

Fornyelses- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8994 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 200701034-HES

Vår ref: 08/3455-5/JMFU

Oslo, 25.09.2008

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

Vi viser til departementets høringsbrev av 25. juni 2008. UDI avgir med dette sitt høringssvar.

UDI er positiv til rapportens innhold og vil berømme det arbeidet som er lagt ned i denne forbindelse. Det er en kjensgjerning at det å bygge opp en felles offentlig IKT-arkitektur er en stor og langsiktig oppgave og vi mener dette er et svært godt første skritt.

UDI har lang erfaring med å leverer IKT-baserte tjenester og samordne IKT-prosjekter, prosesser og oppgaveløsning på tvers av etatsgrenser innen utlendingsforvaltningen, som er underlagt tre forskjellige departementer (JD, AID, UD). Videre samhandler UDI med et bredt utvalg aktører både fra offentlig forvaltning og andre rettssubjekter som for eksempel Folkeregisteret, Skatteetaten, SSB, Statens lånekasse for utdanning, læresteder, arbeidsgivere m.m. Utlendingsforvaltningen har også en internasjonal samhandling med flere av EUs organer, spesielt som ledd i Schengen-samarbeidet og med internasjonale flyktningeorganisasjoner (f.eks UNCHR). Basert på dette, vil vi særlig fremheve viktigheten av en velfungerende styringsmodell. Vi mener også at en styringsmodell i staten basert på ettårige budsjetter og kontantprinsippet kan virke for rigid og at dette har vært til hinder for effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av gode IKT-prosjekter. I så måte er kapittel 6 den viktigste delen av rapporten.

I tillegg vil vi peke på betydningen av å gjøre felles IKT-arkitektur tilstrekkelig kjent, forstått og forankret i alle relevante miljøer, både på strategisk og operativt nivå. Det er viktig å unngå

Utlendingsdirektoratet

Hausmannsgate 21

Postboks 8108 Dep.

0032 Oslo

Telefon 23 35 15 00

Telefaks 23 35 15 01

E-post udi@udi.no

www.udi.no

Bankkontonr. 7694 05 10712

Organisasjonsnr. 974760746

fremmedgjøring av en felles offentlig IKT-arkitektur i forhold til alle målgrupper, inklusive IKT-fagområdet.

MERKNADER TIL ARKITEKTURPRINSIPPENE (RAPPORTENS KAPITTEL 3):

TIL INNHOLDET I PRINSIPPENE:

Arkitekturen (prinsipper og tjenester) som skisseres i FAOS rapporten anses i all hovedsak som dekkende for de felles overordnede behov. Beskrivelsen vil alltid kunne gjøres mer detaljert, men vi mener rapporten har et hensiktsmessig nivå. Ytterligere utdyping bør heller skje i den enkelte sektor, i den enkelte etat/virksomhet, eller under utvikling av de enkelte felles offentlige tjenestene.

Til punkt 3.1 om nivåer av arkitekturprinsipper vil vi bemerke at det overnasjonale perspektiv i rapporten kunne vært fremhevet ytterligere og ikke minst illustrert gjennom figuren på side 15. Mange EU direktiver og andre internasjonale standarder gir sterke føringer på alle IKT-arkitektur-områdene som berøres i rapporten. Innenfor utlendingsforvaltningen er Schengen-samarbeidet og den pågående VIS-integrasjonen eksempler på dette.

Til punkt 3.2.3 om tilgjengelighet, støtter vi rapporten fullt ut og ønsker å bemerke til beskrivelsen at et høyt tilgjengelighetsnivå og tjenester 24/7 har en betydelig kostnadsside. Det å basere døgnåpne tjenester på felles arkitektur burde derfor i seg selv være spesielt kostnadseffektivt for samfunnet og virksomhetene.

Til punkt 3.2.4 om sikkerhet, mener vi at kategorisering av informasjon, og dermed også regimet rundt systemene og tjenestene som behandler informasjonen - må være tilstede for å kunne snakke om forskjellige grader av sikkerhet. Slik kategorisering vil naturlig nok måtte baseres på de til enhver tid gjeldende rettslige rammebetingelser. Med slik kategorisering i forhold til egenskaper som integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet, kan man mer målrettet sette inn ressurser på å dekke de mest prioriterte behov. Dette er metadata på informasjonen som er relatert til en lignende underliggende egenskap – *datakvalitet*, som vi under foreslår som nytt prinsipp.

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at setningen om sporing av endringer mer naturlig hører hjemme med neste strekpunkt om integritet.

Til punkt 3.2.6 om fleksibilitet, vil vi påpeke at det er risikabelt for tjenesteutviklingen å bygge tjenester som er universelt gjenbrukbare eller for å dekke problemstillinger som ikke er aktuelle på utviklingstidspunktet. Prinsippet har i seg selv en grunnleggende positiv verdi, men praktiseringen er svært utfordrende og må utføres på en balansert måte.

Til sist i merknadene til dette kapittelet, vil vi fremheve at det er særdeles viktig at prinsippene gjøres lett begripelige og ”salgbare” gjennom et tilpasset budskap til forskjellige målgrupper slik at de vekker positiv interesse. Se punktet nedenfor om innsalg og kommunikasjonsutfordringer.

FORSLAG TIL NYTT PRINSIPP - DATAKVALITET

UDI foreslår at *datakvalitet* løftes opp som et eget prinsipp. Datakvalitet virker sammen med eller er en forutsetning for mange av effektmålene og er av grunnleggende betydning for effektiv elektronisk samhandling, både i og mellom etater.

Som utkast til en definisjon av datakvalitet, foreslås:

”Kvalitet på informasjon skal innebære at informasjonens egenskaper beskrives, at informasjon som registreres skal være fullstendig, oppdatert og korrekt i forhold til de anvendelser som informasjonen vil være aktuell for.”

Sikring av god opprettholdelse av datakvalitet vil alltid måtte være et grunnleggende aspekt ved utvikling, forvaltning og drift av IKT-løsninger og deres samvirke med brukere (som ”klienter”, ”saksbehandlere” og ”beslutningstakere”).

Datakvalitet er ikke minst viktig i forhold til gevinstrealisering, da det kan knytte seg betydelige ”mørketall” til kostnadene ved å ha dårlig datakvalitet eller ikke å kunne være trygg på kvaliteten. I forhold til fellestjenester og grunndata anser vi datakvalitet for å være særdeles viktig. Datakvalitet bør innarbeides som et sterkt prinsipp som knyttes sammen med de andre prinsippene.

Det er videre viktig å understreke at det å sikre god datakvalitet krever god innsikt i de prosesser som leder til at informasjon blir innsamlet, registrert, lagret, oppdatert, gjenbrukt og utvekslet. Det er også forskjellige motiver og incentiver som påvirker aktørene i disse prosessene. Det er velkjent at man i administrative registre stort sett bare registrerer korrekt slik informasjon som har betydning for den saksbehandling som informasjonen gjelder. Hensyn til senere gjenbruk av informasjon for rapportering, sending av meldinger eller saksbehandling hos andre instanser, blir ofte ikke sikret i registervedlikeholdet, om det ikke har direkte betydning for den innledende saksbehandlingen.

Vi ser at en del av det som kanskje kan kalles informasjonsarkitekturen rundt fellestjenester og -komponenter nevnes i rapporten under felleskomponentene ”Felles metadata” og ”Tjenestekatalog”, men vi savner en eksplisitt drøfting av disse forholdene og betydningen for felles offentlig IKT-arkitektur.

”Felles metadata” (5.3.7) vil kunne være viktig for å sikre felles forståelse av hva ulike informasjonselementer faktisk betyr og hvordan de blir innsamlet, registrert, lagret, oppdatert, gjenbrukt og utvekslet. Siden vi mangler en skisse til hva dette omfatter og hvordan dette skal kunne organiseres, er det vanskelig å danne seg en begrunnet mening om kostnader og gevinster. Hver av de funksjoner som er skissert på s. 50 (under ’beskrivelse’) vil dessuten kunne kreve betydelige investeringer. Det er initiativer på gang, ref. SERES, Los og SEMICOLON og vi ser at dette bør koordineres med tjenestene som etableres på Altinn II plattformen.

PLIKT VS. FRIVILLIGHET:

UDI mener at virksomhetene skal ha plikt til å vurdere prinsippene for IKT-arkitektur, men ikke tvinges til å anvende dem – etter ”den danske modellen”. Ut fra omfang og kompleksitet i de fleste etablerte løsninger, tror vi ikke noe annet er gjennomførbart, sett ut fra økonomiske og tidsmessige hensyn.

Arkitekturprinsippene bør innføres snarest mulig som veiledende for hele den statlige, fylkeskommunale og kommunale sektor.

Å arbeide for å gjøre terskelen for å ta prinsippene i bruk så lav som mulig både når det gjelder kostnader og ved å fjerne andre barrierer, vil være en forutsetning for å innføre arkitekturen så raskt som ønskelig. De mest hensiktsmessige anledningene for å ta prinsippene i bruk, oppstår ved

nyutvikling, større systemutskiftninger og større endringer. Det kan legges til rette for at virksomhetene gjennom budsjettmessige disposisjoner, kan bistå mindre virksomheter med kompetanse etc, slik at de ved slike anledninger kommer i gang uten for store investeringer eller andre hindringer.

Dette er forhold som må ses i sammenheng med styrings- og finansieringsmodell. Det må vurderes om f.eks. bruk av tildelingsbrev vil være hensiktsmessig, da man på denne måten kan oppnå god effekt siden virksomhetene skal rapportere om gjennomføringen av tildelingsbrevet. Se nærmere om dette i eget punkt om styringsprinsipper.

MERKNADER TIL VIRKSOMHETSPROSESSER (RAPPORTENS KAPITTEL 4) OG FELLESKOMPONENTER OG FELLESTJENESTER (KAPITTEL 5) :

TIL PUNKT OM VIRKSOMHETSPROSESSER:

Vi mener at beskrivelser og analyse av tverrgående virksomhetsprosesser kan legges til grunn for interessentanalyse i forbindelse med utvikling av IKT-løsninger i offentlig sektor.

Andre tverrgående prosesser kunne også vært beskrevet, da det alltid er enklere å nyttiggjøre seg eksempler man kjenner seg igjen i og kan relatere til egen virksomhet. Vi tror likevel de valgte eksempler er tilstrekkelig for å synliggjøre de aktuelle poengene.

Det må belyses mer rundt prosesser og roller knyttet til forvaltning av fellestjenester og komponenter. Et viktig område for UDI og sikkert også mange andre aktører, er her prosesser og roller knyttet til felles registerdatavedlikehold.

Utlendingsforvaltningen har en tidlig kontakt med utenlandske brukere og gjør en betydelig datainnsamling for saksbehandling. Mange av brukerne meldes senere inn i bl.a. DSF og A/A registrene, inngår i videre saksbehandling i mange offentlige etater og blir aktuelle brukere av felles offentlige tjenester. I tilknytning til dette møter utlendingsforvaltningen mange og ulike problemstillinger relatert til registerhold - for eksempel datakvalitet, interoperabilitet, rapportering, kodeverk, standardisering, oppdateringshastighet, sikkerhet og ID-håndtering. For eksempel blir avklaring av ID-håndtering en utfordring for å kunne utnytte de andre fellestjenestene tilfredsstillende.

Vi ser også at utlendingsforvaltningen i en tidlig fase av "kundeforholdet" før innmelding i DSF, gjør datainnsamling som er av interesse for etater utenfor utlendingsforvaltningen. Utlendingsdatabasen fungerer som et "utlendingsfolkeregister", der det kanskje er knyttet behov for at UDI kan opptre som tjenesteleverandør.

Spørsmål det er behov for å beskrive nærmere er bl.a.:

- Hvilke roller finnes og hvilke prosesser og aktiviteter er knyttet til registerforvaltningen?
- Hvem er dataeier, hvem er ansvarlig for datakvalitet, hvordan bestemmes nøkler, felter, kodeverk og formater?
- Hvordan er prosessene rundt oppretting, endring og sletting, meldingsutveksling ved endringer, hvordan representeres informasjon i grensesnitt osv.

Alt dette er det viktig å få klarlagt for fellestjenester.

Vi er videre av den oppfatning at behovet for felles IKT-løsninger er tilstrekkelig begrunnet.

TIL PUNKT OM FELLESKOMPONENTER OG FELLESTJENESTER:

De foreslåtte felleskomponentene og –tjenestene vil i stor grad også være aktuelle for utlendingsforvaltningen. For våre forvaltningsoppgaver reiser det seg særlige utfordringer forbundet med at en stor andel av både forvaltningen og brukerne er spredt utover hele verden, samt at mange av brukerne ikke er norske borgere. Dette gir utlendingsforvaltningen utfordringer som for vår del setter fokus på prinsippene rundt tilgjengelighet og fleksibilitet (f.eks eID, tilgjengelighet og det å tilby tjenester i ulike tidssoner).

Det betyr mye for gevinstrealiseringen å ha veldefinerte prosesser og roller med klare målsetninger knyttet til anvendelighet og kvalitet rundt fellestjenester og -komponenter.

MERKNADER TIL RAPPORTENS KAPITTEL 6 OM STYRINGSPRINSIPPER:

Plassering av roller og ansvar innen dette området er ikke uten videre enkelt. Flere hensyn gjør seg gjeldende. Vi mener som nevnt innledningsvis at det bør etableres nye styringsmekanismer i gjennomføringen av en felles IKT-arkitektur for offentlig sektor.

For å få tilstrekkelig oppmerksomhet og tyngde bak gode hensikter, tror vi at ett og samme departement bør være overordnet styringsorgan og bevilgende myndighet med et helhets- og livsløpsperspektiv for felles offentlig IKT-arkitektur.

Styringsorganet må kobles tett til en portefølje- og programstyring for felles offentlige arkitektur-initiativ, slik at tiltakene henger sammen. Det må også finnes en sentral arkitekturkompetanse med faglig autoritet til å styre satsing på arkitektur-initiativer.

Samspeilet mellom styring, budsjettering og IKT-fagkunnskap vil uansett innebære en utfordring i å gi arkitektur-initiativene en praktisk forankring.

Sentralt må det opparbeides en god forståelse av etatenes behov, god kommunikasjon med etatene og ikke minst med forståelse for hvordan teknologitrender og markedskrefter virker som drivere. Når det gjelder innovasjon, mener vi den oppstår der behovene er, ute i de tjenesteytende virksomhetene/etatene. Det må skapes rom for innovasjon gjennom en toveisdialog mellom etatene og en sentral IKT-arkitektur funksjon, gjerne også i samarbeid med leverandører.

Vi anser det som riktig og hensiktsmessig at man setter inn de nødvendige ressurser ved å gå inn på ”plukkeklare” områder og plukke ”lavthengende frukt” først. Dersom tjenestene gjøres lett tilgjengelige og med en særdeles lav terskel for å ta de i bruk, vil dette i seg selv kunne gi gode synergieffekter. Vi mener at det i tillegg bør gjøres viktige grep i forhold til styrings- og finansieringsutfordringene før man gjør alvor av ambisjoner om å plukke de mer høythengende fruktene.

Nærliggende områder som allerede er godt i gang og som det er viktig å lykkes med er eksempelvis slike felleskomponenter og fellestjenester som er nevnt i rapportens kapittel 5 som f.eks. Altinn II og eID. Disse prosjektene vil kunne danne en basis for samhandling og interoperabilitet, men må videre samordnes med det å etablere en kjerne av begrepsmodeller for å

gi full interoperabilitet på tvers av offentlig sektor. Uten dette blir det vanskelig å legge til rette for f.eks løsninger som innebærer gjenbruk av grunndata og legge til rette for elektronisk informasjonsflyt mellom aktører. For å oppnå forbedret eller fullverdig interoperabilitet, bør det nok også gjøres tiltak på lovgivningssiden.

TIL PUNKT OM BUDSJETTMODELL FOR TILDELING OG BUDSJETT:

UDI mener at det er budsjettmodell 4 eller 5 som kan være anvendelige. Modellene 1-3 vurderer vi som mangelfulle.

Spesielt gjennom fornyingssprogrammet EFFEKT innenfor utlendingsforvaltningen, har vi så langt støtt på og har fortsatt utfordringer ift. finansiering og ”synkronisering” av utviklingsløp. I forhold til budsjettmodell for tildeling og budsjett, mener UDI på bakgrunn av erfaringene de seneste år, at styringsmodell 5 i kap. 6.3.1 klart er den modellen som har best forutsetning for å lykkes på sikt.

Det betyr imidlertid ikke at det er den enkleste modellen å iverksette. Skal man komme noen vei innenfor felles offentlig arkitektur, må det innføres mekanismer som sikrer et langsiktig perspektiv. Det er åpenbart at ett-års perspektiver i budsjettsammenheng ikke fremmer en langsiktig utvikling og gir nødvendig forutsigbarhet.

Modell 4 kan være et alternativ, men svakheten er at den gir en ny silo som kan trigge nye grensesnitt og utfordringer. Denne modellen vil dessuten hindre nødvendig utvikling og prioritering innen den enkelte virksomhet som følge av mangel på dedikerte midler og tydelig overordnet programstyring. Med modell 4, må aktørene tåle å prioritere og ta økonomisk belastning før de kan påregne gevinst. Det er ellers en risiko for at gode initiativ lett ender med budsjettkamp og ulike prioriteringer i de ulike virksomheter og dette vil ikke gi et felles løft med samlet ”tropp” mot et felles mål på tvers av etatsgrenser.

Vi ser det som nødvendig å ha en modell som gir øremerkede midler både i den enkelte etat og til felles-satsinger sentralt.

SÆRLIG OM INNSALG OG KOMMUNIKASJONSUTFORDRINGER:

Et godt innsalg mot målgrupper som politikere, forvaltning og IKT-fagsiden er viktig. Det er nødvendig med et målrettet informasjons- og kommunikasjonsarbeide, slik at det er mulig å oppnå forpliktelse og forståelse fra alle involverte miljøer. Vi har inntrykk av at man i ”den danske modellen” har gjort et bra kommunikasjons- og informasjonsarbeide. Den kan muligens danne grunnlag for det videre arbeid på dette området.

UDI mener det er avgjørende å kunne demonstrere en positiv effekt for etatene som skal forholde seg til en felles offentlig arkitektur. ”Suksesshistorier” på avgrensede og viktige områder må brukes, heller enn å satse for bredt og mislykkes. Da kan det beste blir det godes fiende.

Med hilsen

Ida Børresen
direktør

Tore Dæhlin
Avdelingsdirektør

Kopi: AID