

Deres ref. :
Vår ref. : 08/3826 RHAN1
Dokumentnr. : 16988/08
Saksbehandler : Roy Allan Hansen
Arkivkode : 064 &13
Dato : 25.09.2008
Gradering :

HØRINGSUTTALELSE PÅ ARBEIDSGRUPPERAPPORT OM FELLES IKT-ARKITEKTUR (FAOS)

Sørum kommune avgir med dette høringsuttalelse på rapport til høring: FAOS-rapporten ("Felles arkitektur i offentlig sektor").

Innledningsvis ønsker Sørum kommune å rose arbeidsgruppen for en grundig og reflektert rapport. Prinsippene rundt felles offentlig IKT-arkitektur er interessante og høyst aktuelt for hele offentlig sektor. De enkelte prinsippene er godt bearbeidet, og det stimuleres til bred debatt.

Rapporten synes imidlertid å bære noe preg av manglende diskusjoner av problemstillinger ovenfor kommunal sektor. Kommunesektoren har vært forholdsvis lite inkludert i dette arbeidet, og denne uttalelsen er dermed skrevet i lys av at vi er en representant fra denne sektoren.

Sørum kommune setter for øvrig pris på å få avgi høringsuttalelse på en slik viktig høringssak.

Om arkitekturprinsippene

Sørum kommune støtter de skisserte arkitekturprinsippene, og den underliggende tanken om en tjenesteorientert arkitektur. Det er viktig at det blir lagt inn komponenter i felleskomponentlaget som gir effekt for den enkelte organisasjonen ved at det organisasjonen har i dag kan erstattes og kompletteres av slike komponenter. Som eksempel kan nevnes felles skjemamotor. Kommunesektoren har i dag få leverandører å forholde seg til, prisen er uforholdsmessig høy og mulighetene for tilpasninger er begrenset. Dersom for eksempel Altinn2 som tjeneste eller en tilsvarende felles komponent kan erstatte kommunenes skjemamotorer så vil det gi noe effekt for den enkelte kommune, mens den akkumulerte effekten vil bli veldig stor.

Det er også viktig at felleslaget gjør det mulig å tilgjengeliggjøre og gjenbruke registerinformasjon i så stor grad som mulig. Det er merkelig at det offentlige som informasjonseier selv må betale for ulike registeroppslag, for eksempel oppslag i folkeregister. Ellers inneholder kapitlet gode beskrivelser, grundige prinsippskisser og en oppsummerende konsekvensanalyse. Prinsippene bør gjelde for hele offentlig sektor. I hvilken grad de skal være veiledende eller obligatoriske henger sammen med styringsprinsippene.

Om felleskomponenter

De foreslåtte felleskomponenter og –tjenester dekker om mange viktige behov, men det offentlige har en større tjenesteportefølje enn det som fanges opp her. I en første fase er dette sannsynligvis mer enn tilstrekkelig. Fellesløsninger for autentisering (eID) bør prioriteres.

Om styringsprinsippene

Samordningsbehovet rundt etablering av en felles arkitektur for offentlig sektor er stort. Styringsprinsippene synes å være utfordrende, delvis som følge av de forvaltningsrettslige prinsippene vi har i Norge, og delvis som følge av at det ikke eksisterer en offentlig enhet med tilstrekkelig kompetanse og faglig tyngde til å ivareta en slik oppgave i dag.

FAOS-rapporten skisserer en styringsmodell med en (tverr)departemental styringsfunksjon og et styringsråd. Forvaltning av styringsfunksjonen er av vesentlig betydning da den i realiteten vil styre samordningen av IKT-utviklingen i offentlig sektor. FAD trekkes her frem som en naturlig ansvarlig for en slik funksjon. FAD har riktignok et ansvar for den nasjonale IKT-politikken, mens dens instruksjonsmyndighet ovenfor andre departementer og ikke minst kommunesektoren er imidlertid begrenset. Det er også notert at FAD i Stortingsmelding nr. 17 fremfører at det er sektorene selv som har ansvar for innkjøp, utvikling og bruk av egne løsninger. Her opplevs inkonsistens.

Dersom FAD, eller dets verktøy DIFI, skal inneha en styringsfunksjon må det gjennomføres lovendringer som sikrer departementet nødvendig slagkraft. Det er neppe en heldig tilnærming. Det er en lang vei å gå før kommunene som autonome enheter kan, og vil, la seg instruere på denne måten.

Det er imidlertid på det rene at kommunesektoren har i dag betydelige utfordringer med å følge med i IKT-utviklingen. Noe av årsaken er nok at de aller fleste kommunene er forholdsvis små, og dermed har mangel på kritisk kompetanse. Det kan være noe av årsaken til at nasjonale føringer og beslutninger innenfor IKT-området tar så lang tid før de blir implementert i kommunene. Som eksempler kan nevnes FEIDE (svært få kommuner har dette på plass), samt den årlige kvalitetsvurderingen av offentlige nettstedet som utføres av DIFI (det er bemerkverdig få kommuner som har tilstrekkelig høy score, selv om det i stor grad er snakk om enkle grep). Utrullingen av elektroniske tjenester tar også lang tid, selv om blant annet KS har tatt flere initiativer som kommunene kan trekke veksler på.

En styring/samordning kan gjennomføres med ulik grad av styring, hvor prinsippet er jo mer styring, jo mer samordning. En stor grad av styring vil sannsynligvis gi utslag i økt aversjon mot nettopp å bli styrt, og det kan resultere i liten framdrift. Den kommunale sektoren er en fasettert sektor med et vell ulike behov og tilnærminger som sannsynligvis vil fremtøne seg klart dersom styringsformen blir for tett. En anbefalt tilnærming vil være å kombinere en liten grad av styring med incentiver som resulterer at kommunene selv ser nytten i en felles arkitektur, og dermed setter fokus på dette selv.

Sorum kommune gir følgende anbefaling:

1. Det utarbeides grundige arkitekturprinsipper, kravspesifikasjoner og retningslinjer for alle offentlige enheter. Disse prinsippene skal være førende for all IKT-investeringer i offentlig sektor, og skal sikre at det offentlige over tid tilnærmer seg en felles arkitektur. Kravspesifikasjonene skal være så modulære at alle offentlige enheter kan ta disse inn i sine kravspesifikasjoner for nye (fag)systemer.

2. Det etableres et tungt fagmiljø med kompetanse på disse prinsippene, på felleskomponenter og fellestjenester. Et slikt fagmiljø skal fungere som et sjekkpunkt for offentlige IKT-prosjekter. Hvorvidt et slikt miljø bør ligge hos FAD, hos Brønnøysundregistrene eller hos en annen aktør er mindre interessant.
3. Styringen bør gjennomføres gjennom ordinær budsjettildeling og avsatte midler. Det er åpenbart at det samlet sett krever betydelig merfinansiering for å få på plass en felles IKT-arkitektur. I så måte må det offentlige som helhet ha tilført midler. Det kan imidlertid også være mulig - i alle fall for kommunesektoren - at kommunene får en andel trekk av de utgiftene sektoren i dag har på IKT-utgifter. Disse midlene kan da tilbakeføres kommunene som sørger for at de fremtidige innkjøp er i tråd med arkitekturprinsippene.
4. Offentlige enheter som gjennomfører relevante IKT-prosjekter kan hevde compliance og søke delfinansiering av prosjektet. Fagmiljøet sin rolle blir å kvittere ut prosjektet, og dermed utløse midler.
5. Det må gjennomføres et "innsalg" ovenfor alle offentlige enheter, og da spesielt kommunene som er så autonom som de er. Som tidligere nevnt kan det gjerne argumenteres for samfunnsmessige gevinster, men det medfører nødvendigvis ikke at en kommune vil endre kurs av den grunn. Lokale gevinster må identifiseres og selges inn, for eksempel at det tilbys tjenester som kan erstatte tjenester kommunene selv abonnerer på i dag, eller funksjonalitet som gir merverdi.
6. Mye av diskusjonen har vært rundt hvordan styre nye innkjøp/nye IKT-prosjekter. I en (betydelig lang) overgangsfase reises problemstillinger for hvordan tilrettelegge og tilpasse alle eksisterende systemer. En typisk kommune har 50-80 fagsystemer, og svært få av disse har støtte for SOA, web service integrasjonssnitt eller til og med proprietære integrasjonsformer. I en slik overgangsfase kan man tenke seg at leverandørene vil melke kundene betydelig for slik utviklingsarbeid.
7. Det må grundigere utredninger av problemstillingene som gjelder innenfor kommunesektoren. Rapporten påpeker også dette, og nevner KS som en koordinator for dette arbeidet. Det anbefales.

Om samfunnsøkonomiske gevinster

De samfunnsøkonomiske analysene er generelt sett interessante, og det identifiseres en rekke høyst relevante virkninger. Det stilles imidlertid spørsmål ved tallstørrelsene i enkelte beregninger, de kan virke noe høye, med den konsekvens at optimal gevinst kan bli litt "blåst opp". Som eksempel kan nevnes anskaffelse av skjemamotor – det er strengt tatt ikke mulig for en kommune å bruke 10 millioner kr for å få utarbeidet en egen skjemamotor. Dette blir likevel mindre interessant all den tid gir så mye verdifull informasjon om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av felles arkitektur.

Samlet sett råder det liten tvil om at en felles offentlig IKT-arkitektur har store gevinster knyttet til seg, det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og i tillegg lønnsomt for den enkelte enhet.

Avslutningsvis ønsker Sørums kommuner å anmode om at samordningen skjer inkrementalistisk, at det skjer jevnlig underveis-evalueringer og at stimuleres til en felles tenkning som bidrar til felles samordning. I så fall bør dette være en riktig vei å gå.

Med hilsen

Roy Allan Hansen
Leder informasjons- og dokumentasjonsavdelingen
Sørums kommuner