

Asia: VN/16357/2020

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedon laatukriteereistä

Laatukriteerikokonaisuus ja sen vaikuttavuus

Miltä laatukriteerikokonaisuus vaikuttaa?

Laatukriteerikokonaisuus vaikuttaa kaiken kaikkiaan selkeältä kokonaisuudelta. On hyvä, että tiedon laatuun kiinnitetään huomiota ja että ehdotuksessa on tunnistettu useampia tiedon laatuun liittyviä näkökulmia. Yhdenmukainen ja riittävän monipuolinen tietojen laadun kuvaamistapa auttaa tietoaaineistojen tuottajia laatutietojen ylläpidossa ja tiedon hyödyntäjiä arvioimaan tietoaaineistojen soveltuvuutta erilaisiin käyttötarpeisiin.

Tietoaaineistojen käyttäjien tarpeiden huomioiminen on erittäin tärkeää, jotta laatukuvaukset tulevat käyttöön ja edistävät sitä kautta tietoaaineistojen hyödyntämistä yhteiskunnassa. Erilaisten tietoaaineistojen löydettävyyden, käyttöön saaminen ja yhteentoimivuus ovat edellytyksiä tälle. Laatukriteeristökokonaisuus tukee tätä tarjoamalla tietoaaineistojen hyödyntäjille yhdenmukaisen mallin tiedon laadun arviointiin. Hyödyntäjänäkökulmasta on tärkeää, että kokonaisuudessa kiinnitetään erityistä huomiota käytettyyn terminologiaan. Käytetyt käsitteet tulee määritellä ja kuvata siten, että käyttäjän on mahdollista ymmärtää, mitä tietoaaineiston laatunäkökulmaa kukin laatukriteeri ja mittari kuvaa. Lisäksi, vaikka laatutiedon viestintä- ja jakeluratkaisut on rajattu tämän kokonaisuuden ulkopuolelle, nämä ovat aivan ratkaisevan tärkeässä roolissa laatukriteeristökokonaisuuden käyttöön ottamisessa ja hyödyntämisessä laajasti. Siksi viestintään ja jakeluun liittyviä toimintamalleja on syytä vähintään pohtia laatukriteeristön ja mittariston rinnalla.

Tietoaaineistojen laadun kuvaaminen on tietoaaineistojen tuottaja- ja ylläpitäjäorganisaatioiden tehtävä. On erinomaista, että näiden organisaatioiden tueksi luodaan yhtenäistä mallia. Tämä auttaa ylläpitäjäorganisaatioita näkemään tietoaaineiston laatuun liittyviä erilaiset ulottuvuudet ja myös kuvaamaan niitä yhdenmukaisella tavalla.

Laatukuvausten ylläpito edellyttää laatuajattelun ohella resursointia. Koko julkishallintoa koskevat merkittävät tuottavuushaasteet, joten laatukriteereiden ylläpidosta ei saa aiheutua merkittäviä kustannuksia tai hallinnollista työtä. Laatukriteerien mukaisia laatukuvauksia tulisi voida ottaa käyttöön myös silloin, kun kaikkia ehdotuksissa mainittuja tietoja ei pystytä aukottomasti ylläpitämään.

Yhdenmukainen laatutietojen kuvaaminen edellyttää, että laatukriteerit ja mittarit ymmärretään samalla tavoin. Siksi laatukriteereiden ja mittareiden kuvaamiseen ja käytettyyn terminologiaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Onkin hyvä, että ehdotukseen sisältyy myös käytännön esimerkkejä. Nämä auttavat tietojen ylläpitäjiä näkemään, mitä milläkin laatukriteerillä tarkoitetaan ja miten sitä tulisi kuvata. Esimerkkejä voisi olla vieläkin enemmän ja erilaisista datoista (mm. paikkatieto, IoT-sensoreilla kerättävä data, kyselyaineistot, rajapintojen kautta saatava data).

Tietoaineistojen ylläpitäjäorganisaatioiden kannalta olisi tärkeää, että laatukriteerien ja mittariston ylläpito- ja kehittämismallia vietäisiin tässä ehdotuksessa kuvattua pidemmälle. Yhtenäisen laatukriteeristön rinnalla tulisi kehittää ohjeistusta ja yhteiskäyttöisiä työkaluja, joita organisaatiot (myös valtionhallinnon ulkopuolella) voisivat halutessaan hyödyntää tai soveltaa. Lisäksi olisi hyvä, jos laatukriteeristön yhteydessä tuotaisiin esiin suositeltavia toimintatapoja, esim. että laatutietoja ylläpidettäisiin koneluettavassa muodossa. Yhteiset alustat ja toimintatavat edistävät verkostojen kehittymistä ja vauhdittavat kehitystä. Tietojen ylläpitäjän näkökulmasta huomionarvoinen seikka on myös se, että kriteeristöä ei saa tehdä liian raskasta, jotta tietoja todella ylläpidetään ja jotta kokonaisuuden ymmärtäminen niin tietojen ylläpitäjien kuin hyödyntäjienkin näkökulmasta vaikeudu.

Kriteeristö tulisi liittää osaksi tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeen työpaketti 2:ssa olevaa toimintamallia hyötypotentiaalisten tietojen tunnistamiseen ja jakamiseen.

Kuinka hyvin laatukriteerit ja mittarit tukevat yhteismitallista tiedon laadun tunnistamista ja siitä keskustelemista julkishallinnossa?

Oli tärkeää, että laatukriteerien ja mittariston ylläpito- ja kehittämismallissa otettaisiin huomioon tekijät, jotka edistävät kriteerien käyttöönottoa myös käytännön tasolla. Esimerkiksi yhteisesti hyödynnettävien jakelutapojen kehittäminen ja sovellusesimerkit tukevat ylläpitäjien työtä ja edistävät verkostotyön kehittymistä.

Laatukriteerit ja mittarit tukevat yhteismitallista tiedon laadun tunnistamista. Tiedon laatuun liittyvien eri ulottuvuuksien tunnistaminen ja jäsentäminen on tästä näkökulmasta tärkeää. Yhteinen keskustelu edistää tietoaineistojen laadun ja käytettävyyden kehittämistä, mutta keskustelun rinnalla tarvitaan myös konkreettisia kehittämistoimenpiteitä tietoaineistojen ylläpitäjäorganisaatioissa.

Missä yhteyksissä laatukriteeristön mukainen yhteinen tiedon laadun tunnistaminen ja määrittely tukisi julkishallinnon tiedon hyödyntämistä ja avaamista?

Helsingin kaupunkia johdetaan tietoa ja osaamista hyödyntäen. Avoin ja läpinäkyvä tietoon perustuva päätöksenteko edellyttää korkeaa tietoaineistojen laatua. Helsingin kaupunki hyödyntää tietoaineistoja lukuisissa operatiivisessa toiminnassa, toiminnan ja palvelujen kehittämisessä kuin strategisessa johtamisessa ja päätöksenteossa. Tämän myötä tietoaineistojen laadun, kattavuuden ja ajantasaisuuden tarve lisääntyy. Käytön ja käyttötapauksen erilaisuuden lisääntyessä laatuvaustien merkitys tulee kasvamaan. Alla on kuvattu joitakin käytännön esimerkkejä, joissa laatukriteeristö tukee tietoaineistojen hyödyntämistä ja avaamista.

Tilasto- ja tutkimustoiminnassa tuotetaan ja ylläpidetään kaupungin strategisessa johtamisessa, palveluiden kehittämisessä ja operatiivisessa toiminnassa tarvittavaa tietoa. Näitä aineistoja hyödynnetään laajasti kaupunkiorganisaation sisällä ja niitä on avattu kaikkien muidenkin käyttöön avoimen datan palvelun (HRI) kautta. Tilasto- ja tutkimustoiminnassa tuotettujen tietoaineistojen yhteyteen liitettävät laatukriteeristön mukaiset kuvaukset auttavat tietojen hyödyntäjiä arvioimaan

ao. tietoaineistojen hyödynnettävyyttä eri käyttötapauksissa. Toisaalta tilasto- ja tutkimustietoaineistot sekä niiden varaan toteutetut raportointiratkaisut perustuvat useissa tapauksissa muiden tiedontuottajatahojen ylläpitämiin ja tuottamiin tietoaineistoihin. Niinpä tietoaineistojen laatuvausten kehittäminen ja käyttöönotto laajasti tiedontuottajaorganisaatioissa tukee myös Helsingin kaupungin tilasto- ja tutkimustoimintaa.

Kaupungin tiedolla johtaminen ja tätä tukevat data ja analytiikka -prosessit edellyttävät laadukkaita lähtötietoaineistoja. Kaupungin data- ja analytiikka-asiantuntijat pystyvät paremmin tukemaan toimialojen ja liikelaitosten palveluntarjoajia analytiikkatyössä, jos heillä on käytössään tähän tarkoitukseen kansallisesti hyväksi todettuja ja käytössä olevia työkaluja. Laatuksiteristö ja mittaristo auttaa jäsentämään ja kommunikoimaan tiedon laadun eri ulottuvuuksista ja niihin liittyvistä edellytyksistä.

Kaupungin "Kaupunki OmaData-operaattorina" hankkeen puitteissa kehitettävä tiedon jakamisen tekninen infrastruktuuri (MyData-operaattorikyvykyys) ja sen mahdollistama tiedon jakaminen hyötyy yhteismitallisesta tiedon laadun määrittelystä, kun jakamisen osapuolet voivat käyttää yhtenäistä kieltä ja mittaristoa tiedon kuvaamiseen.

Kaupungin OASC-yhteistyössä (Open & Agile Smart Cities) kehittämä kansainvälinen yhteentoimivuusmäärittely (MIM 4 -määrittely) henkilötiedon yhteentoimivuuden edistämiseksi voi hyötyä Suomen kansallisesta esimerkistä, varsinkin kun se pohjaa kansainvälisiin ISO- ja standardeihin.

Yhteinen laadun tunnistaminen ja määrittely tukee tiedonhallintamallin parissa tehtävää työtä, jossa Helsingin kaupunki suunnittelee ja rakentaa tiedonhallintalain 5. kappaleessa määrättyjen viranomaisrajapintojen toteutusta.

Helsingin kaupungin tiedon hyödyntämisen työryhmä pohtii kaupunkiyhteisiä tiedon hyödyntämisen linjauksia juridiselta ja strategiselta kannalta. Tiedon laadun yhteinen määrittelemine antaa työkaluja tähän kaupungin sisäisen tiedon hyödyntämisen edistämiseen.

Lisäksi laaturiteeristö tukee mm. kaupungin masterdatatyötä. Laatuksiteristöjen liittämisen masterdatoja kuvaavien metatietojen osaksi parantaa masterdatojen hyödynnettävyyttä ja tuo näkyväksi masterdatojen laatuun liittyviä kehittämiskohteita.

Miten hyvin laatuksiteristö ja mittaristo toimisi tiedon laadun parannuksen tukena pidemmällä tähtäimellä?

Laatuksiteristö tukee tietojen laadun parantamistyötä myös pidemmällä tähtäimellä. Laatuksiteristön lisäksi tarvitaan kuitenkin kriteerien ja mittariston ylläpito- ja kehittämismalli, josta on esitetty alustavia ajatuksia ehdotuksen luvussa 7. Tässä mallissa on jo huomioitu monia tärkeitä näkökohtia, mutta mallia tulisi selkeyttää ja viedä pidemmälle. Vaikka laatuksiteristön viestintä- ja jakeluratkaisuihin ei tässä ehdotuksessa otetakaan tarkemmin kantaa, niin mallissa voisi joka tapauksessa olla selkeä ajatus siitä, miten nämä voitaisiin järjestää. Tiedon ylläpitäjien kehitystyötä tukee, jos tarjolla olisi hyväksi havaittuja toimintatapoja ja työvälineitä, joita voisi hyödyntää suoraan tai joita voisi soveltaa omassa organisaatiossa. Yhteentoimivuus myös muiden metatietojen osalta on etenkin tietojen hyödyntäjien näkökulmasta keskeistä.

Ehdotuksessa on huomioitu hyvin erilaisten standardien hyödyntäminen myös tiedon laatuksiteristöissä. Onkin tärkeää, että standardien kehitystyö huomioidaan myös laatuksiteristöiden ja

mittareiden kuvauksissa sekä niiden kehittämisessä. Suosituksia ja esimerkkejä ao. asiayhteydessä sovellettavista standardeista voisi lisätä kuvausten yhteyteen.

Laatukriteeristö auttaa suoraan parantamaan tietoaineistojen laadun kuvaamista, mutta sitä voidaan hyödyntää pidemmällä aikajänteellä myös tiedon laadun parantamiseen. Kriteeristön avulla voidaan arvioida tiedon hyödynnettävyyttä erilaisiin käyttötarkoituksiin ja se myös tarjoaa mahdollisuuden tunnistaa ja kiinnittää huomiota niihin laatutekijöihin, joita tulisi kehittää, jotta aineiston hyödynnettävyys parane.

Tiedon käyttäjän tulokulma laatukriteeristöön ja mittaristoon

Miltä laatukriteerien ja mittarien kokonaisuus vaikuttaa tiedon käyttäjän näkökulmasta?

Ehdotettu laatukriteeristö huomioi hyvin erilaiset laatu-ulottuvuudet, jolloin se myös palvelee käyttäjien erilaisia tarpeita. On hyvä, että käyttäjä saa laatukriteerien myötä selkeämmin tietoa mm. datan kattavuudesta ja ajantasaisuudesta. Toisaalta esim. koneluettaavuus, käyttöoikeudet ja täsmällisyys ovat tärkeitä tietoja, kun arvioidaan tietojen käyttöön saamista ylipäättäen, prosessien automatisointimahdollisuuksia ja/tai raportointia ja raportointiin liittyvää viestintää.

Laatukuvauksen ymmärrettävyys käyttäjän näkökulmasta on tärkeää: kuvaukset pitää laatia siten, että käyttäjät ymmärtävät, mitä laatu missäkin yhteydessä tarkoittaa. Laatukriteerien ja niiden kuvausten on oltava ymmärrettäviä silloinkin, kun käyttäjä hakee nopeasti ja silmäilemällä tietoa, eikä ehdi tai viitsi perehtyä tarkemmin laadun määritelmään.

Käyttäjän näkökulmasta olisi hyvä, jos eri tiedontuottajaorganisaatioiden ylläpitämät laatutiedot voitaisiin koota yhteiseen näkymään, jolloin käyttäjä voi löytää eri tiedontuottajaorganisaatioiden ylläpitämien tietoaineistojen laatukuvaukset yhdestä paikasta.

Tuottaako se riittävän kuvan yksittäisen tietoaineiston laadusta sen käyttäjän tueksi?

On hyvä, että kriteeristössä on huomioitu laatutekijöiden eri ulottuvuuksia ja myös avattu niitä alaryhmiin. Tämä antaa yhteisen raamin ja jäsenyyksen, mikä mm. helpottaa halutun laatukuvauksen löydettävyyttä. Lopulta laatukriteerien hyödyllisyys riippuu kuitenkin siitä kuinka hyvin tiedontuottajaorganisaatiot kuvaavat ylläpitämiensä tietoaineistojen laadun ja miten tiedon hyödyntäjät pääsevät käsiksi tähän tietoon.

Lisäksi on huomioitava, että tiedon laatukuvauksia voidaan hyödyntää muiden tietoa kuvaavien metatietojen yhteydessä.

Tiedon tuottajan tulokulma laatukriteeristöön ja mittaristoon

Miltä laatukriteerien ja mittarien käyttöönotto tiedon avaamisen yhteydessä vaikuttaisi tiedon tuottajan näkökulmasta?

Laatukriteeristö tarjoaa viitekehyksen, jonka puitteissa voidaan kuvata tietoaineistojen laatua yhdenmukaisella tavalla. Malli helpottaa tiedontuottajia, jotka pohtivat miten laatutietojen kuvaaminen kannattaisi toteuttaa.

Yhteisen toimintatavan ja ymmärryksen varmistamiseksi laatukriteereiden ja mittareiden kuvauksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Esimerkit konkretisoivat laatukriteereiden ja mittareiden sisältöä hyvin. Näitä voisi lisätä kuvauksiin.

Joidenkin laatuksiteerien ja mittareiden kohdalla laatuksiarviointi voi olla vaikeaa. Esimerkiksi kohdan 4.3.3.(Väärinluokittelu) esimerkissä mainitun rakennusten käyttötarkoitusten väärinluokittelun tilannetta voi olla vaikea arvioida. Arvio edellyttäisi rakennusrekistietojen tarkistamista rakennuskohtaisesti. Mittareiden toteutettavuutta ja ylläpidettävyyttä tulee harkita tarkoin mittarikohtaisesti. Laatuksiteereiden mukaisia laatuksikuvauksia tulisi voida ottaa käyttöön myös silloin, kun kaikkia ehdotuksissa mainittuja tietoja ei pystytä aukottomasti ylläpitämään.

Laatuksiteeristö ei saisi jäädä irralliseksi muista tietoaineistoihin liittyvistä metatietokuvauksista. Sen sijaan laatuksikuvausten ylläpitäjiä tulisi kannustaa liittämään laatuksikuvaukset osaksi muita metatietokuvauksia.

Tietoaineistojen ylläpitäjiä tulisi kannustaa tietojen kuvaamiseen ja tietojen avaamiseen myös tilanteissa, joissa kuvauksen kohteena oleva tietoaineiston laadussa havaitaan puutteita. Laatuksiteeristön tulisi siis kannustaa tiedon laadun kuvaamiseen ja laadun parantamiseen, eikä suinkaan toimia vaatimustasona, joka tulee saavuttaa, ennen kuin aineisto voidaan saattaa yleisempää käyttöön.

Tietojen ylläpitäjän näkökulmasta laatuksiteeristöä ei saa tehdä liian raskasta, jotta tietoja todella ylläpidetään ja jotta kokonaisuuden ymmärtäminen niin tietojen ylläpitäjien kuin hyödyntäjienkin näkökulmasta vaikeudu.

Mitä laatuksiteerien ja mittarien käyttöönotto tiedon tuottajan näkökulmasta edellyttäisi?

Laatuksiteerien ja mittarien käyttöönotto edellyttää tiedon tuottajilta laatuksajattelun edistämistä, tiedon laadun hallinnan menetelmien kehittämistä sekä kriteerien ja mittareiden soveltamista käytäntöön. Toivottavaa olisi rakentaa yhteinen toimintamalli tiedon laatuksiteerien ja mittariston ylläpito- ja kehittämismallin ympärille (Luku 7; miten laadun kehittäminen ja hallinta organisoidaan).

Tiedon tuottajan näkökulmasta tietoaineiston laatu on mitattava/analysoitava systemaattisesti ennen tiedon avaamista, esimerkiksi puuttuvien kohdeyksikköjen %-määrä. Tietoaineiston osalta olisikin pyrittävä johdonmukaisuuteen ja siihen, että mittaamiseen käytetään yhdenmukaista mallia.

Laatuksiteeristössä käytetyt käsitteet olisi hyvä avata ja koota yhteen muiden tiedon hyödyntämistä edistävien ohjeistusten kanssa, esimerkiksi osaksi yhteentoimivuusalustaa.

Laatuksikuvausten ja niiden teknisten jakeluratkaisujen ylläpito edellyttää laatuksajattelun ohella resursointia. Koko julkishallintoa koskee merkittävät tuottavuushaasteet, joten laatuksiteereiden ylläpidosta ei saa aiheutua merkittäviä kustannuksia tai hallinnollista työtä. Yhteiset työvälineet ja toimintatavat edistävät laatuksitietojen ja mittareiden käyttöönottoa ja hyödyntämistä.

Laatuksiteeristön ja mittariston hallinta

Millaiset tehtävät ovat mielestäsi laatuksiteeristöä ja mittaristoa ylläpitävän ja kehittävän tahon tärkeimmät tehtävät?

Tärkeimpiä tehtäviä ovat viestintä, ohjeistus sekä käytännön esimerkkien tarjoaminen. Laatuksiteeristö on nähtävä osana laajempaa tiedon laatuun ja käytettävyyteen tähtäävää kokonaisuutta. On tärkeää, että laatuksiteerien ja siihen liittyvien mittareiden ylläpito ja

kehittäminen kytketään osaksi muuta tietoaaineistojen hyödyntämiseen tähtäävää kehittämistoimintaa.

Lisäksi olisi hyvä, että kriteeristöä ei muuteta liian usein, vaikka sen pitääkin kehittyä ajassa ja käyttäjätarpeiden pohjalta.

Luvussa 7.1 (Työkalun hallinnan rooli ja vastuut) esitetty käyttäjä-termi vaatii tarkennusta. Ehdotuksessa käytetty käyttäjä-termi voidaan ymmärtää sekä kriteeristön hyödyntäjänä (laatutietojen ylläpitäjä) että varsinaisen tietoaaineiston hyödyntäjänä (henkilö, joka haluaa arvioida ao. tietoaaineiston hyödynnettävyyttä omiin tarpeisiinsa). Mikäli ajateltu rooli viittaa edelliseen (laatutiedon ylläpitäjä), niin olisi johdonmukaisempaa käyttää termiä "laatutietojen ylläpitäjä".

Minkälaista tukea ja koordinaatiota odotat tältä taholta?

Tärkeää olisi laatutietoisuuden edistäminen mm. viestinnällisin keinoin. Myös ohjeistusten ja toimintatapasuosittelujen laatiminen on tärkeää laatutietojen ylläpitäjien tukemiseksi. Lisäksi verkostotoiminnan koordinaatio ja tiivis yhteydenpito muihin laatukriteeristön kehittämisen kannalta keskeisiin kehittämishankkeisiin sopivat luontevasti laatukriteeristöä ja mittaristoa ylläpitävän ja kehittävän tahon tehtäväksi.

Laatukriteeristöä ja mittaristoa ylläpitävän ja kehittävän tahon tulisi olla ajan hermolla niin, että taholla on ymmärrys kriteeristöön liittyvistä kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista sekä alan parhaista asiantuntijoista, jotta taho pystyy tukemaan laatutietojen ylläpitäjiä.

Millainen verkostotoiminta edistäisi laatukriteeristön ja mittariston käyttämistä ja kehittämistä parhaiten?

Laatutietojen ylläpitäjäorganisaatioiden näkökulmasta kriteeristön ja mittariston käyttöä edistää verkostotoiminta, jossa vaihdetaan kokemuksia tiedon laatukriteeristön ja mittareiden käyttämisestä ja jaetaan hyviä käytäntöjä. Tämä edistää tiedon laadun kehittämistä ja yhteisen ymmärryksen luomista. Samalla tulisi kehittää toimintatapa, jolla kerätään systemaattisesti tietoaaineistojen hyödyntäjien tarpeita.

Erittäin keskeistä on myös tiivis kiinnittyminen muihin julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja jakamisen ekosysteemeihin ja kehittämishankkeisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedonhallintalaisäädäntöön liittyvät kehittämishankkeet (esim. tiedonhallintamalli), tietoaaineistoihin liittyvät standardoimishankkeet tai kaupunkien "Kaupunki OmaData-operaattorina" -hanke. Lisäksi on tärkeää seurata kansainvälistä kehitystä sekä osallistua ja vaikuttaa esimerkiksi EU-tason sääntelyyn (esim. DGA, Data Act).

Tärkeää on myös, että verkostotyössä huomioidaan julkisen hallinnon toimijoiden lisäksi myös muiden sektoreiden tarpeet ja ekosysteemit. Julkishallinto ei saa tarpeettomasti eristäytyä muista yhteiskunnan sektoreista (yksityinen, tutkimus) tiedon hyödyntämisessä vaan se voi parhaimmillaan toimia suunnannäyttäjänä, fasilitaattorina ja alustana laaja-alaiselle tiedon hyödyntämiselle.

