



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

**Oktober 2021**

**Rigsrevisionens notat om  
beretning om**

**åbne data**

## Opfølgning i sagen om åbne data (beretning nr. 12/2018)

23. september 2021

RN 309/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om åbne data, som blev indledt med en beretning i 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 25. september 2019.

### Konklusion

Finansministeriet har siden 2019 undersøgt erfaringerne med forskellige tilgange til at arbejde med åbne data. Det er på den baggrund besluttet, at Danmark følger en formålsbestemt tilgang til åbne data.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har vurderet muligheden for at indføre et ”open by default”-princip, og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

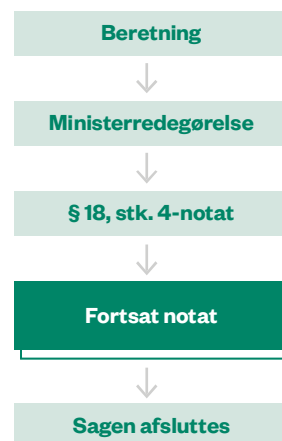
- Finansministeriet har sammen med Erhvervsministeriet fået udarbejdet en analyse af forskellige tilgange til at arbejde med åbne data. Analysen anbefalede et formålsbestemt princip for arbejdet med åbne data.
- Det fremgår af bemærkningerne til ændringsloven af PSI-loven, at Danmark følger en formålsbestemt tilgang til åbne data.

Et formålsbestemt princip indebærer bl.a. ét adgangspunkt, der giver overblik over åbne offentlige data, og tværgående minimumskrav til metadata for åbne data. Finansministeriet har udarbejdet en ny teknisk vejledning om at åbne data. Ministeriet har endnu ikke understøttet sin beslutning om at indføre et formålsbestemt princip for arbejdet med åbne data ved at etablere ét adgangspunkt til åbne offentlige data eller bruge ministeriets tekniske vejledning til at fastsætte minimumskrav til metadata for åbne data.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Finansministeriets arbejde med at afklare rammerne for at forpligte alle ministerier til at benytte ét adgangspunkt for alle åbne statslige datasæt og den beslutning, afklaringen fører til
- Finansministeriets arbejde for at understøtte et formålsbestemt princip for arbejdet med åbne data gennem ministeriets tekniske vejledning og eventuelle supplerende tiltag.

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2019 en beretning om åbne data. Beretningen handlede om, hvordan staten har arbejdet med åbne data. Det er data, som myndighederne allerede har indsamlet for at udføre deres opgaver, og som kan skabe yderligere værdi, når de videreanvendes af borgere og virksomheder. Undersøgelsen handlede om de enkelte ministeriers indsats for at åbne statslige data og om, hvordan staten har arbejdet med tværministerielle initiativer, som kan skabe en oversigt over og understøtte åbningen af statslige data.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at statslige myndigheder kan bidrage til at øge økonomisk vækst i samfundet og transparens i forvaltningen, hvis de i højere grad åbner deres data. Statsrevisorerne pegede på, at Rigsrevisionens undersøgelse har fokus på læring og eksempler på, hvordan statslige myndigheder kan arbejde systematisk med at åbne data.

Statsrevisorerne fandt det relevant, at Finansministeriet udnytter den bemyndigelse, som ministeriet har haft siden 2014, til at forpligte alle ministerier til løbende at indmelde deres åbne datasæt i én bestemt oversigt. Dette skyldes, at en manglende fyldestgørende og lettilgængelig oversigt over statens åbne data er en barriere for at indfri potentialet i de 921 åbne statslige datasæt, der vises 88 forskellige steder.

Statsrevisorerne hæftede sig også ved, at en række tværministerielle initiativer har understøttet åbningen af statslige data positivt, men at staten mangler at placere et entydigt ansvar for det tværministerielle arbejde med at åbne data. Statsrevisorerne bemærkede i den forbindelse, at ministerierne oplever barrierer af teknisk, økonomisk, juridisk og organisatorisk art i forhold til at åbne data.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Resultatet af Finansministeriets afklaring af konsekvenserne ved at forpligte alle ministerier til at benytte Datasætkataloget og den beslutning, afklaringen fører til.	Behandles i dette notat.
2. Resultatet af Finansministeriets vurdering af muligheden for at indføre et "open by default"-princip i praksis og de samfundsmæssige effekter af dette samt den beslutning, vurderingen fører til.	Behandles i dette notat.
3. Finansministeriets arbejde med at opdatere den tekniske vejledning fra 2010 og eventuelt supplerende tiltag.	Behandles i dette notat.
4. Alle ministeriers initiativer for at fremme en systematisk indsats i deres arbejde med åbne data.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 25. september 2019.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Finansministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Finansministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på brevveksling med Finansministeriet, som har redegjort og fremsendt dokumentation for fremdriften på de enkelte opfølgningsspørgsmål.

### Overblik over åbne statslige data

7. Statsrevisorerne fandt det relevant, at Finansministeriet udnytter den bemyndigelse, som ministeriet har haft siden 2014, til at forpligte alle ministerier til løbende at indmelde deres åbne datasæt i én bestemt oversigt.

8. Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen har overdraget sin kortlægning af åbne data på tværs af staten til Finansministeriet, så ministeriet kan anvende disse data i ministeriets fremadrettede arbejde med at skabe en oversigt over statslige data.

9. Finansministeren fandt det relevant at overveje, om bemyndigelsen til at forpligte alle ministerier til at anvende én bestemt oversigt over åbne data skal anvendes. Ministeren fandt det relevant at afklare omkostningerne, og hvordan der mest hensigtsmæssigt sikres en sammenhæng til den eksisterende udstilling af data, forud for en sådan beslutning. Finansministeren oplyste, at det frem mod juli 2021 skulle afklares, hvordan der bedst fastsættes rammer til at skabe overblik over statens åbne data.

10. Rigsrevisionens opfølgning viser, at bemyndigelsen til at forpligte alle ministerier til at anvende én bestemt oversigt over åbne data er bibeholdt i den seneste ændringslov til PSI-loven. Det fremgår desuden af EU's direktiv om åbne data (2019/1024), at det er obligatorisk for medlemslandene at etablere ét enkelt adgangspunkt til åbne offentlige data.

11. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet anser bemyndigelsen fra PSI-loven som ét muligt middel til at understøtte implementeringen af kravet i direktivet om åbne data om etablering af ét enkelt adgangspunkt til åbne offentlige data. Ministeriet vil derfor tage stilling til en eventuel anvendelse af bemyndigelsen i forbindelse med udarbejdelsen af den kommende fællesoffentlige digitaliseringsstrategi. Rigsrevisionen konstaterer, at Finansministeriet endnu ikke har fastlagt rammerne for, hvordan der bedst skabes overblik over statens åbne data frem mod juli 2021.

12. Det fremgik af beretningen, at Finansministeriet i 2019 etablerede Datasætkataloget, som skulle skabe en oversigt over væsentlige åbne offentlige data. Det fremgår af den etablerede portal, at "det fællesoffentlige datasætkatalog giver overblik over, hvilke offentlige datasæt der findes, hvor de findes, og om de er tilgængelige". Rigsrevisionens opfølgning viser, at Datasætkataloget kun indeholder datasæt fra 15 offentlige organisationer. Beretningen viste, at 42 statslige organisationer udstillede åbne data i 2019.

13. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Finansministeriet har taget initiativ til at få afdækket de samfundsøkonomiske udgifter ved at forpligte alle ministerier til at benytte Datasætkataloget, men har ikke afdækket de samfundsøkonomiske fordele. Finansministeriet og Erhvervsministeriet fik i 2019 udarbejdet en analyse fra PwC, som bestod af en indikativ beregning af udgifterne ved at benytte Datasætkataloget. Beregningen tog udgangspunkt i 5 styrelser, som ifølge analysen tilsammen ville udstille over 900 datasæt. Beregningen viste, at etableringsomkostningerne for de 5 styrelser ville beløbe sig til ca. 2,1 mio. kr., og de løbende omkostninger ville beløbe sig til ca. 0,6 mio. kr. pr. opdatering.

14. Regeringen har i foråret 2021 nedsat et digitaliseringspartnerskab bestående af repræsentanter fra den offentlige og den private sektor, herunder KL og Danske Regioner. Finansministeriet har oplyst, at de fællesoffentlige parter har aftalt at afvente udarbejdelsen af en ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi, til digitaliseringspartnerskabet har fremlagt sine anbefalinger for regeringen. Ministeriet har også oplyst, at det kommende strategiarbejde forventes at tage stilling til mulighederne for at udvikle ét adgangspunkt til åbne offentlige data.

15. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet i regi af en fællesoffentlig arbejdsgruppe arbejder med at udvikle en minimumsløsning for et nyt adgangspunkt. Det fremgår af foreløbige anvendertests, at adgangspunktet går under arbejdstitlen "dataportal.dk".

16. Finansministeriet har endnu ikke truffet en endelig beslutning, på trods af at finansministeren stillede Statsrevisorerne i udsigt, at ministeriet ville fastsætte rammer for at skabe overblik over statens åbne data frem mod juli 2021. Rigsrevisionen finder dette utilfredsstillende og vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med at afklare rammerne for at forpligte alle ministerier til at benytte ét adgangspunkt for alle åbne statslige datasæt og den beslutning, afklaringen fører til.

### **Indførelse af et "open by default"-princip**

17. Statsrevisorerne bemærkede, at statslige myndigheder kan bidrage til at øge økonomisk vækst i samfundet og transparens i forvaltningen, hvis de i højere grad åbner deres data.

18. Det fremgik af beretningen, at 27 ud af 35 OECD- og partnerlande i 2018 havde indført et "open by default"-princip for statens data. Princippet indebærer, at alle ministerier bør åbne deres data, medmindre gode grunde taler imod, fx at data ikke forventes at føre til merværdi.

19. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at en eventuel indførelse af et "open by default"-princip allerede indgik i implementeringen af det reviderede PSI-direktiv. Finansministeriet ville i den forbindelse få vurderet, hvordan princippet i praksis ville kunne indføres, og hvad de samfundsmæssige effekter ville være af tiltaget.

### **Open by default-princip**

Princippet indebærer, at staten som udgangspunkt åbner sine data. Princippet vender derved tilgangen til at arbejde med åbne data på hovedet, så man som ministerium ikke skal have gode grunde til at åbne et konkret datasæt, men snarere skal have gode grunde til ikke at gøre det. Gode grunde til ikke at åbne data kan fx være, at data ikke har tilstrækkelig værdi, at data har dårlig kvalitet, eller at data er klassificerede.

20. Finansministeriet og Erhvervsministeriet fik i 2020 udarbejdet en analyse fra Deloitte. Analysen samlede op på erfaringer med tilgange til at åbne data i 5 forskellige lande. Analysen anbefalede, at Danmark anlægger et formålsbestemt princip med åbningen af offentlige data. Princippet indebærer følgende:

- **Betinget obligatorisk åbning af data.** Det skal være obligatorisk at åbne offentlige data, når der er et formål med åbningen. Formålet kan fx være, at data er efterspurgt, eller at udstillingen af data kan skabe samfundsmæssig værdi.
- **Minimumskrav til metadata.** Der bør være fælles, tværgående retningslinjer for metadata. Det kan bidrage til overblik, søgbarhed og høj tilgængelighed af data.
- **Ét adgangspunkt til åbne offentlige data.** Der skal etableres en portal, som giver overblik over alle åbne offentlige data.

#### Metadata

Metadata kan beskrives som data om data. Metadata indeholder dokumentation om det givne datasæt såsom navn, format, datakvalitet, hvor data kan tilgås, vilkår for anvendelse af data mv.

21. Det fremgår af bemærkningerne til den seneste ændringslov til PSI-loven, at Danmark følger en formålsbestemt tilgang til åbne data.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har vurderet muligheden for at indføre et "open by default"-princip. Ministeriet har fået udarbejdet en analyse, som sammenligner erfaringer med forskellige tilgange til at åbne data, der har dannet grundlag for en beslutning om en formålsbestemt tilgang til åbne data. Det fremgår af bemærkningerne til ændringsloven til PSI-loven, at Danmark følger en formålsbestemt tilgang til åbne data. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

#### Teknisk vejledning

23. Statsrevisorerne bemærkede, at ministerierne oplever barrierer af teknisk, økonomisk, juridisk og organisatorisk art i forhold til at åbne data.

24. Det fremgik af beretningen, at Finansministeriet ikke har opfyldt sin tidligere mål-sætning om at opdatere den tekniske vejledning til åbning af data fra 2010.

25. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at Finansministeriet i forbindelse med implementeringen af det reviderede PSI-direktiv ville opdatere den tekniske vejledning fra 2010 og vurdere, om der eventuelt er behov for supplerende tiltag.

26. Rigsrevisionens opfølgning viser, at den tekniske vejledning fra 2010 er blevet opdateret i juni 2021. Rigsrevisionen kan konstatere, at den nye og kortfattede vejledning er gjort tilgængelig på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside. Vejledningen kommer med gode råd til metadata, men understøtter ikke Finansministeriets beslutning om at indføre et formålsbestemt princip for arbejdet med åbne data ved at opstille tværgående minimumskrav til metadata.

27. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har iværksat supplerende tiltag. Ministeriet vil dog vurdere behovet for supplerende tiltag i forbindelse med udarbejdelsen af den kommende fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

28. Rigsrevisionen kan konstatere, at Finansministeriet har opdateret den tekniske vejledning fra 2010. Ministeriet har dog ikke fastsat minimumskrav til metadata for åbne datasæt i vejledningen. Ministeriet har derfor ikke understøttet det formålsbestemte princip med åbningen af offentlige data med vejledningen, som ministeriet selv har besluttet at følge. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde for at understøtte et formålsbestemt princip for arbejdet med åbne data gennem ministeriets tekniske vejledning og eventuelle supplerende tiltag.

Lone Strøm