

EA Fellows høringskommentar om ESDH

EA Fellows har med interesse deltaget i høringskonferencen om ESDH standarderne den 24 juni 2009. Vi har tidligere deltaget i tilblivelsesprocessen for referencearkitekturen og noteret os, at en del af vore anbefalinger er blevet afspejlet i den seneste version (3.0).

Referencearkitekturen har endnu et betydeligt udviklingspotentiale, og en stor del af de præsenterede specifikationer har i deres nuværende form præg af arkitektur-artefakter, selvom de forudses at blive udviklet til standarder. Derfor har vi valgt at samle vores aktuelle kommentarer til både arkitektur og specifikationer i dette dokument.

1. Forretningsmæssige begrundelser

En god arkitekturpraksis har til opgave at levere et velunderbygget beslutningsgrundlag for IT-investeringerne. Det betyder, at alle valg af løsningsmønstre og principper er begrundet i de opstillede mål, og at konsekvenserne er beskrevet, så det fx er muligt at opstille en business case for implementeringen af arkitekturen. Referencearkitekturen, som skal udgøre grundlaget for standardiseringen, har efter vor opfattelse ikke formidlet dette budskab klart nok. Dokumentet indeholder - i overensstemmelse med god praksis - afsnit om mål og visioner, forretningsservices og integrationsmønstre. Men disse afsnit er ikke systematisk kædet sammen, så man kan se begrundelsen for de trufne valg – og dokumentet indeholder i øvrigt ikke mange konkrete krav til arkitekturen. Således er de udmeldte principper henvist til et bilag, og er ikke relateret til hverken Referencearkitekturen eller Strategien for digital forvaltning. Vi anbefaler, at den næste version af referencearkitekturen udvikles til et mere komplet grundlag for ESDH udviklingen.

2. Komplicerede grænseflader

Når målet er at opnå en bedre interoperabilitet, er det afgørende at der standardiseres på grænseflader i stedet for de indre strukturer, og de fremlagte specifikationer sigter da også i denne retning. Det er leverandørernes valg, i hvilken grad den indre struktur i databaser, programkode, etc. skal svare til det begrebsbillede, som de foreliggende specifikationer præsenterer. En gylden regel for standardisering af interfaces er imidlertid, at man kun skal medtage de parametre, der er nødvendige for at give forretningsmæssig værdi. Det er bekymrende, at specifikationerne ikke følger denne praksis, men i stedet lægger op til at eksponere en lang række interne parametre på grænsefladen. Erfaringerne fra en lang række cases viser, at den tilsigtede tætte integration ikke opnås ad denne vej, fx pga. manglende integritet i de udvekslede data. Desuden repræsenterer den tætte integration et brud på princippet om løs kobling, som det er udtrykt i referencearkitekturen. Vor anbefaling er at benytte de erfaringer, man fx har gjort i Norge, hvor overgangen fra NOARK-4 til NOARK-5 viser en tydelig flytning af fokus fra indre til ydre strukturer, og en simplificering af grænsefladerne, efter at man måtte konstatere at de komplicerede udvekslingsformater ikke gav de ønskede sammenhænge.

3. Ambitionsniveauet

Både omfanget og antallet af de foreliggende specifikationer synes at være unødigt højt. Erfaringerne fra FESD1 viser tydeligt, at leverandørernes evne og vilje til levere et robust og kundetilpasset produkt vurderes højere af brugerne end muligheden for at få implementeret alle de fællesoffentlige standarder. Risikoen for at skabe et betydeligt gab mellem standarden og de konkrete implementeringer, bliver større jo mere der standardiseres. Vi kan derfor kun anbefale, at den obligatoriske standardisering holdes på et minimum, som kan give sammenhæng på udvalgte, centrale områder, og at de øvrige standarder bliver optioner, der kan tilvælges, hvis myndigheden har et forretningsmæssigt behov for en interoperabilitet, der går ud over det basale niveau. Hvis det høje ambitionsniveau fastholdes, er der risiko for, at myndighederne får en række specialudviklede (men stort set identiske) løsninger at vælge imellem, med dertil hørende negative virkninger for markedssituationen.

4. Innovation

Flere steder i Referencearkitekturen understreges det, at IT udviklingen skal understøtte forandring i den offentlige forvaltning, og vi kunne ikke være mere enige. Men vi er samtidig bekymrede for, at den udbredte standardisering af arbejdsgange og løsninger på ESDH området vil begrænse moderniseringen af den offentlige sektor. Innovation handler primært om, at man tænker nye sammenhænge og nye processer, i stedet for at sætte strøm til de gammelkendte forvaltningsrutiner. En referencearkitektur der i vidt omfang bygger på eksisterende praksis, kan let komme til at modvirke nytænkningen. Vi kunne ønske os et større fokus på nytænkning og forenkling, og mindre vægt på automatisering af arbejdsgange, der allerede er komplicerede nok. En fremtidsorienteret arkitektur skal være udformet, så den kan understøtte nye og ændrede opgaver uden en større "ombygning". Det betyder som regel, at arkitekturen skal være simpel og klart kommunikeret. Som et aktuelt eksempel kan nævnes, at en række forvaltningsmæssige opgaver i fremtiden forventes løst i et offentlig-privat partnerskab (OPP). Det ville derfor være hensigtsmæssigt hvis det offentlige ESDH systemer var gearret til at spille sammen typiske systemer i den private sektor, fx Customer Relation Management (CRM), Service Management etc. En sådan fremsynethed kan opnås, hvis enterprise arkitekten spørger ind til begrundelsen for de udførte opgaver, og måden de udføres på. Det er her, innovationen starter og nye løsninger opstår. Modne organisationer har ofte succes med at orkestrere innovationen, fx ved at udskrive en konkurrence blandt medarbejdere eller belønne ledere der forenkler gammelkendte arbejdsgange eller udvikler nye services.

5. Privacy

Dette aspekt er centralt i de fleste ESDH systemer, fordi der her lagres og behandles personlige oplysninger, hvoraf mange er følsomme. Behovet for privacy er eksplicit adresseret i strategien for digital forvaltning (Indsatsområde 1), som en klar forudsætning for at bevare borgernes tillid til det offentlige. Det kan derfor undre, at hverken referencearkitekturen eller specifikationerne indeholder principper, krav eller løsningselementer, der afspejler strategiens mål om sikker og tryk håndtering af data i den offentlige sektor. Erfaringen viser, at krav om privacy og sikkerhed kan være svære at tilgodese i design- og implementeringsforløbet, hvis de ikke er tænkt ind i arkitekturen fra starten. Derfor bør disse og andre tværgående krav til systemerne indgå som arkitekturprincipper og løsningsmønstre. Det kan i øvrigt anbefales at gennemføre en Privacy Impact Assessment (PIA) før designet af en konkret service fastlægges.

6. Fællesoffentlig reference

Standardiseringen af en central service som ESDH kan have et meget værdifuldt perspektiv, især når vi ser på samspillet mellem ESDH og fagsystemerne. Der allerede er gjort et bemærkelsesværdigt arbejde med udarbejdelsen af de fællesoffentlige referencemodeller FORM og STORM, som kobler de offentlige services til de underliggende IT- systemer.

Derfor kan det undre, at man ikke har taget afsæt i dette arbejde, når referencearkitekturen for ESDH beskrives. Det er oplagt, at udviklingen af en fællesoffentlig ESDH service kunne være næste skridt, hvis der skabes enighed om, hvilke dokument- og sagshåndteringsfunktioner, der med fordel kunne konsolideres. Men dette kræver, at offentlige arkitekter og forretningsudviklere trækker på samme hammel. Vi vil opfordre til, at arkitekturarbejdet bliver koordineret i højere grad, også selvom det måtte betyde at fællesnævneren må reduceres en smule.

7. Standardiseret infrastruktur

I referencearkitekturens afsnit om teknisk arkitektur nævnes en række integrationsmønstre og standarder, med reference til den igangværende standardisering af den offentlige infrastruktur. Der er dog ingen konkrete anvisninger på, i hvilket omfang kommende ESDH løsninger skal eller kan baseres på de fælles infrastrukturelementer, eller hvilke alternativer der evt. kunne benyttes i en overgangsperiode. På mange områder er ESDH funktionerne afhængige af infrastrukturens funktioner, fx den rollebaserede adgangskontrol. Det vil derfor være nyttigt at beskrive hvilke krav ESDH løsningerne stiller til den understøttende infrastruktur, og hvorledes disse funktioner tænkes tilvejebragt. For både myndigheder og leverandører vil det have stor værdi at vide i god tid, hvilke infrastruktur tjenester, de skal benytte eller levere i forbindelse med etableringen af en ESDH løsning. Vi anbefaler, at der tilvejebringes et overblik over de planlagte og etablerede fællesoffentlige infrastruktur tjenester, og at referencearkitekturen klart anviser, hvorledes de skal anvendes.

8. Præcisering af Scope

De præsenterede specifikationer synes at koncentrere sig om ESDH systemets data, selvom de beskrives som værende relevante for et stort antal af forvaltningens fagsystemer. Det er oplagt, at mange fagsystemer vil have behov for indbyrdes at udveksle data, som ikke nødvendigvis skal lagres (eller mellemlagres) i ESDH systemet, og som har strukturer, der ikke kan håndteres af et ESDH system. Det vil være nyttigt at præcisere det udmeldte scope for specifikationerne, fx at det udelukkende handler om systemer, der tilbyder ESDH funktionalitet eller ønsker at benytte disse funktioner i et andet system. Hvis Referencearkitekturen som udmeldt skal dække alle forvaltningens systemer, vil det være formålstjenligt at inkludere en (generisk) oversigt over hvordan forvaltningssystemerne kan klassificeres, og hvilke dele af arbejdsgangene der bør løses med hjælp fra de enkelte klasser af systemer. På den måde kunne man i udstrakt grad undgå de klassiske problemer med dubleret funktionalitet i forvaltningen. Vor anbefaling er imidlertid, at en sådan organisering er urealistisk med det nuværende modenhedsniveau for IT- anvendelsen i den offentlige sektor, og at organiseringen på dette niveau ikke bør løftes som en central opgave. Vi tror, et snævrere scope vil gavne projektet.

9. Roadmap

Standardiseringen er en iterativ proces hvor erfaringer, ideer og nye behov danner baggrund for løbende revision af standarden. Netop denne udvikling kan være en udfordring for leverandører, som skal indpasse standardens krav i deres udviklingsplaner. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis standardiseringsarbejdet følger et på forhånd udmeldt roadmap, som beskriver de forventede standardiseringsområder i et tidsmæssigt perspektiv. For at sikre et optimalt udbytte af standardiseringen vil det endvidere være godt at prioritere standardiseringsområderne, fx så centrale områder, der er afgørende for den ønskede interoperabilitet harmoniseres først, og mere perifere områder, der har mindre potentiale, standardiseres i et efterfølgende forløb.

10. Governance

Vi savner en række centrale udmeldinger om den nødvendige governance omkring referencearkitekturen og specifikationerne, fx i hvilken grad standarderne vil være obligatoriske for de forskellige offentlige myndigheder, og på hvilken måde det kan sikres, at fremtidige fællesoffentlige løsninger vil følge standarderne. Et andet spørgsmål er hvorledes

det vil blive konstateret, at nye (standard-) løsninger i praksis følger standardiseringen, og dermed kan levere den ønskede forretningsmæssige værdi. Hvis referencearkitekturen og specifikationerne skal leve op til de høje målsætninger om at skabe forretningsmæssig værdi, fx ved at indgå i udbudsmateriale mm. må det endvidere anbefales at terminologien gøres mere præcis, fx ved overalt at bruge ord som "skal" og "må", når det gælder krav, valg og beslutninger, der udmøntes som principper og løsningsmønstre. Den mere fortællende stil, der præger store dele af materialet, kunne med fordel placeres i et eller flere forklarende bilag eller separate vejledninger.

Vores kommentarer og anbefalinger er formuleret på baggrund af mange års erfaring med standardisering og arkitekturpraksis på internationalt niveau, og konkrete erfaringer med det offentlige arkitekturarbejde i Danmark, herunder opbygningen af arkitekturkompetencerne i ITST og arkitekturrådgivning af FESD1 projektet. Vi håber, at vore anbefalinger kan bidrage til en faglig styrkelse af arkitektur- og standardiseringsarbejdet på ESDH området, og uddyber gerne disse korte kommentarer i en fortsat dialog.

Med venlig hilsen

Allan Bo Rasmussen

EA Fellows