



Rammeverk for begrepskoordinering i KUDAF

15.10.2021

ENDRINGSLOGG

Versjon	Dato	Endring	Produsent	Godkjent
0.1 – 0.9		Internt arbeidsdokument	Mats Brendesæter	
1.0	15.10.21	Dokument klart til utsending	Ole Martin Nodenes og Mats Brendesæter	Per Hovde

DISTRIBUSJONSLOGG

Versjon distribuert	Dato	Navn
1.0	15.10.21	Prosjektstyret
1.0	29.10.21	Kunnskapsdepartementet



Innhold

Sammendrag.....	3
Mandat for begrepskoordineringsarbeidet	3
Formål og virkeområde for begrepsarbeid generelt	4
Nasjonale drivkrefter.....	5
Hvordan jobbe med begreper?	7
Kontekst og oversikt	7
Virksomhetens begreper.....	7
Verdikjeder	8
Hvem.....	8
Identifiser begrepene.....	8
Definer begreper og termer	8
Begrepshierarki	9
Begreper i sektoren	10
Koordinering av begreper	10
Begreper og domener.....	11
Koordinerende aktør.....	14
Felles datakatalog	16
Hvordan har vi jobbet, og hvilke erfaringer gjorde vi?	17
Konklusjon.....	19



Sammendrag

Begreper og termer er en viktig byggestein i å forstå og beskrive data. For å kunne dele data i kunnskapssektoren må virksomhetene kunne beskrive data fra egne fagområder (domener), og formidle dette til andre som skal kunne bruke dataene. Forståelse og koordinering av begreper blir derfor en grunnleggende del av arbeidet med Orden i eget hus, og etablering av verdikjeder mellom virksomheter og domener. I dette dokumentet forsøker vi å trekke opp linjer for videre arbeid med begrepskoordinering i kunnskapssektoren.

Mandat for begrepskoordineringsarbeidet

Faggruppen informasjonsforvaltning har vært ansvarlig for å utarbeide rammeverk for begrepsharmonisering med basis i Forvaltningsstandard for begrepsharmonisering og begrepsdifferensiering¹ i KUDAF kontekst. KUDAF kontekst handler om å legge til rette for datadeling på tvers av kunnskapssektoren etter konseptutredningen *K12 Orden i Kunnskapssektoren*. Dette innebærer å kunne bidra til at begrepskoordinering finner sted på tvers av virksomhetene i sektoren som helhet. Det lå til grunn at det skulle beskrives (og eventuelt etableres) prosess for begrepsarbeidet, noe som også er i tråd med nasjonale drivkrefter.

Gruppen tok utgangspunkt i utredninger gjennomført før prosjektets oppstart, digitaliseringsdirektoratet sine veiledere og felles datakatalog for å kunne si noe om egnetheten for slik tankegang innenfor rammene. Faggruppen leverte også en modenhetsanalyse² for 24 av virksomhetene i sektoren for å kunne danne et bilde av hvor langt arbeidet med informasjonsforvaltning har kommet. Modenhetsanalysen underbygger en del av utfordringene som blir beskrevet i dette dokumentet.

Faggruppen har videre sett på underlag fra Brønnøysundregistrene, veilederen for Orden i eget hus, kurset Begrip begrepene! og høringsnotat med forslag til definisjoner av felles offentlige begreper. I innsiktsarbeidet ble det tydelig at gjeldende dokumentasjon knyttet til begreper er virksomhetssentrisk. Dette så vi gjennom dokumentasjonen fra Brønnøysundregistrene. Ved gjennomgang av kurset Begrip Begrepene! så vi også mangel på tankegang som er sektoromfattende, spesielt rettet mot tilhørighet og eierskap.

Det opprinnelige mandatet til faggruppen er rettet mot prosesser og rutiner som dekker samhandling på tvers av virksomhetene, og funnene viser at det ikke er tilstrekkelig tilrettelegging for denne typen tankegang. Områdene vi mener har utfordringer er følgende:

- Eierskap og forvaltning av begreper
- Myndighet
- Koordinering

¹ <https://data.norge.no/specification/forvaltningsstandard-begrepskoordinering/>

² https://kunnskapsdata.no/bilder/Modenhetsanalyse-for-Orden-i-eget-hus-i-Kunnskapssektoren-2021_V1.0-1.pdf



Formål og virkeområde for begrepsarbeid generelt

Det er stadig økende forventinger fra politikere, innbyggere og næringslivet om mer deling av data. For at deltagerne i *økosystemet for deling av data for videre- og sekundærbruk*, skal kunne levere informasjon i form av data på en forsvarlig, sikker og samtidig enkel måte, må de være i stand til å beskrive sine data på en god måte. Data kan beskrives i form av den konteksten og de naturlige samlingene de inngår i, for eksempel i form av begreper tilgjengeliggjort i en lokal eller felles metadatakatalog - men dataene har også en betydning, som kan endre seg avhengig av hvilken kontekst de brukes i.

Arbeidet med å koordinere begreper vil måtte foregå i stegvis fra at virksomhetene får kontroll på egne begreper i sine domener, til en koordinert samling av begreper som er organisert slik at begreper som kan harmoniseres er harmonisert, er satt inn i sammenhenger i hierarkier, eller er differensiert slik at de forstås korrekt i hver kontekst. KUDAF vil, gjennom koordinerende aktør, kunne hjelpe virksomhetene å få Orden på egne begreper og, støtte i publisering av begreper til Felles datakatalog for å sikre god kvalitet på tvers, og kunne bidra til koordinering av begreper og termer i sektoren.

Formålet med rammeverket for begrepsarbeidet er å bidra til en enhetlig og kvalitetssikret prosess for beslutning og forvaltning av begreper innad i sektoren. Dette rammeverket er begrenset til å beskrive de utfordringene og prosessene som inngår i å tenke på vegne av sektoren. For standard begrepsarbeid for virksomheten, viser vi til digitaliseringsdirektoratets beskrivelser på området.³

Utover dette skal rammeverket sikre at begreper blir besluttet og dokumentert ett sted, med de metadata (informasjon om begrepene) det er behov for.

Virkeområdet for dette rammeverket gjelder for alle virksomheter som er underlagt Kunnskapsdepartementet.

³ <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/omgrepsanalyse-og-definisjonsarbeid/1483>



Nasjonale drivkrefter

*Digital agenda for Norge*⁴ tar for seg regjeringens hovedmål og hovedprioriteringer i IKT-politikken. Meldingen beskriver også hvordan IKT kan benyttes for å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor og varsler økt innsats på dette området. I meldingens kapittel 7.4.1 framgår kravene til Orden i eget hus. Følgende føringer ligger til grunn for arbeidet med begreper i kunnskapssektoren:

*” Data skal være **dokumentert** - virksomheten skal ha oversikt over hvilke data den håndterer og hvilke arbeidsprosesser som utføres.”*

*” Oversikt over data skal være **tilgjengeliggjort** – oversikt over data i den enkelte virksomhet er tilgjengelig for intern og ekstern bruk i maskinlesbare formater, oversikten indikerer hvilke data som er (eller kan være) åpent tilgjengelig, og hvilke som krever skjerming.”*

«Begrepsdefinisjoner og teknisk og organisatorisk tilrettelegging for utveksling av informasjon [er] på plass».

Regjeringens digitaliseringsstrategi «Én digital offentlig sektor» ble lansert juni 2019 og er en oppfølging av stortingsmeldingen Digital agenda for Norge⁵. Strategien som skal gjelde fra 2019-2025, omfatter både stat og kommune, og uttrykker regjeringens strategiske prioriteringer for digitaliseringen av tjenester til innbyggere og næringsliv i Norge de neste årene. Strategien slår fast følgende:

"Arbeidet som er blitt gjort innenfor informasjonsforvaltning har gitt oss et godt fundament for å etablere felles oversikt over hvilke data som finnes, hva de betyr, og hvordan de kan deles. Fremover vil verdien av de nasjonale datakatalogene, - Felles datakatalog og data.norge.no⁶, være avhengig av at virksomhetene gjør sin del av jobben i form av å etablere «Orden i eget hus». Dette innebærer å beskrive egne data, begreper, informasjonsmodeller og API-er, og å aktivt dele data i tråd med nasjonale retningslinjer. I tillegg er det behov for nye grep for å øke takten i arbeidet og oppnå målene."



Figur 1 – Prosesser hos datatilbydere

I *Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor*⁷, under **Holde Orden i data og ansvar** (Figur 1) er det beskrevet at deling av data krever god oversikt over egne data. Her presiseres rammeverk for informasjonsforvaltning og er et grunnleggende element i KUDAF. Det er viktig at hver enkelt virksomhet

⁴ Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet, kapittel 7.4.1. Krav om orden i eget hus: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/sec1?q=digital%20agenda>

⁵ Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025. Én digital offentlig sektor, kapittel 3: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

⁶ Felles datakatalog og data.norge.no er nå slått sammen til en tjeneste

⁷ <https://www.digdir.no/handlingsplanen/handlingsplan-digitalisering-av-offentlig-sektor/1229>



har kompetanse på området og forholder seg til elementene beskrevet i prosesser hos datatilbydere. Hvordan dette henger sammen med KUDAF er videre dokumentert i kapitel 3 i Styringsdokumentet. Kapitlet omhandler en visjon for datafellesskap i kunnskapssektoren, et «økosystem for deling av data». Det skisseres en modell hvor de ser for seg de forskjellige aktørene i ulike konstellasjoner kalt domener. Domenene kan opptre både som datatilbydere (tilbyr dataprodukt) og datakonsumenter (bruker data produkter), som oftest i kombinasjon. Tema rundt domener vil bli berørt i dette dokumentet.



Hvordan jobbe med begreper?

Kontekst og oversikt

Når man begynner å jobbe med begreper er det viktig å forstå at begrepsarbeidet er en del av arbeidet med informasjonsforvaltning og Orden i eget hus. Begrepsarbeidet vokser ut av å kjenne egne data. Ved å forstå hvilke data virksomheten har kan man beskrive dem. En del av denne prosessen er å identifisere begreper, definere og dokumentere de etter etablerte standarder, koordinere begrepsbruk med andre og finne en forvaltningsmodell for begrepene.

Det er ingen grunn til å undervurdere at å starte begrepsarbeid kan være tungt og vanskelig. Hvor begynner man? Hvordan skal vi finne og definere begrepene som vi trenger? Hvordan skal vi forankre dette arbeidet i organisasjonen? Må det koordineres med andre? Det er viktig å skaffe seg den nødvendige innsikten og bygge kompetanse for at begrepsarbeidet skal lykkes. Her vil koordinerende aktør være viktig for å kunne hjelpe til med kompetansebygging og verktøy (se kapittel Koordinerende aktør). Vi anbefaler å jobbe med begrepskoordinering innad i domener, og gjerne med et formål av gangen. Det er gjort lignende arbeid med enkelte domener i kunnskapssektoren allerede, noe som har gitt stor effekt i form av bedre analyser og mulighet for benchmarking på tvers av virksomheter.

Virksomhetene kan selv gjøre en del, gjennom å la de som skal jobbe med begrepsarbeidet bruke de ressursene som allerede finnes fra Språkrådet og Digitaliseringsdirektoratet, eks. e-læringskurs og veiledere. Arbeidet beskrevet her er del av Orden i eget hus. Modenhetsanalysen viste tydelige at det er mangel på forankring i ledelsen på området. For at informasjonsforvaltning og tilhørende begrepskoordinering skal ha riktig kompetanse og fremdrift er forankringen i ledelsen og organisasjonen et viktig element.

I de allerede publiserte ressursene som er laget på området er det tilstrekkelig beskrevet hvordan man jobber virksomhetssentrisk med begreper. For å sikre gode offentlige data til statistikk og analyse er det sentralt at offentlig sektor i større grad tenker **helhetlig**. Dette innebærer at begreper må detaljeres på et nivå som gjør at sannsynlighet for tvil i bruk av data, og kunnskap om hvor de kommer fra og hva de representerer, skal være så liten som mulig. Det er viktig å påpeke at harmonisering av begreper ikke er sett på som en selvfølge, men at virksomhetene evner å tydelig skille begrepene fra andre lignende begreper ved gode og presise definisjoner.

Virksomhetens begreper

Hver enkelt virksomhet skal gjøre seg kjent med hvordan man jobber med begreper og hvilke data som representerer begrepene. Uten å forstå sine egne begreper, og ha jobbet med disse, er det ikke mulig å kunne harmonisere, koordinere og formidle begreper i kunnskapssektoren. I dette dokumentet vil vi kort belyse de tiltak som må iverksettes for å kunne jobbe med begreper i en virksomhet.

Referansearkitekturen for KUDAF dekker også de prinsipielle sidene av begrepsarbeidet i kapittel 4.2
Hva er Begrep?



Verdikjeder

For å gi mening og verdi, må begreper settes inn i kontekster der de gir konkret verdi. Gjennom å identifisere og jobbe med verdikjeder kan virksomhetene starte arbeidet med begreper og termer. Verdikjedarbeidet gir muligheter for å definere og utvikle begreper i en begrenset kontekst. Et slikt arbeide gir virksomheter som ikke har erfaring med begrepsarbeid en god anledning til å opparbeide seg kompetanse og erfaring begrepsarbeid. Slik kan gevinster av begrepsarbeid tas ut på kort sikt. Når verdikjeder er etablert og begreper identifisert, er det viktig å sette disse i sammenheng med andre begreper som er identifisert i andre verdikjeder eller prosjekter.

Hvem

I virksomheten må begrepsarbeidet forankres fra virksomhetens ledelse, inn i arbeidet med Orden i eget hus. I forlengelsen av dette skal ansvaret for å indentifisere, definere, dele og forvalte begrepene tildeles roller i de fagmiljøene/domenene, der begrepene hører hjemme. Virksomhetene bør utarbeide rammeverk for begrepsarbeidet. Brønnøysundregistrene sitt rammeverk bør kunne benyttes som grunnlag for dette arbeidet. Der begreper brukes på tvers av domener, må det utarbeides regler for hvordan dette skal håndteres, for eksempel gjennom bruk av begrepshierarkier. Termlosen⁸ og andre veileder kan være til hjelp her. Under utarbeidelse av dette dokumentet oppdateres også veilederen for Orden i eget hus fra digitaliseringsdirektoratet⁹. Virksomhetene må holde seg oppdatert på dette innholdet for å sikre at det er felles enighet om hvordan arbeidet med begreper på virksomhetsnivå foregår. For støtte og koordinering i dette arbeidet vil Koordinerende aktør være behjelpelig med fagkunnskap og fasilitering av problemstillinger.

Identifiser begrepene

De ansvarlige for begrepsarbeidet innen hvert domene kan benytte begrepsanalyser for å identifisere begreper. Stikkord for denne prosessen kan være:

- Mentalt bilde
- Kjennetegn -> Et begrep har et unikt sett med kjennetegn
- Adskillende og felles kjennetegn
- Relasjoner mellom begreper
- Hierarki (over/underbegrep)

Igjen kan kurset «Begrip begrepene!»¹⁰ være til hjelp her.

Definer begreper og termer

Begreper blir typisk viktig å identifisere og definere i forbindelse med utvikling av nye tjenester, nye verdikjeder eller ved implementering av nye lover og forskrifter. I forbindelse med slike prosesser må virksomhetene definere begrepene slik at de kan skilles fra hverandre. Begrepene defineres med sine grunnbeskrivelser og de skillende egenskapene. Det kommer frem som en utfordring i felles datakatalog i dag at begrensninger av virksomhetenes begreper ikke er tilstrekkelig beskrevet. Disse funnene er basert på innledende arbeid i prosjektet ved gjennomgang av felles data katalog. I mange tilfeller vil definisjonen av begreper vært identisk, men de beskrevne skillende egenskapene vil gi grunnlag for å differensiere mellom dem i videre bruk. Gode definisjoner er viktig for å kunne bruke begrepene riktig i

⁸ <https://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/publikasjoner/termlosen.pdf>

⁹ <https://data.norge.no/guide/veileder-orden-i-eget-hus/>

¹⁰ <https://laeringsplattformen.difi.no/kurs/971527404/begrip-begrepene-et-innforingskurs-i-terminologi-og-begrepsarbeid>



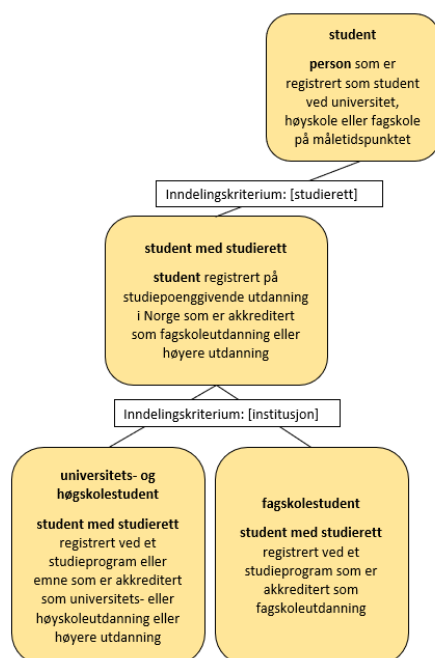
virksomheten og på tvers av virksomheter i sektoren. Dersom begrepet er godt definert, vil det være mulig å koordinere og harmonisere bruk av lignende begreper i virksomheten og over domene og virksomhetsgrenser. Virksomheten kan her se til Digitaliseringsdirektoratets «Forvaltningsstandard for begrepsharmonisering og begrepsdifferensiering»¹¹.

Ut ifra definisjonen og begrepsmodelleringen kan virksomhetene lage termer som kan brukes i fagarbeidet. Virksomheten bør lage en anbefalt term. I tillegg kan det finnes tillatte og frarådte termer. Disse termene vil være oppslagsord for begreper i en begrepskatalog og kan benyttes i metadatabeskrivelser for datasett.

Begrepshierarki

I innledende arbeid benyttet prosjektet underlag som ble sendt av en arbeidsgruppe til kunnskapsdepartementet i 2019 om mer enhetlig statistikk og begrepsbruk om høyere utdanning. Som en del av vurderingen for koordinering og en mer helhetlig offentlig sektor er det sett på hvordan begreper kan samstemmes og settes i system sammen. Begrepene beskrevet i dokumentet ble benyttet i konseptutprøving for å legge begreper inn i Felles datakatalog. Forsøket viste tydelig mangler i tjenesten for å levere på domene og hierarki. Helt spesifikt gjelder det metode for å tilknytte domene, eier av begrepene og mulighet for å knytte et begrep opp mot et annet ved bruk relasjoner. *Figur 2* viser eksempel på slikt hierarki hvor en kan drille oppover og nedover for å se tilknytningen til begrepet. I likhet med begreper som skiller seg i termer, kan dette benyttes til like termer med forskjellige definisjoner for å vise at disse tilhører samme forelder i hierarkiet. Denne typen tankegang legger til rette for enkel oversikt over begreper i statistikk, analyser og forskning.

I *Figur 2* er det benyttet inndelingskriterium for å skille begrepene i hierarkiet. Dette forklarer hvilken faktor som er benyttet for å skille begrepene. Underomgrep som er satt ved siden av hverandre etter samme inndelingskriterium, blir kalt sideomgrep. Dette vil være nyttig informasjon i bruk av begrepene, da det legger til rette for å kunne se forskjellene mellom begreper med samme inndelingskriterium.



Figur 2 – Hierarki eksempel på begreper i kunnskapssektoren

¹¹ <https://data.norge.no/specification/forvaltningsstandard-begrepskoordinering/>



Begreper i sektoren

For å fremme datadeling i sektoren er det viktig å forstå hvilke dataprodukter virksomheten deler og dataprodukter som andre i sektoren deler. Dataprodukter som skal deles beskrives med hjelp av metadata, det vil si data om data, og metadata er en del av et dataprodukt. I metadata blir begreper og termer et essensielt verktøy for å presist beskrive innholdet i dataproduktet. Begreper og termer må derfor være kjent og forstått, ikke bare i virksomheten og domenet der det er i bruk, men også i kontekst av datadeling i sektoren.

For at begreper og termer skal kunne brukes og forstås korrekt på tvers av sektoren må det foregå en grad av koordinering og harmonisering av begreper. Det betyr ikke at begreper og termer må harmoniseres slik at alle i hele sektoren er enige om en definisjon for et begrep eller term. Begrepskoordinering kan gjennomføres ved å sørge for at begreper blir koblet til hverandre og man er tydelig på differensieringen mellom dem. Dette kan oppnås ved å bruke hierarkier av begreper, der det kan være flere avstamminger for et begrep. Det krever at sektoren iverksetter felles verktøy eller tjenester som kan håndtere dette. Felles datakatalog¹² kan være en slik tjeneste, men inntil videre har den begrensninger som kan gjøre dette vanskelig, se eget kapittel om Felles Datakatalog.

Koordinering av begreper

Aktørene har et eget ansvar for å «tenke på tvers» og sørge for at begreper som favner flere domener og virksomheter blir koordinert, da enten harmonisert eller tydelig differensiert. For at dette skal være mulig er det viktig at ansvarlige for begrepsutvikling har den nødvendige kompetansen og at det finnes måter å gjennomføre koordineringen. Slike måter kan være tjenester og verktøy, som Felles Datakatalog og fora i sektoren. Arbeidet med begrepskoordinering vokser ut av Orden i eget hus og krever en grad av modenhet hos aktøren.

For å gjøre koordinering av begreper enklere, skal koordinerende aktør opprette og forvalte forum der aktørene i sektoren kan møtes og samordne seg. Koordinerende aktør skal sørge for tilgjengeliggjøring av tjenester, rammeverk og verktøy som aktørene kan ta i bruk for dette arbeidet. Dette blir et produkt av gjennomføringsprosjektet i KUDAF.

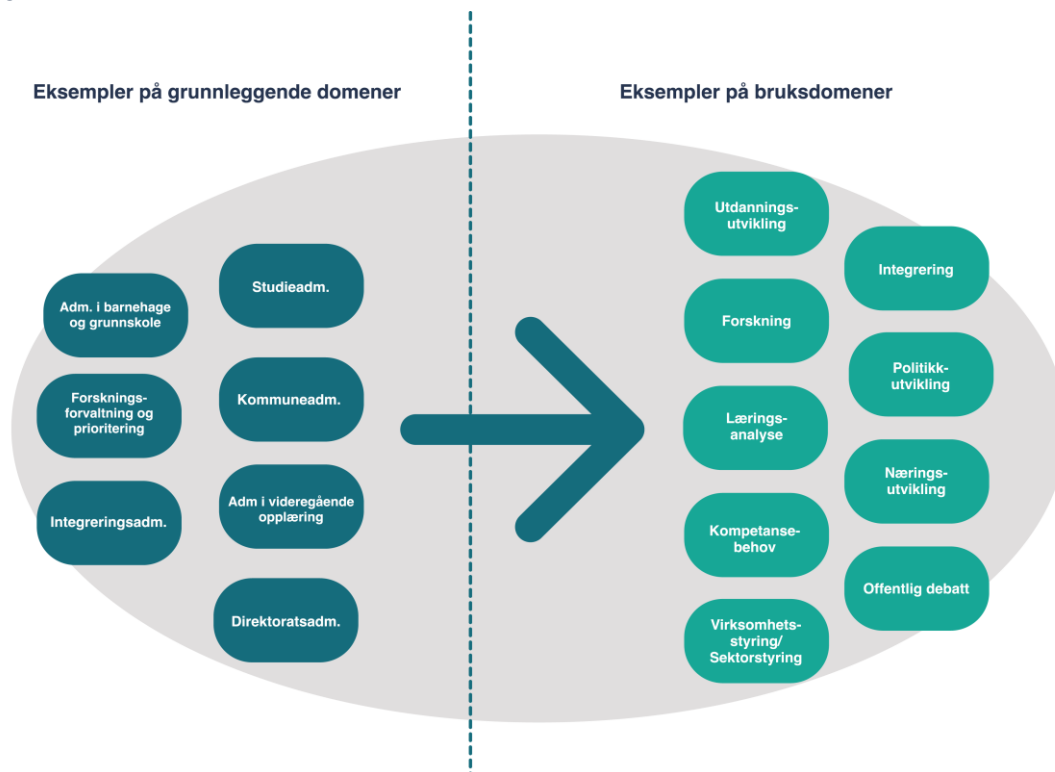
¹² <https://data.norge.no/>



Begreper og domener

Deling av data i KUDAF skal skje fra domener. Referansearkitekturen definerer domener som et identifiserbart fagområde eller avgrensbar faglig kontekst.

Den naturlige avgrensingen for utvikling av begreper og termer bør være innenfor et domene. Slik vil et begrep eller en term ha en faglig kontekst og kunne baseres på faguttrykk innen sitt domene. I dette kapittelet vil vi forsøke å adressere utfordringene rundt eierskap, myndighet, koordinering og forvaltning av begreper.



Figur 3 – Oversikt over domener i kunnskapssektoren. Detaljer finnes i dokumentet «referansearkitekturen»

Begreper og termer er viktige virkemidler når lover og forskrifter skal utvikles. Det er derfor nødvendig å ha en sterk forankring både faglig og juridisk når begreper og termer skal defineres og brukes innen domenet.

For å kunne utvikle og bruke begreper og termer i domener vil det være nødvendig å forankre begrepsarbeidet i organisasjonene på ledelsesnivå. Eierskap og roller knyttet til begrepsarbeidet må etableres og prosesser for å definere og bruke begreper må på plass.

Domener kan omfatte deler av en virksomhet, hele virksomheten eller omfatte deler innenfor flere virksomheter. Dette gir utfordringer når det gjelder å etablere ansvar, eierskap og prosesser for begrep og termer innen disse domene.

Begreper og termer defineres i forbindelse med arbeidet med en verdikjede, i lov- og forskriftsarbeid, utvikling av nye tjenester og løsninger eller andre sammenhenger. For at begreper og termer som slik defineres skal gi mening, og tas i bruk, må det etableres prosesser som sikrer eierskap, forvaltning og bruk av disse, både inne domenet og i sammenheng med deling av data ut av domenet.

Bruk av begreper og termer når data skal deles krever koordinering. Dersom begreper og termer ikke allerede er etablert i domenet, vil arbeid med en verdikjede der data skal deles, naturlig kreve at slike



begreper og termer defineres og koordineres blant deltagerne i verdikjeden. Det vil også være fornuftig å ha andre fora der begreper og termer kan koordineres på tvers av domener, både innen og mellom virksomheter.

Begreper og termer lever og blir brukt i dag i varierende grad i domenene i kunnskapssektoren. En del begreper og termer er nedfelt og brukes i forbindelse med IT-systemer og tjenester som benyttes av virksomhetene. En annen viktig kilde til begreper og termer er lover og forskrifter, der begreper og termer er definert i tekstene. Noen virksomheter har et mer formelt forhold til begreper og termer og har nedfelt disse i begrepskataloger og modeller.

Et viktig arbeid i forbindelse med Orden i eget hus, utvikling av nye tjenester og systemer, formingen av nye lover og forskrifter, og deling av data i sektoren blir å etablere begreper og termer slik at de tas i bruk i alle disse sammenhengene. Hensikten med å jobbe med begreper er at de kan brukes og forstås i de kontekstene der de er aktuelle. Det vil si at begreper og termer som defineres i for eksempel en lov, direkte kan gjenkjennes og forstås når de benyttes i en tjeneste som er omfattet av loven. Å definere og dokumentere begreper og termer i begreps- og metadatakataloger er ikke i seg selv nok, begrepene og termene må reflekteres i faktisk bruk.

Referansearkitekturen har definert et begrenset antall roller i forbindelse med datadeling og informasjonsforvaltning i domener. Kort oppsummert er dette rollene:

- *Domeneansvarlig*
Har ansvar for aktiviteter og tiltak innen domenet for å sikre riktig kvalitet, utnyttning og sikring av informasjon i domenet
- *Dataprodukteier*
Ansvarlig for en eller flere dataprodukter som er delbare ressurser i et domene.
- *Juridisk ekspert*
Oppfølging og videreutvikling av regelverk knyttet til deling av data slik at lovverket muliggjør kunnskapsbaserte beslutninger og effektiv offentlig forvaltning på tvers av offentlige organisasjoner og sektorer

Disse rollene vil være aktuelle i forbindelse med begrepsarbeidet, men det vil være aktuelt å delegerer ansvar for begreper og termer til spesifiserte roller. Det anbefales at virksomhetene utpeker roller som har ansvar for begreper og som kan jobbe på virksomhetsnivå og domene/fagsnivå. I underlaget fra Brønnøysundregistrene kommer det også frem definering av roller internt i virksomheten. Rolleforståelse på området vil gi kontinuitet og forankring både hos ledelse og organisasjon. I en utvidelse av de spesifikke rollene vil arbeidet i verdikjedene bistå i begrepskoordinering på tvers av domener. Koordinerende aktør vil understøtte prosesser på tvers av domene dersom det er behov for assistanse for å etablere begrepene.

For å kunne forstå data på tvers av domener og i sammenheng med deling av data, vil det være nødvendig med koordinering som beskrevet i Koordinering av begreper. Det er ikke til å undervurdere at arbeid med å harmonisere begreper og termer er utfordrende. Det er derfor viktigere å koordinere bruk av begreper slik at brukerne av de kan forstå forskjeller og likheter når samme eller lignende begreper og termer brukes i forskjellige domener. Ved å bli enige om egenskapene som skiller begreper, det vil si hva det er og hva det ikke er, vil det være mulig å utvikle begrephierarkier og dokumentere sammenhenger slik at begreper og termer brukt i metadata i dataprodukter kan forstås og sammenstilles på en best mulig måte.



I prosessene med å utvikle begrepsapparatet vil det være nyttig å se på hvordan begreper og termer som i hovedsak eies av grunnleggende domene i sektoren defineres og brukes av andre domener. Dataprodukter og begreper knyttet til disse i grunnleggende domener vil være grunnlag for kodeverk og identifiserende variabler for datasett i hele sektoren. Koordinering slik at begreper og kodeverk som i dag defineres av flere grunnleggende domener ikke kommer i konflikt er derfor essensielt. Det er derfor ønskelig at det etableres et eierskap til slike begreper, kodeverk og identifiserende data i sektoren.



Koordinerende aktør

I KUDAF prosjektet er det beskrevet mandat for Koordinerende aktør som vedlegg til styringsdokumentet. Koordinerende aktør vil støtte virksomhetene i å ta i bruk KUDAF- plattformen og sikre et godt samarbeid om økosystemet for data i kunnskapssektoren. Sist, men ikke minst skal koordinerende aktør stimulere arbeidet med Orden i eget hus i sektoren. Koordinerende aktør i gjennomføringsprosjektet vil bli en viktig aktør til å videre konkretisering av begrepsarbeid gjennom innsikt på behov fra virksomhetene og samarbeid med digitaliseringsdirektoratet.

Utdrag som gjelder for dette underlaget fra hva koordinerende aktør skal bidra med for å oppnå målsetninger er:

- En enhetlig arbeidsform som bidrar til effektivisering av prosesser knyttet til informasjonsforvaltning.
- Økt deling av data gjennom en samlet oversikt over alle tilgjengelige data i kunnskapssektoren.
- Økt samarbeid om deling av data og informasjonsforvaltning

Under kapitelet «Evner hos koordinerende aktør» beskrives det å inneha nødvendig kompetanse for å oppnå KUDAFs målsetninger, og kunne dele denne med aktørene. Her kommer det frem at koordinerende aktør skal opparbeide kompetanse og evne til å formidle den innen begrepskoordinering og Orden i eget hus. I tråd med funnene i modenhetsanalysen må koordinerende aktør også bidra med kunnskap og kompetanse på begreper. Det anbefales at Koordinerende aktør i sitt arbeid med bistand på Orden i eget hus evner å bistå virksomhetene med en felles tankegang på begrephåndtering. Dette vil bidra til at kompetansen rundt begreper bygges i lik retning for virksomhetene som sikrer at samhandling og koordinering på tvers vil bli muliggjort.

I «Koordinerende aktør» beskrives virkemidler for enhetlig informasjonsforvaltning i kunnskapssektoren. Disse treffer begrepskoordinering på forskjellige måter:

Felles fagnettverk for sektoren

En slik fellesarena som er beskrevet vil legge til rette for å utveksle kompetanse og erfaringer på området. Faggruppen i arbeidet med begrepskoordinering finner denne funksjonen som en av de viktigste for videre arbeid med begreper. Vi ser at organiseringen av begrepsarbeidet er forskjellig fra virksomhet til virksomhet, samt at tankegangen og metoden som er benyttet hos virksomhetene varierer. Derav vil et slikt fagnettverk kunne bidra til at det i større grad utveksles erfaring og kompetanse fra arbeidet, dette vil både direkte og indirekte kunne føre til koordinering, harmonisering og differensiering. Innsikt i måten andre virksomheter arbeider med begreper, vil gi utvidet kunnskap om hvordan man internt bør jobbe med begreper.

Tilpassede veiledninger

Etter hvert som sektoren utvikler seg, og for å sikre at modenheten for Orden i eget hus øker, vil veiledninger på forskjellige områder være et direkte tiltak for å sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet. Det skal ytterligere vurderes om webinarer på kunnskapsdata.no kan bidra i dette arbeidet. Et fagnettverk og innsatsstyrke vil være egnet med sine medlemmer fra sektoren til å lage veiledere utover det underlaget som allerede foreligger. Slike veiledninger bør ivareta allerede offentliggjort dokumentasjon på arbeid med begrepskoordinering, og samtidig evne og tilføye ny tankegang som er presentert i dette underlaget. Spesielt rettet mot kapittel «Hvordan jobbe med begreper?», som omfatter et nytt tanke sett for begrephåndtering.



I styringsdokumentet og mandat for koordinerende aktør kommer det frem at koordinerende aktør skal bygge kapabiliteter som legger til rette for at de skal kunne bistå virksomhetene på informasjonsforvaltning. Det vil i stor grad være virksomheten sitt ansvar å heve problemstillinger til koordinerende aktør for veiledning, og koordinerende aktør sitt ansvar å påse at rett kompetanse og kapabiliteter er tilgjengelig for å sikre god kvalitet i arbeidet. Det anbefales derfor at prosessen rundt arbeid med begreper i sektoren inneholder kontaktpunkter med koordinerende aktør for verifisering av begrepsarbeidet. Det bør også være mulighet for å stille kritiske spørsmål og belyse de områdene hvor virksomhetene ikke treffer på «en helhetlig offentlig sektor» tankegang.

Koordinerende aktør vurderer om andre virksomheter eller interessenter bør delta i arbeidet med problemstillinger.



Felles datakatalog

Prosjektet har som mål å i stor grad gjenbruke allerede etablerte standarder der det er hensiktsmessig for å sikre høy kvalitet på tvers i offentlig sektor. I tillegg kommer det frem i regjeringen sin digitaliseringsstrategi for 2019 – 2025 at «arbeidet med sammenhengende tjenester bør i størst mulig grad bygge på eksisterende og pågående tiltak. En grunnleggende forutsetning for å få til sammenhengende tjenester er oversikt over hvilke data som finnes hvor, og hvordan disse kan deles. Katalogtjenesten under Felles datakatalog skal videreutvikles og benyttes i utviklingen av sammenhengende tjenester. Dette for å unngå silo effekt i utviklingsarbeidet. Derav ble det bestemt at det skulle gjøres en vurdering av Felles datakatalog for å se på hvordan denne løsningen er tilpasset behovene til KUDAF, og deretter beskrive utfordringene.

Publisering av begreper til Felles datakatalog byr på noen utfordringer knyttet til funnene i denne faggruppens arbeid. Digitaliseringsdirektoratet under utarbeidelse av Felles datakatalog har lagt til rette for at virksomhetene publiserer flest mulig begreper som første del i arbeidet. Arbeidsgruppen under informasjonsforvaltning anbefaler at det gjøres gode vurderinger i henhold til innholdet i dette dokumentet ved publisering. Det er hensiktsmessig at domeneiere og den faglige kompetansen publiserer begrepene på vegne av flere virksomheter.



Hvordan har vi jobbet, og hvilke erfaringer gjorde vi?

For å kunne besvare målene i mandatet, som var å teste metodikk for begrepsarbeid og registrering i et verktøy, gjennomførte prosjektet en konseptutprøving for å vurdere hvordan rammeverket for begrepsarbeid (*Begrip begrepene*, tilsendte erfaringer fra Brønnøysundregistrene, samt Felles datakatalog), egner seg for kunnskapssektorens behov.

For å raskt kunne teste rammeverk og verktøystøtte så tidlig som mulig tok prosjektet utgangspunkt i begrepsarbeidet som ble gjort knyttet til mer enhetlig statistikk og begrepsbruk i høyere utdanning, utført i 2019. Tilnærmingen ga oss begreper og termer som kunne brukes i konseptutprøvingen uten store diskusjoner, slik at vi kunne gå rett til testing av rammeverk og verktøystøtte.

Deler av prosjektgruppen, samt prosjektleder gjennomførte møte med representanter for Digitaliseringsdirektoratet med ansvar for Felles Datakatalog for å kjenne verktøyet, forutsetninger og eventuelle begrensninger.

Konseptutprøvingen viste med tydelighet manglende funksjonalitet for begrepsarbeid knyttet til arbeid på vegne av en hel sektor som kunnskapssektoren. Felles Datakatalog har en virksomhetssentrisk tilnærming til begrepene. Det vil si at den enkelte virksomhet eller aktør eier sitt begrep, registrerer dette med definisjoner, termer og andre tilhørende metadata.

Kunnskapssektoren via KUDAF skal benytte sektorovergrepene og sektoromspennende begreper, noe som tilsier at begreper må koordineres innad i virksomheten, på tvers av domenene og virksomhetene, på tvers av kunnskapssektoren og på tvers av sektorer. Eksempler på begreper vi diskuterte i konseptutprøvingen var begrepene «Student», «Formell/uformell utdanning» og «Universitets- og høyskoleutdanning». I konseptutprøvingen ønsket vi å synliggjøre relasjoner som at *Universitets- og høyskoleutdanning* er et underbegrep til *Formell utdanning*, som i en hierarkisk trestruktur hører under begrepet *Utdanning*.

Gruppen mener det gir liten mening i at hver utdanningsinstitusjon som virksomhet skal eie slike begreper selv innenfor sin virksomhet og registrere hver sine forekomster av slike sektoromfattende begreper i Felles Datakatalog. Hvis hver institusjon oppretter egne forekomster av begrepene i Felles Datakatalog vil det bli et mylder av samme begrep og et stort antall forekomster av de samme begrepene med omtrent identiske definisjoner, noe som vil kreve opprydning i etterkant. Gruppen er av den oppfatning at slike sektoromfattende begreper krever koordinering og tilpasset verktøystøtte, slik at man unngår duplikater. Videre blir det viktig å tydeliggjøre forskjeller mot tilsvarende begreper når disse finnes fra før og ikke har samme bruk eller betydning. Med slik tilnærming vil kvaliteten øke i Felles Datakatalog samt at forvaltningen av begrepene vil være en mindre belastende oppgave.

Gjennom arbeidet ble det også tydelig at eierskapet til begrepene ikke er tydelig avklart. I tillegg til utdanningsinstitusjonene vil eksempel flere direktorater som Unit (i Felles Studentsystem), HK-dir (i Database for statistikk om Høyere utdanning) og Lånekassen, samt SSB telle antall studenter. Antall studenter i Norge vil avhenge av hvem man spør. I Database for statistikk om Høyere utdanning og Felles Studentsystem telles antall studenter pr. institusjon, mens SSB vil telle antall personer som eksisterer som student på minst ett lærested. Lånekassen vil ha oversikt over studerende i Norge med støtte fra Lånekassen, men ikke studerende uten støtte.



I begrepsdefinisjonene bør slike forutsetninger og divergerende definisjoner tydeliggjøres i begrepsdefinisjonene og ideelt ses i relasjon til hverandre. Inndelingskriterium og omgrepstankegang vil være nyttig her for å sette denne strukturen i et hierarki, da de stammer fra den overordnede definisjonen av student. En slik tilnærming vil forenkle metoden for identifisering av rett begrep i arbeid med data.

Ved bruk av Felles Datakatalog som verktøystøtte for sektoromfattende begreper ble mangelen på funksjonalitet for slike begreper tydelig da hvert begrep er knyttet til den virksomheten man registrerer på vegne av. Videre er det ikke funksjonalitet for å referere relasjonen til tilsvarende begreper registrert av andre virksomheter eller å knytte et begrep til overordnede begreper for å fremstille et hierarki. Slik sett viste konseptutprøvingen at hypotesene om at Felles Datakatalog kan benyttes som verktøystøtte allerede nå, ikke passer for sektoromfattende begreper.

I møte med Felles Datakatalog oppfattet vi at det er interesse for kunne fremstille hierarki av begreper i en trestruktur eller lignende, men at det ikke er planer for å gå bort fra tilnærmingen med virksomhetssentriske begreper. Gruppen anbefaler derfor at problemstillingene knyttet til verktøystøtte for sektoromfattende- og gjerne også sektorovergripende begreper, adresseres tydelig til Digitaliseringsdirektoratet som forvalter av Felles datakatalog. Dette kan gjennomføres som en del av det videre arbeid med KUDAF og i kunnskapssektorens arbeid med Orden i eget hus. I samtalene med Digitaliseringsdirektoratet kom det også frem at de driver behovsdrevet utvikling. Behovene etablert i dette arbeidet er gjennom samtalene beskrevet som behov.



Konklusjon

Faggruppens arbeid viser at mye av rammeverket for god begrepsforvaltning er på plass og det foreligger gode veiledninger, kurs og dokumentasjon på hvordan spesifikt arbeide med begreper. Utover det, i konteksten «en helhetlig offentlig sektor» og «datadeling i kunnskapssektoren» funnet en del behov hvor rammeverkene, veiledningene og verktøyene ikke støtter oppunder denne tankegangen.

Det er derfor en anbefaling at koordinerende aktør i gjennomføringsprosjektet utvikler rammeverk og prosesser for å støtte virksomhetene å arbeide med begreper slik det er beskrevet i dette dokumentet. Det er spesielt tre områder som må belyses:

- **Eierskap og forvaltning av begreper**
- **Myndighet**
- **Koordinering**

Inntil rammeverk, prosesser og verktøystøtte er på plass anbefaler faggruppen at virksomhetene tar kontakt med koordinerende aktør for å kartlegge hvilke begreper som allerede er dokumentert for sektoren, og deretter registrere tilknytning til eksisterende begreper. For vurdering av nye begreper er det ønskelig at virksomhetene i større grad tenker helhetlig som beskrevet i dette dokumentet og benytter koordinerende aktør for veiledning.

