



Öppna standarder – tillgång till och vidareutnyttjande av offentlig information i elektroniskt format

Bilaga 1

Utreda möjligheterna för användning av öppna standarder, öppen programvara samt för vidareutnyttjande av offentlig information i elektroniskt format för intern och extern användning

Innehållsförteckning

1. SAMMANFATTNING.....	3
2. INLEDNING	7
3. VIDAREUTNYTTJANDE AV OFFENTLIGA HANDLINGAR	8
4. VIDAREUTNYTTJANDE AV GEODATA.....	15
5. TJÄNSTEDIREKTIVET	17
6. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GEMENSAM INFORMATIONS-FÖRSÖRJNING.....	19
7. NÄMNDHANTERINGSPROCESSEN	22
8. E-DELEGATIONENS VÄGLEDNING FÖR ELEKTRONISK SAMVERKAN.....	24
9. ÖPPNA STANDARDS.....	25
10. ÖPPEN PROGRAMVARA.....	27
11. UPPFÖLJNING OCH ÖVERSYN	32

1. SAMMANFATTNING

Detta dokument tar sin utgångspunkt i nationella och internationella utredningar och direktiv som behandlar öppna standarder och andra förutsättningar för att tillgängliggöra offentlig information i elektroniskt format. Dokumentet beskriver hur nationella och internationella direktiv och regelverk påverkar Stockholms stad och hur staden kan skapa tillgång till kommunala handlingar i elektroniskt format. Dokumentet rekommenderar också hur staden bör förhålla sig till öppna standarder inom IT-området samt öppen programvara.

1.1 Allmänna handlingar i elektronisk form

E-offentlighetskommittén har överlämnat sitt slutbetänkande ”Allmänna handlingar i elektronisk form - offentlighet och integritet” (SOU 2010:4). Kommittén föreslår, att det av offentlighets- och sekretesslagen ska följa att myndigheterna, efter begäran, ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form, om det inte är olämpligt. Kommitténs bedömning är att det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar inte säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om intrång i enskildas personliga integritet.

1.2 Förvaltningspolitiska propositionen

I mars 2010 överlämnades 2010 års förvaltningspolitiska proposition, ”Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt”.

Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin. En väl fungerande förvaltning är grundläggande för att uppnå en hållbar tillväxt och är en viktig del i regeringens politik för ett starkt och välmående Sverige. Hur den offentliga förvaltningen utvecklas, organiseras och styrs har stor betydelse.

Propositionen lägger fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med i första hand den statliga förvaltningen. Även frågor om hur samverkan mellan statsförvaltningen och kommunerna kan förstärkas inom vissa områden behandlas. Vidare finns ett stort behov av en samlad statlig förvaltning på regional nivå.

1.3 E-delegationens betänkanden

E-delegationen tillsattes 2009 och ska under fem års tid bidra till att nå målet och samla offentliga Sverige i en gemensam riktning. I uppdraget ingår att koordinera myndigheternas utvecklingsprojekt inom e-förvaltning och följa upp dess effekter för privatpersoner, företagare och medarbetare. Delegationen ska också koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor och bistå regeringen i det internationella arbetet.

I sitt första betänkande presenterade delegationen i oktober 2009 en Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86). Delegationen föreslog att en enhetlig svensk e-legitimation för hela den offentliga sektorn ska skapas, som även kan användas av den privata sektorn. Vidare presenterades en vägledning för elektronisk samverkan baserat på öppna standarder.

1.4 Genomförande av PSI-direktivet

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har antagit PSI-direktivet (Public Sector Information Directive 2003/98/EG). Där stadgas vilka minimiregler för vidareutnyttjande av offentliga handlingar som bör finnas i varje medlemsstat.

Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Utbyte av handlingar mellan myndigheter ska inte betraktas som vidareutnyttjande, utom när handlingarna används inom en myndighets affärsverksamhet. I tillämpning av direktivet används samma handlingsbegrepp som i tryckfrihetsförordningen.

För att uppfylla PSI-direktivets krav med tillräcklig tydlighet föreslås att direktivets bestämmelser införlivas med svensk rätt genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

1.5 Nationell infrastruktur för geodata – genomförande av Inspire direktivet

EU har tagit initiativ till harmonisering av samtliga medlemsländers geodata, Inspire direktivet (Infrastructure for Spatial Information in Europe).

Med geodata avses all information som beskriver företeelser och dess geografiska läge, det vill säga kartdata, men även information som hämtas från olika register över vägar, byggnader, sjöar, vegetation och befolkning.

Detta innebär i förlängningen att geodata inom EU, såväl kartdata som registerinformation om byggnader, vägar och befolkning, kommer att bli tillgänglig och användbar för alla. Syftet är att göra det lättare att använda geodata. Genom gemensamma regler för hur information ska byggas upp på ett enhetligt sätt och göras tillgänglig via tjänster på Internet.

1.6 Tjänstedirektivet

Enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) ska EU:s medlemsstater se till att alla förfaranden och formaliteter för att få tillträde till och utöva sin tjänsteverksamhet ska kunna fullgöras enkelt, på distans och på elektronisk väg. För detta krävs bland annat att det är möjligt att identifiera tjänsteleverantörer över nationsgränserna och att det är möjligt att verifiera de uppgifter som skickas.

Tjänstedirektivet ska underlätta företagsetablering och tjänstehandel mellan medlemsländerna. Flera sektorer är dock undantagna från direktivet och det finns vissa möjligheter att ställa nationella krav på företag och tjänster.

1.7 Förutsättningar för Gemensam Informationsförsörjning

Stockholms stads verksamhetssystem är i hög grad integrerade med den verksamhet de stöder. Systemen bygger i vissa fall på en analog hantering av information, vilket bryter den digitala ärendekedjan och försvårar återsökning och återanvändning. Verksamheterna benämner samma saker olika. Stora volymer av information i verksamhetssystemen ställer krav på ökade behov av samordning.

Stockholms Stadsarkiv genomför på uppdrag av Kommunfullmäktige inom Projekt Navet flera delprojekt som handlar om gemensam informationsförsörjning (GIF) inom staden utifrån fastställda strukturer och standarder.

Syftet med det delprojekt som Stockholms Stadsarkiv driver är att skapa en gemensam funktion för att stödja en generell nämndhanteringsprocess. Processen är komplicerad då den ska genomföras under kort tid och involverar många personer.

1.8 e-delegationens vägledning för elektronisk samverkan

E-delegationens vägledning för elektronisk samverkan slår fast att öppna standarder ska vara förstahandsval vid val av teknisk lösning. Inom EU finns ett starkt ställningstagande för användning av öppna standarder vilket framgår av

bland annat ramverket för interoperabilitet, European Interoperability Framework, EIF 1.0. Det finns en stor acceptans för öppna standarder inom den offentliga sektorn, både inom EU och i övriga världen.

1.9 Öppna standarder

Kortfattat kan sägas att standarder är överenskommelser om hur en viss sak ska göras eller beskrivas, exempelvis för att underlätta för olika produkter att fungera tillsammans. Detta underlättar inte bara för producenterna utan även för konsumenterna och andra. En öppen standard är ett formellt publicerat dokument som beskriver ett överenskommet sätt att göra saker på. Överenskommelsen träffas vanligtvis mellan flera aktörer på marknaden, och publiceringen av dokumentet görs av ett oberoende standardiseringsorgan.

1.10 Öppen programvara

Öppen programvara innebär att programkoden är fritt tillgänglig samt kan implementeras fritt utan restriktioner. Distributionsvillkoren av mjukvara baserad på öppen programvara ska uppfylla flera kriterier. Stockholms stad använder idag öppen programvara i olika tillämpningar.

1.11 Sammanfattande rekommendation

Det är viktigt för staden att skapa förutsättningar, tekniskt och juridiskt, för att tillgängliggöra allmänna handlingar i elektroniskt format. I detta arbete bör staden etablera en IT-infrastruktur som möjliggör tillämpning av öppna standarder där så är möjligt samt använda dessa som standard i utlämnad information.

Ett särskilt område är att tillgängliggöra grundläggande geodata över Stockholm i elektroniskt format. För att möjliggöra detta måste staden bygga upp ett gemensamt datalager över geografisk information där alla förvaltningar/bolag samt stadens externa intressenter ska kunna hämta och återanvända geodata.

Staden bör verka för att ingen av stadens intressenter ska tvingas att använda en leverantörsspecifik produkt för att kommunicera med staden. Stadens intention är att all kommunikation med staden ska vara enkel och användarvänlig. Presentation av information och service ska vara tillgänglighetsanpassad.

Stadens intention måste vara att det är verksamhetens krav och behov, funktionella, tekniska och ekonomiska aspekter som ska vara avgörande vid

anskaffning av programvara. Vid upphandling av programvara ska hela kostnaden för hanteringen av programvaran beaktas och jämföras med hela kostnaden för övervägda alternativ.

2. INLEDNING

Offentlighetsprincipen har mycket gamla anor i Sverige. Allmänhetens tillgång till *offentligt upprättade handlingar* är grundläggande för offentlighetsprincipen. Att från kommunala och statliga instanser kunna begära ut och få ta del av dokument och information är en viktig demokratisk aspekt och en grundläggande premis i en rättsstat.

I lagstiftningen används ordet *handling*. Enligt tryckfrihetsförordningen är en handling ”en framställning i skrift eller bild”. Med handling kan även avses en datamängd, det vill säga en fil eller ett elektroniskt dokument. Med en allmän handling avses en handling som omfattas av offentlighets- och arkivlagstiftningen. En *allmän handling* kan vara offentlig eller hemlig (sekretessbelagd). Sekretess innebär förbud att röja uppgift, t ex genom att lämna ut en allmän handling.

Lagstiftningen är teknikneutral, vilket innebär att i lagens mening är det ingen skillnad mellan pappersdokument och elektroniska dokument. Samma bestämmelser gäller beträffande offentlighet, bevarande och gallringsbeslut. Även en databas eller ett helt IT-system omfattas av regelverket kring allmänna handlingar.

Det finns behov av standardiserade öppna dokumentformat för lagring, dokumentutbyte och arkivering. Standarden ska möjliggöra informationsutbyte mellan applikationer och system samt mellan myndigheter och deras intressenter.

Med en *standard* menas en fastställd norm för en viss företeelse eller en variant som är vanligt förekommande. Det finns ingen klar definition av vad en *öppen standard* står för. Allmänt anses att standarden är öppen om det är möjligt för alla att ta del av, eller delta i, arbetet att ta fram standarden. De standarder som närmast berörs i detta sammanhang är definitioner av filformat och standarder för informationsutbyte, dvs. protokoll och format för elektronisk kommunikation.

SIS, Swedish Standards Institute har ett särskilt projektområde för landskapsinformation och geodata (Stanli). Lantmäteriet har inom detta område ett ansvar för att leda och styra standardiseringsarbetet samt att tillämpa dessa standarder.

Stockholms stad använder idag *öppen programvara* i olika tillämpningar. Syftet med öppen programvara är att den ger användaren frihet att använda, kopiera, distribuera, ändra och förbättra programvaran. Öppen programvara medför en ny

typ av konkurrens, genom att produkten i allmänhet inte ägs av något enskilt företag.

I det följande beskrivs hur nationella och internationella direktiv och regelverk påverkar Stockholms stad, hur staden kan skapa tillgång till kommunala handlingar i elektroniskt format samt hur staden ska förhålla sig till öppen programvara.

3. VIDAREUTNYTTJANDE AV OFFENTLIGA HANDLINGAR

3.1 Allmänna handlingar i elektronisk form

E-offentlighetskommittén har överlämnat sitt slutbetänkande ”Allmänna handlingar i elektronisk form - offentlighet och integritet” (SOU 2010:4). Kommittén föreslår, att det av offentlighets- och sekretesslagen ska följa att myndigheterna, efter begäran, ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form, om det inte är olämpligt.

Kommittén har bland annat haft i uppdrag att utreda om det bör införas en skyldighet för myndigheter, generellt eller i mer begränsad utsträckning, att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form.

Det är endast formen för allmänna handlingars utlämnande som kommittén haft att överväga och uppdraget tar sikte på sådana allmänna handlingar som redan finns lagrade i elektronisk form. Det är alltså inte fråga om att t.ex. ålägga myndigheter att föra över befintliga dokument i pappersform till elektronisk lagring.

Kommittén betraktar i ett första steg ett utökat elektroniskt utlämnande som en del i strävan mot en stärkt offentlighetsprincip. Utgångspunkten bör därför vara att så långt som möjligt hitta former för detta. Å andra sidan innebär en möjlighet, att med stöd av lag, kräva ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar att riskerna kan öka för intrång i enskildas personliga integritet. Kommitténs utgångspunkt är att en lämplig balans bör råda mellan dessa båda i viss mening motstående intressen.

Utöver inverkan på skyddet för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar bör enligt kommitténs bedömning även vissa ytterligare tänkbara konsekvenser beaktas. Till exempel bör samhällsliga säkerhetsaspekter på utökade möjligheter att få ut allmänna handlingar i elektronisk form beaktas vid övervägandet av om en sådan generell skyldighet ska införas i lag.

Kommitténs bedömning är att det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar inte säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om intrång i enskildas personliga integritet vid införandet av en generell skyldighet i lag att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Med kommitténs förslag kommer alltså huvudregeln för både statliga och kommunala myndigheter och organ vara att allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form om sökanden begär det och det inte finns särskilda förbud mot det eller omständigheter som gör att det framstår som olämpligt. Kommitténs förslag medför att rätten att efter en lämplighetsbedömning få ut elektroniska handlingar i elektronisk form kommer att komplettera den grundlagsfästa rätten att få ut allmänna handlingar i pappersform.

Kommittén föreslår att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen bör förtydligas så att det inte råder någon tvekan om att det bara är den prognos myndigheten kan göra beträffande sökandens efterföljande behandling som är relevant, inget annat.

Kommittén anser att det är högst angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbildningen på området för att komma till rätta med de problem som den befintliga regleringen innebär.

Enligt kommitténs uppfattning finns det ett tydligt behov av att i samband med en översyn av registerförfattningarna skapa en gemensam ”checklista” för att garantera att samtliga registerförfattningar ses över utifrån en gemensam referensram.

Kommittén framhåller att med en ordning där registerförfattningarna återspeglar ett väl avvägt integritetsskydd bl.a. i form av föreskrifter om formen för utlämnande av allmänna handlingar finns en viktig byggsten på plats för att ta ytterligare ett steg mot ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar.

Förslaget att införa en ny bestämmelse om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

3.2 Förvaltningspolitiska propositionen

I mars 2010 överlämnades 2010 års förvaltningspolitiska proposition, ”Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt”.

Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin. En väl fungerande

förvaltning är grundläggande för att uppnå en hållbar tillväxt och är en viktig del i regeringens politik för ett starkt och välmående Sverige.

Hur den offentliga förvaltningen utvecklas, organiseras och styrs har stor betydelse. Propositionen lägger fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med i första hand den statliga förvaltningen. Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en *innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.*

I propositionen föreslås en lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet, i svensk rätt. Lagen syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

En central förvaltningspolitisk princip är att all offentlig verksamhet ytterst syftar till att tjäna medborgarna och att dessa därför i hög grad måste involveras i utvecklingen av myndigheternas verksamhet.

Regeringen gör också bedömningen att samverkan, inte minst myndigheter emellan, ytterligare måste utvecklas, dels av effektivitetsskäl, dels för att medborgare, företagare och andra förväntar sig att staten uppträder samordnat.

Även frågor om hur samverkan mellan statsförvaltningen och kommunerna kan förstärkas inom vissa områden behandlas. Vidare finns ett stort behov av en samlad statlig förvaltning på regional nivå. Den statliga samordningen och samverkan på regional nivå bör förbättras. Länsstyrelserna kan utgöra en lämplig organisation för detta ändamål.

I propositionen redovisas också hur statsförvaltningens förnyelsearbete med elektronisk förvaltning bedrivs. Staten behöver i än högre grad utnyttja de möjligheter som finns att göra det enklare för människor och företag att ta till vara sina rättigheter och att fullgöra sina skyldigheter. Genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion bör ytterligare effektivitetsvinster kunna göras. Det finns en stor effektiviseringspotential att ta till vara med hjälp av tekniken och den ska också bidra till att förstärka förvaltningens öppenhet.

3.3 E-delegationens betänkanden

E-delegationen tillsattes 2009 och ska under fem års tid bidra till att nå målet och samla offentliga Sverige i en gemensam riktning. I uppdraget ingår att koordinera

myndigheternas utvecklingsprojekt inom e-förvaltning och följa upp dess effekter för privatpersoner, företagare och medarbetare.

Delegationen ska också koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor och bistå regeringen i det internationella arbetet.

Delegationen består av myndighetscheferna från de största och mest IT-intensiva myndigheterna. I sitt första betänkande presenterade delegationen i oktober 2009 en ”Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning” (SOU 2009:86).

Delegationen förslog att en enhetlig svensk e-legitimation för hela den offentliga sektorn ska skapas, som även kan användas av den privata sektorn. Vidare presenterades en vägledning för elektronisk samverkan baserat på öppna standarder.

E-delegationens andra betänkande (SOU 2010:20) ”Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning” presenterades i mars 2010.

Sverige ska ha en enkel, öppen, tillgänglig, effektiv och trygg e-förvaltning. Privatpersoner och företag ska stå i fokus. Användarnas behov ska vara styrande för utvecklingen. Betänkandet är inriktat på att gemensamt ta de första stegen mot en utvecklad e-förvaltning.

En grundförutsättning för att nå målet med e-förvaltningen är att arbeta efter en gemensam strategiprocess. Delegationen kommer att ta fram fler vägledningar och mallar som ska stötta förvaltningen i att beskriva och hitta gemensamma arbetssätt.

Delegationen har redan i sitt förra betänkande tagit ställning för att delegationen ska utveckla en vägledning för automatiserad samverkan. Vägledningen kommer bland annat att ge rekommendationer kring öppna standarder, hur olikheter i data, begrepp och semantik ska hanteras, format för dokumentation av begreppsmodeller och riktlinjer för elektronisk meddelandehantering.

E-förvaltningen ska förenkla vardagen och frigöra tid för privatpersoner. Delegationen bedömer att en förvaltningsgemensam *Mina sidor* för privatpersoner kan bidra till detta. Syftet är att göra det enkelt för privatpersoner att hitta till tjänsterna och sin information samt få en översikt över sina ärenden.

Det ska också gå att kommunicera med förvaltningen via e-tjänsten *Mina meddelanden*. Användaren får bättre kontroll över vilken information som finns samlad om honom eller henne. Funktionen ska utformas så att den är användbar och tillgänglig, och bidrar till att överskrida gränser mellan myndigheterna.

Bolagsverket bör tillhandahålla en samlad e-tjänst där det går att ställa frågor om grunddata för alla näringsidkare. Varje berörd myndighet bör på ett konkurrensneutralt sätt tillhandahålla bastjänster för informationsförsörjning för de informationsresurser man har ett myndighetsuppdrag för.

Genom att fler informationskällor blir tillgängliga att använda i utvecklingen av e-tjänster skapas möjligheter för både förvaltningen och andra aktörer att enklare bygga tjänster till nytta för medborgare och företag. En förutsättning för att fler aktörer än de inom offentlig sektor ska kunna skapa och tillhandahålla e-tjänster är förenklad tillgång till elektronisk information.

Inom ramen för EU-samarbetet och det internationella arbetet lyfter delegationen fram PSI-direktivet (2003/98/EG) och Inspiredirektivet (2007/2/EG) som främjar vidareutnyttjande av offentlig information. Inspiredirektivet, syftar till att inrätta en europagemensam infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjande av offentliga rumsliga data och datatjänster.

3.4 Genomförande av PSI-direktivet

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har antagit PSI-direktivet (Public Sector Information Directive 2003/98/EG). Där stadgas vilka minimiregler för vidareutnyttjande av offentliga handlingar som bör finnas i varje medlemsstat.

Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Utbyte av handlingar mellan myndigheter ska inte betraktas som vidareutnyttjande, utom när handlingarna används inom en myndighets affärsverksamhet. I tillämpning av direktivet används samma handlingsbegrepp som i tryckfrihetsförordningen.

För att uppfylla PSI-direktivets krav med tillräcklig tydlighet föreslås att direktivets bestämmelser införlivas med svensk rätt genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Den lag som föreslås innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar, om hur en myndighet ska hantera en begäran om vidareutnyttjande och hur besluten till lagen kan överklagas.

Frågan om någon ska få tillgång till handlingar för vidareutnyttjande eller om vidareutnyttjande är tillåtet regleras i annan lagstiftning såsom tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

Det PSI-direktivet är satt att stadga, handlar om frågor som vilka avgifter som får tas ut vid vidareutnyttjande samt hur information kring handlingar och beslut ska hanteras av myndigheter och kommuner.

Lagen gäller handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter. Lagen är också tillämplig på vissa statliga, kommunala och enskilda organ som trots att de inte är myndigheter omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet.

Lagen är inte tillämplig på, utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner som skolor, universitet, forskningsinrättningar, arkiv, bibliotek, museer, operahus och teatrar. Handlingar hos dessa institutioner ska vara undantagna från samtliga bestämmelser i direktivet. Direktivet säger inget om att endast vissa kategorier av handlingar ska vara undantagna. Samtliga handlingar som finns hos en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution ska alltså vara undantagna. Detta gäller både handlingar som hänför sig till den verksamhet som avser kultur, forskning eller utbildning och andra handlingar, t.ex. av administrativ eller förvaltningsrättslig karaktär. Den föreslagna lagen ska inte omfatta handlingar som tillhandahålls i myndigheters affärsverksamhet.

Att en myndighet är undantagen från den föreslagna lagen påverkar inte enskildas rätt att få tillgång till handlingar för vidareutnyttjande. Att en myndighet är undantagen från lagen innebär inte heller att rätten att vidareutnyttja dess handlingar i något avseende inskränks eller utvidgas.

PSI-direktivet bör fullt ut implementeras i Sverige genom den föreslagna lagen. En lag ger ökad tydlighet och tyngd åt direktivets bestämmelser. Lagen måste vara tydlig när det gäller myndigheternas försäljning av information och reglerna för prissättning av informationsuttag.

Som huvudregel för uttag av avgifter bör gälla att avgiften ska motsvara kostnaderna för att ”ta fram och distribuera” informationen. EU-kommissionen har i sin översyn av PSI-direktivet angett att en kontinuerlig analys av de ekonomiska argumenten för merkostnader är en av kommissionens prioriteringar för framtiden.

En tillsyningsmyndighet bör utses för att övervaka och stödja utvecklingen av PSI-användningen i Sverige.

3.5 Stadens arbete med PSI-direktivet

Sverige har en lång tradition av offentlighet inom den offentliga förvaltningen, vilket innebär att PSI-direktivet är relativt okontroversiellt, sett ur ett myndighetsperspektiv. Stockholms stad har i flera styrande dokument fattat beslut om att tillgängliggöra allmänna handlingar i elektroniskt format.

Det krävs emellertid ytterligare åtgärder för att fullt ut införa PSI-direktivet. Att ta fram så kallade standardlicenser är en uppgift, som bör ske

myndighetsgemensamt. En annan viktig åtgärd är en genomgång av befintlig registerlagstiftning så att den harmonierar både med PSI-direktivet och med den i Sverige föreslagna lagen. Det är också viktigt att förberedelserna för en tillsyningsorganisation påbörjas snarast och att erfarenheterna från andra europeiska länder tas till vara.

Lättare tillgång till offentlig kommunal information för vidareutnyttjande kommer att ge mycket positiva effekter för de företag som i dag nyttjar och förädlar offentliga data. EU-kommissionen anser att de offentliga organen ska främja vidareutnyttjande, men samtidigt följa alla EU-bestämmelser och nationella bestämmelser om dataskydd. Här har staden en viktig uppgift att fylla.

Lagen avseende tillämpning i Sverige ska omfatta både statliga och kommunala myndigheter och organisationer. Sverige bör ligga i täten i Europa när det gäller vidareutnyttjande av offentliga handlingar, framförallt mot den bakgrund Sverige har med sin offentlighetslagstiftning. Det finns idag outnyttjad offentlig information inom de kommunala organen, som på det här sättet kan bli föremål för vidareutnyttjande. Stockholms stad kan ligga i framkant när det gäller lösningar för vidareutnyttjande av offentlig, kommunal information.

Utlämnande av handlingar bör ske digitalt när så är möjligt. Det finns egentligen inte någon anledning att begränsa tillgängliga dataformat för leveranser. Det är viktigt att myndigheten följer öppna standarder där så är möjligt och använder dessa som standard i utlämnad information.

Intäkterna från de avgifter som staden tar ut för vidareutnyttjande får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna. I tillämpliga fall får intäkterna även motsvara en rimlig avkastning på investeringar.

3.6 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Möjliggöra att handlingar finns tillgängliga i elektroniskt format, om detta är möjligt och lämpligt, i redan befintliga format och språkversioner.
- Skapa förutsättningar, tekniskt och juridiskt, för att tillgängliggöra allmänna handlingar i elektroniskt format.
- Förtydliga regelverket för att tillgängliggöra offentlig information.
- Etablera öppna standarder där så är möjligt och använda dessa som standard i utlämnad information.

4. VIDAREUTNYTTJANDE AV GEODATA

4.1 Nationell infrastruktur för geodata – genomförande av Inspire direktivet

EU har tagit initiativ till harmonisering av samtliga medlemsländers geodata, Inspire direktivet (Infrastructure for spatial Information in Europe).

Med geodata avses all information som beskriver företeelser och dess geografiska läge, det vill säga kartdata, men även information som hämtas från olika register över vägar, byggnader, sjöar, vegetation och befolkning.

Detta innebär i förlängningen att geodata inom EU, såväl kartdata som registerinformation om byggnader, vägar och befolkning, kommer att bli tillgänglig och användbar för alla. Syftet är att göra det lättare att använda geodata. Genom gemensamma regler för hur information ska byggas upp på ett enhetligt sätt och göras tillgänglig via tjänster på Internet.

Inspire direktivet tar sin utgångspunkt i geografisk miljöinformation och det är dessa data som först kommer att finnas med som obligatoriska data.

För Sveriges del ligger Inspire direktivet helt i linje med regeringens strävan att utveckla Sverige till ett föregångsland när det gäller e-förvaltning. Genom en rad nya e-tjänster, som kommer att innebära bättre service för medborgare, företag och myndigheter och betydande vinster för samhället i stort.

God tillgång till geodata är en förutsättning för en sund och hållbar samhällsutveckling. Därför har Sverige, tillsammans med övriga EU-länder, beslutat att förbättra tillgången till geodata på nationell nivå genom en ny internationell infrastruktur.

Med ökad tillgång till geodata kommer en lång rad samhällsfunktioner att kunna effektiviseras och förbättras. Katastrof- och räddningsinsatser, men även en mängd andra verksamheter som planering, miljöanalyser, folkbokföring och transporter och distribution.

Företagen kommer att kunna utveckla nya produkter och tjänster för transportplanering, navigering, söktjänster och beslutsstöd. Även medborgarna kommer att dra nytta av bättre tillgång till geodata genom effektivare offentlig förvaltning med nya e-tjänster.

Geodata och geodatatjänster ska kunna nås via Internet. Till hjälp finns en nationell portal, Geodataportalen, som snabbt ska ge en överblick och tillgång till

all den information som finns hos kommuner, myndigheter och andra aktörer som producerar och levererar.

4.2 Stadens arbete med geodata

Stockholms siluett och markanvändning förändras allt snabbare. Stadsbyggnadskontoret ansvarar för att detta dokumenteras i aktuella flygbilder, geodatabaser och kartor som underlag bland annat för stadsbyggnadsprocessen. Detta innebär att stadsbyggnadskontoret har ansvar för grundläggande geodata över Stockholm. Sedan 80- talet har de tekniska förvaltningarna arbetat tillsammans för att gemensamt kunna utnyttja denna information digitalt. Stockholms stad har arbetat med att organisera, strukturera och koppla ihop geodata så att en omfattande kvalitetshöjning av data åstadkommits.

Stockholms stad samverkar liksom alla kommuner i Sverige med Lantmäteriet för att bygga upp digitala databaser över Sverige, där staden bidrar med information över sitt utbredningsområde. En viktig grundsten för utnyttjande av geodata är att den är korrekt definierad och går att nå via standardiserade metoder. Staden har arbetat inom standardisering för att åstadkomma detta, för att informationen ska bli möjlig att nyttja i andra tillämpningar och inom andra delar av kommunen, men även inom andra organisationer.

Stockholm stad går nu vidare och bygger upp ett gemensamt datalager över geografisk information där alla förvaltningar/bolag ska kunna hämta och återanvända geodata. Syftet är att effektivt utnyttja geodata i helt andra användningsområden än tidigare där man bl a kan dra fördel av de kvalitetshöjningar av geodata som gjorts.

Förvaltningar/bolag har också information som andra intressenter har behov av. Dessa informationsslag ska tillgängliggöras enligt samma standard, exempelvis buller eller kulturhistorisk klassning av byggnader. De första tillämpningarna att använda dessa standardiserade data är en cykelnavigator där medborgare via kartor kan få hjälp med att hitta cykelvägar i Stockholm. Ett annat exempel på e-tjänster inom Stockholms stad är bergvärmetjänsten, som underlättar för stockholmarna att ansöka om tillstånd för bergvärme. Framförallt är det kartfunktionen som ska underlätta för medborgarna.

Stadens arbete följer riktlinjerna för det arbete som bedrivs på internationell och nationell nivå genom EU-direktivet, Inspire. Detta innebär att geodata, såväl kartdata som registerinformation om t ex byggnader, vägar och befolkning, kommer att bli tillgänglig och användbar för alla. EU-direktivet ligger till grund för den nationella geodatastrategin.

För Stockholms stad innebär det att en infrastruktur byggs upp, för att på ett enhetligt och standardiserat sätt tillgängliggöra geodata. Infrastrukturen bygger på öppna standarder för att sprida data via kartdatatjänster och andra typer av webbtjänster.

En nationell Geodataportal är under uppbyggnad där olika intressentgrupper på ett enkelt sätt ska kunna hitta vilken geografisk information som finns att tillgå samt ett regelverk för hur information får nyttjas. Geodataportalen innebär att Sverige och Stockholm öppnar upp sina geodatabaser för nyttjande och blir därmed en av de första att uppfylla EU-direktiven inom geodataområdet.

4.3 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Tillgängliggöra grundläggande geodata över Stockholm i elektroniskt format.
- Organisera, strukturera och koppla ihop geodata så att en omfattande kvalitetshöjning av data kan åstadkommas.
- Samverka med Lantmäteriverket för att bygga upp digitala databaser över Sverige, där staden bidrar med information över sitt utbredningsområde.
- Arbeta med standardisering för att informationen ska bli möjlig att nyttja i andra tillämpningar och inom andra delar av kommunen, men även inom andra organisationer.
- Bygga upp en infrastruktur, för att på ett enhetligt och standardiserat sätt samla och tillgängliggöra geodata.
- Bygga upp ett gemensamt datalager över geografisk information där alla förvaltningar/bolag ska kunna hämta och återanvända geodata. Syftet är att effektivt utnyttja geodata i helt andra användningsområden än tidigare.
- Utredda en avgiftsstruktur i enlighet med lagen om vidareutnyttjande av information.

5. TJÄNSTEDIREKTIVET

Enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) ska EU:s medlemsstater se till att alla förfaranden och formaliteter för att få tillträde till och utöva sin tjänsteverksamhet ska kunna fullgöras enkelt, på distans och på elektronisk väg. För detta krävs bland annat att det är möjligt att identifiera tjänsteleverantörer över nationsgränserna och att det är möjligt att verifiera de uppgifter som skickas.

Tjänstedirektivet ska underlätta företagsetablering och tjänstehandel mellan medlemsländerna. Flera sektorer är dock undantagna från direktivet och det finns vissa möjligheter att ställa nationella krav på företag och tjänster.

En kontaktpunkt ska underlätta för företag och konsument. Tjänstedirektivet syftar till att underlätta för tjänsteföretag att etablera sig permanent och att utföra tillfälliga tjänster i andra medlemsländer. Medlemsländerna ska:

- förenkla formaliteter för tillträde och utövande av tjänsteverksamhet samt se till att företag kan ordna formaliteterna på distans och på elektronisk väg
- godta intyg från andra länders myndigheter som visar att ett företag uppfyller krav för tjänsteutövningen
- inrätta gemensamma kontaktpunkter genom vilka tjänsteföretagen och tjänstemottagare kan få information.

För att kommunicera genom den elektroniska förmedlingsfunktionen (www.verksamt.se) kommer handlingar till och från Stockholms stad i ett första skede att vidareförmedlas via e-post och den e-postadress som staden anger. Det är även möjligt att som alternativ vidareförmedla information via länk till stadens webbplats. Stadens formulär kan då via länk göras direkt tillgängliga i den gemensamma kontrapunktens elektroniska förmedlingsfunktion. Enligt förslaget ska formulär baseras på vanligen förekommande dokumentformat.

Det finns en potential i att utveckla den elektroniska förmedlingsfunktionen. Stockholms stad kan utveckla en mer komplett och integrerad e-tjänst med möjlighet att på ett säkert sätt vidareförmedla handlingar elektroniskt via Internet. Staden har sedan tidigare planerat att utveckla en sådan e-tjänst. Syftet är att utforma en så kallad e-lots, vilket innebär att företagare bör kunna få vägledning och hjälp genom en enda kontakt med staden när de behöver det. Genom e-tjänsten kan även den information som krävs t ex för att få ett specifikt tillstånd publiceras.

5.1 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Skapa förutsättningar för att kunna vidareförmedla information via länk till stadens webbplats. Stadens formulär kan då göras direkt tillgängliga i den gemensamma kontrapunktens elektroniska förmedlingsfunktion.
- I ett senare skede utveckla en mer komplett och integrerad e-tjänst med möjlighet att på ett säkert sätt vidareförmedla handlingar elektroniskt via Internet.

- Realisera en mer utvecklad e-tjänst, som innebär att företagare bör kunna få vägledning och hjälp genom en enda kontakt med staden när de behöver det. Genom e-tjänsten ska även den information och ansökan som krävs t ex för att få ett specifikt tillstånd göras tillgänglig.

6. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GEMENSAM INFORMATIONS-FÖRSÖRJNING

6.1 Bakgrund

Stockholms stads verksamhetssystem är i hög grad integrerade med den verksamhet de stöder. Systemen bygger i vissa fall på en analog hantering av information, vilket bryter den digitala ärendekedjan och försvårar återsökning och återanvändning. Verksamheterna benämner samma saker olika. Stora volymer av information i verksamhetssystemen ställer krav på ökade behov av samordning och återanvändning av informationen. En mer aktiv informationsförsörjning ställer också krav på att de grundläggande informationsstrukturerna kan delas av alla, det vill säga att vi pratar om samma saker oavsett vilken process vi befinner oss i.

Behovet är stort från såväl allmänt externt som internt perspektiv att enkelt kunna hitta och ta del av pågående ärenden och handlingar.

Stockholms stadsarkiv har tagit fram en begreppsmodell som beskriver grundläggande struktur för informationsobjekt inom stadens verksamheter, objektens inbördes relationer och egenskaper samt beskriver riktlinjer för användandet.

Syftet är att säkerställa sökbarhet, utbytbarhet, förståelse av informationen och tillgängliggörande av den samlade ärenderelaterade informationen under hela livscykeln, det vill säga att säkerställa informationsförsörjningen inom Stockholms stad.

6.2 Förutsättningar

En begreppsmodell syftar till att beskriva verksamhetens informationsstruktur och ligger till grund för krav på verksamhetssystem etc. Begreppsmodeller kan

förtydligas eller detaljeras genom objektmodeller och informationsmodeller där egenskaper på informationsobjekt detaljeras.

Den föreslagna modellen är en mix av begreppsmodell och informationsmodell, och har tre huvudsakliga funktionsområden att ta hänsyn till.

1. *Gemensam återsökning av stadens samlade information* - omfattar all information som ska vara åtkomlig för anställda såväl som av externa intressenter.
2. Det andra området är *enklare samverkan mellan myndigheter inom verksamheter i staden* där det finns behov att dela med sig av information till andra. Ett sådant exempel är remisshantering.
3. Det tredje området är de situationer då olika delar av *staden gemensamt utför handläggning* eller delar på ansvar att handlägga ärenden eller sammanställa information.

Inget av dessa tre områden kommer att kunna dra nytta av en gemensam begreppsmodell utan en stark, gemensamt agerande organisation, utan tydliga riktlinjer och passande tekniska stöd. Komplexiteten i modellen och de tekniska stöden ökar också när omfattningen av tjänster i de ovan beskrivna tjänsteområdena ökar.

Begreppsmodellen har detaljerats med metadata enligt principen om *minsta gemensamma nämnare*. En gemensam begreppsmodell är ett nödvändigt mål på vägen att förverkliga stadens e-strategi. Modellen är framtagen utifrån att det är ärenden med vidhängande handlingar som ska åskådliggöras.

6.3 Minsta gemensamma nämnare

Stadsarkivet definierar begreppet *Minsta gemensamma nämnare* som uttryck för den uppsättning metadata och dess egenskaper, som *minst* måste finnas på ett ärende för att vi ska nå vårt syfte. Det handlar alltså inte om att ta fram en heltäckande modell, utan att tvärtom ta fram en modell som i sitt grundutförande är oberoende av verksamhetsspecifika varianter, en modell som är konfigurerbar.

Minsta gemensamma nämnare utgår ifrån följande:

1. Minsta uppsättning metadata som krävs för att *identifiera ett ärende*
2. Minsta uppsättning metadata som krävs för att kunna *utbyta ärendeinformation* med annan part (intern eller extern)

3. Minsta uppsättning metadata som krävs för att kunna *samverka* runt ett ärende.

Utgångsläget är en modell för ”ärenden med vidhängande handlingar”, det vill säga i huvudsak ”traditionella” ärenden med handlingar som handläggs och som hålls ordnade i någon form av register t.ex. diariesystem.

Registreringsskyldigheten bör vara den huvudsakliga utgångspunkten för den minsta gemensamma nämnaren eftersom det är det tydligaste gemensamma påbudet som finns idag för att kunna identifiera handlingar och hålla dem ordnade (sekretesslagen, kap 15).

6.4 Modellöversikt

I Statskontorets rapport om semantisk interoperabilitet¹ kan man läsa att syftet med informationsmodellering är att ”strukturera den information som en verksamhet måste kunna hantera om olika företeelser. Informationsmodellering i samband med systemanalys fokuserar på den informationsmängd som det specifika systemet ska arbeta med”. Inget särskilt system har använts som utgångspunkt utan behovet av den gemensamma informationsmängden har använts för att kunna hitta de element som är intressanta att dela mellan olika myndigheter och intressenter inom staden, dvs. ta fram en gemensam begrepps- och informationsmodell.

En gemensam modell i detta sammanhang betyder att modellen fokuserar på det som är gemensamt nödvändigt.

6.5 Metadata

Metadata, data om data, är den information som kommer att användas för att beskriva och kategorisera de informationsobjekt som definieras enligt modellen. Det är sannolikt så att olika informationstyper, t.ex. ärenden, avtal och fakturor kommer att kräva olika uppsättningar av metadata. Metadata beskriver de grundläggande egenskaperna för varje objekt, och ska samtidigt innehålla sådana metadata som gör det möjligt att inför varje situation, definiera de specifika metadata som behövs. De grundläggande behoven är att kunna *Identifiera*, *Utbyta information* och *Samverka* och att fokus här ligger på *Identifiera*. Det är med utgångspunkt i dessa behov den minsta gemensamma nämnaren av metadata för den generella begreppsmodellen är framtagen.

¹ <http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2005/2005118.pdf>

För vidareutveckling av modellen måste en metadatakatalog upprättas som innehåller de metadata som används vid mappning mot de olika myndigheterna. En viktig del av metadatakatalogen är de värdelistor som behövs i vissa metadata, dvs. där metadata har ett värde enligt en uppsättning av giltiga värden.

6.6 e-Arkiv Stockholm

I stadens e-arkiv ingår att definiera en informationsredovisningsstruktur där digitalt arkiverat material ska redovisas och förtecknas. Denna struktur är generell för arkivet ner till den nivå som gäller för respektive verksamhet att redovisa sitt arkivmaterial i. För den verksamhetsspecifika nivån måste det finnas en generell modell som tar hand om varje verksamhet. Informationen i e-arkivet ska vara sökbar och presenterbar med hänsyn till bland annat sekretesslagen och personuppgiftslagen.

6.7 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Tillgodose behovet från såväl externt som internt perspektiv, att enkelt kunna hitta och ta del av pågående ärenden och handlingar.
- Säkerställa sökbarhet, utbytbarhet, förståelse av informationen och tillgängliggörande av den samlade ärenderelaterade informationen under hela livscykeln, det vill säga att säkerställa informationsförsörjningen inom Stockholms stad.
- Med informationsmodellering strukturera den information som en verksamhet måste kunna hantera om olika företeelser.
- Beskriva metadata, data om data, för den information som kommer att användas för att beskriva och kategorisera de informationsobjekt som definieras enligt modellen.

7. NÄMNDHANTERINGSPROCESSEN

7.1 Mål och syfte

Syftet är att skapa en gemensam funktion för att stödja en generell nämndhanteringsprocess. Processen är komplicerad då den ska genomföras under kort tid och involverar många personer.

Målet att erbjuda en gemensam lösning som är så generell att den kan vara användbar för alla förvaltningar/bolag inom staden som inte själva har ett fullgott nämndhanteringsstöd. Detta oavsett diarium eller dokument och ärendehanteringssystem. Fördelarna är att distribution och publicering av handlingar kan göras enhetligt inom hela Stockholms stad.

Målet med lösningen är en effektiv och enkel digital distributionen av kallelser, föredragningslistor med handlingar och protokoll till mötesdelegater och andra interna intressenter. Lösningen ska vara så uppbyggd att den ska kunna utvecklas till att omfatta arbetet med att ta fram själva handlingarna, att utgöra del i en politikerportal, anslutas till e-Arkiv Stockholm, leda vidare till publicering av nämndshandlingar samt kunna utgöra en del i ett flertal gemensamma tjänster inom staden.

Det långsiktiga målet för dokumenthanteringsstödet är att merarbetet med att ha flera system/flera källor ska minimeras. I förlängningen är det intressant att integrera lösningen med respektive organisations diarium.

7.2 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Utforma en gemensam lösning som är så generell att den kan vara användbar för alla förvaltningar/bolag inom staden.
- Dokument- och ärendehanteringssystemet ska möjliggöra att distribution och publicering av handlingar kan göras enhetligt inom hela Stockholms stad.
- Lösningen ska vara så uppbyggd att den ska kunna utvecklas till att omfatta arbetet med att ta fram själva handlingarna, att utgöra del i en politikerportal, anslutas till e-Arkiv Stockholm samt leda vidare till publicering av nämndshandlingar.

8. E-DELEGATIONENS VÄGLEDNING FÖR ELEKTRONISK SAMVERKAN

8.1 Öppna standarder

E-delegationens vägledning för elektronisk samverkan slår fast att *öppna standarder* ska vara förstahandsval vid val av teknisk lösning. Inom EU finns ett starkt ställningstagande för användning av öppna standarder vilket framgår av bland annat ramverket för interoperabilitet, European Interoperability framework, EIF 1.0. Det finns en stor acceptans för öppna standarder inom den offentliga sektorn, både inom EU och i övriga världen. Det finns goda möjligheter att långsiktigt sänka kostnaderna genom användning av öppna standarder. Öppna standarder minskar också beroendet till enskilda leverantörer.

8.2 Effektiva lösningar för informationsdelning

Interaktionen mellan oberoende parter kräver tydlig ansvarsfördelning och val av kommunikationssätt. För att säkerställa att informationsutbytet sker på standardiserat och teknikoberoende sätt föreslår e-delegationen att informationsöverföring mellan myndigheter ska baseras på standardiserad meddelandehantering. Den standardiserade lösningen säkerställer kommunikation med bakomliggande system och omvärlden. Ansvaret för att utveckla och tillhandahålla information enligt ett fastställt gränssnitt ligger hos den informationsägende myndigheten. På samma sätt är det den myndighet, som erhåller informationen enligt samma fastställda gränssnitt, som vid behov omvandlar informationen till ett för myndigheten användbart format.

Delegationens förslag leder till att respektive myndighetssystem öppnas mot omvärlden på ett kontrollerat sätt. Förslaget minskar behovet för myndigheterna att göra stora interna förändringar och möjliggör samtidigt för behöriga myndigheter att få tillgång till information från andra myndigheter. Samma lösning bör kunna tillämpas för behöriga enskilda utförare och andra behöriga externa intressenter. Lösningen bör utgå från EU:s interoperabilitetsramverk, European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services (EIF 1.0).

Genom att etablera en standard för meddelandestrukturen anser e-delegationen att det skapas förutsättningar för snabbare utveckling. En standardisering av meddelandestrukturen minskar risken för dubbelarbete och skapar förutsättningar att återanvända specifika meddelanden vid utveckling av nya tjänster.

8.3 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Säkerställa att informationsutbytet sker på ett standardiserat och teknikoberoende sätt och att informationsöverföring mellan myndigheter, kommuner och landsting baseras på standardiserad meddelandehantering enligt e-delegationens rekommendation.
- Verka för att samma lösning bör kunna tillämpas för behöriga enskilda utförare och andra behöriga externa intressenter.

9. ÖPPNA STANDARDER

Kortfattat kan sägas att standarder är överenskommelser om hur en viss sak ska göras eller beskrivas, exempelvis för att underlätta för olika produkter att fungera tillsammans. Detta underlättar inte bara för producenterna utan även för konsumenterna och andra. En standard är ett formellt publicerat dokument som beskriver ett överenskommet sätt att göra saker på. Överenskommelsen träffas vanligtvis mellan flera aktörer på marknaden, och publiceringen av dokumentet görs av ett oberoende standardiseringsorgan. Sådana standardiseringsorgan finns både på nationell och internationell nivå. Det huvudsakliga nationella standardiseringsorganet i Sverige är SIS². Det största internationella organet är ISO³, men det finns många andra. Ett exempel är W3C⁴, som publicerar de flesta standarder som rör webben. Standardiseringsorgan är icke vinstdrivande organisationer.

Standarder är mycket centrala inom IT-området. Utan standarder för dataformat, nätverkss kommunikation och fysiska kontaktdon skulle inte information kunna utbytas effektivt mellan olika datorer. Liksom för alla andra teknikområden är standarder något som är helt nödvändigt i en bransch med många aktörer.

Det finns även andra egenskaper hos standarder - standarder kan vara öppna eller icke öppna. Enkelt uttryckt kännetecknas en öppen standard av att den är öppen och fritt tillgänglig och kan implementeras fritt utan restriktioner.

EU har nyligen antagit en formell definition av vad som utgör en öppen standard. Åtminstone följande kriterier måste vara uppfyllda:

² Swedish Standard Institute

³ International Organization for Standardization

⁴ World Wide Web Consortium

- Standarden skall sponsras och underhållas av en icke vinstdrivande organisation, och dess fortsatta utveckling skall ske i en öppen beslutsprocess som är tillgänglig för alla och som ger alla intressenter möjligheter till påverkan.
- Standarden skall ha publicerats, och standarddokumentet skall vara tillgängligt antingen utan kostnad eller till ett symboliskt pris. Det måste vara tillåtet för var och en att kopiera, distribuera och använda dokumentet utan avgift eller mot en symbolisk avgift.
- All den "intellektuella egendom" - vilket i detta sammanhang innebär patent - som kan omfattas av (delar av) standarden skall ha gjorts tillgängliga utan royalties eller andra licensavgifter.
- Det får inte finnas några restriktioner rörande återanvändning av standarden.

Detta är EU:s definition. De standarder som närmast berörs i detta sammanhang är definitioner av filformat och standarder för informationsutbyte, dvs. protokoll och format för kommunikation mellan olika programvaror och system.

Exempel på öppna standarder är HTML⁵ och TCP/IP⁶. HTML är publicerad av World Wide Web Consortium (W3C), som är en oberoende sammanslutning av företag och organisationer och TCP/IP är publicerad av Internet Engineering Task Force (IETF). Dessa organisationer tar också ansvar för utvecklingen av respektive standard. Både W3C och IETF uppfyller ovan ställda krav. Andra formatstandarder som staden tillämpar är Tiff för ritningar och PDF/A för e-Arkiv.

Många olika applikationer behöver kunna ta del av innehållet i dokumentfiler och det medför ett stort problem om dessa inte är kompatibla med andra applikationers dokumentformat. En annan aspekt är det legala kravet på arkivering, där informationen ska bevaras så lång tid som är möjligt, med perspektivet "för all framtid", och som i princip kräver ett öppet standardiserat dokumentformat, för att undvika problem med läsbarheten i framtiden.

Det finns därför ett stort behov av ett standardiserat öppet dokumentformat för lagring, dokumentutbyte, arkivering etc. som möjliggör informationsutbyte mellan applikationer och system. Idag har Microsoft, med en marknadsandel inom vissa produktområden på omkring 85-90 %, en klart dominerande position och dokumentformaten i MS Office har blivit en slags "de facto" standard.

⁵HyperText Markup Language

⁶Transmission Control Protocol/Internet Protocol

9.1 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Tillgodose det legala kravet på arkivering, där informationen ska bevaras så lång tid som är möjligt, med perspektivet "för all framtid", och som i princip kräver ett öppet standardiserat dokumentformat.
- Tillämpa ett standardiserat öppet dokumentformat för dokumentutbyte som möjliggör överföring av information mellan applikationer och system samt med myndigheter, andra kommuner och landstinget.
- Kommuniera dessa krav med stadens leverantörer av mjukvara och tjänster för att säkerställa säkert informationsutbyte.

10. ÖPPEN PROGRAMVARA

10.1 Användning av öppen programvara

Stockholms stad använder i dag öppen programvara i olika tillämpningar:

- Inom geografiska informationssystem (GIS) tillämpas Open Layers Framework⁷ samt Webb Mapping Service (WMS) och Web Feature Service (WFS)⁸.
- Som applikationsserver inom stadens sociala system används produkten GlassFish Server som ger stöd för webbapplikationer baserade på Javaplattformen (Java EE 6 Plattform).
- Linux används som operativsystem för ett antal servermiljöer, bland annat inom den tekniska infrastrukturen.
- Stadens IdPortal, som används för medborgarnas inloggning till e-tjänster, utnyttjar öppen programvara.
- I Stockholms webbmiljö används ett öppet ramverk. Detta togs fram som ett komplement för att staden på stockholm.se skulle uppfylla tillgänglighetskraven.

⁷ Open Source Geospatial Foundation

⁸ OpenGIS Consortium

- Stadens bloggplattform baseras på öppen programvara.

10.2 Definition av öppen programvara

Öppen programvara innebär att programkoden är *fritt tillgänglig samt kan implementeras fritt utan restriktioner*.

Distributionsvillkoren av mjukvara baserad på öppen programvara ska uppfylla flera kriterier. Följande kriterier gäller enligt opensource.se.

1. Fri distribution

Licensen får inte förhindra någon intressent från att sälja eller ge bort mjukvara som en del av en större mjukvarudistribution som består av program från flera källor. Licensen får inte kräva en royalty eller någon avgift för en sådan försäljning.

2. Öppen programvara

Programmet måste inkludera källkoden och måste kunna distribueras med dess källkod såväl som i kompillerad form. I fall där en produkt inte distribueras med dess källkod, måste det tydligt framgå hur man får tag på källkoden, vilket inte får kosta mer än reproduceringen. Önskvärt är att man ska kunna ladda ner källkoden från Internet utan att det kostar något.

3. Härledda arbeten

Licensen måste tillåta ändringar och härledda arbeten och måste tillåta dem att distribueras under samma termer som licensen för original mjukvara.

4. Integriteten av författarens källkod

Licensen får förhindra från att källkoden distribueras i modifierad form endast om licensen tillåter distributionen av ”patch filer” med källkod. Licensen måste explicit tillåta distribution av mjukvara byggd med modifierad källkod.

5. Ingen diskrimination av personer eller grupper

Licensen får inte diskriminera någon person eller grupp av personer.

6. Ingen diskrimination av insatsområden

Licensen får inte förhindra någon från att använda programmet i ett specifikt insatsområde. Exempelvis får den inte förhindra att programmet används för affärsverksamhet eller för forskning.

7. Distribution av licens

Rättigheterna bifogade med programmet måste gälla alla som programmet vidare distribueras till utan behov att dessa parter utställer ytterligare en licens.

8. Licensen får inte vara specifik för en produkt

Rättigheterna bifogade med programmet får inte bero på program som är en del av en specifik mjukvarudistribution.

9. Licensen får inte begränsa mjukvaran

Licensen får inte ställa restriktioner på annan mjukvara som distribueras tillsammans med den licensierade mjukvaran. Till exempel, licensen får inte insistera att alla andra program som distribueras på samma media måste vara öppen källkod mjukvara.

10.3 E-delegationen om öppen programvara

E-delegationen anser att i sitt betänkande att *öppen programvara* "alltid ska övervägas".

Delegationen anser att det finns möjligheter att sänka kostnader genom att använda öppen programvara. Att öppen programvara ska övervägas innebär att öppen programvara alltid är ett alternativ och att all programvara ska utvärderas baserat på TCO⁹. Detta innebär att hela kostnaden för hanteringen av en öppen programvara ska jämföras med hela kostnaden för övervägda alternativ.

10.4 Utgångspunkter för tillämpning av öppen programvara

10.4.1 Att använda öppen programvara

⁹ TCO-märkning av programvara

Öppen programvara ger användare frihet att använda, kopiera, distribuera, ändra och förbättra programvaran. Dessa friheter stipuleras i de licenser som gäller för öppen programvara.

Öppen programvara använder företrädesvis öppna standarder, men det finns inget krav på detta i licenstyperna för öppen programvara.

Linux är ett exempel på öppen programvara, som blir allt mer accepterad som operativsystem bland företag och myndigheter. Det är framför allt på serversidan Unix-miljöer ersätts med Linux. Stora systemleverantörer som Hewlett-Packard och IBM jämställer Linux med de tidigare traditionella operativsystemen och tillhandahåller support- och konsulttjänster i samma utsträckning.

Flera områden är intressanta på grund av att de representerar en mycket stor andel av de programvaror som förekommer inom en myndighet.

- Infrastrukturella applikationer – namnserver, katalogserver, nätverksserver
- Operativsystem för servrar
- Webbserver, sökmotorer och webbläsare
- Utvecklingsmiljöer
- Databaser
- Telefonistödssystem
- Verksamhetsunika system
- Säkerhetsapplikationer.

10.4.2 Marknaden

Ett vanligt motiv mot att använda öppen programvara på bredare front är att det inte finns samma utbud av leverantörer av tjänster som support och service. Även om antalet aktörer stadigt växer, så är utbudet ännu begränsat i förhållande till de vanligaste proprietära programvarorna. Att stora leverantörer som IBM, Sun, HP, Dell m.fl. tydligt har uttalat fullt stöd för Linux och andra öppna programvaror har dock påtagligt påverkat marknaden och skapat ett ökat förtroende för öppna alternativ.

10.4.3 Ekonomiska och legala aspekter

Affärsmodeller baserade på öppen programvara utgår oftast från något eller flera av följande områden:

- Programvarudistributioner - en paketerad produkt baserad på öppna programvaror
- Utveckling och försäljning av egen produkt
- Mervärdesförsäljning - man använder den öppna programvaran för att få sälja egna kompletterade produkter som applikationer och datorer
- Tjänster – support, utbildning, konsult etc.

- Tillbehör.

10.4.4 Kostnadsjämförelser

Det är inte helt okomplicerat att jämföra kostnader för anskaffning och uppgradering av licenser mellan öppen och kommersiell programvara. När andra faktorer ska vägas in blir jämförelser mer komplicerade eftersom varje installation i allmänhet har unika förutsättningar. Om man har en fungerande miljö, det kan vara med öppna eller kommersiella produkter, är det i allmänhet billigast att stanna kvar i denna. Men så snart man gör en förändring, som t.ex. uppgradering av befintlig produkt till en ny version, får man kostnader av olika slag. Det är då viktigt att hela kostnaden för hanteringen av programvaran beaktas.

10.4.5 Juridiska aspekter

Området är komplicerat och en fördjupad utredning av juridiska aspekter, upphovsrätt, ideell och immateriell rätt för vissa licenstyper relativt den svenska lagstiftningen, rekommenderas.

En av missuppfattningarna med öppen programvara är att programvaran inte är upphovsrättsskyddad. Öppen programvara regleras av licensvillkor, varav General Public License, GPL är en bland många licenstyper, som baseras på just upphovsrätten. Att blanda kommersiellt utnyttjande och distribution av öppen programvara tillsammans med proprietära produkter är fullt möjligt med visst undantag för GPL.

Målsättningen bör vara att ingen ska tvingas att använda en leverantörsspecifik produkt för att kommunicera med offentlig sektor. För att kunna realisera denna ambition, måste man använda sig av öppna standarder och format både vid utveckling och vid upphandling av system.

Det innebär att vid upphandling av programvara, som vanligtvis är inriktad mot köp av själva programprodukten, man för öppen programvara mer måste fokusera mot kringliggande tjänster som t.ex. support, service, införande och migration. Detta innebär mer funktionsorienterade upphandlingar av programvaror.

Den offentliga förvaltningen bör sträva efter att finna det mest kostnadseffektiva alternativet, oavsett om detta är en proprietär eller öppen programvara, och att de krav som ställs vid upphandlingar inte diskriminerar någon produkttyp.

10.5 Vad staden bör göra

Behov av insatser:

- Staden bör verka för att ingen av stadens intressenter ska tvingas att använda en leverantörsspecifik produkt för att kommunicera med staden. Stadens intention är att all kommunikation med staden ska vara enkel och användarvänlig. Presentation av information och service ska vara tillgänglighetsanpassad.
- Stadens intention måste vara att det är verksamhetens krav och behov, funktionella, tekniska och ekonomiska aspekter som ska vara avgörande vid anskaffning av programvara. Vid upphandling av programvara ska hela kostnaden för hanteringen av programvaran beaktas och jämföras med hela kostnaden för övervägda alternativ.
- Vid upphandling av programvara sträva efter att finna det mest kostnadseffektiva alternativet, oavsett om detta är en proprietär eller öppen programvara, och att de krav som ställs vid upphandlingar inte diskriminerar någon produkttyp.
- För att säkerställa support och kompetens inom förvaltning av öppen programvara, blir det alltmer vanligt att även öppen programvara paketeras av en leverantör som tar ansvar för programvaran. För staden blir detta särskilt viktigt när drift och förvaltning är utlagd på extern leverantör.

11. UPPFÖLJNING OCH ÖVERSYN

11.1 Ansvar för uppföljning och översyn

Stadsledningskontoret ansvarar för planering och genomförande av förankring och lansering av stadens styrande dokument inom IT-området.

Detta dokument är vägledande för hur stadens förvaltningar och bolag ska förhålla sig till nationella och internationella direktiv och regelverk avseende elektroniskt hanterad information och hur Stockholms stad kan skapa tillgång till kommunala handlingar i elektronisk form, internt och externt.

Förvaltningschefer och bolagschefer är ansvariga för genomförande av ovan beskrivna direktiv och regelverk i den egna verksamheten. Stadsledningskontoret

ansvarar för att det finns rekommendationer och riktlinjer för hur direktiven ska tillämpas.