

Ansvarig
Claes-Olof Olsson, SambrukDatum
2008-09-01
Upprättat av
Sven-Håkan Olsson, DocAccount
Anders Lindgren, Know IT

Verva
Karl Wessbrandt
Box 214
101 24 STOCKHOLM

Synpunkter på det nationella ramverket för interoperabilitet (NRI)

Sammanfattning

Sambruk¹ har meddelades av Verva om möjligheten att lämna synpunkter på ett förslag till nationellt ramverk för interoperabilitet (NRI). Vi inkommer därför med nedanstående synpunkter.

Sambruk anser att i grunden har NRI-dokumentet stort värde.

En invändning är dock att dokumentet i många fall inte är så utvecklat eller konkret. Vi hade hoppats att arbetet inom detta område hade kommit längre. I och för sig ligger en del av detta ansvar utanför Vervas kontroll, men för hela den offentliga sektorn är detta ett problem i form av bristande öppenhet och obefintliga eller onödigt besvärliga informationsutbyten.

I följande kapitel återfinns även en del mer specifika synpunkter på delar i NRI.

¹ Sambruk är en medlemsförening med fokus på gemensam verksamhetsutveckling och sambruk av kommunala e-tjänster. I dagsläget är c:a 80 kommuner medlemmar. SKL och Verva ingår i styrelsen. Se även www.sambruk.se.

Utvecklade synpunkter och kommentarer

Generellt – Hur vidare arbete ska gå till.

NRI-dokumentet är ett förslag i ett tidigt skede, vilket också uttrycks i NRI:s sammanfattning, stycke 1. Ibland märks detta på att vissa saker inte är inkluderade (se även våra övriga synpunkter nedan).

I andra sammanhang står det att någon borde göra något, utan att det pekas ut av vem eller hur, ifall det är någon rimlig sannolikhet att detta kommer till stånd, hur man borde göra ifall det inte utförs utav ”någon” osv. Annars riskerar dokumentet bli ett slag i luften. Exempel härvidlag: Avsnitt 7, stycke 5: ”[...]förutsätter att alla berörda tar ett gemensamt ansvar för att myndigheterna [...]”, eller ”Ett enhetligt regelverk för informationsutbytet och för att beskriva innehåll, format och struktur på informationen krävs.” (avsnitt 7, punkt 2).

Detta problem tydliggörs också av att ett avsnitt som heter ”Från vision till verklighet – praktisk tillämpning i flera steg” (avsnitt 6) faktiskt inte innehåller något om praktisk tillämpning i flera steg, utan endast ett avsnitt om förutsättningar. Det finns i och för sig en text om arkitekturnivåer, och man kan kanske dra slutsatsen att Referensarkitekturer och Konkreta arkitekturer borde komma närmast, men dokumentet borde beskriva detta mer utförligt samt peka ut hur detta mer konkreta arbete borde fortsättas (eller åtminstone föreslå några alternativ till hur man går vidare ifall det är riktigt oklart idag).

För övrigt saknar dokumentet information om tydlig tidplanering och klartidpunkt för NRI självt.

Det kan också finnas alternativa arbetssätt att tillföra. I något fall kanske forskning stödd av Vinnova e dyl kunde komma ifråga.

I andra fall kan Sambruk åta sig utveckling av specifikationer eller att göra utredning av interoperabilitetsfrågor (eventuellt i samarbete med andra parter). Sådant arbete är också redan tidigare gjort inom ramen för Sambruks ÖTP (Öppen Teknisk Plattform).

Generellt – Incitament.

I svensk förvaltningstradition är det främmande att regelstyra hårt och centraliserat över myndigheter och andra organ. En stor del av det offentliga utgörs dessutom av kommuner och dessa lyder inte under regeringen.

En mycket framkomlig väg är dock att arbeta med incitament istället för regler. Ett exempel här är bredbandsutbyggnaden som har åstadkommits utan hård reglering, men istället genom ekonomiska incitament.

Generellt – Regleringsbrev etc.

Även om svensk förvaltningstradition är starkt decentraliserad så utgörs grunden av regeringens viljeuttryck i alla fall av en målstyrning som uttrycks i regleringsbrev till myndigheter etc.

Även om dessa regleringsbrev inte bör innehålla myriader av detaljer så borde det kunna vara fullt möjligt att inkludera inriktningar i stil med att man ska följa en utgåva av NRI.

Ett speciellt förhållande torde gälla för grunddatamyndigheterna där vissa ansvar att tillgängliggöra information eventuellt kunde uttryckas tydligare. Därmed skulle ett beaktande av interoperabilitet och NRI följa. Se även vår kommentar om avsnitt 11.

Generellt – Föreskriftsmöjligheten.

I kombination med att använda bl a de ovan föreslagna medlen incitament och regleringsbrev bör Verva aktivt pröva när man ska använda den föreskriftsrätt som man har (vilken ”ärvdes” från E-nämnden). Även om man inte ska frontalkrocka med svensk decentraliserad förvaltningstradition så bör det finnas spelregler (principer, standarder, specifikationer) för interoperabilitet som med fördel uttrycks som föreskrifter.

Föreskriftsmöjligheten skulle även kunna nämnas i avsnitt 7.

Generellt – Överensstämmelse med andra arbeten

Vi anser att det är god potential att NRI stämmer bra ihop med andra arbeten som utförts kring interoperabilitet, både i Sverige och utomlands. (Möjligen kan man i och för sig säga att detta lättare händer eftersom utkastet till NRI i vissa fall är lite vagt.)

Vi vill särskilt poängtera att NRI stämmer väl ihop med grundprinciperna inom Sambruks ÖTP. ÖTP är visserligen mer konkret än NRI, men innehåller samtidigt redogörelser för bakomliggande principer som är i god överensstämmelse med NRI. Interoperabilitet är en av ÖTP:s viktigaste hörnstenar. Därmed kan man säga att på frivillig bas kan vi emotse viss ensning med ett väsentligt antal av Sveriges kommuner, även om dessa inte formellt lyder under regeringen. Till exempel har konkreta kravformuleringar i ÖTP refererats i ett stort antal upphandlingar/avrop, där ofta interoperabilitet varit en mycket viktig anskaffningsaspekt. I den uppdaterade version av ÖTP som planeras till hösten kan vi för övrigt mycket väl referera till NRI, speciellt om ramverket konkretiserats ytterligare.

Generellt – EU-kontexten

Vad vi förstår ska EU-medlemsstaterna vardera utforma ett NIF (National Interoperability Framework). NRI får vi anta är tänkt att bli ett sådant NIF. Denna förutsättning och målsättning borde tydligt framgå redan i början av NRI. I avsnitt 5 nämns visserligen något lite om NIF, men väldigt vagt.

Det torde också gå att låna in en hel del skrivningar som är ”redan övervägda” ur EU-dokumentet EIF2 (European Interoperability Framework v2) som idag finns i utkast-version. Man bör samtidigt överväga i vilken mån man ska låna in text ifrån EIF2 och i vilken mån man istället helt enkelt ska referera till konkreta avsnitt däri.

Andra EU-länder har också i vissa fall kommit mycket längre i sin konkretisering vad gäller interoperabilitet. Det borde gå att utnyttja sådant redan gjort arbete.

Avsnitt 1 – SOA

Vi håller helt med om skrivningen att SOA-principerna passar bra för svensk förvaltningstradition i och med SOA:s betoning på att det är gränssnitten som ska specificeras gemensamt, inte innanmäten i system – i SOA-sammanhang ofta benämnt inkapslingsprincipen (eller black-box-principen). Parallellen med myndigheters innanmäte och interoperabilitet blir mycket tydlig.

Mycket arbete inom SOA-interoperabilitet har redan utförts inom både näringsliv och det offentliga, och det finns numera gott om praktiska erfarenheter.

Avsnitt 2 – Politisk kontext

Det räknas upp fyra ”skikt” här (syntax/teknik, semantik, rättsligt, organisatoriskt). Detta är bra, men EIF2 ritar även in ett skikt till: Political Context, politiska förutsättningar som handlar om gemensam vision och att tillföra resurser :

- Avoiding and/or preventing Divergences in vision of interoperability
- Insufficient levels of support (resources, priority) in the MS

Vi anser att detta ger ökad tydlighet, och framförallt att det tydliggör problemen kring ”hur och av vem och med vilka resurser/incitament” som vi kommenterat ovan. De här frågorna behandlas visserligen ytterligare i avsnitt 8, men inte denna aspekt.

Avsnitt 5 – Arkitektursyften

Avsnittet är bra, men är bara på en sida och kunde vara lite fylligare och tydligare.

Vad gäller Enterprise Architecture, det är bra att utsäga att det inte är rimligt att skapa en total sådan för hela myndighetsfären.

Vi håller också helt med om ”Vad vi vill åstadkomma är en interoperabilitetsarkitektur som bara samordnar det som är nödvändigt för att åstadkomma den önskvärda graden av interoperabilitet”.

Detta stämmer också bra med SOA-tankarna på inkapsling, att invärtes kan man få ha olika lösningar och olika informationsmodeller, bara interoperabiliteten är säkrad. Figuren på sid 11 avspeglar också inkapslingstanken.

Grunddatamyndighetstänkandet skulle kunna uttryckas tydligare i detta sammanhang. Dvs att ett visst ämnesområdes begrepps- och informationsmodell definieras och ansvaras för av en specifik myndighet. Till exempel ansvarar Skatteverket för befolkningsregistret. Det är inte rimligt att försöka totalsamordna informationsmodeller över hela myndighetssfären (även om man naturligtvis kan försöka använda så lika definitioner som man lätt kan – och gärna bör skapa forum för sådan lösare samverkan). Vi slipper därmed ett gigantiskt informationsmodelleringsarbete som övergriper hundratals myndigheter och som har mycket svag chans att gå i mål. Detta stämmer också med skrivningarna i EIF2 om Base Registers. Större tydlighet i texten kunde önskas härvidlag.

Interoperabiliteten kräver som följd av inkapslingsprincipen därmed ett fokus på transformering mellan olika grunddatamyndigheters informationsmodeller, vilket skulle kunna vara ett helt eget avsnitt i NRI.

Avsnitt 7 – Arkitekturprinciper

Vi instämmer i dessa sex arkitekturprinciper. Vi vill dock ställa dem mot EIF2:s motsvarande principer – man kan överväga att inkludera någon mer aspekt.

NRI:

1. Förvaltningen ska upplevas som enkel, enhetlig, samverkande och inkluderande
2. Informationen är en förvaltningsgemensam resurs
3. Rätt informationssäkerhet ska byggas in från början
4. Framtida förändringar och vidareutveckling ska underlättas
5. Föreskrivna eller rekommenderade standarder och förvaltningsgemensamma specifikationer ska användas.
6. Verksamhetsutvecklingen ska inriktas mot ökad återanvändning och enhetlighet i den offentliga sektorn

EIF2:

- 5.2 Underlying Principle 1: Adhere to the subsidiarity and proportionality principles
- 5.3 Underlying Principle 2: Focus on the needs and rights of Citizens and Businesses
- 5.4 Underlying Principle 3: Build in e-Inclusion and accessibility for all
- 5.5 Underlying Principle 4: Ensure Security and Privacy
- 5.6 Underlying Principle 5: Design for multilingual use
- 5.7 Underlying Principle 6: Support public participation and transparency
- 5.8 Underlying Principle 7: Support Standardisation and Innovation and ensure administration neutrality
- 5.9 Underlying Principle 8: Reduce Administrative Burden
- 5.10 Underlying Principle 9: Ensure the best value for money
- 5.11 Underlying Principle 10: Preserve information over time

Det torde bli för mycket att bara addera EIF2:s principer så det blir 16 totalt, dessutom finns det förstås mycket överlapp, men det bör gå att låta vissa av principerna bli inkluderade. Ett exempel kan vara flerspråksstöd som ju även inom Sverige är viktigt för demokrati och transparens.

Avsnitt 8 – Referenser

NRI-dokumentet kunde generellt vinna på lite exaktare referenser till andra organisationer, arbeten och dokument. T ex, i avsnitt 8.1 anar man att det är Carelink som menas men ett projektnamn, dokumentnamn eller dokumentreferens kunde vara av stor nytta för den som vill fördjupa sig.

Avsnitt 9 – Processorientering

Avsnittet kunde byggas ut lite för att bli tydligare för den som inte tidigare läst Vervas arbeten, alternativt kunde referenser till andra dokument inkluderas.

Till exempel skulle det behövas en beskrivande text till figuren i avsnitt 9.1 med skikt och framförallt kolumner/skärningspunkter, det är inte alldeles lätt att gissa hur den ska tolkas.

Avsnitt 11 – Standardisering och standarder

Ett sammanfattningsbegrepp som hellre kunde användas genomgående är ”Standardisering och specifikation”. Detta kunde också vara överskriften. Man kunde för övrigt låna text om detta från EIF2:s skrivningar.

Vi föreslår också att man etablerar begreppet ”Grundfunktionsimplementation” för att poängtera att de också måste realiseras, inte bara specificeras.

Normalt är det registeransvariga myndigheter som ska skapa grundfunktionsimplementationerna. Vi nämnde något inledningsvis om målstyrning – är målstyrningen från regering/riksdag till respektive myndighet tillräckligt tydlig för att troliggöra att implementation sker? Borde detta stå tydligare i regleringsbrevet?

Relationen mellan Grundfunktion och Förvaltningsgemensamma specifikationer kunde beskrivas tydligare i dokumentet.

“En handbok för hur man skapar förvaltningsgemensamma specifikationer skapas inom Verva.” Detta anser vi bra. För att bli ytterligare mer konkret vore det mycket nyttigt att parallellt med det arbetet skapa ett första exempel på en sådan specifikation som utförts enligt handboken, t ex en färdig SHS-specifikation. Ungefärlig tidplanering för dessa projekt bör publiceras.

I detta ärende har Föreningens verkställande tjänsteman, Claes-Olof Olsson, beslutat. Yttrandet har tagits fram av Sven-Håkan Olsson, DocAccount, Anders Lindgren, Know IT

För föreningen Sambruk

Claes-Olof Olsson
Verkställande tjänsteman