



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
200701034

Vår ref.
200804260- /ELS

Dato
03.10.2008

Høring - Arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur - Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor

Innledning

Vi viser til høringsbrev av 25.06.2008 og rapporten "Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor" og telefonsamtale 24.09.2008 med Gravdahl Sørensen der vi fikk utsatt høringsfristen til 6.10.2008. Justisdepartementet mener arbeidsgruppen for rapporten har gjort en god jobb på den knappe tiden den har hatt til rådighet.

Justisdepartementet vedtok rapporten Arkitektur for samhandling i straffesakskjeden allerede i desember 2003. Arkitekturrapporten skal legges til grunn for IKT-utviklingen på straffesaksområdet og skal så langt som mulig også gjelde for andre prosesser i justissektoren. Politiet og kriminalomsorgen har utarbeidet sine arkitekturer med utgangspunkt i sektorarkitekturen.

På et overordnet nivå er det ikke avvik mellom anbefalingene i felles IKT-arkitektur i offentlig sektor og den arkitektur Justisdepartementet vedtok for snart fem år siden. Justisdepartementet har i ulike sammenhenger siden den gang etterspurt en felles arkitektur for offentlig sektor både fordi vi har måttet utføre arbeid i egen sektor, som ville vært mer rasjonelt å gjøre i fellesskap, og for å få bekreftet at vi er på riktig vei. Justisdepartementet ønsker en felles IKT-arkitektur velkommen. Vi har enkelte kommentarer til og ser behov for noen presiseringer i den arkitekturen som foreslås.

Vi forsøker nedenfor å besvare de konkrete spørsmål i høringsbrevet under hvert kapitel og supplerer med enkelte andre kommentarer til rapporten.

Justisdepartementet oppfatter kapitelet om styringsprinsipper som mer utfordrende enn kapitlene som omhandler innholdet i arkitekturen. Justisdepartementet mener, også ut fra egen erfaring at helhetlig IKT-satsing basert på en felles IKT-arkitektur krever en sterkere styring av IKT-området. Justisdepartementet er innforstått med, og innstilt på, at nye styringsprinsipper vil bety endring av makt og myndighet på IKT-området.

Vår erfaring med felles arkitekturprinsipper, er at det er nødvendig med et felles målbilde. Videre har vi erfart at arbeidet med arkitektur krever modning og bevisstgjøring og at arbeidet tar tid. Det er også viktig at virksomhetsarkitekturen forankres hos øverste ledelse i virksomheten.

Andre relevante erfaringer som vi ønsker å bringe videre er:

- Behov for kompetanseheving på arkitektur, implementering av arkitektur og forvaltning av arkitektur og arkitekturnære elementer (modeller, artefakter, tjenester og komponenter).
- For å lykkes, er det nødvendig med en sterk sentral pådriverrolle med nødvendig kompetanse, myndighet og ansvar.
- Vår anbefaling er at den felles offentlige IKT-arkitekturen fokuserer på samhandling og at alle sektorer etablerer egne virksomhetsarkitekturer.

Arkitekturprinsipper (jf. kap.3 i rapporten)

De skisserte overordnede arkitekturprinsippene er gode og relevante, men overordnede. Justissektorens arkitekturmålbilde som ble utarbeidet i 2003, er bygget rundt de samme prinsippene.

Hvis prinsippene skal ha praktisk betydning, er vår erfaring at de må brytes ned og operasjonaliseres i konsekvenser for systemutforming og håndheves lokalt. Dette vil kreve betydelig kompetanse og innsikt som i dag sjelden finnes lokalt.

Arkitekturprinsippet om tjenesteorientering synes vi er noe uklart. Ut fra beskrivelse og konsekvens mener vi dette prinsippet dekkes inn av de andre prinsippene og derfor er unødvendig. Vi vurderer tjenesteorientering som en mer overordnet måte for å oppnå de andre overordnede prinsippene.

Under tjenesteorientering nevnes også teknologi, noe vi mener er uheldig da arkitekturprinsippene og arkitekturkrav på dette nivået bør være teknologiuvhengig.

Vi mener at arkitekturprinsippene i utgangspunktet bør være obligatoriske, men at det bør være tillatt å avvike fra prinsippene hvis avvikene er godt begrunnet. Hva som kan begrunne avvik, må beskrives senere i oppfølgingen av arkitekturarbeidet.

Etter vår mening bør hele offentlig sektor omfattes av arkitekturprinsippene. Mange virksomhetsprosesser - også på justisområdet - går på tvers av kommuner, fylkeskommuner og statlige organer. I mangel av statlig instruksjonsrett overfor

kommunene, bør det lages en avtale mellom staten og kommunene om å følge arkitekturprinsippene også i kommunesektoren.

Arkitekturprinsippene bør gjelde for alle nye utviklingsprosjekter i offentlig sektor så snart arkitekturen er vedtatt og et styringsregime er etablert. Med utgangspunkt i et felles målbilde bør det utarbeides en (ideell) migreringsplan¹ som plasserer fellessatsinger og arbeidet med tunge virksomhetsprosesser på en tidsakse.

Virksomhetsprosesser (jf kap.4 i rapporten)

Vi er enige i den skisserte tilnærmingen til tversgående virksomhetsprosesser, men ser behovet for en enda sterkere oppmerksomhet om samhandling og tjenesteutvikling. Virksomhetsperspektivet og organisatorisk interoperabilitet må være utgangspunktet for arkitekturarbeidet. Vi mener at eierskap til virksomhetsprosesser, kvalitetsansvar, eierskap til data og forpliktelser virksomheter imellom, i for liten grad er berørt i rapporten. De virksomhetsprosessene som er nevnt oppfatter vi som eksempler på tunge tversgående virksomhetsprosesser. Ved videreutvikling og implementering av arkitekturen bør flere prosesser beskrives før man gjør nødvendig prioritering ift noen tunge prosesser.

Felleskomponenter og fellestjenester (jf kap.5 i rapporten)

Tjenesteorientert arkitektur (SOA) betyr deling av tjenester – dvs. at noen yter en tjeneste som andre bruker. Fellestjenester må ikke være isolert til de tjenester som er felles for alle, men også inkludere tjenester som tilbys av en, men benyttes av mange. Vi kan ikke se at dette er dekket i rapporten.

Når det gjelder de foreslåtte fellestjenestene, mener vi de må vurderes enkeltvis ut fra kost/nytte betraktninger.

Blant tjenestene som er listet, mener vi at autentisering (eID) og autorisering bør prioriteres da denne er grunnleggende for elektronisk samhandling i offentlig sektor. Likeledes mener vi at forslaget om et prosjekt om "Felles metadata" bør prioriteres. Entydig definisjon av data er en nødvendig forutsetning for elektronisk samhandling med bruk og gjenbruk av informasjon på tvers av virksomheter og sektorer. Fellestjenester bør ha et avklart og tilstrekkelig kvalitetsnivå slik at virksomheter som tar slike tjenester i bruk, kan stole på at tjenesten leverer det den lover og at den er tilgjengelig når det er bruk for den.

¹ Med migreringsplan menes de steg (samling av tiltak/prosjekter) som må gjennomføres for å gå fra dagens situasjon til det målbilde som tegnes i virksomhetsarkitekturen. Inndeling i steg er viktig for å oppnå en skrittvis tilnærming til målbilde.

Om plikten til å legge offentlig journal ut på nettet jf. høringsbrevet (s. 7) og kap. 5.3.4. ønsker vi å påpeke at omtalen er noe kategorisk jf. den nye offentlighetsloven § 10 annet ledd.

Styringsprinsipper (jf kap.6 i rapporten)

For å kunne lykkes med elektronisk samhandling på tvers i offentlig sektor, ser vi det som helt nødvendig med mer sentral styring. Departementet som har styrerrollen, må gis tilstrekkelig tyngde i samordningsprosessene.

Den sentrale rollen må først og fremst være en pådriverrolle, videreutvikle og forvalte de ulike delene av en felles arkitektur, men den må også være sentral i prioriteringen av konkrete tiltak og sikre at prinsippene og andre deler av arkitekturen etterlevs. For å kunne realisere målbildet er det nødvendig med sentrale såkornmidler.

Selv den alternative styringsmodellen i kap 6.3.1 for tildeling og budsjett som går lengst i sentralisering, bør kunne fungere sammen med etablerte styringsprinsipper i offentlig sektor. For å kunne ta endelig stilling til de alternative modellene, må de økonomisk administrative konsekvensene utredes nærmere bla behovet for omfordeling av budsjettmidler.

Vi mener videre at styringsmodellen for arkitekturprinsipper også må omfatte fullmakt og myndighet til å påse at prinsippene etterlevs av virksomhetene. En sentralt styringsfunksjon må ha myndighet på tvers av tradisjonelle forvaltningsgrenser og ha nødvendige fullmakter. Det er samtidig nødvendig at styringsmodellen tar utgangspunkt i de grunnleggende styringsprinsipper i staten og at styringsprinsippene blir et supplement til disse. En matriseorganisering, der linjestyringen suppleres med programorganisering på tvers av sektorer, vil kunne gjøre det tverrsektorielle samarbeidet mer effektivt.

Et nytt styringsregime må ikke gi økt byråkratisering. De ulike styringsorganene som er skissert i rapporten (departemental styringsfunksjon, styringsråd og programstyring) bør være sammensatt av medlemmer med faglig kompetanse relatert til de ulike organenes myndighet, ansvar og oppgaver. For at organene skal kunne arbeide effektivt, bør hvert organ ikke ha for mange medlemmer, dvs. at et medlem bør kunne representere flere sektorer. Det må utarbeides klare mandater for de ulike styringsorganene. Hvert organ må gis beslutningsmyndighet og nødvendige fullmakter til å gjennomføre oppgaver de er gitt ansvar for gjennom sitt mandat.

Samfunnsøkonomisk analyse av felles IKT-arkitektur

Vi mener at valg av styringsregime/ styringsmodell vil være avgjørende for om det offentlige vil kunne hente ut gevinster av felles IKT-arkitektur.

Justisdepartementet mener det vil være behov for et budsjettmessig løft for å kunne realisere ambisjonene i en felles IKT-arkitektur for offentlig sektor.

Med hilsen



Odd Storm-Paulsen
avdelingsdirektør



Elisabeth Sivertsen
seniorrådgiver