

Kommun - Et samlet eNorge

Sambruk og standardisering av IKT-løsninger i lokalforvaltningen

Versjon 1.1 - februar 2003

av Plogen

eNorge 2005 legger et høyt ambisjonsnivå for utvikling av selvbetjeningsløsninger i lokalforvaltningen. Gevinstene er åpenbare gjennom økt servicegrad ovenfor borgerne og reduserte administrasjonskostnader i kommunene. Det er imidlertid lite samsvar mellom visjon og virkelighet på dette området, noe som er dokumentert i HØYKOM-prosjektet "Konseptuell utvikling av høyhastighetsnett i kommunalforvaltning". Konklusjonene i denne rapporten gir fire grunnleggende spørsmål:

1. Kan lokalforvaltningen nå målsetningene i eNorge 2005 uten å tilføres mer penger?
2. Skal små kommuner realisere et bredt tilbud av avanserte nett-tjenester i egen regi?
3. Kan dagens nettløsninger vokse høyere opp i AAD's tjenestetrapp?
4. Hvem skal levere neste generasjon nettbaserte løsninger?

Realistiske svar på disse fire spørsmålene er avgjørende for at lokalforvaltningen, i hele sin geografiske utstrekning, skal kunne realisere gevinstene som forutsatt i eNorge 2005. Basert på lang erfaring fra andre bransjer og omfattende analyser av IKT-bruk i kommunemarkedet, har Plogen utviklet en modell for nettbaserte tjenester som direkte adresserer lokalforvaltningens utfordringer.

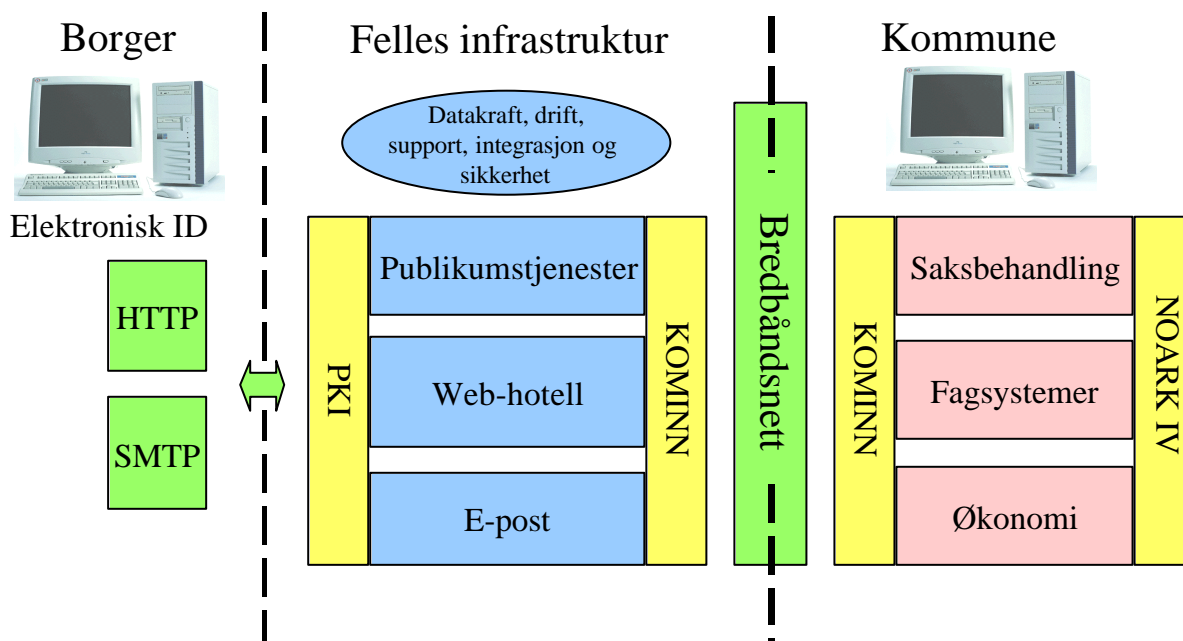


Fig. Modell for nettbaserte tjenester i lokalforvaltningen

Modellen fokuserer på samarbeid og standardisering. Samarbeid sikrer felles løsninger på felles utfordringer. Standardisering er nødvendig for å sikre et tilbud til alle, og å oppnå en sunn konkurranse i markedet. Modellen gir en samlet bredbåndsetterspørsmål som vil bidra til økt utbygging i distriktene. Fullt utbygget forutsetter modellen at regjeringens målsetning om bredbåndstilbud i alle kommuner faktisk nås.

Ved innføring av selvbetjeningsløsninger på slutten av 1990-tallet, sto norsk bankvesen ovenfor de samme utfordringene som lokalforvaltningen. Elementene i denne modellen benyttes derfor av en rekke norske banker.

1. Sammen mot målet

Lokalforvaltningen må samarbeide om utvikling av nettbaserte tjenester. Dette er den eneste realistiske måten å oppnå tilstrekkelig kosteffektive løsninger og å nå målene i eNorge 2005. Samarbeidet må ivareta tre hovedområder:

1. *Samordning av behov.*
2. *Samarbeid om tjenesteutvikling*
3. *Sambruk av infrastruktur.*

Mens den enkelte kommune har svært begrensede ressurser og kompetanse, representerer kommunene samlet sett en vesentlig investeringsevne. Enhetlig organisering av tjenesteutviklingen vil øke kommunenes markedsrett ovenfor leverandørene. Sentrale tilskuddsordninger bør rettes inn mot tiltak som tilgodeser alle.

1.1 Samordning av behov

Det er 434 kommuner i Norge som i hovedsak leverer de samme kommunale tjenestene i sitt nærmiljø. Kommunenes behov for nettløsninger vil derfor være sammenfallende over tid. Dette gjelder også grunnleggende egenskaper som sikkerhet, tilgjengelighet og personvern. I dag styres utviklingen typisk av ildsjeler, statlige tilskuddsordninger og kortsiktige lokale prioriteringer. Resultatene hittil har vist at dette fungerer dårlig. Det etableres lokale fyrtårn-prosjekt som realiserer isolerte løsninger, både teknisk, funksjonelt og geografisk.

Lokalforvaltningen må samordne sine krav til neste generasjon løsninger. Dette kan gjennomføres ved at kommunene etablerer et felles forum for samordning av tjenestekrav. De områder som nå krever samordning forutsetter et direkte engasjement fra lokalforvaltningen.

1.2 Samarbeid om tjenesteutvikling

Ved å samordne behovene har man grunnlaget for å kunne samarbeide om tjenesteutviklingen. Dagens nett-tjenester er i hovedsak et resultat av separate utviklingsprosjekter i den enkelte kommune. Dette blir uforholdsmessig dyrt sammenlignet med bruk av standardprodukter. Utvikling av standardprodukter forutsetter imidlertid en samordning av lokalforvaltningens krav.

Samarbeidet må sikre at de løsningene som anskaffes er generelle og kan benyttes av alle. Her finner man en god modell i Terra-Gruppen AS, som eies av 86 lokale sparebanker, og ivaretar et omfattende IKT-samarbeid for sine medlemmer.

1.3 Sambruk av infrastruktur

Etablering og drift av infrastruktur utgjør en vesentlig del av kostnadene ved nett-tjenester. Hver enkelt kommune kan ikke etablere egen infrastruktur på dette området. Bruk av bredbånd tillater sambruk av infrastruktur uavhengig av geografi. Lokalforvaltningen må etablere en felles infrastruktur for nye nett-tjenester.

Infrastrukturen for nett-tjenester inneholder nettverk, datakraft, driftstjenester, support og basistjenester som f.eks. PKI, web-hotell og e-post. Sambruk av infrastruktur innebærer felles

drift og felles basistjenester tilpasset den enkelte kommune innefor gitte rammer. Kommunenes interne systemer knyttes sammen over bredbåndsnett via et standard grensesnitt. Det stilles høye krav til tilgjengelighet for lokalforvaltningens nett-tjenester og dette stiller derfor tilsvarende krav til tilgjengelighet i baksystemene. Ved siden av de kostnadmessige gevinstene knyttet til drift av en felles infrastruktur, oppnår man samtidig at terskelen for å realisere nye tjenester blir vesentlig redusert ved at infrastrukturen allerede tilbyr felles basistjenester som man derfor ikke behøver å utvikle for hver enkelt tjeneste.

Horisontal integrasjon med andre offentlige IKT-systemer, som f.eks. statsforvaltningens ytre etater, er omfattende og kostbart. Ved felles drift kan denne integrasjonen gjøres ett sted, fremfor i hver enkelt kommune, noe som gir store besparelser knyttet til systemintegrasjon. Med tilfredstillende bredbåndsdekning kan felles drift også omfatte kommunenes interne systemer og levere den samme funksjonaliteten som ASP-løsninger. Dette kan frigjøre IKT-ressurser i kommunene samtidig som behovet for tilgjengelighet blir ivaretatt.

Lokalforvaltningen må etablere en felles infrastruktur for nett-tjenester og knytte kommunene sammen over bredbånd. Dette samsvarer med modellen for infrastruktur og drift i Terra-Gruppen.

2. Standarder sikrer tilbudet

All datautveksling mellom nett-tjenestene og lokalforvaltningens interne systemer må baseres på alment aksepterte standarder. Dette er nødvendig for å sikre at felles nettløsninger kan integreres med fagsystemer fra forskjellige leverandører.

Lokalforvaltningen har allerede god erfaring med Noark IV som standard tjenestegrensesnitt mot elektronisk arkiv. Det er i dag vesentlig flere leverandører av fagsystemer enn arkivløsninger, og konkurransen i markedet opprettholdes ved at kommunene kan velge fagsystem uavhengig av arkivsystem. Integrasjonen er sikret gjennom Noark IV standarden. Noark IV forvaltes av Riksarkivet og implementeres gjennom offentlig pålegg.

KOMINN er et standard tjenestegrensesnitt for datafangst inn mot fagsystemene. Dette omfatter alle dataelementer som inngår i dialoger mellom publikum og forvaltning. KOMINN skal sikre at kommunene kan anskaffe nett-tjenester uavhengig av leverandører av fagsystemer, uten å pådra seg kostbar systemintegrasjon. KOMINN standarden må forvaltes i en av lokalforvaltningens egne organisasjoner. Foreningen Geolok har lyktes med å utvikle kunnskap, standarder og leverandør-relasjoner innen teknisk saksområde.

Lokalforvaltningen må i felleskap utvikle standardiserte grensesnitt for datafangst og sikre at leverandørene støtter dette i sine produkter. Dette kan gjennomføres ved at Foreningen Geolok utvider virkeområdet til også å omfatte KOMINN standarden.

3. Migrering

En ny modell for realisering av nettbaserte tjenester i lokalforvaltningen må innføres i flere faser. Det er ikke realistisk å erstatte eksisterende løsninger, som i dag fungerer tilfredstillende. Migrering til den nye modellen vil primært skje i forbindelse med utvikling av nye tjenester høyere i AAD's tjenestetrapp. Samtidig må også modellen tilby alle elementer for å kunne erstatte dagens løsninger. Etablering av modellen i full skala må skje gjennom tre hovedfaser:

1. *Pilot (proof-of-concept).*

2. Kommersialisering.
3. Oppskalering.

Allerede fra etablering av den første fasen skal alle kommuner tilbys et utvalg tjenester med klart gevinstpotensiale.

Det må gjennomføres en pilot som demonstrerer alle elementer i modellen, både organisatorisk og systemteknisk. Piloten skal realisere helheten i modellen innen noen utvalgte tjenesteområder egnet til å gi ”proof-of-concept”. Tilbudet i piloten må være tilgjengelig for alle kommuner og enkelt kunne integreres i eksisterende nett-løsninger. Piloten skal demonstrere gevinstene i modellen, at modellen er kommersielt levedyktig, og at det initielle tilbudet enkelt kan oppskaleres til å håndtere alle saksområder.

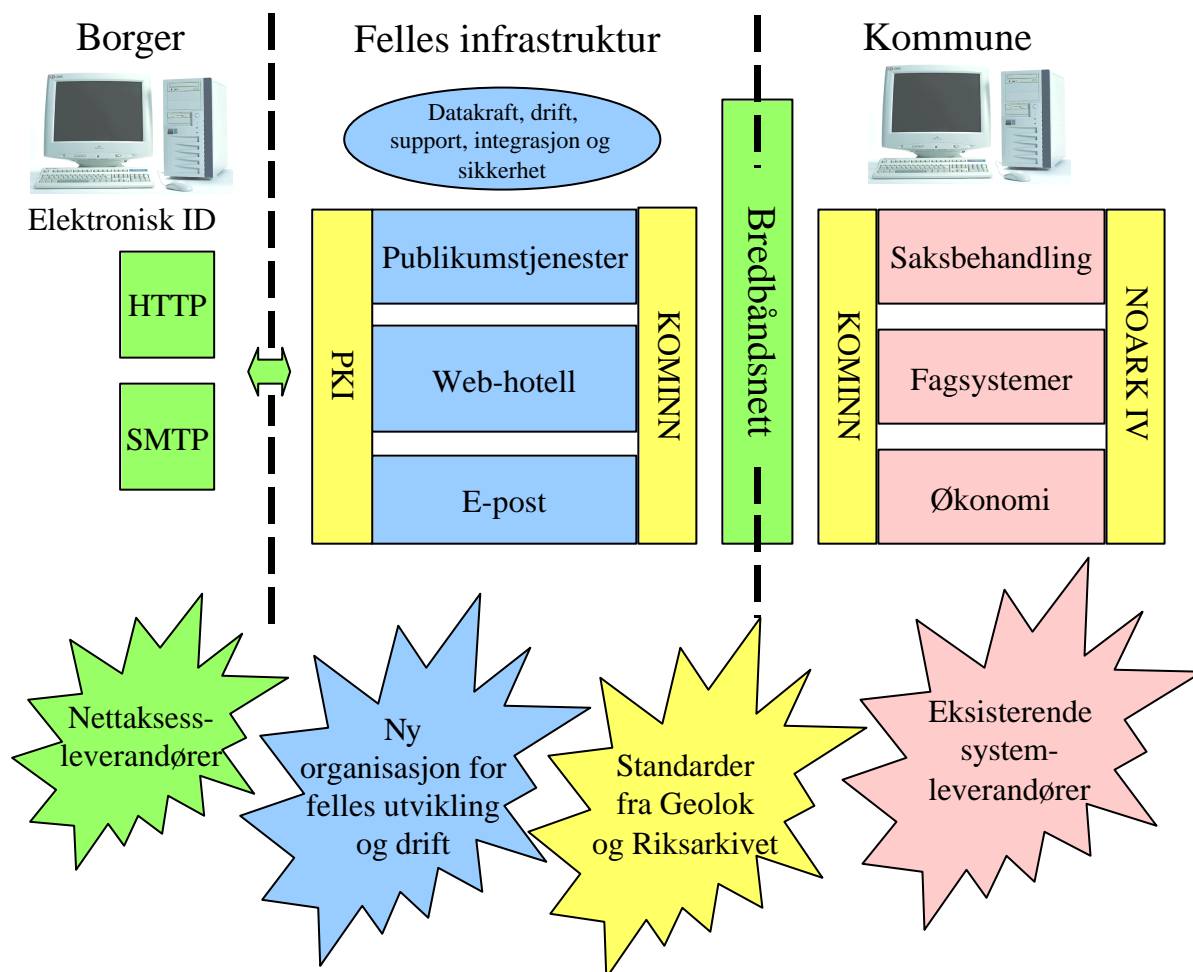


Fig. Pilot for nettbaserte tjenester i lokalforvaltningen

Et vellykket pilotprosjekt forutsetter at tjenestene kan tilbys kostnadsfritt til kommunene i evalueringsperioden. Prosjektgjennomføringen må derfor delfinansieres gjennom offentlige tilskudd.

4. Oppsummering

Ved hjelp av denne modellen kan ambisjonene i eNorge 2005 realiseres. For aktørene i markedet innebærer modellen følgende:



- Sentralforvaltningen – realisering av politiske målsetninger.
- Kommunene - økonomiske besparelser.
- Leverandørene – samordnet etterspørsel.

Pilotfasen vil være kritisk for å opprettholde en sunn konkurranse i markedet. Det er derfor viktig å begrense kommersielle aktørers innflytelse i denne fasen.

5. Om Plogen

Plogen er en norsk rådgivingsorganisasjon som tilbyr et bredt spekter av profesjonelle tjenester innen IKT.

<http://www.plogen.no>