



Fornyings- og administrasjonsdepartementet,
Akersgata 59,
Postboks 8004 Dep,
0030 Oslo

Vi oversender med dette fråsegn vedteke i HAFS Regionråd sak 27/08 25.09.08

Høyringsuttale: Felles IKT-arkitektur i offentlig forvaltning.

Vi viser til Fornyingsdepartementet si høyringsrunde om prosjektet "Felles IKT-arkitektur i offentlig forvaltning" (FAOS) med frist for uttale 25.9.d.å. ynskjer HAFS Regionråd å kome med ei felles uttale. Alle sidevisningar er til høyringsrapporten.

Mandatet til prosjektet er mellom anna som det framstår stortingsmelding nr.17 (2006-2007) kor regjeringa kort sagt vil etablere ein overordna IKT-arkitektur for offentlig sektor, jf. S.91.

INITIATIVET OG VÅRT DAGLEGE LIV

Det vert oppfatta som positivt at staten med dette tek eit initiativ for å utgreie moglege fellessystem for ein heilskapleg offentlig sektor i eit IKT-perspektiv. Korleis ein kan utvikle felles system for kommunisering og samhandling i ei meir synkronisert forvaltning er viktig for fleire.

Når hovudvekta vert lagd på *brukarperspektiv*, jfr. perspektiv på "tjenesteorientert arkitektur" (s.10), er det samstundes eit sentralt tema korleis forvaltninga samhandlar med seg sjølv. Dette både ulike forvaltningseiningar og forvaltningsnivå. Dette siste kjem ikkje tydeleg fram og synes ikkje å vere inngåande vurdert. Det er vist til gode eksempel som Altinn, MiSide m.fl. (s.42 flg) på at ei kan få til gode løysingar.

I innleiinga peiker FAOS på at det er ein

"Bred enighet om at fellesløsninger og samordning gjennom gjenbruk, flerbruk og standardisering er ett av midlene til å få større effekt av IKT-investeringene" slik at "hver investert krone gir en høyere gevinst i form av kvalitet og effektivitet".

Same staden vert det peikt på det for FAOS gitte faktiske forhold at

"planer og strategier for IKT i offentlig sektor finnes på alle nivå og i alle sektorer og organisasjoner. Planene er gode og konkrete, men en vesentlig svakhet ved planene er manglende autoritet".

HAFS-kommunane kan slutte seg til intensjonane og meir effektiviserande implementering av heilskaplege IKT-løysingar. Når det gjeld FAOS sin føresetnad om eit slikt sett av utarbeidde planar og strategiar er dette ikkje vår kvardag. Det er nett dette som saknast, særleg *kompetanse* å støtte leiinga i utforming av slike overordna visjonar og strategiar.

I røynda er det nok heller slik FAOS peiker på at utviklingstiltak vert framkjempa nedanifrå av IKT-miljø i møte med auka utfordringar. Ein situasjon som fører med seg eit ansvar denne funksjonen i fylgje FAOS ikkje bør ha (s.61).

For IKT handlar ikkje om IKT men om overordna *leiing*. Eit perspektiv som nok ikkje kjem klårt fram i ein kvardag som i aukande grad vert gjennomsyra av IKT på nært sagt alle felt. Leiinga er komen i en defensiv rolle, og ei verkeleg utfordring er å gjenerobra denne. IKT er eit verktoy blant fleire som kan vere egna til å løyse utfordringar i tråd med forvaltningas oppgåver og målsetjingar.

Denne omsnudde måten å møte utfordringar nedanfrå i staden for ovanfrå fører naturleg nok med seg ei manglande legitimitet i ein manglande forankring i leiinga. Det er difor ikkje vanskeleg å skjønne kvifor det er ein slik manglande autoritet ved planane som FAOS beint ut finn. Ut frå dette er det både eit prisverdig initiativ regjeringa her har teke, samt grunn til å rose dei mange IKT-miljøa som tross alt har gjort mykje godt arbeid for å meistre utfordringar i kø. Eit hovudfokus lyt difor framover vere korleis leiinga kan gjenerobre styringa.

TANKAR KRING INNFØRING

Eit anna sentralt tema for FAOS er korleis ein kan sikre innføring og gjennomføring av prosjektet:

”Det er ikke mulig å innføre felles IKT-arkitektur ved mindre disse tiltakene baseres på en fullmaktsstruktur og styringsregime som er bemyndiget til å pålegge aktører å etterleve prinsipper, strategier og planer” (s.5, jfr. s 61 flg).

Når det ein annan stad vert sagt om risiko at ”prinsippet om det kommunale sjølvstyre kan hindre etablering av fellestenester på tvers av offentlig sektor” vel HAFS-kommunane å oppfatte dette som eit klårt signal om kva som kan vere i vente: Eit lovheimla inngrep i sjølvstyret legitimert i kva styresmaktene meiner kan vere ei god sak til felles beste.

Det synes ikkje i heile å vere vurdert om denne heilskaplege utgreiing av arkitektur skal ha ei *normgjevande og rettleiande* føremål. Hadde staten gjennom dette initiativ gjort ein innsats for å kome fram med *standardar* kommunane sjølve kunne ta i bruk etter vurdert ynskje og behov, hadde det vore eit skritt i ein konstruktiv retning. Men dette er ikkje nærare vurdert. Det ser heller ut til at det no vil kome eit system kommunane vil bli tvinga til å implementera (etterleve).

Ein går herifrå at det no vert ein nærare dialog med styresmaktene om korleis FAOS og høyringsuttalene skal handterast vidare. HAFS-kommunane krev at det vert ein open dialog og ikkje ein styringsdialog om dette.

Når det gjeld heilskapen i FAOS om arkitektur mykje sett frå brukarperspektiv, er der ein føresetnad som heilt manglar: Innhald. Eller rettare: Spørsmålet om *innhaldsadministrasjon* (Content Management). Det vises her til Bob Boiko si bok ”Content Management Bible” som inngåande omhandlar dette tema: Korleis ein bruker ”raw information” i bearbeidd form får ein slik innhaldsstatus at det kan gjerast tilgjengeleg for ulike målgrupper (organisasjonen sjølve og utanforståande) (Boiko s.7.flg).

Heile FAOS ser ut til å utan å ville det hamne i eit liknande uføre som dei IKT-miljøa ein omtaler ved at det no vert utforma ein felles arkitektur for å møte utfordringar i samspelet offentlig-brukar. Dette *før* ein i eit overordna leiing-perspektiv har gått gjennom informasjonsflyten i offentlig forvaltning, mellom anna styringa av arbeidsflyten i kommunane for vår del.

I eit overordna perspektiv av leiing i perspektiv av innhaldsadministrasjon er utfordringa å få styring på korleis organismen fungerer samlande (innhald) understøtt av sitt eiga beingrind (arkitektur). Både lyt handsamast samstundes for å oppnå den heilskaplege tilnærming som kan evne å løyse desse utfordringane.

For HAFS-kommunane er det noko underleg at denne heilskapen ikkje kjem fram i ei slik utgreiing. Det vert føresett at ein kjenner til dette omgrep og kva realitetar det omhandlar. Mellom anna tilbyr høgskulen i Molde innhaldsadministrasjon (CM) som eige fag.

MARKNAD ELLER EIGNE KREFTER?

Når det gjeld FAOS sine vurderingar av korleis marknaden vil oppfatte ei innføring av ein slik samlande arkitektur oppfattast desse å vere meir balanserte: Det vil bli ei utfordring for dei større private leverandørar med ei forventna realistisk auke i tal nisje-leverandørar ut frå ei slik standardisering (sjå mellom anna s.82). Resultatet *kan* vere positivt totalt sett for det offentlege.

FAOS kjem med ei fråsegn som er interessant:

”Det vil være en avveining og avhenge av de faktiske forhold i hvor stor grad offentlig sektor selv skal stå for utviklingen på dette området, eller i hvor stor grad det overlates til markedet”.

I utgreiinga konstaterar FAOS samstundes at sakshandsamingsprosessane i offentlig sektor av di dei er så lov og regelstyrte ”i det vesentlige er lik for de fleste etater” (s.31). Vidare vert det då slik at det ”dermed (er) de samme krav de må ta hensyn til og løse i saksbehandlingen” av di ”de grunnleggende trekk ved saksbehandlingen er like” (s.30).

Ut frå dette melder spørsmålet seg om ikkje offentlig sektor *sjølve* til dømes skal utvikla og drifta eit felles elektronisk sak-/arkivsystem. Dette i seg sjølve ville spart kommunar og offentlig sektor elles, for ei rekkje tid- og kostnadskrevjande prosessar, samt vel vore i tråd med intensjonane i dette prosjektet.

I USA har den amerikanske staten sjølve utvikla ei programvare for helseverksemda i offentlig sektor basert på dei grunnprinsippa FAOS peiker på med mellom anna open kjeldekode: Prosjektet har fått namnet *World Vista*. Dermed har staten teke eit initiativ og eit grep i rett retning. Det kan finnas andre gode døme. HAFS-kommunane meiner må vere mogeleg vei å gjere liknande grep òg her til lands. At sjølve portalen til prosjektet er i open kjelde-software (PLONE) kan vel understreka ei reell heilskapleg bruk av nettopp slike intensjonar i praktisk handling.

Frå World Vista si heimeside (<http://worldvista.org>) går det fram kva som var bakgrunnen for og sjølve ideen med prosjektet:

WorldVistA was formed to extend and collaboratively improve the VistA electronic health record and health information system for use outside of its original setting. The system was originally developed by the U.S. Department of Veterans Affairs (VA) for use in its veterans hospitals, outpatient clinics, and nursing homes. WorldVistA has a number of development efforts aimed at adding new software modules such as pediatrics, obstetrics, and other functions not used in the veterans' healthcare setting.

WorldVistA seeks to help those who choose to adopt the VistA system to successfully master, install, and maintain the software for their own use. WorldVistA will strive to guide VistA adopters and programmers towards developing a community based on principles of open, collaborative, peer review software development and dissemination.

INNSPARINGAR OG REELL EFFEKTIVISERING

Mogelege forbetringar vert anslått til kostnadsreduksjonar både i investering og drift, innspart tid, mindre behov for IT-personell, forlenga levetid av komponentar, utstyr og vel

programvare, reduserte kostnader til infrastruktur, færre (brukar)-grensesnitt, færre kravsspesifikasjonar m.m., jfr. s 41, 75, 77 m.fl.

Dette kan høyres positivt ut, men HAFS-kommunane kunne gjerne tenkt seg at det hadde vorte meir konkret utgreia kva ei slik omlegging i seg sjølve vil innebere. Samt eit realistisk tidsperspektiv med ei heilskapleg vurdering av kva dette vil bety for kommunane i etablering og dagleg drift.

Særleg er den overordna styringa og forvaltningas samlande organisering eit sentralt tema. Kva omfattande strukturelle ”grep” vil ein måtte foreta seg? Og korleis blir den kommunale styringa i kvardagen i/under eit slik regime?

Spørsmåla melder seg av di FAOS sjølv peiker på at ”jo sterkare samordning av IKT-utvikling det ønskes, desto strengere krav stilles det til styringsstruktur og etterlevelse” (S.63, sml. S.61).

Dermed synes graden av suksess med etablering å måtte gå hand i hand med ei tilsvarande (lov?)-pålagd disiplinerings av kommunane. HAFS-kommunane ynskjer ikkje ein styringsdialog om kva dette inneber, men ein reell tovegs-dialog på gode gamle måten for å sjå nærare på kva som ligg i dette. At FAOS ser at dei ”politiske og maktrelaterte forhold spiller en vesentlig rolle i forhold til å åpne mulighetsrommet i både omfang og tid” (s.63), syner vel at dette tema er særskilt vesentleg å få nærare avklåra.

At det i den samla forvaltninga slik FAOS oppfatter det er ei stor utfordring i høve til *samhandling* i offentleg sektor, både mellom einingar i det offentlege og i høve til publikum, er rett nok (s.62 m.fl.). Ei konkret utfordring i eit mylder av IT-system er å etablere felles kommuniserande løysingar som kan mogeleggjere ei slik samhandling (felles protokoll, interoperabilitet s.18 m.fl. og liknande grep). Dette er det utvilsamt eit aukande behov for.

HAFS-kommunane ynskjer ein vidare dialog mellom anna om kva dette står om, kva som vil krevjast for å få dette til, korleis kvardagen og styring vert sjåande ut, samt for å sikre at dette no får den heilskaplege vinklinga som må til for å sikre at dette vert til nytte for alle partar.

Sakshandsamar: Rådmann Robin Kirkhus, Askvoll

Solund, 25.09.08

Med helsing
HAFS Regioråd
Arve Helle(sign)
Regionrådsleiar