

Den osynliga infrastrukturen

– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering

Betänkande av IT-standardiseringsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:47

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

IT-standardiseringsutredningens ursprungliga uppdrag från april 2006 var att föreslå hur IT-standardiseringen i den offentliga förvaltningen kan samordnas bättre – både den samordning som behövs inför EU:s beslut om standardisering och den interna samordningen inom den svenska offentliga förvaltningen. Vidare skulle vi överväga om – och i så fall hur – öppen programvara (öppen källkod) borde främjas.

I november 2006 fick utredningen tilläggsdirektivet att undersöka hur e-förvaltningens införande kan påskyndas, hur säkerheten kan ökas i e-förvaltningen, hur elektronisk upphandling kan främjas samt de rättsliga konsekvenserna av öppen programvara.

Policyer om val av standarder

Regeringen uttalade i sin senaste IT-proposition *Från IT-politik för samhället till politik för IT-samhället* (prop. 2004/05:175) att användning av öppna standarder ska främjas. Formella standarder, dvs. sådana som fastställs av erkända standardiseringsorgan, är exempel på sådana standarder. Men det finns också många andra globala standarder som uppfyller höga krav på öppenhet, t.ex. sådana som är en förutsättning för Internet.

Den nu gällande lagen om offentlig upphandling (LOU) bestämmer hur standarder får åberopas. Där är formella standarder huvudalternativet. Trots detta domineras den offentliga upphandlingen av applikationer med proprietär programvara. Med tanke på att det nu finns öppna standarder med god funktion på en mängd områden borde även upphandlingen sträva efter att använda dessa.

Vi anser att myndigheterna ska kunna ta emot vad som i dagligt tal kallas öppet dokumentformat. Riksarkivet arbetar för närva-

rande med en föreskrift om hur dokument kan lagras med hjälp av IT. I denna föreskrift avser man bl.a. att behandla användningen av öppna dokumentformat i statlig förvaltning. På så vis säkerställs att myndigheterna har tillgång till nödvändiga programvaror och kan kommunicera med allmänheten med hjälp av dessa.

Förslag

- Användningen av formella standarder vid elektronisk informationshantering ska främjas beträffande myndigheter som lyder under regeringen.
- Regeringen ska ge Verva i uppdrag att även ta hänsyn till de långsiktiga aspekterna av användningen av standarder med hög grad av öppenhet när man upprättar kravspecifikationer i ramavtalsarbetet. Verva ska årligen redovisa hur uppdraget fullföljs.
- Sverige ska inom EU arbeta för att upphandlingar ska kunna referera till standarder likvärdiga de formella, såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Detta skulle göra det möjligt att hänvisa till IT-standarder från IETF, OASIS, W3C, UN/CEFACT och andra liknande organ som utarbetar brett accepterade standarder som dock inte är erkända i den mening som avses i EU:s regelverk för offentlig upphandling.
- Regeringen ska ge Riksarkivet i uppdrag att föreskriva en möjlighet för myndigheter som omfattas av arkivlagen att lagra elektroniska dokument i ett allmänt förekommande format som bygger på standarder från erkända standardiseringsorgan.

Statens nationella ansvar

Samordningen av beredningen av EU:s standardiseringsärenden

Det ingår i vårt uppdrag att föreslå former för en förbättrad samordning av beredningen av ärenden i enlighet med EG:s 98/34-direktiv. Direktivet ska förhindra att nationella standarder och föreskrifter på IT-området skapar handelshinder och därmed försvårar rörligheten på EU:s inre marknad.

Det är svårt för UD och Kommerskollegium att få fram underlag från berörda sektorer och experter i den offentliga sektorn när ärenden kommit från EU, trots ansträngningar att skapa nätverk på departement och myndigheter. För att försöka lösa problemet

föreslår vi ett nätverk eller råd med representanter för olika verksamheter i samhället som berörs av IT-standardisering.

Förslag

- En förbättrad beredning av 98/34-direktivets ärenden ska ske med hjälp av ett råd, IT-standardiseringsrådet, med företrädare för de i sammanhanget viktigaste myndigheterna och organisationerna inom stat, kommuner och landsting samt standardiseringsinriktade personer från näringslivet och andra experter, t.ex. från standardiseringsorgan, departement samt användar- och konsumentintressen. Även frågor från kommittologiförandet kan bli standardfrågor, vilket motiverar att experter från sådana områden, t.ex. geografisk information, kan ingå i rådet.

Rådet ska innehålla högst omkring 30 personer, utöver ordföranden, för att möjliggöra någorlunda effektiva fysiska möten; den huvudsakliga kontaktformen blir dock troligen e-post.

Rådets uppgift är att bistå UD och Kommerskollegium när svenska ståndpunkter i internationella IT-standardiseringsfrågor tas fram. Rådet ska också delta i diskussioner och informationsutbyte om frågor som rör det internationella arbetet med standardiseringsfrågor på IT-området.

En anställd bedöms vara tillräckligt för att sköta ärendehantering, dvs. utskick av remisser, mottagande och sammanställning av remissvar och administration av rådets arbete.

Ledamöter, arbetsuppgifter och finansiering bör överenskommas mellan staten och SSR i ett särskilt avtal om rådet organisatoriskt ska höra till SSR. Om en överenskommelse inte kan nås med SSR förs rådet organisatoriskt över till Kommerskollegium, och då utses ordförande och ledamöter i rådet av Kommerskollegium.

IT-standardisering som ett organisatoriskt system

Många aktörer är involverade på IT-standardiseringens område: departement, myndigheter, enskilda kommuner och landsting, företag, branschorganisationer och andra samarbetsorgan.

Alla har intresse av övergripande bedömningar men ingen tycks ha en tillräckligt övergripande roll. Därför behövs en sektors- och

departementsövergripande monitorfunktion för IT-standardiseringsorganisatoriska system i sin helhet, särskilt vad gäller det som har med den offentliga sektorn att göra.

Förslag

- Sveriges Standardiseringsråd ska få i uppdrag att i samråd med SIS och Verva utreda följande:
 - Hur kan finansieringen lösas på ett sätt som ökar tillgängligheten till SIS standarder, särskilt på IT-området, t.ex. i de fall hänvisning sker till standarder i föreskrifter?
 - I vilka delar av den offentliga sektorn kan man med fördel nyttja SIS mer för att utveckla standarder, t.ex. förvaltningsgemensamma krav och begreppsstandarder?
 - Vilka förändringar i SIS arbetsformer skulle underlätta ett allmänt ökat samarbete mellan myndigheter och SIS?
 - Hur initieras ett samordnat system av register över standarder, förvaltningsgemensamma krav m.m. för att fylla behovet av en central förteckning över standarder som är organiserad efter användningsområde och som ger en översikt över standardernas syfte och innehåll?
 - Vilka särskilda utredningar i övrigt behöver göras för att ge underlag för förslag om hur standardiseringen, särskilt IT-standardiseringen, i sin helhet kan effektiviseras?

Näringspolitiska aspekter

När det gäller elektronisk kommunikation är sambandet mellan tjänsternas utformning och marknadsstrukturen klart och tydligt etablerat genom lagen om elektronisk kommunikation. Här är PTS den ansvariga myndigheten.

När det gäller IT-tjänsterna högre upp i värdekedjan finns däremot inte samma uppmärksamhet på näringspolitiska frågeställningar och hur marknaden fungerar. Några exempel är frågor kring kostnadsallokering, inläsningseffekter, samt standarders relation till innovation, forskning, småföretag, tillväxt och konkurrenskraft.

Förslag

- Regeringen ska ge Nutek och ITPS i uppdrag att bevaka näringspolitiska aspekter på IT-standardisering enligt följande:
 - Nutek bevakar IT-standarders betydelse för småföretag och deras utveckling inom vissa marknader.
 - ITPS bevakar standarders effekter på marknader och konkurrenskraft.Uppdragen kan ges återkommande i myndigheternas årliga regleringsbrev och ska återrapporteras till regeringen.
- Regeringen ska ge Vinnova i uppdrag att fortlöpande bevaka näringspolitiska aspekter på IT-standardisering när det gäller innovationer och forskning.

Myndigheternas verksamhetsansvar**Myndigheternas interoperabilitetsansvar**

För att fortsätta att utveckla förvaltningens IT-stöd måste samarbetet mellan och inom myndigheter, kommuner och landsting utvecklas i högre grad än tidigare.

För att säkerställa att interoperabiliteten uppmärksammas i myndigheternas arbete bör varje myndighet under regeringen ha ett ansvar för att det finns effektiva metoder för informationsutbyte (en informationsutbytesansvarig). Här ingår även ansvar för tillgänglighet, t.ex. för funktionshindrade.

För att åstadkomma en rättvisande och någorlunda enhetlig uppfattning om läget bör alla offentliga aktörer få i uppdrag att kartlägga och dokumentera sin samverkan med andra myndigheter.

Förslag

- Varje statlig myndighet under regeringen ska utse en person som ansvarar för att främja det elektroniska informationsutbytet inom den offentliga förvaltningen (s.k. informationsutbytesansvarig).
- Samtliga myndigheter ska ges i uppdrag att kartlägga och publicera sina informationsutbyten med tillhörande informationsstrukturer, kommunikationslösningar och regelverk för att

möjliggöra en samlad bild över vilka gemensamma lösningar som behövs för den offentliga sektorn på detta område.

Informationssäkerhet

Visionen om en sammanhållen e-förvaltning innebär ökade möjligheter att kommunicera mellan olika myndigheters register och IT-applikationer. Ökade kopplingar mellan olika administrativa system innebär dock en ökad sårbarhet för systemet som helhet, eftersom säkerhetsproblem i en del av systemet sprider sig till andra delar.

Myndigheterna bör säkerställa att informationssäkerheten hanteras på ett lämpligt sätt – antingen genom en egen ökad kontroll eller genom certifiering mot Ledningssystem för informationssäkerhet (LIS). Medan LIS är en standard för en metod som anger vad som behöver beaktas utifrån ett organisationsperspektiv, är KBM:s basnivå för informationssäkerhet (BITS) rekommendationer som anger hur säkerheten ska åtgärdas i huvudsak på IT-systemnivå. För mindre myndigheter kan BITS vara ett lämpligt första steg inför tillämpning av LIS.

Förslag

- Verva ska få i uppdrag att ingående undersöka hur kostnadsaspekten påverkar spridning och användning av standarder inom myndigheterna när det gäller informationssäkerhet inom e-förvaltningen.

Bedömning

- Myndigheter som deltar i upphandling av IT-tjänster och IT-utrustning för e-förvaltningen bör definiera den egna organisationens säkerhetskrav kopplade till det som ska upphandlas.
- Verva bör fullfölja sin ansats att ge ut en föreskrift som pekar ut ISO/IEC 27001 respektive ISO/IEC 27002 (LIS) som grund för myndigheternas arbete med informationssäkerhet, förslagsvis med KBM:s rekommendationer BITS i en förbättrad form som grund för etablering av en basnivå för informationssäkerhet.

Öppen programvara

I IT-propositionen 2004/05:175 menade regeringen att användningen av öppna standarder och öppna programvaror bör främjas och att utvecklingen på området för öppna programvaror bör följas upp löpande. Regeringens skäl för detta var dels möjligheterna att minska kostnaderna för IT-användning, dels att konkurrensen bör främjas inom programvaruområdet.

Vervas analys på uppdrag av utredningen leder till slutsatsen att det i första hand är öppna standarder och gränssnitt som ska främjas, inte öppen programvara. En annan slutsats är att öppna programvaror i normalfallet måste ha egen kraft att klara sig på marknaden. Undantagen är bl.a. applikationer som är särskild anpassade för svensk offentlig förvaltning, t.ex. barnomsorgsplanering, som i vissa fall kan behöva stöd för att få igång användningen.

Ett sätt att återanvända egenutvecklade program är att statliga myndigheter kan bidra till det arkiv (*repository*) för öppna program som erbjuds av det s.k. Programverket. Även andra arkiv bör kunna användas för denna återanvändning.

Bedömning

- Statliga myndigheter bör bidra med egenutvecklade öppna program till Programverkets och andra liknande programarkiv, under förutsättning att licensvillkoren i de enskilda fallen medger detta.
- En vägledning bör utarbetas som beskriver hur myndigheter bör agera vid anskaffande och utveckling av öppna programvaror, inklusive upphandling av stödtjänster till dessa och hur de kan gå till väga för att underlätta återanvändning av de program som de tagit fram.

Vervas samordningsroll

En central expertfunktion för interoperabilitet och IT-standardiseringsfrågor vid Verva

Den nya utvecklingen av IT-strukturen, som har accelererat sedan millennieskiftet, förutsätter en organisation med centrala experter och central samordning för att säkerställa en standardiserad uppbyggnad. De största centrala myndigheterna har redan börjat bygga

upp sådan central expertis, och nätverk har skapats för samverkan mellan myndigheter. Vi föreslår att de centrala experterna på IT-standardiserings- och interoperabilitetsområdet hos Verva förstärks i motsvarande grad.

Huvuduppgiften för Vervas expertfunktion är att vara en takfunktion som ser till att frågor som hör samman med standarder och standardisering på e-förvaltningens område inte tappas bort i den offentliga decentraliserade organisationen utan att någon instans vid behov tar ansvar för initiativ, så att det finns en obruten ansvarskedja. Samordning kan göras frivillig och behöver inte regleras genom ytterligare föreskriftsrätt för Verva, utöver den som redan finns.

Ibland kan den centrala funktionens roll vara att driva en viss konkret fråga för att skapa en teknisk specifikation som svarar mot behov i den offentliga förvaltningen. Verva har föreslagit begreppet gemensam specifikation för att uttrycka detta.

Som stöd för arbetet med gemensamma specifikationer och för att samordna myndigheternas interoperabilitetsansvar kan Verva utveckla en gemensam interoperabilitetsstruktur. Det förutsätter dock att myndigheterna frivilligt efter förhandlingar kommer överens om att denna ska gälla som referensram.

Inflytande från andra intressenter som näringslivet och intresseorganisationer kan ske på åtminstone två sätt. Dels bör Verva vända sig till en formell standardiseringsorganisation, t.ex. SIS, med en intresseförfrågan när så är lämpligt. Dels kan myndigheter själva välja att hantera IT-standardiseringsfrågor av relevans för sin sektor i särskilda grupper där myndigheterna tillsammans med andra intressenter bereder frågan.

En viktig förutsättning för en fungerande expertfunktion är att den utövas i samarbete med bl.a. de myndigheter som har stora expertstaber och som har praktisk erfarenhet på fältet på IT-standardiseringens område samt med näringslivet.

Förslag

- En central kanslifunktion ska inrättas vid Verva för att utveckla och förvalta förutsättningarna för interoperabilitet dvs. ett interoperabilitets- och standardiseringskansli. Denna kanslifunktion ska samordna, förankra, publicera och underhålla de förvaltningsgemensamma specifikationerna samt ge metod- och

expertstöd i IT-standardiseringsfrågor inom den offentliga förvaltningen, särskilt när det gäller begreppsstandarder. Som vägledning i detta arbete bör en form (arkitektur) för att främja interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen utvecklas och förvaltas. En öppen webbaserad katalogtjänst bör skapas för de gemensamma kravspecifikationerna.

- Tekniska specifikationer och liknande krav för informationshantering och informationsutbyte ska utvecklas i ett forum som är öppet för alla parter, t.ex. i SIS, när så är möjligt och lämpligt. Verva ska främja sådant standardiseringsarbete.

Upphandlingens former

Såväl på beställarsidan som på leverantörssidan kan det förekomma att enskilda aktörer ser ett behov av enighet om hur något ska vara beskaffat. Dock saknar kanske aktörerna kraft, tid eller kompetens att initiera ett arbete för att nå denna enighet.

En funktion för samordning av kravställande inför upphandlingar inom Verva bör hållas isär från Vervas arbete med ramavtalsupphandlingar för att de har olika fokus: I samordningen *inför* upphandlingar ligger tyngdpunkten på myndigheters intresse av att samordna sitt kravställande, medan utformningen av ramavtalen är en del av en upphandlingsprocess.

Bedömning

- En särskild funktion med ansvar för samordning inför den offentliga IT-upphandlingen bör inrättas vid Verva. Denna funktion ska arbeta för en samordning mellan myndigheter när det gäller gemensamma upphandlingskravspecifikationer som sedan kan användas i kommande förfrågningsunderlag inom IT-området.

Elektronisk upphandling

Det finns en förväntan att e-handel ska komma igång av sig själv, men tröskeln har varit oväntat hög. Därför måste insatser göras för hela inköpsprocessen.

För vissa delar av inköpsprocessen, upphandlingsdelen, kan det vara aktuellt för den offentliga sektorn att i samverkan med

branschintressen ta fram gemensamma specifikationer med funktionella krav på t.ex. processer, begrepps- och informationsstruktur. Förberedelser kan göras redan nu, och justeringar kan ske i takt med att förutsättningar i form av ny lagstiftning klarnar.

Förslag

- Regeringen ska ge Verva i uppdrag att i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting samt branschintressen utarbeta ett handlingsprogram för standardisering inom den del av den elektroniska inköpsprocessen som gäller upphandling. Förberedelser bör ske inom följande områden:
 - En vägledning utarbetas om hur t.ex. mottagningsfunktionerna för anbud kan utformas.
 - Terminologi och informationsstrukturer klarläggs redan från början i upphandlingsprocessen.
 - För vissa delar av inköps- och upphandlingsprocessen utformas gemensamma kravspecifikationer med funktionella krav på t.ex. processer samt begrepps- och informationsstruktur.