

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø



Dato 22-06-2009

Sagsbehandler Sten Fibæk-Jensen

Sten.Fibaek-Jensen@stab.rm.dk

Tel. +45 8728 8233

Sagsnr. 1-01-70-24-08

Høringssvar til OIO Præhøringskonference vedr. Sag og Dokument

I Region Midtjyllands (RMs) notat til 2. møde i OIO udvalget Sag og Dokument, tog RM forbehold for den igangværende standardiseringsproces.

Side 1

Notatet blev parkeret til behandling på fællesmødet for alle arbejdsgrupperne, og i den tværgående arbejdsgruppe der skal håndtere de tekniske krav. RM anerkender det store arbejde der er udført i arbejdsgrupperne og sekretariatet, men må konstatere at vores grundlæggende problematisering af referencearkitektur og proces stadig ikke har været til debat, og at præhøringskonferencen ikke umiddelbart indikerede noget kursskifte.

RM vil derfor i dette høringssvar uddybe de forbehold, der fremgik af notatet til 2. møde i udvalget:

- Om processen:
 - Abstraktionsniveauet er for højt
 - Ambitionsniveauet er for højt
 - Komplexiteten er for stor
- Det betyder for produktet:
 - Barriere for brugervenlighed
 - Barriere for innovation
 - Barriere for ejerskab hos både brugere og udviklere
- Der savnes:
 - Bagudkompatibilitet
 - Proof of concept
 - Business case

Dernæst forholder vi os kort til referencearkitekturens oprindelige målsætninger, OIO-udvalgets kommissorium, og berører kort, hvilken proces RM havde forestillet sig at indgå i.

Om processen:

Abstraktionsniveauet er for højt

De abstrakte elementer

Relationsmodel, tilstandsmodel, bitemporær logik og andre generelle egenskaber virker relevante ud fra et EA-synspunkt. Men kravet om, at så forskellige services skal have så mange ensartede egenskaber, og den abstrakte tilgang til disse, har gjort stoffet utilgængeligt for en stor del af deltagerne. Processen kan derfor kun ende med en høj grad af topstyring, og hver gang grupperne forholder sig til konkrete emner, føles det som en afsporing af diskussionen snarere end et bidrag.

Ikke desto mindre er der et stort behov hos deltagerne for, at blive mere konkrete på opgaven. Især i gruppen Sag, hvor vi startede ud med spørgsmålet fra Region Nordjylland: "Hvad er EGENTLIG en Sag?" Her er vi nu efter mange omveje er tilbage ved udgangspunktet med en række sagstyper, der hver især mangler hele den semantiske sammenhæng. En stor del af processen har altså måttet afsættes til at forklare de generelle egenskaber og deres rationaler.

Det har da også vist sig, at selv om der er lagt en meget rummelig ramme om de enkelte services, så er vi langt fra i mål med selve attributterne – og derfor har vi en lang semantisk proces tilgode endnu, hvis vi også vil standardisere den semantiske sammenhæng.

Antallet af relationer er overvældende

Dokumenter, sager, aktører, klassifikationer relaterer til hinanden på kryds og tværs. Det er ikke i modstrid med virkeligheden, men det bryder med mange af deltagernes indre billede af et ESDH-system. Derfor kræver det megen energi at fastholde et overblik over de UML-diagrammer, der allerede er udarbejdet, og med udbredelsen af standarden vil disse abstraktioner blive tolket og forklaret vidt forskelligt.

Navne er vigtige

Abstraktionsniveauet afspejles også i det faktum, at der må opfindes nye generaliserende begreber for at beskrive sager og dokumenter. Sager bliver til mapper, opgaver til klassifikation, sagsstatus til tilstandsmodel, erindringer til bitemporær historik, sagsbehandler til aktør. Det betyder, at brugerne i sidste ende vil opleve, at kendte begreber er forældede, skærmbilleder må redesignes, og manualer, procedurer og undervisningsmateriale må omskrives.

På høringskonferencen blev der lagt op til, at dette skisma løses af brugergrænsefladen, men det er svært at forestille sig at eksisterende brugergrænseflader kan "kobles af" de grundlæggende begreber, bl.a. fordi mange af navnene er flyttet ned i relationsmodel og tilstandsmodel.

Når det abstrakte bliver konkret

Undervejs i processen dukker mange spørgsmål op, som problematiserer de arkitekturmæssige beslutninger. F.eks.:

- Hvordan håndterer man, at dokumenter beholder deres ID selv om de bliver ændret?
- Kan man importere objekter uden bitemporær historik? Uden deres relationer?
- Når vi ikke laver systemer, hvorfor definerer vi så en datamodel, der i den grad er egnet til at rumme og vedligeholde data, snarere end at fungere som en transithal?
- Hvor implementeres sikkerhedsmodellen – den figurerer som en ekstern tjeneste i Referencearkitekturen – men hvordan skal den så holde styr på, hvilke rettigheder man har i forhold til den enkelte sag? Dokument? Brugeroprettelse?

Mange af disse spørgsmål henvises til Forretningsregler. Det betyder at processen med at definere forretningsregler ikke blot handler om, hvordan den enkelte myndighed agerer på systemet, men også hvordan man kompenserer for de abstraktioner, som vanskeligt lader sig konkretisere.

Ambitionsniveauet er for højt

Udvalget for det hele

Scopet i standardiseringsarbejdet har udvidet sig fra gang til gang. I princippet nærmer man sig mere og mere en en fælles offentlig enterprise arkitektur, som omfatter alle elementer, der ikke kræver særlige beregningsfunktioner. Visionen er, at alle systemer benytter sig af de samme services, at visse services udstilles på nationalt plan, og at myndigheder kan kommunikere på kryds og tværs ved genbrug af disse services.

I den slags visioner savner RM en anerkendelse af, at udvikling og implementering af systemer sker i menneskelige relationer, og lykkes bedst hvor der er sammenhæng og ejerskab. I OIO-regi er visionen ikke bare nedfældet som vision, men nu også som standard i FESD II kravspecifikationen, til værdisætning i 2010 og implementering i 2013. Det er et stort ansvar at tage på sig, at implementere en standard med stor stor impact på hele den offentlige systemportefølje, på så spinkelt et grundlag.

Pejlemærke for 2015

RM har hele tiden problematiseret referencearkitekturen. Alene formuleringen om, at den tjener som pejlemærke for 2015, signalerer, at der ikke tages højde for den lovmæssige, organisatoriske og tekniske udvikling, der vil ske i mellemtiden.

Siden referencearkitekturen blev formuleret, er fokus skiftet, så det nu ikke længere er et pejlemærke, men en række ikke-funktionelle krav i FESD II kravspecifikationen. Det tvinger de kommende udbudsforretninger til at tage stilling til OIO-standarderne på et meget løst grundlag, allerede i 2010. Hvordan skal standarderne fortolkes? Hvordan skal de implementeres? Hvordan påvirker det de øvrige kunder? Hvad vil det koste? Hvad skal ske først?

Udbudsforretningerne vil fuldstændig miste brugernes fokus på eksisterende funktionalitet, ønsker og features, fordi de alligevel bliver forældet når referencearkitekturen skal implementeres i 2013. Prissætningen vil blive genstand for fortolkning, fordi man ikke længere

køber et standardprodukt, men involverer sig i et udviklingsprojekt, hvor hverken kunde eller leverandør selv stiller kravene og kan vurdere resultaterne.

Scopet udvidet langt ud over referencearkitekturens grænser.

I arbejdsgrupperne er enkelte af de nationale services et tilbagevendende tema. RM finder det urealistisk, at CPR, CVR, Adresse, lovgrundlag og andre genstande indenfor en overskuelig fremtid vil matche de generelle egenskaber hos de øvrige forretningsobjekter. Selvom der gøres store anstrengelser for at harmonisere tjenesterne, vil vi dermed alligevel komme til at skulle håndtere undtagelser, og dermed risikerer implementering af de generelle egenskaber at blive mere til skade end til gavn.

Arkivet – den væsentligste legitimitet

En af de største succeskriterier i referencearkitekturen knytter sig til arkiveringsfunktionen, og det har da også været en svær hurdle for myndighederne at overkomme under kommunalreformen.

Tanken, som i princippet er tiltalende, er, at alle sager indenfor samme klassifikationssystem kan afleveres til arkiv på tværs af systemer – altså f.eks. boligstøtteberegninger fra KMD-systemet, udbetalinger fra økonomisystemet, og dokumenter fra ESDH-systemet.

Denne strategi flytter dog hele sammenstillingsarbejdet til de operative systemer, uagtet at de for så vidt alle allerede afleverer data til arkiv i et standardiseret format. Man kunne i stedet vælge at lade Statens Arkiver udvikle værktøjer, der håndterer sammenstilling af sager på tværs af de enkelte afleveringsversioner. Denne funktionalitet ville kunne genbruges på tværs af myndigheder, systemer og afleveringer, og forenkle afleveringsopgaven væsentligt hos myndighederne.

Kompleksiteten er for stor

Hver enkelt service er i sig selv kompleks

Processen i hver enkelt arbejdsgruppe er omfattende. Sagsbegreber er forskellige på tværs af myndigheder, og de enkelte myndigheder har bred opgaveportefølje, der vanskeligt lader sig repræsentere af en enkelt person. Der er da også mange eksempler på, at enkelte detaljer tager et nødvendigt men langstrakt fokus, som kobler andre deltagere af mødet.

Arbejdsgruppen skal ikke blot visualisere arbejdsgange og systemer overfor sekretariatet, men også overfor de øvrige deltagere. Resultatet bliver snarere (hos deltagerne) en tilfældig række af fokusområder end et samlet fugleperspektiv og en fælles billeddannelse. Sekretariatet formår oftest at samle indtrykkene til en revideret beskrivelse, men det skyldes i lige så høj grad at der oftest er tale om tilpasninger af en model, som primært er defineret i sekretariatet selv.

Det er derfor også symptomatisk at netop Klassifikation, som i den grad knytter sig til domænespecifik viden, er beskrevet internt af sekretariatet, uden bidrag fra myndighederne.

Sammenhængen mellem services er kompleks

Relationer mellem Sag, Dokument og Organisation virker indlysende nok. Der har dog hele tiden indgået en forudsætning om sammenhæng mellem Arbejdsgange, Klassifikationer, Tilstande og Hændelser, som ikke undervejs er blevet tydelig, og som risikerer at antage en mere teoretisk end praktisk karakter. Den enkelte sagsbehandler oplever f.eks. ikke, at sag eller dokument ændrer tilstand, fordi et dokument journaliseres på en sag.

Kompleksiteten og semantikken.

Processen sigter mod at skabe en fælles semantik, og det betyder at alle parter må indgå kompromiser hele tiden. Reelt set er der formentlig mange semantiske fortolkninger, der ikke har reelt ejerskab hos alle parter, fordi man har resigneret eller været fraværende.

Denne tendens er også åbenbar når dokumenter lægges ud til kommentering. Der er ganske vist en skabelon til rådighed til at strukturere deltagernes kommentarer til den enkelte forretningstjeneste, men antallet af kommentarer har været støt faldende, og de fleste kommentarer har været på et mere generelt niveau.

Det betyder for produktet:

Barriere for brugervenlighed

Performance

Performance er brugervenlighedens fjende nr. 1, og derfor er det ikke acceptabelt, at performance Diskussionen har været blokeret i standardiseringsprocessen. RM's erfaring er, at performanceproblemer med den mest anvendte funktion – ListSag – giver anledning til dønninger på tværs af hele organisationen, og fravalg af ESDH som primært arkiv.

I OIO-sammenhæng bliver ListSag en proces, der involverer mange andre services. Der er oftest tale om en fremsøgning af sager ud fra en række kriterier, ofte sagsbehandlerens egne, sager på en given part, eller sager med givne tekststrengene som del af titlen.

Eftersom der ikke er et samlet view af sager med deres relationer til klassifikationer, organisation og part, vil søgninger på disse parametre kræve forudgående opslag i de andre services:

- Afgræns evt Klassifikationer (hent relevante nøgler fra Klassifikation)
- Afgræns evt Organisatoriske tilknytninger (hent relevante nøgler fra Organisation)
- Afgræns evt Parts tilknytninger (hent relevante nøgler fra Part)
- Afgræns evt. sagens metadata

Kaldet til søg sag kan altså risikere et skulle indeholde store datasæt af fremmednøgler som skal kommunikeres til kaldet ListSag, og det er i sig selv en performancemæssig udfordring.

Når sagerne så er fremsøgt, vil titlerne være utilstrækkelig information. Sagsoverblikket skal suppleres som minimum med sagsbehandler og organisatorisk tilknytning (fra Organisation), journalnummer (fra Klassifikation), part(er) (fra Part). For hver fremsøgt sag vil det derfor indebære:

- 2-3 kald til Organisation for at finde organisatorisk tilknytning og sagsbehandler
- 2-3 kald til Part og Adresse for at finde navne og adresser
- 1 kald til Klassifikation for at finde journalnøgle

Derudover skal for hvert kald ske en håndtering af versionsstyring, bitemporær historik, logning og sikkerhed. Hvis interfacet er bygget "udenpå" et fagsystem, så skal hvert enkelt kald mappes til det kaldte systems datastruktur, og de modtagne data mappes til OIO-standarden.

Endelig skal hvert enkelt kald ikke bare fremsøge én række, men vælge den række (pr. attribut og pr. relation), hvor de bitemporære egenskaber matcher den konkrete søgning.

Flere leverandører har påpeget at det ikke er realistisk at skabe en brugbar performance på de vilkår.

Begrænsning af tilpasningsmuligheder

Fordi standarden her breder sig på tværs af mange komponenter, så risikerer kundespecifik tilpasning af systemer at blive unødigt besværlig. Hvis f.eks. Organisationskomponentens operation LæsOperation ikke returnerer et logo, vil det kræve en udvidelse af standarden at få denne ekstra attribut med i komponenten.

Barriere for innovation

Lægge beslag på alle udviklingsaktiviteter i 3-5 år

Hvis man tager udgangspunkt i RMs eget ESDH-system, så har det siden .NET-lanceringen i 2006 udviklet sig til at møde størstedelen af de funktionelle krav i FESD II kravspecifikationen. Budgettet ville nu tillade fokus på projekter som DUBU, import af KMD hændelser, Borger.dk-integration m.v. Samt nyudvikling af mere visionær art –Web 2.0-teknologi, SMS, chat etc.

Hvis derimod de ikke-funktionelle krav skal implementeres, så vil alene denne opgave lægge beslag på hele udviklingsbudgettet i formentlig 3 år, og man vil stå tilbage med et system, der kun indeholder standard funktionalitet.

Bremse initiativer med ikke-standardiserede løsninger

Odense Kommunes Sammenstillingsprojekt er et godt eksempel på en løsning som skyder genvej til stor potentiel nytteværdi. I projektet vil der være genbrugelige, men ikke-standardiserede komponenter, som tilsammen bidrager til det, man i Odense har prioriteret højest: Sammenstilling af data fra flere systemer med udgangspunkt i den fælles nøgle CPR-nummer.

SBSYS Integrationsmotor er et andet eksempel på et sådant projekt. Her er der tale om en løsning, der med meget enkle midler giver mulighed for automatiseret sagsoprettelse med udgangspunkt i fagsystemer, tilpasset fagsystemets semantik og sagsbegreb, og kommunens krav til ESDH-registreringen.

Begge disse projekter ville med god grund kunne stilles på standby af både leverandører og beslutningstagere, mens man udvikler systemerne til at eksponere og/eller anvende

forretningstjenesterne under sag og dokument. Det var da også udvalgets besked til Odense Kommune: At om muligt, så skulle Sammenstillingsprojektet gøre brug af de relevante OIO Sag- og Dokument-operationer, og sørge for at udvikling sker op mod disse. Og straks vil man løbe ind i problemet, at LæsMappe kun returnerer nøgler til f.eks. Organisation, så hele Organisationskomponenten skal være implementeret på forhånd. For ikke at tale om Sikkerheds- og Infrastruktur.

Barriere for ejerskab hos både brugere og udviklere

Udviklere mangler handlefrihed

Undervejs i denne proces har der lydt kommentarer fra udviklerne som "Skal vi så alle sammen lave det samme system?" og "Skal de bestemme, hvad det er vi skal lave?". RM opfatter disse som tegn på, at udviklerne ønsker at bidrage med egne idéer og skabe nye muligheder i dialog med deres egne kunder, og at de opfatter standarderne som en begrænsning af disse muligheder.

Tilsvarende er der en tendens til i retorikken, at leverandørerne skal "presses" til at tage standarderne i anvendelse. Her er det klart RM's erfaring, at systemer udvikles bedst og billigst i en løbende dialog mellem udviklere og brugere, hvor begge parter opfatter sig som ligeværdige bidragydere til processen.

Superbrugere mister troværdighed

De mange superbrugere, som i det daglige yder en indsats som ESDH-ambassadører, testere, undervisere etc. vil opleve en periode på 3-4 år, der er præget af:

- Det eksisterende system udvikler sig ikke
- Det nye, komponentbaserede system er undervejs, men med en lang horisont
- Undervejs implementeres gradvist Organisation, Sikkerhedsstruktur, Klassifikation etc.
- Når det kommer, skal der ske migrering af data, ny undervisning etc. – men systemets funktionalitet matcher ikke det gamle, set i deres øjne.

De vil skulle forsvare overfor deres brugere, at nytteværdien af alle disse tiltag først realiseres i 2015 – og måske endda kun i begrænset omfang, fordi standarderne er så omfattende, at de ikke lader sig implementere i de tunge lønsystemer og KMD fagsystemer. Der er derfor en stor risiko for, at myndigheder med gode netværk af IT-superbrugere taber engagementet på gulvet i processen med at implementere standarderne på Sag og Dokument.

Der savnes:

Bagudkompatibilitet

Ingen evaluering af FESD I -standarder

RM savner en analyse og evaluering af eksisterende standarder. F.eks. er det vores indtryk, at netop FESD I datamodellen har haft ringe udbredelse, (om nogen), hvorimod nogle af udvekslings- og integrationsstandarderne (GIS, FESD Packet) har nået en vis udbredelse. Det er relevante erfaringer, der ikke for alvor er bragt i spil i standardiseringsarbejdet.

Fuldstændig omskrivning af tidligere FESD-standarder

Selv om der er genbrug af en række attributter, så er det RM's vurdering at FESD I standarderne med OIO standarderne bliver helt forældede, og at der ikke er planlagt mekanismer, der kan sikre bagudkompatibilitet. Det giver de eksisterende standarder en meget kort horisont i forhold til det langsigtede perspektiv, der er på de nye. Og dermed risiko for tab af investeringer på begge fronter.

Der er også en vis grad af usikkerhed forbundet med migrering fra FESD I til FESD II. Fokus i FESD I standarderne var i højere grad på ESDH-systemernes samspil med en omverden, der ikke var underlagt standarder – scanningsmoduler, CMS-systemer, ledelsesinformation. Disse områder løftes ikke umiddelbart af de kommende standarder, således som billedet tegner sig på nuværende tidspunkt, så det vil være nødvendigt at præcisere i hvilket omfang de nye standarder afløser og/eller supplerer de gamle.

Ikke mulighed for gradvis implementering i eksisterende systemer

De nye standarder kan ikke implementeres som en overbygning til eksisterende systemer – de skal jo netop ses således, at de skal erstatte eksisterende sags-, organisations- og dokumentkomponenter, så der kun skal vedligeholdes data ét sted. Det betyder, at systemer skal programmeres helt om, idet hverken datamodel, forespørgsler eller brugergrænseflade kan genbruges. Ej heller eksisterende integrationer.

Implementering af standarderne bliver derfor i høj grad Big Bang snarere end en gradvis tilpasning på de mest efterspurgte områder.

Proof of concept

Eksisterende projekter danner ikke udgangspunkt

Det er ikke RMs indtryk, at eksisterende projekter har lagt grund til standarderne. Hverken Ringsted-projektet, Gentoftes GPAC, Syddjurs NemSag eller SBSYS Integrationsmotor lader til at have bidraget til referencearkitektur og standarder. RM savner en vurdering af, om der er elementer i disse projekter, der egner sig til at blive ophøjet til en standard, der let lader sig implementere i tilsvarende systemer?

Der er ikke tid til at efterprøve standarderne

Med tidshorisonten i FESD II kravspecifikationen er der ikke afsat tid til at efterprøve en eneste af disse standarder, før den skal prissættes. Nye leverandører kan selvfølgelig udvikle systemer med udgangspunkt i standarderne, men de vil stå svagt i en konkurrencemæssig sammenhæng, fordi de samtidig afskriver muligheden for at bruge de gamle snitflader, standardiserede eller ej.

Business case

Der er ingen Business Case

På præhøringskonferencen blev det sagt klart, at der ikke ville foreligge en BC for implementering af standarderne som sådan. Der findes dog bud på den type vurderinger, herunder Rambølls rapport fra 2007, "Konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor."

Konsekvensvurderingen behandler flg. fem standarder:

1. FESD Sager og dokumenter
2. FESD Adressemodel
3. FESD Udvekslingspakke
4. FESD Skanningsmodul
5. FESD LIS

Det ville være relevant at følge op på denne, og vurdere om de myndigheder, der har anvendt de enkelte standarder, har høstet den ventede gevinst. Det er RMs påstand, at Adressemodel og Udvekslingspakke har fået den største udbredelse, men dog langt fra givet den økonomiske gevinst, der er lagt op til i analysen.

Især standard nr. 1, den oprindelige FESD datamodel, ligner OIO standardiseringsarbejdet i og med, at den tager ejerskab på datamodellen for de centrale objekter. Og at den dermed har været både for besværlig og ikke rentabel at implementere.

I en BC for de kommende OIO-standarder vil man skulle forholde sig til, at de eksisterende systemer skal programmeres helt om, for at matche både datamodeller, generelle egenskaber og semantik. Hvis leverandørerne vælger at give mulighed for tilkobling af de enkelte services, så vil systemer skulle vedligeholdes i 2 spor: Ét, med de eksisterende indbyggede komponenter, og ét, der anvender services. Desuden skal der ske migrering af data hos eksisterende kunder, ny uddannelse og nye vejledninger. Samlet set vil omkostningerne være enorme, og implementeringstiden vil være langstrakt.

RM vurderer, at når der begynder at blive udarbejdet BC på de enkelte implementeringsforløb, så vil de for hver enkelt myndighed vise, at det ikke kan betale sig at implementere de nye OIO standarder. Og samlet set vil den gevinst, Rambølls analyse forudsagde over en 5-årig periode, sættes over styr, fordi de eksisterende standarders levetid blev for kort.

Mangler commitment fra de store leverandører

Arbejdsgrupperne oplever et bekymrende fravær af commitment og idégenerering fra de store spillere på det offentlige marked: KMD, lønsystemer, økonomisystemer, CMS-systemer og FESD-leverandører. Der er ikke tegn på, at disse leverandører overvejer at isolere de enkelte forretningstjenester i deres egne systemer, så f.eks. organisationsstrukturen i lønsystemet kan udgøre kernen i en kommende Organisationskomponent.

Tværtimod oplevede RM fra starten en vis skepsis fra leverandørernes side, der da også kom til udtryk på konferencen, både ved diskussionerne ved bordene og i pauserne, men også i nogle af de udtalelser der fremgår af referatet:

- "Ambitionsniveauet synes at være højt. Man bør i en standardiseringsproces fokusere på det konkrete forretningsbehov."
- "Der blev desuden opfordret til, at tydeliggøre i standarderne, hvilken konkret merværdi disse vil give forretningen."

Det er på tide at konfrontere denne skepsis og få sat ord på den, hvis standarderne skal have troværdighed.

Incitamentsstruktur

Det er da også symptomatisk, at man allerede nu begynder at søge efter andre incitamentter til at implementere standarderne. I arbejdsgruppen har løsninger som lovgivning endog været bragt i spil. Det vil kræve en stor indsats fra sekretariatets side at få midler til bare at etablere governance-organisationen, så det er formentlig ikke realistisk at der f.eks. afsættes en pulje til implementering af pilotprojekter.

Kommunikationsstrategi

Kommunikationsstrategien er endnu et eksempel på, at standarderne ikke taler for sig selv. Den helt centrale sætning er beskeden til ESDH-leverandørerne: "Basér al udvikling på referencearkitektur og sag- og dokumentstandardisering". Det er hverken realistisk eller troværdigt. Genudvikling af systemerne er ikke en doktrin, man kan pålægge leverandørerne, men en opgave, der skal løses over tid med involvering af ressourcer hos både kunder og leverandører – finansieret af kunderne.

Referencearkitekturens målsætninger:

Input til FESD II kravspecifikationen

ESDH-anvendelsens bidrag til forretningsmæssige visioner og mål som beskrevet i referencearkitekturen er udenfor diskussion (Referencearkitekturen s. 23). De 11 principper for, hvorledes ESDH-løsninger skal udvikle sig i fremtiden er ligeledes i det store hele fælles gods (Referencearkitekturen s. 98). Disse hensigtserklæringer kunne sammen med de funktionelle krav have styrket udbyderes fokus på ESDH-systemernes SOA-modenhed.

Men i og med at standarderne er så omfattende, og de ikke-funktionelle krav i FESD II både skal prissættes og nås indenfor en bestemt tidsramme, så vil fokus hos både kunder og leverandører fjernes fra visioner og principper. Spørgsmålet bliver: Overholdes standarderne, hvornår, og til hvilken pris.

Dermed bliver de ikke-funktionelle krav ikke blot et input, men en ramme, som hverken udbyder og tilbudsgiver tager ejerskab for.

Danne rammen for prioritering af det videre fællesoffentlige standardiseringsarbejde

Der er ganske vist sket en tidsmæssig prioritering af standardiseringsarbejdet: Først kerneobjekterne og de nødvendige forretningsobjekter, siden de ønskelige.

Til gengæld er en prioritering med udgangspunkt i, hvor gevinsten ved standardiseringen er størst, helt trådt i baggrunden. Referencearkitekturen og standarderne, som de er formuleret, forudsætter en meget stram binding mellem objekterne, selv om man tilstræber det modsatte. Standarderne efterlader en situation, hvor den operation, der sker oftest – *OpretDokument* - er den der sidst kan implementeres. Det skyldes, at alle de nødvendige forretningsobjekter, og deres nødvendige relationer, skal være på plads først. *OpretDokument* kan således først kaldes, når Sag, Organisation, Klassifikation, Part og Arkiv er implementeret, og disse nedarver i forvejen nødvendige nøgler fra andre blå objekter: Person, Virksomhed, CVR, P-nummer, Retskilde.

Dermed fratages deltagerne i standardiseringsarbejdet mulighed for at adressere de arbejdsgange, der primært kalder på integration og IT-understøttelse. Alle objekter har samme vægt, ingen af de centrale objekter kan eksistere uden de øvrige. Den prioritering, referencearkitekturen skulle danne ramme for, tager dermed udgangspunkt i arkitektur snarere end forretning.

OIO udvalgets kommissorium:

RM anerkender, at sekretariatet har arbejdet i overensstemmelse med både OIO udvalgets kommissorium og indenfor referencearkitekturens rammer. DM vurderer dog, at især 3 af de 5 principper, som er formuleret i kommissoriet, ikke lader sig implementere med de kommende standarder:

Princip 1: Den fælles referencearkitektur implementeres i respekt for de allerede foretagne investeringer

RM: Det er ikke muligt, hverken for FESD- eller ikke-FESD-systemer. Der er for langt fra eksisterende datamodeller og brugergrænseflader, til at systemerne kan optage de nye standarder.

Princip 2: Strategiske it-investeringer og -initiativer skal tage udgangspunkt i den fælles referencearkitektur

RM: Reelt set vil det betyde, at implementering af et nyt ESDH-system vil være et fravalg af hele det eksisterende marked, sammen med al den forvaltningsmæssige ekspertise, der er opbygget her.

Princip 3: Der anvendes en komponentbaseret it-arkitektur

RM: Man kan godt vælge at eksponere de dele af eksisterende ESDH-systemer som komponenter, men ikke i en form, hvor de matcher standarderne som de tegner sig i dag.

RM's mål med deltagelse i OIO standardiseringsarbejdet:

Region Midtjylland er præget af en kultur, hvor løsninger implementeres i et tæt samarbejde med leverandører, med en forholdsvis kort horisont og en høj grad af pragmatisme. Større projekter har en agil karakter, og der sker læring både hos myndighed og leverandør.

Som sådan har både referencearkitektur og kommissorie derfor været en stor udfordring for RM, men vi valgte alligevel at deltage ud fra en forestilling om at indgå i en proces, hvor myndigheder og leverandører sammen:

- Evaluerer eksisterende FESD I standarder, og styrker og svagheder blev identificeret
- Identificerer de arbejdsgange, der især trænger til automatisering
- Vurderer hvilke FESD I standarder, der allerede understøtter disse arbejdsgange
- Vurderer hvilke eksisterende projekter, der allerede understøtter disse arbejdsgange
- Foreslår udvidelse af eksisterende standarder, hvor det er aktuelt
- Udarbejder nye standarder med udgangspunkt i igangværende projekter hvor det er aktuelt
- I et innovativt miljø skitserer konkrete eksempler på understøttelse af arbejdsgange, der ikke er omfattet af ovenstående, og på dette grundlag identificerer potentielle standardiseringstiltag
- Kvalitetssikrer standarderne i forhold til mulighed for innovation og lokale tilpasninger
- Afprøver de foreslåede standarder i pilotprojekter inden effektivering
- Lancerer standarderne sammen med realistiske business cases

I stedet er RM's oplevelse en proces, hvor detaljeringsgrad, scope og kompleksitet udvides, samtidig med at både leverandører og myndigheder i tiltagende grad afgiver ejerskabet til sekretariatet. Derfor må vi gentage vores skepsis fra notatet til 2. møde i OIO-udvalget og konkludere, at standarderne ender med at antage en form, der er en barriere for deres egen udbredelse.