

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
P.b. 8004 Dep
0030 OSLO

Sogndal, 24.09.2008
Dykkar ref.: 200701034
Vår ref.: 106/2008

Høyringsvar til felles it-arkitektur i offentlig sektor

Vestlandsforskning står ikkje på lista over høyringsinstansar, men som deltakar i det VERDIKT-finansierte *Ressursnettverk for e-forvaltning* og med eit hovudansvar for interoperabilitet, har vi ekstra stor interesse av dette arbeidet og vil difor komma med synspunkta våre på rapporten.

Vi meiner det er gjort eit viktig og grundig arbeid på eit vanskeleg område. Rapporten er stramt og fint redigert med korte avsnitt og mykje bruk av overskrifter; nærmast ei oppskrift for web-en! Den tek opp mange viktige spørsmål og fortener ei grundig behandling. Kommentaranene og innspelane våre må sjåast i lys av dette.

Rapporten peiker på viktige hindringar og utfordringar knytt til styringa av ein felles arkitektur i offentlig sektor, også når det gjeld finansiering av denne type prosjekt.. Dette er kanskje det viktigaste området å finna løysingar for å komma vidare i arbeidet, i tillegg til å identifisera området der vi manglar nok kunnskap og setja inn tiltak for å skaffa den fram.

Det er eit spørsmål om rapporten er på eit litt for detaljert nivå. Det skulle kanskje vore ein kortare rapport om dei heilt overordna prinsippa og rammene for arkitekturarbeidet, og denne kunne vore supplert med meir detaljerte underrapportar.

Forankring og historie

Som ofte i liknande saker saknar vi ei betre historisk forståing og ein analyse av tidlegare tiltak på området. Samordning, samhandling og interoperabilitet er ikkje noko nytt, det har vore store ambisjonar på dette feltet lenge. Det er difor viktig å sjå på tidlegare initiativ og kvifor dei eventuelt ikkje har lukkast. Det er kanskje ikkje rett å kritisera rapporten for dette, det er eit arbeid FAD burde sett i gang som eit underlag for heile arbeidet med felles ikt-arkitektur.

Vi er generelt sett for lite flinke til å læra av historia, og særleg gjeld det IT-området – som i mange samanhengar verkar å vera heilt historieløst. I denne samanhengen er det naturleg å peika på Trond Bulands dr.gradsavhandling frå 1996: *Den store planen. Norges satsing på informasjonsteknologi 1987-1990*

Oppsummering av kommentarar til rapporten

- Dei fleste av dei føreslåtte arkitekturprinsippa vil oppfattast som universelle og allmenngyldige, men ikkje alle. Vi meiner prinsippa *interoperabilitet, tilgjengelegheit, sikkerheit, openheit, fleksibilitet, skalering* er på eit anna nivå enn *tenesteorientert arkitektur* og *einheitleg brukargrensesnitt*.
- Rettslege spørsmål er heilt fråverande, jfr. den svenske rapporten frå Verva om it-arkitektur
- Brukarane er stort sett fråverande i diskusjonen – kva og kven skal arkitekturen først og fremst tena?
- Tenesteorientert arkitektur (SOA) er for dårleg definert og forankra
- Spørsmålet om overordna tilnærming, som t.d. EA – *Enterprise Architecture*, er ikkje drøfta

- Visse sider ved SOA bør undersøkjast og drøftast nærmare
- Manglar forankring til EU-skisserte planar, særleg EIF – *European Interoperability Framework*
- Trass i mange usikre punkt, er det ikkje eksplisitt peikt på behovet for meir kunnskap. Auka forskingsinnsats på dette området ville vera ein naturleg konklusjon. Her er mange forskningsspørsmål som treng svar.

Utdjuping av enkelte punkt

Tenesteorientert arkitektur

Rapporten føreslår åtte arkitekturprinsipp som skal leggjast til grunn når offentlege verksemdar utviklar IT-system. På overordna nivå slik dei er omtalte i høyringsbrevet, synest desse prinsippa fornuftige.

Men omgrepet tenesteorientert arkitektur – SOA – er for dårleg definert og forankra. Tenesteorientert arkitektur kan ha fleire tydingar, alt etter kva samanheng det blir brukt i. Det kan bety eit knippe teknologiske standardar eller det kan bety eit rammeverk slik OASIS definerer det. Ei slik presisering manglar.

Tenesteorientert arkitektur er sentralt innan rammeverket *Enterprise Architecture (EA)*, men rapporten drøftar ikkje EA-prinsippet. Det er nødvendig å ta stilling til om EA skal leggjast til grunn for arkitekturen. Det er grunnar både for og i mot, kanskje mest det siste. Men av nabolanda har Sverige føreslått å ikkje basera arkitekturen på EA-prinsippet, medan Finland ser ut til å gå inn for det.

Forankring i europeiske planar og tilrådingar

Vi saknar også ei tydelegare forankring i det europeiske arbeidet med interoperabilitet; *EIF – European Interoperability Framework*. Dette rammeverket vil også ha betydning for Norge og det må difor seiast noko om korleis vår arkitektur eventuelt skal gripa inn i dei overliggjande EU-baserte prinsippa.

SOA frå eit teknologisk synspunkt

Sjølv om tenesteorientert arkitektur er den rådande trenden over alt, er det grunn til å enkelte kritiske spørsmål til prinsippa, ikkje minst når vi kjem ned på det teknologiske nivået.

Prinsippet om tenesteorientert arkitektur med eit skilje mellom underliggjande system og utveksling av data, er fornuftig. Tenesteorientert arkitektur er på eit overordna nivå teknologi-nøytralt, men SOA blir likevel tett kopla til teknologiske begrep som *web services* og dei mange avleia sub-standardane *WS**.

Denne, kanskje umedvitne, teknologikoplinga bør drøftast fordi den også har enkelte sider som er mindre ønskelege, og det finst alternativ til realisering av målet om uavhengig utveksling av data og gjenbruk av desse. Alternativa snakkar ofte om ein *ressurs-orientert arkitektur* og framhevar tilgang til og utveksling av *ressursar* meir enn *tenester*. Bak dette ligg det ein kritikk i måten *web services*-teknologien pakkar inn og skjuler viktig informasjon, og til dels bryt med grunnleggjande arkitekturprinsipp for web-en. Denne kritikken er viktig også for arkitekturprinsippa i FAOS.

SOA eit nytt konserveringsmiddel?

Ei anna side av den tenesteorienterte arkitekturen er at den kan verka konserverande på gamle system og utsetja nødvendig fornying. Med SOA/TOA kan gamle system kapslast inn og ein kan forlengja levetida, sjølv om det i mange tilfelle ville vore betre å gjera eit grunnleggjande nytt utviklingsarbeid. Gamle synder kan med andre ord få eit ferniss av modernitet.

Rapporten har ei god drøfting av den nokså enkle og skjematisk framstillinga i målbiletet frå stortingsmeldinga. Drøftinga av det forenkla målbiletet er viktig og kan gjerne førast vidare.

Teknologioptimisme

I kapittel 3.2.2 om interoperabilitet heiter det at "Kravene til den organisatoriske interoperabiliteten vil elimineres med styrkingen av den semantiske i kombinasjon med den tekniske." Dette utsagnet representerer etter vår oppfatning ein teknologioptimisme det er lite grunnlag for. Den semantiske delen av interoperabilitetsbegrepet er

viktig, og vi meiner også at den ofte er undervurdert, men å tru at krava til organisatorisk interoperabilitet vil bli erstatta av den semantiske og tekniske, meiner vi er ei feilvurdering.

Sju eller åtte prinsipp?

Tabell i kap. 3.3: Det er skissert åtte grunnleggjande arkitekturprinsipp, men i tabellen er verknader berre sett opp for sju av dei, utan at det er forklart kvifor prinsippet om teneste-orientering er utelate.

Heile tabellen har berre eitt felt med negativ verdi; reduserte livssyklus-kostnader i forhold til prinsippet om sikkerheit. '+' og '-' skal kanskje ikkje leggjast altfor stor vekt på, men det verkar i beste fall litt naivt å tru at sterkare satsing på ein felles arkitektur ikkje går ut over fleire område.

eDialog er Skatteetaten sitt namn på ein heilheitleg dialog med brukarane, men det er eit dårleg begrep sidan det frå før er brukt som namn på ei prate-teneste (chat) og slik sett kan skapa forvirring.

Skjemamotor

Generelt sett bør staten sørgja for spesifiseringar og overlata utviklinga av applikasjonar til marknaden. ELMER er eit flott tiltak, men det bør stoppa på dette nivået. Så er det sjølvstendig viktig å sørgja for gjenbruk av data og kode, men staten må vera forsiktig med å gå for mykje inn i detaljane her.

Offentleg elektronisk postjournal (OEP)

Her finst det mange løysingar i marknaden og det verkar heilt bortkasta å utvikla ei eiga løysing for statlege verksemdar. Dei aller fleste kommunane har innført elektronisk journal med innsyn og har mange års erfaring med å tilby journalane til innbyggjarane via nettet. Det kan ikkje vera ei offentleg oppgåve å sørgja for spesiell tilgang til media, og det kan heller ikkje vera ei oppgåve å utvikla ekstra søkemulegheiter på tvers av organisasjonar. Elektronisk postjournal må etter vår meining vera eit linjeansvar og overlatast dei enkelte etatane.

Meldingsboks

I motsetnad til elektronisk postjournal (OEP) er meldingsboks ei teneste som ikkje må overlatast til den enkelte etaten, men må handterast sentralt, gjerne gjennom Miside. På same måten som den fysiske postkassen, bør vi ikkje tillata ulike etatar å hengja opp sin eigen elektroniske postkasse. Det er viktig at det blir berre ein meldingsboks for offentlege meldingar (og på lenger sikt kanskje også andre typar meldingar).

Tenestekatalog

Forslaget om tenestekatalog også for statlege tenester er godt. Det er ingen grunn til at ikkje også statlege tenester skal beskrivast på ein mest muleg standardisert måte. Det er også heilt nødvendig om ein skal komma vidare med elektronisk utveksling av informasjon om tenester.

Overflatiske kost-/nyttevurderingar

Det er vanskeleg å vurdere kost/nytt-forhold i samband med interoperabilitet. Gevinstvurderingane verkar såleis svært laust funderte og blir lite meir enn gjettingar. Her burde det vore påpeikt at det trengst meir kunnskap.

Med helsing

Agnes Landstad (sign.)
direktør

Svein Ølnes (sign.)
forskar