

Det Kongelige Fornyings- og
administrasjonsdepartement

Postboks 8004

0030 OSLO

Saksbehandler: Per Sverre Frederichsen
Dir. tlf.: 22 93 99 71
Vår referanse: 08/7843
Deres referanse: 200701034-/HES
Arkivkode: 008
Dato: 16.09.2009

HØRINGSUTTALELSE - SVARBREV PÅ INNGÅENDE BREV FRA DET KONGELIGE FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor

Vurdering av Arbeidsgruppens rapport fra Kredittilsynet.

Kredittilsynet er en organisasjon som har tilsyn med det private markedet. Mye av tilsynsarbeidet skjer gjennom innhenting av informasjon fra tilsynsobjektene ved bruk av Altinn, eller andre elektronisk baserte dokumenter. Dette betyr at man må forholde seg til en rekke løsninger som benyttes på det private markedet. Konsekvensen av dette er at det i enkelte tilfeller er nødvendig med programvare og løsninger, som er spesial utviklet for Kredittilsynet. Dette vil kunne medvirke til at man kan komme i konflikt med standardiserte og felles løsninger som er bestemt og definert på et overordnet nivå.

Kredittilsynet har i de senere årene, som andre offentlige organ, mottatt utviklet og realisert systemer som oppfyller krav i EU direktiver (f.eks TRS og COREP). I slike tilfeller vil systemløsningen, som er spesialutviklet, ha oppfyllelse av formålet i direktivet som målsetning.

Et overordnet prinsipp er at det kan være synergier mellom tilnærmet likeartede virksomheter, men at ulike virksomheters egenart må respekteres ved at deres systemer utvikles nedenfra og ikke i unødvendiggrad standardiseres.

Det er godt samsvar mellom de forslagene Arbeidsgruppen som FAD har nedsatt har foreslått og de prinsippene som er grunnlaget for arbeidet med IKT i Kredittilsynet. Det er også samsvar mellom det lokale arbeidet i Kredittilsynet og foreslåtte tiltak for å skape ”et åpent, inkluderende og effektiv offentlig tjenestetilbud.

Kapitel 3: Prinsipper og retningslinjer for IKT-arkitektur

De tre arkitekturprinsippene (nasjonale, område- og virksomhetsprinsipper) faller sammen med retningslinjer som finnes i IKT-strategien i Kredittilsynet. På spørsmålet om behov for presisering og operasjonalisering av prinsippene vil dette avhengig av hvor tett man kommer mot de virksomhetsmessige behov. Men det er vanskelig å se at det er motforestilling i dette mht til

KREDITTILSYNET side 1 av 5

arbeidet i Kredittilsynet, så lenge prinsippene er basert på internasjonale IKT standarder. Kredittilsynet syn er derfor at prinsippene foreslås generelt å være veiledende, men kan det bør vurderes ytterligere om de skal gjøres obligatoriske på nivå 1 (nasjonale prinsipper).

Gitt nevnte forhold bør prinsippene gjøres gjeldene så snart det er praktisk og politisk mulig. Avhengig av hvilke av prinsippene som eventuelt gjøres obligatoriske vil konsekvensene variere. For Kredittilsynet vil de teknologiske konsekvensene og sannsynligvis de økonomiske konsekvensene ikke bli større enn hva tilsvarende prinsipper allerede er i dag. Årsaken til dette er at det tekniske arbeidet knyttet til utvikling av IKT systemer i Kredittilsynet allerede stort sett behandles ihht de prinsippene.

Kapitel 4: **Virksomhetsprosesser**

Kredittilsynet har lagt vekt på integrasjon og samhandling mellom ulike IKT systemene, både i integrasjonen mellom IKT systemer som brukes internt, men også integrasjon med IKT systemer som forvaltes av andre etater. Eksempel på det siste er samarbeid med Brønnøysundregisterne, hvor det utveksles informasjon begge veier. Viktige elementer som felles nøkler, autentisering og autorisasjon blir selvfølgelig vektlagt. Bruk av felles nøkler muliggjør bedre integrasjon mellom IKT systemer, og autentisering og autorisasjon er meget viktige elementer for å sikre at informasjon rutes dit den skal, og mellom de riktige aktørene. I punkt 4.3.3.4 (hvilke felleskomponenter er nødvendige) diskuteres det et sett komponenter som (også) Kredittilsynet allerede har vektlagt i sitt arbeid med utvikling av IKT systemer. På denne bakgrunn slutter Kredittilsynet seg til den foreslåtte arbeidsprosessen og ser verdien av at denne tilnærmingen legges til grunn i videre arbeid.

I forslaget fra Arbeidsgruppen kunne verdien av felles løsninger kommet enda klarere frem. Dette gjelder spesielt for samhandling og deling av informasjon (eksempel på registre som er viktige for Kredittilsynet er DSF og ER). Formålet med en slik deling er kvalitetshevning og effektivisering av registreringsarbeidet i den enkelte etat/offentlige foretak.

Det etterspørres også om det er andre virksomhetsprosesser som bør beskrives. Virksomhetsprosesser er dynamiske, de skifter etter hvert som behovene endrer seg i den enkelte etat og i samfunnet generelt. Derfor kan det ikke være tvil om at dette må være et kontinuerlig arbeid, og at det bør vurderes en etablering av et statlig organ som sørger for at dette skjer, også etter at prinsippene er innført ihht Arbeidsgruppens rapport.

Kapitel 5: **Felles komponenter og fellestjenester**

Kredittilsynet benytter allerede i dag flere av de nevnte komponentene, i sitt daglige arbeid. De viktigste er grunndataregistre (som DSF, ER og OR). Kredittilsynet benytter Altinn som viktigste verktøy til innrapportering, og vil vurdere om man skal benytte seg av tjenestene som vil tilbys i Altinn II.

Da sikkerhet er et viktig element i alt arbeid Kredittilsynet gjør, er autentisering og autorisering viktige tjenester. Disse forhold bør derfor ivaretas av sentrale myndigheter, med en felles løsning som dekker de fleste behov som ulike offentlige etater har. I Kredittilsynets arbeid vil sikkerhetsnivåene som er beskrevet i Altinn I være dekkende for behovet. Kredittilsynet støtter derfor det vedtaket Regjeringen har gjort, med etablering av en felles offentlig infrastruktur for å håndtere dette velkommen. I dette kapitlet diskuteres også muligheten for å erstatte dagens skjemamotor i Altinn I.

For Kredittilsynet er det viktig at den skjemamotoren som benyttes i Altinn II håndterer flere og mer kompliserte funksjoner enn hva som er tilfellet med skjemamotoren i Altinn I. Det er viktig at felles offentlige løsninger som Altinn kan dekke de fleste behovene offentlige etater har når

det gjelder elektronisk innrapportering. Herunder ligger også muligheten for ”meldingsboks”, som også for Kredittilsynet vil kunne være en naturlig kommunikasjonskanal mellom publikum og Kredittilsynet.

Felles metadata, felles tjenestekatalog og eDialog-rammeverk er viktige tjenester. I Kredittilsynets arbeid med IKT systemer er bruk av metadata en viktig kilde for å kunne redusere antall variable som beskriver egentlig samme element.

Inntil nå har ikke Kredittilsynet benyttet eDialog aktivt i tilsynsarbeidet. Men i arbeidet med for eksempel søknader om konsesjoner/tillatelser vil eDialog kunne være et egnet verktøy. Formålet må være å lette dialogen for begge parter.

Viktig, men mindre viktig enn metadata, felles tjenestekatalog og eDialog-rammeverk, er gjenbruk av samme teknologi mht innkreving av avgifter og gebyrer. Sett fra et rasjonaliserings synspunkt vil felles komponenter kunne gi besparelser og viktige føringer i hvordan slike IKT systemer skal utvikles.

Komponentene og tjenestene som er diskutert over synes å være de viktigste. Om innføring og forvaltning av disse vil dekke alle behovene til Kredittilsynet er det ikke mulig å uttale seg om i dag. Dette skifter til enhver tid etter behovet, men de komponentene og tjenestene som finnes i dag vil antagelig stort sett være dekkende for situasjonen i 2009. De viktigste kravene til komponentene og tjenestene er kvalitet på både innholdet og tilgjengelighet. Dette sikres gjennom bruk av de facto industristandarder i utviklingen, og at det bygges inn rutiner for kvalitetssikring og sikkerhet. Det er viktig at spesielt det sikres eksistensen av en felles registerdataforvaltning, slik at den enkelte bruker er sikker på at informasjonen som kan finnes til enhver tid er oppdatert og korrekt.

Kapitel 6: Styringsprinsipper

Offentlig forvaltning er omfattende med mange ulike virksomheter, og også regelverket for offentlig anskaffelser kan gjøre det komplisert å lage eller benytte en felles løsning. Størrelsen og kompleksiteten i IKT løsninger tilsier at en felles løsning lett kan oppleves som mindre effektiv og mindre fleksibel, enn en løsning som er utviklet i med formål å betjene en eller noen etater.

Historisk har man også erfaring fra forsøk på offentlig styring av IKT hvor resultatene ikke stod i samsvar med intensjoner og forventninger. Det er også viktig å unngå monopolsituasjoner.

Utgangspunktet bør være at samme applikasjon ikke bør utvikles to ganger for like virksomheter, og derfor synes den danske modellen besnærende idet den tilbyr virksomhetene noen alternativer som kan velges ut fra de behovene virksomheten har. Det er de viktigste prinsippene som er diskutert i dokumentet fra Arbeidsgruppen. I tillegg må styringsmekanismene være oppdatert i henhold til den teknologiske utviklingen. Med dette menes at det må gis rom for å velge nye løsninger, etter som teknologien utvikles videre.

På bakgrunn av nevnte kompleksitet og størrelse vurderes det som lite hensiktsmessig å etablere politiske baserte mekanismer. Imidlertid kan det gis politiske føringer mht hva som skal utvikles, f.eks døgnåpen forvaltning, Altinn mv. Hvordan dette skal gjøres må forankres i et teknisk faglig kompetent miljø. Da utvikling av denne type løsninger tar lang tid er det viktig at de beslutninger som treffes er langsiktige. Føringer om et felles minimum i kostnytte vurderinger kan være positivt. Kvalitetsmomentet i tjenesteproduksjonen må også tas med i betraktning. Hensynet til lovverket for offentlige anskaffelser vurderes som viktig når valg av styringsmekanismer skal avgjøres. Med mandat om bruk av nevnte elementer bør det etableres IKT-faglige fora som kan kontinuerlig ta stilling til utviklingen, både mht. standarder, teknologi og nasjonalt/internasjonalt samarbeid. Kravet til objektivitet og kompetanse er viktige elementer

knyttet til de organene som skal ivareta styringsmekanismene. Styringsmekanismene må ta hensyn til de problemstillingene som offentlige etater kontinuerlig står overfor, heller enn ”akademiske” og politiske problemstillinger. Sett fra et IKT faglig ståsted er det operasjonelle forhold som er de viktigste. På den andre siden vil man kunne gjøre mye mht til samhandling og samvirke, til nytte både for offentlig forvaltning og publikum.

Når det gjelder utviklingstiltak stiller vi oss litt spørrende til utsagnet om at ofte dette fremmes nedenfra i virksomheten. Nasjonale politiske føringer, internasjonale føringer f.eks fra EU, virksomheters egen strategi, vil i tillegg til den enkeltes faggruppes behov bidra til utviklingen.

Notatet fra arbeidsgruppen drøfter tverrsektorielt samarbeid side 61. Vi slutter oss til at dette krever særlige strukturer og derfor virker den danske modellen også anvendbar i Norge. Det gis overordnede politiske føringer og overordnede teknologiske føringer som knyttes sammen med noen praktiske alternativer (”autoriserte løsninger”) som virksomhetene kan velge mellom avhengig av hvilke behov man har. Det viktige er at det må legges opp til integrasjon mellom de ulike alternative systemene som naturlig henger sammen slik at det enkelt kan tas ut styringsrapporter.

Det er viktig at systemene tjener den virksomheten som skal bruke det og derfor slutter vi oss til de målene som er satt opp på side 62.

For bruk og forvaltning av IKT er anvendelsen av prinsippene viktige. Det er noe IKT alltid må innrette seg etter. For noen av komponentene vil for eksempel Kredittilsynet være både utviklere og leverandør av tjenesten (konsesjoner til foretak under tilsyn). Avhengig av hva leverandøransvar skal innebære vil dette kunne kreve ressurser av Kredittilsynet, både mht registrering/vedlikehold av informasjonen og garantier knyttet til driften. Dette er diskutert i detalj på side 66-67 i hoveddokumentet fra Arbeidsgruppen.

Vedrørende alternative styringsmodeller for tildeling og budsjett vil mange utviklingsprosjekter gå over flere år og dette bør gjenspeiles i tildelingen og oppfølgingen av budsjettmidler. Slik langsiktighet kan bety større forutsigbarhet mht retningen utviklingen av IKT systemer i den enkelte etat skal følge. Virksomheters realisering av en overordnet politisk beslutning om et større IKT satsning må være langsiktig, fordi man i utgangspunktet binder opp store midler ved oppstart av et prosjekt og langsiktighet gir forutsigbarhet og fleksibilitet i fremtidsplanen. Dette vurderes å gi virksomhetene fleksibilitet ved å se helheten i budsjettet og ved å ivareta prosjekter som går over flere år i lys av den ordinære drift og tilgjengelige ressurser.

Det anbefales s. 64 at prosjekter skal konkurrere om å få tildeling av budsjettmidler. I en slik situasjon må det stilles spørsmål om hva tildelingskriteriene, eller konkurransegrunnlaget skal være. Prosjekter kan være viktige for utførelsen av tjenesteproduksjonen i en virksomhet selv om det ikke er politisk forankret. Det kan synes som om det er flere problemstillinger knyttet til en slik sentral valg av prosjekt og tildeling av budsjettmidler.(jfr. innledningen).

Kredittilsynet har ingen kommentarer til styringsmodeller for arkitektur prinsipper og styringsmodeller for komponenter, men synes rapporten dekker disse temaene godt.

Avsnitt 6.8 omtaler ulike styringsorgan. Vi forutsetter at en slik organisering omfatter store prosjekter som er felles for flere deler av offentlig forvaltning og at etatsspesifikke prosjekter holdes utenfor. Type prosjekter må defineres tydelig. Videre må oppgavene som er tiltenkt styringsfunksjonen ses i sammenheng med de retningslinjene og styringslinjene som i dag gjelder for offentlig forvaltning og som fremkommer på s. 58 og s.59.

Vedrørende omtalen av tildelingsbrevet i avsnitt 6.9. følger Kredittilsynet de føringer som allerede er gitt gjennom forvaltningens retningslinjer s. 58/59 og elementer i forslaget er allerede

en del av virksomhetens rapportering. Knyttet til dette punktet, er det trukket frem 3 virkninger (tabell 7.1). Sett fra et overordnet IKT synspunkt og samfunnsøkonomisk perspektiv vurderes de to først virkningene i tabellen som viktigst. Fra Kredittilsynets standpunkt er viktigste elementer ”reduerte driftskostnader” og ”reduert byrde for næringsliv”. Mht til disse to punktene slutter vi oss helt til hva Arbeidsgruppen sier.

For øvrig må man være oppmerksom på at jo flere pålegg om samordning og at den enkelte etat skal ivareta forhold spesielt beskrevet i tildelingsbrevet fra departementet, desto mindre egnet blir tildelingsbrevet som styringsdokument for samhandlingen mellom departement og underliggende etat.

Gun Margareth Moy
avdelingsdirektør

Per Sverre Frederichsen
IT-sjef