

Rapport om felles IKT-arkitektur i offentlig sektor

Høringsuttalelse fra Statens kartverk

Innhold

1	Hovedpunktene i Statens kartverks høringsuttalelse.....	2
1.1	Varsomhet med omfattende overordnet styring på IT-området	2
1.2	Nærmere om de generelle synspunkter	2
2	Bakgrunn	3
3	Generelle kommentarer til rapporten	4
3.1	Overordnede betraktninger.....	4
3.2	Forholdet til internasjonale føringer.....	5
3.3	Dekningsgraden av rapporten på flere sektorer.....	5
3.4	Standarder.....	5
3.5	Kostnader relatert til en felles IKT-arkitektur.....	6
3.6	Begreper og definisjoner	6
4	Svar på spørsmålene.....	7
5	Spesifikke kommentarer.....	10

1 Hovedpunktene i Statens kartverks høringsuttalelse

1.1 Varsomhet med omfattende overordnet styring på IT-området

Rapporten er et godt utgangspunkt. Det er relevante utgangspunkt, gode målsettinger og gode arkitekturprinsipper.

Etter Kartverkets mening er arkitekturprinsippene som er skissert, gode prinsipper som må vurderes i det enkelte prosjekt. Kartverket fraråder imidlertid at disse gjøres bindende. Kartverket mener at FAD og DIFI bør få ansvaret for de nødvendige overordnede oppgaver. DIFI bør gjennom sin virksomhet stille krav til at de ulike hensyn som fremgår av prinsippene, er grundig vurdert.

Obligatorisk samordning bør ikke gjennomføres. De ulike forvaltningsorganer er fortsatt på ulike nivå. Det er viktig å sikre eierskap til prosessene. Prinsippene for IKT-utvikling bør bygges på eierskap fra den enkelte virksomhet slik at det ikke blir topptung styring.

Samordning høres forlokkende ut. Ulempen er store krav til utredninger og krav til samarbeid mellom etater, noe som vil virke tidsforlengende og fordyrende. Forsinkelsene kan bli samfunnsmessig både uheldig og kostbart. Faren er mer byråkrati og mindre effekt. Det må også stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av store samordnede løsninger. Dette gir blant annet en sårbarhetsrisiko ved at man blir avhengige av noen få og store leverandører. Innovasjonsmuligheten knyttet til mindre dataleverandører vanskeliggjøres også.

Frivillige løsninger kan være svært vellykket. Norge Digitalisamarbeid er eksempel på dette. Dette er også basert på et nært og godt samarbeid med kommunene. Kartverket mener også at kommunenes rolle ikke er tilstrekkelig vurdert i rapporten.

I stedet for krav til obligatorisk samordning bør stilles sterke krav til standardisering.

Kartverket savner en internasjonal vinkling og drøfting. Rapporten understreker at man skal følge internasjonale føringer, men refererer i liten grad til disse. I Europa er det en rekke sentrale aktiviteter på området som burde vært kjent for arbeidsgruppen og som det ville vært naturlig å referere til. Kartverket vil særlig nevne EUs INSPIRE-direktiv som går svært langt i å beskrive en IKT-basert infrastruktur for geografisk informasjon.

De økonomiske og administrative konsekvensene er mangelfullt utredet. Det er sjelden at det ikke innebærer kostnader å opprette et statlig apparat med 20 ansatte samt ledere med mer. Også kost/nytte vurdering av samordningseffekter må beregnes konkret. Det anbefales at man anvender Senter for statlig økonomistyring (SSØ) til å lage en gevinstrealiseringsplan.

1.2 Nærmere om de generelle synspunkter

Det mangler en helhetlig drøfting av hvordan standarder og krav til bruk av standarder kan spille en sentral rolle i styringen av en felles IKT-arkitektur. Det er også grunn til å spørre om rapportens krav om bruk av åpne standarder og definisjonen av disse gjør at internasjonale standarder utgitt av ISO og CEN ikke kan legges til grunn.

Rapporten fokuserer for mye på samordning mellom store nasjonale etater som Skatt og NAV. Den berører i liten grad kommunesektoren og dens behov for samordning og hvilke utfordringer den vil stå overfor. Videre er det nesten ingen henvisninger til hva Kartverket har gjort innenfor vår sektor, både gjennom Norge digitalt og vedrørende geografisk informasjon generelt.

Kartverket støtter tanken om å etablere et antall felles komponenter og tjenester. Det er særlig viktig at arbeidet med eID blir prioritert og at det avsettes ressurser sentralt til dette.

Det er uklart hva som menes med felles registerdataforvaltning. Kartverket støtter tilgjengeliggjøring av grunndata direkte fra registrene på tvers i offentlig sektor, men mener dette blir ivaretatt gjennom at den enkelte dataeier gir direkte tilgang gjennom vel definerte tjenester sammen med metadata.

Kartverket er kritisk til at man beskriver initialinvesteringer i infrastruktur og felleskomponenter som en ulempe. Slike investeringer er en forutsetning for å få det hele realisert. Økende bruk av slike vil ha en samfunnsmessig nytteverdi utover de direkte besparelsene hos de enkelte organer.

For å drive arbeidet framover vil Kartverket foreslå en modell med flere enklere virkemidler som i større grad tar hensyn til varierende behov og teknologisk og samfunnsmessig utvikling:

- En overordnet arkitektur – mye i tråd med forslag i rapporten.
- Spesifikasjoner som utdyper de enkelte områdene.
- En dynamisk referanse katalog for forvaltningsstandarder som støtte for de to punktene over.
- En metadata katalog i tråd med prinsipper Kartverket har beskrevet
- En tjeneste- og felleskomponent katalog som klart beskriver funksjonalitet og grensesnitt
- FAD som ansvarlig departement med oppgave å forankre dette i de andre departementene og mot de underliggende etatene
- DIFI som forvaltningsorgan:
 - Vedlikeholde spesifikasjoner og kataloger
 - Rådgivingskapasitet på disse områdene
- KS som en tilsvarende pådriver mot kommunesektoren.

Dette er forslag som allerede fungerer bra i praksis i Norge digitalt.

2 Bakgrunn

Kartverket er nasjonalt fagorgan for geografisk (stedfestet) informasjon. Kartverkets oppgaver er konsentrert rundt ansvaret for å frembringe og tilgjengeliggjøre basis geografisk informasjon som kan benyttes i et bredt utvalg av oppgaveløsninger, så vel i det offentlige som hos private og enkelt-personer.

Gjennom de siste 20 år har denne oppgaven i stor grad dreid fra en utstrakt produksjon i egen regi med eget personell, til å fokusere på samordning av produksjon og tilgjengeliggjøring av data og tjenester mellom de fleste offentlige kartleggende instanser. Bruk av IKT og Internett har vært og er en helt sentral suksessfaktor.

Kartverket har sine hovedoppgaver knyttet til etablering av grunnleggende kartinformasjon og landets offisielle registre over eiendomsinformasjon (tinglysingen i fast eiendom og boret og registeret over grunneiendommer, adresser og bygninger (GAB). Den sistnevnte løsningen er under utvikling og erstattes av Matrikkelen, som er egenutviklet og basert på moderne teknologiske løsninger.

Kartverket har i samarbeid med Norsk Eiendomsinformasjon as (NE) etablert elektronisk kommunikasjon med brukere av tinglysingen, eTinglysing. Foreløpig er kun en bank tilknyttet dette systemet. I løpet av 2-3 år vil slik elektronisk kommunikasjon og automatisk registrering bli brukt av et stort antall private og offentlige aktører. Systemet forutsetter bruk av elektronisk signeringsløsning.

Matrikkelen er et eiendomsregistreringssystem som er etablert etter en omfattende prosess med bred involvering av kommunesektoren og andre aktører. Matrikkelen er et av landets 3 basisregistre og vil fra iverksettingstidspunktet for den nye loven utveksle informasjon med Grunnboken og Eiendomsregisteret, Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Postmottakerregisteret, Grunnforurensningsregisteret og Kulturminneregisteret (Askeladden).

Matrikkelen er etablert med åpne og standardiserte grensesnitt (webservice, wms, wfs) som skal gi partene i Norge digitalt, inkludert alle kommunene, gode muligheter for å utnytte informasjonen til en rekke forskjellige bruksområder. Flere aktører er allerede i gang med prøvedrift på disse tjenestene. I tillegg er det etablert et eget grensesnitt som leverer endringsdata og som gir, i første rekke kommunene, mulighet til å etablere lokale kopier.

Et helt vesentlig prinsipp i matrikkelen er likevel at det er den sentrale databasen som er original. Enhver oppdatering eller endring av data gjøres direkte i den sentrale databasen. Alle kopier hentes likeledes ut fra den sentrale basen.

Kommunene fører matrikkelen via et oppdateringsgrensesnitt, der det er gitt mulighet for private leverandører å etablere klienter for føring av matrikkelen. I tillegg til Kartverkets egen klient er det pr i dag 2 godkjente private klienter på markedet.

Kartverket forvalter en betydelig mengde offentlig informasjon på elektronisk form. Løsningene er basert på moderne teknologi tilpasset omforente nasjonale standarder som er utviklet i takt med europeiske og internasjonale krav. Informasjonen er basert på oppdatering fra mange aktører, i første rekke kommunene som er vår viktigste samarbeidspart og den største offentlige brukeren av informasjonen. Innenfor fagområdet stedfestet informasjon er Norge i en særstilling, fordi vi allerede fra midten av 80-tallet realiserte felles nasjonale standarder for utveksling av informasjonen.

Gjennom samarbeidsarenaer som Geovekst, Arealis og Norge digitalt er det utviklet tette samarbeidsrelasjoner med alle landets kommuner, fylkeskommunene, fylkesmannsembetene og ca. 40 landsdekkende etater. Norge digitalt er et bredt samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å fremskaffe stedfestet informasjon og/eller som er store brukere av slik informasjon. Norge digitalt har sin forankring i Stortingsmelding nr. 30 (2002-2003), "Norge digitalt" - et felles fundament for verdiskaping. Utveksling og utnyttelse av et felles datagrunnlag gjennom bruk av moderne teknologisk og innholdsmessig infrastruktur, er kjernen i samarbeidet. Samspill mellom systemløsninger hos kommunene og andre offentlige etater mot våre registre og databaser står helt sentralt i utviklingen av vår teknologi.

3 Generelle kommentarer til rapporten

3.1 Overordnede betraktninger

Rapporten er et godt utgangspunkt og inneholder mye interessant og spennende stoff

Det listes opp 8 arkitekturprinsipper. Felles for dem er at de er beskrevet på et allment og overordnet nivå som gir få konkrete føringer for den enkelte virksomhet. Det er imidlertid også noen av dem som kan virke innbyrdes motstridende. Avveininger mellom dem blir da nødvendig. Det er også noe uklart hva en kan karakterisere som et arkitekturprinsipp og hva som er et generelt krav uavhengig av arkitektur, for eksempel er prinsippene om fleksibilitet og skalerbarhet beskrevet slik at de bør gjelde for enhver offentlig løsning (om enn kravene er ideelle og urealistiske).

Rapporten synes også å ha en sterk helning i retning av administrative tiltak og statlig IKT politikk, og ikke å ha konsentrert seg om selve arkitekturprinsippene, som var gruppens mandat.

Det er fornuftig å skille mellom nivåer slik rapporten gjør, nasjonale prinsipper, områdeprinsipper og virksomhetsprinsipper. På den geografiske sektoren har Norge digitalt etablert et rammeverksdokument som nettopp representerer nivået for områdeprinsipper. Den enkelt etat vil naturlig ha sin egen arkitektur.

I tillegg til de ulempene/problemene beskrevet på sluttet av kap. 2.3, kommer også utfordringer til hvordan man skal takle varierende grad av behov for nyutvikling i den enkelte virksomhet og behov for mindre derivater av fellestjenestene/-komponentene som finnes. Om initialinvesteringer i infrastruktur og felleskomponenter bør benevnes som en ulempe er vel ikke riktig, det er mer en forutsetning for å få det hele realisert.

Arbeidsgruppen avla sin rapport 21. desember, mens den ble sendt på høring først i slutten av juni. I løpet av dette halve året har det skjedd endringer i forvaltningen som ikke er reflektert i rapporten. Den største endringen som ikke er tatt med er opprettelsen av Direktoratet for forvaltning og IKT, DIFI. Det er en svakhet at DIFIs mulige rolle i styring og operative oppgaver ikke er blitt drøftet. Når det først tok et halvt år før rapporten ble sendt på høring, burde den vært revidert bare av denne grunn alene.

I kap. 6.8.1 foreslås det å bruke Finansdepartementet som tilknytningssted. Kartverket mener det er naturlig å legge dette til FAD og la DIFI få dette ansvaret. Å legge det til Finans med den argumentasjon at de har et særlig ansvar for budsjetterings- og kvalitetssikringsprosesser for store prosjekter

er å snu argumentene på hodet. Finans bør nettopp ikke ha ansvaret for den felles IT-infrastrukturen fordi dette fort blir sammenblanding av kontroll- og utførelsesroller.

3.2 Forholdet til internasjonale føringer

Når det gjelder det nasjonale nivået, understrekes det at en skal følge internasjonale føringer. Det blir da en svakhet ved rapporten at den ikke refererer til internasjonale aktiviteter på området.

Innen Europa har en i flere år hatt aktiviteten IDABC (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens) og arbeidet ut dokumentet EIF (European Interoperability Framework). EIF 1.0 har lenge vært under revisjon, og rapporter med forslag til denne revisjonen har vært tilgjengelige lenge. I sommer kom dokumentet *Draft document as basis for EIF 2.0*. Arbeidsgruppen har naturligvis ikke hatt tilgang til dette, men ideene der har som nevnt vært drøftet tidligere.

Dette nye dokumentet lister 10 underliggende prinsipper for EIF som det er naturlig å se på også i en norsk sammenheng. Det europeiske arbeidet er sentrert rundt samhandling eller interoperabilitet, som også er den sentrale utfordringen i den norske offentlige sektor.

Kartverket savner altså en internasjonal vinkling og drøfting i rapporten. Geodatasektoren har allerede fått internasjonale føringer gjennom EUs INSPIRE-direktiv som nå er under implementering i norsk lovgivning. Dette direktivet går svært langt i å beskrive en IKT-basert infrastruktur for geografisk informasjon der harmoniserte data (semantikk), strenge krav til metadata, og konkrete nettbaserte tjenester er grunnlaget for å sikre offentlig og privat sektors tilgang til det offentliges produksjon av geografisk informasjon. Dette er en utvikling vi må forvente at flere sektorer vil møte.

3.3 Dekningsgraden av rapporten på flere sektorer

Rapporten bærer preg av å beskrive behov for ytterligere effektivisering og samordning mellom noen av de store etatene som har utarbeidet rapporten, som Skatt og NAV. Den har således manglende innblikk i andre fagområder som har kommet lengre på flere av de beskrevne områdene.

Det er også lite om kommunesektoren og deres behov for samordning og hvilke utfordringer de vil stå overfor.

Videre er den nesten helt fri for henvisning til hva Kartverket har gjort innenfor sin sektor, både gjennom Norge digitalt og vedrørende geografisk informasjon generelt, med unntak av at "kartdata" er karakterisert som grunndata og herav en felleskomponent som bør underlegges et sentralt regime. De eneste henvisningene til Norge digitalt er i forbindelse med kost/nyttevurdering av felles metadata i kapittel 5.3.7 og som et eksempel på katastrofehandteringsscenario under 7.1.2.1. Det er uheldig fordi Norge Digital er et av de mest vellykkete eksempler på vellykket frivillig dataforvaltningssamarbeid.

Flere av punktene i rapporten som beskriver utfordringer knyttet til samordning eller mangel på samordning, samt forslag til løsninger, er allerede godt ivare tatt innenfor Norge Digitalt uten at dette avspeiles i rapporten. Et eksempel er i 5.2.1 hvor det skrives at sekundærbruk av informasjon fra grunndataregistrene er i liten grad støttet av tilgjengelige og brukertilpassete tjenester. Dette er feil når det gjelder de grunndata som utgjøres av "kartdata" eller data fra matrikkelen. Et annet er 6.1.1.1 om budsjettpraksis hvor det står at "tverrsektorielle hensyn og behov ivaretas i liten grad". Dette er ikke tilfelle for vår sektor.

I 1.2 *Rammer og føringer for aktørenes IKT-aktivitet* burde det vært en referanse til stortingsmelding nr 30 - Norge digitalt - et felles fundament for verdiskaping, men det fordrer selvsagt at denne blir tatt hensyn til videre i rapporten.

3.4 Standarder

Ordet *standard* forekommer mange steder i rapporten, men det mangler en mer helhetlig drøfting av hvordan standarder og krav til bruk av standarder kan spille en sentral rolle i styringen av en felles

IKT-arkitektur. Standardiseringsrådet er nevnt, men bare i en oppstilling av organer og bare med en summarisk beskrivelse av oppgavene. Erfaringer fra geodatasektoren og særlig internasjonalt arbeid her, tilsier at en aktiv utvikling og fremme av standarder kan sikre enhetlige og samvirkende løsninger basert på frivillighet, uten en sterk *top-down* styring.

Rapporten definerer åpne standarder på en måte som gjør det usikkert om ISO standarder og europeiske normer oppfylles kriteriene. Dette må klargjøres, Norge kan ikke ha en IKT – melding som sier at vi ikke kan benytte internasjonale standarder utgitt av ISO og CEN.

Arbeidet med en referanse katalog for IKT-standarder i offentlig forvaltning burde vært trukket inn og drøftet på dette punktet.

Leverandører må forholde seg til gjeldende standarder for offentlig sektor, og må tilpasse sine leveranser etter dette. Programvare som ikke oppfyller disse kravene blir ekskludert. Intensjonen er klar, men alt for kategorisk. Hva når det ikke finnes programvare for et gitt system/funksjon som tilfredsstiller standardene? Må man i så fall skrinlegge planene eller må man utvikle dette selv eller ved ekstern leveranse?

3.5 Kostnader relatert til en felles IKT-arkitektur

Et lag med felles komponenter og tjenester har en kostnad knyttet til etablering, drift og vedlikehold. Økende bruk av disse vil ha en samfunnsmessig nytteverdi som man nødvendigvis ikke kan måle i direkte besparelser hos enkelte organer. Det er grunnleggende feil at man beskriver initialinvesteringer i infrastruktur og felleskomponenter som en ulempe; dette er ingen ulempe men en forutsetning for å få det hele realisert.

Ved å legge kostnadene sentralt hos et organ, for eksempel til DIFI og sørge for at de besitter økonomiske midler og kompetanse til å utvikle og forvalte felleskomponenter, vil dette smøre prosessene med å få andre virksomheter i den offentlige forvaltningen til å tilordne seg en felles IKT-arkitektur. Enda bedre vil det være om det også settes av økonomiske midler sentralt til å understøtte implementeringen av felleskomponentene i de enkelte virksomheter. Det finnes eksempler fra andre land på at en slik måte å arbeide på har gitt gode resultater.

I avsnitt 1.5.5 hevdes det at man skal legge til rette for verdiskaping gjennom flere elektroniske tjenester. Forutsetningen for at det virkelig skal bli enklere og mindre kostnadskrevenende å følge regelverket er imidlertid at når elektroniske tjenester tilrettelegges må man ikke samtidig legge flere regler og krav på den innrapporteringen som skal gjøres. Følger man en tanke om at forbedret kommunikasjon gir bedre muligheter for kontroll og økt informasjonsinnkreving, taper man fort den økte gevinst i merarbeid. En forenkling i regelverket rundt det hele bør absolutt vurderes i parallell med at nye tjenester etableres.

Det fremheves kategorisk at økt automatisering vil gi lavere kostnad for alle parter. Dette er en sannhet med modifikasjoner. Igjen må noen ta kostnadene ved etablering, drift og vedlikehold av de enkelte tjenester som inngår uavhengig om det er en sentral enhet eller en gitt organisasjon som ivaretar dette. Imidlertid er det vel slik at selv om et tiltak kan gi en økt kostnad for det offentlige i seg selv, så skal man sannsynligvis gjennomføre tiltaket dersom innbyggere og næringslivet får en positiv effekt av det.

Som nevnt innledningsvis må foretas en bred analyse av de økonomiske / administrative kostnader, inklusiv en gevinstrealiseringsplan.

3.6 Begreper og definisjoner

Rapporten mangler til dels gode definisjoner og avklaringer av begreper og blir derfor noe abstrakt i sine beskrivelser og vurderinger. Blant annet er det mange gjentakelser av de samme vurderingene. Det følgende er noen eksempler for å illustrere dette.

I vårt teknologiske rammeverk i Norge digitalt er *kartdata* definert som geodata tilrettelagt for kartproduksjon. Denne definisjonen er igjen hentet fra standarden "Kvalitetssikring av oppmåling, kart-

legging og geodata", og er følgelig en bransjestandard. Denne definisjonen kan ikke være i tråd med det som rapporten legger i begrepet *kartdata*.

I kapittel 2.2 figur 1 er begreper som "felleskomponentlag" og "verksemdslag" benyttet, mens kapittel 2.2.1 benytter begrepet "virksomhetslag" og kapittel 2.2.2 benytter "komponentlag" i stedet for "felleskomponentlag".

Figur 2 er lite illustrerende. Igjen mangler det definisjoner på begreper som portal (felles offentlige portaler) og løsninger (felles offentlige løsninger).

I kap. 6.7 står grunndataregistrene definert som felleskomponenter, mens de i kapitel 5 omtales som fellestjenester.

4 Svar på spørsmålene

I kap. 3 **Prinsipper og retningslinjer for IKT-arkitektur**, er det stilt følgende spørsmål:

- Finnes det arkitekturprinsipper som kan supplere de foreslåtte, og bør prinsippene presiseres/operasjonaliseres ytterligere?
- Bør arkitekturprinsippene være helt eller delvis obligatoriske, eller bare veiledende?
- Hvem bør omfattes av arkitekturprinsippene? Hele eller deler av statlig forvaltning? Statlig forretningsvirksomhet? Kommunal- og fylkeskommunal sektor?
- Fra hvilket tidspunkt bør arkitekturprinsippene gjelde fra?
- Gitt en beslutning om å gjøre arkitekturprinsippene obligatoriske, hvilke konsekvenser får dette for etatens system- og tjenesteutvikling, herunder kvalitative, organisatoriske, juridiske, økonomiske eller teknologiske konsekvenser?

Generelt mener Kartverket at de foreslåtte prinsippene ikke kan være obligatoriske. Det er ikke hensiktsmessig..

Hensikten med rapporten er å skaffe til veie gode forslag til hvordan offentlig sektor kan utvikle bedre elektroniske selvbetjeningsløsninger til innbyggere og næringsliv og bedre elektronisk samhandling mellom offentlige virksomheter. Et av stikkordene her er interoperabilitet. Det henvises til tjenesteorientert arkitektur. Modellen i figur 1 er direkte sakset fra figur 7.4 Felles arkitektur for IKT i offentlig sektor i stortingsmelding nr 17 – Eit informasjonssamfunn for alle. Men denne sier lite om tjenesteorientert arkitektur. For å sikre interoperabilitet krever det en mer detaljert arkitekturmodell enn det som er beskrevet i rapporten.

Prinsippene bør derfor være veiledende og omfatte hele forvaltningen, både statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor. Tjenester på alle nivåer kan tenkes å bli brukt på alle andre nivåer. Som overordnede prinsipper kan de egentlig settes i kraft når som helst, i mange sammenhenger er det allerede disse prinsippene som gjelder.

I kap. 4 **Virksomhetsprosesser**, er det stilt følgende spørsmål:

- Med utgangspunkt i måten arbeidsgruppen har beskrevet og analysert tversgående virksomhetsprosesser, bør denne tilnærmingen legges til grunn for interessentanalyser som gjøres ifm. utvikling av IKT-løsninger i offentlig sektor?
- Blir behovet for felles IKT-løsninger tilstrekkelig begrunnet gjennom de beskrevne prosesser?
- Er det andre tversgående virksomhetsprosesser som også bør beskrives, og som underbygger behovet for felles IKT-løsninger?

Som metodikk og hjelpemiddel er disse analysene greie nok. Kartverket har ikke noen andre forslag til prosessbeskrivelser.

Imidlertid er det her uklarerheter med begrepsbruken som gjør dette uklart. For eksempel en felleskomponent som *grunndataregistre*, er det da registeret, tilgangen til dette eller en felles tjeneste for tilgang, som er komponenten?

Spørsmålet dreier seg om felles løsninger, men Kartverket mener dette må dreie seg om felles komponenter. En sentralisering av løsninger er tungvint og upraktisk, men etablering av felles komponenter som alle kan nytte seg av, er både nyttig og nødvendig.

I kap. 5 **Felleskomponenter og fellestjenester**, er det stilt følgende spørsmål:

- Er de foreslåtte felleskomponenter og -tjenester dekkende for din etat/virksomhet, og dekker de behovene for offentlig sektor samlet sett?
- Er det enkelte komponenter/tjenester som er viktigere å prioritere enn andre?
- Hvilke krav må stilles til komponentene/tjenestene slik at de tilfredsstiller behovene til din etat/virksomhet?
- Er det spesielle behov/krav som må stilles overfor komponentene/tjenestene for at de skal kunne blir gjort obligatoriske å benytte i hele eller deler av offentlig sektor?

Kartverket støtter tanken om å betrakte offentlige grunndata som en felles ressurs som gjøres tilgjengelig på tvers i offentlig sektor. For geografisk informasjon er dette i all hovedsak gjennomført i samarbeidet Norge digitalt, som har ca. 600 parter, som for det meste er offentlige etater.

Rapporten er imidlertid noe unyansert i sin omtale av grunndataregistrene. Innenfor vår sektor, med geografisk informasjon og eiendomsinformasjon, har det blitt jobbet systematisk gjennom mange år med å tilrettelegge for gjenbruk både innen offentlig og privat sektor.

I tillegg er det nettopp lagt til rette for at brukerne kan etablere lokale kopier av forskjellige datasett, ikke på grunn av prisregimet, men av en rekke andre grunner, deriblant behov for stripping av data, sikkerhet i driftsløsningene lokalt og behov for å kjøre større jobber mot egne fagregistre. Beredskapssektoren har en særlig utfordring i forhold til å ha oppdatert informasjon i alle ledd i organisasjonen, for eksempel i hver enkelt utrykningsbil. Lokale kopier er imidlertid ikke uproblematisk, utfordringen er å holde kopiene oppdatert og med samme kvalitet som originalen. Automatisk og hyppig synkronisering er en forutsetning. Direkte tilgang til grunndataregistrene så langt dette er mulig er derfor et godt prinsipp.

Kartverket støtter tanken om at det etableres et antall felles komponenter og tjenester. Dette er en mer effektiv utnytting av ressursene. Det er særlig viktig at arbeidet med eID blir prioritert og at det avsettes ressurser sentralt til dette.

Kartverket stiller likevel spørsmålstegn med noen av forslagene.

Det er vanskelig å forstå at en felles autoriseringstjeneste skal kunne fungere. Autorisasjon av en brukers mange ulike roller blir fort knyttet nært til de ulike systemene man skal ha tilgang til. Som dokumentet beskriver blir en slik samling av en sentral autorisasjonsbase alt for kompleks både å etablere og vedlikeholde over tid.

Det stilles spørsmål ved om det er behov for Samtrafikknnav når alle tjenester har et vel definert og tilgjengelig grensesnitt med nødvendige metadata.

Det er uklart hva som menes med felles registerdataforvaltning. I beste fall er det her snakk om en uheldig begrepsbruk. Kartverket støtter som nevnt tilgjengeliggjøring av tjenester fra grunndataregistrene på tvers i offentlig sektor, men mener dette blir ivaretatt gjennom at den enkelte dataeier gir direkte tilgang gjennom vel definerte tjenester sammen med metadata. Dagens løsning med klare ansvarsforhold i en desentralisert struktur, og brukt av entydige nøkler som kan benyttes på tvers, tilfredsstiller også fremtidige behov.

Metadata er viktig og det er stort fokus på det bl.a. i Norge digitalt sammenheng. Det finnes også en rekke aktuelle internasjonale standarder på området. Metadata bør tilgjengeliggjøres sammen med datagrunnlaget.

Hva angår krav til tjenestene, er de som er beskrevet i stor grad dekkende. I tillegg må kostnadene ved å bruke tjenesten(e) være slik at abonnementspris ikke begrenser utstrakt bruk. Det bør helst være en fast kostnad for en organisasjon til å ta tjenesten(e) i bruk eller, i verste fall en fast kostnad knyttet til et gitt system. En priskobling for eksempel mot antall transaksjoner er ikke å anbefale.

Direktekostnader knyttet til brukerne, som smartkortutstedelse, lesere, distribusjon kan imidlertid dekkes av den som bruker eID-tjenesten.

Dersom komponenter og tjenester skal gjøres obligatoriske i hele eller deler av offentlig sektor vil de viktigste kravene ligge i det som i denne rapporten er benevnt som arkitekturprinsipper, interoperabilitet, tilgjengelighet, sikkerhet m.v.

I kap. 6 **Styringsprinsipper**, er det stilt følgende spørsmål:

- Bør det etableres nye styringsmekanismer i gjennomføringen av en felles IKT-arkitektur for offentlig sektor?
- Hvilken modell, eventuelt delelementer fra de skisserte modellene, bør velges for å sikre realisering av felles arkitekturprinsipper og felleskomponenter/tjenester i offentlig sektor?
- Hvilke fullmakter (myndighet) og kapasitet må en henholdsvis ha i en *tverrdepartemental styringsfunksjon*, et *styringsråd bestående av etats- og virksomhetsledere og IKT-direktører* og i en mer operativ *forvaltningsenhet*?

Kartverket støtter som nevnt mekanismer som fremmer større samordning av offentlige IKT-systemer og bedre samhandling mellom disse. Men det er mulig å gjøre mye på dette området uten å innføre nye sentraliserte modeller slik rapporten fremmer. Rapportens forslag fremtrer som en unødvendig byråkratisk og topp-tung modell.

Det skal svært tungtveiende grunner for å innføre særegne styringsprinsipper på IKT-området i forhold til andre områder. Kartverket kan ikke se at rapporten underbygger dette i tilstrekkelig grad, eller at dens forslag vil ha den ønskede effekt. Tvert i mot, er det stor sjanse for at forslagene vil innebære mye unødvendig byråkrati og lite hensyntagen til de forskjellige sektors individuelle behov.

For offentlig IKT burde det være tilstrekkelig at vi har et departement eller direktorat med tydelig ansvar for IKT-politikken. DIFI er en naturlig kandidat. Dette får ansvaret og midlene for å gjennomføre en implementering av en felles IT-arkitektur etter mønster av hva som er beskrevet i rapporten. Det er imidlertid en kritisk suksessfaktor for at dette skal gå fort og smidig for seg at det bevilges tilstrekkelig ressurser til innføringen og senere til å smøre maskineriet med vedlikehold og videreutvikling. Den sentrale virksomheten må få makt til å pålegge at felles komponenter og tjenester skal tas i bruk innenfor nærmere definerte retningslinjer og mulighet til å finansiere deler av implementeringen i de enkelte virksomheter. Kort sagt, en kombinasjon av pisk og gulrot.

Utfordringene som er listet bifalles. Spesielt under kap. 6.1.1.2 erfarer vi jo nettopp det samme både innen IKT og på kartfaglig side. Også i kap. 6.1.1.6 erfarer vi det samme, både internt i Kartverket og imellom de ulike etatene under MD.

Det er også en svakhet at rapportens hovedforslag bare vil ha en innvirkning på den statlige siden og ikke innen kommunal sektor.

Kartverket ville gå inn for en serie med enklere virkemidler som i større grad vil drive arbeidet fremover og ta hensyn til varierende behov og teknologisk og samfunnsmessig utvikling:

- En overordnet arkitektur – mye i tråd med forslag i rapporten;
- Spesifikasjoner som utdyper de enkelte områdene;
- En levende og dynamisk referansekatalog for forvaltningsstandarter som støtte for de to punktene over;
- En metadatakatalog i tråd med prinsipper Kartverket har beskrevet tidligere;
- En tjeneste- og felleskomponentkatalog som klart beskriver funksjonalitet og grensesnitt;
- DIFI som forvaltningsorgan for å vedlikeholde det som står over – i et samvirke med de offentlige etater;
- DIFI med rådgivingskapasitet på disse områdene;
- FAD som ansvarlig departement og å med oppgave å forankre oppleggene i de andre departementene og mot de underliggende etatene (for eksempel gjennom tildelingsbrev);
- KS som en tilsvarende pådriver mot kommunesektoren.

Dette er forslag som allerede fungerer bra i praksis i Norge digitalt. De medfører ikke store kostnader. De tar ikke sikte på gjennomføring av store felles IKT prosjekter, men rapportens mandat gikk vel heller ikke på dette.

I kap. 7 **Samfunnsøkonomisk analyse av felles IKT-arkitektur**, ber FAD ber om synspunkter fra høringsinstansene på den samfunnsøkonomiske analysen.

Det vises til hva som er sagt tidligere.

Den samfunnsøkonomiske analysen er en blanding av kvalitative og kvantitative vurderinger. Felles for dem er at de er svakt underbygd og at de kvantitative er vel skjematiske. Kartverket er ikke tvil om at det er store potensielle gevinster ved en bedre samordning av den offentlige IKT-politikken, blant annet ved å legge til grunn mange av forslagene i rapporten. Rapporten utgjør likevel bare en begynnelse på et arbeid for å klarlegge disse gevinstene kvalitativt og kvantitativt.

Som nevnt tidligere er geodatasektoren stort sett utelatt, til tross for at man har kommet svært langt med IKT utvikling og samordning. Et tankekors er det at Norge digitalt kun er nevnt i rapporten i forbindelse med et katastrofescenario. Geodata brukes i langt flere sammenhenger enn dette.

5 Spesifikke kommentarer

Det er noen mindre ting som tyder på hastverk eller dårlig korrekturlesning. I kapittel 3.1.3 vises det til vedlegg 2 som ikke finnes. Kapittel 2 beskriver 7 effektmål, mens oppsummeringen i tabell 2.3 angir 8.

I kap. 3.1.1 står det at "mål og strategier nasjonalt og forpliktelser internasjonalt skal taes inn i arbeidet med overordnede arkitekturprinsipper". Her burde det tas med en merknad om f. eks INSPIRE som er en internasjonal forpliktelse innen vår sektor.

Alle definisjonene 3.2.1 – 3.2.8 bør gjennomgås bedre, se 3.3 over.

Definisjonen av tilgjengelighet treffer ikke helt. Full tilgjengelighet er en administrativ og kostnadmessig umulighet. Man må legge til rette og tilstrebe uten å garantere. Legger man listen for høyt blir det umulig, legger man den for lavt blir det en sovepute. Siste setning i kap. 3.2.2 påpeker nettopp konsekvensen av å gå for langt.

Presiseringen av at sikkerhetsprinsippet i 3.2.4 skal ha avgjørende betydning dersom det oppstår konflikt med noen av de andre prinsippene, er viktig. Kartverket har, gjennom flere år og i ulike samarbeidsprosjekter med andre etater, hatt problemstillinger knyttet til å "gå rundt" vedtatt sikkerhetsrutiner "bare denne gangen".

Prinsippene om fleksibilitet og skalerbarhet er gode, men hvis de skal gjennomføres som absolutte krav, blir dette nesten umulig i praksis.

Det er litt overraskende å se at man i kap. 4.1 har definert IT-funksjonen som et eksempel på en ren støtteprosess. Dette er en prosess som for enkelte virksomheter naturlig faller inn som en kjerneprosess, for eksempel i Kartverket. Skal det kun være en støtteprosess må all virksomhet knyttet til den type applikasjons- og tjenestedrift vi har holdes utenfor.

Når det gjelder 4.3.2, kan ambisjonene fort bli vel vidløftige. Presiseringen som derfor er tatt med under *Autorisering* i kapittel 4.3.2.3 er derfor viktige å ta med seg.

Det snakkes i 4.3.6 om enklere innkjøp. Reglene er basert på EU-regler som vi ikke kan fravike. De siste rundene med revidering har hatt uttalt som målsetning å få enklere regler, men så langt er det lite å se til dette for de som kjøper inn. Åpenbart mener man at "elektroniske virksomhetsprosesser" skal kunne føre til at det blir enklere. Det må antas at de snakker om at tilbud kan gis elektronisk, etc. Det er likevel vanskelig å se hvordan dette skal gjøre det enklere i praksis for innkjøperne. Prosedyrene må fortsatt følges. Mulig at man kan ha elektroniske saksbehandlingssystemer for dette, men de må utvikles og det er ikke noe slikt på gang ennå.