablere direkte datauttrekk.

C. Elektronisk skjema: Denne delen av løsningsutviklingen gjennomføres av SSB.

2. Lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO) - System for innberetning av skatteyteres lønn og skattetrekk til kemner/kommunekasserer. Oslo Kemnerkontor (OK) eksperimenterer med ca. 100 arbeidsgivere: Terminoppgave sendes via nettet på elektronisk kopi av skjema. I følge OK opplever bedriftene dette som en forholdsvis liten reduksjon av innrapporteringsbyrden. OK er opptatt av valgmuligheter i innrapportering for arbeidsgiver, men grensesnittene som er tilbudt så langt er ifølge avgiverne ofte forvirrende.

3. A/A-registeret - RTV gjennomfører delprosjektet "Bedre kvalitet i A/A-registeret". Dette er del av prosjektet "Døgnåpen forvaltning" hvor "Elektronisk samhandling med arbeidsgiverne" er største del. Det utvikles en web-løsning for A/A - først i pilotversjon. RTV prioriterer å lette byrden for avgivere. Man ser også på konsekvensene ved å redusere innrapporteringsplikten og eventuelle regelendringer som da må til.³

4. Oppgaveregisteret (OR) - OR er et metadataregister som beskriver datadefinisjoner og tilknyttet hjemling av næringslivets oppgaveplikter til Staten. Brønnøysundregistrene (BrReg) har i følge de involverte partene hatt suksess med sitt koordineringsarbeid overfor viktige etater som SKD og SSB gjennom arbeidet med etableringen av OR.

5. Referansegruppen for elektronisk innrapportering - Gruppens formål er å medvirke til utarbeiding av løsninger for bruk av elektronisk innrapportering fra næringslivet til offentlige etater. Løsningene må være standardiserte, sikre og rasjonelle og gi besparelser både for informasjonsavgiver og informasjonsmottaker. I denne gruppen sitter representanter for BrReg, SKD, SSB, RTV, AAD, NHD, FD, NHO, HSH, Statskonsult, Bankenes Standardiseringskontor og Viskom Norge.

6. Elmer - Dette er et samarbeidsprosjekt mellom NHD, NHO og HSH (Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon) for å få til en enklere og mer effektiv rapportering. Det er primært bedriftenes erfaringer, behov og krav som er framhevet gjennom dette tiltaket.

³ Se unummerert rapport 3: *Analyse av A/A-registeret*.

2 Registerinfrastruktur i endring

Denne delen av vår problematisering av utvalgte deler av norsk registerinfrastruktur, dvs. iverksettingsteknologi for politikk, er basert på et perspektiv som gjør det mulig å analysere hvordan teknologi blir sosialt konstruert. Dette innebærer i prinsippet så langt som mulig å beskrive, forklare og forstå både hvorfor og hvordan norsk registerinfrastruktur har fått sin særegne form og funksjon og hvordan denne infrastrukturen kan endres, f.eks. for å fremme et bedre kost/nytteforhold, forenkling, støtte samarbeid og etablere bedre samspill om data. Relevante begreper fra dette perspektivet vil i den følgende analysen bli introdusert for å framheve vesentlige poenger knyttet til dagens praksis og oppfatninger i utvalgte deler av registerinfrastrukturen. I første del av analysen er A/A-registeret brukt som gjennomgående eksempel mens andre registre, tiltak og aktører også trekkes inn (del 2.1.). Begrepet teknologiske rammer benyttes så i en analyse av utfordringer for aktører og deres roller i en registerinfrastruktur i endring (del 2.2.).⁴

2.1 Analyse av registerinfrastrukturens sosiale konstruksjon

Arbeidet med å forsøke å beskrive, forklare og forstå hvorfor og hvordan registerinfrastruktur har fått sin særegne form og funksjon starter med å identifisere ulike relevante *aktører*. Deretter identifiseres de *problemene* og *løsningene* som disse aktørene fokuserer på samt de ulike *tolkningene* de har av den aktuelle delen av registerinfrastrukturen.

Historien om A/A-registeret, og særlig de hensyn som lå til grunn ved opprettelsen, ser ut til å forklare en rekke av de utfordringer registeret har i dag. Særlig gjelder dette den kompleksitet som følger av at registeret skulle tjene flere etaters behov. På en slik bakgrunn framstår en analyse av registeret som en krevende oppgave. Følgende *aktører* er relevante i tilknytning til samspillet rundt A/A-registeret:

- **Registereier:** RTV/Trygdeetaten som *representerer iverksettingsteknologien*;
- **Registerbrukere:** SKD/Skatteetaten, SSB og andre som *braker iverksettingsteknologien*;
- **Avgivere:** De enkelte bedrifter som *innrapporterer* til registeret;
- **Tredjeparter:** F.eks. IBM, Ergo Group og andre som bl.a. *distribuerer data* fra A/A-registeret;
- **Tjenesteleverandører:** De som *leverer lønns- og personalsystemer og andre tjenester* til avgivere.

Denne listen introduserer også noen relevante typer *roller* som må trekkes inn i analyser av registerinfrastruktur og iverksettingsteknologi for politikk. De ulike rollene fylles av spesifikke aktører og for hver analyse av tiltak eller registre må slike konstellasjoner av aktører identifiseres.

Neste trinn i analysen er spørsmålet om hvordan ulike aktører forstår og beskriver et register. For å identifisere *betydningene* tilskrevet et register av ulike aktører må det fokuseres på følgende aspekter: De *utfordringene* aktørene erfarer eller oppfatter i forbindelse med bruk av registeret samt de *løsningene* som betraktes som tilgjengelig for hver av de utfordringene som er erfart eller oppfattet.

Med hensyn til A/A-registeret er det sentralt hvordan de ulike aktørene beskriver dette. Et behov opprettelsen av A/A-registeret skulle dekke var at utbetalinger av sykepengene kunne registreres som lønn. I denne forbindelse ble det ifølge informantene implisitt forutsatt at registerenhetene er definert tilsvarende i

⁴ For nærmere presentasjon av perspektiv og empiri se unummererte rapporter 2 og 3: *Analyse av norsk registerinfrastruktur og Analyse av A/A-registeret*.

RTV som i SKD. Men dette verken var eller er tilfellet. Problemene med datautveksling er dermed fundamentale og knyttet til begrepet *arbeidsgiver* og til ulike datadefinisjoner i RTV og SKD. Her ligger mye av kilden til den tvetydigheten som har preget bruken av registeret siden. På grunn av at sentrale forutsetninger for datautveksling ikke var tilstede fra starten oppgis det at trygdeetaten og andre brukere har erfart betydelige problemer med *datakvaliteten* i registeret.

Det opplyses at registreier RTV gjentatte ganger og med en rekke virkemidler har arbeidet for å løse problemet. Virkemidlene har vært i) sanksjoner; ii) mer oppfølging og informasjon overfor næringsdrivende; iii) opplæring av saksbehandlere og sentralisert ressursinnsats; iv) forsøk med gjensidig datautveksling mellom RTV og andre etater; v) klargjøring i forhold til distributørene, de private tredjeparter; og vi) arbeid med å trekke ut A/A-data direkte fra lønns- og personalsystemer. Statskonsult vurderer det slik at RTV/Trygdeetaten har utnyttet de fleste av virkemidlene for kvalitetsforbedringer som en registreier normalt har til rådighet, men disse har ikke vært tilstrekkelige for å oppnå bra nok kvalitet i registeret. Mekanismene bak kvalitetsproblemene synes for øvrig utydelige og vanskelig å gripe fatt i.

Neste trinn i analysen består i å beskrive, forklare og forstå hvordan samspillet mellom aktører med ulike interesser og ulik makt kommer til uttrykk i mer eller mindre dominerende tolkninger av hva et register er og hvordan det bør fungere. I dette arbeidet identifiseres *lukkings-* og *stabiliserings-prosesser*, dvs. hvordan en dominerende tolkning av et register etableres hhv. *mellom* grupper av aktører (f.eks. mellom avgiver og registreier) og *innen* grupper av aktører (f.eks. Trygdeetaten).

Begrepet *stabilisering* i relasjon til A/A-registeret henspiller på det samspillet som ligger til grunn for at f.eks. RTVs og SKDs versjoner har vokst fram over tid. Begrepet *lukking* i relasjon til A/A-registeret henspiller på hvordan eller hvorvidt det har vært mulig å oppnå en viss grad av konsensus om registeret *mellom* de ulike gruppene av aktører. Bruken har opprettholdt registeret i en årrekke, men det har ikke skjedd en tilfredsstillende lukking rundt én dominerende oppfatning. Det kan for eksempel antakelig være grunnlag for å si at datakvalitetsproblemet i tradisjonell forstand tilhører registreier RTV. Samtidig kan det forsvares å si at det langt på vei er prioriteringer i andre etater og nye registerinitiativer som utilsiktet og/eller uten tilstrekkelig konsekvensanalyse har ført A/A-registeret inn i en ond sirkel. Således kan vi si at A/A-registeret er blitt stabilisert *innen* de ulike etatene i henhold til deres bruksmønstre og primære behov. Samtidig kan det synes som at RTVs tolkning til en viss grad er blitt overkjørt av andre etaters prioriteringer i lukningsprosessene som har foregått *mellom* dem.

Den type samspill rundt registre som vi tar for oss her foregår under et sett av betingelser som gjerne betegnes som *teknologiske rammer*. Dette begrepet omfatter alle de elementene som legger premisene for samhandling *innen* en gruppe aktører og består generelt av bl.a. aktørenes målsetninger og intensjoner, hjemler og regelverk, sentrale problemer og utfordringer, problemløsende strategier, taus kunnskap, krav som må stilles til løsningene og ulike data- og distribusjonsmodeller. Gjennom gradvis oppbygging av slike rammer blir individuelle aktørers tenkning og handling knyttet til de sosiale prosessene som igjen skaper en felles forståelse innenfor en gruppe aktører.

For å gi en meningsfull analyse av den interne samhandlingen i f.eks. RTV som aktør i registerinfrastrukturen, må man identifisere de enkelte elementene i RTVs teknologiske ramme. RTVs problemløsende strategier, som ble skissert ovenfor er et eksempel på dette. Når disse ikke har ført fram i forbedringen av datakvaliteten kan dette, slik det i følge analysemodellen må tolkes, sees som et uttrykk for at de andre aktørenes teknologiske rammer ikke er kompatible med RTVs ramme på vesentlige punkter. Registerieiers rammer dominerer antakelig ikke samspillet om A/A-registeret og dets utvikling. Andre og mer dominerende aktører, som SKD og SSB, med sine rammer ser også ut til å være med å påvirke spillet. Her har man en situasjon hvor flere teknologiske rammer må tas i betraktning for å forstå samspillet.

Statskonsults analyse⁵ konkluderer med at de grunnleggende forutsetningene for et samspill mellom RTV/Trygdeetaten og SKD/Skatteetaten ikke var tilstede ved opprettelsen av A/A-registeret og at det ikke ble tatt tilstrekkelig radikale initiativ for å rydde opp fra bunnen av. Det ble imidlertid tatt en rekke initiativer for å kompensere for de svakheter som etterhvert ble synlige. Dette tyder på at aktørenes teknologiske rammer ikke var innrettet mot samspill. Flere tolkninger av registeret og dets rolle fikk sannsynligvis råde uten at det ble fokusert på de nødvendige forutsetningene.

2.2 Aktører og teknologiske rammer

Slik begrepet brukes her er en forståelse av de ulike aktørenes teknologiske rammer et viktig premiss for å forstå og endre sentrale sider ved registerinfrastruktur og iverksettingsteknologi. Spesielt viktig i denne sammenheng er ambisjonene om å etablere større grad av samarbeid, noe som nødvendigvis må gjøres på grunnlag av aktørenes ulike teknologiske rammer. I en registerinfrastruktur i endring ser man derfor flere utfordringer for aktørene og deres roller i nye modeller.

En forutsetning for at samarbeidstankegangen skal få gjennomslag er at den er forankret i de teknologiske rammene til de relevante gruppene av aktører. Dersom ikke samarbeid inngår som et strukturerende element i aktørenes handlingsrammer blir realisering av nye modeller vanskelig eller umulig. Hva skal til for å etablere eller påvirke forutsetningene for å realisere mer samarbeidsorienterte modeller? Dette spørsmålet vil bli belyst fra flere vinkler i del 3 hvor det blir vist hvordan aktørenes teknologiske rammer, særlig de komponentene som fremmer eller hindrer samarbeid, blir utfordret. Dette gjelder både etater, avgivere, tjenesteleverandører og tredjeparter.⁶

Etatene

Etatene representerer den teknologien som i vid forstand brukes for å iverksette offentlig politikk. Teknologi forstås i denne sammenheng som strukturer, metoder og verktøy som brukes i iverksettingen. Slik iverksettingsteknologi er her representert ved de ulike offentlige registrene. De eksisterende teknologiske rammene som hver etat opererer innenfor gjenspeiler den iverksettingsmåten for politikk som har vært rådende i de respektive sektorer (se figur 1.).

Mange etater har opprinnelig laget en enkelt løsning som bedriftene skulle forholde seg til. Etater opererer slik sett med hver sine teknologiske rammer for samspillet med avgivere, forankret i deres respektive registerpraksis og legitimitet i etatenes egen opprettelse og oppgavetildeling. Det er imidlertid byrdefullt for bedriftene å forholde seg til så mange som rundt 50 system- eller registreiere med tilsvarende mange teknologiske rammer som til dels er inkompatible i den forstand at vesentlige komponenter i rammene ikke er sammenfallende med hensyn til f.eks. formål med innrapportering, datadefinisjoner, kommunikasjonsmåte, innrapporteringsteknologi og annet.

Dette kan endre seg med skifte av perspektiv. For eksempel kan etatene gå over fra å være systemeiere til å bli brukere av ulike registerinfrastrukturer eller iverksettingsteknologier for tjenesteyting. Etatene kan i en slik sammenheng spille rollen som krevende kunde av registerinfrastruktur og innrapporteringstjenester. En rekke spørsmål må da avklares for å sikre suksess: Hvilke krav må settes til teknologiske rammer for tjenesteyting? Er det hensiktsmessig at en enkeltetat tar rollen som formidlingssentral i registerinfrastrukturen? Bør dette betraktes som å ligge utenfor en etats fokusområde? Videre må utfordringer knyttet til etaters legitimitet, mandat og teknologikompetanse avklares.

⁵ Se Statskonsult Notat 2000:5 *A/A-registeret som case. En gjennomgang av Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.*

⁶ For utdypning av disse temaene se unummererte rapporter 1 og 4: *Rammeverk for analyse av registerinfrastruktur og Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer.*

Skattedirektoratet

Vi har registrert at SKD ser et åpenbart behov for samordning etater imellom og at samarbeid derfor må bli et prinsipp som inkluderes i de ulike aktørenes teknologiske rammer. Det gis uttrykk for at dette må gjelde for utforming av løsninger som sluttbruker skal benytte. Disse må være enkle og brukervennlige og SKD fremholder gjenbruk som et bærende prinsipp. I arbeidet med nye teknologiske rammer er SKD opptatt av å unngå etablering av nye sikkerhetsløsninger for næringslivet og etatene. I arbeidet med å etablere mer kompatible eller sammenfallende teknologiske rammer mellom seg selv og avgiverne satser SKD på markedsføring av løsningene overfor bedriftene slik at identifiserte gevinster på begge sider kan bli realisert.

Oppgaveregisteret

OR er etterhvert blitt etablert som en arena for koordinering etater i mellom. Alle etater påpeker ORs sentrale rolle eller potensiale. OR ser seg som både representant for og infoformidler overfor avgivere. Rollen er i utvikling på grunnlag av at koordineringsarbeidet overfor viktige etater som SKD og SSB betraktes som en suksess av de involverte partene. ORs potensiale er i ferd med å bli integrert i de teknologiske rammene til flere sentrale aktører. Dessuten utvider OR nå sin metadatabase. Bakgrunnen for dette er satsning på døgnåpen forvaltning, eNorge-planen og en rekke prosjekters behov for metadata. Utvidelsen tar sikte på gjenbruk av eksisterende systemløsninger og rutiner mot etater. Man ønsker å oppnå enklere deling av metadata gjennom et "enhetsregister" for metadata, lette tilgjengeligheten til spesifikasjoner som kan sette fart på utvikling av løsninger for elektronisk innrapportering, bedre kvaliteten på metadata og styrke samordningsfunksjonen.

Avgiverne

Sett fra hver bedrifts ståsted ser det ut til at stadig flere etater har kommet med spesielle løsninger og grensesnitt som har skapt mer u håndterlig drift og vedlikehold av systemer og som ikke alltid gjør innrapportering enklere. Det gis uttrykk for at det er vanskelig for bedriftene å forholde seg til mange systemeiere. Dette innebærer at bedriftene må forholde seg til en rekke ulike teknologiske rammer representert ved etatenes registerpraksis. Det er også en uttrykt holdning at bedriftene må bli bedre til å samordne sine interesser som sentral brukergruppe gjennom bransje- og arbeidsgiverorganisasjoner og dermed bidra til en rasjonalisering av antallet teknologiske rammer på avgiversiden.

På avgiversiden blir et tiltak som SLN betraktet som er et eksempel på en ende-til-ende løsning i motsetning til en tredjepartsløsning. Fordelen med en slik løsning er, etter deres syn, at Skatteetaten har "full kontroll" i den forstand at det er etatens teknologiske rammer og deres iverksettingsteknologi som legger premissene for relasjonen med avgiverne. Ulempene med SLN-løsningen kan, etter avgiversidens syn, være at Skatteetaten påtar seg for mange roller og beveger seg utenfor sitt kompetanseområde mht. f.eks. sikkerhet og transport av data, utvikling, markedsføring, installasjon og vedlikehold av klientprogramvare. Dessuten blir etaten sittende med regningen for utvikling, drift og avvikling. Avgiversiden er også opptatt av at løsningen ikke skalerer til nye bruksområder og til nye etater samt at det er høy terskel for adopsjon av løsningen i bedriftene slik at den egner seg best for de største. Avgiversiden er generelt opptatt av at det må åpnes opp for flere tredjepartsløsninger, både mht. å spille en koordinerende og formidlende rolle men også mht. å etablere flere markedsmuligheter for tjenesteleverandører innenfor registervirksomheten.

Eksemplet Elmer:

Gjennom tiltaket **Elmer** har det framkommet et sett av synspunkter som gir innblikk i det som i vår terminologi representerer *avgiversidens syn* på hvordan de ulike aktørenes teknologiske rammer kan bli mer kompatible eller sammenfallende på avgjørende områder.

Overordnede krav: Det er viktig at nye løsninger gir en faktisk forenkling. Disse løsningene må være enhetlige på tvers av etatene og utbredelsen av løsningene må garanteres for å oppnå ønsket forutsigbarhet. Det er også et krav at løsningene må utvikles på bedriftenes premisser.

Teknologiske krav: Det er viktig at løsningene baseres på åpne, standardiserte grensesnitt. Nye løsninger må ikke stille krav til spesiell programvare i bedriften. Tvert i mot må løsningene muliggjøre utnyttelse av eksisterende datasystemer og data i disse.

Politiske krav: Det er viktig at enklere innrapportering ikke automatisk fører til flere spørsmål. For å sikre investeringer må standarder, og utbredelsen av disse, garanteres en viss levetid. Dessuten må det garanteres en sikring mot urettmessig krysskobling av data på tvers av etater.

Konklusjoner fra Elmer: Standardiserte, enhetlige grensesnitt er en forutsetning. Bedriftene må være med å bestemme hva som er bra og hva som er dårlige løsninger. Utbredelse a en løsning er det beste målet på suksess: dette demonstrerer adopsjon, enkelhet i implementasjon og bruk og gir samtidig forutsigbarhet og sikring av investeringer.

Tjenesteleverandørene

En aktørgruppe som interagerer med bedrifter og etater er tjeneste- og systemleverandørene. De er med på å skape de løsninger som bedrifter, etater og formidlingssentraler bruker. I noen tilfeller trekkes de inn av etatene og er parter i utviklingen som underleverandører for etatene. Dette er blant annet tilfellet i SLN som ved hjelp av systemleverandører har laget løsninger egnet for systemer som særlig en del av de største bedriftene bruker i dag.

I enkelte tilfeller kan tjeneste- og systemleverandører utvikle egne teknologiske rammer der de får mulighet til å forholde seg et grensesnitt definert av etatene, for så å lage kommersielle moduler som for eksempel kan håndtere uttrekk for de avgivere som har deres systemer installert. De får da en mer selvstendig rolle som tredjepart.

Tredjeparter

I samarbeidsmodeller er det, slik vi oppfatter det, behov for et bredere perspektiv enn enkeltetaten og enkeltbedriften. I slike modeller kan selvstendige tredjeparter spille roller som distributører og/eller formidlingssentraler. Slike tredjepartsløsninger kan innebære f.eks. i) ett fast punkt eller grensesnitt å forholde seg til for avgiverne; ii) enhetlig teknologibruk; iii) standardiserte åpne grensesnitt. Tredjeparter kan frita etatene for ansvar vedrørende grensesnittet mellom avgivers systemer og etatenes åpne definerte grensesnitt. Avgivere kan på denne måten få skreddersydd det behovet de har hos tredjepart og samordnet ulike oppgaveplikter via et enhetlig grensesnitt.

Det kan også tenkes at tredjeparter har andre formål enn økonomiske ved å bidra til infrastruktur for innrapportering. En kan tenke seg at bransjeorganisasjoner engasjerer seg i sine medlemmers behov for en samordnet teknologisk ramme for innrapportering til Staten. Det kan også tenkes at en slik tredjepart innarbeider sine formål og hensyn i en slik teknologisk ramme.

3 Elektronisk innrapportering som IKT-støttet samarbeid

I dette kapitlet belyser vi elektronisk innrapportering som en IKT-støttet kommunikasjons- og samarbeidsprosess mellom etater og avgivere. Først ser vi på selve prosessen innrapportering og hvordan den er støttet gjennom noen sentrale indikatorer (del 3.1.). Deretter belyser vi utviklingen av etaters rolle som tjenesteyter, og hvordan avgiversituasjonen kan utnyttes som en kommunikasjons- og samarbeidsprosess (del 3.2.). Det fokuseres spesielt på avgiversituasjonen og etatens situasjon i sammenheng med deres rolle som iverksetter av politikk og forvalter av iverksettingsteknologi og avgivers roller som ansvarlig samfunnsborger.⁷

Vi antar at et slikt fokus er viktig i utviklingen av etater som tjenesteytere. Dette ser ut til å medføre øket vekt på Staten som forvalter av samfunnsansvar og borgeren som ansvarlig og samfunnsengasjert, fremfor etaten som håndhever av politiske pålegg og borgeren som forpliktet men motvillig avgiver av ulike verdier som f.eks. informasjon. Både SKDs formulering av sin rolle som tjenesteyter og BrRegs arbeid med videreutvikling av sine funksjoner er, etter vår mening, eksempler på dette.

Når det gjelder samarbeidsaspektet, er det i tillegg verdt å se nærmere på hva slags betydning for samarbeidet avgiver - etat det har at også etater samarbeider seg i mellom. Etatsmessig samarbeid kan dreie seg om en arbeidsdeling om iverksettingsteknologien, det kan dreie seg om en ensidig gjenbruk av innsamlet informasjon, eller det kan dreie seg om mer komplekse forhold som også berører avgiver i større eller mindre grad.

3.1 Analyse av innrapportering som samarbeid

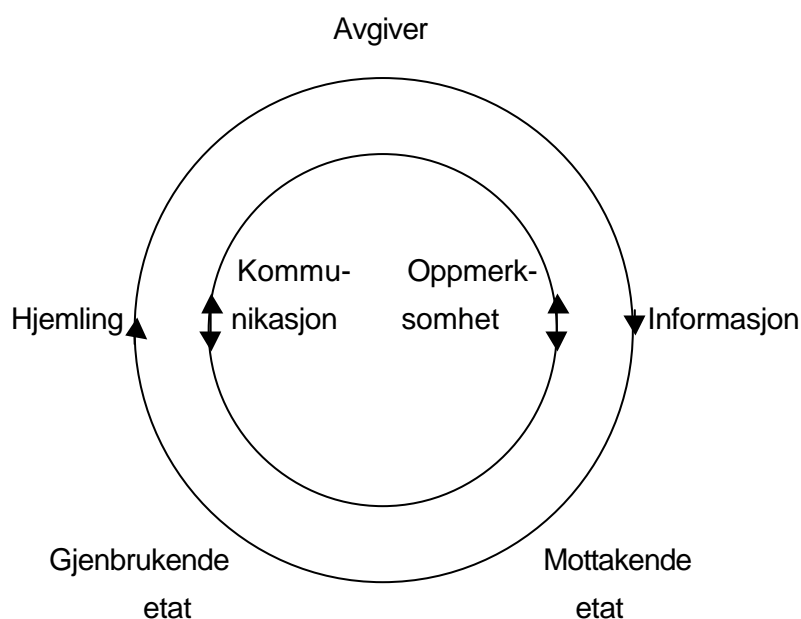
Grunnlaget for en analyse av innrapportering som en samarbeidsrelasjon finnes i målsettingen om å endre etater ved å utvikle dem som tjenesteytere i det offentlige. Vi tar da utgangspunkt i at for å yte en tjeneste må det etableres en tettere kommunikasjon mellom tjenesteyter, etaten, og tjenestemottakeren, avgiveren. I begrepet tjeneste ligger det at mottakeren er avgjørende i vurderingen av tjenestens kvalitet. Dermed må det etableres en kommunikasjon mellom yter og mottaker for å kunne definere en tilfredsstillende tjeneste. En slik kommunikasjon kan være standardisert og preget av ulikt maktforhold, eller den kan være åpen og tillate egalitært fordeling av makt. I teorien om IKT-støttet samarbeid (CSCW) finner vi begreper for å analysere teknologi for å understøtte en slik samarbeidsprosess og karakterisere dens egenskaper.⁸

Vi legger vekt på to hovedaspekt når vi ser på elektronisk innrapportering som ikt-støttet samarbeid mellom avgiver og etat. Det ene aspektet fokuserer på *kommunikasjonsprosessen* mellom etat og avgiver, understøttet av innrapporteringssystemene. Det legges både vekt på kommunikasjonsmodus og kommunikasjonsdybde. Ulike aspekter ved *kommunikasjonsmodus* som fokuseres er bl.a. synkron/asynkron kommunikasjon, grad av likeverdighet og grad av tillit. *Kommunikasjonsdybde* kan blant annet defineres gjennom verdien på følgende indikatorer: Intensjon, sammenheng, formell ramme, regler, kontroll og innhold.

Det andre aspektet dreier seg om i hvilken grad innrapporteringssystemene åpner for avgivers mulighet til å bli *oppmerksom* på etatens prosesser og omvendt (awareness), og hva denne oppmerksomheten er rettet mot. Ulike aspekter av *oppmerksomhet* som er spesielt interessante er, nærhet til arbeidsprosess hos partner, mulighet til inngripen i partners arbeidsprosess, nærhet til resultatene av arbeidsprosessen og nærhet til arbeidets hensikt.

⁷ Se unummerert rapport 1: *Rammeverk for analyse av registerinfrastruktur*.

⁸ Se unummerert rapport 1: *Rammeverk for analyse av registerinfrastruktur*.



Figur 2: Elektronisk innrapportering som en samarbeidsprosess mellom en eller flere etater og avgiver

I denne delen belyser vi først forholdet mellom en eller flere etater og en avgiver (del 3.1.1.). Deretter ser vi på samarbeidet mellom ulike etater og følgerne dette har for relasjonene til avgiver (del 3.1.2.). Tilslutt fokuserer vi på samarbeidsrelasjoner når også tredjeparter kommer inn i bildet. Dette kan være regnskapsførere, programvareleverandører eller andre tjenesteytere som får en rolle i innrapporteringsprosessen (del 3.1.3.).

3.1.1 Samarbeid og kommunikasjon avgiver - etat

Det er klart uttrykt at SKD ønsker å fokusere ulike muligheter for å bedre relasjonen mellom dem som etat og bedrifter som avgiver. Eksempler på tiltak er innrapportering som via tilpassede programvaremoduler gjør det mulig å generere innhold til bedriftens selvangivelse fra årsregnskapet. Videre ønsker SKD å prøve ut et tilbud med preutfylt selvangivelse som kan brukes av bedriften til å kvalitetssikre data mot eget regnskap. Formålet med øket vekt på SKD som tjenesteyter og mer vekt på en understøttet innrapporteringsprosess ser ut til å være arbeidsbesparelser i SKD samtidig som datakvaliteten skal bli høyere. I tillegg vektlegges det at man oppnår innspart tid hos avgiver og øket legitimitet for innrapporteringen ved at det ytes mer hjelp og støtte i innrapporteringsprosessen som da får et sterkere preg av samarbeid. Økt hjelp og støtte gir også betydelig økning i oppmerksomheten til avgiver rundt både kontrollmulighetene og selve behandlingsprosessen bak avkrevet informasjon, samtidig som det viser at SKD er oppmerksom på prosessene som avkrevingen fører til hos avgiver.

Kommunikasjons- og samarbeidsprosessen i systemet kan, etter vår analyse, understøttes ved for eksempel

- innlagte kontroller knyttet til de ulike felter,
- innlagte data fra forrige års selvangivelse,
- innlagte hjelpetekster,
- innlagte henvisning til hjemler

- innlagte henvisning til frister og sanksjoner knyttet til hjemlene

SKD ser nå også på en "skattekonto"-ordning for hver bedrift liknende det som finnes for eksempel i Danmark. En slik konto skal i følge etaten kunne brukes til avregning mellom ulike skatter og avgifter for bedriften, samtidig som vekten flyttes fra årlig innrapportering og etterskuddsvis skatteberegning til jevnlig innrapporteringer og skatte- og avgiftsforfall, avsluttet med en etterskuddsvis årlig total etterberegning og justering. Dette vil da involvere flere etater og knytte sammen flere registre og muligens også flere kilder for grunndata. Dette kan antakeligvis ytterligere øke vekten på relasjonen mellom avgiver/skatteyter og samarbeidsprosessen skattemyndighetene initierer gjennom sin nye rolle som tjenesteyter.

I forholdet mellom Brønnøysundregistrene og bedrifter finner vi flere muligheter for samarbeid, for eksempel gjennom innrapportering av Årsregnskap som kan tenkes utvidet med mer omfattende hjelp til hvordan et årsregnskap skal være for å kunne godkjennes. Dette ligger også inne i prosjektet ALTINN. Også her er formålet å få en høyere kvalitet på data og en høyere innleveringsratio innen fristen som gjelder.

I forholdet mellom RTV og avgiverne har det, så vidt vi har kunnet observere, foreløpig vært lite støtte for et samarbeid om å få til en riktig innrapportering av endringer i arbeidsgiver/ arbeidstakerforhold. Årsakene til det kan sees som manglende muligheter ved dagens systemer og institusjonsmessige forhold til å understøtte en samarbeidsrelasjon som øker oppmerksomhetsgraden og dybden i kommunikasjonen. I stedet har innrapporteringsteknologien heller understøttet en enkel og tradisjonell modell der innkrever fremsetter et hjemlet krav understøttet av sanksjonsmuligheter for å trigge en innrapportering som får manglende legitimitet. Vårt materiale tyder også på at RTV har stått alene som etat med et institusjonelt apparat som ikke er tilpasset bedriftenes innsyn i sammenhengen mellom innholdet i A/A-registeret og trygdeutbetalinger og -refusjoner.⁹

3.1.2 Samarbeid og kommunikasjon mellom etater

Gjenbruk har stått i sentrum for flere av tiltakene som pågår. Gjenbruk går i korthet ut på at avgivers opplysninger skal kunne gjenbrukes til flere oppgaveplikter og offentlige og hjemlede formål. SSB er eksempel på en etat som er "storforbruker" av data samlet inn til andre formål. Det skyldes først og fremst oppgaven som statistikkgenerator. Dessuten viser det seg i følge SSB å være både enklere og sikrere å gjenbruke data samlet inn av for eksempel SKD enn å samle inn disse opplysningene på nytt med svakere legitimitet og større risiko for dårligere kvalitet. SSB har enerett og plikt til å utvikle offentlig statistikk. SSB har også rett til å få data fra andre statlige registre og har dessuten mulighet til å kombinere disse og sjekke disse så lenge dette brukes til statistiske formål.

Samarbeidet mellom de tre etatene SKD, SSB og OR ved BrReg synes også tydelig å illustrere potensialet ved og mulighetene for gjenbruk. Datadefinisjoner forhandles og ekspliseres tilgjengelig for alle gjennom OR. SKD og SSB er storforbrukere av informasjon, SKD med høy legitimitet og prioritet, SSB med vide hjemler og hovedformål å systematisere informasjon vesentlig for departementene som oppdragsgivere. Gjennom samarbeidet med SKD har OR f.eks. etablert en datadefinisjonsbase med stor legitimitet som også anvendes av SSB. SSB på sin side har gjennom samarbeidet fått innarbeidet datadefinisjoner som styrker mulighetene for utvikling av relevant statistikk og har også hjulpet til å tilpasse datakategorier til EUs harmoniserte datakategorier. Et eksempel på dette er innføring av bruk av nye yrkeskategorier i overensstemmelse med EUs standard.

Ikke minst gjennom aktiviteten i Referansegruppen for elektronisk innrapportering, og gjennom ORs arbeide med gjennomgang av SKDs og SSBs datadefinisjoner, synes vi det er grunnlag for å hevde at disse etatenes teknologiske rammer har utviklet seg mot konvergens. Som tre betydelige etater for

⁹ Se unummerert rapport 3: *Analyse av A/A-registeret.*

iverksetting av bedrifters oppgaveplikter vil disse nødvendigvis også måtte få stor innflytelse på de mange øvrige etaters datadefinisjoner, skjemaoppbygging og innkrevingsrutiner - med andre ord deres innrapporteringsteknologi.

RTV har ennå ikke startet samarbeidet med OR om gjennomgang av sine datadefinisjoner. RTV har selv tatt initiativ til tiltak og samarbeid om bedring av datakvalitet og harmonisering av innrapportering med andre oppgaveplikter hos etatene. Gjennomgangen av RTVs registre og skjema vil ventelig føre til en formidling av vesentlige deler av den teknologiske rammen som har blitt resultatet av samarbeidet SKD/SSB/OR. Det vil også trolig innebære muligheter til å forenkle og harmonisere innrapporteringen fra bedrifter til RTV. Full harmonisering kan en imidlertid ikke vente seg uten at en også ser på innrapporteringsteknologien samlet og foreslår tilpasning av forskrifter med hensyn på dette.¹⁰

3.1.3 Samarbeidsrelasjoner med flere ulike parter

Vi ser i dette avsnittet nærmere på innrapporteringsrelasjoner som oppstår når andre parter enn avgiver og etater inngår. Dette er parter som bransjeorganisasjoner, programvareleverandører, regnskapsførere, revisorer eller andre tredjeparter.

ALTINN innebærer at SKD og samarbeidende parter definerer krav til grensesnittet mellom et åpent nett og seg selv. Dette åpner, slik vi tolker det, muligheter for at systemleverandører, driftssentraler og etablerere av felles infrastrukturer kan tilby bedrifter å tilrettelegge bedriftens data og formidle det til de etater som krever innrapportering gjennom ALTINN til enhver tid. Dette kan være regnskapsførere, driftssentraler, bransjeorganisasjoner og andre. En utvikling i denne retningen krever at disse partene adopterer vesentlige deler av den teknologiske rammen som ligger til grunn for ALTINN. Men dette innebærer også muligheten for å utvide eller vektlegge andre sider av ALTINNs teknologiske ramme.

Dersom det er ønskelig å fokusere på innrapporteringen som et ledd i politiske vedtak, kan en kople inn både politiske intensjoner og gjeldende vurderinger av intensjonens oppfyllelse som en del av iverksettingsteknologien. Dette kommer vi nærmere inn på i del 3.2. Det er i prinsippet ingen grenser for hva slags informasjon eller funksjoner som kan koples til innrapporteringsgrensesnittet. Definisjonen og avgrensingen av den teknologiske rammen vil avgjøre dette. Dersom Staten og etatene vektlegger sin rolle som tjenesteyter, og man ikke legger skranker i veien for tredjepart, vil utformingen av de teknologiske rammene bli opp til aktuelle og potensielle aktører samt de legale grenser, interesser og finansiering som foreligger.

3.2 Etater som tjenesteyter overfor den samfunnsansvarlige borger - utvikling av kommunikasjons- og samarbeidsrelasjonene

Man kan tenke seg at kommunikasjons- og samarbeidsprosessen går videre enn de måtene vi har nevnt over gjennom en utvidet forståelse av etaten som tjenesteyter på vegne av Staten og vårt styringssystem.¹¹ Systemet kan på den måten godt brukes til å understøtte økt legitimering av skattevedtak, innsyn i konsekvensene for bedrift men også for samfunn ved å knytte datafeltene til

- informasjon om sammenhengen mellom hjemmel, lovtekst og lovens intensjon
- informasjon om sammenhengen mellom bruk av opplysningen og gjennomføring av loven
- informasjon om virkningen av loven ut fra innholdet i opplysningene
- informasjon om sammenhengen mellom innkomne opplysninger og anvendelsen av disse

¹⁰ Se unummerert rapport 3: *Analyse av A/A-registeret*.

¹¹ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer*.

- informasjon av statistisk art som plasserer den aktuelle bedriften inn i sammenliknbare kategorier vedrørende informasjonen i feltet

Man kan til og med tenke seg at kommunikasjons- og samarbeidsprosessen går så langt at man knytter hver skatteytende bedrift til et system for beregnet allokering av beregnet skatteinnngang slik at man kan knytte bedriftens antatte skatteinnbetaling til en forventet statlig utgift. Denne allokeringsprosessen kan selvsagt tilpasses avgivers ønske om hva deres skatteinnbetaling bør brukes til, i konkurranse med andre avgiveres ønske.

Vi ser også at en utvidelse av perspektivet for samarbeidet kan bety at flere etater inngår i samarbeid for å bidra i kommunikasjonen og samarbeidet. For eksempel er informasjon om hjemling en oppgave som OR i Brønnøysund må bidra med, mens informasjon om statistikk for å informere avgiver sannsynligvis kan genereres av SSB. Perspektivet utvides da fra at den enkelte etat ser på seg selv som tjenesteyter ut fra sin legitimerede rolle til å bidra til en generell statlig, offentlig eller samfunnsmessig tjenesteyting.

Et perspektiv på systemer for elektronisk innrapportering som kommunikasjons- og samarbeidsstøtte kan altså i prinsippet knyttes til hele kjeden av mål og virkemidler som innrapporteringens hjemling er knyttet opp i. Hvordan kommunikasjons- og samarbeidsprosessen understøttes avhenger derfor av

- På hvilket nivå man avgrenser mål og hensikt med samarbeidsrelasjonen
- Hvilke roller man tillegger partene i samarbeidsprosessen
- Hvilke makt- og ansvarsforhold som tilskrives samarbeidspartene
- Hvilke forståelsesrammer man forutsetter at partene har eller kan tilegne seg

For å innarbeide etatsovergrepene teknologiske rammer kreves både koordinering av ansvar som i dag er delegert og tilpasning av iverksettningsteknologien i form av endringer både i lover og forskrifter, systemer og mandatene til de enkelte etater.

I dag er antallet bedrifter med oppgaveplikter stort, men langt fra de fleste er organisert i bransje- og arbeidsgiverorganisasjoner som kan ta initiativer overfor det offentlige med hensyn til opplevd byrde. Derimot har revisorer og regnskapsførere og deres organisasjoner et spesielt nært forhold til de fleste oppgavepliktene. Disse organisasjonene er med enten som parter eller høringsinstanser i flere av de viktige tiltakene som pågår eller har blitt gjennomført, som f.eks. ALTINN og ELMER. I tillegg har sentrale departementer som AAD og NHD etter vår oppfatning en stor forståelse for behovet for koordinering og modernisering av innrapporteringen generelt, noe som vises i engasjementet i tiltak innenfor rammene av for eksempel "Døgnåpen forvaltning". NHD har dessuten foretatt en rekke bevilgninger til prosjekter forankret i BrReg som er ment å bidra til akselerering av harmonisering og rasjonalisering av innrapporteringsarbeidet både hos etater og hos bedrifter og tredjeparter.

Så langt vi har erfart har de fleste etater imidlertid begrenset mandat til å initiere eller til og med delta i felles harmoniseringsfremstøt. RTV har for eksempel gitt uttrykk for at de, med bakgrunn i sitt mandat, har måttet fokusere effektivisering og forbedring av uteapparatet for innrapportering til A/A-registeret i kommunene, fremfor å bruke sine meget begrensede ressurser i en gjennomgang sammen med OR. Slik de ser det vil man først nå kunne få "hodet over vannet" i RTV mht. å kunne dra nytte av det arbeidet med datadefinisjoner som andre etater allerede har gjort, tilføye sine egne og dra nytte av ORs kapasitet til å opprette og vedlikeholde en metadatabase også for RTVs formål. Slik situasjonen ser ut til å være, er det imidlertid sannsynlig at en harmonisering mellom RTVs behov og den teknologiske rammen som ligger i samarbeidsområdet mellom SKD og OR også krever en gjennomgang og revidering av iverksettningsteknologien til RTV rent generelt, en oppgave som flere departementer og muligens Stortinget må involveres i.¹²

¹² Se unummerert rapport 3: *Analyse av A/A-registeret*.

OR vil trolig komme til å spille en nøkkelrolle i den framtidige revideringen av de teknologiske rammene for innrapportering som bedriftene i dag må forholde seg til. Men allerede nå kan nok OR bevirke til nødvendig oversikt, effektivisering og langt på vei harmonisering, bare ved å øke innsikten og kompetansen hos etatene om gjeldende datadefinisjoner ved andre etater og gode praksiser ved innkrevningen såvel teknologisk som rutinemessig, presentasjonsmessig og på andre måter. Dette har bl.a. bakgrunn i ORs rolle som uavhengig instans og beliggende under "brukerdepartementet" til bedriftene, nemlig NHD. For eksempel så medvirket OR sannsynligvis i sterk grad når Kredittilsynet gikk over fra tertialmessig innrapportering til halvårlig innrapportering slik at de bedriftene som omfattes slapp to ekstra regnskapsavslutninger i året. Denne enkle harmoniseringen av rutiner var utvilsomt en lettelse i byrden og sikret antakelig en betydelig økning i kvalitet på innrapporteringen fra bedriftene. En samordning med innrapporteringen av regnskapsdata til BrReg og SKD letter ikke bare etatene for registreringsarbeid, men også bedriftene for ekstra fokus og tid.

De mulighetene åpne datadefinisjoner innebærer for leverandører av systemer, IKT-drift og innrapporteringsinfrastruktur generelt er et interessant aspekt ved dette temaet. Det er lett å tenke seg at leverandører etablerer monopol eller tilnærmet monopol innenfor bransjer eller bedrifter med spesiell type systemer. Man kan for eksempel se for seg framvekst av BBS-liknende institusjoner for innrapporteringstjenester, noe som kan ha samme positive virkning innenfor registerinfrastrukturen som BBS har hatt for datautveksling mellom banker. Det vil derfor være viktig å vurdere formelle krav til teknologiske rammer tredjeparter skal kunne eksistere innenfor. En kan tenke seg at både bransjeorganisasjoner og politiske grupperinger kan tilby billig innrapporteringsinfrastruktur koplet til for dem relevant politisk statistikk til nytte for dem selv og for bedriftene.

Internasjonalt samarbeid vil også kunne være en hjelp for å utvikle tjenester og infrastruktur fra for eksempel OR og SSB videre sammen med rammer for bruk av disse for andre etater, bedrifter og tredjeparter.

4 Mulige tiltak

Med basis i vårt mandat og vår metodikk har vi lagt vekt på analyse av de ulike aktørene ut fra den konteksten de i dag befinner seg i og ut fra den situasjonen visse viktige pågående tiltak ser ut til å bringe dem inn i. I tillegg til at det er viktig for oss å få fram begrensningene ved mandatene for tiltakene som er i gang, er det også viktig å få fram hvilke vyer som finnes, både med hensyn til forholdet til andre etater når det gjelder utviklingen av innrapporteringsformer og med hensyn til synet på egen etat i rollen som tjenesteleverandør, serviceaktør og forvalter av deler av helheten i statlig politikk. I denne sammenhengen legger vi spesielt vekt på de potensialene som ligger i nettopp dette siste. Vi fokuserer først på tiltak i forhold til fem ulike aspekter ved innrapportering (del 4.1.). Deretter presenterer vi to eksempler på mer helhetlige tiltak (del 4.2.).

4.1. Tiltak og ulike innrapporteringsaspekter

Etter å ha redegjort for ulike tiltak og mulige modeller ovenfor vil vi her se nærmere på den virkningen aktører, tiltak og modeller kan ha i forhold til kost/nytteforholdet i innrapporteringen og opplevd byrde hos avgivere representert ved fem sentrale aspekter ved innrapportering. Disse utvalgte aspektene er i) økt informasjons- og datakvalitet (del 4.1.1.); ii) koordinering av innrapportering (del 4.1.2.);, iii) gjenbruk av innrapporterte data (del 4.1.3.);, iv) økning av nytten for avgiver (del 4.1.4.); samt v) smidighet i innrapporteringsform og presentasjon av oppgaveplikten (del 4.1.5.). Vi presenter etter dette kort to eksempler på tiltak av mer helhetlig karakter.

4.1.1 Økt informasjons- og datakvalitet

A. Status og direkte følger av dagens tiltak: Som følge av SLN-programmet bruker SKD, SSB og BrReg datadefinisjoner fra OR. Det synes klart at RTV, Tolldirektoratet og Luftfartstilsynet ligger i løypa. Det vil både si at datadefinisjoner er eller blir skjerpet og at gjennomgangen av måten å spørre på og rutiner med hensyn til innsamling, kontroll og håndtering vil føre til en minimering av feilkilder allerede på feltnivå. I tillegg vil enklere harmonisering i innsamlingen og vurderinger av gjenbruk av tilsvarende data for preutfylling og/eller forenkling av innrapporteringen også kunne bedre kvaliteten. Etter eget utsagn sliter RTV i dag med legitimiteten i forbindelse med kontinuerlig innrapportering av endringer i arbeidstakerstatus, samtidig som hovedgjennomgang og innrapportering av kontrollskjema skjer årlig. En gjennomgang av innrapporteringsform, rutiner og innhold vil ventelig allerede her kunne øke datakvalitet og innrapporteringsandel i rett tid.

B. Mulige nye tiltak: Fokus på to nivåer er tenkelig. For det første er forholdet avgiver – etat viktig for å harmonisere innrapporteringen med avgivers rutiner og egne behov som et ledd i endring mot etatene som tjenesteyter. Dette vil legge et press på etater til å oppgi det som kalles ”oppdragende virkning”, noe som oppnås ved at avgiver for eksempel tvinges til selv å gjennomgå og regne ut det som skal rapporteres til tross for at etaten allerede sitter med data om en del av de aktuelle forholdene og innrapporteringsteknologien eller avgivers teknologi kan regne ut det som trengs. Dermed vil mange etater kunne innføre økt vekt på tjenesteyterrollen og innføre preutfylling og aktiv assistanse for avgiver gjennom innrapporteringsteknologien.

For det andre kunne forholdet mellom Staten - ved ulike etater med deres etatsovergrepene tiltak - og avgiverne fokuseres ved å utvikle forslag til design for teknologiinfrastruktur på grunnlag av koordinerte roller mellom mange viktige aktører der flerveis informasjonsstrømmer ekspliseres. Likeledes

kunne nye tiltak fokusere på evaluering av tiltak der OR inngår sammen med en eller flere etater, fortrinnsvis tilfeller der synet på egen og avgivers rolle er i endring. Et aktuelt case i denne sammenhengen kan være AltInn.

Videre kan det utarbeides forslag til prototyper som videreutvikles innen slike settinger og som gjør samarbeidsforholdet ytterligere eksplisitt. Et eksempel kan være prototyp på hvordan et fornyet A/A-register kunne hente grunnlagsdata fra SKD og BrReg og kunne presentere relevante arbeidstakerdata for den aktuelle bedriften ved innsending av nye arbeidstakerdata. Ulik annen relevant statistikk kunne også produseres på grunnlag av avgivers ønsker. Endelig kunne avgiver hjelpes til å produsere relevante prognoser for kostnadene, og ledes mot informasjon om relevante tiltak for å planlegge permisjoner, minske sykefravær o.a..¹³

4.1.2 Koordinering av innrapportering

A. Status og direkte følger av dagens tiltak: På dette området er det et stort potensiale ved ORs arbeid. Dette fører allerede til kritisk gjennomgang av krav til avgivere hos ulike etater, og har ført til øket koordinering, for eksempel årsregnskapsinnrapportering, bedrifters selvangivelse og rapportering til Kredittilsynet. OR vil fortsatt være en arena for koordinering etater imellom.

Materialet viser at OR trolig har hatt betydning for SKDs utvikling av egen rolle som tjenesteyter. Preutfylt selvangivelse for bedrifter skal prøves ut, det tilbys nå ulike grensesnitt for bedrifter med utgangspunkt i ORs metadatabase og presentasjon og innrapporteringsform videreutvikles blant annet med bakgrunn i forslag og diskusjon med OR.

Kredittilsynets overgang fra tertial-rapportering til halvårlig rapportering er et eksempel på at OR har fått etater til å koordinere tidspunktet for datamottak. Samordnet registermelding for bedriftsopplysninger ved registrering er et eldre eksempel på innrapporteringskoordinering. Her sendes opplysninger til SKD og BrReg samtidig ved at relevante skjema er heftet sammen fysisk.

B. Mulige nye tiltak: Slik vi tolker dagens situasjon er det potensialer for å gjennomføre koordinering som øker synet for sammenhengen mellom ulike innrapporteringskrav og behov. Koordinering kan gjøres ved at det innføres tilbakemeldinger som ikke nødvendigvis kommer fra etaten det avgis opplysninger til. SSB er en nøkkelinstitusjon her. Også BrReg kan få økt rolle her. Slik kan ulike innrapporteringsplikter sammen med øket tilbakemelding øke synet for sammenhenger og dermed øke legitimeringen av innrapporteringskrav.

Det kan utredes og utvikles prototyper for å illustrere hvordan tredjeparts løsninger kan komme til å se ut. Dette kan være basert på ulike prinsipielle løsninger som i) ett fast punkt/grensesnitt å forholde seg til, ii) enhetlig teknologibruk og iii) standardiserte åpne grensesnitt bør utredes og demonstreres.¹⁴ Slik kan innrapportering koordineres og forenkles ved at avgiver innrapporterer data samlet og færrest mulig ganger. Deretter blir datasett trukket ut og sent til riktig etat og register uten avgivers medvirkning.

4.1.3 Gjenbruk av innrapporterte data

A. Status og direkte følger av dagens tiltak: Preutfylling av skjema er et eksempel på gjenbruk. Slike data hentes fra det opprinnelige registeret for de aktuelle opplysningene eller fra sekundære registre som opprettes for formålet, men som oppdateres mot kildene.

¹³ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer.*

¹⁴ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer.*

Samspillet avgivere - SKD - SSB er et annet eksempel på gjenbruk. SSB henter i dag ca 90% av sine data fra andre registre og bare 10% fra avgiver direkte. Alle følgende tiltak gjør slik gjenbruk enklere: SLN, LTO, A/A, OR, Elmer. SSB har i tillegg muligheter til å ”vaske” data ved å kontrollere ulike registre mot hverandre og rette opp feil. Et eksempel er kontrollering av A/A-registeret for avdøde personer gjennom sjekk med personregisteret.

B. Mulige nye tiltak: Økt grad av preutfylling, gjerne med flere registre som kilder, er et naturlig nytt tiltak. I følge OR er muligheten til å preutfylle fjorårsdata som så korrigeres av avgiver lite utbredt. Særlig der det mangler aktuelle grunndata kan denne muligheten benyttes. Preutfylling av aktuelle grunndata bør også utredes og forsøkes for bedrifter i flere rapporteringsplikter, og planlegges gjort ved hjelp av BrReg.

NHD er svært interessert i datadefinisjonsdatabase for gjenbruk av datadefinisjoner i det offentlige. De ser koblinger og innsparingsmuligheter både i etater og hos avgivere, men har ikke selv myndighet til å pålegge etater å igangsette forsøk med utvidet samarbeid mellom etater. AAD ser imidlertid at disse mulighetene vil kunne spare flere etater for mye arbeid og øke kvalitet på innrapporterte data radikalt.¹⁵ AAD uttrykker gjennom begrunnelsen på omorganiseringen av sitt arbeid for fornying av statsadministrasjonen større vilje til å fokusere koordinering av tiltak i flere etater og en sterkere prioritering av ”lønnsomme” tiltak. Slik koordinering innebærer i seg selv interessante tiltak i vår sammenheng.

4.1.4 Økning av nytten for avgiver – tilbakeføring av relevant informasjon

A. Status og direkte følger av dagens tiltak: Tilbakeføring av relevante data for avgiver innebærer et potensiale som er utnyttet i liten grad. SSB uttrykker klart at denne muligheten ville være en fordel for å øke legitimiteten av SSBs bruk av data. Preutfylling av nye grunndata kan også sees som en økning av nytten ved innrapportering for avgiver. De ser ved dette hva slags grunndata for eksempel SKD har fått og kan selv finne fram til feil og mangler tidlig. En ulempe er at bedrifter også kan fristes til å tilpasse seg feil i grunndata dersom det er til deres fordel.

B. Mulige nye tiltak: SSB kan bidra til øket nytte for avgiver ved sine muligheter til å utvikle statistikker, for eksempel kunne de produsere god kontekstrelevant statistikk, spesielt innenfor en ramme hvor bedriften kunne inngi opsjoner som er ønsket. En samarbeidsmodell som utgangspunkt for modellering av infrastruktur for samhandling mellom Staten og bedrifter åpner store muligheter her. BrReg legger i fortsettelsen opp til tilbakemeldinger i form av statistikk generert fra registrene som finnes der, og målrettede forespørslers om oppdateringer.

Tredjeparter kan ha store muligheter her ved å tilby et vidt spekter av statistikk ved avtaler om innhenting av relevante data med bedrifter og flere offentlige registre. Her kunne man gjøre en analyse og få utviklet en demonstrator i samarbeid med arbeidsgiverorganisasjoner, bransjeorganisasjoner og uavhengige kommersielle tredjeparter. Gjennom eksplisitt utvikling av teknologiske rammer kunne det utvikles modeller som viser nytte for både involverte etater, avgivere og mulige tredjeparter.¹⁶

4.1.5 Smidighet i innrapporteringsform og presentasjon av oppgaveplikten

A. Status og direkte følger av dagens tiltak: Elmer har blant annet satt fokus på kommunikasjon mellom avgivere og etater. Her fokuseres eksplisitt etatsperspektiv som en motsetning til bedriftsperspektiv.

¹⁵ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer.*

¹⁶ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer.*

I forbindelse med skjemaarbeidet i OR ble det opprettet et skjemaveilederprosjekt og en referansegruppe med deltakere fra Næringslivets Skjemaråd, Statskonsult, Statens Forvaltningstjeneste, Arbeidstilsynet, SKD, RTV, SSB og OR. Det er også fra BrReg utarbeidet forslag til skjemavettregler. Det er pekt på at skjemakompetansen i ulike etater ikke er koordinert, at det er noe tilfeldig hva slag prinsipper man bygger på ved skjemautforming og at det er ulikt i ulike etater hvor mye vekt skjemautforming og presentasjonsmåte har fått. BrRegs initiativer her vil ventelig føre til en endring og til spredning av gode praksiser. Flere etater, deriblant SKD og BrReg, peker på fordeler ved at man har brukt samme konsulent. Dette antas å ha hatt stor betydning for kvaliteten på skjemautforming på papir og på nettet samt på presentasjonsmåten. Spesielt fremheves det at et skjemas ”oppdragende virkning” på avgivere er på vei ut som prinsipp. SKD har også endret presentasjonsmåte radikalt ved å øke vektlegging av veiledning og nedprioritere kommunikasjon av sanksjonene hjemlingen åpner for. BrReg har sammen med samarbeidspartnere også utarbeidet et sett ”skjemavettregler”.

Formen på kommunikasjon påvirker også datakvaliteten. Et eksempel er Oslo Kemnerkontor som peker på at deres suksess ligger i kommunikasjonen med arbeidsgiverne. Det legges her stor vekt på tilpasning og samarbeid med bedriftene uten at sanksjoner og grenser som ligger i hjemlene fravikes.

B. Mulige nye tiltak: Etatene kan enda i stor grad justere sin kommunikasjon i forhold til avgiverne. Det bør opprettes alternative modeller for innrapporteringsform og presentasjon på nettet som testes i forhold til ulike kriterier både hos etater og hos avgivere. De alternative modellene bør også være ulike, både i forhold til hvordan innrapporteringen forankres og hvor langt en går i presentasjon og henvisning til underliggende politiske vedtak og oppfølgingen av intensjonene bak den politikken hjemlingen er et resultat av. Også ulike modeller for samhandling med ulik grad både av oppmerksomhet på hverandres prosesser og behov og ulik grad av likeverd i kommunikasjonen bør testes ut.¹⁷

Forslag til skjemavettregler for elektronisk innrapportering bør testes ut for mest mulig ulike etater og mest mulig ulike avgivere for å øke innsikten om virkninger ved ulike utforminger. Deretter bør man utprøve ulike rendyrkede innrapporteringsformater og undersøke i hvilke kontekster ulike formater passer best.

4.2 Eksempler på helhetlige tiltak

I denne delen presenter vi to eksempler på helhetlige tiltak: i) felles infrastruktur for innrapportering (del 4.2.1.) og mulige roller for tredjeparter i en slik felles infrastruktur (del 4.2.2.).¹⁸

4.2.1 Eksempel 1: Felles innrapporteringsinfrastruktur

Det søkes å videreutvikle løsninger der SKD, BrReg, regnskapsførerbransjen, revisorbransjen og en arbeidstakerorganisasjon samarbeider om et nettbasert miljø som for eksempel kunne omfatte

- ekstrahering av regnskapsdata
- regnskapshjelp
- skatteplanlegging
- revisorkonsultasjon
- preutfylt selvangivelse
- regnskapsinnrapportering
- støtte / informasjon om hjemling

¹⁷ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer*.

¹⁸ Eksemplene er utdypet i unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer*.

- støtte / kontroll i henhold til regler og frister
- prosedyrestøtte
- bestilling og levering av bedriftstilpasset offentlig statistikk
- bearbeiding og levering av statistikk

Her kan en bake inn eksplisitt videreutvikling av en relevant teknologisk ramme med eksplisitt dybde i forhold til forankring i det norske styringssystemet. Likeledes bør det ligge i tiltaket en eksplisitt analyse omkring mulige måter å modellere samhandling mellom de ulike partene på. Et relevant spørsmål blir bl.a. i hvilken grad avgiver skal trekkes inn som likeverdig og samarbeidende part i innrapporteringsgrensesnittet.

4.2.2 Eksempel 2: Tredjepartsroller ved felles innrapporteringsinfrastruktur

Det kan utvikles modell og prototyper som illustrerer deler av kommunikasjonsprosessen mellom etater og avgiver via tredjepart. Dette bør inkludere etablering av en infrastruktur for håndtering av metadata og erfaringsbaserte data til støtte for ulike aktører og ulike funksjoner blant dem. Det bør være et formål å utforske ulike mulige roller for tredjepart, det vil si fokusere ulike mulige tillegg til den teknologiske rammen som en infrastruktur, som ulike tredjeparter vil kunne ønske å inkludere.

Et mulig scenario kunne bygge på en antatt deregulering av registerinfrastruktur på samme måte som har skjedd på andre infrastrukturområder, for eksempel innenfor teletjenester, helsetjenester og etterhvert posttjenester og jernbanetjenester. Tiltaket bør belyse fruktbarheten i å modellere innrapporteringsinfrastruktur ved å bygge på utvikling av forretningsmodeller for et framtidig informasjonsmarked hvor infoprodusent, infobruker, infoformidler (innkrever og spreder) og infrastruktureier er klart adskilte roller. Tjenestemuligheter for tredjeparter (infoformidlere) bør analyseres og eksemplifiseres. For eksempel kan tredjeparter tilby informasjonsinnkreving og informasjonsspredning som en komplett pakke til etatene (i samarbeid med en infrastruktureier).

En praktisk tilnærming ville være å velge ut interessenter som kunne utvikle prinsipielt ulike roller som tredjepart. Vi har allerede nevnt arbeidsgiverorganisasjoner, bransjeorganisasjoner og kommersielle driftere av programvare.

5 Oppsummering

Grunnlaget for mulige EDUI-modeller er basert på sentrale hensyn og vurderinger som er framkommet i intervjuene med etater og avgivere. I presentasjonen av modeller er dette forsøkt vektlagt. Til tross for sin ufullstendighet og avgrensing gir den innsamlede informasjonen oss eksempler på løsninger og tiltak som både fungerer og ikke fungerer sett i forhold til hva som ser ut til å kunne realiseres i nye modeller. Ved valg av modeller i videre utvikling av elektronisk datautveksling og innrapportering bør en eksplisitt videreutvikling av både teknologiske rammer hos ulike aktører og samarbeidstankegangen stå sentralt. Analysen har demonstrert at begge disse perspektivene inneholder dimensjoner som er sentrale for fremtidig utvikling av iverksettingsteknologi overfor bedrifter. Grundigere analyse og utredning vil imidlertid være nødvendig før det er mulig å forstå dagens utfordringer og foreslå konkrete og gode tiltak.

Rapporten vektlegger nødvendigheten av å se sammenhengene mellom den teknologien som brukes i innrapportering og datautveksling og det mandatet som denne teknologien er med på å oppfylle. Gjennom empirien synes det klart at det i mange tilfeller er vanskelig å forenkle og/eller forbedre denne teknologien uten å trekke forholdet til andre etater inn. Noen etater, for eksempel BrReg og SSB har også særroller å ivareta. Slike etater vil dermed sannsynligvis måtte trekkes inn i enhver grundigere revurdering av innrapporteringsteknologi.

Analysen har også vist at både kommunikasjonsdybde og bredde samt oppmerksomhetsgrad er et godt utgangspunkt for å eksplisitt karakterisere og modellere samhandling mellom avgiver og etat, samt samhandling mellom flere av disse og med tredjeparter. Denne analysemetoden har også muligheter for å eksplisere hvorfor og hvordan annen relevant informasjon kan trekkes inn i innrapporteringsgrensesnittet. Spesielt kan dette perspektivet klargjøre hva slags virkning et tjenesteytelseperspektiv bør få for videre utvikling av elektronisk innrapportering og datautveksling.

Endelig viser analysen at potensialet for inkludering av ulike formål og utvikling av ulike grensesnitt for innrapporteringen kan følge av at involverte tredjeparter har tilleggsmålsettinger som inkluderes i gjeldende teknologiske ramme. Vi har også stilt spørsmål om det ved et åpent grensesnitt i innrapporteringen er mulig eller ønskelig å regulere rollene tredjepart kan ha, og pekt på at man i alle fall burde kunne demonstrere virkninger ulike tredjepartsroller kan få.

Flere mulige tiltak peker seg ut i fortsettelsen av eksisterende tiltak, uttalte ønsker og behov fra kildene til denne undersøkelsen:¹⁹

- Samordne harmoniseringen av RTVs registeransvar med OR og effektiviseringen av A/A-registeret ved å analysere og foreslå videreutviklet teknologisk ramme for RTV og videreutviklet samhandlingsmodell for innrapportering av arbeidstakeropplysninger fra arbeidsgiverne. Mandatet bør også omfatte forslag til revidering av gjeldende forskrifter på området.
- Utvikle forslag til felles innrapporteringsstruktur for SKD, BrReg og SSB med vekt på å gi avgiver valgfrihet med hensyn til hvordan innrapportering skal skje. Likeledes bør tiltaket inneholde demonstratorer på ulike modeller for hvor langt inn i styringssystemet innrapporteringen begrunnes og forankres
- Utvikle demonstratorer på radikalt ulike tredjepartsroller som inkluderer både kommersielle interesser, partsinteresser og ideelle interesser

¹⁹ Se unummerert rapport 4: *Forslag til modeller for nye registerinfrastrukturer*.