



Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
Postboks 8004 Dep.  
0030 Oslo  
v/senior rådgiver Christer Gundersen

Oslo 20.8.2007

## HØRINGSSVAR – REFERANSEKATALOG FOR DET OFFENTLIGE

*”Etablering av overordna arkitekturprinsipp vil gi føringar på korleis sektorar og verksemdar i det offentlege bør innrette sine framtidige IKT-løysingar og elektroniske tenester for å samhandle elektronisk med publikum, næringslivet og med andre offentlege verksemdar. Arkitekturprinsippa vil gi ei meir samordna IKT-utvikling i offentleg sektor, blant anna auke potensialet for gjenbruk og reduserte kostnader.*

*Gjennom arkitekturarbeidet skal verksemdene få avklaringar om kva felleskomponentar det er planar om, og dermed kunne sleppe å etablere egne løysingar. Blant landets 431 kommunar, 19 fylkeskommunar og 341 statlege etatar med sjølvstendig IKT-ansvar, er det truleg behov for ei rekkje funksjonar som kan dekkjast av felleskomponentar. Etablering av slike felleskomponentar kan realisere stordriftsfordelar, og offentleg sektor vil framstå meir einenskapleg og mindre fragmentert.”*

*Stortingsmelding 1, 200, side 171*

NorStella vil med dette gi sitt høringssvar i forbindelse med utarbeidelsen av Norsk Referansekatalog for offentlig sektor.

NorStella er selv deltager i FADs Standardiseringsråd og har følgelig aktivt bidratt til den foreslåtte katalogen, og støtter selvsagt dette forslaget. Vårt høringssvar vil derfor ikke direkte gå inn på de spørsmål som FAD stiller, men mer på hvordan Referansekatalogen presenteres, og noen overordnede perspektiver på det videre arbeidet.

Essensen av våre forslag er disse:

- *Det bør snarest etableres en strategi for **en overordnet IT-arkitektur** for det offentlige, inkludert kommune-sektoren.*
- *Arbeidet må foregå i tett samarbeid med Standardiseringsrådet da Referansekatalogen vil være viktige elementer en slik IT-arkitektur.*
- *Det helt sentrale element i en slik IT-arkitektur er å få alle IT-miljøene til i fellesskap bli enige om **felles informasjonsmodelleringsmetode- og prosess** for å sikre gjenbruk av data mellom etatene. Dette forutsetter også en grundig gjennomgang av grunndata for å sikre enhetlig, semantisk begrepsforståelse.*
- *Det bør etableres et **felles forvaltningsregime** av Referansekatalogen og felleskomponentene i den overordnende IT-arkitekturen. Hver av etatene skal imidlertid ha et **klart eieransvar av sine egne data og schemas på egne ”domener”** i*

dette forvaltningsregimet. Etatene skal imidlertid fritt kunne benytte/laste ned grunndata fra andres domener, der dette er hensiktsmessig for egen bruk.

- Å etablere samhandling mellom etatene er en kostnad som etatene ikke uten videre kan påta seg innenfor sine egne økonomiske ramme. Samtidig kan ikke FAD eller andre formelt sett pålegge etatene (eller kommunene) å ta disse kostnadene. Formelt sett kan dette gjøres ved et Regjeringsvedtak, men vi ser det som lite sannsynlig, og også lite heldig. **Det som bør være FADs rolle i denne sammenheng er å forvalte midler til slike fellesskapsordninger:** Når etat X ønsker å iverksette en IT-løsning for sin del, plikter de å utrede mulighetene for samhandling med andre etater for å øke verdien av IT-løsningen. Denne samhandlingen vil deretter finansieres av FAD som en del av prosjektet.

## Elektronisk samhandling

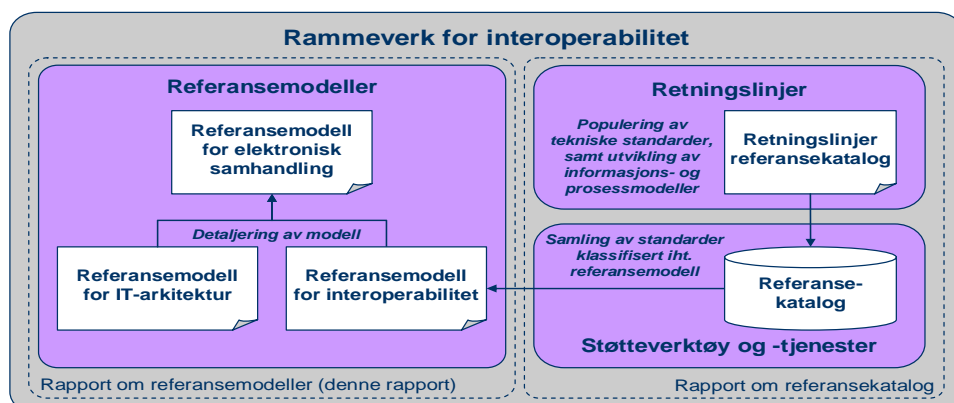
En kan få inntrykk av gjennom høringsnotatet, at Standardiseringsrådet kun har laget en opprømsing av standarder, noe tilfeldig sortert. Dette er ikke riktig.

Det er utarbeidet følgende dokumenter:

- En rapport om Referansemodell for elektronisk samhandling (innspill fra Sintef)
- En Rapport om struktur og metodikk for en Referanse katalog (etter innspill fra NorStella, KITH og Brønnøysundregistrene).

Til sammen gir dette et Rammeverk for elektronisk samhandling. Referansemodellene er bygget på arbeidet som er utført innenfor EIF, og som må sies å være førende for IDAbc (EUs arbeid med eGovernment) arbeid innenfor dette området. Rapporten om Referanse katalogen bygger på elementer fra flere lands offentlige sektors arbeid med elektronisk samhandling, men vektlegger i større grad semantisk interoperabilitet og metadata.

## Rammeverk for interoperabilitet



Sammenhengen mellom disse rapportene kan presenteres slik:

- **Referansemodellen for IT-arkitektur** representerer *den enkelte etats arkitektur*
- **Referansemodellen for interoperabilitet** representerer *samspeillet mellom ulike etaters ulike IT-arkitekturer*
- **Referansekatalogen** inneholder *konkrete standarder* (basert på teknisk, semantisk og inter-organisatorisk samhandling). For å oppnå samhandling mellom etatene henter man standardene fra denne katalogen. Klassifiseringen av standardene er identisk i Referansekatalogen og i Referansemodellen for interoperabilitet.
- Innholdet i Referansekatalogen styres av noen overordnede retningslinjer for klassifisering, samt prosess- og informasjonsmodeller.

En ”katalog” - oversikt - over tekniske standarder, kan lett uttrykkes i papirformat (en tabell), slik FAD har sendt ut. En oversikt over semantiske standarder er imidlertid langt mer omfattende og dynamisk og må forvaltes i et registry/repository slik bla. Tyskland gjør.

For de som er interessert for mer detaljer henvises til det til de to rapportene. Poenget her er å synliggjøre at ”Referansekatalogen” over åpne standarder bygger på noen vesentlige og grunnleggende prinsipper som ikke er tydeliggjort fra departementets side.

Grunnen til at vi tar dette opp i denne sammenheng er at disse prinsippene har *betydning for det videre arbeidet, nemlig å lage en strategi for en offentlig IT-arkitektur, og at disse prinsippene tilsynelatende står i motstrid til det målbilde for IT-arkitektur som departementet og politisk ledelse har tegnet (jfr. Stortingsmelding 17).*

### **Strategi for overordnet IT-arkitektur**

Prinsippene overfor griper direkte inn i hvordan etatene i praksis skal forholde seg til Referansekatalogen når de skal bygge sine IT-systemer. Det er alminnelig enighet om at IT-systemer må baseres på en overordnet arkitektur, og at denne bør realiseres ved hjelp av prinsipper for tjenesteorientert arkitektur (SOA).

Hensikten med en overordnet IT-arkitektur er å sikre effektiv ressursbruk og fleksible løsninger i det offentlige. Viktige suksesskriterier er blant annet å legge til rette for å sikre samspill mellom etatene, samt bedre å gjenbruke felles datasett på tvers av etatene.. I det foreløpige målbilde som FAD trekker opp for offentlig IT-arkitektur, synes det imidlertid som en vektlegger samhandling mellom IT-systemer *innen en og samme etat* (viktig, men ikke tilstrekkelig), og ikke samhandling *mellom* etatene. – Samtidig fokuseres det på et såkalt ”felleskomponentlag” uten å angi noe eierskap til dette ”felleslaget”; riktignok skisserer Stortingsmeldingen noen scenarier for forvaltning, altså de mer driftsmessige sidene ved dette, men det mer grunnleggende spørsmål om eierskapet og dermed styringen av felleskomponentene taes ikke opp.

Arkitekturen realiseres ved bruk av standarder. Det vil ikke være ett sett av standarder som vil brukes over alt og av alle. IT-arkitekturerne i etatene vil være ulike, avhengig av etatenes fokus og oppgaver. Derfor er det desto viktigere med felles forståelse og anvendelse av bruken av standarder. Kjernen i dette er felles data, prosesser og informasjonsmodeller.

En strategi for en overordnet IT-arkitektur må derfor adressere følgende punkter:

- Ved anskaffelse av IT-løsninger må den enkelte etat legge frem en plan for samhandling med andre etater og sektorer. Prosjektet skal også velge samhandlingsstandarder fra Referanse katalogen.
- En må ta høyde for at data som antas å være gjenbrukbar for andre etater – nå eller i fremtiden - skal ha ensartet semantisk innhold. Dette innebærer at det må legges betydelig vekt på komme frem til en felles og enhetlig utviklingsmetodikk for informasjonsdimensjonen som skal anvendes ved fremskaffelse av offentlige IT-løsninger. Dette siste må sies å være et kjernepunkt i strategien.
- Det må etableres et felles forvaltningsregime som både skal forvalte et reg/rep over Referanse katalogen, inkludert utviklingsmetoder, fellesdata, metadata, etc. Dette felles forvaltningsregime må også inneha et brukerstøttesenter, og dermed fremstå som et serviceorgan til etatene. Senteret kan enten etableres som en ny forvaltningsenhet – slik det er gjort i Danmark med IT- og Telestyrelsen og den tilhørende OIO-enheten, - eller det kan bygge på eksisterende organisasjoner (som f. eks. Brønnøysundregistrene som i dag har et lovpålagt ansvar for en rekke fellesdata), eller det kan legges (i praksis bygges opp) i forbindelse med den nye forvaltningsenheten under FAD (av noen kalt et IT-direktorat).

Det er nødvendig med en avklaring av det siste punktet snarest.

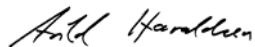
### **Nært forestående utfordringer**

I tillegg til å utarbeide en strategi for en offentlig IT-arkitektur står departementet overfor flere sentrale problemstillinger som må løses dersom målet om ”elektronisk samhandling basert på åpne, internasjonale standarder og gjenbruk av data”, skal oppfylles:

1. Statsadministrasjonen er preget av sterke sektorer (etater) og svakt koordinerende sentrum (FAD). Det er *etatene* som har drevet frem sine IT-løsninger basert på de oppgaver de er tildelt av Stortinget og administrativt fulgt opp med styringsinstrukser fra sine respektive departementer. I dag foregår koordineringen på det IT-politiske området gjennom etableringen av KOEF (Koordineringsorganet) bestående av de mest sentrale etatssjefene, samt etableringen av Standardiseringsrådet (hvor de samme etatene er representert med mer teknisk kyndig IT-kompetanse). Det er i denne sammenheng grunn til å etterlyse KOEFs rolle i denne sammenheng; de har vært svært usynlige i det siste.
2. FAD er tildelt oppgaven som koordinerende sentrum mht. IT-politikk. Samtidig har for eksempel NHD flere sentrale IT-systemer i sine etater, blant Altinn og Enhetsregisteret. Begge disse systemene har klare næringspolitiske formål, nemlig å ”lette arbeidsbyrden for næringslivet” ved bla. enklere innrapportering. FAD på sin side har samordning mellom etatene som sin målsetning, altså en rent offentlig samordningsoppgave. Altinn har også Skattedirektoratet som viktigste bruker og driver, en etat som er underlagt Finansdepartementet. Det er en kjent sak at kommunikasjonen og samarbeidet mellom departementene ikke alltid er den beste. Hva gjør Regjeringen for å bruke klarere politisk støtte til den samordning som er målet, en samordning som ikke bare er mellom etatene (G2G), men også mellom etatene og privat næringsliv (G2B)?

3. En vesentlig del av offentlig sektor består av kommuner. Kommunesektoren er representert i Standardiseringsrådet (og har i tillegg sitt eget Standardiseringsråd også). Kommunaldepartementet er ikke representert i verken Standardiseringsrådet eller KOEF. Samtidig har ikke staten styringsrett over kommunene; det må basere seg på frivillig samarbeid. Et slikt samarbeid kan bare baseres på at det etableres en vinn-vinn-situasjon basert på incentiver til å følge Standardiseringsrådet anbefalinger og Regjeringens "vedtak". Kommunesektoren er kanskje der det er mest å hente på bruk av felles IKT-komponenter. Hva gjør FAD for å få dette til? Fraværet av Kommunedepartementet i denne sammenheng er et åpenbart problem.
4. Å innføre en IT-arkitektur for den enkelte etat (jfr. figuren ovenfor), må være den enkelte etats ansvar basert på de midler de får fra sine departementer. Men å innføre samhandling *mellom* etatene (igjen med referanse til Rammeverkfiguren ovenfor) er et fellesansvar. Samtidig vet vi at dette vil koste penger, og at gevinstene ikke nødvendigvis fåes av den eller de etater som foretar den største investering eller innsats. Slik er det med all utbygging av infrastruktur. Verken riksveier, jernbaner eller flyplasser er et kommunalt ansvar. Fellesskapet må altså finansiere dette. I Tyskland er det gjort rent praktisk ved at et fellesorgan, disponerer midler til å delfinansiere de enkelte etaters IT-investeringer dersom de har som formål elektronisk samhandling med andre etater utenfor sitt eget departementsområde.

Vennlig hilsen



Arild Haraldsen

Adm. direktør NorStella

Oslo 20.8.2007