



Til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)

Fra Devoteam daVinci

Oslo, 25.sept 2008

Høringsuttalelse

"Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor - FAOS"

Rapporten fra arbeidsgruppen er etter Devoteam daVincis oppfatning et skritt i riktig retning når det gjelder fremtidig utvikling av IKT i offentlig sektor. Av kapitlene i rapporten er det styringsprinsipper som volder størst utfordringer, med mange iboende motsetninger i praktisk e-forvaltning, og med manglende mekanismer for å få tatt beslutninger og sikre gjennomføring.

Ut over å diskutere styringsprinsipper og økonomiske virkemidler, ønsker vi å påpeke at enhetlig styring for det første går på tvers av gjeldende forvaltningstradisjon. Videre er det påfallende at de styringsinstrumentene som eksisterer i dag, tildelingsbrevene, sjelden eller aldri benyttes til å styre IKT-utviklingen i særlig grad. En mulig årsak til dette kan være manglende kunnskaper og kompetanse hos dem som i dag utøver styring gjennom tildelingsbrevene. IKT blir fortsatt i stor grad oppfattet som et eget teknisk fagområde som kan overlates til "ekspertisen" – og ikke som et viktig virkemiddel til å oppnå bedre organisering, styring og samhandling på virksomhetsnivå og/eller på tvers av virksomheter, forvaltningsnivåer og sektorer.

Det vi følgelig trenger, i tillegg til finansielle og styringsmessige instrumenter, er både en kulturell endring og kompetanseheving. Vi tror at behovet for å formidle kunnskap om IKT som virkemiddel i forvaltningsutvikling er betydelig underkommunisert. Dette gjelder ikke minst i forhold til ledere på ulike nivå både i departementer, underliggende etater og kommuner.

I tillegg til de tradisjonelle styringsinstrumentene, tror vi en slik tilnærming vil være et vesentlig bidrag til en mer effektiv implementering av tiltakene i rapporten og eventuelt andre tiltak over tid. Ikke minst overfor kommunene som ikke har tildelingsbrev.

Om arkitekturprinsipper

Prinsippene som er foreslått er allmenngyldige og bør kunne være et viktig verktøy for å rette utviklingen av IKT i offentlig sektor inn på et mer ensrettet spor.

Etter vår mening bør det gjøres en nærmere vurdering av hvilke virkemidler som er egnet som pålegg, og hvilke virkemidler som er mer egnet som mykere styringsverktøy.

Det bør også gjøres en vurdering av følgene av å iverksette arkitekturprinsippene. Eksempelvis vil obligatoriske prinsipper og føringer kunne hemme utviklingen av løsninger som skal være verktøy for enkeltetaters særbehov. Her er vi ved sakens kjerne, også historisk sett: Enkeltetater utvikler løsninger for seg selv, og ikke for andre. Det kan ha sin årsak i flere forhold:

- Manglende kunnskap om andre deler av offentlig sektor.
- Manglende kunnskap om hvilke funksjonelle muligheter standardiserte løsninger gir.
- Manglende økonomi til å ta hensyn til andres behov.
- Behovet som skal løses i egen organisasjon, er i tidsmessig utakt med øvrige virksomheters behov.
- Manglende incitamenter til å ta hensyn til andre virksomheters/sektorens behov.

Betraktninger omkring noen av prinsippene:

- Tjenesteorientering: Definisjonen kan være litt snever, da "tilgangen til informasjonsressurser" i en SOA-arkitektur like gjerne kan gjelde tilgang til en funksjonalitet og en prosessering av informasjon.
- Interoperabilitet er et prinsipp som er grunnleggende for det foregående prinsippet om tjenesteorientering. Interoperabilitet er selve kjernen i forutsetningene for samhandling, og berører både teknologiske, semantiske, organisatoriske og rettslige aspekter. Hva interoperabilitet konkret innebærer og hvem det får konsekvenser for, bør tydeliggjøres fordi forståelsen av denne kompleksiteten er avgjørende for forankringen av en felles IKT-arkitektur i offentlig sektor.
- Sikkerhet er et avgjørende prinsipp for tillit til offentlig sektor, samtidig vil samhandlingen i offentlig sektor ofte være begrenset av kravet til sikkerhet. Det åpenbare eksempelet er håndtering av sensitive data som er strengt lovregulert. Et annet eksempel hvor det er faktiske interessekonflikter mellom sikkerhet og samhandling, er i forhold til utveksling av annen personinformasjon hvor data samlet inn til et formål benyttes i andre sammenhenger. Det er et grunnleggende prinsipp i personvernlovgivningen at data innsamlet i en sammenheng ikke automatisk skal kunne benyttes i en annen sammenheng. Hensynet bak dette er nettopp at informasjonen kan være lite egnet til bruk i andre sammenhenger. Det avgjørende for en samhandlende offentlig sektor er da å kunne utveksle metadata som

beskriver innholdet av dataene, og ha et system for å håndtere endringer og avvik, slik at feil ikke forplanter seg i andre systemer som henter og eller prosesserer data innsamlet av andre. Kun på denne måten vil en samhandlende offentlig sektor unngå å bli en utfordring for rettssikkerheten.

- Åpenhet – noen av løsningene i offentlig sektor vil få utfordringer med å fylle kravet til "transparente løsninger". I rapporten fremkommer dette som om en skal kunne få innsikt i kildekoden til alle løsninger. Dette er i mange tilfeller å be om for mye; det bør holde med å kunne inspisere forretningslogikken som er implementert i løsningen eller en løsningsdesign.
- Fleksibilitet og skalerbarhet i nye tjenester bør først og fremst gjelde de tjenester som kan komme til å bli aktuelle å dele. I den forbindelse er det svært nyttig med prosessmodellering for å få frem eksisterende og mulig fremtidige interessenter. Å gjøre prinsippene til allmenngyldige krav for alle tjenester kan imidlertid være uhensiktmessig og bli kostnadsdrivende.

På generelt grunnlag påpeker vi at det avgjørende for suksessen med arkitekturprinsippene er at begrunnelsen og rasjonale for dem er konsistent, forstått og akseptert av alle aktørene på alle nivåer. Det er i dette henseende aktuelt å etablere en form for kompetansesenter som har som formål å:

- bidra til økt forståelse og anvendelse av arkitekturprinsippene
- fremme bruken av tilgjengelige fellestjenester/komponenter
- bidra til at nye løsninger vurderes tilbudt som fellestjenester/komponenter.

En annen viktig oppgave vil gjennom nettsider og annet arbeid, å være en pådriver for ikke bare prinsipper og pålegg. Kompetansesenteret bør også jobbe for å fremme felles e-forvaltningskultur, synliggjøre suksesshistorier og bidra til å bygge kompetanse om arkitekturprinsipper og felles løsninger i offentlig sektor. All informasjon må være lett tilgjengelig både på beslutningsnivå og operasjonelle deler av offentlig sektor, leverandører og andre aktører.

Ved opprettelsen av DIFI, ble etater med sterk kompetanse innenfor organisasjonsutvikling og kompetansebygging samlet på et sted. Dette bør vurderes videreført i en form for Center of Excellence som et virkemiddel til å sikre gjennomføring av felles IKT-arkitektur i offentlig sektor.

Om virksomhetsprosesser

Kulepunkt 1 – Interessentanalyser

Beskrivelse av tversgående prosesser er først og fremst et verktøy for å synliggjøre kompleksiteten i offentlig IKT. Det er en kjensgjerning at en tilnærming som er avgrenset av den enkelte forvaltningsenhets grenser sjelden er tilstrekkelig for å få overblikk over denne kompleksiteten. Tversgående prosessbeskrivelser er således et nyttig instrument for bevisstgjøring rundt behovet for samhandling i offentlig sektor. Synliggjøringen av tversgående prosesser vil gi et godt grunnlag for å definere interessenter og foreta utdypende interessentanalyse, for på den måten å kunne gjøre bevisste strategiske valg med hensyn til en samordnet offentlig sektor. Modellen kan likevel ikke bli helt uttømmende i omfang og detaljeringsgrad, og det vil følgelig fremdeles være behov for modellering i hvert enkelt tilfelle, avhengig av hva som skal illustreres.

Kulepunkt 2 – Tilstrekkelig begrunnet

Prosessene som er beskrevet er ikke uttømmende, og er mest egnet som eksempler for å fremheve momenter som underbygger det prinsipielle behovet for felles komponenter og tjenester.

Kulepunkt 3 – Andre tversgående virksomhetsprosesser

Vi er ikke i tvil om at det finnes flere prosesser enn de som er beskrevet i rapporten, som begrunner felles IKT løsninger. Vi stiller imidlertid spørsmål ved verdien av å legge et mer omfattende arbeid inn i prosesskartlegging av alle prosesser uten at det er knyttet opp til et konkret prosjekt. Da en fullstendig prosesskartlegging av hele offentlig sektor er en enormt omfattende oppgave, anbefaler vi å undersøke hvilken nytte for eksempel danskene konkret har av sin relativt omfattende prosessmodell:

- Har etatene en reell nytte av den?
- På hvilken måte?
- Gir modellen en merverdi for beslutningstagere?
- Hvordan forholder modellen seg til faktiske endringer i offentlig sektor?
- Etc

Om felles komponenter og felles tjenester

Vi vil generelt bemerke at komponentene mangler en helhetlig fremstilling som viser avhengighetene dem i mellom. Det kan synes som om enkelte av de foreslåtte tjenestene/komponentene overlapper hverandre. I tillegg er forholdet mellom de beskrevne tjenester/komponenter og eksisterende løsninger som Altinn og Min Side ikke beskrevet.

Kulepunkt 1 – Autentisering (eID) og autorisering

Fremstillingen av komponentene og tjenestene som er fremhevet i rapporten er i betydelig grad påvirket av hva etatene har av igangværende løsninger eller prosjekter. Behovet bør imidlertid sees mer ut i fra sluttbrukerens behov, vel så mye som for offentlig sektors behov. Etableringen av felles komponenter og tjenester bør i så stor grad som mulig være drevet av etterspørselen fra brukerne, både publikum og næringsliv. Et tiltak for å oppnå denne målsettingen kan være i større grad å la utviklingen foregå som en Offentlig-privat-samarbeidskontrakt (OPS). En slik utviklingsmetode vil for eksempel kunne føre til at tjenesten raskere adapteres av brukerne, og videre at de som har finansiert komponenten får en større insentiv til å ta den i bruk.

Både når det gjelder utvikling av løsninger til internt bruk i offentlig sektor, og til løsninger som sluttbrukeren skal benytte, er det en fare for at felles løsninger skaper ubalanse i markedet og hemmer fri konkurranse. Denne problemstillingen bør offentlig sektor ha et bevisst forhold til, og i størst mulig grad åpne for løsninger som flere leverandører kan levere på, men hvor grensesnittene er gitt. Denne problemstillingen er aktuell blant annet med hensyn til eID, og skjemamotor, som begge bør kunne åpnes for flere leverandører.

Kulepunkt 2 – Formidlingssentral

Den mest avgjørende komponenten er beskrevet gjennom behovet for en eID. Å få en løsning på plass som kan benyttes av offentlig sektor, og som håndterer ulike eID-er, er for tiden den oppgaven som bør prioriteres som nummer en. Manglende helhet og brukervennlighet i løsninger på dette området har altfor lenge hemmet utviklingen av e-forvaltning på mange områder. Vi tror også at dersom en får på plass dette så vil det kunne gi en forløsende effekt hvor flere aktører vil føle seg komfortable med å satse på bruk av felles tjenester/komponenter.

Kulepunkt 3 og 4 – Skjemamotor og Meldingsboks

Dersom komponenter og tjenester skal bli obligatoriske, og følgelig brukes av "alle", er det av avgjørende betydning at etablering, drift og utvikling av løsningen ikke knyttes ensidig til den eller de virksomheter som opprinnelig fikk ideen og gjennomførte satsningen. Satsningen bør i stedet bli underlagt et forvaltningsregime som sikrer stabilitet, tilgjengelighet, datakvalitet, sikkerhet mv. SOA-governance er helt avgjørende for tilliten, funksjonaliteten og bruken av tjenester og komponenter innenfor en SOA-arkitektur.

Blant de virkemidler som kan tas i bruk er for eksempel en form for godkjenning og/eller en form for felles finansiering.

Om styringsprinsipper

Kulepunkt 1 – Nye styringsmekanismer

På spørsmålet om det bør etableres nye styringsmekanismer i gjennomføringen av en felles IKT-arkitektur i det offentlige, er det tilstrekkelig å se på tilstanden i offentlig sektor i dag: En utstrakt grad av etatsfokus og i beste fall sektoriserte løsninger, og med et mylder av kommuneinitiativ. Så ja, vi trenger nye samordnings- og styringsmekanismer! Dagens styringssystem etter linjeprinsippet med etatsvise tildelingsbrev og årlige budsjetter, har ikke alene incentiver i seg til å oppnå en felles arkitektur. Dette er ikke bare forårsaket av manglende felles finansiering, men også en manglende tradisjon for å styre utviklingen av IKT gjennom tildelingsbrevene. Riksrevisjonens undersøkelser viser at IKT-området er så godt som fraværende i tildelingsbrevene. I tillegg ser vi behovet for å ha en større langsiktighet i budsjetteringen knyttet til IKT investeringer.

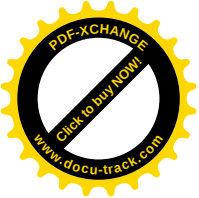
Samtidig vet vi at det har vært etablert egne styringsløp for større IKT-satsinger, både i fagdepartementene og kvalitetssikringsløp (KS1 og KS2) i regi av Finansdepartementet (FIN). Dette er i liten grad koblet til den ordinære linjestyringen. Det kan vurderes å innføre liknende, men i litt mindre skala, kvalitetssikringsløp også for mindre prosjekter/satsninger. Løpene bør som et minimum inkludere en interessentanalyse slik at man ivaretar helhetsperspektivet før en enkelt virksomhet realiserer sine planer.

Når det gjelder kommunal sektor er ikke styringsmulighetene de samme som offentlig sektor for øvrig. Brukerne av kommunal sektor har imidlertid samme behov for at kommunenes IKT-systemer samhandler med øvrige systemer i offentlig sektor. Det er derfor behov for at systemene følger samme arkitekturprinsipper og benytter felles løsninger som for departementer. Prinsippene og fellesløsningene bør i det minste gjøres til anbefalte for denne delen av offentlig sektor.

Kulepunkt 2 – Hvilken modell

Vi ønsker ikke å ta stilling til konkrete modellvalg, men vil påpeke følgende styringsutfordringer:

- Når nytten kommer et annet sted enn kostnaden, blir det behov for felles gjennomføring. Dette for å sikre at sluttbrukeren får den mest optimale løsningen, og at offentlig sektor totalt sett kommer bedre ut enn ved etatsvise enkeltløsninger. Et vesentlig element for å sikre gjennomføringen, er finansieringsformen, hvor det er sterkt behov for å finansiere felles komponenter og løsninger.
- Når en komponent eller tjeneste utvikles av en etat er det for å dekke behovet denne etaten har. Dersom flere etater skal benytte løsningen, er det avgjørende at øvrige etater også får være med i avgjørelser relatert til etablering, drift og utvikling av løsningen. Dette er behov som ikke nødvendigvis trenger finansielle instrumenter til å løse, men kan bli



et resultat av et mer likeverdig samarbeid blant annet basert på de tidligere omtalte arkitekturprinsippene.

Disse forholdene, sammen med andre, gjør det nødvendig med faglig kompetanse, formell makt og samtidig økonomiske instrumenter for å kunne ha en effektiv styringsmodell. Etter vår vurdering er det ønskelig med, og behov for, en stadig mer kompetent styring.

De foreslåtte styringsgrupper og råd som er foreslått i rapporten, er neppe alene tilstrekkelig for å sikre styring. Den foreslåtte styringsgruppe og tilhørende råd vil kunne inneha viktig funksjoner, men må drives av en mer operativ enhet som må få ansvaret for å forvalte arkitekturen, samt å koordinere driften av felleskomponenter og felles løsninger slik at de fremstår som et samlet hele. Vi tar ikke stilling til om denne enheten skal knyttes til FIN eller FAD – det viktigste er at den sikres den nødvendige autoritet og gjennomslagskraft.

Sentrale stikkord for forhold som må avklares er:

- Fordeling av roller og ansvar mellom ulike organer
- Behov for kompetanse i ulike organer
- Hvilke virkemidler som bør/skal brukes (juridiske, økonomiske, pedagogiske og organisatoriske) av de ulike organene
- Forholdet til kommunene
- Kobling til den ordinære linjestyringen
- Skille mellom 1) styring av arkitekturrammeverk og 2) aktiv styring av etablering og drift og anvendelse av felleskomponenter og løsninger

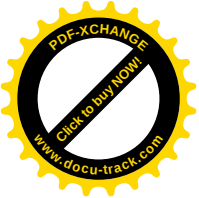
Kulepunkt 3 – Fullmakter og kapasitet

Behovet for fullmakt og kapasitet vil være dynamisk, og er ikke mulig å anslå før modellen er valgt og omfanget av komponenter, tjenester og prinsipper som skal forvaltes er klarlagt. Det er imidlertid avgjørende at kapasiteten og kompetansen legitimerer de fullmaktene som gis, slik at styrende enhet får tillitt i offentlig sektor.

I denne sammenheng vil både finansielle, pedagogiske/kulturelle og regelbaserte virkemidler være viktig for en vellykket gjennomføring.

Om samfunnsøkonomisk analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen som er gjennomført viser at det er betydelige nyttevirksomheter knyttet til større samordning og styring på området. Å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse i forhold til felles offentlig arkitektur er utfordrende fordi nytte og kostnadsvirkningene er mange og komplekse, og omfatter alle sektorer i samfunnet. Dette er vel en av årsakene til at nytte og kostnadsvirkningen som er skissert i liten grad er kvantifiserte, men i



stor grad er kvalitative vurderinger av virkningene.

I analysen får en fram mange av de sentrale nyttevirkningene ved å etablere en felles offentlig arkitektur. Det kan imidlertid stilles spørsmål om alle kostnadsvirkningene kommer godt nok fram.

Avslutningsvis vises det til noen endrings- og omstillingskostnader, og det gis en vurdering av risiko, fordelingsvirkninger og gevinstrealisering. Etter vår vurdering er disse delene relativt "tynne", og det er behov for å utdype disse ytterligere. For eksempel vises det til at økende grad av samordning av utviklingsarbeidet vil øke kompleksiteten i løsninger. (jf drøfting 5.4.2) Hva innebærer dette av konkrete kostnadsvirkninger? Hvor omfattende vurderes disse kostnadene å være, og hvor vil kostnadene komme? Dette er sentralt fordi dette er eksempler på hva økt sentralisering vil kunne ha av kostnadsvirkninger, og som jo bør avveies mot de betydelige nyttevirkningene som følger av større samordning.