



Notat

Dato: 16.10.2011
Til: FAD v/Carlo Thomsen og Asbjørn Seim
Fra: Lånekassen v/Ingunn Cowan
Emne: Høring – styring, forvaltning og finansiering av nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor.

1 Høring – Styring, forvaltning og finansiering av nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor

Lånekassen er en liten organisasjon med stor arbeidsmengde. For at det skal være mulig for oss å håndtere våre oppgaver innenfor dagens rammebetingelser, er digital samhandling, og herunder nasjonale felleskomponenter, av helt avgjørende betydning.

Velfungerende styringsprinsipper er avgjørende for å oppnå de samfunnsøkonomiske effektene man ønsker med felles IKT-arkitektur i offentlig sektor. Dette er også nødvendig for videre arbeid med arkitekturprinsipper, virksomhetsprosesser og fellestjenester.

Dersom digitalt førstevalg skal være en realitet, er det viktig at felleskomponentene er velfungerende.

1.1 Finansiering av nasjonale felleskomponenter

For å få mest mulig samfunnsnytte må finansieringsmodellen fremme tiltak som gir totale gevinster for samfunnet selv om de ikke gir positiv kost-nytte for en enkelt organisasjon eller innenfor et budsjettår.

1.1.1 Prinsipp om at finansieringen av nasjonale felleskomponenter skal innrettes og øremerkes slik at finansieringsformen fremmer ønsket tjenesteutvikling.

I felleskomponentrapportens vedlegg 1 utdypes dette i prinsipp 4. Her heter det blant annet at det er "et felles ansvar for departementene å sørge for at hensiktsmessige nasjonale felleskomponenter er tilgjengelige og blir brukt dersom gjenbruk, sambruk og elektronisk kommunikasjon på tvers av virksomheter og sektorer er mest kostnadseffektivt. [...] Styringen og finansieringen av sentrale nasjonale felleskomponenter bør derfor skje i en synergigivende samarbeidsmodell i offentlig sektor og ikke i en kostnadsfordelingsdrevet konkurransemodell mellom virksomhetene."

Lånekassen mener at det er fornuftig at man unngår den silotankegangen som i dag preger mye av offentlig forvaltning. Ofte er det slik at tiltak hos en etat ikke nødvendigvis skaper store gevinster der, men kan føre til store besparelser andre steder i forvaltningen. Disse

besparelsene kan enten være i form av lavere kostnader, mindre tidsbruk eller enklere tilgang til korrekte opplysninger.

1.1.2 Utvikling av kostnadsfordelingsnøkkel på departementsnivå for nasjonale felleskomponenter basert på gevinstpotensialet og ikke kostnadsfordeling ved bruk.

I felleskomponentrapportens vedlegg 1 uttypes dette i prinsipp 4. Her heter det blant annet at finansieringen som hovedregel bør "skje som en reduksjon på sektorrammen til departementene etter en overordnet fordelingsnøkkel basert på gevinstpotensiale [...]. Dette for å stimulere til ønsket tjenesteutvikling og gevinstrealisering i alle offentlige virksomheter".

Lånekassen er positiv til at det er gevinstpotensialet som skal være avgjørende og ikke den faktiske bruken. Dersom man fakturerer for bruk av fellesløsninger, vil dette kunne bety at enkelte etater vil tape økonomisk på å innføre ordninger som ellers er gunstige for virksomheten og dens brukere.

Dersom man ønsker å stimulere til tjenesteutvikling og gevinstrealisering, er det samtidig viktig å ikke bare gjøre dette ved å redusere rammene slik at man taper på å ikke innføre nye løsninger. Ved å la virksomhetene beholde noe av gevinsten selv, vil man antagelig oppnå en mye større velvilje i forhold til moderniseringen.

Det må også presiseres nærmere hva man legger i gevinstpotensiale. Spesielt er det viktig at man ikke her regner inn samme beløp flere steder slik at virksomhetene mister hele gevinsten og i tillegg får en strammere økonomisk ramme.

For Lånekassen som har et lite budsjett med relativt mange faste kostnader, vil det være av betydning at vi kan inngå relativt konkrete avtaler hvor både kostnader og gevinster er avtalt pr år fram i tid. Hvis Lånekassen i en periode får høyere kostnader under utvikling og implementering enn de selv kan håndtere, må det være mekanismer som gjør at denne type kostnader ikke får følger for daglig drift.

1.2 Opprettelse av faste samordningsfora på departements- og virksomhetsnivå

Samordning av felleskomponenter krever også et fokus på regelverksarbeid. Dette kan være regelverk som er knyttet direkte til felleskomponentene, men det kan også være annet regelverk, generelt eller sektorvis, som skaper utfordringer i forhold til utvikling eller bruk av felleskomponentene. Hvor er dette tenkt ivaretatt?

1.2.1 Etablering av et fast samordningsutvalg på departementsnivå

Her er det viktig at det er representanter fra det enkelte departement som har innflytelse og kan påvirke departementets strategi knytte til eforvaltningen.

1.2.2 Etablering av et strategisk topplederutvalg på virksomhetsnivå

Lånekassen støtter at det etableres et slikt topplederutvalg.

1.2.3 Etablering av et støtteutvalg til strategisk topplederutvalg på taktisk ledernivå

Lånekassen støtter at det etableres et slikt utvalg.

1.2.4 Difis forslag beskrevet i rapportens kapittel 5.4

Lånekassen er positive til den foreslåtte modellen. Det må imidlertid sikres at det er en samhandling også på operativt nivå hvor man holder hverandre løpende orientert om hva som foregår. Herunder endringshåndtering, oppgraderinger, forventet høy trafikk hos en virksomhet som kan påvirke andre etater.

1.2.5 Behovet for et taktisk lederutvalg som understøtter strategisk lederutvalg

Her mener Lånekassen at det vil være mer hensiktsmessig å forholde seg til arbeidsgrupper og referansegrupper.

1.3 Sentrale videreutviklingsbehov

Lånekassen anser det som en klar risiko at det totalt sett brukes svært mye mer ressurser på styring og administrasjon i forbindelse med felleskomponenter enn på å bygge og forbedre komponentene. Jo større og mer generelle komponentene er, jo større risiko. Altinn er et eksempel på dette og er så omfattende at det ikke kan forvaltes som én felleskomponent.

Mulige konsekvenser av risikoen er høye administrative kostnader, forsinkede leveranser og dårlig kvalitet i komponentene. Følgeeffekter av dette er manglende gevinster hos etatene som bruker komponentene.

1.3.1 Er de fem foreslåtte felleskomponentene dekkende og riktig prioritert

Følgende fem er foreslått definert som nasjonale felleskomponenter

- Enhetsregisteret (grunndata om virksomheten)
- Folkeregisteret (grunndata om person)
- Matrikkelen (grunndata om eiendom)
- Altinn (-komponentene)
- Felles infrastruktur for eID i offentlig sektor.

Felles infrastruktur for eID i offentlig sektor er det vi mener er den viktigste fellestjenesten. Dersom hver enkelt etat skal utvikle egne løsninger for autentisering, kryptering og signering, blir det uforholdsmessig kostbart. I tillegg vil dette gjøre at staten i liten grad fremstår som samlet.

Enhetsregisteret er en viktig felleskomponent både for å sikre riktige opplysninger og for å unngå kopiregistre. Det er viktig at man ivaretar brukernes interesser ved for eksempel å sørge for at det er mulig å registrere mer enn en adresse på en virksomhet. Dersom man skal føre tilsyn med ett bestemt kontor hos en virksomhet eller beregne avstand til en

bestemt enhet hos en virksomhet, må det være mulig å hente alle slike adresser og ikke bare adresse til hovedkontoret.

Folkeregisteret anser Lånekassen for å være en sentral felleskomponent. Opplysninger som er registrert her, vil ofte være avgjørende for innbyggernes plikter og rettigheter og det er viktig at de har en sikkerhet for at det er korrekte opplysninger som brukes. Dersom ulike virksomheter oppretter egne registre med denne type informasjon, vil det være vanskelig å sikre at informasjonen er oppdatert. Samtidig blir det en nærmest uoverkommelig oppgave for den enkelte innbygger å skaffe seg oversikt over hvilke opplysninger som er registrert hvor og å klare å melde fra om endringer alle plasser der informasjon er registrert.

Med DSFs moderniseringsprogram er det også mulighet for å gi folkeregisteret et nødvendig løft hvor man kan fokusere på rollen som felleskomponent og eventuelt innføre nye informasjonselementer som kan bidra til en bedre saksbehandling og lettere tilgang til tjenester for brukerne.

Både dagens situasjon hvor UDI, fylkesmann og andre melder inn opplysninger og moderniseringsprogrammets fokus på hvem som skal ha ansvar for ulike typer opplysninger i DSF, bør videreføres slik at det kommer klart frem at opplysningene kan "eies" av ulike etater selv om de er registrert i et felles register.

Altinn består, som felleskomponentrapporten peker på, av tre ting: portal for næringslivsrapportering mot offentlige myndigheter, nasjonale IKT-komponenter og felles drift-, forvaltnings og utviklingsorganisasjon. Under dette finner man mange forskjellige tjenestetyper som f.eks innsending, meldingstjenester og innsyn. Dette gir Altinn en kompleksitet og størrelse som gjør at det kan være vanskelig å håndtere den som én felleskomponent. Det bør vurderes om dette bør behandles som flere komponenter eller om det er hensiktsmessig med en samlet håndtering.

Felles meldingsboks er en tjeneste Difi har jobbet med. I meldingsboksrapporten har det blitt anbefalt å bruke meldingsboksen i Altinn i første omgang for etter hvert å gå over til en løsning hvor også aktører i markedet kan få tilby sine meldingsboksløsninger. Vi savner en bedre beskrivelse av hvordan meldingsboksen er tenkt som felleskomponent. Ser man for seg dette som en del av Altinn-komponenten eller ser man for seg at den skal skilles ut som en egen komponent?

1.3.2 Er videreutviklingsbehovene dekkende og riktig prioritert

Det er viktig at videre utvikling av felleskomponentene skjer på riktig tidspunkt for å legge til rette for tjenesteutvikling. Dersom man skal vente til et tilstrekkelig antall tjenesteeiere har tilstrekkelig mange tjenester med stort volum før man starter videreutvikling, risikerer man at det blir utviklet egne, sektorvise eller etatsspesifikke løsninger.

Personers elektroniske adresser. Dette anser Lånekassen for å være en viktig videreutvikling. Man må ikke her begrense seg til de adresser som er vanlige i dag, men ha i tankene at det her skjer en rask utvikling. På kort sikt vil dette spesielt gjelde brukernes valg av meldingsboks dersom det kommer en markedsløsning hvor man kan velge mellom ulike meldingsbokser.

I tillegg til at en sentral registrering av personers elektroniske adresser vil gjøre det enklere for forvaltningen å kommunisere med brukerne, vil det også gjøre det enklere for brukerne å sørge for at deres kontaktinformasjon til enhver tid er oppdatert.

Nasjonal eID på nivå4 har vi forstått at er skrinlagt. Dette synes vi er beklagelig. Utbredelse av nivå4 eID er avgjørende for å kunne ta i bruk det fulle potensialet av selvbetjeningsløsninger på nett for borgerne.

Digital signatur anser vi for en viktig videreutvikling. Behovet som her skal dekkes er å få på plass en signatur som er juridisk bindende og som knytter brukeren opp mot innholdet i det som er signert. En autentiseringsløsning er ikke tilstrekkelig for å oppnå dette. I tillegg til de tjenesteeiere som allerede har et identifisert behov for signatur, må det antas at det vil komme til flere etter hvert som digitaliseringen av tjenester øker. For eksempel vil alle statsbanker som ønsker å tilby digital låneavtale ha behov for digital signatur selv om det pr i dag bare er Lånekassen som tilbyr slik låneavtale.

Validering av eID er viktig for å kunne ha gode nok digitale tjenester. Det må være mulig å kunne bekrefte gyldigheten av en eID, og dermed de tjenester utført med denne eID (autentisering, signering, kryptering) over lengre tid.

Virksomhetssertifikater er ønskelig for å sikre konfidensialitet og integritet i kommunikasjon mellom virksomheter. Økt elektronisk samhandling mellom virksomheter er et viktig virkemiddel for effektivisering og da er det avgjørende å ha mekanismer på plass som gjør at man kan være trygg på opplysningenes integritet og opphav. I tillegg mener Lånekassen at man bør se på muligheten for bruk av rollestyrte sertifikater knyttet til virksomhet. Dersom ansatte må bruke sin private eID til å utføre oppgaver i jobbsammenheng, vil dette være uheldig.

Felles forvaltning av samtykke, profiler og identitetsinformasjon. Dette anser vi for å være viktig for å kunne innføre digitalt førstevalg. Med en slik løsning vil brukerne ha mye bedre forutsetninger for å kunne administrere sine egne opplysninger i forhold til det offentlige. Dersom man ønsker å kontrollere hvilke opplysninger som er registrert og hva man har gitt samtykke til eller endre dette, har man ett punkt hvor dette gjøres i stedet for å måtte lete seg frem til hva som ligger hos hver enkelt virksomhet. I denne sammenheng er det også svært viktig at samtykkespørsmålet i eforvaltningsforskriften utredes.

1.4 Normering av forvalterrollen

Difi foreslår at det etableres et sett av krav til alle felleskomponentforvalterne som normerer hvordan forvalterrollen skal utøves og at indikatorer på etterlevelsen av disse kravene legges aktivt inn i etatsstyringen.

Lånekassen tror det er positivt at forvalterne blir målt på hvordan de etterlever kravene til forvalterrollen. Det vil gjøre det lettere for forvalterne å prioritere oppfølging av oppgavene og det vil gi brukeretatene bedre mulighet for å komme med konstruktive innspill til hvordan forvaltningen av felleskomponentene skal være. Dersom felleskomponentene ikke fungerer som man ønsker, er det viktig å vite om det er fordi man har stilt feil krav til forvaltningen av disse eller om det er fordi kravene ikke etterleves.

1.4.1 Behovet for felles normering

I felleskomponentrapporten kapittel 5.2, skriver Difi at departementene tidligere ikke har sett viktigheten av å plassere det tverrsektorielle helhetsansvaret og at det derfor ikke har blitt gjort. De påpeker også at et helhetsansvar for en nasjonal felleskomponent krever langt mer enn en distribusjonsstrategi.

Lånekassen slutter seg til dette synspunktet og mener at det er viktig å fremheve felleskomponentenes betydning som nettopp **felles** komponenter og ikke interne sektor- eller virksomhetsløsninger.

For den enkelte virksomhet er det viktig å vite hva man kan kreve av felleskomponentene slik at forventningene er i forhold til dette.

1.4.2 Synspunkt på prinsipp 5-10

8. Alle forvaltere av felleskomponenter skal ha en hensiktsmessig og dekkende involvering av relevante tjenesteeiergrupper

Det er et prinsipp vi slutter oss til. Det er viktig at felleskomponentene faktisk fyller de behov som brukerne har. Ellers vil man enten oppleve at tjenestene blir dårligere, at ønskede tjenester ikke utvikles eller at tjenesteeierne lager egne løsninger.

9. Alle forvaltere av felleskomponenter skal ha en hensiktsmessig og dekkende involvering av relevante sluttbrukergrupper.

Det er viktig å ha fokus på at tjenestene utvikles for å gi borgerne et bedre tilbud, ikke bare for at staten skal spare tid og penger. Derfor mener vi at dette er et viktig prinsipp.