



Fornyings- og administrasjonsdepartementet
v/Hans Erik Gravdahl Sørensen
Postboks 8004 DEP
0030 Oslo

Kongens gt. 6
P.b. 8131 Dep.
NO-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 00 00
Fax: +47-21 09 49 73
Internet: www.ssb.no
E-post/E-mail: ssb@ssb.no
Bankkonto/Bank account
7694 05 02663

Oslo, 24.09.2008
Deres ref.: 200701034-/HES, Vår ref.: 08/1397
Saksbehandler: Rune Gløersen
Avdeling for IT og datafangst

Høringsuttalelse - Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor, arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur

Statistisk sentralbyrå (SSB) gir med dette sin høringsuttalelse på overnevnte rapport, heretter betegnet FAOS rapporten.

Rapporten er et viktig bidrag til videre arbeid for bedre samordning av offentlige tjenester, og tar opp grunnleggende forutsetninger for å utvikle offentlig forvaltnings evne til elektronisk samhandling. Vi mener likevel at rapporten ikke er tilstrekkelig utdypende på endel punkter til å kunne gi grunnlag for beslutninger om løsninger, men den kan legges til grunn for føringer til nærmere utredninger og konkretiseringer innenfor områdene rapporten belyser. For SSBs virksomhet vil effekten av de resultater man kan nå gjennom bedre informasjonsflyt og samhandling i offentlig sektor, lette tilgangen til og bearbeidingen av grunndata som benyttes i utarbeidelsen av offisiell statistikk. Et bedre samspill om datainnhenting og -forvaltning vil også bidra til å redusere belastningen ved offentlig innrapportering fra næringsliv og privatpersoner.

SSB har påbegynt etablering av en tjenesteorientert IKT arkitektur i egen virksomhet som bygger på gjennomgang av våre interne virksomhetsprosesser. I tillegg til intern effektivisering og standardisering, har dette arbeidet til hensikt å kunne tilby SSBs kunnskapsformidling og tjenester på en mer effektiv og hensiktsmessig måte til våre brukere. Tydelige krav til tilpasning i forhold til felles arkitekturprinsipper, standardiserte grensesnitt og muligheten til å utnytte felles tjenester og komponenter vil bidra til å sikre langsiktige gevinster av dette arbeidet.

Vi forsøker i det videre å gi kommentarer i tråd med spørsmålene i høringsbrevet.

Arkitekturprinsipper

Vi mener arkitekturprinsippene er gode og dekkende som overordnede krav. Prinsippet om tjenesteorientering forutsetter at offentlig sektor dokumenterer krav til standardiserte grensesnitt. For å nå målet om styrket samhandling mellom sektorer og enklere tversgående tjenesteproduksjon, betyr dette at man må prioritere standardisering av informasjonsflyt mellom sektorer og virksomheter, bl.a. gjennom sterkere oppmerksomhet på datadefinisjoner (semantisk interoperabilitet). Standardisering av tekniske formater sikrer ikke reell samordning. En realisering av tjenesteorientert arkitektur undertrykker også behovet for detaljstyring av teknologiske løsningsvalg, noe som bør bidra til at målsettingen med felles arkitektur flyttes fra en optimistisk tro på offentlig forvaltning som en teknologisk premissgiver til å gjelde brukerorientert tjenesteutvikling.

Som nevnt over er interoperabilitetsprinsippet svært viktig. Vi forstår ikke resonnementet til arbeidsgruppa som mener at kravet til organisatorisk interoperabilitet vil elimineres om man realiserer de øvrige. Organisatorisk interoperabilitet kan tolkes snevert som behov for å fjerne eventuelle hindre for samhandling i lovverk, reguleringer eller andre formaliteter. Men det kan også tolkes videre i betydningen av å sette strategiske mål og vilje til samhandling mellom virksomheter eller sektorer. Det er på det organisatoriske nivå samhandling skapes, ikke av datadefinisjoner eller teknologier alene.

Arkitekturprinsippene spenner over områder som dels kan være grunnlag for obligatoriske standarder, dels definere beste praksis som kan sette krav til tilpasning, eller de gir veiledende råd som bør følges. Eksempel på det siste kan for eksempel være prinsippet om fleksibilitet. Et eksempel på dokumentasjon av beste praksis som gir tungtveiende føringer, kan ligge i prinsippet om enhetlig brukerfront.

Det overstående underbygger vårt syn på at arkitekturprinsippene på flere områder ytterligere bør presiseres og utdypes. Først gjennom dette kan det klargjøres om noen eller alle skal være obligatoriske eller veiledende. Generelt vil ethvert krav som gjøres obligatorisk kreve meget høyt presiseringsnivå, og samtidig innføre behov for versjonshåndtering, formell endringsprosess mv. som kan ha negative effekter på utviklings- og endringsevne. Obligatoriske krav må med andre ord være stabile over lang tid og robuste for teknologisk og organisatorisk utvikling. For å komme videre i dette arbeidet kan det være et grep å gjøre prinsippene gjeldende som veiledende rimelig raskt, mens man jobber videre og parallelt med erfaringer kan vurdere utdyping og obligatoriske krav til etterlevelse.

Virksomhetsprosesser

Virksomhetsprosessene som er beskrevet kan virke tilfeldige utplukkede, og er ikke nærmere vurdert som sådan i forbindelse med vårt hørings svar. Eksemplene viser imidlertid at det er et reelt behov for felles komponenter og tjenester, og at beskrivelsene har en tilnærming og metodikk som kan være nyttige for å dokumentere hensikten med og effekten av tversgående virksomhetsprosesser.

Et hovedformål med dette må imidlertid være å styrke tjenesteperspektivet i offentlig tjenesteyting gjennom å dokumentere potensialet i verdikjedene og vektlegge de forutsetningene som må på plass for en effektiv flyt gjennom prosessene. Det handler igjen om å fokusere på grensesnitt, interoperabilitet og utnytte felles komponenter, ikke å styre teknologivalgene i prosessene.

En forutsetning for å utvikle tversgående virksomhetsprosesser, og etaters/sektors evne til å nyttiggjøre seg bruken av felleskomponenter og tjenester er at de selv utvikler og beskriver en veldefinert forretningsmodell for egen virksomhet.

Felleskomponenter og fellestjenester

Arbeidsgruppa skisserer felleskomponenter og –tjenester hvor noen til en viss grad eksisterer, mens andre er mer på idé-stadiet. Av de som vi har eller ser potensialet av finner vi Altinn som skjematjenester, hvor realiseringen av Altinn II prosjektet er nødvendig for å bringe løsningen opp som en potensiell komponent. I dag er Altinn mer et sourcingvalg for å produsere skjematjenester. Det samme gjelder felles metadata, hvor Oppgaveregisteret i dag bare dekker mindre deler av hva som er tenkt i en slik komponent. I den forbindelse kan det også synes uklart hva som er definert som en komponent og hva som er definert som en felles tjeneste.

Siden felleskomponentene og –tjenestene ikke er komplett beskrevet, er det ikke lett å svare på om de fullt ut dekker behovene for vår virksomhet. På overordnet nivå vil vi trekke frem følgende komponenter og tjenester som vi mener er viktige og som bør prioriteres (Altinn II og Seres er allerede i utvikling og som sådan allerede prioritert).

- Løsning for eID må komme på plass, og i en slik form at den rask når en bred bruksanvendelse og brukermasse.
- Felles metadata som grunnlag for sømløs informasjonsflyt, unødig duplisering av informasjon, gjenbruk og intelligent prosessflyt, som igjen aktualiserer behov for
- Rammeverk for eDialog

- Felles meldingsboks eller tilsvarende løsning som gir virksomheter og personer en stabil og lett anvendelig elektronisk postadresse er viktig, og et nødvendig skritt for å legge til rette for at offentlig forvaltning også selv kan initiere papirløs dialog med borgere og næringsliv
- Felles registerdataforvaltning, dvs. fokusere på registreiers ansvar for sikker og effektiv gjenbruk av grunndata

Felleskomponentene må ha veldefinerte grensesnitt, og være underlagt et tydelig eierskap og forvaltningsregime. Komponentene må være utformet slik at de også bidrar til effektive interne virksomhetsprosesser. M.a.o. bør de ikke være for komplekse og sammensatte, eller forutsette særskilte teknologivalg, slik at tilpasningen for å ta de i bruk overgår kostnaden og kompleksiteten ved lokale løsninger. For eksempel tilbyr Altinn verktøy for utforming av skjema, men samtidig tilbyr Altinn også mottak av skjema-definisjon gjennom et veldefinert grensesnitt som tillater opplasting i portalen (skjemamotoren) av skjema som kan være utformet i andre skjemadesignverktøy.

Om, når eller for hvem felleskomponenter og –tjenester skal være obligatorisk å benytte eller ikke, har vi foreløpig ikke tatt stilling til. De fleste må utvikles, og kvaliteten og nedslagsfeltet for løsningen må klargjøres. Så langt synes det fornuftig å vurdere dette etter hvert som løsningene utvikles, og også stille krav til begrunnelse i forkant av at virksomheter eller sektorer planlegger lokale løsninger på områder som har eller i nær fremtid får etablert fellesløsninger.

Styringsprinsipper

FAOS rapporten peker med rette på at det i dag mangler en gjennomgående og forankret styringsmodell for felles arkitektur, og for felles komponenter og –tjenester i offentlig sektor. I det minste er det slik at det vi i dag ser av fellesløsninger, er underlagt ulike styringsmodeller og er ulikt forankret.

Om dette bør føre til opprettelse av helt nye forvaltningsorganer for styringsformål eller ikke er imidlertid usikkert, og etter vårt syn heller ikke nødvendig. Forslagene i rapporten er vidtgående, og fordrer antakelig i noen tilfeller konstitusjonelle tilpasninger om de skulle følges.

Det som imidlertid er helt nødvendig om vi skal sikre en effektiv utvikling og utnyttelse av felles arkitektur, komponenter og tjenester, er at beslutningene om utvikling, og forvaltning av løsningene tilføres tilstrekkelig kompetanse. Tydelige krav og beskrivelser av beslutningsprosesser og underlag for beslutninger foreligger i stor grad allerede, og kan understøttes gjennom etablering av et IT faglig råd for eksempel lagt til, eller forankret i DIFI. Eksisterende fora som KOeF, standardiseringsråd mv. kan også brukes mer målrettet enn hva som synes å være tilfellet i dag.

Styring gjennom føringer i bevilgninger (tildelingsbrev, rammevilkår) bør være den normale fremgangsmåten for å sikre retning og samordning. Samtidig bør tjenesteeiere ha en reell innflytelse når vesentlige deler av tjenesteproduksjonen baseres på felleskomponenter og –tjenester. Mandater til styringsråd, eller styrer for felles tjenester etc. bør utformes med tanke på dette.

Samfunnsøkonomisk analyse

Drøftingen av de samfunnsøkonomiske virkningene virker gjennomarbeidet, og tilpasset i forhold til det detaljeringsnivå som løsningsforslagene ligger på.

Vi vil avslutningsvis gi honnør for en omfattende, men også raskt utarbeidet rapport, hvor vi imøteser videre utforming av løsninger og drøfting av mulige veivalg i tiden som kommer.

Med vennlig hilsen

for

Administrerende direktør

Øystein Olsen


Rune Gløersen

Fagdirektør