



BERGEN KOMMUNE
**BYRÅDSAVDELING FOR FINANS,
KONKURRANSE OG OMSTILLING**

**BYRÅDSAVDELING FOR FINANS,
KONKURRANSE OG OMSTILLING**
SEKSJON KONKURRANSE OG UTVIKLING
Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 62 55
postmottak.finans@bergen.kommune.no

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
v/ Hans Erik Gravdal Sørensen
Postboks 8004 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

200706989-64
HKJE

Emnekode

SARK-0526

Dato

29. september 2008

Høringsuttalelse til FAOS-rapporten, FAD

INNLEDNING

Bergen Kommune og Bærum kommune vil i fellesskap gi høringsuttalelse på rapporten "Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor - høring av arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur" datert 25.06.2008.

Rapporten omhandler strategisk viktige områder med stor betydning for IKT-utviklingen i offentlig sektor. Selv om rapporten ikke gir noen entydige anbefalinger støtter vi hovedkonklusjonen i rapporten: at det er behov for å etablere et felles rammeverk for arkitekturprinsipper og felleskomponenter i offentlig sektor.

Vi ser det som viktig å presisere at det er nødvendig med et sterkere fokus på virksomheten og virksomhetens tjenesteproduksjon selv om rapporten tar mål av seg til å definere standard rammeverk for IKT-arkitektur. Det må legges til rette for at offentlige virksomheter blir mer service-orienterte og endringsdyktige og i stand til rask innovasjon og realisering av sine tjenester. Et bidrag her vil være å levere en verktøystøttet metodikk som gir optimal utnyttelse av nasjonale og internasjonale modellbaserte SOA-plattformen og som integrerer forretningsperspektiv, brukerperspektiv og IT-perspektiv. Dette sikres bedre ved at det videre arbeidet gir større plass til virksomhetsarkitektur og virksomhetsprosesser.

Både i Bergen og i Bærum kommune har det vært nedsatt arbeidsgrupper som har gitt innspill til rapporten. Funksjonene til deltagerne i disse arbeidsgruppene dekker i hovedsak målgruppene 1-3 i høringsbrevet.

Vi har konsentrert tilbakemeldingene om kap. 3-6 i rapporten, da dette er de kapitlene vi mener er av størst betydning. Kap. 1 og 2 er gode introduksjoner til de øvrige kapitlene i rapporten. Her har vi ingen spesielle kommentarer. I Kap. 7 "Samfunnsøkonomisk nytte" er mange av eksemplene relevante. Det er likevel mye usikkerhet knyttet både til utregning og beskrivelser av nytter. F.eks er tallene fra SSB (KOSTRA-tall) på IKT-investeringer i kommune og fylkeskommune satt til kr. 1,7-1,8 mrd. kroner. Disse tallene er mest sannsynlig langt høyere. Dette skyldes bl.a måten KOSTRA-tallene er samlet inn på, med manglende kontroll og ulike praksiser på hva som regnes som "IKT-investeringer". Eksemplene er heller ikke fra kommunesektoren. "I tillegg kommer eventuelle gevinster ved elektronisk fakturaer i kommunene" (side 78).

Videre bør rapporten supplere de kost/nytte metodene som er benyttet (SSØ) med andre mer utfyllende metoder. Dette for å gi et mer komplett bilde av nytter/gevinster og kostnader.

Vi er likevel av den oppfatning at felles IKT-arkitektur i offentlig sektor med gjenbruk av komponenter, semantisk og teknisk interoperabilitet og delvis organisatorisk interoperabilitet vil gi samfunnsøkonomisk nytteverdi.

Generelle betraktninger:

Arbeidsgruppen har levert en omfattende og bredt sammensatt rapport. I seg selv imponerende med tanke på det begrensede tidsrommet arbeidsgruppen har jobbet. Rapporten bærer noe preg av at ulike fagfelt/personer har bidratt inn, uten at nødvendig redigering og sammenstilling er gjort i etterkant. For eksempel ville det vært ryddigere om arkitekturprinsippene hadde vært oppstilt i et hierarki med ulik vektning. Da hadde det gått klart frem hvilke prinsipper som er å betrakte som viktigst og hvilke som med nødvendighet følger av disse. Slik det fremstår, er alle de 7 prinsippene å betrakte som likeverdige. F.eks vil åpenhet og åpne standarder være en grunnleggende forutsetning for en tjenesteorientert arkitektur.

En vesentlig svakhet ved rapporten som er av større betydning for kommunesektoren er det tilsynelatende fraværet av påvirkning og eksempler fra det kommunal forvaltningsnivået. I viktige kapitler er kommunenivået knapt nevnt. I kap. 6 kun nevnt i en fotnote (10, side 58) og i en bisetning: "...Fordi kommunene er autonome enheter, må dette spørsmålet utredes videre....." (side 65)

Den manglende balansen mellom deltagelse fra statlig og kommunal/fylkeskommunal sektor er påfallende i de aller fleste slike utredninger. Dette medfører at de utfordringer kommunal sektor står ovenfor får utforholdsmessig liten omtale i forhold til så vel omfang som kompleksitet. En rapport som skal omhandle hele offentlig sektor kan ikke overse det faktum at:

Om målsetting om effektiv offentlig forvaltning med "døgnåpen elektronisk forvaltning" (st.mld. 17) skal nås må dette gjøres i samarbeid med kommunal sektor. Uten en oppegående og aktiv kommunal sektor som er med å sette dagsorden og premisser for IKT-utviklingen vil ikke dette være mulig. En sterkere fokus på kommunesektoren vil ikke nødvendigvis gå på bekostning av statlig sektor, men ville gjort rapporten mer komplett.

Organisering og samarbeid i kommunal sektor

Vi ser nødvendigheten av å etablere og forvalte et felles rammeverk for kommunal sektor og bidrar gjerne i dette arbeidet. Vi foreslår derfor at det etableres et samarbeid mellom noen større aktører i kommunal sektor. Formålet må være orientert mot å etablere og utvikle et tjenesteorientert rammeverk for kommunal sektor, samt å utveksle erfaringer, metoder og også komponenter. Et slikt initiativ må støttes organisatorisk og finansielt av departement som FAD, FIN og/eller KRD. Fordi DIFI nå er opprettet som et direktorat som bl.a skal bidra til bedre samordning i hele offentlig sektor vil det være naturlig at dette direktoratet har en aktiv rolle. KS kan også ha en rolle, gjerne i samarbeid med DIFI.

Både Bergen kommune og Bærum kommune har startet arbeidet med å etablere et rammeverk for SOA-utvikling. Vi har startet et uformelt samarbeid hvor vi har presentert for hverandre det arbeid som er gjort i de respektive kommuner og ser at vi har svært sammenfallende oppfatning av hvordan vi bør arbeide videre. Vi tror en videreføring, utviding og formalisering av et slikt samarbeid kan bidra til et nasjonalt løft for kommunal sektor.

PRINSIPPER OG RETNINGSLINJER IKT ARKITEKTUR (KAP 3)

Tjenesteorientert arkitektur

Høringsdokumentet påpeker ved flere anledninger viktigheten av at de offentlige enheter etablerer en tjenesteorientert arkitektur. Dette skal være en "grunnmur" som skal sikre tilgang til informasjonsressurser og interoperabilitet mellom de ulike offentlige enheter. Informasjonsressurser kan være både interne innenfor egen enhet, eller eksterne i form av samarbeidspartnere eller offentlige felleskomponenter og fellestjenester.

På bakgrunn av hvor viktig etablering av en tjenesteorientert arkitektur er, savner vi en tydeligere markering av hvordan de offentlige enheter skal tilnærme seg en tjenesteorientert arkitektur. Dvs at dette arkitekturprinsippet bør operasjonaliseres og tiltak identifiseres. Nøkkelen i tjenesteorientert arkitektur er gjenbruk av komponenter og tilgang/gjenbruk til data/informasjonsobjekter og deres kvalitet som sikres ved registrering en gang ett sted.

Bergen kommune har i 2008 gjennomført en offentlig anskaffelse (EØS) for en helhetlig tjenesteorientert arkitektur. Samarbeid mellom Bergen og Bærum kommune er igangsatt for å utveksle erfaringer og på den måten hente ut mulige synergier i det videre arbeidet.

Tjenesteorientert arkitektur er fremdeles en relativt nytt fokusområde innenfor både det nasjonale og internasjonale IT-markedet. Dette introduserer også ny teknologi og nye tankesett og stiller krav til så vel tekniske standarder som til semantikk. Dette medfører at det fremdeles er mange tilnærminger til temaet, men prinsippene og standardene som ligger til grunn for arkitekturen er tildels både teknologi og leverandøruavhengig. Det vil derfor være av stor betydning at de offentlige enheter blir enige om de samme prinsipper og standarder, og at det på denne bakgrunn blir etablert et felles rammeverk for tjenesteorientert arkitektur i offentlig sektor. Bergen kommunes erfaring med anskaffelsen for tjenesteorientert arkitektur viser også at dette er område som tiltrekker et vidt spekter av både teknologileverandører og tjenesteleverandører. I tillegg kan det også bemerkes at anskaffelsen også viser at leverandører av fri programvare leverte tilbud til Bergen kommune som både funksjonelt og økonomisk konkurrerer med de tradisjonelle kommersielle aktørene.

For å sikre interoperabilitet mellom offentlige enheter og tilgang til nye felleskomponenter og fellestjenester er Bergen kommune og Bærum kommune av den oppfatning at det er riktig å etablere et felles rammeverk for en tjenesteorientert arkitektur i offentlig sektor. Forslag til tiltak er at det da bør igangsettes et mer formelt samarbeid på tvers av offentlige enheter som får mandat og prosjektmidler til et slikt arbeid.

Interoperabilitet

Interoperabilitet slik det er beskrevet som arkitekturprinsipp er en av forutsetningene for å få utnyttet en tjenesteorientert arkitektur, både på tvers av egen organisasjon, men også på tvers av andre offentlige enheter og andre samarbeidspartnere.

Grunnsystemene (fagsystemer i kommunal sektor) i en stor organisasjon har oftest svært forskjellige datamodeller, og det samme vil gjelde for potensielle konsumenter av tjenester fra grunnsystemene (tilbydere). Å endre datamodellene for disse systemene slik at de samsvarer med hverandre er oftest umulig. Mellom tilbydere og konsument, i de midterste lagene av en tjenesteorientert arkitektur, er det vesentlig at det etableres en felles informasjons-/ objektmodell. En slik felles informasjons-/ objektmodell muliggjør informasjonsutveksling mellom tilbydere og konsumenter av tjenester uavhengig av hvilken datamodell tilbyderen og konsumenten benytter internt. Konvertering til og fra den felles objektmodellen vil typisk bli gjort av tjenestebussen i den tjenesteorienterte arkitekturen.

Tilsvarende som for arkitekturprinsippet for tjenesteorientert arkitektur savnes en ytterligere operasjonalisering med mer tydelige tiltak for hvordan en skal få realisert en felles informasjonsmodell (Common Object Modell) for offentlig sektor. Tiltaket som er beskrevet i forhold til en modul for felles

grunndata kan sees på som en riktig start, men bør etter vår oppfatning utvides til å omfatte mer enn personregister. Dette er ytterligere kommentert i avsnittet for Felleskomponenter og fellestjenester.

Tilgjengelighet, sikkerhet, åpenhet, fleksibilitet og skalerbarhet

Både tilgjengelighet, åpenhet, fleksibilitet og skalerbarhet er noen av grunnprinsippene for valg av en tjenesteorientert arkitektur, og disse prinsippene blir dermed muliggjort ved valg av en tjenesteorientert arkitektur inkludert prinsipper for interoperabilitet.

Blant annet er prinsippene om bruk av åpne standarder en forutsetning for en tjenesteorientert arkitektur. Bruk av åpne standarder gir videre rom for bedre tilgjengelighet, åpenhet, fleksibilitet og skalerbarhet. En av utfordringene med dette er at disse prinsippene kan bryte med prinsipper (inkl. lover, regler og forskifter) innenfor sikkerhet.

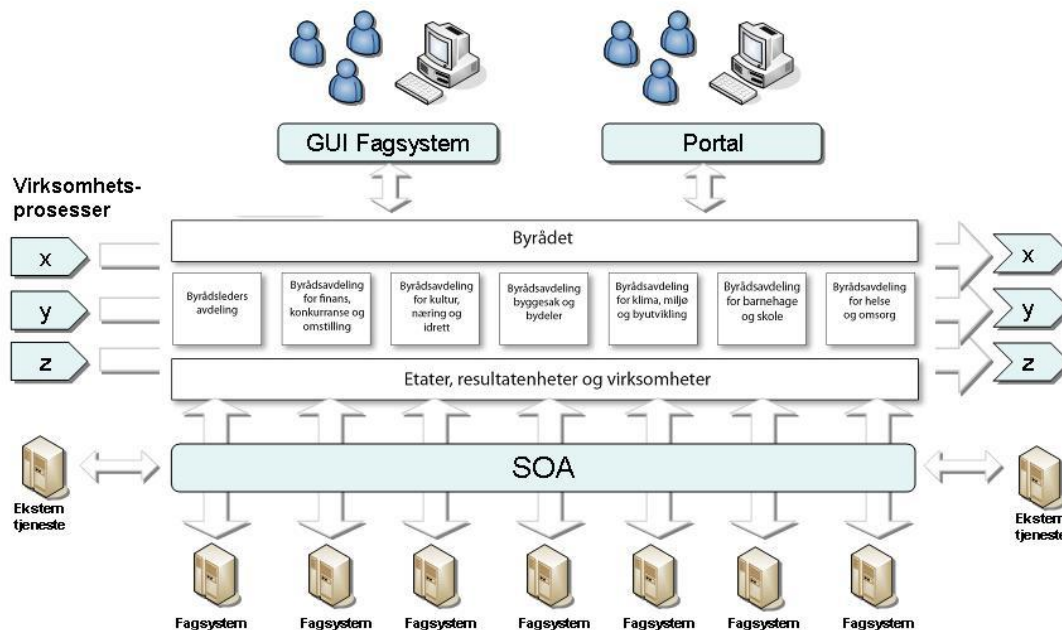
Sikkerhet er et viktig prinsipp som er en viktig grunnstein i enhver arkitektur i offentlig sektor. Vedtatt arbeid med et offentlig samtrafikknivå må ta inn over seg prinsippene innenfor interoperabilitet, da definering av for eksempel sikkerhetsnivåer og sensitiv informasjon bør reflekteres i utvikling av informasjonsmodeller.

VIRKSOMHETSPROSESSER (KAP 4)

Alle store organisasjoner er godt kjent med virksomhetsprosesser som flyter vertikalt og horisontalt i organisasjonen mellom flere tilbydere og konsumenter.

Med bakgrunn i det som er kommentert over i forhold til arkitekturprinsipper er vi av den oppfatning at fremfor å fokusere på selve prosessene, er det viktigere å fokusere på hvordan en best skal få realisert prosessene. Det vil si fokusere på å utnytte de tjenestene som best understøtter prosessene. En tjenesteorientert arkitektur inklusiv en god informasjonsmodell gir denne muligheten.

Slik Bergen og Bærum kommune sammen vurderer det gir tjenesteorientert arkitektur en unik mulighet til å definere virksomhetsprosesser som benytter tilbydertjenester både internt og eksternt, og som gir konsumenter muligheter til å se resultater av prosessen på det presentasjonsformat som er ønskelig. Dette er vist i følgende figur:



Både Bergen og Bærum kommune har, som del av sin tjenesteorienterte arkitektur, anskaffet prosessstyringssystem (BPMS - Business Process Management System). Begge kommuner har uavhengig av hverandre valgt løsning basert på fri programvare med åpne standarder. Tilknyttet dette systemet finnes det verktøy for prosessmonitorering (BAM - Business Activity Monitoring), som gir god mulighet for overvåking og styring av prosessene. Realisering av prosesser i et BPMS verktøy gir mulighet for utvikling av automatiserte virksomhetsprosesser (BPEL - Business Process Execution Language).

I sum kan en overgang til automatiserte virksomhetsprosesser i en tjenesteorientert arkitektur gi en helt annen mulighet for styring og kontroll av prosessene, men også mulighet for lettere å sette sammen prosesser som benytter tjenester eksternt. Dette åpner for nye muligheter for samarbeid på tvers av offentlige enheter og andre samarbeidspartnere.

FELLESKOMPONENTER OG FELLESTJENESTER (KAP 5)

Bergen og Bærum kommune er av den oppfatning at det å utvikle felleskomponenter og fellestjenester på tvers av offentlige enheter både er riktig og nødvendig. Dette forutsetter etter vår mening at man som en del av grunnarbeidet med slike komponenter og tjenester starter arbeidet med en felles informasjonsmodell for offentlig sektor. Denne informasjonsmodellen bør realiseres i forhold til prinsippene for interoperabilitet, dvs. forhold knyttet til både semantikk, organisasjon og standarder (teknisk).

Som nevnt i høringsutkastet blir muligheten for et felles register for grunndata drøftet. Dette er et meget godt eksempel på en fellestjeneste, men bør etter vår oppfatning utvides til å ha som mål å levere all informasjonsutveksling med offentlige registre. Eksempler på offentlige registre er folkeregisteret, enhetsregisteret, trygderegister, likningsinformasjon med flere. Disse registrene leverer informasjonselementer som benyttes i de fleste offentlige enheter, og som enhetene betaler høye distribusjonsavgifter for. I tillegg leveres informasjonen uten at det finnes en felles informasjonsmodell for registrene.

I prinsippet er tilgangen til offentlig informasjon gratis, mens man må betale for distribusjon. Som et minimum for disse tjenestene burde de offentlige enhetene ha en felles distribusjonsavtale slik at ikke disse må forhandles og forvaltes i alle enheter. På lengre sikt burde all tilgang til offentlige registre være tilgjengelig som en felleskomponent og fellestjeneste. Gjennomføring av storting og kommunevalg bør også omfattes av felles avtaler og komponenter.

Det er vedtatt at det skal etableres et samtrafikknavn som skal sikre sikker identifisering/autentisering for tilgang til tjenester i de offentlige enheter. Dette er også et eksempel på en offentlig felleskomponent, der en sikrer både en felles arkitektur for tjenesten og en enhetlig etablering og forvaltning av denne tjenesten. I arbeidet med samtrafikknivet vil det også være en fordel om man forholdt seg til en felles informasjonsmodell.

Som en parallell til en felleskomponent for grunndata vil alternativet være at alle de offentlige enheter utvikler og forvalte slike tjenester selv, noe som vil medføre merforbruk av offentlige midler. Som en ytterligere konsekvens vil kompetanse for utvikling og realisering av slike tjenester måtte dupliseres til alle enheter som skal ta de i bruk.

STYRINGSPRINSIPPER (KAP 6)

Som rapporten påpeker vil det være store utfordringer med å etablere styringsmodeller for arkitekturprinsipper og komponenter som både skal ivareta ulike interesser og sikre en reell utøvelse av styring. For å sikre gjennomføringen er det viktig at det myndighetsorganet som får denne oppgaven sikres tilstrekkelig organisatorisk og finansiell styrke.

Det vil naturlig å legge denne oppgaven til FAD, med DIFI som det operative organet for gjennomføringen. Dette krever imidlertid at FAD får tilført mer finansiell styrke og tverrdepartemental tyngde enn de har i dag. For kommunesektoren har departement som KRD større påvirkning og finansiell styrke, men er fraværende på områder som handler om IKT og kommunesamarbeid basert på annet enn geografi. En overføring av makt og virkemidler fra KRD til FAD vil styrke FAD.

Tilnærmingen til å etablere gode styringsmekanismer vil nødvendigvis være ulike for statlig og kommunal sektor selv om målene er de samme og tjenestene er bestemt og styrt av lovverk og forskrifter. Kommunene har som rapporten påpeker også et annet finansieringssystem for IKT-relaterte prosjekt enn statlig sektor. Kommunene har egne årsbudsjett med drift og investeringsrammer satt inn i 4 årige økonomiplaner. Det er i realitet ingen prosjekter generert fra enkeltkommuner som har finansieringsbehov på mer enn 500 mill.

Kapittelet bærer generelt preg av at det er den statlige departementale tilnærming som har vært styrende for rapporten. Det er i liten grad tatt hensyn til styringsrammer og utfordringer på kommunalt nivå. Kjennetegn ved kommunal sektor er leveranse av mange og like tjenester på tvers av kommunegrensene (barnehageplass), mens statlig sektor leverer sektorbestemte tjenester (skatteberegning). Grunnlaget for å etablere fellesløsninger bør derfor være stort for kommunal sektor men disse vil være avhengig av sektortjenester fra statlig sektor. Det er derfor viktig at disse leveres som en tjeneste i en felles arkitektur.

Eksempel på dette er etablering av eID-løsning. Det offentlige bør prioritere etablering av en felles PKI løsning for alle borgere som tilfredsstiller krav på sikkerhetsnivå 4. Flere virksomheter har stort behov for å få dette på plass relativt raskt for å kunne samhandle med innbyggerne på en forsvarlig måte. Alternativet er at offentlige virksomheter etablerer egne løsninger som ikke støtter opp omkring behov for samhandling på tvers og prinsipper for felles IKT-arkitektur.

Vår oppfatning er at IKT- utviklingen i kommunesektoren er fragmentert, og ofte styrt av tilfeldigheter. Videre er løsningene i for stor grad avhengig og styrt av leverandørmarkedet. Vi har derfor tro på (sterke) anbefalinger med både gulrot og pisk som virkemidler. OFU-kontrakter, konsultasjonsordninger stat-kommune og brede nyttekartlegginger kan være noen virkemidler, mens pålegg bør unngås (men ikke utelukkes).

Om oppgavefordelingen mellom stat-kommune blir vesentlig påvirket og dette bidrar til å redusere kommunene sin styring og myndighet over egne oppgaver vil dette være uheldig. Vi mener derfor at virksomhetsspesifikke beskrivelser av prosesser i et slikt rammeverk må være tilpasset og styrt av kommunen selv. Dette vil være et viktig handlingsrom for kommunene og vil ikke påvirke arkitekturprinsippene ellers.

Det er viktig at alle sider og forhold av juridisk, prinsipiell og samfunnsmessig art blir ivaretatt om felles arkitektur skal innføres. Vi foreslår at det blir satt av tilstrekkelig med ressurser til følgeforskning. RNeF (Ressursnettverk for eForvaltning) er eksempel på et forskningsnettverk som kan ha en koordineringsrolle. Det er likevel viktig at offentlig sektor har eierskap og styring over prosjekter som kan påvirke utviklingen innenfor f.eks semantisk interoperabilitet. Semikolon er eksempel på et pågående prosjekt der dette ikke er tilfelle.

Ved sammenligning med den danske styringsmodellen må det tas høyde for at danskene parallelt med arbeidet med felles IKT-arkitektur har vært gjennom en omfattende kommunereform som bl.a har redusert antall kommuner fra 271 til 98.

Med vennlig hilsen

Lars Tveit
Direktør, Seksjon for konkurranse og utvikling

Harald Kjensli
Avdelingsleder, Strategi og utredning