



FOUNDATION FOR E-BUSINESS  
AND TRADE PROCEDURES

## ***FAOS-RAPPORTEN***

### ***Felles Offentlig tjenesteyting i Offentlig Sektor***

#### ***NorStellas høringssvar***

NorStella vil med dette gi sitt høringssvar til ovennevnte rapport.

Vi er for det første imponert over det omfattende og grundige arbeid som her er presentert på kort tid. Rapporten gir et godt grunnlag for videre handlingsvalg for FAD. Om ikke denne rapporten er det *endelige* svar på hvordan elektronisk samhandling i offentlig sektor skal foregå, er det in hvert fall ikke noe *elendig* svar, men tvert om innbyr til mange og konstruktive refleksjoner.

NorStella vil først og fremst gi honnør til gruppen for forslagene til arkitekturprinsipper (presentert i kapitel 3), og til den avsluttende samfunnsøkonomiske analyse i rapporten. Vi gir vår tilslutning til arkitekturprinsippene, og mener at den samfunnsøkonomiske analysen er meget godt gjennomarbeidet. Vi vil ved en senere anledning kommentere dette siste punktet noe mer.

Når det gjelder spørsmålet om arkitektur-prinsippene skal være helt eller delvis obligatoriske finner vi i rapporten ikke grunnlag for å si noe sikkert om det; videre analyser og utredninger på det punkt vil gi nærmere klarhet i dette.

Vi har ingen spesielle kommentarer til kapitel 5 om Felleskomponenter og fellestjenester på dette tidspunkt da dette primært er opp til de offentlige etater selv å kommentere. Vi setter imidlertid pris på forslaget om et prosjekt om "Felles metadata" og vil i den sammenheng kun vise til professor ***Dag Wiese Schartums*** kommentarer til behovet for harmonisering av begrepsbruken allerede på lovgivning og forskriftssiden.

Våre kommentarer vil i dette høringssvar være konsentrert om kapitel 6 om ***Styringsprinsipper*** og kapitel 4 om ***Virksomhetsprosesser***.

Kommentarene er i konklusjons form disse:

- Vi anbefaler *ikke* at det overordnede ansvaret for gjennomføringen av IT-arkitekturen ligger hos et departement eller et direktorat. Vi anbefaler derimot gruppens alternativ om å utøve myndighetsmakt gjennom tildelingsbrevene fra hvert departement til sine etater.
- Vi er imidlertid enig i at det bør etableres et organ med faglig tyngde i IT-teknologi til å gi rådgivende anbefalinger om valg av standarder og gjennomføring av IT-systemer

på basis av prinsippene i FAOS-rapporten. Dette organet bør være et samarbeidende fellesskap mellom DIFI og Brønnøysundregistrene (BR).

- Vi foreslår at budsjettprosessen tar utgangspunkt i modell 4, altså at det faglige rådet (DIFI/BR) tildeles budsjettmidler som kan delfinansiere IT-prosjekter dersom de kan påvises å ha et tverr-sektorielt formål.
- Vi foreslår videre at hovedfokus i det videre arbeid bør være å identifisere virksomhetsprosesser ved hjelp av den tilnæringsmåten som gruppen har beskrevet i kapittel 4, med den viktige tilføyelse at privat sektor *også* må være en del av interessentgruppen.

NorStella – som privat, ikke-kommersiell stiftelse – med mål å utvikle og bistå i anvendelse av åpne internasjonale standarder for elektronisk samhandling, vil mer enn gjerne bistå idet videre arbeid med å gjennomføre disse intensjonene i denne rapporten, også utover det faktum at vi allerede sitter i Standardiseringsrådet. NorStella er den eneste organisasjon som forener *både* privat og offentlig sektors interesser, har dybdekompetanse innenfor sine fagområder, og har solid internasjonal forankring i de standardiseringsmiljøer som er relevant for denne type arbeid (UN/CEFACT og CEN/ISSS).

Våre kommentarer for øvrig nedenfor gir nærmere begrunnelse for vår konklusjoner på temaene ***Styringsprinsipper og Virksomhetsprosesser***.

## **1. Styringsprinsipper**

### *Bakgrunn*

1.juli i år la Riksrevisjonen frem sin rapport om hvordan elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor har utviklet seg (Dok. 3-12). Konklusjonene er nedslående:

- *Det er fortsatt stort potensiale for økt elektronisk informasjonsutveksling*
- *Men det er svake virkemidler og mangelfull måloppnåelse*
- *Manglende finansiering av tverrgående tiltak*
- *Utilstrekkelig prioritering*
- *FAD og departementene oppleves i liten grad som pådrivere*

Rapporten baserer sine konklusjoner bla. på spørreundersøkelser til departementer og etater. Noen av svarene er viktig å legge merke til når det gjelder spørsmålet om hva som hindrer elektronisk informasjonsutveksling:

- *Manglende finansiering av tverrsektorielle IT-tiltak – 64%*
- *Integrasjon med andres IT-systemer er for kostbart og komplisert - 54%*
- *Etatene tar i liten grad hensyn til andres behov ved utvikling av IT-løsninger – 51%*
- *Ulike tekniske standarder i grensesnitt, formater etc – 48%*
- *Fagsystemene er ikke tilpasset utveksling av informasjon mellom etater -43%*
- *Ingen tar ansvar for å samordne datadefinisjoner - 38%*
- *Ulike definisjoner i lover og regelverk hindrer felles begrepsbruk -29%*
- *Ingen samlet oversikt over datadefinisjoner hos dem det utveksles informasjon med 28%*

- *Datadefinisjoner bestemmes kun av en part – 26%*

I tillegg viser undersøkelsen at FAD oppleves som lite drivende og nærmest fraværende i IT-politikken, med svake virkemidler og prioriteringer. ”Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål om FAD i tilstrekkelig grad har prioritert sitt ansvar som pådriver på ikt-området overfor fagdepartementene”. Mens fagdepartementene oppfatter seg selv som rimelig gode pådrivere på dette området, oppfatter de ikke at de andre departementene er det (!). Det er med andre ord en aldri så liten tillitskrise til hverandre som er ute og går!

Riksrevisjonen påpeker at et sentralt virkemiddel for å oppnå tverrsektoriell, elektronisk samhandling er bruk av standarder for utveksling av informasjon mellom sektorer, og felles datadefinisjoner som brukes av flere etater. De fremhever imidlertid at det organ som skulle foreslå slike standarder Standardiseringsrådet i sin Referanse katalog kun har konsentrert seg om dokumentformater, tegnsett etc.,<sup>1</sup> som har betydning for publisering av nettdokumenter på offentlige nettsteder og ikke om standarder for overføring av informasjon mellom IKT-systemer. **Men dette er prioriteringer som FADs politiske ledelse selv har pålagt Standardiseringsrådet.** Standardiseringsrådet som sådan la frem forslag til nettopp slike standarder som Riksrevisjonen etterlyser, men FAD prioriterte bort videre arbeid med standarder for elektronisk handel, IT-sikkerhet, eID, semantiske standarder, etc.

#### *Behovet for en felles IKT-arkitektur*

Riksrevisjonen etterlyser også en felles, overordnet IKT-arkitektur med felles komponenter og styringsprinsipper. Men bare få dager før Riksrevisjonens rapport kom, forelå nettopp et forslag til felles IKT-arkitektur fra en arbeidsgruppe - FAOS-rapporten.

#### *Styringsprinsipper*

Et sentralt tema i FAOS-rapporten er Styringsprinsipper. Arbeidsgruppens forslag på dette punkt er langt mer nyansert enn hva som fremkommer i den offentlige debatt. Her er ropet om ”Den sterke mann” – eller klar myndighetsbeslutning og faglig kompetanse lagt til ett organ. Forslagene varierer her omtrent slik:

- *Legg det til et IT-faglig tungt organ med tilstrekkelige fullmakter til å beslutte valg av standarder og komponenter som skal inngå i en slik overordnet tverr-sektoriell IT-arkitektur. Mange peker her på **DIFI** – også kalt IKT-direktoratet.*
- *Legg det til et departement som har politisk tyngde til å påvirke øvrige departementer i budsjettprosessen. Mange peker på **FAD** eller Finansdepartementet (**FIN**).*
- *Legg det til et overordnet stabsorgan som kan bestemme på vegne av helheten, dvs. Regjeringen. Man peker da på Statsministerens kontor (**SMK**).*

Forslagene bærer etter NorStellas skjønn preg av liten innsikt i de forvaltningsrettslige og konstitusjonelle elementene vi har her i landet.

**Regjeringsstrukturen er forskjellig i ulike land.** Her i landet fungerer ikke regjeringen som et samlet kollegium. Det er ikke slik at statsministeren eller hans kontor kan diktere departementene eller at regjeringen er kollektivt ansvarlig for det enkelte departements gjøren

---

<sup>1</sup> Standarder som HTML .01, PDF, ODF, Web Content Accessibility Guidelines og OOXMI og nå arbeid med UTB 08.

og laden. Det er tvert om slik at den enkelte statsråd er ansvarlig overfor Stortinget; det er overfor Stortinget statsråden skal forsvare sitt departements disposisjoner. Sektorprinsippet er et grunnleggende element i vår stasforvaltning. Det er annerledes i for eksempel Sverige og Storbritannia; der fungerer Regjeringen mer som kollegium med felles ansvar. Her i landet kan imidlertid ikke SMK være et overordnet "IT-organ".

**Departementene er ulike.** Det er tre departementer som har en annen rolle enn de øvrige. Det er FIN, FAD og Justisdepartementet (JD). De har en overordnet horisontal rolle ved at de forvalter elementer som de andre departementene må følge. FIN har ansvaret for de overordnede føringer for budsjettkontroll og økonomioppfølging, JD for lover og forskrifter, og FAD for personalreglement og lønnsstrukturer. Men ingen av dem har noe overordnet ansvar for IT, heller ikke FAD. Tvert om skriver FAD selv i Stortingsmelding 17 at *"kvar einskild sektor/verksemd har ansvaret for kjøp, utvikling og bruk og bruk av egne løsninger, inklusive ansvaret for å tilby sine brukarar elektroniske tenester"*. – JD har ingen nevnt som kandidat til å bli et overordnet IT-departementet; de er neppe skodd for det heller. Det samme gjelder imidlertid også FIN og FAD. Når en da også legger til at FAD selv fraskriver seg den rollen, og heller ikke – i følge Riksrevisjonens rapport – har tilstrekkelig tillit hos de andre departement og sektor, er det vanskelig å se noen av disse som et overordnet IT-departement.

**Direktoratene er ulike.** Et direktorat kan enten ha en *rådgivende og utredende* funksjon basert på sin fagkompetanse, eller en *utøvende* funksjon innen sitt fagområde som vi alle må innrette oss etter, for eksempel Veidirektoratet. DIFI har ikke en slik utøvende funksjon i dag, bortsett fra drift av MinSide, Norge.no etc. Samtidig er direktoratene generelt sett gitt utøvende oppgaver for *"å iverksette tiltak innenfor rammen av instruksjer og regelverk utferdiget av departementene"*. Direktoratene har derfor ingen selvstendighet i den forstand i forhold til sitt fagdepartement eller andre departementer. DIFI som IT-organ vil også ha "konkurranses" kompetansesmessig fra et annet organ, nemlig Brønnøysundregistrene – som ligger under Næringsdepartementet (NHD).

"Styringsstrukturen" for å få gjennomført FAOS-rapportens intensjoner fremstår derfor som svært kompleks, og krever egentlig endringer i de konstitusjonelle og forvaltningspolitiske prinsipper som ligger til grunn for statsforvaltningen. Det kreves med andre ord et Stortingsvedtak.

NorStella tror derfor ikke at svaret ligger i en strukturell endring, men i en mye enklere og gjennomførbar modell som også utvalget er inne på:

- *Styringen av etatene må skje gjennom tildelingsbrevene hvert år hvor etatene pålegges å forholde seg anbefalingene i Arkitektur-rapporten og Standardiseringsrådet.*
- *Det etableres et tungt IT-faglig råd – gjerne i DIFI eller helst i et samarbeid med Brønnøysundregistrene (BR) – som får ansvaret for å gi råd og veiledning om bruk av standarder og implementeringen av disse.*
- *Finansiering av tverr-sektorielle IT-satsinger skjer gjennom et "Forskningsråds"-modell, dvs. at noen - DIFI eller et departement – besitter en viss sum penger som kan brukes til å delfinansiere IT-prosjekter dersom etatene kan påvise at de har et tverr-sektorielt perspektiv.*

## 2. Forholdet mellom arkitektur og virksomhetsprosesser

Arbeidsgruppens peker på er det gitt overordnede ”politiske” føringer i arbeidet med rapporten. Disse føringene er imidlertid ikke annet enn det selvsagte i behovet for å få en mer effektiv stat, mer og bedre tjeneste for hver krone.

Men det er grunn til å minne om begrepet ”IT-politikk” og ”politiske føringer” også har andre perspektiver i seg:

- *Å styre teknologiutviklingen i retning av et ønsket IT-politisk eller IT-industrielt mål. Det betyr å bruke staten som markedsregulator. Dette kan kalles **teknologiperspektivet**.*
- *Å bruke teknologien til å oppnå politiske mål, som for eksempel bedre helsetjenester. Kan kalles **tjenesteperspektivet**.*

Det første perspektivet kjenner vi igjen fra 80-årene da Norsk Data og Tandberg-terminaler var de fortrukne datasystemene i offentlig sektor i den hensikt å skape en nasjonal IT-industri. Vi kjenner det også igjen fra begynnelsen av 90-årene da staten valgte side i debatten om utviklingen innen kommunikasjonsteknologi. Problemet er at staten da valgte ”feil” side; det var ikke televerkenes OSI-profil som ble markedsledende, men forskningsinstituttene TCP/IP, med andre Internett. Det som da ble anbefalt som ”forvaltningsstandard” (NOSIP – Norsk OSI-profil) ble en parentes. Nåværende politiske ledelse har samme ”IT-politiske”. perspektiv, nå på dokumentformater. Det er også her fare for at teknologiutviklingen i løpet av få år vil overflødiggjøre hele debatten om dokumentformater.

Det er her det store skille i IT-politikken går: Skal en søke å styre IT-utviklingen, eller skal en søke å styre bruken av IT til å oppnå politiske mål, som bedre og forenklede tjenester, økt tilgjengelighet av eksisterende tjenester (døgnåpen forvaltning), nye tjenester, etc? Dette er faktisk perspektiver som lå til grunn for etableringen av ”FAD” i sin tid (1972), og r har vært gjenstand for politiske initiativ og oppmerksomhet fra ulike ”FAD-ministre” fra ulike politiske partier siden den gang. Dette gir seg i dag utslag i f.eks etablering av MinSide og Altinn (selv om det siste er et initiativ fra en annen etat under et annet departement). .

Men for å få til slike løsninger kreves fokus på tverrsektorielle IT-satsinger, lange verdikjeder som går gjennom flere ledd og etater skal effektiviseres, data som finnes flere steder må kunne gjenbrukes etc. For å få til en slik ”interoperabilitet” må fokus være på felles metodeverk, komponenter etc. i IT-utviklingen, *ikke* på markedsregulering av IT-aktørene.

Ved siden av styringsprinsipper er det FAOS-gruppens forslag på dette området som er de viktige. En annen rapport fra Riksrevisjonen (Dok.3-7) peker nemlig på vesentlige mangler innenfor helsesektoren, til tross for store IT-satsinger:

- *Bare 8% av henvisningene foretas elektronisk*
- *Bare halvparten av epikrisene (sykejournalen) sendes elektronisk*
- *IKT er i liten grad tatt i bruk for å bedre samhandlingen mellom statlige sykehus og kommunale pleie- og omsorgstjenester*

***Poenget her er at akilleshælen er mangelen på sammenhengende og tverr-sektorielle, effektive prosesser, ikke på styringen av teknologiutviklingen. Det er tjenesteperspektivet og ikke teknologiperspektivet som bør være fokus.***

Det behøver ikke nødvendigvis være en motstrid mellom disse perspektivene eller tilnæringsmåte, men det er ikke ubetinget gitt at fokus på teknologistyring gir mer effektive tjenesteprosesser. Samtidig er fokus på tjenesteutvikling åpenbart et sektoransvar. ***Gjennomføring av arkitekturrapportens intensjoner er et sektoransvar.***

Risksrevisjonens rapport (Dok. 7-12) konkluderer med at *”Risksrevisjonen mener fortsatt at det er risiko for manglende prioritering og finansiering av tverrgående ikt-tiltak, og at dette vil få konsekvenser for måloppnåelsen”*.

NorStella er redd for at fortsatt full fokus på teknologistyring dessverre vil gå på bekostning av fokus på elektronisk samhandling og tjenesteutvikling, og at Risksrevisjonens advarende ord dermed vil bli oppfylt.

Kilder:

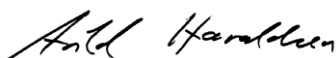
*Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor (FAOS-rapporten), FAD 25.6. 2008,*

*Risksrevisjonens undersøkelse om elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor (Dok 3:12 (2007-2008))*

*Risksrevisjonens undersøkelse om IKT i sykehus og elektronisk samhandling i helsetjenesten Dok 3:7 (2007-2008)*

*Arild Jansen, Dag Wiese Schartum (red): Elektronisk forvaltning på norsk – statlig og kommunal bruk av IKT, Fagbokforlaget, 2008.*

Vennlig hilsen



**Arild Haraldsen**

**Administrerende direktør NorStella**

**Oslo 12.9. 2008**