



Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Steria AS
Biskop Gunnerus gt 14
Postboks 2
N-0051 OSLO
Tlf.: +47 22 57 56 00
Faks: +47 22 57 59 60
Foretaksnummer:
NO 910 909 088 mva.
Bankgiro: 7001 05 38155
www.steria.no

Deres ref:

Vår ref.:
MOR

Dato:
24. september 2008

HØRINGSSVAR FELLES ELEKTRONISK TJENESTEYTING I OFFENTLIG SEKTOR - ARBEIDSGRUPPERAPPORT OM FELLES IKT-ARKITEKTUR

Det vises til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høringsinvitasjon av 25.06.2008. Steria anser arbeidet med å videreutvikle offentlig sektors bruk av IKT som uhyre viktig, og er glad for å kunne gi sine kommentarer til høringsdokumentet.

Nedenfor kommenteres og besvares de enkelte spørsmål i høringsbrevet.

1 Arkitekturprinsipper (jf. kap. 3 i rapporten)

1.1 Finnes det arkitekturprinsipper som kan supplere de foreslåtte, og bør prinsippene presiseres/operasjonaliseres ytterligere?

De beskrevne prinsippene er i all hovedsak dekkende, men bør konkretiseres ytterligere dersom prinsippene skal gjøres obligatoriske.

1.2 Bør arkitekturprinsippene være helt eller delvis obligatoriske, eller bare veiledende?

Steria er av den oppfatning at arkitekturprinsippene bør være veiledende og ikke obligatoriske. Bakgrunnen for dette er bl.a. at man ved tidligere forsøk med standardisering innen offentlig sektor har erfaring med at obligatoriske standarder har vist seg å ikke være levedyktige på lang sikt (for eksempel NOSIP og X.400).

Arkitekturprinsippene bør være så gode at virksomheter i offentlig sektor selv velger å benytte prinsippene, og prinsipper som viser seg å ikke vinne frem bør revurderes.

Prinsippene er også av en så overordnet karakter at oppfølging av hvorvidt virksomheter har fulgt prinsippene eller ikke vil være praktisk vanskelig. Prinsippene må i så fall konkretiseres ut over det som er gjort i rapporten.

1.3 Hvem bør omfattes av arkitekturprinsippene? Hele eller deler av statlig forvaltning? Statlig forretningsvirksomhet? Kommunal- og fylkeskommunal sektor?

I utgangspunktet bør hele offentlig sektor omfattes av arkitekturprinsippene. Både statlig, kommunal- og fylkeskommunal sektor bør med andre ord omfattes. Det bør vurderes om statlig forretningsvirksomhet skal unntas, spesielt dersom arkitekturprinsippene gjøres obligatoriske.

De arkitekturprinsippene som er beskrevet i rapporten er imidlertid av så generell karakter at også statlig forretningsvirksomhet antas å kunne ha egennytte av dem.

1.4 Fra hvilket tidspunkt bør arkitekturprinsippene gjelde fra?

Steria ser ingen åpenbare argumenter for å utsette innføringen av arkitekturprinsippene ut over det som er nødvendig av hensyn til en forsvarlig saksbehandling av rapporten.

1.5 Gitte en beslutning om å gjøre arkitekturprinsippene obligatoriske, hvilke konsekvenser får dette for etatens system- og tjenesteutvikling, herunder kvalitative, organisatoriske, juridiske, økonomiske eller teknologiske konsekvenser?

Steria og andre konsulenter i markedet har lang erfaring og høy kompetanse på arkitekturrådgivning, tjenesteorientering og SOA, og rådgivning, anskaffelse og utvikling knyttet til løsninger som tilfredsstillende arkitekturprinsippene. Steria har bl.a. bistått Forsvaret ved utarbeidelse av en arkitektur for tjenesteorientering på tvers av operasjonelle nivåer, plattformer og kommunikasjonsløsninger, vi har hjulpet Lånekassen med en tjenesteorientert arkitektur for deres LIS-system, bistått Posten med virksomhetsmodellering og etablering av et mål bilde basert på en tjenesteorientert arkitektur og hatt oppdrag for bl.a. Telenor hvor vi har gjort arkitekturstudier og utviklet for eksempel applikasjons- og integrasjonsarkitektur.

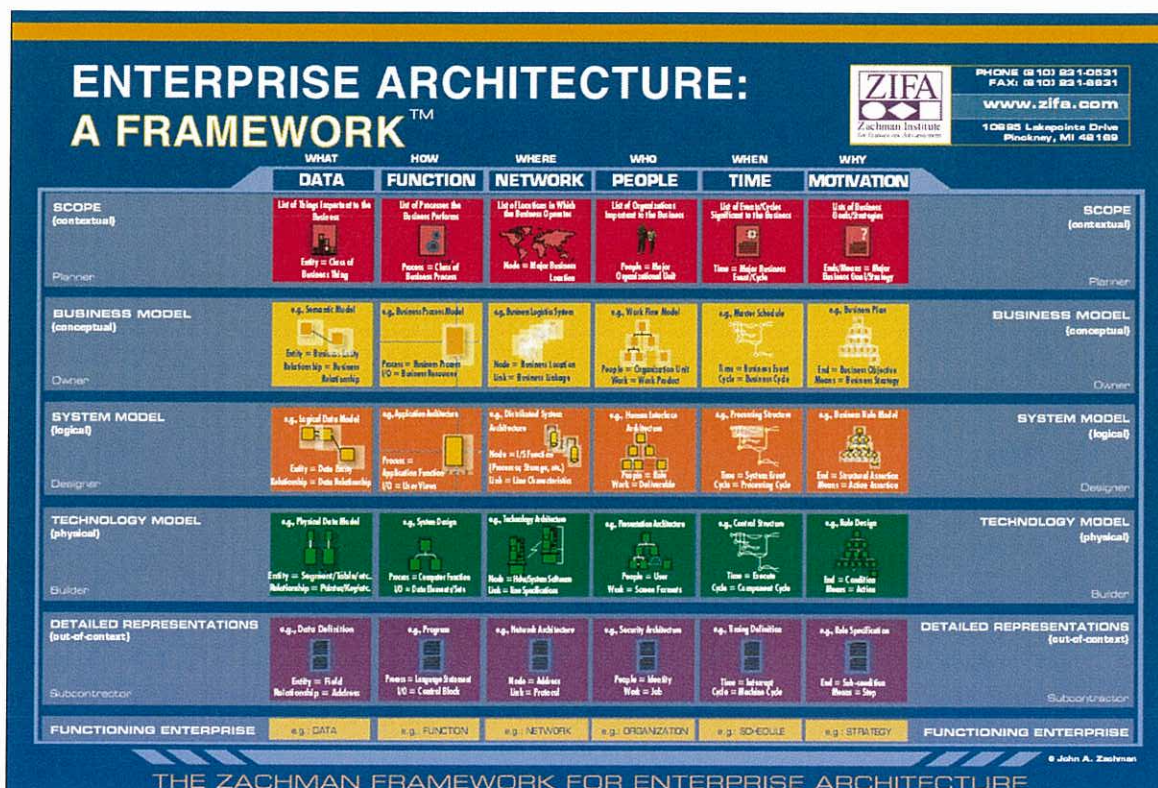
Offentlig sektor vil derfor kunne skaffe seg den kompetansen som skal til for å tilfredsstillende prinsippene. Dette forutsetter imidlertid en finansieringsordning som setter de enkelte statlige og kommunale virksomheter i stand til å benytte den kompetansen som finnes i markedet.

2 Virksomhetsprosesser (jf. kap. 4 i rapporten)

2.1 Med utgangspunkt i måten arbeidsgruppen har beskrevet og analysert tversgående virksomhetsprosesser, bør denne tilnærmingen legges til grunn for interessentanalyser som gjøres ifm. utvikling av IKT-løsninger i offentlig sektor?

Denne måten å beskrive virksomhetsprosessene på kan fungere i forbindelse med en første utslising av prosesser for videre analyse. Det må imidlertid gjøres grundigere analyser for å identifisere prosessenes behov for felleskomponenter og -tjenester, og muligheter for å hente ut gevinster knyttet til de enkelte virksomhetsprosesser. Det forutsettes at dette dekkes i det oppdraget FAD har igangsatt for utvikling av en metode for valg av felleskomponenter.

En tilnærming Steria har gode erfaringer med knyttet til virksomhetsarkitektur (Enterprise Architecture) er å benytte Zachmans rammeverk illustrert i figuren nedenfor.



Sterias metodeverk omfatter også flere spesialiserte tilnærminger som løser forskjellige oppgaver og utfordringer i IT arkitekturen. Disse tilnærmingene er:

- Virksomhetsarkitekturen som beskriver hvordan virksomheten(e) er organisert. Enterprise arkitekturen beskriver dagens eller fremtidens struktur på virksomhetsprosesser IT systemer, personell og organisatoriske enheter.
- Forretningsarkitekturen, som representerer reelle forretningsprosessene som virksomheten gjennomfører, uavhengig av system- eller implementasjonshensyn. Denne arkitekturen kan f.eks. inneholde forretningsentiteter, prosesser, ressurser, o.l.
- Applikasjonsarkitekturen som er en logisk (teknologi- og implementasjonsnøytral) modell av systemer/tjenester som støtter opp under forretningsarkitekturen.
- Dataarkitekturen som består av en høynivåmodell med de viktigste entitetene (tabellene) og relasjonene. En dataarkitektur presenterer modeller som viser hva virksomheten trenger å vite for å kunne gjennomføre prosessene og aktivitetene. Dette kan f.eks. være modeller over forretningsentiteter, deres relasjoner, forretningsregler, o.l.
- Teknologiarkitekturen som representerer en modell av infrastruktur, maskinvare og programvare som støtter opp under applikasjons- og dataarkitekturen.
- Sikkerhetsarkitekturen som gir føringer for informasjonssikkerheten håndboken. Når systemer tilbyr og konsumerer tjenester er det naturlig å tenke innenfor for eksempel brukerhåndtering/pålogging og feillogg/driftslogg.
- Driftsarkitekturen som er designet for å kunne kjøre ALLE systemer som er laget i henhold til virksomhetsarkitekturen. Dette vil forenkle drift og bidra til reduserte kostnader forbundet med maskinvare. I stedet for at alle systemer krever egen maskinvare utvides denne kun ved behov for mer kapasitet.

- Online arkitektur (Synkron) som omfatter online "prosesser" fra funksjonell arkitektur (logisk design). Uforming av online arkitektur er helt nødvendig for å fastslå omfang og kompleksitet av moduler som skal utvikles.
- Batch arkitekturen (Asynkron) som viser hvordan tidsvinduer med begrenset behov for prosesseringskraft utnyttes til å kjøre ressurskrevende oppgaver.
- Mellomvare (Integrasjonsstrategi) som definerer hvilke mekanismer som skal brukes ved integrasjon av applikasjoner.

I vår verktøykasse har vi maler, eksempler og beste praksis innenfor alle disse IT arkitektur tilnærmingene.

2.2 Blir behovet for felles IKT-løsninger tilstrekkelig begrunnet gjennom de beskrevne prosesser?

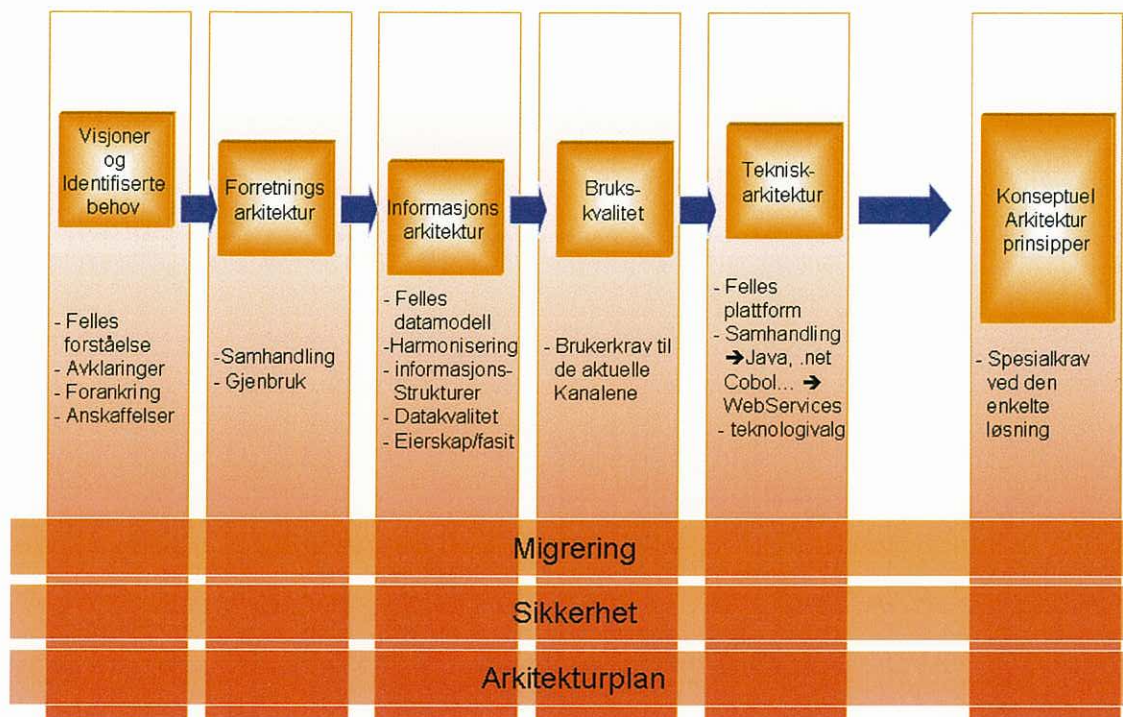
På generelt grunnlag begrunnes behovet for at man etablerer felles IKT-løsninger godt. De enkelte fellesløsninger som er foreslått i rapporten må imidlertid utredes og begrunnes ytterligere før de besluttes etablert. Dette oppfatter vi at FAD erkjenner ved at man setter i gang et slikt arbeid knyttet til felles meldingsboks.

2.3 Er det andre tversgående virksomhetsprosesser som også bør beskrives, og som underbygger behovet for felles IKT-løsninger?

Viktigere enn å forsøke å identifisere alle aktuelle tverrgående prosesser nå er det å ha en ramme rundt IKT-arkitekturen som muliggjør en kontinuerlig oppfølging av prosessene og deres behov, samt innmelding av nye prosesser. Det bør også i større grad enn det gis uttrykk for i rapporten tilrettelegges for prosesseffektivisering ut over det man kan oppnå med etablering av systemer i form av felleskomponenter og –tjenester.

Steria er en av flere aktører i markedet som har lang erfaring med prosesseffektivisering og Business process reengineering (BPR), blant annet for Skattedirektoratet og Norges Bank. Steria bistår også Justisdepartementet i forbindelse med effektivisering av straffesakskjeden. Dette er noe som i utgangspunktet faller utenfor rammen av en IKT-arkitektur, men erfaring tilsier at når man etablerer systemer, tjenester og løsninger for å støtte en eksisterende prosess sementeres denne prosessen slik at det vanskeliggjør uthenting av gevinster som følge av prosesseffektivisering. Arkitektur må sees i en helhetlig sammenheng, noe figuren nedenfor illustrerer.

Arkitekturarbeidet satt i en helhet



3 Felleskomponenter og fellestjenester (jf. kap. 5 i rapporten)

3.1 Er de foreslåtte felleskomponenter og –tjenester dekkende for din etat/virksomhet, og dekker de behovene for offentlig sektor samlet sett?

Det viktigste å dekke i forhold til de foreslåtte felleskomponenter er etter vår mening ikke øyeblikkelig å få på plass en komplett og dekkende oversikt over felleskomponenter. Verden er i endring og offentlige virksomheter og deres virksomhetsprosesser endres med den. Derfor må det fås på plass et regime for kontinuerlig kartlegging og oppfølging av virksomhetsprosesser i offentlig sektor, slik at nye prosesser kan fanges opp og eksisterende prosesser endres slik at man kan hente ut effektiviseringsgevinster.

3.2 Er det enkelte komponenter/tjenester som er viktigere å prioritere enn andre?

Utvikling av prosesser, felleskomponenter og –tjenester bør prioriteres strengt etter hvilke tiltak som gir størst gevinst. Det bør i den forbindelse også fokuseres på tiltak som gir gevinster for publikum og næringsliv uten nødvendigvis å gi noen gevinst til de involverte offentlige virksomheter.

3.3 Hvilke krav må stilles til komponentene/tjenestene slik at de tilfredsstillt behovene til din etat/virksomhet?

Se kommentarer til pkt 3.2 over.

3.4 Er det spesielle behov/krav som må stilles overfor komponentene/tjenestene for at de skal kunne bli gjort obligatoriske å benytte i hele eller deler av offentlig sektor?

Steria er i utgangspunktet skeptiske til å gjøre komponenter obligatoriske, da dette kan gi uheldige utslag samtidig som man neppe unngår at virksomheter som virkelig ønsker det lar være å ta komponenten i bruk. Dersom man allikevel velger å gjøre komponenter obligatoriske bør det stilles et strengt krav om relevans, dvs. at komponenten gir en faktisk økt samfunnsøkonomisk gevinst i en virksomhetsprosess, enten for virksomheten selv eller for andre. I tillegg bør det stilles krav om at komponenten tilfredsstiller arkitekturprinsippene, spesielt i forhold til interoperabilitet, åpenhet, fleksibilitet og tjenesteorientering.

4 Styringsprinsipper (jf. kap. 6 i rapporten)

4.1 Bør det etableres nye styringsmekanismer i gjennomføringen av en felles IKT-arkitektur for offentlig sektor?

Ut fra vår kjennskap til hvordan sektorovergrepene fungerer og følges opp virker det nødvendig å etablere nye styringsmekanismer. Det må i den forbindelse legges stor vekt på forankring med deltakelse fra representative virksomheter som kan bringe inn høy kompetanse på behov og muligheter, og som kan skape den nødvendige legitimiteten og gjennomslagskraften til IKT-arkitekturen. De foreslåtte endringene av strukturer og roller vil gripe inn i etablerte roller og myndighetsforhold, og vil således kunne bli møtt med motstand. Det er derfor viktig at begrunnelsen for å foreta endringer forankres godt hos de berørte aktører.

4.2 Hvilken modell, eventuelt delelementer fra de skisserte modellene, bør velges for å sikre realisering av felles arkitekturprinsipper og felleskomponenter/tjenester i offentlig sektor?

Av modellene beskrevet i kap. 6.3.1 (figur 6.1) synes det som om modell 5 gir størst sannsynlighet for suksess, ved at den både gir mulighet for sentrale insentiver og samtidig sektorvise initiativ.

Styringsorganene beskrevet i kap. 6.8 virker som en fornuftig modell. I forhold til diskusjonen i kap. 6.8.1 om hvilket departement som bør få et overordnet ansvar på dette området bør hensynet til tyngde og gjennomslagskraft tillegges betydelig vekt.

4.3 Hvilke fullmakter (myndighet) og kapasitet må en henholdsvis ha i en tverrdepartemental styringsfunksjon, et styringsråd bestående av etats- og virksomhetsledere og IKT-direktører og i en mer operativ forvaltningsenhet?

Den viktigste innflytelsen en tverrdepartemental styringsfunksjon, et styringsråd og en forvaltningsenhet kan få vil ha sitt opphav i den juridiske og faglige kompetanse som er representert i disse organene. Finansdepartementet har en sentral rolle i budsjettprosessen og vil kunne utvikles til å få en større forståelse for betydningen av fellestiltak på IKT-området nettopp ved deltakelse i slike styringsorganer. Den IKT-faglige kompetansen som bl.a. FAD og DIFI sitter på vil imidlertid også være nødvendig å ha representert i disse organene. I tillegg er det viktig å ha de ulike sektorene representert for å fange opp behovene fra de som

kjenner dem best, både i forhold til tildeling av budsjettmidler, oppfølging av arkitekturprinsippene og av komponentene.

5 Samfunnsøkonomisk analyse av felles IKT-arkitektur

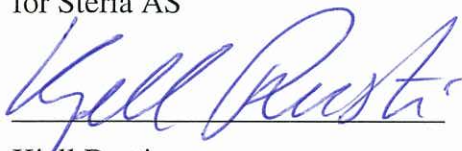
Vi har ingen kommentarer til redegjørelsen for den samfunnsøkonomiske nytten som er analysert i rapporten. Det virker rimelig at man kan oppnå en gevinst som beskrevet.

En tilsvarende analyse må imidlertid gjøres for hver av tiltakene (felleskomponentene og fellestjenestene) som foreslås.

6 Sluttkommentar

Vi vil til sist oppfordre til at man benytter seg av den kompetansen som finnes i leverandørmarkedet for bl.a. prosesskartlegging og prosesseffektivisering, samt konkretisering av potensielle felleskomponenter og –tjenester og hvordan disse kan tilfredsstillende arkitekturprinsippene, og hvilke gevinster de kan bidra med.

Med vennlig hilsen
for Steria AS



Kjell Rusti
Administrerende direktør