

## SAMHANDLINGSARENA SEMICOLON

### 8. møte «FAOS-rapporten – 5 år etter. Hvor står vi?»

16. september 2013 hos KS Agenda

64 hadde meldt seg som deltagere. De fleste kom.

Presentasjonene følger vedlagt. De er gode, også i den forstand at de er selvforklarende. «Referatet» fra debatten er basert på mine inntrykk av debatten og de innspillene som kom, og er på ingen måte utfyllende, men gjenspeiler til en viss grad min oppfatning av hva en søkte å få frem.

#### *Innledning*

Da FAOS-rapporten kom i sin tid ble den svært godt mottatt. Den ble også inkludert i tildelingsbrevene fra departementene: Etater som vurderte større IKT-satsinger ble bedt om å legge disse arkitekturprinsippene til grunn, og at de ville bli fulgt opp av departementet på dette. Undersøkelser (fra bl.a. eForvaltningsnettverket, UiO) har imidlertid konstatert at dette ble gjort i varierende grad fra de ulike departementer, og at departementene hadde ulike forutsetninger (kompetansemessig) i og om dette ble gjort. Oppfølgingen pt er vel blitt noe svakere.

Det innebærer ikke at FAOS-prinsippene er lagt «på hylla»; Skatt mente de i stor utstrekning beskrev hvordan Skatt jobbet med IKT-arkitektur, og støttet derfor opp om dette i forhold til mer utstrakt bruk. **KS** har utarbeidet en variant av dette kalt FAKS, og har også flagget at **dette er det grunnlaget IKT-systemer i offentlig sektor, kommune skal drives på**. Etter hvert har flere kommet til så som Helse, og UDI (som ikke var med på dette arbeidet tidligere), samt at NAV vel også tar dette i bruk.

I så henseende ble det etterlyst et mer forum hvor etatene åpent kunne fortelle hvilke erfaringer en hadde med FAOS i den hensikt å forbedre prinsippene. I samme kategori er mer åpenhet overfor leverandørindustrien slik at disse også kunne bidra; FAOS-prinsippene må jo også kunne ha et større marked enn det offentlige?

#### *Status rent formelt*

I følge siste Digitaliseringsrundskriv fra FAD/Difi har FAOS-prinsippene fremdeles status som noe etatene **bør** ta i bruk, men kan avvike fra dersom de har gode grunner. Det er etatene selv som avgjør om grunnene er gode nok, ikke overliggende departement, eller Difi – selv om det her selvsagt er en dialog med Difi.

Det er flere grunner til at FAOS har den statusen – prinsippene utgjør i sum en stor grad av kompleksitet, de kan være ekskluderende i forhold til nødvendig og relevant teknologivalg, og prinsippene er – eller kan være – innbyrdes motstridende. Det er derfor en kompleks materiale en derfor skal forholde seg til – i motsetning til enkeltstående standarder som er besluttet å være obligatorisk og som etatene **må/skal** følge.

Men selv om det er etatene som skal bestemme, er dette selv ikke enkelt for den enkelte, særlig når den er stor med innbyrdes ulike behov, jfr. presentasjonen fra Helsesektoren.

## ***Erfaringene så langt***

***Presentasjonen fra Cath. Holten, Helse***, ga en instruktiv innføring i hvordan disse prinsippene ga utfordringer i form av implementering. Men bortsett fra kompleksiteten i prinsippene, er det ingen prinsipielle innvendinger mot å ta i bruk FAOS-prinsippene. Men flere deltagere pekte på at «problemene» ikke lå på det teknologiske – i hvert fall ikke primært.

En innså at en kanskje hadde overfokuset på teknologien, og underfokuset hvilke «forretningsmessige» mål en skulle oppnå. «*Ha prinsippene som en viktig bakgrunnsinformasjon, men fokuserer på de mål en skal oppnå*». Både **UDI og Lånkassen** hadde fokusert på akkurat dette, og så – når det «forretningsmessige» var klargjort – sett på FAOS som et verktøy som helt eller delvis, fullt ut eller tilpasset, skulle være «verktøyet» for realisering.

Sett i ettertid burde en kanskje ha fokusert nærmere på dette; men erfaringen tilsier at en fra nå av burde ha dette fokuset klarere for seg. Dette vil også bidra til å lette «kommunikasjon» om verdien av disse prinsippene overfor «forretningsansvarlige» i etatene, og overliggende styringsorganer (departement og regjering).

## ***FAOS og effektmål***

Hovedhensikten med FAOS-prinsippene var å oppnå økt elektronisk samhandling mellom etatene. Mer operasjonelt skulle dette gi raskere tjenesteutvikling, mer automatisert tjenesteutvikling, økt kvalitet på tjenestene, flere samhandlingstjenester, evne til å reagere raskere på nye krav, og flere livssyklus-tjenester.

Det er et faktum at dette ikke er nådd. Om dette kan skyldes FAOS-prinsippene, er imidlertid tvilsomt; det er vanskelig å se noen direkte sammenheng her. Men indirekte har dette sammenheng med punktet ovenfor – overfokusering på teknologi og underfokusering av gevinstmål. Samtidig har en ikke lykkes med å kommunisere de overliggende målene med FAOS, nemlig lavere kostnader ved investering av IKT (gjenbruk av felleskomponenter, flere til å dele kaken), og hurtigere gevinstrealisering, slik ***Bjørn Holstads presentasjon*** viser.

For å bidra til å identifisere effektmål, bør enn ha inn ha en *utvendig* innfallsvinkel; med dette menes fokus på prosesser fremfor teknologi, på effektmål (f.eks servicegrad) overfor innbyggere og næringsliv fremfor effekter på etatene selv.

## ***Styringsprinsipper***

Det ble fremholdt at noe av grunnen til den relativt svake utbredelsen av FAOS-prinsippene, ligger – ikke i prinsippene – men de «styringsprinsipper» offentlig sektor ledes etter:

- Styringen er basert på nedfelte konstitusjonelle prinsipper som bidrar til å sementere «silotenkningen». Er det på tide å utfordre disse prinsippene? Se staten som en samlet enhet hvor ikke den enes vinning blir den andres tap? En konsernmodell – en helhetstanke for forvaltningen som sådan?
- Rammebetingelsene inviterer ikke til samhandling. En blir målt på den «produksjon» den enkelte etat er pålagt gjennom tildelingsbrevet og etatsstyringen, slik representanter fra UDI pekte på.

- Mangel på forutsigelighet i »leveransene» er også et hinder; hvordan forklare nytteverdien i et samfunnsøkonomisk perspektiv når finansieringen er kortsiktig og knyttet til utviklingsformål for den enkelte etat, og ikke gevinster for totaliteten i et livssyklusløp (dvs. også å inkludere drift).
- Mangel på finansiering stopper i dag anvendelse og bruk av fellesløsninger, jfr. SERES og EFFEKT-programmet i UDI.
- Det juridiske «hjemmelsregime» setter begrensninger på samhandlingen; dersom du gjør ditt eller datt – hvor er din hjemmel?
- Forholdet mellom vertikal og horisontal styring. Det har i de senere år blitt mer og mer fokusert på verdien av vertikal styring gjennom samordningsorganer som SKATE. Søkelyst bør kanskje settes på å forsterke denne type organer med beslutningsfullmakter, finansieringsmuligheter (av felleskomponenter utover utviklingsfasen, etc).
- Tillatelse til å feile. Det ble fra Skatts side påpekt at etableringen av Altinn i sin tid var et resultat av at enkelte etater gikk sammen, og «turte» å ta et initiativ på tvers av egen etats primære interesse. Men risikoaversjon er mer regelen enn unntaket.
- Dette siste peker i retning av behovet for «et innovasjonsprogram i offentlig sektor» - som foreløpig ikke har fått politisk aksept og budsjettmidler.

Det en trenger er derfor både felles «gulv» (les grunndata og bedre datakvalitet) og felles «tak» (overordnet styring og finansiering).

Det er interessant å påpeke at alle disse elementene har vært sentrale i så å si alle Samhandlingsarenaer. Dette er derfor problemstillinger som ikke knytter seg spesifikt til FAOS, men er en gjennomgående problemstilling i all «elektronisk samhandling».

#

Neste Samhandlingsarena er planlagt å finne sted i november /desember, og vil ventelig ha temaet «Styringsprinsipper i offentlig sektor – hvordan styre staten, og hvordan styre i staten» - med fokus på elektronisk samhandling.

Sentrale politikere *innkalles* – sorry, mente *inviteres*!

Innspill til tematikk og innledere mottas med takk!

Ha en fortsatt god uke i høstværet!

**Arild Haraldsen**

16.9 2013