

Vår saksbehandler

Knut Lindelien/August Nilssen

Vår dato

2008-09-24

Deres dato

2008-06-25

Vår referanse

2069-01

Deres referanse

200701034-/HES

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor - Høring av arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur

Høringsuttalelse fra Standard Norge

Standard Norge har mottatt arbeidsgrupperapporten om felles IKT-arkitektur. Standard Norge er en bredt orientert organisasjon som har aktiviteter på mange felt. Det betyr at elektronisk saksbehandling, tjenesteyting, drift eller myndighetsutøvelse er tema for arbeid i Standard Norge og de organisasjonene vi samarbeider med internasjonalt, som er CEN, ISO og ISO/IEC. Vi finner derfor å definere oss som tilhørende høringens målgruppe 4 "Leverandører av IT-systemer, konsulentmiljøer og bransjeorganisasjoner". Uttalelsen favner dermed hele rapporten.

Standardisering arbeider i noen grad med en systematikk som kan bidra til at det finnes metoder for hvordan de ulike arkitekturprinsippene kan virkeliggjøres. Vi vil forsøke å legge vekt på dette.

Vår uttalelse er delt i to deler. Den første delen er kommentarer basert på den standardiseringsaktiviteten vi gjennomfører, den andre delen er kommentarer basert på det nettverk av medlemmer vi har gjennom eforum i Standard Norge.

Del 1 – Standardisering

Generelt

Rapporten inneholder mye, men ofte er noe av innholdet underforstått eller tenkt utdypet i senere arbeid. Mange offentlige oppgaver er likevel ikke med, eller er i liten grad berørt. På eksempelevel er flere viktige områder, eller de viktigste delene av det som kjennetegner sektoren, ikke gitt plass.

Vår generelle hovedinnvending er likevel at rapporten tar sikte på å dekke hele offentlig sektor. Men, om offentlig sektor består av 6 eller 7 hundre autonome enheter så er over halvparten kommuner. Et eksempel på at disse ikke er med i drøftingen finner vi i kapittel 6 om styringsprinsipper og i spørsmålene høringsbrevet stiller om hvem som skal ha hvilken myndighet til å innføre arkitekturprinsippene. For kommunene er snarest både Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet irrelevante som sådan. Det samme kan sies om en statlig samordningsgruppe eller bruk av tildelingsbrev for å styre IKT-bruken.

Når vi utarbeider standarder starter vi arbeidet blant annet ved at sentrale begreper defineres. Derved letter vi drøftelsene av ulike forhold senere i prosessen. Vi tror at

begrepet "arkitektur" kunne ha godt av å få en slik definering ganske tidlig i rapporten, eller en kunne pekt på hva en i utvalget, og ellers, mener med arkitektur.

Arkitektur

Det skisserer mange gode prinsipper for en IKT-arkitektur. Rapporten trekker opp åtte prinsipper; Tjenesteorientering, Interoperabilitet, Tilgjengelighet, Sikkerhet, Åpenhet, Fleksibilitet, Skalerbarhet og Enhetlig brukerfront.

Noen av disse er vanskeligere enn andre. Det presiseres i ulike måldokumenter at offentlig sektor skal ta utgangspunkt i åpne standarder (se for eksempel tiltak 7.4 i St.meld 17). Nå er det opplagt ikke et uproblematisk begrep all den tid for eksempel Wikipedia finner å operere med 11 ulike definisjoner. Vi tror offentlig sektor ville nådd langt om en tok utgangspunkt i standarder slik de er utformet i Standard Norge, CEN og ISO (ISO/IEC) og i tillegg satte midler på å støtte frambringelsen av standarder der næringslivet ikke er så vesentlig interessert. Fordelen med et mer ryddig standardiseringsnært løp ville være at en kunne utveksle informasjon med næringslivet, en ville sikre standardenes infrastruktur for frambringelse, intern avstemning mellom standarder samt fornying og vedlikehold.

Prinsipielt kan listen over prinsipper i offentlig arkitektur ses som en nærmest uttømmende opplisting. Standard Norge kan på alle områder vise til egenaktivitet eller kontakt med utøvere i internasjonale aktiviteter som fyller ut meningsinnholdet, gir eksempler på god praksis eller gjør utøvelse mer sammenlignbar ved etablering av metoder.

Gruppen bak rapporten har sikkert hatt sine drøftinger av hva den mener med arkitektur og hvorfor det er nyttig. Likevel kunne det vært gitt en mer folkelig eller operasjonell forklaring på hva man mener med arkitektur, muligens noe mer i retning av at arkitekturen er en hjelp for at ulike systemer, deløsninger og komponenter utformes slik at de kan bidra til, og ikke hindre gjennomføringen av funksjonene IKT-løsninger skal ha.

Det betyr at om alle som skal kunne få tilgang på en tjeneste skal slippe å spesifisere hva slags utstyr en kobler seg til tjenesten med. Tjenesten skal være mest mulig uniform, forutsigbar og uten tap av informasjon. Ofte vil løsninger ha behov for å virkeliggjøre mer enn hovedfunksjonen. Det kan tenkes verdiøkning som kommer kundene til gode, men hvor en ikke gjennomarbeidet arkitektur, eller senere virkeliggjøring, vil kunne stenge for slike verdiøkninger.

Noen ganger vil deler av løsninger kunne gjenbrukes. Det er da viktig at en har stringens på hva en kaller ting og hva som faktisk løses. Samtidig er det viktig at en kjenner til om sikkerhetsnivået er rett, hva vedlikeholdssyklusene er osv. Her er det hjelp i en godt utformet arkitektur. Endelig kan vi se at en vil ha den type mål som nå gis i den nye Rettighetsloven. Skal systemer utformes universelt når de retter seg til allmennheten, setter dette noen krav om brukergrensesnitt, grensesnitt til tilleggsutstyr osv.

Myndighetsutøvelse som det spesielle

Offentlig sektor har en vesentlig tjenesteyting og stor drift. Men, det som gjør offentlig sektor unik er at en kan og skal utøve myndighet og at en har monopol.

Offentlig sektor er ulikt utformet fra land til land. En bør ta høyde for at det som for eksempel passer i Danmark er ganske langt fra norsk forvaltningsskikk. Et eksempel er KS sin vekt og rolle i forhold til tilsvarende organisasjoner i Danmark. Lener en seg for sterkt på dansk erfaring kan det vise seg å bli et problem.

Norge og norsk regelverk påvirkes av EU og direktiver som omfatter oss. Det er interessant at utredningen i så liten grad tar høyde for at noe må implementeres slik at det passer inn i et større europeisk bilde.

Standardiseringens bidrag

I standardisering er det slik at en etablerer en arkitektur i form av et rammeverk eller en samling av relevante beskrivelser av deler og hvordan disse skal fungere sammen. Ofte vil det være nyttig at en har en modell for å beskrive det som skal oppnås. Noen ganger vil det være produkter, andre ganger prosesser. Et nyttig verktøy er modellbeskrivende språk, eller så stor stringens i naturlig språk at dette kan forklare ganske klart de enkelte bidragsyttere, kunder, samarbeidspartnere osv. hva en vil oppnå med denne løsningen, eller hvordan løsningen fungerer for den som vil bygge noe på den. På noen områder er det etablert egne modelleringsspråk som hjelper til å etablere modeller.

En fordel ved standardiseringsmetodikk er som nevnt innledningsvis at alle sentrale begreper defineres. Dermed har en grunnbegreper som gjør at det kan utveksles komponenter innenfor et domene, og i blant mellom domener.

Virksomhetsprosesser

I mange av de skisserte virksomhetsprosessene har standardiseringen relativt lang erfaring. Det gjøres et utvalg av virksomhetsprosesser bl.a. ut fra volum/viktighet. Vi tror at ulike næringer og forvaltninger kan ha sine syn på hva som er viktige områder og at mange av de standardiseringsområdene vi følger vil mene at de har viktige bidrag til prosesser som kan benyttes for erfaringsoverføring her.

Rapporten tar opp fellestjenester og felleskomponenter. Noen av gevinstene kan være vanskelig å realisere. Et enkelt og samtidig komplisert forhold ligger i personregisterlovens regler om formål for innsamling av en opplysning. Det kan være slik at det må til relativt dyptgående prosjekter for å få til en mest mulig effektiv framtidig utnyttelse. Som sådan kan antakeligvis Kjernejournalarbeidet være av interesse.

Styringsprinsipper

Høringsbrevet ber om innspill på styringsstrukturen i forhold til sektoren. Her har ikke Standard Norge mye å bidra med bortsett fra at vi har pekt på at mange av de skisserte modellene neppe vil være egnet til å styre norske kommuner. I så tilfelle vil det være nødvendig med ny lovgiving.

Standard Norge er i tvil ved om et råd, eller en styringsgruppe vil kunne være særlig egnet. Uansett blir det vel bare råd som gis og vi har erfaring i at det uansett må fattes vedtak på politisk nivå. For den som gjerne vil gi faglige råd er det ikke opplagt forståelig hva som gis som prioriterte oppdrag eller faller som beslutninger. Det kan nok også stilles spørsmål ved hva som ville vært rett nivå på deltakelsen i en styringsgruppe eller task force om en skal unnlate å skule til, eller ta styringssignaler fra, egen virksomhet.

Økonomi

Standard Norge har ingen mening om de skisserte økonomiske konsekvenser, men har generelt oppfatningen om at felles systemer, stor grad av standardisering og klarhet med hensyn på hva som skal løses bidrar til en bedre økonomi.

Rent generelt tror vi også at bruk av internasjonale standarder vil gi et bedre resultat enn om en bruker andre "åpne standarder" fra organisasjoner som en i mindre grad vil være sikker på om vil eksistere over tid, og som vil ha et oppryddingsarbeid mellom de ulike dokumentene de godkjenner som "standarder". Dessuten kan ikke disse vise til særlig grad av åpne prosesser i frambringelsen av sine standarder.

De viktigste rådene fra Standard Norge er;

- I bearbeidelsen av rapporten må en være mer opptatt av grensesnittet mellom denne felles offentlige it-arkitekturen og privat næringsliv (inkl aktører som Standard Norge). Det bør blant annet klargjøres om alle utenfor forvaltningen skal kunne være med i prosessen rundt disse felleskomponentene, dette navet.
- Vi ville ønske at det når temaet er arkitektur hadde en mer presis, omforent definisjon. Vi tror det bør arbeides fram et slags hierarki mellom det som benevnes som standarder. Det er vesensforskjell på formelle åpne standardiseringsorganisasjoner og en lang rekke andre organisasjoner som sier de lager åpne standarder. Det blir ikke en åpen standard bare fordi noe sier at den er det. Målet bør være åpne **internasjonale** standarder. Vi kan ikke basere fellesløsninger (som kommer til å være svart kostbare å utvikle) på standarder som bare gjelder i Norge. Da kan det til og med hende at vi kan dra nytte av komponenter i IKT-arkitekturen som utvikles andre steder.
- Det kan hende at en veldig sterk offentlig aktør som legger premissene kan virke hemmende på innovasjon - ref. samspill med ikke-offentlige aktører igjen. Det er viktig å sikre dynamikken her - spesielt på dette området der utviklingen skjer så fort.
- Det er gjennomgående vanskelig å finne vilje og evne til langsiktig å finansiere basisstandardisering (kan på mange måter sammenlignes med finansiering av grunnforskning vs anvendt forskning) for å fremskaffe disse åpne standardene som det refereres til mange steder. Det er utilfredsstillende at strategien er uavklart i forhold til hvilke områder/organisasjoner, deltagelse, finansiering og bruk av åpne standarder omfatter.
- Fortsett med et regime som definerer, arbeider med terminologi, sørger for ens terminologi for offentlig sektor og gjør seg kjent med bruk av begreper i land, eller hos private en samarbeider med, eller vil komme til å samarbeide med.
- Legg vekt på å være i kontakt med europeisk utvikling og lit ikke alene på at Danmark er lik Europa eller at alt dansk kan overføres til Norge.
- Husk at de europeiske, og internasjonale, standardiseringsorganisasjonene hjelper de enkelte nasjonale standardiseringsorganisasjonene, som Standard Norge, til å utfylle det som er nødvendig for å beskrive virksomheter, etablere omforente komponenter og vurdere god praksis mellom ulike brukere.
- Framfor å drøfte hvordan IKT i offentlig sektor skal styres fra toppen burde en kanskje lagt vekt på å se på flaskehalsene. Om alle gode prosjekter skal kunne stoppes av en kultur som ikke ønsker endring er det ikke departementstilknytning eller komitémangel som er problemet.
- For implementering er det nødvendig å ta utgangspunkt i forvaltningsrettslige prinsipper. Det mest slående er mangel på problematisering av kommunenes rolle i et styringsopplegg.
- Husk at alle standarder skal fungere i et fellesskap. Her er det nødvendig med endringer, tilføyelser, kompatibilitet med det som allerede er tatt i bruk, felles begreper, ressurser til framdrift og vedlikehold. Alle organisasjoner er ikke like gode på dette.
- Ta lærdom av områder hvor det er oppnådd gode resultater gjennom arbeid med arkitektur og målrettet standardiseringsinnsats.
- Sett av midler på områder som er opplagt mest viktige for offentlig sektor og hvor en kan få resultat ved å delta. En oppnår mer ved å ha representanter i

2008-09-24

2069-01

arbeidet enn ved å kjøpe uttalelser fra konsulenter som leser dokumentene som ble presentert

Del 2 – eforum nettverk

eforum i Standard Norge har en rekke medlemmer i sine nettverk som vil bli direkte berørt av de beslutninger som måtte komme på bakgrunn av denne høringen. Derfor vil eforum levere høringsuttalelse på vegne av sine medlemmer.

Synspunkter:

- FAD's initiativ og rapporten er svært viktig utgangspunkt for å effektivisere tjenesteyting i offentlig sektor samt skape et omforent grunnlag for sikker elektronisk samhandling i og med "hele" offentlig sektor.
- Sammensetningen av "arkitekturgruppen" er dessverre slik at den ikke tar hensyn til viktige parter for elektronisk samhandling i og med hele offentlig sektor, dvs næringslivet i inn og utland.
- Dokumentet tar ikke opp til drøftelse "prosessen" for utforming av slike beslutninger, det er en mangel, for dette er et dynamisk område som krever kontinuerlig vurdering og nye fremtidige beslutninger. Standardiseringsorganisasjoner nasjonalt og internasjonalt er gode aktører for å drive slike prosesser og for å komme frem til omforente løsninger på nøytral grunn. Standard Norge har slik erfaring.
- Det er viktig at sikker elektronisk samhandling mellom hele offentlig sektor og norsk/ utenlands næringsliv blir hensyntatt på alle plan.
- Når arkitekturprinsipper er fastlagt må de gjennomføres ved at de blir obligatoriske, hvilket medfører også at nødvendige ressurser må følge med for hele offentlig sektor.
- I arkitekturprinsippene er det sett fra næringslivets ståsted to viktige hovedområder: Interoperabilitet og sikkerhet, det må hele tiden være slik at man setter fokus på bruk av "proven technology" og anerkjente internasjonale standarder.
- Det er ikke behov for at det offentlige etablerer/tar i bruk komponenter eller tjenester på områder der det i dag finnes gode velprøvde tjenester levert av norsk eller internasjonalt næringsliv.
- Det bør være slik at næringslivet får utvikling og driftsoppgavene, mens offentlig sektor etablere gode prosesser for behovsanalyser, utvikling av prinsipper samt ressursallokering, styring og kontroll. Styring og kontroll funksjonene bør baseres på anerkjente internasjonale standarder.
- Finansieringsmodellene må ta hensyn til at offentlig sektor finansierer nødvendige investeringer slik at arkitekturprinsippene kan gjennomføre senest 3 år fra den data beslutningen foreligger.
- Forretningsmodellene må konstrueres slik at det offentlige tar en vesentlig del av anvendelseskostnadene og ikke som nå velter det meste over på anvender.
- DIFI må få ansvar for alle forhold rundt behovsanalyse, utvikling av prinsipper samt styring og kontroll.

Standard Norge vil videre vise til vårt arbeid på oppdrag fra regjeringen ved Nærings- og handelsministeren for å utarbeide en nasjonal strategi for en mer bevisst bruk av standardisering som virkemiddel for å effektivisering i privat og offentlig sektor. NHD ser nå på hvordan denne planen skal bidra til gjennomføring av offentlige og private virksomheter egne planer for økt samfunnsnytte og næringsutvikling. Det bør være liten tvil om at standardisering og standardiseringens prinsipper kan ha mye å tilføre i det videre arbeid for utviklingen av en felles IKT-arkitektur. Dette gjelder ikke bare for offentlig sektor, men krever også en involvering av privat sektor der den langt største verdiskapingen i samfunnet skjer.

Standard Norge er på denne bakgrunn villig til å delta i arbeid med å gjøre offentlig sektor bedre med en felles elektronisk tjenesteyting.

Med hilsen



Trine Tveter

Adm. direktør Standard Norge