

Tekniske, semantiske og organisatoriske utfordringer for samhandling i offentlig sektor

Endre Grøtnes
endre.grotnes@difi.no
 FINF 4001 høst 2012



Dagens forelesning

- ▶ Hva ønsker vi å oppnå med de elektroniske tjenesten offentlig sektor etablerer?
- ▶ Generelle problemstillinger og utfordringer
- ▶ Hvordan har offentlig sektor løst utfordringene? Historie og dagens politikk
- ▶ Dilemmaer i utviklingen av tjenester i offentlig sektor

Regjeringens mål

- ▶ **Regjeringens mål er å digitalisere offentlige tjenester for å skape en effektiv og brukerrettet offentlig sektor.**
- ▶ **Digitaliseringsprogrammet inneholder hovedlinjene i regjeringens IT-politikk.**



Ni prinsipper for den digitale forvaltningen

1. Digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt med forvaltningen.
2. Forvaltningen skal tilby helhetlige og brukervennlige digitale tjenester.
3. Innlogging til offentlige netjtjenester skal være enkel og sikker.
4. Alle innbyggere og bedrifter skal få post fra forvaltningen i én sikker, digital postkasse.
5. Innbyggere og bedrifter skal få varsling på sms og e-post.
6. Innbyggere skal få hjelp til å finne fram til og bruke digitale tjenester.
7. Utvikling av IKT-løsninger skal sees i sammenheng med forvaltningens arbeidsprosesser og organisering.
8. Hensyn til personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas.
9. Digitaliseringstiltak som har betydning for flere tjenester, skal samordnes.

Hva ønsker vi å oppnå?

- ▶ Gode og brukervennlige offentlige tjenester for borgere og næringsliv.
 - ▶ Digitalt førstevalg – Der det er mulig skal den primære kanalen for tjenesten være elektronisk.
- ▶ Frigjøre ressurser
 - ▶ Digitalisering av forvaltningen skal bidra til å frigjøre ressurser til områder hvor behovet er stort



Generelle utfordringer

- ▶ Noen ganger trenger vi tjenester fra flere offentlige virksomheter for å få en **"helhetlig tjeneste"**.
 - ▶ Ved dødsfall, etablering av ny virksomhet, etc.
- ▶ Vi sender (tilnærmet) den samme informasjonen til flere offentlige virksomheter. Dette tar tid.
- ▶ Regelverkene som regulerer tjenestene kan være komplekse og fragmenterte, og vanskelig å samordne og forstå.
- ▶ Mange tjenester kan ikke utføres elektronisk
 - ▶ Renovasjon, pleie og omsorg, barnehager, ...
 - ▶ Administrasjonen av disse tjenestene kan gjøres elektronisk



Flere utfordringer..

- ▶ Variasjon i modenhet mellom offentlige virksomheter når det gjelder elektroniske tjenester
 - ▶ Både forståelse av digitalisering som fornyingsvirkemiddel og gjennomføring av IT-prosjekter
 - ▶ Ref. IT i praksis 2011, SSB IKT i staten og Difis egne kartlegginger
 - ▶ Varierer fra avanserte tjenestetilbydere – til papirbaserte skjema
- ▶ Innbyggergrupper er skeptiske
 - ▶ De unge vil ha elektroniske tjenester, med de eldre er skeptiske
- ▶ Svak IT-styring i linjen
 - ▶ Ref Arild Jansen og Berg-Jacobsen, UiO (2011)
- ▶ Krever samarbeid på tvers

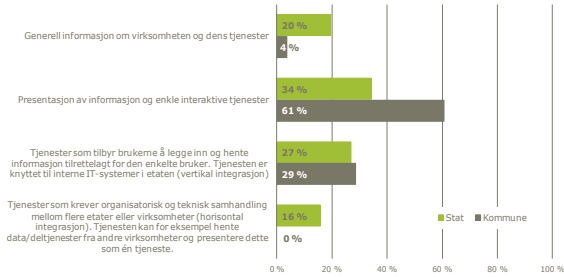


Installert base og gamle systemer

- ▶ Sluttbrukerne er hele befolkningen
- ▶ Mange av systemene går over 50 år tilbake
- ▶ Det offentlige må opprettholde tjenestetilbudet
- ▶ Mange offentlige tjenester er unike
- ▶ Heterogen base av virksomheter
- ▶ Informasjonen i løsningene skal ofte brukes av andre IT-systemer
- ▶ Løsningene understøtter lover og annet regelverk



Nivået på offentlige tjenester

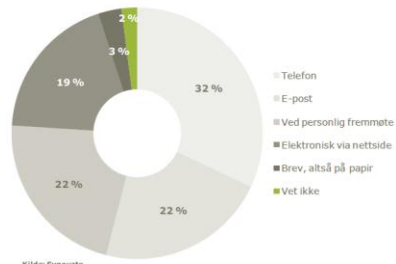


Kilde: IT i praksis 2012 - Rambøll

difi

Er innbyggerne klare?

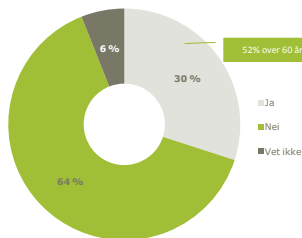
Hvordan foretrekker du å kommunisere med det offentlige?



Kilde: Synovate

difi

En av tre innbyggere er skeptiske til digitalt førstevalg



Kilde IT i praksis 2012- Rambøll

difi

"Regjeringen satser på digitalt førstevalg. Dette innebærer at du i fremtiden kun vil motta post fra det offentlige i en digital postkasse med mindre du reserverer deg. Tror du at du kommer til å reservere deg?"

52% over 60 år

Puslespillet



► For å få til en god samhandling og utveksling av data i offentlig sektor er det mange brikker som må på plass.

- Det må være lovlig å utveksle og innhente data.
- Det må legges til rette teknologisk slik at vi kan utveksle og innhente data.
- Vi må ha oversikt over hvilke data som finnes hvor, en oversikt over betydningen av dataene og rammene for bruk av dataene.
- Virksomhetene må ha insentiver slik at de tilrettelegger for bruk av egne data for andre.
- ...

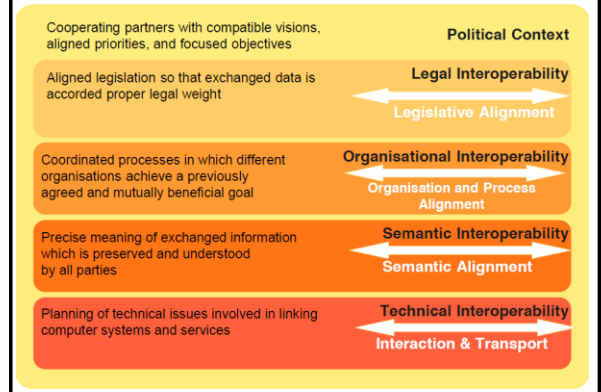
difi

Altinn II

- ▶ Altinn er det største samordningsgrepet for innrapportering til det offentlige.
- ▶ Mellom 80-90 % av innrapporteringene skjer direkte mellom sluttbrukersystemer og Altinn.
- ▶ Har kostet mange milliarder å utvikle.
- ▶ Har i dag kapasitetsproblemer når det gjelder å ta inn nye tjenester.
- ▶ Stor, kompleks og vanskelig å videreutvikle.

difi

EUs rammeverk for samhandling



Noen spørsmål til ettertanke

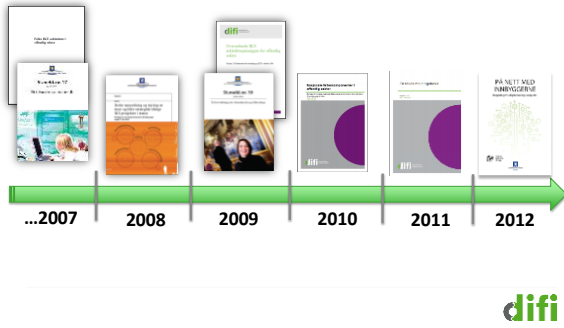
- ▶ Må alle offentlige elektroniske tjenester samordnes?
 - ▶ Er det greit med forskjeller?
 - ▶ Er målet tjenester på nivå 4 på alle områder?
- ▶ Kan det være mer effektivt med frittstående tjenester?
 - ▶ Både å utvikle og drifte
- ▶ Siden forvaltningen er umoden og brukerne skeptiske, skal vi stresse avanserte elektroniske tjenester?

difi

Dagens politikk, historie og virkemidler



Dokumenter som gir føringer



Bakgrunnsdokumenter fra Difi

- ▶ Difi har på oppdrag fra FAD foretatt en kartlegging av status for elektroniske tjenester i staten.
- ▶ "[Digitalt førstevalg - status for elektroniske tjenester i staten](#)" danner grunnlag for videre studier av digitalt førstevalg.
- ▶ "[Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter](#)" bygger videre på denne rapporten.

difi

Historie

- ▶ Arbeidet med å få til samhandling i offentlig sektor har pågått lenge.
- ▶ Nosip → Referansekatalogen (Standarder)
- ▶ Oppgaveregisteret → Seres (Semantikk)
- ▶ LivsIT → LOS (Klassifisering av tjenester)
- ▶ Etablering av sentrale registre
 - ▶ Folkeregisteret (Folkeregisterloven 1970), Enhetsregisteret (Enhetsregisterloven 1994), Matrikkelen (matrikkellova 2005) - Forløperen grunnboka – lover tilbake til ca 1925)

difi

Hvilke virkemidler benyttes

- ▶ Standardisering
- ▶ Felles arkitekturprinsipper
- ▶ Samordning av begreper og data
- ▶ Felleskomponenter
- ▶ Organisatoriske endringer

difi

Standarder og felleskomponenter

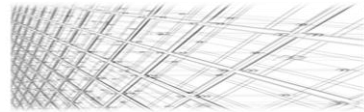
- ▶ For å kunne bruke IKT mer effektivt i staten må statlige etater støtte seg på felleskomponenter, felles arkitekturprinsipper og felles standarder.
- ▶ For å unngå at forskjellige deler av forvaltningen utvikler hver sin løsning for omtrent det samme behovet, er det behov for noen fellesløsninger. Slike fellesløsninger kalles felleskomponenter.

Prop. 1 S (2011-2012) FAD og Prop. 1 S (2012-2013) FAD



IT-standarder for offentlig sektor

- ▶ Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor
- ▶ Inneholder obligatoriske og anbefalte standarder
- ▶ Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning
 - ▶ <http://lovdata.no/cgi-wift/ldles?ltdoc=for/ff-20090925-1222.html>



Endringer i referansekatalog og forskrift

- ▶ Versjon 3.1 er vedtatt
- ▶ Høring forskrift om IT-standarder versjon 3



Standardiseringsportalen

LOS

- Los er ei felles emneordliste for offentlig sektor for å beskrive offentlege tenester og å knytte informasjonsressursar til emneorda.
- Los er eit brukarorientert vokabular - ikkje avsendarorientert.
- Kommunane kan bruke Los som standard for presentasjon av eigne tenester og til å integrere relevant statleg informasjon.
- LivsIT var ein forløpar for LOS.



Sider som bruker LOS

Framtiden for LOS

- Lite vilje til bruk fra statlige virksomheter
- ressurskrevende å holde en emneordliste oppdatert
- Usikkert om Difi vil videreføre arbeidet med LOS



Kort om felleskomponenter

- Komponenter**
 - avgrensede deler av en IT-løsning
 - kan være både programvare, maskinvare, databaser osv.
 - kan være sammensatt av flere komponenter
- Felleskomponenter i offentlig sektor**
 - komponenter i IT-løsninger som kan **sambrukes** eller **gjenbrukes** i flere IT-løsninger i offentlig sektor
 - felles "byggeklosser" for å kunne utvikle elektroniske tjenester.



Nasjonale felleskomponenter

Noen felleskomponenter er mer sentrale enn andre:

- ▶ Har en statlig virksomhet som forvaltningsansvarlig
- ▶ Dekker behov på tvers av mange sektorer og/eller forvaltningsnivå
- ▶ Vil være sentrale komponenter i en rekke elektroniske tjenester
- ▶ Er av stor samfunnsøkonomisk betydning som felles mulighetsrom for elektronisk tjenesteutvikling og gevinstrealisering i virksomhetene



difi

Nasjonale felleskomponenter

Difi foreslår i rapportens kapittel 4 at følgende defineres som nasjonale felleskomponenter:

- ▶ Enhetsregisteret (grunndata om virksomhet)
- ▶ Folkeregisteret (grunndata om person)
- ▶ Matrikkelen (grunndata om eiendom)
- ▶ Altinn (-komponentene)
- ▶ Felles infrastruktur for e-ID i offentlig sektor



difi

Felles registre i det offentlige

- ▶ Mye av det offentliges virksomhet innebærer innhenting av informasjon og beslutninger basert på denne informasjonen.
- ▶ Mye grunnlagsdata finnes i registre.
 - ▶ Det sentrale personregisteret (Personer)
 - ▶ Enhetsregisteret (Juridiske enheter)
 - ▶ Matrikkelen (Eiendommer)
 - ▶ Motorvognregisteret (Kjøretøy)
- ▶ Registerne er felles informasjonsressurser for det offentlige.

difi

Hva er ”egentlig” utfordringene?

- ▶ Hvorfor er det så vanskelig å få til samarbeid og utveksling av data mellom offentlige virksomheter?
 - ▶ Har vi organisert oss galt?
 - ▶ Er ikke teknologien moden?
 - ▶ Ønsker vi noe som ikke kan oppnås?
 - ▶ Vil vi virkelig ha samhandling og utveksling overalt?
 - ▶ Kan det være andre mulige måter å få til forenkling enn gjennom utveksling av data?
 - ▶ Er problemet teknisk, semantisk eller organisatorisk? (eller alle)

difi

Noen påstander

- ▶ Standardiserte løsninger er best når mange skal levere til en, eller en skal levere til mange.
 - ▶ Alle skal ikke samhandle med alle, men vi ønsker løsninger som legger til rette for dette.
- ▶ Sektorvise løsninger er mer effektive enn generelle tverrsektorielle løsninger.
 - ▶ Alle kan ikke bruke den samme tekniske løsningen
- ▶ Den enkelte virksomhet vet best hvordan den kan løse samordningen den står overfor.
 - ▶ Men vi styrer ovenfra og ned.

difi

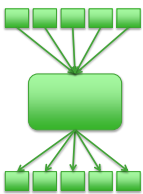
Standardisering eller fleksibilitet?

- ▶ En standard er en omforent måte å gjøre ting på. Det kan omfatte teknologi, prosesser og struktur.
- ▶ Det er ulike typer av standarder
 - ▶ Kvalitetsstandarder, informasjonsstandarder, kompatibilitetsstandarder
- ▶ Hovedutfordringen er å standardisere det som er nødvendig og overlate resten til den enkelte.
- ▶ For mye standardisering gir liten fleksibilitet og for upresis standardisering gir rom for ulikheter.

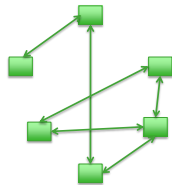
difi

Når bør vi standardisere?

- ▶ En til mange
- ▶ Mange til en



- ▶ Mange til mange



difi

Trenger vi generelle løsninger?

- ▶ Når trenger vi generelle løsninger og hvor generelle skal de være?
 - ▶ Gjenbruk av løsninger eller bruk av felleskomponenter
- ▶ Los er en løsning som kan gjenbrukes.
- ▶ Altinn er en fellesløsning, men en løsning for det samme problemet for mange.
- ▶ Tvinn er en sektorløsning. Løser tolldokumenter effektivt, men har liten gjenbruksverdi.

difi

Lokal eller sentral samordning?

- ▶ Trenger vi å samordne oss med alle, eller kan vi bli enige med de største samarbeidspartnerne?
 - ▶ Jo flere som skal bli enig desto lenger tid tar det.
- ▶ Lokal samordning kan skape problemer for gjenbruk av data hos den øvrige forvaltningen.
- ▶ For høyt nivå på begrepssamordningen kan føre til en enighet som ikke kan brukes til noe.



Sluttkommentarer

- ▶ Vi må vurdere nøye hvor vi trenger samordning.
- ▶ Vi kan leve godt med ulikheter bare vi er klar over det.
- ▶ Fellesløsninger må løse det som er felles, ikke gjøre det som er ulikt likt.
- ▶ Samordning med virksomheter som har det samme problemet er bedre en samordning med virksomheter som har andre problemer.

