

Styring av felleskomponenter i et strategisk perspektiv

(Rettslige spørsmål blir i liten grad berørt)

Arild Jansen
Avdeling for forvaltningsinformatikk/
Senter for rettsinformatikk, UIO
<http://www.afin.uio.no/>
arildj@jus.uio.no



Arild Jansen -

Hva slags felleskomponenter snakker vi om?

- **Infrastruktur-komponenter** (dekker ikke en egen oppgave i forvaltningen, men nødvendig funksjon)
 - Eks: E-Id, skjemamotor, arkiv, meldingsboks, tjenestekatalog...
 - Ansvar og styring kan ligge "hvor som helst", (også i markedet), men viktig at et departement har et forpliktende eierskap til komponenten.
 - Felles funksjoner/ressurs komponenter – dekker en sjølstendig oppgave
 - Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Matrikkelen,...
 - Ansvar for utvikling/styring av må knyttes til den konkrete oppgaveløsninger, eierskaper er langt på vei gitt



Hva er god styring

God styring krever blant annet

- Enighet om mål og rammer
- Bruk av styringsform og virkemidler som er tilpasset de oppgaver og funksjoner som skal styres: f. eks. styring standardiserte funksjoner versus ledelse av kunnskapsarbeid
- Klare ansvars- og myndighetsforhold og å sikre at noen føler eierskap til det som skal styres
- Tilstrebe et minimum av beslutningsnivåer – samordning er et nødvendig virkemiddel, ikke et mål

Omfattende styringsregimer er kostbare, rigide og ofte ansvarsfraskrivende



IT-styring og koordinering på flere nivåer:

- **Det overordnede nivå**, dvs. arbeidet med samordning i regi av Fornyingsdepartementet og DIFI og Finansdepartementets/SSØ mm
- **Fagdepartementenes sektorstyring**, dvs. fagdepartementenes overordnede styring av IKT-utviklingen i underliggende etater/virksomheter;
- **Etatenes styring av egen IKT-utvikling**, dvs. den enkeltes etats planlegging og styring av IKT-løsninger intern, inkludert samhandlingen med andre virksomheter

Styring av FK kan bli "fanget/låst" ved manglende avklaring av ansvar og roller på de ulike nivåer



DND-seminar 27.9.2011

Viktige og nødvendige avklaringer

- Fastlegge hva som er hovedmålet (ene) med den enkelte felleskomponent
- Avklare hvem som er primærbrukere
- Avklare prioriterte funksjonsområder

Foreta avveininger mellom:

- *Fleksibilitet* eller *skreddersom*
- *Minimums- eller maksimumsfunksjonalitet*
- *Sikkerhet og robusthet*



UNIVERSITETET
I OSLO

Eksempler på mål som skal oppnås med den enkelte felleskomponent?

- *Effektivitet* - fokus på mer kostnadseffektiv utvikling og drift/forvaltning rasjonalisering
- *Kvalitet* - fokus på bedre data som grunnlag for brukertjenester
- *Økt tilgjengelighet*: sikre at alle legitime brukere har tilstrekkelig tilgang til
- *Økt samlet funksjonalitet* - utover hva den enkelte virksomhet ønsker
- *Innovasjon og næringsutvikling*, stimulere til nyskaping i privat sektor

Den enkelte felleskomponent kan ikke oppfylle alle disse målene samtidig

Hva av målene skal da ha prioritet ?



UNIVERSITETET
I OSLO

Hva kan vi lære fra tidligere erfaringer med fellesløsninger?

- 80-tallet: SLP og DØS : Sentrale fellessystemer for ulike felles administrative funksjoner
 - Utviklet i tidligere Statskonsult – driftet av SDS
- Ble etter hvert store, "tunge" og dyre løsninger med manglende fleksibilitet og brukertilpasning,
- Ble oppfattet som lite dynamiske
 - Konkurransesatt – og erstattet med markedsløsninger

I dag tilbyr SSØ et felles ØS-system, mens andre adm. funksjoner dekkes av markedsløsninger (OO-pakker, lønn, arkiv)



UNIVERSITETET
I OSLO

GAB-systemet (Grunneiendommer, arealer og Bygninger) :

- Basert på en sentralisert modell
 - Innrapportering fra kildene, men sentral forvaltning
 - Bygningsdelen ble aldri vellykket
- I dag er vedlikehold av noen data kommunenes ansvar, men koordineres som en del av Matrikkelen
- Matrikkelen oppfattes å ha relativt god kvalitet – Langt på vei åpen for innsyn – brukes aktiv av kommunene

Lærdom :

- Forvaltning av data må skje så nær kilden og brukerne som mulig
- Finn en balanse mellom sentral og distribuert/lokal forvaltning av data



UNIVERSITETET
I OSLO

Altinn

- Altinn I ble skapt nedenfra gjennom et frivillig samarbeid mellom SKdir, SSB og BRREG
 - Primærformål: Portal for innrapportering fra næringslivet
 - Vokste gradvis gjennom at nye brukte valgte (frivillig) å legge skjemaer inn
 - Delvis nettverks-organisert styringsmodell
- Men Altinn II har vokst til å omfatte veldig mange former for innrapportering
 - Dekker Altinn II i dag for mange ulike funksjoner og roller?
 - Skaper dette større grad av sårbarhet
 - Manglende fleksibilitet – voksende og krevende installert base

Hva er balansepunktet mellom fornuftlig omfang av fellestjenester og for stor kompleksitet

Internet som "felleskomponenter" Hva kan vi lære?

	Internet-modellen	Telebransjen/deler av IT-bransjen
Prosess	Eksperimentell, evolusjonær, bottom-up	Spesifikasjonsdrevet, topp-styrt,
Arkitektur	Distribuert, ende-til-ende, lagdelt & modulært (horisontal integrasjon)	Sentralisert, vertikalt integrert, mest mulig funksjonalitet i nettet
Governance struktur	Løst koordinert basert på få prinsipper. Åpne standarder	Sterk koordinering og styring. (delvis) lukkede standarder

Felleskomponenter som infrastruktur-elementer

Dette stiller nye krav til løsningen :

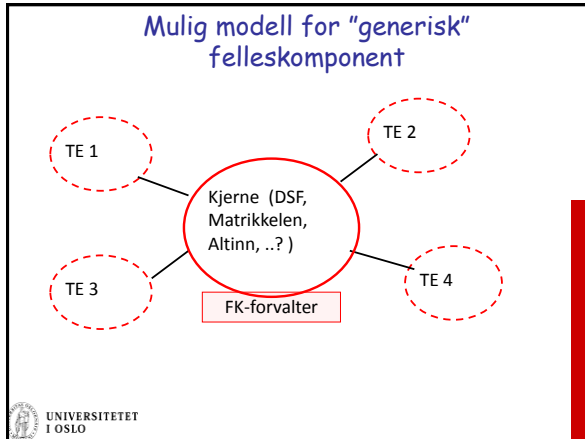
- Åpen, tilgjengelig for alle
- Basert på standarder så langt mulig
- Generisk - basis for mange typer anvendelser
- Fleksibel - under utvikling
- Bør unngå innlåsning

Bruk av en fellesløsning er ikke bare teknisk tilpasning, men innebærer også en organisatorisk og ofte også juridisk samordning

Hvordan disse prinsipper overføres til FK

- Enkle, fleksible og generiske systemer
- Modulære og lagdelte løsninger med veldefinerte grensesnitt mot omgivelsene
- Minimumsfunksjonalitet (ikke løse alle problemer samtidig)
 - Unngå for kompliserte løsninger
- Bruke åpne standarder så langt mulig
 - Unngå lock-in og sti-avhengighet
 - Åpen kildekode
- **Velg enkle styringsstrukturer**

- La ikke det beste bli det gode fiende: dvs. søk gode og akseptable, ikke nødvendigvis perfekte løsninger



- ### Noen utfordringer
- Definere konkrete og forpliktende målbilde for den enkelte FK, basert på et realistisk ambisjonsnivå
 - Få aksept for de mål og prioriteringer som er fastsatt
 - Inngå konkrete avtaler mellom FK-forvalter og brukerne
 - Skape bevissthet på ledernivå om de funksjoner og roller den enkelte FK skal ha (på departementsnivå)
 - Positive virkemidler (gulrøtter) som fremmer samarbeid og samhandling på tvers i forvaltningen
 - Etablere arenaer for samarbeid, erfaringsutveksling og læring
 - Balansere standardisering og fleksibilitet
 - Åpne og minimale fleksible standarder så langt mulig
- Nødvendig å avdekke og avklare motstridende forventninger versus de faktiske, realistiske mål som skal kreves !*
- UNIVERSITETET I OSLO
- DND-seminar 27.9.2011

- ### Er strammere og mer sentral enhetlig styring svaret ?
- Nei, men det er behov for klare og forpliktende målbilder som kan danne grunnlag for nødvendig samordning
 - Det viktig å erkjenne at de ulike FK er svært forskjellige, og skal dekke ulike funksjoner i de enkelte virksomheter
 - Styringen må tilpasses både den konkrete FK og den/de brukergrupper
 - Hva kan vi lære av arbeidet med Altinn, Matrikkelen, Men også kunne lære de mindre vellykkede, prosjekter
- UNIVERSITETET I OSLO
- DND-seminar 27.9.2011
- 15

- ### Vekt på "myke" styringsformer - la også samordningstiltak vokse fram nedenfra
- Hvordan tenke enkelt; Er det hensiktsmessig med nye styringsorganer eller strengere pålegg, som krever nye administrative rutiner og vil ha uforutsette sideeffekter
 - Det kan være fruktbart å etablere IKT-forum/ IKT-faglige nettverk/fora på tvers i forvaltningen for å ta opp IKT-faglige spørsmål og stimulere til erfaringsutveksling, **men må da ha medlemmer som er direkte involvert i oppgaveløsningen**
 - Det er (for) lett å ty til "juridiske" virkemidler når noe ikke fungerer godt nok, men ikke nødvendigvis det mest hensiktsmessige
- UNIVERSITETET I OSLO
- DND-seminar 27.9.2011
- 16