

Datum
2007-10-31Ansvarig
Claes-Olof Olsson, SambrukUpprättat av
Sven-Håkan Olsson, DocAccount AB
Claes-Olof Olsson, Föreningen Sambruk

Näringsdepartementet

ITP

103 33 STOCKHOLM

Yttrande avseende SOU 2007:47 Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering (dnr N2007/5876/ITP)

Sammanfattning

Sambruk¹ fick under våren 2007, på begäran av utredaren, möjlighet att inkomma med synpunkter i form av svar på frågeställningarna 1a, 2a, 3b och 4a i utredningsdirektiven. Sambruk kan nu med tillfredsställelse konstatera att merparten av dessa synpunkter tagits in i utredningens slutbetänkande.

Sambruk instämmer i stort i betänkandets slutsatser och förslag, men vill tillfoga nedanstående förslag och kommentarer i sammanfattning.

- Avsnitt 13.1.1 – Inrättande av IT-standardiseringsråd, förslag 1
Som aktiv representant för ett stort antal svenska kommuner, som bl a samverkar för framtagning av gemensamma standarder inom den offentliga IT-infrastrukturmiljön, föreslår vi att Föreningen Sambruk utses som medlem i detta råd.
- Avsnitt 13.1.2 – Utredning av SIS' finansieringsprinciper, förslag 2
Sambruk anser att det är synnerligen olyckligt att standarders lydelse inte är lätt och öppet tillgängliga, t ex via Internet. Vi föreslår att man skyndsamt hos regeringen löser finansiering av intäktsbortfallet för SIS och gör publicering öppen.
- Avsnitt 13.2.1 – Myndigheternas ansvar för interoperabilitet, förslag 5 & 6
Sambruk instämmer i uppfattningen, beskriven i avsnitt 6.2, att det erfordras en fjärde ”dimension” i interoperabilitetsbegreppet, den rättsliga. Utöver de i avsnitt 13.2.1 beskrivna förslagen till myndighetsansvar och kartläggning vill Sambruk framhålla behovet att kartlägga rättsliga interoperabilitetshinder som uppkommer då olika myndigheter tolkar lagrum och regelverk på olika sätt, vilket därmed förhindrar ett effektivt informationsutbyte.

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.

- Avsnitt 13.2.2 – Informationssäkerhet, förslag 7 samt bedömning, punkt 9
Sambruk stöder de beskrivna åtgärderna, men efterlyser ytterligare metodarbete för att hitta och definiera bra, dokumenterade sätt att optimera säkerhet, med i vissa fall motstridiga krav (ekonomi, funktionalitet, etc)
- Avsnitt 13.2.3 – Användning och utveckling av standarder, förslag 12
Sverige bör inom EU verka för att det blir möjligt att i upphandlingar ange funktions- och prestandakrav som får, men inte måste, hänvisa till brett accepterade standarder (som inte nödvändigtvis är formella standarder). Regeringen bör verka för att den kommande lagen om offentlig upphandling inte tolkar EU-direktiven hårdare än vad som rimligen förutsattes när EU-direktiven bereddes, speciellt vad gäller möjligheten att referera till standarder andra än formella sådana, liksom att det i den nya lagen ges möjlighet att ange funktions- och prestandakrav som i sin tur får, men inte måste, hänvisa till brett accepterade standarder (som inte nödvändigtvis är formella standarder).
- Avsnitt 13.2.4 – Öppen programvara, bedömning
Sambruk föreslår att som tilläggsdirektiv till Verva (pkt 14), ge myndigheten uppdrag att utreda och klargöra hinder för effektiv samverkan i så kallade ”communities” för gemensam utveckling av öppen programvara som kan finnas i kommunallagen, samt därmed föreslå åtgärder, eventuellt regeländringar för att främja denna typ av samverkan kring öppen programvara. Vidare anser vi att det behövs ett svenskt begrepp som är bredare än denna definition för att sammanfatta olika sorters fri och öppen programvara/källkod (”FOSS²” på engelska).
- Avsnitt 13.3.1 – Vervas samordningsroll, förslag 15 & 16
Eftersom Sambruk redan utformat ett antal gemensamma specifikationer för framförallt kommunsektorn, såsom begreppsdefinitioner inom flera verksamhetsområden, nyttomeddelanden för interoperabilitet, liksom tekniska regler, mönster och specifikationer i form av Sambruks Öppen Teknisk Plattform, så anser vi att föreningen är en lämplig samarbetspart till den föreslagna kanslifunktionen inom Verva.
- Avsnitt 8.1.4 – Hänvisning till standard i upphandling
Sambruk delar helt och fullt betänkandets beskrivning om svårigheter med den föreslagna ändringen i ny lag om offentlig upphandling, om hänvisning till standard ska följas av tillägget; ”...eller likvärdigt”. Denna bisats är svår-förståelig och innebär stor risk för misstolkning.
- Avsnitt 8.3.3 – Diskussion om innovationer
Sambruk delar betänkandets slutsatser att standarder gör bäst nytta vad gäller interoperabilitet. Hela den offentliga sektorn har sedan länge erfarit en begränsad konkurrens bland markandsaktörerna. Detta har resulterat i både ofördelaktiga avtalsvillkor och begränsad innovationskraft.

² FOSS: Free and open-source software

Utvecklade synpunkter och kommentarer till Sambruks förslag

Avsnitt 13.1.1 – Inrättande av IT-standardiseringsråd, förslag 1

Som aktiv representant för ett stort antal svenska kommuner, som bl a samverkar för framtagning av gemensamma standarder inom den offentliga IT-infrastrukturmiljön, föreslår vi att Föreningen Sambruk utses som medlem i detta råd.

En väsentlig del av Sambruks arbete har varit att formulera en övergripande specifikation, benämnd Öppen Teknisk Plattform, som är tänkt att fungera som den tekniska delen i upphandlingsunderlag för kommuners kommande anskaffning av programvaror. Sambruk har också bistått IT-standardiseringsutredningen med utförligt material om förutsättningar och villkor inom den kommunala IT-miljön, liksom standarders betydelse för denna. Därför anser vi att Föreningen Sambruk bör utses som medlem i detta råd.

Avsnitt 13.1.2 – Utredning av SIS' finansieringsprinciper, förslag 2

Sambruk anser att det är synnerligen olyckligt att standarders lydelse inte är lätt och öppet tillgängliga, t ex via Internet. Vi vill ju få standarder mer frekvent och allmänt använda. Betänkandet uttrycker detta hinder på flertaliga ställen i texten.

Vi instämmer alltså i grunden i betänkandets förslag men vill ytterligare betona att man skyndsamt hos regeringen borde lösa finansiering av intäktsbortfallet för t ex SIS, då publicering ska göras öppen. Att låta SIS och Verva utreda detta först verkar alltför långsamt.

Avsnitt 13.2.1 – Myndigheternas ansvar för interoperabilitet, förslag 5 & 6

Sambruk instämmer i uppfattningen, beskriven i avsnitt 6.2, att det erfordras en fjärde ”dimension” i interoperabilitetsbegreppet, den rättsliga. Utöver de i avsnitt 13.2.1 beskrivna förslagen till myndighetsansvar och kartläggning vill Sambruk framhålla behovet att kartlägga rättsliga interoperabilitetshinder, som uppkommer då olika myndigheter tolkar lagrum och regelverk på olika sätt, vilket därmed förhindrar ett effektivt informationsutbyte.

I flera olika projekt som Sambruk för närvarande driver, har hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan kommun och myndighet uppdragats, på grund av att myndighetens juridiska avdelning framhållit en annorlunda och/eller betydligt snävare tolkning av lagrum och reglemente, än vad annan juridisk expertis gjort. Därmed förhindras både ett elektroniskt informationsutbyte och en effektivisering av arbetsrutiner för bägge parter. Sambruk föreslår därför att kartläggningen av informationsutbyten också kompletteras med förslag till hur hinder i form av rättslig icke-interoperabilitet ska lösas.

Avsnitt 13.2.2 – Informationssäkerhet, förslag 7 samt bedömning, punkt 9

Sambruk stöder de beskrivna åtgärderna, men efterlyser ytterligare metodarbete för att hitta och definiera bra, dokumenterade sätt att optimera säkerhet, med i vissa fall motstridiga krav (ekonomi, funktionalitet, etc).

Sambruk har en positiv syn på att standarder och andra specifikationer för informationssäkerhet används. Vad vi dock anser saknas i betänkandet, vad gäller detta område, är hur säkerhetskrav ska balanseras mot andra krav, eftersom kraven ofta står i motsatsförhållande till varandra. Eftersom 100% säkerhet är praktiskt omöjligt att uppnå, måste man för en specifik situation välja ut en viss, optimerad säkerhetsnivå. Att i en upphandling bara kräva att man ska ha ”högsta säkerhetsnivå enligt CC³” eller liknande blir oerhört kostnadsdrivande och i vissa fall till och med kontraproduktivt.

Sambruk efterlyser ytterligare metodarbete för att hitta bra sätt att optimera säkerhet med motstående krav. Kraven kan t ex vara: Lagar/regler, Medborgarnytta, Intern verksamhetsnytta, Kostnad/resurser och Risk/skadekonsekvens.

Som exempel kan nämnas en kommunal e-tjänst för bokning av föreningslokal, där ett försök till hård tillämpning av t ex CC skulle bli icke-optimal, eftersom lagkraven är mycket låga kring en sådan tjänst, medborgarnytta och verksamhetsnytta är hög, risk/skadekonsekvens låg (kommunen kanske går miste om några hundralappar i hyra i samband med eventuellt bedrägeri).

Sambruk har gjort en första, enkel ansats till sådan metodik i rapporten ”Säkerhetsklassning e-tjänster” 2005 (delfinansierad av dåtida 24-timmarsdelegationen, se www.sambruk.se) men betydligt mer arbete borde läggas ner på denna besvärliga gråzon mellan verksamhetsansvariga och säkerhetsansvariga inom all verksamhet, inte bara inom kommuner.

Avsnitt 13.2.3 – Användning och utveckling av standarder, förslag 12

Sverige bör inom EU verka för att blir möjligt att i upphandlingar ange funktions- och prestandakrav som får, men inte måste, hänvisa till brett accepterade standarder (som inte nödvändigtvis är formella standarder).

Anledningen till detta förslag är att EU-arbetet i betänkandets åtgärdsförslag, enligt Sambruks uppfattning, riskerar att ta lång tid. Sambruks förslag är tänkt att förhindra att det på något kortare sikt skapas praktiska upphandlingsproblem genom svår-använda EU-regler inom området.

Regeringen bör verka för att den kommande lagen om offentlig upphandling inte tolkar EU-direktiven hårdare än vad som rimligen förutsattes när EU-direktiven bereddes, speciellt vad gäller möjligheten att referera till standarder andra än formella sådana.

³ CC: Common Criteria, US NIST

Självklart är upphandlingsregler viktiga för att ge konkurrens, rättvisa och transparens, men alltför långtgående formella upphandlingskrav är synnerligen besvärliga inom kommunvärlden, särskilt för mindre kommuner.

Regeringen bör vidare verka för att det i den kommande lagen om offentlig upphandling finns en möjlighet att ange funktions- och prestandakrav som i sin tur får, men inte måste, hänvisa till brett accepterade standarder (som inte nödvändigtvis är formella standarder).

Funktionskrav som tillåts referera till något mindre formella standarder eller andra funktionella specifikationer, är mycket betydelsefulla för att ge lösningar som fungerar kostnadseffektivt tillsammans med tidigare gjorda investeringar. Om man enbart finge referera till formella standarder skulle stora problem uppstå. Här finns även en koppling till innovation – för en helt ny företeelse finns ännu inga standarder, varför man måste kunna använda andra funktionella krav.

Avsnitt 13.2.4 – Öppen programvara, bedömning

Sambruk föreslår att som tilläggsdirektiv till Verva (pkt 14), ge myndigheten uppdrag att utreda och klargöra hinder för effektiv samverkan i s k ”communities” för gemensam utveckling av öppen programvara som kan finnas i kommunallagen, samt därmed föreslå åtgärder, eventuellt regeländringar för att främja denna typ av samverkan kring öppen programvara.

Sambruk anser att öppen programvara i många fall är önskvärd (dock kvalificerat av en avvägning i varje specifikt fall av nytta, livscykelkostnad, risk mm). Sambruk vill därför kommentera att en formulering i betänkandet, som lyder ”...det i första hand är öppna standarder som ska främjas, inte öppen programvara”. Här riskerar man att få intrycket att Verva och betänkandet aktivt rekommenderar att inte använda öppen programvara, även om den passar väl in i ett sammanhang.

Sambruk vill också kommentera att såsom kommunallagen är skriven, vad gäller ”kommunal kompetens”, kan det formellt finnas hinder för att en kommun ska kunna delta i en ”community” för utveckling av öppen programvara. Utgångspunkten för att sådana communities ska fungera väl, är att de präglas av en anda av ”ge och ta”; ena gången finansierar man något som man inte själv helt har nytta av (vilket bryter mot skrivningar om ”kommunal kompetens”), nästa gång får man kanske nytta av utveckling som en annan kommun finansierat. Sambruk har visserligen utvecklat en ekonomisk/juridisk modell för samarbete som bedöms fullt lagenlig, men tyvärr onödigt tillkrånglad, bl a på grund av kompetenskravet.

Öppen programvara som fenomen är bra, men diskussionen om hur hårt man skall satsa på öppen programvara är ofta onyanserad. I praktiken finns det fler överväganden att göra än enbart hurvida tillgången till programkoden har en licenskostnad eller inte. Öppen programvara är inte gratis för organisationen som skall använda den, utan skall snarast ses som ”gemensamfinansierad” utveckling.

En aspekt som är väsentlig att förstå är att all samverkan, såsom t ex gemensam utveckling av öppen programvara, kräver organisering samt att man då även ser hur styrmekanismerna i den gemensamma utvecklingen fungerar. Utveckling av öppen programvara bedrivs oftast i form av så kallade ”communities” som utgör samverkansforum, kontaktyta och projektorganisering. En community har oftast inte en gemensam finansieringsmodell för hur utvecklingen skall bekostas, utan man förlitar sig normalt på gratis insatser vid själva utvecklingen. Det normala är också att en community oftast är avgränsad till att omfatta gemensam IS/IT-utveckling och sträcker sig vanligen inte till att även omfatta verksamhetsutvecklingsfrågor. När det gäller styrningen så har alla välfungerande öppna källkods-projekt en mycket fast styrning genom ett antal konkreta projekt samt även en mer eller mindre kommunicerat beslutande organ som ”har sista ordet”:

- en person (t ex Linus Thorvalds), eller
- ett företag (t ex Sun), eller
- en styrande grupp (meritokrati)

I jämförelse till ovanstående kan man säga att föreningen Sambruk i många avseenden kan utgöra en ”community process”, med skillnaderna att Sambruk även utgör en arena för att hantera finansiering av den gemensamma utvecklingen, driver verksamhetsfrågor och IS/IT-utvecklingsprojekt samt är organiserad i form av en ideell intresseförening som styrs av en medlemsvald styrelse.

Projekt inom öppen programvara har främst haft tre drivkrafter (en eller flera samtidigt):

1. Idealism

- fungerar vanligen endast i en mycket stor community, såsom världens alla Linux-entusiaster

2. Företagsfinansiering

- fungerar då företaget vinner andra fördelar, t ex framtida tjänsteintäkter eller nytta av kostnadsdelning, ex Sun, jBoss

3. Den som lider mest investerar

- fungerar vanligen endast då en viss part har en storlek och en ekonomi som tillåter dem att investera – exempel finns bl.a. inom landstingssektorn

Det ovanstående har mycket fokuserat på utvecklingsprocessen av öppen programvara. I många fall är det dock idag bara realistiskt att köpa kommersiella lösningar på en funktion kontra kostnad (TCO) samt det faktum att den lokala marknaden ofta är liten för öppen programvara när det kommer till applikationer såsom t ex ekonomisystem eller bredare verksamhetssystem.

Den kommersiella leverantören har ju också en modell för kostnadsdelning (där den fördelas på kunderna) som är kombinerad med ett initialt risktagande vilket skall kalkyleras mot ett förväntat framtida överskott. Det är detta riskkapital som i många fall kan klara av höga investeringströsklar som ofta är fallet i samband med nyutveckling eller utveckling av omfattande versionsuppdateringar. Kontentan av detta är enligt vår syn att Utveckling – Köp – Användning bör alla bedömas mot varandra – nyttan är viktigast! I samtliga fall (Utveckling – Köp – Användning) måste man anordna professionell förvaltning, support och vidareutveckling.

Dessutom vill Sambruk peka på en otydlig formulering i betänkandet (som är hämtat ur Statskontorets/Vervas publikationer):

Texten lyder ”...Statskontorets definition...öppen programvara som en programvara där källkoden är fritt tillgänglig och där programmet fritt kan användas, förändras, förbättras, kopieras och distribueras av alla”.

Sambruk anser att det skulle behövas ett svenskt begrepp som är bredare än denna definition för att sammanfatta olika sorters fri och öppen programvara/källkod (”FOSS⁴” på engelska). Problemet med Statskontorets definition är att man inom IT-branschen i öppen källkod definitivt inkluderar licenser där man inte får fritt använda/förändra etc – en av de mest kända licenserna, GPL, är mycket strikt vad gäller i vilka fall man får använda/förändra. Verva själva använder t ex inte Statskontorets definition i upphandlingen ”Programvaror och tjänster 2007”, utan refererar till en definition som finns på webbplatsen www.opensource.org.

Troligen menar betänkandet ungefär den senare definitionen när det står ”öppen programvara”, men vi uppfattar skrivningen som något otydlig.

Det kan möjligen också vara på sin plats att betona att även ifall en viss källkod i ett sammanhang gjorts tillgänglig (eller t o m lämnats ut som offentlig handling) så innebär det inte alls någon självklar rätt att använda källkoden utan noggranna licensöverväganden. En parallell är även källkod som man fått fram genom sk reverse engineering av en icke-öppen produkt. Sådan reverse engineering är, förenklat uttryckt, tillåten enligt EU-direktiv 91/250 om ändamålet är att förstå hur en integration med annat system ska kunna utföras. Därmed är det förstås inte givet att man får använda/exekvera denna källkod i sig.

Avsnitt 13.3.1 – Vervas samordningsroll, förslag 15 & 16

Eftersom Sambruk redan utformat ett antal gemensamma specifikationer för framförallt kommunsektorn, såsom begreppsdefinitioner inom flera verksamhetsområden, nyttomeddelanden för interoperabilitet, liksom tekniska regler, mönster och specifikationer i form av Sambruks Öppen Teknisk Plattform, så anser vi att föreningen är en lämplig samarbetspart till den föreslagna kanslifunktionen inom Verva.

Sambruk håller med om den i betänkandet beskrivna nyttan av gemensamma specifikationer, begreppsstandarder etc. Om de ska benämnas standard av något slag eller endast utgöra en funktionell specifikation kan få bero på situationen, huvudsaken är att dessa standarder/specifikationer tillåts refereras som krav i upphandling utan att tillämpningen av upphandlingslagen ger problem. En aspekt som inte synes belyst i betänkandet, är ansvar för att gemensamma specifikationer, framförallt för informationsstrukturer får en utformning som är stabil under många år. Sveriges tradition är att ha ett månghundraårigt perspektiv på offentlig information. En sida av detta är långsiktig arkivering och därmed hörande ansvar hos Riksarkivet, en annan är ett mer operativt användande av mångårig information inom en kommun, där sammanställningar etc inte fungerar ifall informationsstrukturen ändrats ofta.

⁴ FOSS: Free and open-source software

En relaterad fråga är användningen av ordbehandlingsdokument och andra dokumentfilformat för att bära strukturerat verksamhetsdata, kontra användning av relationsdatabaser, och de därmed följande olika förutsättningarna för stabil informationsstruktur över lång tid.

Avsnitt 8.1.4 – Hänvisning till standard i upphandling

Sambruk delar helt och fullt betänkandets beskrivning om svårigheter med den förslagna ändringen i ny lag om offentlig upphandling, om hänvisning till standard ska följas av tillägget; ”...eller likvärdigt”. Denna bisats är svårförståelig och innebär stor risk för misstolkning.

Ett exempel från Sambruks arbete med specifikationen Öppen Teknisk Plattform tydliggör svårigheterna; vi har definierat vår ”sambruksstandard” för ett visst Nyttomeddelande inom barnomsorg. Vi har redan upphandlat ett system som implementerar detta Nyttomeddelande och vi vill upphandla ett annat system som ska integrera med det första. Att då säga att man måste följa Nyttomeddelande-definitionen eller likvärdigt kan riskera ge tolkningen att anbudsgivare kan få leverera en lösning där visserligen fältinnehållen finns med, men i helt annan sekvens, med annan teckenuppsättning och helt skiljaktig XML-definition. Lösningen blir möjligen likvärdig i någon mening, men absolut inte interoperabel, köparen måste bekosta en extra översättningslösning (som i sin tur måste upphandlas).

Ett annat exempel: Om man skulle specificera ett funktionellt krav att en lösning ska integrera med ”OpenOffice Writer eller likvärdigt” och leverantören tolkar att Microsoft Office Word är likvärdig med Writer som ordbehandlare betraktat, ja då måste kunden bekosta ett utbyte av Writer till Word för att få lösningen att fungera eftersom likheten inte är 100% exakt vad gäller filformatsdetaljer, maskingränssnitt etc.

Avsnitt 8.3.3 – Diskussion om innovationer

Sambruk delar betänkandets slutsatser att standarder gör bäst nytta vad gäller interoperabilitet. Hela den offentliga sektorn har sedan länge erfarit en begränsad konkurrens bland markandsaktörerna. Detta har resulterat i både ofördelaktiga avtalsvillkor och begränsad innovationskraft.

En kompletterande kommentar, som även gäller vanlig upphandling men framförallt i samband med innovationer, är svårigheten att i praktiken använda de äldre upphandlingsformerna för att åstadkomma utmärkta IT-upphandlingar. Det besvärliga är att följa upphandlingslagen men ändå kunna ha en effektiv kravdialog med leverantörer. Förhandlad upphandling bedöms bara kunna användas ibland. Därmed är det intressant ifall nya, flexiblare upphandlingsformer enligt betänkandet kan tillkomma.

En komplikation är att upphandlingsgruppen måste tillgå teknisk expertis. För att vara säker på att inte överprövas på grund av icke-transparent ”tyckande” kan det vara lämpligt med en teknisk utvärderingspanel bestående av flera, sinsemellan oberoende, experter. Detta ökar å andra sidan upphandlingskostnaderna.

I detta ärende har Föreningens verkställande tjänsteman, Claes-Olof Olsson, beslutat. Yttrandet har tagits fram av Sven-Håkan Olsson, DocAccount AB, professor Göran Goldkuhl, Linköpings universitet, samt Claes-Olof Olsson.

För föreningen Sambruk

Claes-Olof Olsson
Verkställande tjänsteman