




Rammer og prinsipper ved utvikling av offentlige nettjenester


Forelesning DRI3010, 29. september 2010

1




Disposisjon

- Om grunnleggende om styringsformer, prinsipper og mål for IKT-bruken i forvaltningen
- Hovedtrekkende i en systemutviklingsprosess, rammeverk og modeller
- Rettslige rammer for nettbaserte IKT-løsninger
- IT-politiske føringer for nettbaserte IKT-løsninger




Aktuell litteratur

- St.mld. 17(2006-2007): *Eit informasjonssamfunn for alle*, Kapittel 7
- Kjos, Bård (red.): *Innføring i Informasjonsteknologi*, Kap. 7: Om systemutvikling.
- *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor*, kap. 1 og 2
- DIFI om IT-arkitektur: <http://www.difi.no/ikt/it-arkitektur>
- *Statens informasjons- og kommunikasjonspolitik*
- *Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*, Kapittel 1, 2 og 3.4 (IKT-tiltak)



Noen grunnleggende styringsprinsipper

- Den "direkte" styringen, linjeprinsippet:
- Regjeringen ("Kongen") fastlegger sin egen organisering
 - F eks opprette/nedlegge/slå sammen forvaltningsorganer
 - dette kan forutsette endringer i lover, for eksempel om en lov plasserer en bestemt oppgave i et konkret organ
 - Det har etter hvert blitt mer vanlig å *ikke* angi veldig konkret oppgaveplassering direkte i lovtekst
- Sektorisering, linjeansvarsprinsippet
 - Det enkelte departement og sektororgan har som utgangspunkt fullt ansvar og myndighet i egen IKT-utvikling og bruk
 - Regjeringsskollegiet vil (i praksis) i liten grad overstyre fagdepartementene




Noen grunnleggende styringsprinsipper

linjeprinsippet (forts.)

- [Semi-]konstitusjonelt skille mellom staten og kommunen
 - Kommunalt selvstyre
 - Kommuners oppgaver kan styres gjennom lov og forskrift, men statsforvaltningen har ikke generelt instruksjonsmyndighet over kommuner
 - Staten kan bare indirekte grad styre kommunes IKT-bruk
 - Derfor har forskjellige kommuner forskjellige IKT-systemer til å løse "samme" oppgave (sosialtjeneste, barnehageadm. etc.)
 - Interkommunalt samarbeid er så langt stort sett frivillig

5



Typer virkemidler

"Harde virkemidler"

- Juridiske – lover, forskrifter, med mer
- Økonomiske
 - Budsjettet og økonomistyring
 - Forretningsmodeller
- Organisering, arbeidsdeling og administrative tiltak
 - Krav til å utrede økonomiske og administrative konsekvenser

"Myke virkemidler"

- Kunnskapsbaser og kunnskapsutvikling, kompetanseoverføring, rekrutteringspolitikk
- Pedagogiske virkemidler
- Uformell påvirkning gjennom tradisjon og kultur
- Teknisk regulering – er det "hardt" eller "mykt"?

UNIVERSITETET I OSLO

IKT-politikken, Jf. St. meld. 17 (2006-2007)

- Fornyning av offentlig sektor, auka velferd og betre tenester
- Brukarvennleg og døgnopen forvaltning
 - Offentlig sektor skal utvikle og tilby elektroniske selvbetjeningsløsningar til innbyggerne og næringsliv
 - Samhandling mellom offentlige virksomheter skal foregå elektronisk for å understøtte effektiv tjenesteproduksjon og elektronisk tjenesteyting
 - Miside.no

UNIVERSITETET I OSLO

IKT-politikken, Jf. St. meld. 17 (2006-2007)

- Meir koordinering:
"Det må etableres overordna nasjonale rammer for IKT-løysingar med fokus på samarbeid på tvers."
- Tre hovedområder:
 - Standardisering (krav til hvilke formater etc. som brukes)
 - Etablering av felles IKT-Arkitektur
 - Etablering og gjenbruk av offentlige felles IKT-komponenter/ løsningar

(Det siste av de tre områdene kan kanskje sies å nærme seg "harde virkemidler, altså en mer direkte styring...?)

UNIVERSITETET I OSLO

Systemutvikling og livssyklus – faser i systemutviklingsarbeidet

- Forstudie - Foranalyse :
 - Problem – og mulighetsanalyse - avdekke problemer mm
- Systemavgrensning og behovsanalyse
 - Se systemet utenfra og klarlegg behov og rammer : tekniske, organisatoriske, økonomiske, juridiske, sikkerhet
- Systemanalyse -> kravspesifikasjon
- Systemutforming : (design/konstruere)

UNIVERSITETET I OSLO

Systemutvikling og livssyklus – faser i systemutviklingsarbeidet

- Realisering og implementasjon
- Bruk/Drift
- Videreutvikling og endring
- Avvikling
- Vi sier så langt ingenting om hvordan de ulike faser skal utføres (metoder, verktøy), hvilke rekkefølge, iterasjoner mm

UNIVERSITETET I OSLO

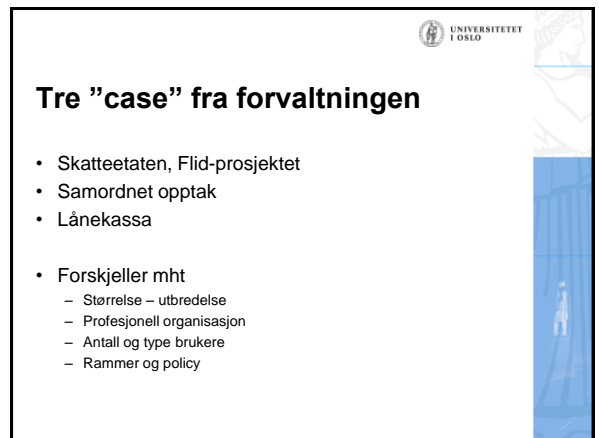
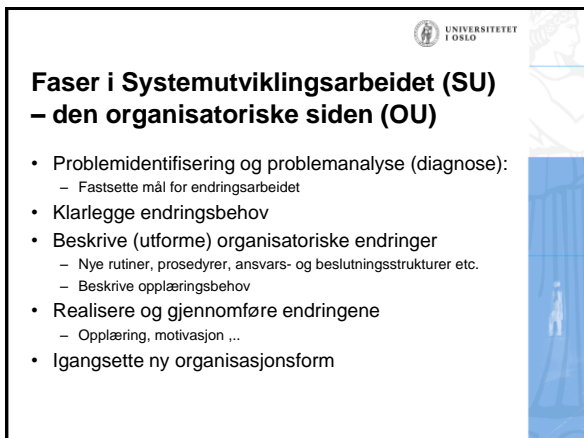
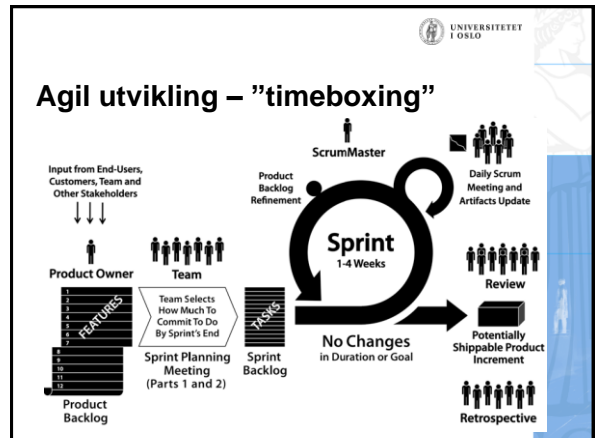
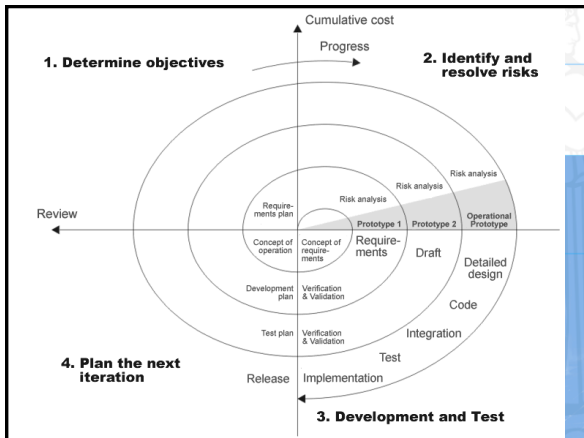
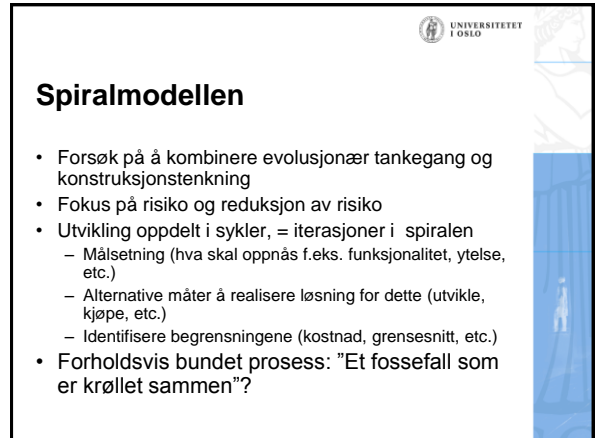
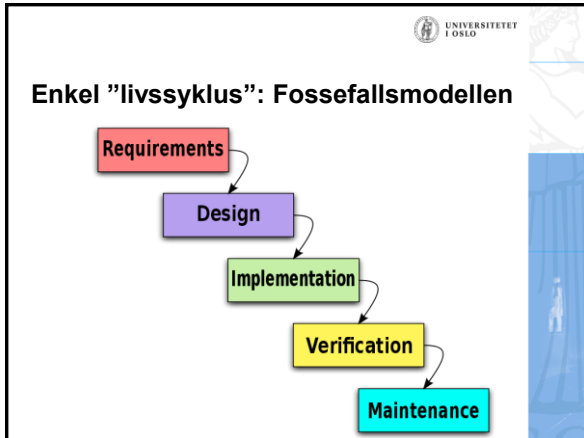
Utviklingsmodeller

- Også referert til som prosessmodell for programvareutvikling
 - Handler om å styre utviklingsprosessen, sikre at den kommer i mål
 - Mer overordnet styringsperspektiv enn de ulike konkrete metodene for analyse og konstruksjon etc.
- Fokuserer på hva som skal gjøres i de ulike delene / fasene og hvor lenge det skal gjøres
- Ulike avveininger bak valg av utviklingsmodell
 - Budsjet, tidsplan og avhengighet til andre/eksterne aktiviteter
 - Holde ønsker og ambisjoner i tømme, eller ta inn nye ideer og mulige forbedringer underveis?
 - Hvor mye av omgivelsene er kjente/ukjente?

UNIVERSITETET I OSLO

Utviklingsmodeller

- En utviklingsmodell beskriver
 - Hvilke faser utviklingen består av
 - Hvilken rekkefølge fasene skal komme i
 - Etablerer kriterier for overgang fra en fase til neste (dvs. inngangskriterier og avslutningskriterier for de ulike fasene)
 - Kriteriene kan blant annet omfatte produksjon av dokumentasjon, akseptansetesting av kjørbare programvare, formelle beslutninger som skal treffes av styringsgruppe etc.
- Representerer ulike tilnærminger til systemutvikling
 - Grunnleggende tenkesett (à la Aristoteles vs. Platon eller Descartes vs. Hume etc., – eller kanskje TV-serien "Hjernevask")
 - Hvilken vekt som legges på forskjellige hensyn: Måloppnåelse, brukervedvirkning/demokrati, tilpasning til organiseringen...



Skatteetaten – langsiktige strategier

FLID-prosjektet: Folkeregister og ligningskontor Innføring av Data
Første gang ligningskontorene fikk effektivt saksbehandlingsverktøy lokalt

Fase	Periode	Hensikt – Oppgave
LSP: Langsiktig systemplanlegging	1983-85	Kartlegging av behov for økt bruk av edb i hele Skatteetaten, og utarbeiding av en samlet strategi/plan for dette.
FLID-prosjektet: Utvikling og utprøving.	1986-91	Utvikling og utprøving av egnede edb- og organisasjonsløsninger for likningskontor og folkeregisterkontor, samt utarbeiding av en samlet prosjektplan for gjennomføringen.
FLID-prosjektet: Gjennomføring	1991-94	Gjennomføring av edb-anskaffelse og –innføring og omstilling av alle landets likningskontor og folkeregisterkontor.
Omstillings-oppfølgning	1994-96	Videre oppfølging i linjeorganisasjonen av den planlagte omstillingen ved kontorene for å sikre at den blir fullført og at gevinstene blir sikret.

FLID: Del av et større utviklings- og omstillingsprogram 1982-96

- Startet som teknologiutvikling, resulterte i Forenklet ligning og verdiorientert arbeid (regelendringer og org. omstilling)
- Skifte i fokus (målformulering) fra rasjonalisering/effektivisering til informatisering :
 - Bedre tjenester (økt kompetanse) og økt kvalitet (gevinstrealisering på flere plan)
- Prosjektet ble gjennomført i tett samarbeid med arbeidstagerorganisasjonene
 - 20 % av budsjettet til bl.a. kompetanseheving

FLID: Del av et større utviklings- og omstillingsprogram 1982-96

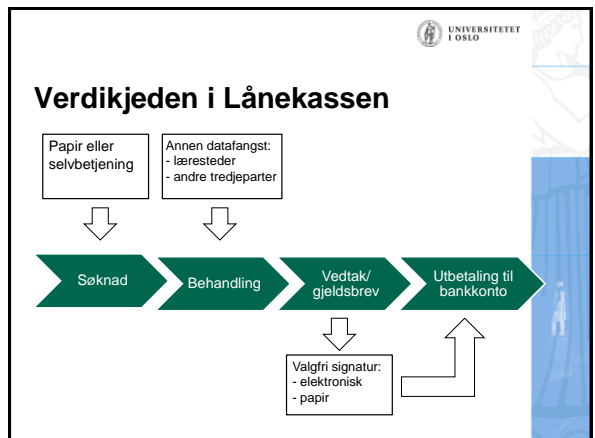
- I FLID-arbeidet ble det lagt stor vekt på å utvikle en prosjektorganisasjon og prosjektlederkompetanse i etaten
- I tillegg til innføring av edb, skulle prosjektet omfatte en gjennomgripende fornyelse av forvaltningsområdet (i tråd med fornyelsesprogrammet "Den Nye Staten")
- Prosjektet resulterte i en omfattende reorganisering av Skatteetaten

Skatteetaten som godt eksempel

- Klarer å møte store utfordringer
 - Omfattende regelendringer skal iverksettes og testes hvert år
 - Samtidig utvikles tjenestene i tråd med rådende IKT-politikk
- IT-arbeidet er solid forankret i SU- og OU-fagene
- Relativt konservativ strategi, velprøvd teknologi
- "Gjør mye riktig"
 - Jf. Statskonsults "FASIT"-prosjekt, midt på 90-tallet
 - Dog noen anmerkninger fra Riksrevisjonen om saksbehandlingskvaliteten og prioriteringer ganske nylig
- Har utviklet en svært omfattende IT-organisasjon
 - Kanskje ikke noe som alle etater har mulighet for å kopiere?
 - Blir etaten i for stor grad styrt av teknologers verdensbilde?

Lånekassa retter seg mot kundene

- 1994 Maskinell søknadsbehandling, men papirbasert søknad
- 2000 Pilotprosjekt for elektronisk søknad ved Høgskolen i Gjøvik
 - Piloten basert på "spesialiserte PC-kiosker" (pga av sikkerhet)
- 2004/2005 Første elektroniske løsning, med sikkerhetsløsning basert på Buypass, "tipekortet"
- 2008/2009 Sikkerhetsløsning integrert med Altinn/MinSide



Noen momenter fra Lånekassa

- Endret "kundeopplevelse"
 - Elektroniske kommunikasjon
 - Kunden opplever bare å forholdes seg til Lånekassa, (før var også både lærestedet og banken en del av runddanser hvert semester)
- Stor vekt på "datafangsten"
 - Innhenting av opplysninger fra ulike hold
 - Det ble behov for konkrete lov hjemler for innhenting
- Særskilte krav til sikkerhetsløsninger
 - Spesielt det å signere gjeldsbrev, krever både høyt sikkerhetsnivå og en notariusfunksjon (tredjepartsverifisering)
- Selvbetjeningsløsningen passer for størstedelen av sakene, men en del unntak tas (delvis) manuelt

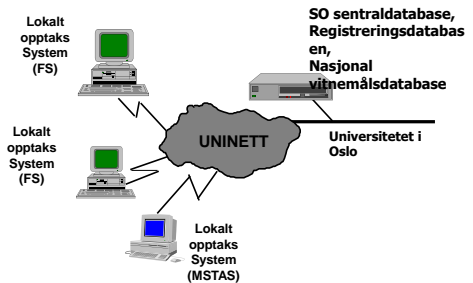
Samordna opptak - fra kaos til automatisert opptak

- Den norske opptakstradisjonen er basert på desentrale opptak
- En rent sentralisert opptaksfunksjon ikke politisk mulig eller ønsket
- Behov for å forene lærestedenes autonomi og en lokal behandling med visse nasjonale målsetninger:
 - Oversikt og styrbarhet
 - Effektivisering, unngå unødige dobbeltarbeid
 - Unngå overbooking, at studentene som har de beste karakterene legger beslag på alle studieplassene helt til kabalen faller på plass, mens andre som også er kvalifiserte venter i uvisshet

Samordna opptak - fra kaos til automatisert opptak

- Tekniske hovedutfordringer
 - Fleksibilitet i saksbehandlertildeling
 - Koding av opptaksregelverk (kompetanseregler, rangeringsregler)
 - delautomatisering av saksbehandling
 - Koding og automatisert beregning og kontroll av elektroniske vitnemål fra videregående skole
- Noen av prosjektledelsens refleksjoner...
 - Systemutvikling som "skapte et eget opptaksfag"
 - Systemets ubønnhørlighet – mindre rom for skjønn
- Hvor står vi – veien videre
 - Visjonen om "papirløst, fullautomatisert og løpende opptak", sikker autentisering

Samordna opptak: Grunnmodellen omfatter saksbehandlingssystemer ved lærestedene, SO-basen, registreringsbasen med mer



Hvilken samordning er det mellom disse prosjektene?

- Svar: Relativt liten
- Det er et økende ønske om sterkere grad av samordning :
 - Fastleggelse av standarder
 - Krav til IT-arkitektur
 - Krav til bruk av fellesløsninger
 - Krav til med samspill og samvirke mellom systemene
 - Krav om enklere tilgang og bruk av felles datagrunnlag
- IT-arkitekturarbeidet i staten
 - Gjesteforelesning om to uker (13. oktober): Gjennomgang av arkitekturprinsippene og Difis arbeid med å formidle og utbre disse prinsippene i forvaltningen

Systemutvikling – kan både være *motivert* av og *selv motivere* rettslige endringer

- Endringer i regelverket kan være en begrunnelse for et Systemutviklingsprosjekt
 - Pensjonsreformen, Nye barnebidragsregler, "individuell plan" for hjelpetredende med sammensatte medisinske og sosiale behov
- Endringer i regelverket kan være en nødvendig og planlagt del av et systemutviklingsforløp
 - Ofte uten at det i seg selv er hovedbegrunnelsen
 - Lånekasse-prosjektet, delvis også skatteprosjektene
- Endringer i regelverket kan komme som en (utilsiktet?) konsekvens av systemutviklingsprosjektet

UNIVERSITETET I OSLO

Noen generelle, rettslige krav til ("rammer for") offentlig IKT-bruk

- Offentlighetsloven (+ forskrift)
- Forvaltningsloven
 - Forskrift om elektronisk kommunikasjon
 - Forskrift om IT-standarder i off. forvaltn.
- Arkivloven (+ forskrift)
- Andre rammer i lov og forskrift, blant annet:
 - Personvern og informasjonssikkerhet: Personopplysningsloven
 - Universell utforming, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven
 - Rettferdig konkurranse i markedet, jf. lov om offentlige anskaffelser
 - Medbestemmelse, arbeidstakeres helse, miljø og sikkerhet etc., Arbeidsmiljøloven

Rettsikkerhet, offentlighet, demokratisk kontroll

31

UNIVERSITETET I OSLO

Noen krav som er mer spesifikt rettet mot nettbaserte IKT-løsninger

- Difi har en sentral funksjon på alle disse områdene:
- Kvalitet på nett
 - Kriterier for årlig kvalitetsvurdering av ca. 700 offentlige nettsteder
 - <http://kvalitet.difi.no/>
- Bruk av forvaltningstandarder
 - Sekretariatsfunksjon for standardiseringsråd
 - Konsensusdanning, toneangivende aktører "binder seg selv"
 - <http://standard.difi.no/>
- Krav til universell utforming
 - IKT-delen av BLD handlingsplan
 - <http://www.difi.no/ikt/universell-utforming>

UNIVERSITETET I OSLO

Kvalitetskriterier

- Tre hovedgrupper, en rekke kriterier i hver gruppe
- Kriteriesett del 1 – Tilgjengelig
 - Lesbarhet (kontraster, kan forstørres, alternativtekst til bilder etc.), lett å identifisere lenkene i en tekst, kan hoppe over statisk innhold...
- Kriteriesett del 2 – Brukertilpasning
 - Datamerket innhold, søkefunksjon, søkeresultater hensiktsmessig presentert, man vet hvor man til enhver tid er i strukturen etc.
- Kriteriesett del 3 – Nyttig innhold
 - Info om etatens oppgaver, kontakinfo, innsyn i postjournal, elektronisk skjema, selvbetjeningsløsninger etc.

UNIVERSITETET I OSLO

Standardiseringsarbeid

- Noe er forskriftsfestet, det gjelder filformater for publisering av nedlastbare dokumenter
 - Pdf-filer for det som bare skal leses/skrives ut
 - Odt-filer for dokumenter som skal lastes ned for videre behandling
 - Pluss mulighet for noen varianter til
 - Tidsfrister: Nå (2010) for nytt innhold, 2014 for eldre innhold
- Mer omfattende, og for en lang rekke formål: *Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor*
 - Nå i versjon 2
 - Omfatter blant annet tegnsatt, PKI, bilde- og multimediaformater, arkivsystemer, kartdata og geografisk informasjon knyttet til kart og mer til

UNIVERSITETET I OSLO

Universell utforming

- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven
- § 9: Generelt om begrepet *Universell utforming*
 - "Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten.
 - Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig."
 - (...) "Brudd på plikten til å sikre universell utforming etter tredje ledd regnes som diskriminering."
 - Likevel noe fleksibilitet: Kravet kan fravikes i visse tilfeller dersom universell utforming er "spesielt byrdefullt for virksomheten"

UNIVERSITETET I OSLO

Universell utforming av IKT

- § 11 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven
 - 1) "Med IKT menes..."
 - 2) "Nye IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stillet til rådighet for allmennheten, skal være universelt utformet fra og med 1. juli 2011, men likevel tidligst tolv måneder etter at det foreligger standarder eller retningslinjer for innholdet i plikten. For eksisterende IKT-løsninger gjelder plikten fra 1. januar 2021. Plikten omfatter ikke IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lovgivning."
 - 3) "Organet utpekt etter § 16 annet ledd ..."
 - 4) Hjemmel til å gi forskrifter
- Difi arbeider med forskrifter til § 11

Handlingsplan, Norge universell utformet 2025

- IKT er en relativt beskjedne del av handlingsplanen
 - Planen peker på Difis sentrale rolle, og koblingen mellom *universell utforming* og arbeidet med standarder og med kvalitet på nett
- Tidsfrister innen IKT følger av loven: 2011 og 2021.
 - Derfor går man i handlingsplanen inn for at retningslinjer og forskrifter på området skal være klare innen 1. juli 2010
 - Ikke helt i mål. Uttalelse fra FAD, i forbindelse med ny versjon av referanse katalogen for standarder: "Bestemmelser om plikt til å følge standarder for universell utforming av IKT vil bli gitt i forskrift til § 11 om universell utforming av IKT i Lov om diskriminering og tilgjengelighet. Man tar sikte på at en slik forskrift skal kunne vedtas i løpet av 2011, med ikrafttreden i løpet av 2012."

Handlingsplanen; fem IKT-tiltak

1. Hovedprosjekt for å avklare universell utforming innen IKT (kartlegge behov og ansvar etc.)
 - FADs ansvar
2. Universell utforming på internett
 - Difis hovedområde (kobling til kvalitetskriteriene etc.)
3. Evaluering av digitale læringsplattformer
4. Styrket tilrettelegging for døv og hørselshemmede i TV og på kino
5. Utvikling av teknologi for talegjenkjenning
 - Tiltakene 3-5 er mer konkrete aktiviteter, og i liten grad knyttet til FAD/Difi og den generelle IT-politikken