

Kommittédirektiv



Förbättrad samordning av utvecklingen av standarder och grundfunktioner inom IT-området

**Dir.
2006:36**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 april 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall bedöma och vid behov föreslå förbättringar i formerna för samordning av utveckling av standarder inom IT-området. Det gäller i första hand inom staten men även i relation till kommun- och landstingssektorn och näringslivet. Syftet är att underlätta utvecklingen och användningen av IT-standarder av olika slag. Här ingår även s.k. de facto-standarder, grundfunktioner, gemensamma kravspecifikationer och liknande. Som underlag för detta skall utredaren kartlägga nivåer och processer inom IT-standardiseringsområdet. Utredaren skall beakta EG:s och andra internationella och nationella regelverk på detta område och där så behövs föreslå lämpliga former för samordning av svenska ståndpunkter. Utredaren skall vidare undersöka hur standarder och gemensamma kravspecifikationer påverkar aktörerna vid offentlig upphandling och om en bättre samordning kan stimulera innovationer genom upphandlingen och öka småföretagens deltagande. Slutligen skall utredaren föreslå hur användningen av öppen programvara i offentlig förvaltning kan främjas. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast 30 juni 2007.

Bakgrund

IT-politiken

Regeringen angav i IT-propositionen (prop. 2004/05:175) sin avsikt att utreda formerna för samordning av politiken för informationssamhället. Samordning för att öka informationsteknikens genomslag och positiva effekter kan ske på flera sätt. I propositionen framhölls särskilt behovet av gemensamma grundfunktioner, specifikationer och standarder för att säkerställa exempelvis säker kommunikation, interoperabilitet (dvs. att information lätt skall kunna föras mellan olika tekniska miljöer), förenklat informationsutbyte och att offentlig information är sökbar. Skälen för att samordningen behöver förbättras är att IT-utvecklingen i stat, kommun och landsting i huvudsak är marknads- och verksamhetsstyrd och att det kan krävas delvis nya gemensamma tekniska, semantiska, organisatoriska och legala strukturer och standarder för att få ut mesta möjliga nytta av informationssamhället. Att särskild uppmärksamhet bör riktas mot formerna för utveckling av standarder hänger samman med att sådant arbete riskerar att försummas eftersom det är tids- och resurskrävande och kan uppfattas som en störning i den egentliga verksamheten i företaget eller myndigheten. Vidare har avregleringen av statliga tekniska affärsverk skapat behov av nya former av samordning. Samordning är således ett medel för att förverkliga IT-politikens delmål om kvalitet, tillväxt och tillgänglighet.

En utvärdering av IT-politiken, gjord av Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS, november 2003, refereras i prop. 2004/05:175) och andra studier visar att det saknas en nationell strategi med tillräcklig omfattning och precision för samordnad användning och utveckling av IT. Regeringens arbete för att införa fungerande 24-timmarsmyndigheter och en sammanhållen elektronisk förvaltning försvåras bl.a. av att myndigheters och sektors IT-system ofta inte fungerar ihop med varandra. Orsaken är bl.a. att de olika aktörerna inte använder standarder, använder olika standarder eller gör olika tolkningar av existerande standarder.

Förvaltningspolitiken

Regeringen beskriver mål och riktlinjer för en effektiv förvaltning i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136). En av de fyra riktlinjerna är ”effektiv informationsförsörjning”. Det framgår av propositionen att statsförvaltningen bör effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltning.

Enligt förordningen (2005:860) med instruktion för Verket för förvaltningsutveckling skall verket (Verva) verka för samverkan mellan statliga myndigheter, mellan stat och kommun och mellan statliga myndigheter och näringsliv. En av Vervas uppgifter är att främja användningen av enhetliga kvalitetskrav och riktlinjer för användningen av informationsteknik och utveckla användbarheten av och tillgängligheten till elektronisk information och elektroniska tjänster. Enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte får Verva meddela föreskrifter i fråga om standarder eller liknande krav som skall vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte för myndigheter under regeringen.

Samordningsfrågan är en viktig del av det nya verkets uppgifter och utredarens arbete bör ske i nära samarbete med verket.

Standarder för myndigheters tillgänglighet

Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, tar fram riktlinjer för hur de statliga myndigheterna genomför handikappolitiken enligt förordning (2001:526). Vid inrättandet av Handisam betonade regeringen vikten av att strategiska standardiseringsfrågor som rör tillgänglighet för människor med funktionsnedsättning hanteras inom ramen för samordningsmyndighetens uppdrag.

Utredarens arbete bör ske i samråd med Handisam.

Standardisering i samverkan med näringslivet

Standarder är privaträttsliga dokument för frivillig användning av marknadens aktörer. Det kan även i lag anges att vissa standarder skall användas vid t.ex. upphandling eller reglering. Ett exempel på detta ges i 2 kap. 3 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, av vilken det framgår att verksamheter som är anmälnings-

pliktiga enligt den lagen skall tillämpa sådana standarder som Europeiska gemenskapernas kommission angivit som obligatoriska. I prop. 2004/05:175 (avsnitt 15.22.1) beskrivs framför allt den formella standardiseringsprocessen som karakteriseras av öppenhet och opartiskhet, möjlighet för alla intressenter att delta och att standarderna skall kunna användas på immaterialrättsligt rimliga villkor. Standardisering drivs av de intressenter som vill ha en standard, primärt av aktörer på marknaden men även av myndigheter på områden av allmänt intresse. Sådan standardisering växer fram dels med de formella standardiseringsorganen som forum, dels i ett antal specialiserade fackorgan och dels genom att stora företag och offentliga verksamheter i kraft av sin dominerande ställning lyckas få sina egna lösningar att bli standard, s.k. de facto-standard.

Mångfalden av organ som arbetar med standardisering på IT-området samt de arbetsformer som Comité Européen de Normalisation (CEN) har valt för det politiskt initierade standardiseringsarbetet inom e-Europa har resulterat i att inget svenskt organ har en samlad överblick över det pågående arbetet. Den formella IT-standardiseringen bedrivs på internationell nivå bl.a. i International Standards Organisation (ISO), International Electrotechnical Commission (IEC) och International Telecommunication Union (ITU) som på europeisk nivå motsvaras av CEN samt Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC) och The European Telecommunications Standards Institute (ETSI). I ISO, delar av IEC samt CEN representeras Sverige av Swedish Standards Institute (SIS), i IEC och CENELEC av Svenska Elektriska Kommissionen (SEK), i ITU av Post- och telestyrelsen (PTS) och i ETSI av Information Technology Standardisation (ITS).

Det område där PTS och ITS huvudsakligen är verksamma, dvs. elektronisk kommunikation, är föremål för särskild EG-lagstiftning vilket normalt inte är fallet inom övriga delar av IT-området. Europeisk standard (EN) blir automatiskt eller efter särskilt beslut nationell standard i medlemsländerna.

SIS, SEK och ITS har utsetts att representera Sverige av Sveriges Standardiseringsråd (SSR), som är ett för staten och Svenskt Näringsliv gemensamt organ med uppgift att bl.a. främja standardisering. Via SSR kanaliseras ett statsbidrag till de svenska standardiseringsorganisationerna. Bidraget, som 2006 uppgår till cirka 29 miljoner kronor (utgiftsområde 24, Näringsliv), skall medverka till att Sverige har en organisation som på ett effektivt sätt kan tillvarata

svenska intressen i det internationella och europeiska standardiseringsarbetet. För att stödja enskilda projekt på olika områden bidrar statliga myndigheter och organ med cirka 15 miljoner kronor direkt till berört svenskt standardiseringsorgan. Till SSR har SSR Konsumentråd knutits. Rådet har i uppgift att stärka konsumenternas och andra användargrupperns deltagande i standardiseringsverksamheten och främja användarintresset i detta arbete. Av statsbidraget till SSR går 3 miljoner kronor till detta arbete. Staten ger vidare ett bidrag till paraplyorganisationen Sveriges Konsumentråd bl.a. för rådets deltagande i standardiseringsarbetet. Detta bidrag uppgår under 2006 till cirka 3,6 miljoner kronor.

ISO bedriver ett omfattande standardiseringsarbete på IT-området, i vissa delar i egen regi men i huvudsak tillsammans med sin systerorganisation på det elektrotekniska området, IEC. ISO och IEC driver sedan drygt 15 år arbete med IT-standardisering i en gemensam teknisk kommitté (Joint Technical Committee 1, JTC 1). ISO och CEN samarbetar inom många områden vilket leder till att global standard också blir europeisk standard. Det gäller exempelvis inom transporter, hälso- och sjukvård och geografisk information.

Kommunikation inom och mellan IT-system i bl.a. företag och myndigheter sker i tilltagande utsträckning över Internet med Internet Protocol (IP). Inom denna sektor agerar Internet Engineering Task Force (IETF) på internationell nivå för att sätta standarder för IP-baserade tjänster och kommunikation. Standarder inom detta och några andra områden inom IT tas alltså inte fram inom ramen för de tidigare nämnda standardiseringsorganen.

Ett flertal EG-direktiv, exempelvis på miljöområdet, berör standardisering inom IT och informationshantering, bl.a. det ännu ej antagna Inspire-direktivet, som handlar om geografisk information.

Ett annat direktiv som kan nämnas är Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, som skall för enkla för medborgare och företag att få tillgång till offentlig information. Regeringen ser för närvarande över vilka regler och riktlinjer som kan behöva anpassas till direktivet. Frågor som kan resas är exempelvis hur data enkelt skall kunna kommuniceras, något som förutsätter att det inom offentlig förvaltning finns system som bygger på gemensamma grunder och begrepp.

Inom ramen för EU:s projekt e-Europa har Europeiska kommissionen initierat ett betydande standardiseringsarbete, ett arbete

som i hög utsträckning berör den offentliga sektorn (e-förvaltning, e-hälsa, e-lärande etc.). Detta arbete bedrivs i form av s.k. CEN-workshops där det svenska deltagandet i vissa projekt samordnas av det nationella organet SIS, i andra inte. I IT-propositionen (prop. 2004/05:175) påpekar regeringen att inget svenskt organ har full överblick över arbetet eller ansvar för nationell samordning bland intressenterna. Detta gäller dock framförallt områden med IT-behov utanför telekomsektorn. Behovet av förbättrad samordning av de svenska insatserna förefaller vara mindre på telekomområdet – standardiseringsarbetet på detta område inom ITU och ETSI berör färre offentliga aktörer i Sverige, aktörer vilkas huvudsakliga verksamhet också ligger inom telekomområdet.

Inom informationssäkerhetsområdet finns det flera standarder både för produkter och för ledning av informationssäkerhetsarbetet. Statens roll och ansvarsfördelningen i standardarbetet har bl.a. behandlats i Informationssäkerhetsutredningens slutbetänkande Informationssäkerhetspolitik – organisatoriska konsekvenser (SOU 2005:71).

Trafikutskottet uttalar i sitt betänkande (2005/06:TU4) med anledning av prop. 2004/05:175 att en samlad överblick från svensk utgångspunkt över det internationella standardiseringsarbetet på IT-området bör ske och att deltagandet från myndigheterna kan behöva förstärkas.

De facto-standarder, gemensamma termer och grundfunktioner

Genom sina krav på öppenhet för deltagande och insyn samt fastställda procedurer, med bl.a. remissförfaranden och omröstning bland de nationella organen, upplever industrin ofta den formella standardiseringen som långsam och ineffektiv. Detta har bidragit till framväxten av de facto-standardisering, dvs. när företag och offentliga verksamheter i kraft av sin dominerande ställning lyckas få sina egna lösningar att bli standard.

Regeringen anger i IT-propositionen (prop. 2004/05:175, s. 101–105) att det måste finnas grundfunktioner och specifikationer som är gemensamma inom hela förvaltningen för att skapa förutsättningar för och underlätta utvecklingen av en sammanhållen förvaltning som utformar sina tjänster med utgångspunkt från medborgares och företagens behov. Detta blir särskilt viktigt när det gäller utvecklingen av elektroniska tjänster så att information kan utbytas

enkelt och säkert. Vidare framförs i det s.k. strategiprogrammet för IT- och telekombranschen (Näringsdepartementet, 9 december 2005) förslag om att grundfunktioner skall utredas.

Inom den offentliga sektorn som IT-användare och upphandlare fattas beslut om gemensamma kravspecifikationer och liknande som i praktiken blir de facto-standarder. Det gäller ofta områden där den offentliga sektorn bedriver egen produktion eller på annat sätt är djupt involverad såsom radio- och TV-sektorn och sjukvården. Det är utöver Verva flera myndigheter som är aktiva i sådant standardiseringsarbete. Några exempel är Myndigheten för skolutveckling, Socialstyrelsen, Lantmäteriverket och Datainspektionen liksom aktörer i den kommunala sektorn, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting. Inom området informationssäkerhet är flera andra myndigheter berörda, såsom Krisberedskapsmyndigheten, PTS och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac).

Ett viktigt inslag i standardiseringen är strävandena mot en gemensam terminologi. I detta syfte ger staten (utgiftsområde 24, Näringsliv) bidrag till AB Terminologicentrum (TNC), för 2006 cirka 3,9 miljoner kronor samt dessutom 1,5 miljoner kronor för uppbyggandet av en rikstermbank.

Standarder och upphandling

Upphandling är ett område där standarder, allmänt vedertagna produktbeskrivningar samt gemensamma kravspecifikationer är betydelsefulla. Upphandling är därmed ett viktigt område för samverkan inom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn är en betydelsefull köpare av bl.a. IT-system. I innovationsstrategin *Innovativa Sverige* (Ds 2004:36), som utbildnings- och näringsministrarna presenterade sommaren 2004, anges att framväxten av ny och innovativ verksamhet gynnas av kompetent upphandling driven av stora kunder med höga krav. Vidare sägs att upphandlingsinstrumentet bör bli skarpare och i större utsträckning samordnas av tydliga beställare som kan artikulera de behov som skall tillgodoses.

Den offentliga sektorn bör alltså i sin upphandlingsroll ha tillräcklig kompetens att ställa ändamålsenliga krav och ha förmåga till samordning inför upphandlingar som berör flera myndigheter. Offentlig upphandling kräver ofta samarbete mellan olika myndigheter. Ramavtal är en vanlig form men även andra former kan

användas, t.ex. samverkan i framtagandet av gemensamma kravspecifikationer inför den enskilda upphandlingen.

Det kan inom områden som utvecklas snabbt, som IT-området, finnas en spänning mellan formella standarder och en pågående produktutveckling. Vissa de facto-standarder försvårar användning av formella eller industriellt överenskomna standarder. I idealfallet skall standarden vara framsynt och ge utrymme för innovationer men samtidigt vara tillräckligt specifik för att t.ex. möjliggöra att olika system kan kombineras med varandra. Standarder och andra former av vedertagna specifikationer kan också bidra till att få med fler småföretag i de offentliga upphandlingarna. Betydelsen av standarder och gemensamma kravspecifikationer för en effektiv och innovationsfrämjande upphandling framkommer bl.a. genom EG:s nya upphandlingsregler. Dessa möjliggör hänvisning inte bara till tekniska specifikationer i form av europeiska standarder utan även till andra prestations- eller funktionskrav. I många typer av upphandlingar, där hela system upphandlas och i s.k. funktionsupphandlingar, kan formella standarder behöva kompletteras med andra typer av funktionskrav för att det skall gå att upphandla en väl fungerande helhet eller nå en viss ändamålsenlig funktion.

Det finns dock ett behov av att analysera hur standarder kan eller bör användas på bästa sätt och hur detta kan göras i kombination med andra typer av kravspecifikationer. Syftet är att på bästa sätt utforma offentliga upphandlingar på IT-området som tillgodoser beställarens behov av ändamålsenliga produkter till bra priser och även leverantörernas intresse av att få avsättning för nya, bättre lösningar som ett resultat av innovationer.

Öppen programvara

Med öppen programvara avses programvara där källkoden är fritt tillgänglig och där programmet fritt får användas, undersökas, förändras, kopieras och distribueras av alla. Öppen programvara behöver dock inte vara kostnadsfri och omfattas i allmänhet också av licensregler. I IT-propositionen (prop. 2004/05:175) framför regeringen bedömningen att användningen bl.a. av öppna programvaror (öppen källkod) bör främjas och löpande följas upp. För- och nackdelar för offentlig förvaltning med att använda öppna programvaror samt lämpliga handlingslinjer för Sverige inför arbetet inom EU när det gäller användning av öppna programvaror bör

utredas. Regeringen bedömer vidare att användning av öppna programvaror, liksom av öppna standarder (som tas fram inom standardiseringsorganen), kan vara ett sätt för offentlig sektor att minska kostnaderna för IT-användningen och beroendet av proprietära programvaror, dvs. programvaror där rätten att t.ex. förändra koden förbehålls någon, t.ex. en leverantör. En ökad användning av öppen programvara kan också bidra till att främja konkurrensen på programvaruområdet.

Statskontoret har kartlagt användningen av öppen programvara i offentlig förvaltning och arbetat fram en upphandlingspolicy för programvara samt genomfört upphandlingar av ramavtal som omfattar öppna programvaror av olika slag. Den nya myndigheten Verva har tagit över Statskontorets roll i dessa frågor. Det kan vidare nämnas att Sveriges Kommuner och Landsting tillsammans med Stockholms läns landsting har öppnat webbplatsen Programverket för att sprida öppna program som utvecklats inom offentlig sektor samt verka för en ökad användning och utveckling av öppna program.

Allmänt om uppdraget

Inom standardiseringsarbetet finns det en nationell, en europeisk och en global dimension, liksom en växelverkan mellan privata och offentliga aktörer på olika nivåer. Inom den organisatoriska strukturen som i dag har det delade ansvaret för IT-standardiseringen är arbetet mycket mångfasetterat, vilket leder till brister i överblick och slagkraft.

När det gäller att utveckla svenska ståndpunkter i samband med EU-initiativ om nya IT-standarder skall utredaren bl.a. beakta det nationellt gränsöverskridande administrativa samarbetet mellan myndigheter inom EU:s medlemsstater och de krav som detta ställer på standardisering.

Verva har en viktig roll i samordningen inom staten liksom i samordningen mellan stat och kommuner, landsting och näringsliv. Ett exempel på gemensamma infrastrukturella frågor är utvecklingen av elektroniska identifikationssystem (e-legitimationer), som främjats framförallt genom Statskontorets ramavtal.

Utredarens uppdrag innefattar standarder för såväl den mjuka (program, terminologi, information, tjänster etc.) som den hårda

infrastrukturen. Det bör påpekas att begreppet IT-området avser båda slagen av infrastruktur.

Uppdraget

Utredaren skall mot bakgrund av det anförda utreda formerna för ytterligare samordning när det gäller arbetet med standarder, gemensamma grundfunktioner, kravspecifikationer och liknande inom IT-området och föreslå hur formerna kan utvecklas. Om det finns skäl för en förändrad reglering eller organisation skall utredaren överväga hur en sådan bör utformas och lämna de författnings- och organisationsförslag som behövs. Uppdraget har fyra huvuddelar.

1. Svenska intressenters roll i det internationella standardiseringsarbetet på IT-området

a. Utredaren skall ge en samlad överblick över det svenska deltagandet i det internationella standardiseringsarbetet på IT-området.

b. Utredaren skall kartlägga behovet av samordning av deltagandet från svenska myndigheter och offentliga organ i IT-standardiseringen och föreslå lämpliga samordningsformer för att få fram samlade svenska ståndpunkter. Samordningen gäller såväl horisontellt mellan olika aktörer som vertikalt t.ex. inom nyckelmyndigheter. Behovet av samordning med industrin och andra privata aktörer bör beaktas.

2. Samordning av de facto-standarder inom offentlig förvaltning och samspelet med den kommunala sektorn och näringslivet

a. Utredaren skall utreda hur samordnings- och samverkansformerna i IT-standardiseringsfrågor kan utvecklas vidare på den övergripande nivån utifrån den roll som e-nämnden haft, vilken övertagits av Verva. Bland annat skall utformningen och användningen av s.k. grundfunktioner belysas.

b. Utredaren skall göra en genomgång av samordningen i standardiseringsfrågor inom olika sektorer. Tre myndigheter med nyckelfunktioner inom respektive sektors IT-arbete nämns i prop. 2004/05:175, nämligen Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling och Lantmäteriverket. En genomgång skall göras av om dessa och andra myndigheter med liknande roller har en tillräckligt tydlig samordningsroll när det gäller standardiseringsarbetet och om arbetsfördelningen gentemot Verva är tillräckligt klar. Vidare skall utredaren undersöka om liknande samordnande myndigheter

behöver pekas ut inom andra sektorer, bl.a. med beaktande av det utökade administrativa samarbetet med myndigheter i EU:s medlemsstater.

3. Standardiseringsarbetets betydelse för offentlig upphandling

a. Standarder och gemensamma kravspecifikationer är viktiga inom den offentliga upphandlingen, vilken regleras i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Med anledning av nya EG-direktiv om offentlig upphandling (2004/17/EG och 2004/18/EG) har Upphandlingsutredningen haft i uppdrag att lämna förslag till hur direktiven skall genomföras i svensk rätt (dir. 2004:47 och 2005:39). Upphandlingsutredningen har lämnat sina förslag i ett delbetänkande (SOU 2005:22) och ett slutbetänkande (SOU 2006:28). Utredaren skall översiktligt beskriva hur förekomsten av IT-standarder och gemensamma kravspecifikationer påverkar aktörerna i den offentliga upphandlingen.

b. Utredaren skall vidare undersöka om en bättre samordning kan stimulera innovationer genom upphandlingen och öka småföretagens deltagande. Om detta visar sig vara fallet skall utredaren föreslå hur en ökad samordning av IT-standardiseringen inför upphandling kan förbättra den offentliga upphandlingen, stimulera innovationer i näringslivet och öka småföretagens deltagande samt därmed förbättra möjligheterna för den offentliga sektorn att dra nytta av bra lösningar.

4. Främjande av öppen programvara inom offentlig förvaltning

a. Utredaren skall överväga för- och nackdelar för olika verksamheter i offentlig förvaltning med att använda öppen programvara samt lämna förslag om användningen av öppen programvara inom offentlig förvaltning bör främjas och i så fall hur detta skall ske. Utredaren skall även ge förslag till lämpliga handlingslinjer inför arbetet inom EU angående användning av öppen programvara.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren skall samråda med Verva, Sveriges Kommuner och Landsting och de nationella standardiseringsorganisationerna (SIS, SEK och ITS). Vidare skall utredaren samråda med statliga myndigheter med särskilt ansvar för standardfrågor inom respektive sektor, t.ex. Handisam, Socialstyrelsen, Lantmäteriverket och Myndigheten för skolutveckling. Vidare bör arbetet bedrivas i

kontakt med företrädare för verksamhetsledningar inom stat, kommun och landsting som har praktiska erfarenheter av samordningsfrågor i samband med införande och drift av IT-system, med myndigheter i övrigt som deltar i standardiseringsarbetet samt med näringslivsorganisationer. Utredarens eventuella förslag skall kostnadsberäknas och förslag på finansiering lämnas.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast 30 juni 2007.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
IT-standardiseringsutredningen
(N 2006:05)

Dir.
2006:117

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 2006

Sammanfattning av uppdraget

Den särskilda utredaren skall, utöver nuvarande uppdrag, ytterligare analysera IT-standardiseringens betydelse som en viktig förutsättning för en sammanhållen e-förvaltning, omfattande såväl stat som kommuner och landsting. I utredarens arbete skall också informationssäkerhetsfrågor ges en framträdande roll inom en sammanhållen e-förvaltning. Utredaren skall särskilt uppmärksamma betydelsen av ökad användning av standarder för myndigheternas möjligheter att införa elektroniska inköpsprocesser och i synnerhet för möjligheterna att ta emot elektroniska anbud. Vidare skall möjligheterna till, och de rättsliga konsekvenserna av, en ökad användning av s.k. öppen källkod i offentlig förvaltning analyseras ytterligare.

Utifrån sina slutsatser skall utredaren föreslå åtgärder som bidrar till informationsteknikens genomslag i samhället med möjlighet till effekt före 2010.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 6 april 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bedöma och vid behov föreslå förbättringar i formerna för samordning av utvecklingen av standarder inom IT-området (dir. 2006:36). Utredningen har antagit namnet IT-standardiseringsutredningen (N 2006:05).

I de ursprungliga direktiven framhålls olika typer av samordning och vilka positiva effekter för informationsteknikens genomslag i samhället denna samordning kan medföra. Där görs även en grundlig genomgång av områdets komplexitet, t.ex. när det gäller nationella kontra internationella dimensioner och olika aktörers medverkan i standardisering som medför olika processer.

Standardiseringens komplexitet anges av många aktörer som ett hinder för åtgärder som främjar informationsamhällets genomslag. Utvecklingen av informationssamhället är global och initiativkraften är i stor utsträckning marknadsbaserad. Vidare har skilda aktörer olika drivkrafter för sitt agerande i frågan.

För att kunna dra full nytta av informationstekniken måste den fungera tvärs över sektors- och organisationsgränser. Detta behöver beaktas vid utformande av informationssystem. En annan viktig fråga är om standarderna sedan används i praktiken. En av förutsättningarna för en god implementering av standarder är ett aktivt engagemang och deltagande från berörda sektorer.

En sammanhållen elektronisk förvaltning är därför ett av statens främsta instrument för att främja informationssamhällets genomslag. Detta kan i sin tur leda till övergripande mål som ekonomisk tillväxt, en effektiviserad offentlig förvaltning med höjd servicenivå och innovationer i näringslivet. Genom att samordna statens konsumtion och upphandling kan staten med sin efterfrågan påverka marknadsutbud på många olika marknader.

Uppdraget

Utöver nuvarande uppdrag skall utredaren analysera IT standardiseringens betydelse som en viktig förutsättning för en sammanhållen e förvaltning, omfattande såväl stat som kommuner och landsting. I utredarens arbete skall också informationssäkerhetsfrågor ges en framträdande roll. Utredaren skall särskilt uppmärksamma betydelsen av ökad användning av standarder för myndigheternas möjligheter att införa elektroniska inköpsprocesser inklusive upphandling och i synnerhet för möjligheterna att ta emot elektroniska anbud. Vidare skall möjligheterna till, och de rättsliga konsekvenserna av, en ökad användning av s.k. öppen källkod analyseras ytterligare.

Inom ramen för tilläggsdirektivet skall utredaren undersöka hur standardisering och gemensamma specifikationer kan användas

som redskap för att påskynda elektronisk förvaltning, medverka till säkerhet i och förtroende för den elektroniska förvaltningen, främja elektronisk upphandling och främja öppen källkod. Användarnas behov av ändamålsenlig informationshantering skall vara vägledande för arbetet.

Utredaren ska beakta det förvaltningspolitiska utvecklingsarbete som inom Regeringskansliet pågår i fråga om övergripande frågor om informationsteknik inom statlig förvaltning.

Utifrån sina slutsatser skall utredaren föreslå åtgärder som bidrar till informationsteknikens genomslag i samhället med möjlighet till effekt före 2010.

(Näringsdepartementet)

Överblick över den offentliga sektorns IT-standardisering – enkäter och intervjuer

Inledning

Det har hittills saknats en systematisk bild över den offentliga sektorns arbete med standardiseringsfrågor, utveckling och användning av IT-standarder inom stat, kommun och landsting. Vi har försökt skaffa oss en bild av detta arbete dels genom en enkät till statliga myndigheter, kommuner och landsting, dels genom intervjuer inom hela den offentliga sektorn, varav vi här redogör för intervjuerna i den kommunala sektorn.

Staten

Utarbetandet av föreliggande enkät har skett i nära dialog med de experter vilka är knutna till utredningen. Dessa fick inledningsvis välja ut de myndigheter till vilka enkäten borde skickas – totalt blev det 120 myndigheter. Viktigast från vår utgångspunkt ansågs en grupp på ca 30 myndigheter vara. Valet av myndigheter gjordes inte slumpmässigt eller utifrån någon representativitetsprincip (t.ex. små och stora myndigheter) enkäten riktades primärt till myndigheter som har stort informationsutbyte och som redan har, eller som kan tänkas tilldelas, en samordnande roll inom sin samhällssektor.

Även formuleringen av enkätfrågorna gjordes i samarbete med experterna. Enkäten är relativt omfattande och består av ett 40-tal frågor. Många frågor är öppna och möjliggör för respondenten att ge kommentarer i fritext – något som gett utredningen mycket användbar information.

Initialt genomfördes en pilotomgång innebärande att en prov-enkät skickades till ett tiotal myndigheter. Vissa förändringar i enkätens frågor gjordes utifrån erfarenheterna från detta försök.

Enkäten har riktas till IT-cheferna (motsv.) vid de 120 myndigheterna. Ett problem är självklart att den IT-standardisering som ligger närmare resp. myndighets sakverksamhet, och som oftast berör verksamhetens begrepp och termer, kan bli nedtonad på grund av detta. Standardisering inom teknik- och systemområdena kan överbetonas. Problemet skall inte övertolkas, men läsaren bör vara uppmärksam på detta vid genomgång av materialet. Utredningen har försökt kompensera denna skevhet i enkäten med intervjuer av verksamhetsansvariga vid myndigheterna. Utredningens slutsatser rörande statliga myndigheter vilar därmed inte enbart på föreliggande enkätresultat.

Av de 120 myndigheter som enkäten skickades till besvarades den av 62, alltså 52 procent. Två ganska homogena grupper av myndigheter som ingår bland dem som enkäten skickats till är universitet/högskolor samt länsstyrelser¹. I gruppen universitet/högskolor är bortfallet betydligt större än i den totala gruppen – enbart 42 procent har besvarat enkäten. Vi antar dock att standardiseringsarbetet bedrivs i ungefär liknande former vid samtliga universitet och högskolor och att de som svarat är representativa för gruppen. Svarsfrekvensen bland länsstyrelserna är ungefär lika stor som inom hela respondentgruppen. Beträffande resten av de myndigheter som ej besvarat enkäten har en enkel bortfallsanalys gjorts. Någon entydig orsak till varför man ej besvarat enkäten har dock inte framkommit. Flera nämner att det var en omfattande enkät som man inte hade tid att fylla i. En gissning kan vara att bortfallet påverkas av hur stort intresse myndigheten har för IT-standardisering.

De myndigheter till vilka enkäten har skickats, har totalt ca 165 000 anställda² av statsförvaltningens³ totalt ca 236 000 personer anställda. De myndigheter som besvarat enkäten har ca 97 000 anställda, dvs. 59 procent, vilket innebär att de svarande myndigheterna är något större än de ej svarande.

¹ Svaren från delgrupperna redovisas separat nedan.

² Siffermaterial hämtat från Arbetsgivarverkets rapport Konjunkturbarometern för den statliga sektorn. Sysselsättning och ekonomi hos de statliga myndigheterna – prognos för år 2007. 2006-11-30.

³ Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2 Bilaga 1, Statsförvaltningens utveckling

Enkäten har utformats i ett datorbaserat enkät- och statistikprogram, och har skickats och besvarats via webben⁴, där varje respondent har ett unikt login.

Totalsiffror

Myndighetens deltagande i olika standardiseringsorganisationer

Nationell organisation	Antalet ja-svar
SIS	11
SEK	2
ITS	3
Internationell organisation	
ISO	9
IEC	2
ITU	3
CEN	3
CENELEC	1
ETSI	3
UNCFACT	1

De första frågorna gällde om myndigheterna är aktiva i arbetet med IT-standardisering inom de formella standardiseringsorganen på respektive nationell och internationell nivå. Som synes i tabellen är det få myndigheter som deltar aktivt. Och i flera fall är det samma myndighet som arbetar i flera organisationer.

Vi ställde också frågan om myndigheten arbetar inom andra nationella och internationella organisationer med IT-standardisering. 10 myndigheter uppgav att man arbetar nationellt på detta sätt och 12 att man deltar i internationellt arbete. I många fall handlar det om organisationer och samarbetsprojekt som är aktiva inom myndighetens verksamhetsområde. Några svenska exempel som nämns är: SwAMI (Swedish Alliance for Middleware Infrastructure) som är ett samverkansorgan mellan högskolor i Sverige; Geodatarådet inom området geografisk information; XBRL Sweden; SAMSET-projektet för e-legitimation; m.fl. Internationellt omnämns bl.a. följande organ; WCO – World Customs

⁴ Behjälplig vid enkätarbetet har varit statistiker Annika Jonsson vid Regeringskansliets Kommittéservice.

Organisation; DLM-forum på arkiv-området; STANLI för geografisk information; EMEA – European Medicines Agency; ERA – European Rail Agency; CEBS – Committee of European Banking Supervisors; m fl.

Myndigheternas motiv för deltagande i olika standardiseringsorganisationer

Som framgår av nedanstående tabell är inte själva utarbetandet (produktionen) av standarder något huvudmotiv för myndigheternas deltagande i standardiseringsorgan. Deltagandet motiveras i stället av ”mjukare” motiv såsom: bevaka utvecklingen, påtala behov och lämna synpunkter.

Motiv för deltagande i standardiseringsorgan	Antal myndigheter som svarat Inte viktigt alls/Inte så viktigt	Antal myndigheter som svarat Ganska viktigt/ Mycket viktigt	Vet ej
Bevaka utvecklingen på sakområdet	6	52	4
Påtala standardiseringsbehov inom sektorn	11	47	4
Påverka utvecklingen genom att lämna synpunkter på standarders innehåll och utformning	8	50	4
Delta i produktionen av standarder	38	20	4
Ta initiativ till standarder inom sektorn oavsett innehåll	28	29	5

Hur göra för att i internationella sammanhang bättre få fram samlade svenska ståndpunkter?

Vi ställde följande öppna fritextfråga: Vilka åtgärder anser ni behöver genomföras i det svenska offentliga standardiseringsarbetet för att i internationella sammanhang på ett bättre sätt få fram samlade svenska ståndpunkter. Totalt svarade 21 myndigheter.

De föreslagna åtgärderna kan indelas i fem grupper.

- Bättre finansiering, mer resurser och inga avgifter för deltagande i standardiseringsarbetet.
- Bättre samordning, koordinering, ”samlad röst”. En myndighet (funktion) bör ges en samordnande roll för de svenska svaren.

- Bättre information om standarder. Överblick saknas. Marknadsför standardiseringsarbetet.
- Ge direktiv och mandat, och ställ ökade krav på myndigheterna.
- Ta fram en strategi/en arkitektur till grund för en samlad ståndpunkt.

Myndighetens arbete med standardisering

Inom flertalet myndigheter finns en personal som arbetar med standardiseringsfrågorna - antingen i form av ett formellt ansvar eller att standardiseringsfrågorna i praktiken ingår deras jobb. En minoritet av myndigheterna har tagit fram särskilda strategier för IT-standardisering.

Fråga	Antal myndigheter som svarat ja	Antal myndigheter som svarat nej	Vet ej
Finns någon strategi för IT-standardisering vid er myndighet?	28	32	2
Finns någon utsedd till ansvarig för/eller som i praktiken arbetar med IT-standardisering inom er myndighet?	37	24	1

Myndigheterna fick också en öppen fritextfråga där man ombads beskriva hur ansvaret för arbetet med IT-standardisering är organiserat. Det kom in 46 öppna svar.

I särklass vanligast är att IT-enhet, IT-chef eller IT-strateg uppges ha huvudansvaret för IT-standardisering. Flera myndigheter uppger dock att arbetet bedrivs i form av projekt. Inom några myndigheter innehas ansvaret av en enhet för IT-strategi eller en funktion för IT-arkitektur. Några poängterar att det är GD:s stab, en särskild ledningsfunktion direkt under GD eller delar av myndighetens ledningsgrupp som har ett övergripande ansvar för frågorna. Många kopplar också samman ansvaret för IT-standardisering med att särskilda strategidokument utarbetats – t.ex. IT-strategier, IT-arkitekturer eller strategier för informationsförsörjning i vilka standardiseringsfrågor ingår.

Rörande frågan om hur mycket resurser (i form av årsarbetskrafter) som myndigheterna lägger ner per år på IT-standar-

disering, uppger 35 myndigheter att man lägger ner maximalt ett årsarbete. 14 myndigheter använder 1–2 och fem myndigheter 2–3 årsarbeten. Några enstaka myndigheter lägger ner någon ytterligare resurs på IT-standardisering.

Myndighetens syfte med IT-standardisering

Man prioriterar mycket klart egna myndighetsspecifika syften med varför man arbetar med IT-standardisering. Mer övergripande samhälls syften har inte alls samma betydelse.

I vilken grad har myndigheten följande syften med IT-standardisering	Antal myndigheter som svarat: Mycket/ganska liten grad.	Antal myndigheter som svarat Ganska/mycket hög grad.	Vet ej
Effektivisera den egna verksamheten	11	47	4
Förbättra servicen till medborgarna	14	42	6
Stimulera marknaden	41	13	8
Bidra till EU:s målsättningar genom bättre internationella informationsflöden	29	25	8

Vi ställde också frågan om vad myndigheterna ansåg viktigt i standardiseringsarbetet.

Hur viktigt tycker ni att följande är?	Antal myndigheter som svarat Inte viktigt alls/ Inte så viktigt	Antal myndigheter som svarat Ganska viktigt/ Mycket viktigt	Vet ej
Att skapa nya internationella (globala) standarder som gynnar sakområdet	11	45	6
Att arbeta på Europeanivå med standardisering	12	44	6
Att tillämpa existerande standarder på svensk nivå	0	60	2
Att ta egna initiativ till nya standarder för att förbättra samordningen i Sverige inom sektorn	15	40	8

Upphandling och IT-standarder

Fråga	Antal myndigheter som svarat	Antal myndigheter som svarat	
	Inte alls/liten utsträckning	Ganska/mycket stor utsträckning	Vet ej
I vilken utsträckning deltar ni som arbetar med IT-standarder, i de IT-upphandlingar som myndigheten gör	15	42	5
	Ingen roll alls/Inte så stor roll	Ganska/Mycket stor roll	
Hur stor eller liten roll spelar standarder vid myndighetens IT-upphandlingar	10	50	2
	Nej	Ja	
Bör myndigheten vid upphandlingar mer än nu peka ut vilka IT-standarder som skall följas	15	37	10
Skulle en ökad användning av standarder underlätta för småföretag att delta i myndighetens upphandlingar	17	23	22

Redan nu verkar standarder spela en stor roll vid myndighetens IT-upphandlingar. Trots det menar en majoritet att myndigheten än mer bör peka ut vilka standarder som skall följas. Men osäkerheten är stor huruvida en ökad användning av standarder skulle underlätta för SME:s vid upphandlingar.

Angående småföretagens möjligheter vid upphandlingar bad vi myndigheterna uppskatta hur stor del av IT-upphandlingarna som kommer från småföretag med mindre än 50 anställda. I detta ingick även återförsäljare. 32 myndigheter uppgav denna andel till max 10 procent. 5 myndigheter uppgav 10–20 procent. 13 myndigheter beräknade andelen till mellan 20–30 procent. En myndighet mellan 30–40 procent, 9 myndigheter mellan 40–50 procent och 2 myndigheter uppgav andelen till mellan 60–70 procent.

Standardisering inom en samhällssektor eller tvärfunktion

Med samhällssektor avsågs i enkäten t.ex. utbildning, vård, rättsväsende, transporter, etc. Exempel på tvärfunktioner var arkivering, säkerhet, kommunikation, förvaltningsekonomi etc.

Vi ställde frågan om myndigheterna är engagerade i IT-standardiseringsfrågor inom sin samhällssektor eller tvärfunktion. 27 myndigheter svarade ja, 22 nej och 13 vet ej.

De 27 myndigheter som svarade ja fick uppge motiven för sitt engagemang i standardiseringsfrågor inom samhällssektorn/tvärfunktionen. Nästan samtliga uppgav följande: man vill öka samverkan mellan myndigheterna, skapa enklare kontaktvägar för medborgarna, förbättra servicen samt effektivisera de administrativa flödena inom samhällssektorn/tvärfunktionen.

Nästa fråga löd: Anser ni att det finns hinder för utveckling av IT-standardiseringen inom er samhällssektor/tvärfunktion. På detta svarade 22 myndigheter ja, 29 nej, och 11 vet ej.

De 22 myndigheter som svarat ja på frågan fick också uppgiften att i fritext beskriva de största hindren. Svaren anger följande fyra typer av hinder:

- Standardisering innebär en kostnad – lönsamhet är svår att påvisa.
- Det finns inget samlat ansvar, ingen samordning – strategi saknas. Självständiga myndigheter utan överliggande beslutsnivå.
- Verksamheten fungerar i dag med de etablerade systemen.
- Attitydfrågor: ”myndigheten skall profilera sig”, ”not invented here”, vilja saknas, kulturskillnader, olika ”skolor” etc.

Innovationer genom användning av standarder vid upphandling

Det är enbart sex myndigheter som kan ge exempel på att standardisering vid upphandling bidragit till innovationer inom myndighetens verksamhetsfält. (56 myndigheter uppger att man inte har sådana exempel eller har svarat ”vet ej”). Det är också tveksamt om kopplingen mellan standarder vid upphandling och innovation är självklar i de exempel myndigheterna nämner. Men här är tre exempel:

- Utveckling av tjänstebegreppet kopplat till tjänstebaserad arkitektur (SOA);
- Certifikathantering för identifiering, kryptering och elektronisk signering;
- Projektet UNIK, som tar fram verktyg för individuella utvecklingsplaner inom skolektorn, är både en innovativ form av PPP och innovativt när det gäller att baseras på standarder.

Ansvarig myndighet för IT-standardisering

Frågan till myndigheterna löd: Anser ni att en särskild myndighet bör utpekas som ansvarig för samordning av IT-standardisering inom ert verksamhetsområde? På detta svarade 28 ja, 14 nej och 20 vet ej.

De 28 som svarat ja fick till uppgift att namnge en lämplig myndighet. Verva nämns i 18 svar. I övrigt utpekas Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Skolverket, Länsstyrelserna, KBM, PTS, ESV.

De 14 som svarat nej fick motivera varför man gjort så. Vissa nämner att man tror mer på samverkan och samarbete mellan myndigheterna. Några anser att marknaden sköter standardiseringsarbetet bäst och att IT-standardisering inte skall initieras av det offentliga. Någon menar att det fungerar bra i dag, etc. Dessutom anser en myndighet att Verva redan har den rollen.

Behov av nya eller kompletterande standarder

För att något belysa hur myndigheterna värderar sina fortsatta insatser inom IT-standardiseringsområdet ställdes följande fråga: Anser ni att det finns behov av nya eller kompletterande IT-standarder inom ert område? (Pågår exempelvis utredningar som medför nya eller förändrade informationsflöden?) Hälften av respondenterna – 31 myndigheter – svarade ja, 7 nej och 24 vet ej.

De som svarat ja preciserade i en öppen fråga var behoven fanns. Flera av dessa underströk att själva utvecklingen av e-förvaltningen nödvändiggör ökad användning av standarder. Flera konkretiserade detta till frågor om informationssäkerhet, meddelandehantering, medborgarcertifikat, e-leg, långtidslagring av dokument, informationsutbyte mellan myndigheter, SOA, etc. Andra myndigheter tog

upp något mer verksamhetsinriktade områden i behov av nya eller kompletterande standarder, t.ex.: uppföljningsinformation inom skolan, globalt inom tullen, på transportområdet, vid upphandlingar och e-faktura, nomenklatur inom hälso- och sjukvård, rapporteringsformat för finansiell information, beskrivningar av kurser och studenter, statens ekonomiska uppföljning, etc. Några myndigheter påpekade också att den snabba tekniska utvecklingen i sig ställer krav på nya standarder.

Samverkan mellan staten och kommunerna vad gäller IT-standardisering

Som beskrivs på annan plats i denna rapport, finns en kritik från kommunerna att staten inte tar tillräcklig hänsyn till deras speciella villkor, när man exempelvis ställer krav på i vilka former IT-kommunikationen skall ske. Vi ställde därför följande fråga: Pågår något samspel mellan staten och kommunerna inom ert område vad gäller IT-standardisering? På detta svarade 17 myndigheter ja, 22 nej och 23 vet ej.

Fem myndigheter uppgav att man samverkar inom området GIS/byggfrågor (projektet Bygga Villa)/planeringsfrågor (planeringsportal för samhällsplanering; Andra exempel på samverkan var: Carelink, Raketutredningen, e-legitimationsfrågan, e-faktura, vägledningen för 24-timmarswebben, OFFLIS. Från skolsektorn nämndes arbeten kring elevinformation, kataloginformation och utbildningsutbud.

Behov av en nationell standardiseringspolicy och av statlig central samordning

47 (78 procent) av de 62 myndigheter som besvarat enkäten tyckte att det fanns behov av en nationell standardiseringspolicy för staten. 45 ansåg att behovet förelåg för hela offentliga sektorn.

Behovet av statlig central samordning speglade vi i nedanstående fråga:

Fråga (Antal myndigheter som svarat)	Den bör minska	Vara som nu	Den bör öka	Vet ej
Vad anser ni om omfattningen av statlig central samordning inom IT-standardisering	1	16	36	9

En rimlig tolkning av ovanstående svar är att flertalet av de besvarende myndigheterna vill se ett kraftfullare centralt agerande i IT-standardiseringsfrågor, både vad gäller policyfrågor och ökad samordning.

Myndigheterna ombads också att lämna förslag på hur en ökad statlig central samordning skall ske: Ett antal myndigheter påpekar nödvändigheten av att det även inom Regeringskansliet finns en ökad tvärspektoriell samordning rörande IT-standardisering. Några nämner åter Verva som en sammanhållande myndighet, men en respondent påtalar också behovet av en nationellt samordnande funktion som harmoniserar målsättningar med andra länder. Vissa anser att det i första hand är på sektors- och områdesnivå som de stora standardiseringsinsatserna bör göras – någon sektorsmyndighet bör ges ett samordningsansvar. Några myndigheter vill uppnå bättre samordning genom ”kontroll”, ”mandat”, ”riktlinjer” osv. Några vill ha utökade resurser.

Borde staten ha tagit mer aktiv del i en viss standardiseringsfråga?

Vi ställde en öppen fråga med följande lydelse: Ge exempel på någon standardiseringsfråga där staten borde ha tagit en mer aktiv del, men inte gjorde det. Vilken fråga gällde det, och vilken statlig aktör borde ha gripit in? Totalt svarade 22 myndigheter på denna fråga.

Det exempel som omnämns flest gånger – av fem myndigheter – kan sammanfattas i begreppet e-id (medborgarcertifikat, PKI, e-legitimation, elektronisk certifiering, etc.). Fyra myndigheter nämner elektronisk faktura, e-handelskonceptet, SVEFAKT osv. Fyra myndigheter nämner att staten borde tagit mer aktiv del i standardisering inom hela 24/7-konceptet. Ett par myndigheter påpekar behovet av kraftfullare insatser vad gäller semantik- och begreppsstandardisering. Ett par menar också att staten borde gjort mer vad gäller bakomliggande funktioner såsom informationsmodeller och tekniska plattformar. En myndighet menar det är otillräckligt med krav vid upphandling och allmänna rekommendationer för att etablera mer infrastrukturella funktioner – kraftfullare åtgärder från Verva, e-nämnden och PTS samt krav i regleringsbrev borde ha fått mer långtgående verkan. Dessutom nämner myndigheterna mer myndighetsspecifika frågor där staten borde gjort mer, här följer

några exempel: Unicode i automatiserade bibliotekssystem; BITS som ”konkurrerar” med ISO/IEC 17799; Totalförsvarets system för datakommunikation (TODAKOM), GIS-data, Implementeringen av Guide 6, m.m.

Omfattningen av samordningen gällande IT-standardisering

Som en sammanfattande fråga fick myndigheterna ta ställning till omfattningen av samordningen inom IT-standardiseringsområdet på olika samhällsnivåer.

Antal myndigheter som svarat på frågan: Vad anser ni om omfattningen av samordningen gällande IT-standardisering?

På olika samhällsnivåer/mellan olika samhällsorgan	Den bör minska	Vara som nu	Den bör öka	Vet ej
Inom er samhällssektor	0	15	40	6
Inom er tvärfunktion	0	14	37	11
Mellan standardiseringsorganen	0	12	30	20
Inom hela statsförvaltningen	0	9	44	9
Inom hela offentliga sektorn	0	10	40	12

Bilden är entydig. Det stora flertalet av de myndigheter som besvarat enkäten vill se en ökad samordning av IT-standardiseringen på ”alla” nivåer i samhället.

Öppen programvara

Myndigheterna fick besvara de tre nedanstående frågorna angående öppen programvara som återfinns i tabellen nedan.

Fråga	Antal myndigheter som svarat ja	Antal myndigheter som svarat nej	Antal myndigheter som svarat vet ej
Använder ni öppen programvara i myndighetens verksamhet	36	25	1
Har ni önskemål om att i ökad utsträckning använda öppen programvara i myndighetens verksamhet	28	19	15
Finns det hinder för att i ökad utsträckning använda öppen programvara i myndighetens verksamhet	30	26	6

Myndigheterna gavs möjlighet att motivera sina svar på den andra frågan – alltså varför man i ökad utsträckning önskar använda öppen programvara eller ej. Totalt svarade 58 myndigheter.

Svaren kan i huvudsak grupperas i följande kategorier:

- Det i särklass vanligaste argumentet både för och emot en ökad användning gäller kostnadsfrågor – hela 26 myndigheter nämner detta. Det handlar om licenskostnader, kostnader för behov av egen kompetens, supportkostnader, underhållskostnader, osv.
- Några myndigheter nämner fördelen av minskat leverantörsberoende vid användning av öppna programvaror.
- Vissa myndigheter ser kompetensproblem vid eventuell övergång till öppen programvara. Det gäller både den kompetensväxling som måste ske hos den egna personalen och bristen på kompetens inom konsultmarknaden.
- Säkerhetsrisker framhålls av några myndigheter som problem vid användning av öppen programvara.
- Några – förmodligen mindre – myndigheter påpekar att de använder i stort sett samma programvaror som de myndigheter man samarbetar med eller får beställningar av använder.
- Några menar att öppna gränssnitt är viktigare än öppna programvaror.

Det kan dock konstateras att det är få myndigheter som tar upp sakverksamhetens krav på eventuellt val mellan öppna eller proprietära programvaror. Enbart tre myndigheter påpekar att det är funktionella behov i verksamheten som skall avgöra valet.

Slutligen framhåller en myndighet att ett problem är avsaknaden av standarder för öppen källkod. ”Möjligen skulle en standardisering av förvaltningens nyttjande av öppen källkod kunna bidra till bättre säkerhet och robusthet”.

De myndigheter som svarat ja på den sista frågan – om det finns hinder för användning av öppen programvara – fick motivera sina svar. Totalt svarade 29 myndigheter.

De vanligaste hindren som framhålls är:

- Kompatibilitetsproblem med befintliga (proprietära) system.
- Oro för bristande kompetens.
- Oro för bristande support och underhåll.
- Kostnader och resurser.

- Systemarvet, oftast i form av Microsoft-produkter/ standarder.

Enstaka myndigheter nämner också oro kring rätten till programvaran och upphandlingsregler gällande öppen programvara.

Övriga kommentarer från myndigheterna

Slutligen ställde vi följande fråga till myndigheterna: Har du några övriga kommentarer till former för samordning av IT-standardisering, eller vill du ge några synpunkter på och göra något tillägg till en särskild fråga?

På detta fick vi enbart ett fåtal svar. Behovet av ökad styrning och samordning från staten poängteras åter av flera svarande. Mycket handlar om att ”förenkla, ensa, förtydliga och rensa bland begrepp, processer, applikationer, databaser, informationsvärdar, gränssnitt internt och externt inom den statliga sektorn”. Någon påpekar att Sverige bör dra lärdom av England och Danmark vad gäller standardisering av informationsutbyte. En myndighet, som är positiv till standardisering, uttrycket dock klart: ”IT-standardisering får aldrig stå i vägen för verksamhetens utveckling”.

Det statliga enkätmaterialiet indelat i undergrupper

Utredningens experter valde, innan vi skickade ut enkäten, ut en grupp på centrala myndigheter som man, på det underlag som fanns då, ansåg vara särskilt aktiva i standardiseringsfrågor och ett 20-tal av dessa⁵ svarade på enkäten (kallas nedan ”aktiva”). Av övriga tillfrågade centrala myndigheter (som ansågs mest relevanta för vår utredning) svarade ett 25-tal⁶ (kallas nedan ”genomsnittliga”). Vidare har enkäten skickats till de från IT-standardiserings-synpunkt mest relevanta universiteterna och högskolorna (24 av

⁵ De som svarat i gruppen ”aktiva” är Bolagsverket, Boverket, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Förvarets Forskningsinstitut, Försvarmakten, Försäkringskassan, Handisam, Högskoleverket, Krisberedskapsmyndigheten, Lantmäteriverket, NUTEK, Post- och Telestyrelsen, Riksarkivet, SMHI, Skatteverket, Socialstyrelsen, Tullverket, Vägverket.

⁶ De som svarat i gruppen ”genomsnittliga” är Affärsverket Svenska Kraftnät, Arbetsmiljöverket, Banverket, Datainspektionen, Fiskeriverket, ITPS, Järnvägsstyrelsen, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Kungliga Biblioteket, Läkemedelsverket, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Premiepensionsmyndigheten, Radio- och TV-verket, Riksantikvarieämbetet, SIDA, Skogsstyrelsen, Skolverket, Statens Strålskyddsinstitut.

sammanlagt 42) och till länsstyrelser⁷ varav 10-20 svarade från vardera gruppen. I tabellen nedan sammanfattas uppgifterna om de fyra grupperna i enkäten.

Tabell. Fyra grupper av statliga myndigheter i enkäten

	Utskickade enkäter	Besvarade	Svarsfrekvens
"Aktiva" (vissa centrala myndigheter)	28	19	68 procent
"Genomsnittliga" (övriga tillfrågade större centrala myndigheter)	48	25	52 procent
Länsstyrelser	20	10	50 procent
Universitet och högskolor	24	10	42 procent
Totalt	120	64	53 procent

Man kan konstatera att svarsfrekvensen var större bland de "aktiva" centrala myndigheterna (68 procent) än bland de "genomsnittliga" (52 procent).

I de flesta av frågorna skiljer dock inte svaren speciellt mycket mellan de aktiva och genomsnittliga centrala myndigheterna. Här lyfter vi enbart fram de svar där en påtaglig skillnad mellan grupperna föreligger. Sålunda framgår, vilket bekräftar vår uppdelning, att de aktiva visar sig ha en avsevärt större representation i både nationella och internationella standardiseringsorgan. De aktiva deltar i 17 nationella respektive 27 internationella standardiseringsorganisationer, de genomsnittliga i 6 respektive 9.

Vad gäller motiv för deltagande i standardiseringsorgan är de aktiva myndigheterna, i jämförelse med de genomsnittliga, mer inriktade på att delta i produktion av standarder och att ta initiativ till framtagande av standarder (Produktion 63/22 procent, framtagande 79/35 procent). Bägge grupperna av myndigheter tycker dock det är viktigt att bevaka utvecklingen och påtala standardiseringsbehov i arbetet inom standardiseringsorganen.

En annan fråga där man kan se tydliga skillnader mellan grupperna gäller vilka syften myndigheterna har med IT-standardisering – de aktiva myndigheterna verkar ha en mer marknadsorienterad och internationell syn. På frågan om syftet med standardiseringen är att stimulera marknaden tycker 47 procent av de aktiva att det är viktigt, men enbart 9 procent av de genomsnittliga. Syftet att bidra till EU:s målsättningar genom bättre informationsflöden är viktigt

⁷ Förmodligen av förbiseende sändes ingen enkät till Västernorrlands län.

för 68 procent av de aktiva men enbart 35 procent av de genomsnittliga.

På frågan hur viktigt myndigheterna tycker det är att ta egna initiativ till nya standarder för att förbättra samordningen i sin samhällssektor säger 89 procent av de aktiva myndigheterna att det är viktigt och 52 procent av de genomsnittliga.

Ett kanske något udda resultat är svaret på följande fråga: I vilken utsträckning deltar ni, som arbetar med, eller ansvarar för standardisering inom myndigheten, i de IT-upphandlingar som myndigheten gör? På det svarar 58 procent av de aktiva att det sker i stor utsträckning. Motsvarande siffra för de genomsnittliga är hela 78 procent.

Svarar ja på frågan om myndigheten är engagerad i IT-standardiseringsfrågor gör 79 procent av de aktiva myndigheterna och 35 procent av de genomsnittliga.

63 procent av de aktiva men enbart 22 procent av de genomsnittliga myndigheterna anser att det finns hinder för utveckling av IT-standardiseringen inom respektive myndighets verksamhetsområde.

Det framgår också att de aktiva myndigheterna ser ett större behov av en nationell standardiseringspolicy både inom staten och inom hela den offentliga sektorn, än de genomsnittliga. Likaså anser de aktiva i högre grad att den statliga centrala samordningen inom IT-standardiseringsområdet skall öka.

Slutligen har de aktiva myndigheterna i större utsträckning en person som är ansvarig för eller som i praktiken arbetar med IT-standardisering än de genomsnittliga (aktiva 79 procent, genomsnittliga 48 procent).

Som vi sett i tabellen ovan har högskolorna den lägsta svarsfrekvensen bland våra tillfrågade grupperna. Ett skäl kan vara att standardiseringsfrågor är mer decentraliserade (kanske ända till institutionsnivå) än bland myndigheter i övrigt. Av svaren är det nästan enbart på en punkt som enkätsvaren från högskolorna avsevärt skiljer sig från de övriga gruppernas, och det gäller användningen av öppen programvara. Svarar ja på frågan "Använder ni öppen programvara i myndigheternas verksamhet" gör 90 procent av högskolorna, 63 procent av gruppen aktiva myndigheter, 48 procent av gruppen genomsnittliga myndigheter och 40 procent av länsstyrelserna.

Även länsstyrelserna avviker från de övriga grupperna huvudsakligen på en enda punkt. Ingen länsstyrelse uppger sig delta i vare

sig något nationellt eller internationellt standardiseringsorgan. Förmodligen beror det på att länsstyrelsernas verksamhet till stor del består av att handha ett flertal centrala sakmyndigheters regionala verksamhet, och det är dessa centrala myndigheter som deltar i de olika standardiseringsorganen. Man kunde möjligtvis ha antagit att länsstyrelsernas mycket heterogena verksamheter resulterat i ett stort och uttalat standardiseringsbehov. Detta framkommer dock inte i vår enkät.

Primärkommunerna

Bakgrund

Primärkommunal verksamhet omsätter ca 350 miljarder kr per år och i sektorn finns drygt 750 000 anställda. Ca 75 procent av de anställda (och av verksamheten) finns inom områdena skola, vård och omsorg. Övrig verksamhet är exempelvis kommunalteknik, stadsbyggnadsfrågor, fritidsverksamhet och kulturverksamhet m.m. Flera av dessa områden är frivilliga åtaganden för kommunen och har jämförelsevis inte så stor omfattning. Vidare har varje kommun en övergripande administrativ apparat för övergripande styr-, lednings- och uppföljningsfrågor.

Kommunernas IT-verksamhet omsätter mellan 2–3 procent av den totala omslutningen. Den är heterogen till sin karaktär och ingår som stöd i mycket skilda sakverksamheter – allt från ”mjuka” sociala till hårda tekniska. En genomsnittlig kommun beräknas ha 200–400 olika datorsystem. Behovet av öppna standarder är påtagligt i kommunernas diversifierade och decentraliserade verksamhet.

Områdena e-hälsa och e-lärande och andra kommunala områden behandlas särskilt i vårt betänkande.

Enkät till kommunerna, totalsiffror

SKL har haft vänligheten att dels anpassa utredningens statliga enkät till kommunala förhållanden, dels skickat kommunenkäten till IT-chefer i 287 (av rikets 290) kommuner och dels bearbetat enkätresultatet. Även den kommunala enkäten riktade sig alltså till IT-cheferna. De anpassningar som gjorts beror primärt på kommu-

nernas roll som producenter av konkreta tjänster vars ramar i huvudsak beslutas av statliga centrala myndigheter. Rörande IT-standarder innebär det att kommunerna i stor utsträckning måste anpassa sig till och använda de standarder som myndigheterna fastställer, t.ex. rörande informationsöverföring.

Det medför att frågorna i denna enkät är inriktade på användning av standarder, inte på utveckling och produktion. Av samma anledning är de frågor som i den statliga enkäten handlade om deltagande i standardiseringsorganisationer, inte medtagna i den kommunala.

Totalt svarade 160 kommuner på enkäten, dvs. en svarsfrekvens på nästan 56 procent. Dessa representerar 5,1 miljoner invånare, dvs. 57 procent av Sveriges befolkning vilket tyder på att de kommuner som svarat är genomsnittligt stora. Bland de svarande kommunerna finns en viss överrepresentation från gruppen ”Större städer”, medan både grupperna ”Storstadskommuner” och ”Småkommuner” är något underrepresenterade. Grupperna beskrivs och resultaten sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell. Fördelningen av svar mellan tre kommungrupper

	Invånareantal, miljoner invånare	De svarande kommunernas andel av invånarna
Storstadskommuner (de tre största städerna med förortskommuner)	1,4	49 procent
Större städer (inkluderar även pendlingskommuner, varuproducerande och övriga kommuner med mer än 25 000 invånare)	3,1	64 procent
Småkommuner (glesbygdskommuner och övriga kommuner med mindre än 25 000 invånare)	0,6	49 procent
Riket	9,0	57 procent

Vår tolkning av detta mönster är att det kan återspegla möjligheterna för de centrala IT-cheferna i de olika kommuntyperna att överblicka standardiseringsfrågorna. De små kommunerna torde i stor utsträckning sakna specialiserad standardiseringskompetens och har därmed svårt att besvara enkäten. Den bästa överblicken finns, enligt denna tolkning, hos IT-cheferna i de mellanstora kommunerna.

En annan allmän tolkningsfråga bör nämnas. Det är vårt intryck i första hand från den statliga enkäten att svarsfrekvensen är högre bland de myndigheter som är mest intresserade av standardisering. Motsvarande kan antas gälla också för kommunerna. Det gör att enkäten förmodligen överskattar uppskattningen av och förståelsen för standarder i jämförelse med genomsnittet av samtliga kommuner, dock oklart hur mycket. Men eftersom svarsfrekvensen är så pass låg, kan denna effekt vara ganska stor.

Den statistik som redovisas nedan utifrån enkätsvaren bygger på 147 svarande, eftersom det var det antal som hade svarat när vi var tvungna att skriva texten. Därefter har ytterligare 13 tillkommit, som dock inte torde ändra huvuddragen i den bild som presenteras i texten.

Strategi för användning IT-standarder

Den inledande frågan som ställdes var om kommunen har någon dokumenterad strategi för användning av IT-standarder. Svaren fördelas enligt följande:

Antal kommuner som svarat ja	Antal kommuner som svarat nej	Vet ej/Inget svar
84	59	4

Syften med användning av IT-standarder

Frågan löd: I vilken grad har kommunen något av följande syften med användningen av IT-standarder?

Syfte	Antal kommuner som svarat i liten grad/ Inte alls	Antal kommuner som svarat i mycket hög grad/ hög grad	Vet inte/ Inget svar
Standarder används för att effektivisera verksamheten inom en förvaltning	27	110	10
Standarder används för att effektivisera den kommungemensamma förvaltningen	13	126	8
Standarder används för att förbättra servicen till medborgarna	52	85	10
Standarder används för att skapa interoperabilitet mellan olika system	17	121	9
Standarder används för att bidra till samverkan mellan fler kommuner	62	70	15
Annat syfte	4	13	130

Resultatet verkar peka på att användningen av IT-standarder i kommunen huvudsakligen har interna syften, nämligen att effektivisera verksamheten och skapa interoperabilitet. Externa syften – service till medborgarna och samverkan mellan kommuner – verkar spela en mindre roll.

Hinder vid användning av IT-standarder

I enkäten ställdes följande fråga: Bedöm omfattningen av eventuella hinder vid användningen av IT-standarder.

Kommunala verksamheter	Antal kommuner som svarat Små/Inga hinder	Antalet kommuner som svarat Stora/Mycket stora hinder	Vet inte/ Inget svar
Kommunövergripande	103	36	8
Vård och omsorg	100	34	13
Skola	94	45	8
Kommunalteknik	109	27	11
Övriga förvaltningar	122	12	13

Inom samtliga kommunala verksamheter är det en stor majoritet som svarat att hindren är minimala. Man kan möjligen tolka resultatet så att hindren är något större inom skolan än inom övriga verksamheter.

Omfattningen av användandet av IT-standarder

Fråga: Vad anser du om användandet av IT-standard inom kommunal verksamhet?

	Antal kommuner som svarat
Det bör öka	130
Nuvarande omfattning är bra	12
Det bör minska	0
Ingen åsikt	5

Myndighet för övergripande ansvar för IT-standardisering

Fråga: IT-standardiseringsutredningen skall föreslå vilken myndighet som skall ha övergripande ansvar för samordningen av IT-standardiseringen i Sverige. Vilken myndighet skall förordas?

	Antal kommuner som svarat
Verva bör utses	67
PTS bör utses	9
En myndighet per samhällssektor bör utses	7
Ingen myndighet bör utses	10
Ingen åsikt	47
Inget svar	3
Annan myndighet	4

Upphandling och IT-standard

Två frågor ställdes rörande IT-standarder vid upphandling.

Fråga: Vilken roll spelar standardiseringsfrågor vid kommunens IT-upphandlingar?

	Liten roll/Ingen roll	Stor roll/Viss roll	Vet inte
Antal kommuner som svarat	10	134	3

Fråga: Bör kommunen vid upphandling peka ut vilka IT-standarder som skall följas?

	Antal kommuner som svarat
Ja	137
Nej	0
Vet ej/Inget svar	10

Den stora majoriteten positiva svar tyder på att själva upphandlingssituationerna är av strategisk betydelse för kommunernas användning av IT-standarder.

Standarder och småföretag

Fråga: Hur uppfattar du att krav på standarder påverkar små och medelstora företag?

	Antal kommuner som svarat
Negativt	11
Positivt	74
Vet inte/Inget svar	62

Öppen programvara

Fyra frågor ställdes angående kommunernas synpunkter på öppen programvara.

Fråga: Används öppen programvara i kommunens verksamhet?

	Antal kommuner som svarat
Nej	59
Ja, till vissa verksamheter/funktioner	86
Ja, vi använder enbart öppen programvara	0
Vet ej	2

Fråga: Hur ser du på användningen av öppen programvara?

	Antal kommuner som svarat
Bör alltid utvärderas	57
Bör om möjligt utvärderas	81
Bör aldrig användas	3
Ingen uppfattning/Inget svar	6

Fråga: Finns det hinder för att använda öppen programvara?

	I hög grad/Till viss grad	Nej, inga större/Nej, inga alls	Ingen uppfattning
Antal kommuner som svarat	109	26	12

Fråga: Om ni bedriver eget utvecklingsarbete med egen personal eller inhyrda konsulter, planerar ni att dela med er av resultaten som öppna program?

	Ja	Nej	Vi bedriver inte något sådant utvecklingsarbete	Inget svar
Antal kommuner som svarat	23	17	104	3

Intervjuer med kommunala företrädare

För att komplettera enkäten till kommunerna har ett antal intervjuer genomförts med företrädare för enskilda kommuner. I första hand är det IT-chefer och IT-strateger som intervjuats. Intervjuer har genomförts med personal både från stora och små kommuner. Ambitionen är att sprida intervjuerna mellan kommuner med olika kunskaps- och ambitionsgrad när det gäller standardisering. Sammanfattningsvis kan man säga att det är en splittrad bild över utveckling och användning av standarder som kommer fram vid intervjuerna. Ett mindre antal kommuner, som är relativt stora, ligger långt framme i kunskap om och användning av standarder, och många av dessa arbetar för användningen av öppna standarder i kommunerna. Men det finns även kommuner, oftast mindre, vilka saknar egen kompetens för att driva frågorna och som i de flesta fall förlitar sig på att leverantörerna tillhandahåller de lämpligaste formerna av standarder i sina produkter.

En nyligen presenterad rapport från SKL bekräftar denna iakttagelse. I rapporten, som handlar om e-förvaltningen i kommunerna 2006, belyses bl.a. utvecklingsområdet "IT-plattform – hård och mjuk infrastruktur". Här har bl.a. följande frågor ställts: "I vilken omfattning finns strategier som syftar till att verksamhetens olika system skall kunna utbyta och återanvända information mellan sig? I vilken omfattning görs investeringar i den hårda och mjuka infrastrukturen utifrån en långsiktig strategi för e-utveckling?" Svaren ges i en skala från 1=inte alls till 4=fullt ut. För kommuner upp till 10 000 innevånare ligger svaren inom utvecklingsområdet IT-plattform på ca 2,2 och för kommuner fler än 100 000 på 2,8. Totalt sett får dock utvecklingsområdet IT-plattform de högsta värdena i jämförelse med enkätens övriga frågeområden: Styrning och ledning, Samverkan och IT-ekonomi samt Kommunikation och kompetens.

Det bör understrykas att samtliga dem vi intervjuat framhåller behovet av ökad samordning och användning av öppna standarder i den kommunala IT-verksamheten, ingen tycker att nuvarande läge är tillfredställande. Grundargumentet för detta är att landets 290 kommuner i huvudsak utför exakt samma verksamheter – både kommunalekonomiskt och samhällsekonomiskt finns det rimligtvis stora ekonomiska vinster att göra genom att via öppna standarder utbyta och samverka kring informationsresurser på ett helt annat sätt än vad som sker i dag. Samma sak gäller för en förbättrad service till medborgarna genom modernt IT-stöd – det finns en vision om interoperabilitet i en samverkande e-förvaltning. Medborgaren skall inte behöva ha ett stort antal kontaktpunkter inom den offentliga förvaltningen för att få sin service. De intervjuade vill därför hitta former för hur nuvarande ”stuprörssystem”, inlåsningsen till vissa leverantörer och svårigheten att kommunicera mellan systemen i största möjliga utsträckning skall kunna undvikas.

Kommunen standardiserar genom ensning av systemfloran

En kommun deltar normalt inte i utveckling av formella standarder, dvs. Det är inte vanligt att enskilda kommuner finns representerade i standardiseringsorganen. t.ex. i SIS. Men kommunerna använder naturligtvis olika typer av IT-standarder, i de flesta fall proprietära. Det gäller dels övergripande världsomspännande system såsom ordbehandlig, kalkyl osv., och dels särskilda system gjorda för svenska kommunala förhållanden inom exempelvis omsorgs- och skolområdena.

I praktiken fattas implicita standardiseringsbeslut varje gång en IT-tjänst upphandlas. Man kan säga att kommunerna hittills i första hand använt sig av produkt- och leverantörsstandarder, t.ex. Microsoftstandard för ordbehandling, standardarbetsplatser med Dell-datorer, standarder som ingår i TietoEnators ekonomisystem Procapita etc. Köper en kommun tjänster från en leverantör som har monopol eller nästan monopol inom en marknad så uppnås automatiskt standardisering, men på leverantörens villkor.

Inom den kommunala sektorn pågår ett flertal interna processer på IT-området vilka kan betecknas som en strävan efter mer enhetlig verksamhet. En ökad samordning, koordinering, konsolidering och ensning av IT-användningen sker. En kommun har mellan 200–

400 olika programvaror varav ett antal är varandra överlappande till vissa delar. Kommunerna försöker bl.a. därför rensa i systemfloran och dra ner på det antal system som används. Likaså har många kommuner länge haft två interna nät: ett kommunadministrativt och ett skolnät. På flera håll har man nu skapat en och samma internetbaserade nätmiljö för hela kommunen. All denna utveckling kan betecknas som en typ av standardisering av kommunens IT-användning – även om den inte sker i gängse termer av formell standardisering.

Öppen standard i IT-kommunikationen

Kommunerna framför i ökande utsträckning krav på öppna standarder i kommunikationen mellan kommunens olika system. Kommunernas systemlösningar är i första hand utformade till stöd för den sektorsindelade verksamheten (stuprör) vilken är grunden i kommunernas organisation och styrning. Det medför att den datorbaserade kommunikation som behövs mellan dessa sektorsbaserade system kan vara svår att få till stånd om programvarorna exempelvis är levererade av olika företag. Ett konkret exempel är kommunen som inte kunde överföra elevinformation mellan grundskolan och gymnasiet på grund av att systemen på de två skolnivåerna levererats av olika företag som ”låst in” informationen i respektive lösning. Det bedrevs årslånga förhandlingar mellan två av landets största kommuner och två av de största leverantörerna för att lösa bara denna informationsöverföring. Den öppna lösning som blev resultatet av detta skulle mycket väl – enligt de intervjuade – kunna bli en öppen SIS-standard.

Likaså framkommer synpunkter att informationsöverföringen mellan kommunerna och staten bör ske med öppna enhetliga standarder. Nu sker den på flera olika sätt. Exempelvis skickas skolinformationen som fil via mail till CSN. Till försäkringskassan borde finns ett definierat gränssnitt. Och det största problemområdet finns f.n. inom vård- och omsorgsverksamheten beträffande hanteringen av patientinformationen i gränsen mellan kommunerna och landstingen.

Kunskap om IT-standarder

Ett problemområde för kommunerna är att ha kännedom och kunskap om de öppna standarder som i praktiken finns inom kommunens IT- och verksamhetsfält. Denna informations- och kunskapsbrist påtalas av flera som intervjuats, och anses vara en viktig orsak till att kommunerna än så länge är relativt dåliga på att ställa sådana krav vid IT-upphandlingar. Man menar dock att kommunerna successivt skärper sina krav på öppenhet.

Standarder i upphandlingar

Det är i första hand i upphandlingssituationer som kommuner kan driva frågor om IT-standarder. Hittills har kommunerna inte i någon större utsträckning krävt att systemen särskilt skall bygga på öppna standarder, man har godtagit de standarder som leverantörerna tillhandahåller. Denna hållning håller dock successivt på att ändras, åtminstone vad gäller kraven på öppna standarder vid informationsöverföring.

En stor del av kommunernas upphandlingar av mer grundläggande IT-produkter och tjänster sker via Vervas ramavtal. Det kan t.ex. gälla e-leg, SHS, servrar och persondatorer. Synpunkter som framkommit vid intervjuerna är att man anser att ramavtalen fungerar som ett bra stöd till i första hand små kommuner. Lagen om offentlig upphandling, LOU, kräver nämligen alldeles för stora insatser för att en liten kommun alltid skall kunna genomföra bra eigna upphandlingar. Däremot anser flera att respektive avtal är alltför omfattande och skulle kunna delas upp i mindre komponenter.

Innovativ upphandling

Begränsningar i möjlighet till innovationer genom upphandlingar kopplar kommunerna inte direkt till standardiseringsfrågor, utan till de gränser som man anser att LOU ställer upp. Det har hittills i praktiken varit nästan omöjligt för kommunen att i innovativt syfte samverka med en privat aktör i en upphandlingssituation. Det berörda företaget kan anses gynnas på ett orättmätigt sätt i själva upphandlingen genom samarbetet med beställaren i förhållande till andra leverantörer. Ett sätt för den offentliga organisationen att så

långt möjligt skapa innovativa möjligheter vid upphandling är att använda formen funktionsupphandling. Det ger större möjlighet för leverantörerna att offerera varierande tjänster och produkter utifrån de funktionella krav som ställs upp. Somliga menar också att den nya formen för upphandling – konkurrenspräglad dialog – ytterligare skall möjliggöra ett innovativt inslag i upphandlingar.

Varför standardisera?

I den mån frågor om IT-standardisering väcks i en kommun, är det oftast förnyelsearbete och verksamhetsutveckling som utgör startpunkten i för detta. Ett motiv för att genomföra den ensning och samordning av IT-verksamheten som nu pågår, är att det leder till rationellare verksamhet och kostnadsbesparingar. Ett annat område som gör standarder allt mer nödvändiga, är att på ett mer enhetligt sätt kunna genomföra processbeskrivningar av kommunens olika verksamhetsgrenar. Utvecklingen av e-tjänster till medborgarna bidrar också till att standardiseringsbehoven ökar, i och med att informationen dels måste samlas upp från ett flertal olika databaser och dels förmedlas till medborgaren genom ett så standardiserat gränssnitt som möjligt. Någon av de intervjuade nämner också nödvändigheten av att följa internationella standarder vad gäller e-tjänster, på grund av att medborgarna i allt större utsträckning rör sig över nationsgränser.

Ett kommande systemområde som ytterligare kommer att skärpa kraven på standardisering är en gemensam dokumenthantering i kommunen byggd på öppna standarder. Även tankarna på gemensamma vård- och patientregister samt rollregister för kommunernas och landstingens anställda, pekar i samma riktning vad gäller standarder. Flera intervjuade menar också att kommunerna på sikt i ökad utsträckning kommer att köpa webbaserade tjänster (i stället för licensbaserade system som körs på egna servrar), vilka i stor utsträckning bygger på öppna och de facto-standarder inom webbområdet.

Marknaden och marknadsaktörer

Inom ramen för kommunernas mycket differentierade verksamhet, finns självklart ett mycket stort antal systemleverantörer representerade. Vad gäller de stora verksamhetsområdena – omsorg, skola samt övergripande kommunadministration – kan man dock generellt säga att tre aktörer dominerar: TietoEnator, WM-data och IST (på skolområdet). I dessa leverantörers system lagras en stor del av den information som hela den kommunala verksamheten bygger på. Dessa företag är dessutom leverantörer i flera av Vervas ramavtal.

Av intervjuerna framgår att det finns ett kommunalt missnöje med att informationen ”läses in” i dessa leverantörsspecifika system, vilka bygger på mer eller mindre proprietära standarder. I stället efterfrågas att åtminstone kommunikationen och informationsöverföringen från dessa system allt mer bygger på öppna standarder. Det kommunala område inom vilket öppna standarder sannolikt används i störst utsträckning gäller geografisk information med mät- och beräkningsverksamheten där standarder har stort genomslag.

Extern samordning av standardiseringsarbetet

Även om de enskilda kommunerna inte själva deltar i ett standardiseringsarbete, anser man det vara av stor vikt att de centrala nationella organ, som arbetar med frågorna, tar hänsyn till kommunernas behov och krav när standarder utarbetas nationellt och internationellt. Flera av de intervjuade uttrycker sin förhoppning att Verva i ökad utsträckning kan bidra till utveckling och användning av öppna standarder. Man ser positivt på den samverkansgrupp som Verva bildat med kommunala representanter.

Man vill också att SKL intar en aktiv roll i standardiseringsarbetet – arbetet som genomförts vad gäller e-handel nämns som ett positivt exempel. Sambruks⁸ arbete med en ”Öppen teknisk plattform” beskrivs som ett belägg för att en organiserad kommunal samverkan kan påverka systemleverantörerna. Man vill dessutom att staten på ett bättre sätt än hittills samordnar den kommunikation som sker med sektorsmyndigheterna, samt att denna bör bygga på öppna standarder.

⁸ som f.n. har mer än 60 kommuner som medlemmar

Några understryker dock något av den balansgång det innebär att argumentera för ökad samordning av kommunernas IT-verksamheter och ökad användning av standarder. Ingen uttrycker tveksamhet till denna utveckling men kräver att allt sker inom ramen för den kommunala självständigheten.

Yrkesgrupper och standardisering

En intressant fråga är hur pass spridd kunskapen om och hur stor aktiviteten i standardiseringsfrågor på IT-området är i en kommun? Av intervjuerna framgår att storleken på kommunen ofta avgör hur pass aktiv man är i standardiseringsfrågor. Det finns en tydlig tendens till att större kommuner har mer kunskap och är mest aktiva.

Den allmänna bedömningen är att det fortfarande i huvudsak är personal som arbetar med eller har anknytning till den kommunala IT-verksamheten som driver frågor om användning av standarder. I större kommuner har dock även personal inom olika sakverksamheter tagit tag i standardiseringsfrågorna.

Även den tidigare nämnda rapporten om kommunal e-förvaltning från SKL visar på en stor skillnad vad olika yrkesgrupper anser om omfattningen av kommunens arbete med en hård och mjuk infrastruktur. IT-cheferna bedömer omfattningen som avsevärt större än vad exempelvis kommunadministratörer och informatörer gör.

Kommunala e-tjänster och standarder

Ett antal kommunala webbaserade e-tjänster finns sedan flera år i bruk för medborgare och företag. Relativt många kommuner kan sålunda erbjuda flera olika ansökningsförfaranden via webben, t.ex. till barnomsorg, grundskola och gymnasieskola. Den mest utbyggda kommunala e-tjänsten är de sök- och lånesystem som finns vid kommunala bibliotek. För företag erbjuder vissa kommuner tillgång till digitala kartor, webbaserade ansökningshandlingar, m.m.

Flertalet av dessa e-tjänster är oftast utvecklade av de leverantörer som tillhandahåller de verksamhetssystem som e-tjänsten bygger på. De är därmed djupt integrerade i själva verksamhetssystemet och bygger på de standarder som används i detta. Flera av de

intervjuade uttrycker oro över att e-tjänster som utvecklas på detta sätt kan förstärka inlåsnings till vissa leverantörer och bidra till ett än starkare sektorstänkande.

Landstingen

En bearbetning av den enkät som skickades till statliga myndigheter har även skickats till landstingen. I begreppet landsting ingår också de två regionerna Skåne och Västra Götaland samt Gotlands kommun som har landstingsuppgifter.

Landstingsstudien är en totalundersökning vilket innebär att samtliga 21 landsting har fått enkäten. Av dessa har 10 svarat. Det är landstingen i Västernorrland, Kalmar, Halland, Västra Götaland, Sörmland, Västerbotten, Östergötland, Stockholm, Örebro och Skåne. I dessa landsting bor 72 procent av Sveriges befolkning och de har 71 procent av samtliga landstingsanställda.

I likhet med den statliga enkäten riktar sig även denna till IT-chefer och -strateger eller motsvarande. Enkätens utformning och utskick till landstingen har genomförts i samverkan mellan SKL och utredningen.

Landstingens deltagande i olika standardiseringsorganisationer

Nationell organisation	Antal deltagande landsting
SIS	4
Internationell organisation	
ISO	3
IEC	1
CEN	4
WHO	1

Vi ställde också frågan om landstingen arbetar inom andra nationella eller internationella standardiseringsorganisationer. 6 landsting uppger att man jobbar nationellt med standardisering inom Carelink, Socialstyrelsen och HL7-Sweden. Två jobbar internationellt inom ramen för HL7-Inc.

Landstingens motiv för deltagande i standardiseringsorgan

Motiv för deltagande i standardiseringsorganisation	Antal landsting som svarat: Inte viktigt alls/Inte så viktigt	Antal landsting som svarat: Ganska viktigt/Mycket viktigt	Vet ej
Bevaka utvecklingen inom sektorn	0	10	0
Påtala standardiseringsbehov inom sektorn	1	9	0
Påverka utvecklingen genom att lämna synpunkter på standarders innehåll och utformning	1	9	0
Delta i produktion av standarder	5	5	0
Ta initiativ till standarder inom sektorn oavsett innehåll	2	8	0

Hur göra för att i internationella sammanhang på ett bättre sätt få fram samlade svenska ståndpunkter?

På denna öppna fråga fick vi åtta svar. I tre av dessa föreslås bättre samordning och samverkan mellan landsting och myndigheter inom sektorn. Man framhåller också att det är praktiken och erfarenheten som skall driva utvecklingen av standarder, inte teorin. I de övriga svaren framhålls: nödvändigheten av att ha gemensamma begrepp och termer; bättre marknadsföring av standarder inom nationen; behovet av ökat deltagande i det svenska standardiseringsarbetet; finansiering av standardiseringsarbetet hos svenska leverantörer; viktigt med standardiserade gränssnitt.

Landstingets arbete med standardisering

Fråga	Antal landsting som svarat ja	Antal landsting som svarat nej	Vet ej
Finns någon strategi för IT-standardisering inom ert landsting?	8	2	0
Finns någon utsedd till ansvarig för/eller som i praktiken arbetar med IT-standardisering inom ert landsting?	8	2	0

Landstingen fick även en öppen fritextfråga där man ombads beskriva hur arbetet med IT-standardisering är organiserat. Ett samlat intryck av svaren är att ansvaret för IT-standardisering verkar ligga på en hög nivå inom landstingen – knutet till landstingsdirektören eller till en särskild IT-strategisk enhet (eller ansvarsområde) inom det centrala kansliet. Några landsting påpekar också att man i sin policy följer den Nationella IT-strategin för vård och omsorg.

Rörande frågan om hur mycket resurser (i form av årsarbeten) som landstingen lägger ner på IT-standardisering uppger fem landsting max 1 årsarbete, tre landsting mellan 1–2 årsarbeten, ett landsting 2–3 årsarbeten och ett landsting lägger ner 5–6 årsarbeten.

Landstingens syften med IT-standardisering

I vilken grad har landstinget följande syften med IT-standardisering?	Antal landsting som svarat: Mycket/ganska liten grad	Antal landsting som svarat Ganska/mycket hög grad	Vet ej
Effektivisera den egna verksamheten	0	10	0
Förbättra servicen till medborgarna	0	10	0
Stimulera marknaden	8	2	0
Bidra till EU:s målsättningar genom bättre internationella informationsflöden	5	5	0

Vi ställde också frågan om vad landstingen ansåg viktigt i standardiseringsarbetet.

Hur viktigt tycker ni att följande är?	Antal landsting som svarat Inte viktigt alls/ Inte så viktigt	Antal landsting som svarat Ganska viktigt/ Mycket viktigt	Vet ej
Att skapa nya internationella (globala) standarder som gynnar sakområdet	0	10	0
Att arbeta på europainivå med standardisering	2	8	0
Att tillämpa existerande standarder på svensk nivå	0	10	0
Att ta initiativ till nya standarder för att förbättra samordningen i Sverige inom sektorn	2	7	1

Upphandling och IT-standarder

Fråga	Antal landsting som svarat	Antal landsting som svarat	
	Inte alls/I liten utsträckning	Ganska/Mycket stor utsträckning	Vet ej
I vilken utsträckning deltar ni som arbetar med IT-standarder, i de IT-upphandlingar som landstinget gör?	1	9	0
	Ingen roll alls/Inte så stor roll	Ganska/Mycket stor roll	
Hur stor eller liten roll spelar standarder vid landstingets IT-upphandlingar?	3	7	0
	Nej	Ja	
Bör landstinget vid upphandlingar mer än nu peka ut vilka IT-standarder som skall följas?	1	8	1
Skulle en ökad användning av standarder underlätta för småföretag att delta i landstingets upphandlingar?	3	6	1

Angående småföretagens möjligheter att delta i upphandlingar, bad vi landstingen uppskatta hur stor del av IT-upphandlingarna som kommer från småföretag med mindre än 50 anställda. I detta ingick även återförsäljare. 7 landsting uppgav småföretagens andel till max 10 procent. Ett landsting uppgav 30–40 procent och två landsting uppgav 40–50 procent.

Standardisering inom landstingssektorn – motiv och hinder

Vi ställde frågan om landstinget är engagerat i IT-standardiseringsfrågor. På detta fick vi 8 ja-svar, ett nej och ett ”vet inte”-svar.

Av de 8 som svarat ja ansåg nästan samtliga att motiven för landstingets engagemang var: ökad samverkan, skapa enklare kontaktvägar för medborgarna, förbättra servicen och effektivisera de administrativa flödena. Däremot ansåg man inte att möjligheten till breddning av marknaden vid upphandlingar, var ett viktigt motiv.

Vi frågade också om man anser det finns hinder för IT-standardisering inom landstingssektorn. På detta svarade fyra

landsting ja och tre nej. De som svarat ja angav bl.a. följande hinder: finansieringsfrågor, brist på samordning, upphandlingsregler, standardiseringen sker utifrån teoretiska modeller.

Ansvarig myndighet/organisation för samordning av IT-standardisering

Frågan löd: Anser ni att en särskild myndighet eller organisation bör utpekats som ansvarig för samordning av IT-standardisering inom landstingssektorn? Fyra landsting svarade ja, två svarade nej och fyra lämnade frågan obesvarad.

De som svarat nej gav som motiv att SIS respektive Socialstyrelsen redan har detta ansvar. De som svarat ja fick ange förslag till ansvarig myndighet/organisation. Bara i ett svar gavs ett sådant förslag: Socialstyrelsen.

Landstingens fortsatta insatser inom IT-standardiseringsområdet

För att något belysa behov av fortsatta insatser ställde vi två frågor. Den första löd: Anser ni att det finns behov av nya eller kompletterande IT-standarder inom landstingssektorn? (Pågår exempelvis utredningar som medför nya eller förändrade informationsflöden?) Sju landsting svarade ja, ett nej och två vet inte.

Exempel på områden där nya och kompletterande standarder behövs är: begrepp och termer samt ett tydligare ramverk med standardiserad informatik och teknisk arkitektur. Motiven härför är bl.a. den ökade samverkan mellan vårdens huvudmän samt den allmänna verksamhetsutvecklingen. Ett landsting påpekar också att det kanske inte är så många nya standarder som behövs, däremot bör de standarder som finns lyftas fram och användas.

Den andra frågan gällde om någon samverkan pågår med kommunerna vad gäller IT-standardisering. Sex landsting svarade ja, tre nej och ett vet inte. Som exempel bland dem som svarat ja nämns: ett gemensamt IT-forum; en gemensam remissgrupp angående informatikstandarder; viss samverkan gällande obruten vårdkedja; påbörjad samverkan kring informatik; via SKL; inom områdena säkerhet och infrastruktur.

Behov av nationell IT-standardiseringspolicy och av central samordning

Finns behov av en nationell IT-standardiseringspolicy?	Antal landsting som svarat ja	Antal landsting som svarat nej	Vet ej
För hela landstingssektorn	6	1	3
För hela vårdsektorn	9	0	1
För hela offentliga sektorn	4	1	5

Fråga	Antal landsting som svarat: Den bör minska	Antal landsting som svarat: Den bör vara ungefär som nu	Antal landsting som svarat: Den bör öka	Vet ej
Vad anser ni om omfattningen av central samordning av IT-standardisering inom landstingssektorn?	0	3	6	1
Vad anser ni om omfattningen av central samordning av IT-standardisering inom hela vårdsektorn?	0	2	8	0

Landstingen ombads också lämna förslag på *hur* en ökad central samordning skall ske. Rörande samordningen inom landstingssektorn förslår ett landsting att den nya Beställarorganisationen vid SKL skall ha denna funktion. I övrigt föreslår man att: nuvarande initiativ skall slutföras och förvaltas; genom ökade krav på praktisk användning av standarder; IT-standardiseringsutredningen skall ge svar på detta. Vad gäller samordningen inom hela vårdsektorn menar ett landsting att även det skall ske via Beställarorganisationen. Ett annat landsting anser att Socialstyrelsen skall ha den rollen på informatikområdet och SKL på övriga områden.

Borde staten ha tagit mer aktiv del i en viss standardiseringsfråga?

Landstingen ombads ge exempel på någon IT-standardiseringsfråga i vilken man anser att staten skulle ha tagit en mer aktiv roll. Två landsting menar att Socialstyrelsen borde varit aktivare inom området begrepp och termer. Man nämner också områdena vårdinformation/-dokumentation, elektronisk identifiering och SITHS (Säker IT i hälso- och sjukvården). I de sistnämnda fallen nämns dock ingen statlig aktör, som borde varit mer aktiv.

Öppen programvara

Fråga	Antal landsting som svarat ja	Antal landsting som svarat nej	Vet ej
Använder ni öppen programvara i landstingets verksamhet?	6	3	1
Vill ni i ökad utsträckning använda öppen programvara i landstingets verksamhet?	3	4	3
Finns det hinder för att i öka utsträckning använda öppen programvara?	6	2	2

Landstingen gavs möjlighet att motivera sina svar på den andra frågan (Vill ni i ökad utsträckning använda öppen programvara?). Ett landsting menar att man köper tjänster/funktioner av leverantörerna – vilka programvaror dessa använder är inte landstingets problem. Kostnadsskäl anges som ett motiv till ökad användning av öppen programvara, men bara om stabilitet, säkerhet och support kan garanteras. Ett litet landsting vill inte ta eget ansvar för anpassning och underhåll av öppen programvara, utan vill att en leverantör tar detta ansvar.

Landstingen uppger följande hinder för en ökad användning av öppen programvara: säkerhet, support, leveransansvar, underhåll, vidareutveckling av program, m.m. Ett landsting menar att man redan är så djupt integrerat i och ”ett offer för Microsofts produkter”.

Jämförelser mellan huvudmännen

Jämförelse mellan landstingen och staten

Vi har gjort en jämförelse mellan resultaten från den statliga och den landstingskommunala enkäten. I de absolut flesta frågor pekar resultaten i samma riktning och med i stort sett samma tyngd. Här redovisar enbart frågor där skillnader i gruppernas svar är mer påtagliga.

Sålunda verkar landstingen vara mer intensivt engagerade i nationella och internationella standardiseringsorganisationer än staten. De 10 svarande landstingen uppger att man deltar i totalt 21 organisationer (samma eller olika)⁹, medan de 62 svarande statliga myndigheterna deltar i 56 organisationer (samma eller olika)¹⁰.

Vi ställde frågan hur viktiga olika motiv var för att delta i standardiseringsarbetet – ett av dessa motiv var att ”ta initiativ till framtagandet av standarder”. På detta svarade 80 procent av respondenterna från landstingen att det var ganska viktigt eller mycket viktigt. Motsvarande siffra för de statliga myndigheterna var 47 procent.

80 procent av landstingen och 45 procent av myndigheterna uppger att man har en strategi för IT-standardisering. 80 procent av landstingen och 43 procent av myndigheterna svarar ja på frågan om landstinget respektive myndigheten är engagerad i IT-standardiseringsfrågor.

På frågan om det pågår något samspel med kommunerna i IT-standardiseringsfrågor svarar 60 procent av landstingen och 27 procent av myndigheterna ja.

Några slutsatser av enkäterna till statliga myndigheter, kommuner och landsting

Inledningsvis skall återigen framhållas att enkäterna förmodligen i huvudsak besvarats av personer med ansvar för IT-strategi och liknande vid myndigheter, landsting och kommuner. Enkätsvaren motsvarar därför inte nödvändigtvis uppfattningar hos verksamhetsledningarna. Samtidigt är det svårt att göra något åt detta så länge

⁹ Observera att flera landsting uppger samma organisation, men varje omnämnande räknas här för att få fram intensiteten.

¹⁰ Observera att flera myndigheter uppger samma organisation, men varje omnämnande räknas här för att få fram intensiteten.

IT-standardfrågor i allmänhet inte är centrala för verksamhetsansvar och verksamhetsstrategier, dvs. huvuddelen av de verksamhetsansvariga har förmodligen inte tillräcklig överblick för att kunna besvara enkäten. Vår bedömning är att åtminstone vissa aspekter på IT-standardisering kommer att få en allt större betydelse i framtiden och snart med nödvändighet kommer att hamna på de verksamhetsansvarigas bord, t.ex. när ställning tas till kostnadskrävande begreppsstandardiseringar som en förutsättning för en utökning av e-tjänster.

Vi påpekade ovan att enkäterna förmodligen överskattar inställningen till värdet av och förståelsen för IT-standarderna genom att enkäterna förmodligen i första hand har besvarats av dem med ett starkt intresse för dessa frågor. När vi nu jämför de tre enkäterna borde denna snedvridande effekt minska i betydelse eftersom den eventuella snedvridningen borde vara i stort sett densamma hos alla tre.

Behov av samordning

Även fast frågorna inte är likalydande i de tre enkäterna, vill vi dock hävda att svaren från myndigheter, kommuner och landsting ger starkt stöd till en ökad samordning av IT-standardiseringen inom hela offentliga sektorn:

- 40 av 62 statliga myndigheter anser att omfattningen av samordning gällande IT-standardisering inom respektive samhällssektor bör öka.
- 44 av 62 statliga myndigheter anser att omfattningen av samordning gällande IT-standardisering inom hela statsförvaltningen bör öka.
- 40 av 62 statliga myndigheter anser att omfattningen av samordning gällande IT-standardisering inom hela den offentliga sektorn bör öka.
- 130 av 147 kommuner anser att användandet av IT-standarder inom kommunal verksamhet bör öka¹¹.
- 6 av 10 landsting anser att omfattningen av samordning gällande IT-standardisering inom landstingssektorn bör öka.
- 8 av 10 landsting anser att omfattningen av samordning gällande IT-standardisering inom hela vårdsektorn bör öka.

¹¹ Vi tolkar att en positiv inställning till ökad användning av IT-standarder i stor utsträckning innebär att man också är positiv till ökad samordning.

Det är dessutom små minoriteter av de svarande som anser att man *inte* skall peka ut någon myndighet som ansvarig för samordning av IT-standardiseringen:

- Enbart 14 av 62 statliga myndigheter; 10 av 147 kommuner och 2 av 10 landsting har denna negativa inställning.
- 18 av 62 statliga myndigheter samt 67 av 147 kommuner pekar ut Verva som den samordningsansvariga myndigheten. Det innebär att Verva är den myndighet som utpekats i särklass mest.

Strategier för IT-standardisering

- Strategier för IT-standardisering verkar vara mest förekommande i landstingen och minst bland de statliga myndigheterna. 8 av 10 landsting, 84 av 147 kommuner samt 28 av 62 myndigheter svar ja på frågan om man har någon strategi för IT-standardisering.

Upphandlig och IT-standarder

För hela den offentliga sektorn är upphandlingar inom IT-området en nyckelfaktor för användningen av IT-standarder.

- 50 av 62 statliga myndigheter, 134 av 147 kommuner samt 7 av 10 landsting svarar att IT standarder spelar en ganska eller mycket stor roll vid upphandlingar.
- 37 av 62 myndigheter, 137 av 147 kommuner samt 8 av 10 landsting anser att man vid upphandling mer än nu bör peka ut IT-standarder som skall följas.

Syften med IT-standarder

- 47 av 62 myndigheter, 110 av 147 kommuner samt 10 av 10 landsting menar att ett syfte med att använda IT-standarder, är att effektivisera den egna verksamheten
- 42 av 62 myndigheter, 85 av 147 kommuner samt 10 av 10 landsting menar att ett syfte med att använda IT-standarder, är att förbättra servicen till medborgarna.

Interna frågor (effektivisering av verksamheten) verkar ha något större betydelse än externa (service till medborgarna) som orsak till varför man använder IT-standarder inom den offentliga sektorn.

Öppen programvara

- 36 av 62 myndigheter, 86 av 147 kommuner samt 6 av 10 landsting har svarat ja på frågan om man använder öppen programvara i sin verksamhet.
- 30 av 62 myndigheter, 109 av 147 kommuner samt 6 av 10 landsting uppger att det finns hinder för att i ökad utsträckning använda öppen programvara. Bland hindren nämns kostnadsfrågor, säkerhetsfrågor, tekniskt arv, support och underhåll, kompetensfrågor, med mera.

Fallstudier

Inledning

Denna bilaga beskriver ett antal fall av sektoriell och funktionell IT-utveckling som i större eller mindre grad bygger på tillkomst och användande av standarder. Inledningsvis beskrivs dessutom Radio- och TV-verkets ansvarsområde. Exempelen är inte heltäckande utan valda med tanke på att visa spännvidden av de frågor som aktualiseras i samband med standardisering.

IT-, tele- och radio/TV

Post- och Telestyrelsens ansvarsområde

Post- och Telestyrelsens ansvarsområde beskrivs i kapitel 5.

Radio-TV-verkets ansvarsområde

Digital-TV-marknaden kännetecknas i Sverige av tre olika distributionsformer¹; kabel, satellit och markbundet. Inom två av dessa distributionsformer finns fler än en operatör, och dessa operatörer har valt att använda olika mjukvarusystem i sina kunders mottagningsutrustning (digital-TV-boxarna). Det är denna mjukvara, närmare bestämt dess gränssnitt (API), som gör att interaktiva tjänster kan utvecklas, distribueras och användas i digital-TV-miljö. Att dessa operatörer valt att använda olika och inbördes oförenliga API för de olika distributionsformerna kan sägas ha inneburit ett hinder för utvecklingen av interaktiva tjänster. Den nuvarande situ-

¹ Källan för ovanstående är Radio/TV-verkets remissvar på IT-kommissionens slutbetänkande, 2003-10-07, verkets dnr 856/2003, ett remissvar som av oss kompletterats med aktuell information från olika källor som vi sedan bett verket att kommentera.

ationen innebär att en interaktiv tjänst (applikation) som skall nå alla digitala TV-tittare i Sverige kan behöva utvecklas i upp till fem olika varianter. Detta förhållande splittrar upp tjänsteutvecklingen för digital-TV-området i olika parallella spår, och i detta avseende är frågan om vilka standarder som används och utvecklingen av gemensamma och öppna standarder av central betydelse.

Samtidigt kan det ju vara så att de olika standarderna har olika tekniska egenskaper som gör dem mer eller mindre lämpade för olika saker (applikationer, funktioner etc.). Man kan anta att användarna (som i allmänhet inte bryr sig om vilken standard som finns i deras boxar) självmant kommer att välja det erbjudande som har flest attraktiva applikationer. På motsvarande sätt kommer det att bli mest intressant att utveckla nya applikationer för de standarder som har flest användare. Frågan om vilka applikationer som fungerar och inte på de olika standarderna är ju bara ett problem om användarna förhindras att välja vilket system de ska ha, dvs. att det kan uppstå risker för inlåsning av kunder.

NorDig är en viktig, frivillig organisation inom branschen som har ett trettiotal medlemmar i form av programbolag samt nät- och satellitoperatörer från de nordiska länderna. I denna organisation sker överenskommelser om frivilliga standarder.

Under de senaste åren har ytterligare ett reellt alternativ för distribution av TV har tillkommit vilket är IPTV eller bredbands-TV. Det innebär att TV-kanalerna kan tas emot via bredbandsuttaget med en digital-TV-box som anslutes till TV:n.

Det pågår också två viktiga standardiseringsarbeten för att standardisera ny teknik inom TV-området:

- DVB CBMS (Convergence of Broadcast and Mobile services): Standard för konvergens mellan TV-broadcast och mobil telefoninät (Mobil-TV)
- DVB IPTV: standardiseringsarbete för att skapa interoperabilitet mellan konsumentprodukter och de framväxande TV-tjänsterna över bredbandsnät.

Regeringen har inte velat ingripa med tvingande lagstiftning i dessa standardfrågor. Radio- och TV-verket har givits ett uppdrag att följa utvecklingen på området och arbeta för att uppmuntra den frivilliga branschpassningen.

Radio- och TV-verket anser att ”skapandet av en bra och stimulerande miljö för tjänsteutveckling är en nyckelfråga för den

digitala utvecklingen i Sverige. Frågan om standarder för att möjliggöra interoperabilitet mellan olika teknikplattformar är i detta sammanhang av avgörande betydelse. Såsom påpekats ovan visar situationen på digital-TV-området hur denna fråga kan hanteras med hjälp av kraftfulla samarbetsorganisationer för branschföretagen, väl avvägd lagstiftning och aktiva tillsynsmyndigheter.”

Sektorer

Under denna rubrik beskrivs standardiseringsaktiviteter inom sju samhällssektorer. Exempelen visar hur olika långt standardiseringssträvandena kommit inom de skilda områdena, där man inom geodataområdet sedan länge har omfattande standardiseringsarbeten medan standardiseringssträvandena inte fått lika stort genomslag i exempelvis skolsektorn och vissa andra primärkommunala områden.

Skola

Bakgrund

Skolarbetet är en i högsta grad decentraliserad verksamhet – det gäller att i största utsträckning stötta den enskilda eleven i dennes läroprocess. Många beslut i den konkreta verksamheten ligger därför hos den enskilde läraren eller hos lärarlaget. Totalt finns ca 5 800 grundskolor i landet och 8 400 utbildningar på gymnasial nivå. Huvudmän är 290 kommuner och ett antal privata utbildningsföretag.

IT spelar redan i dag en stor roll i skolans verksamhet och kan bedömas spela en än större roll i framtiden. Användning av standarder inom IT-området blir av stor betydelse för att skapa pedagogiska och ekonomiska möjligheter till att upprätthålla en god kvalitet i en allt mer individualiserad lärmiljö. Genom en standardiserad märkning av exempelvis läresurser, ges möjlighet till variation och utbyte av dessa på ett helt annat sätt, än om de vore utvecklade i unika tekniska miljöer eller om de är rent analoga. Standarder möjliggör för de 5 800 grundskolorna att i den konkreta arbetssituationen ta del och använda sig av andras utbildningsprodukter, förmedla information om eleven till föräldrar och andra skolor mm. På flera sätt kan därför användningen av öppna IT-

standarder bli en förutsättning för upprätthållandet av en decentraliserad och individualiserad utbildningsmiljö.

Några ytterligare skäl till att standardiseringsarbetet inom skolsektorn fått ökad aktualitet, är – för det första – de större valmöjligheter för eleven som successivt införts i det svenska skolsystemet. Det innebär att (jämförande) information om skolorna bör vara åtkomlig och presenteras så enhetligt som möjligt. För det andra innebär kravet på individuella utvecklingsplaner att informationen om eleven måste kunna följa denne även om han/hon väljer en skola i annan kommun än där bostaden ligger eller om han/hon väljer en fristående skola i stället för en kommunal. Den digitaliserade informationen om eleven måste kunna följa med i alla dessa miljöer även om skolorna har skilda datorsystem.

Vi begränsar detta avsnitt till att enbart omfatta skolsektorn (grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen). Men en likartad utveckling, vad gäller användandet av IT-standarder, finns inom hela utbildningsområdet, t ex inom folkbildning, arbetsmarknadsutbildning, personalutbildning och vid universiteten.

IT-system och IT-standarder inom skolan

Inom skolsektorn används i princip tre olika typer av systemlösningar:

- Globala standardsystem för ordbehandling, mailhantering, kalkylering mm.
- Skoladministrativa system vilka är utformade enligt styrdokument för svensk skola.
- Lärsystem vilka är ett stöd för eleven i dennes inlärningsituation. Systemen stödjer i olika former inlärningsstrukturen, processen och innehållet.

Vad gäller globala standardsystem används Microsofts produkter i hög grad inom skolan – uppskattningsvis används Officepaketet vid 85–90 % av skolorna². Linux- och Appletillämpningar nyttjas i mycket liten utsträckning. Det innebär att Microsofts proprietära IT-standarder helt dominerar ordbehandlingen mm. inom skolsektorn.

² Se ”IT och skola 2005”. Det är en utredning som genomförts i samverkan mellan Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Sveriges Kommuner och Landsting, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling samt Microsoft.

Skoladministrativa system tillhandahålls huvudsakligen av två leverantörer, TietoEnator och IST. Dessa två har i stort sett halva marknaden var. Deras val av IT-standarder omfattar därmed nästan hela skolektorn.

Lärsystemen (LMS, lärkomponenter, osv) är en av de nyare formerna av systemtillämpningar inom skolan. Här finns också en tydligare marknadssituation med ett flertal producenter – både IT-leverantörer, utbildningsföretag och förlag. Med ett ökat fokus på att LMS-leverantörer också följer standarder kan man möjliggöra import och export av data mellan olika LMS-leverantörer. En stor vinst kan göras inom området återvinning genom att man separerar innehåll och metadata så att data kan presenteras på olika sätt och i olika medier, t.ex. i mobil, dator, tryckt etc. En stor del av de standardiseringsarbeten som pågår inom skolektorn omfattar system som omnämns i slutet på detta avsnitt; lärsystem, system för IUP och portfolio, presentationssystem etc.

Vad gäller övriga, mer nischade programvaror (t ex schemaläggning, IUP³, portfolio mm) råder en marknadssituation med många aktörer, därav flera småföretag. Dessa leverantörer är ofta beroende av att grundläggande administrativ information kan överföras från TietoEnators och IST:s system. De små aktörerna upplever det ofta som ett problem att få tillgång till denna grundinformation. Man menar också att det finns ett motstånd mot att använda öppna gränssnitt och öppna standarder hos de etablerade leverantörerna.

Standardiseringens former på skolområdet

Myndigheten för skolutveckling

Myndigheten för skolutveckling (tidigare Skolverket) har varit den viktigaste sammanhållande aktören rörande IT-standardisering inom skolan. Myndighetens framtid har visserligen nu blivit osäker men de centrala funktionerna på IT-området torde finnas kvar i någon form.

Myndigheten bedriver standardiseringsarbetet inom ramen för projektet ”Mjuk infrastruktur”. 2001 gav regeringen dåvarande Skolverket⁴ i uppdraget att främja utvecklingen och genomförandet av den nationella IT-politiken inom skolans område. Skolverket

³ Individuella utvecklingsplaner. Se Grundskoleförordningen kap 7 paragraf 2.

⁴ Regeringsbeslut 28 juni 2001. Se www.skolutveckling.se

gavs ansvaret för att utveckla ett strategiskt program för mjuk infrastruktur för informationshantering inom utbildningsområdet. Med mjuk infrastruktur avses ”konsensus kring nyttjande av olika standarder för att märka, strukturera, designa, lagra och tillgängliggöra information”. Den gemensamma nämnaren för denna omfattande informationshantering är användningen av öppna standarder och metadataterminologier på skolans område.

Utvecklingsarbetet borde enligt regeringen fokusera på tre olika områden:

1. Långsiktigt grundläggande arbete för att utforma olika standarder och rekommendationer för att såväl innehåll som tekniska lösningar skall samverka med varandra
2. Skapa tekniska förutsättningar för olika tjänster
3. Utveckla och utforma prototyper till nyttotjänster för skolan utifrån avvägda behovs- och konkurrensaspekter

I en promemoria som fogats till regeringsuppdraget gavs några exempel på tjänster vad avser område 2 (ovan):

- möjlighet att söka lärares epostadresser, läromedelskomponenter och fortbildningsutbud
- respektive att söka ett totalt kursutbud sett i ett livslångt lärande-perspektiv.

Vad avser område 3 (ovan) exemplifierades med verktyg för att dokumentera läromedelskomponenter, söktjänster i läromedelsarkiv och möjlighet att utnyttja arkiven för kursplanering respektive göra urval för särskilda elevgrupper. Material skall också kunna infogas i elevers egna digitala portföljer och innehåll från olika arkiv skall kunna kombineras.

I promemorian konstaterades även att ett statligt initiativ är angeläget för att skapa nödvändiga tjänster och arenor där kommersiella aktörer kan verka liksom att initiativet inte får inkräkta menligt på den kommersiella marknaden. Regeringen menade att Skolverkets utvecklingsarbete borde ske i samverkan med Statskontoret, IT-kommissionen och andra berörda myndigheter och intressenter.

SIS Tekniska Kommitté (TK) 450

Att ta fram svenska teknikstandarder inom område 1 (ovan) har i stor utsträckning skett inom ramen för en standardiseringsgrupp inom SIS, TK450 Lärande. Den övergripande målsättningen för denna grupp, är att följa utvecklingen och tillvarata svenska intressen i den internationella ISO-standardiseringsgruppen JTC1/SC36. Detta sker genom att aktivt delta i det internationella standardiseringsarbetet. Målsättningen är också, att med detta som grund, ta fram svenska teknikstandarder och rekommendationer för utbildningsområdet. Inom TK 450 finns bl.a. en taxonomigrupp.

I TK450 deltar följande aktörer från näringslivet och offentlig sektor; Alfa Kommun & Landsting AB, IBM Svenska AB, Mynndigheten för skolutveckling, Nationellt centrum för flexibelt lärande, SIS Forum AB, Stockholms stad, Utvecklingsavdelningen, Umeå Universitet samt UR, Sveriges Utbildningsradio⁵.

Arbetet inom område 2 och 3 (ovan) bygger i stor utsträckning på resultaten från område 1 och bedrivs i huvudsak med ovan nämnda intressenter.

Arbetsgruppen för ny nationell IT-strategi för skolan

År 2002 avrapporterade en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet ett förslag till en ny nationell IT strategi för skolan. I rapporten "e-lärande som utmaning"⁶ framhåller gruppen ett antal motiv till varför det är viktigt för en samhällssektor att vara engagerad i standardiseringsarbete. Friktionsfritt utbyte av information mellan tekniska miljöer (interoperabilitet), större marknad för digitala komponenter, undvikande av att samma utvecklingsarbete görs flera gånger om i samhällssektorn etc., är några av dessa argument. Vad gäller skolan tillkommer ytterligare ett argument för aktivt deltagande. Det hänger samman med att de standarder som tas fram på utbildningsområdet i hög grad påverkas av vilken utbildningskultur dessa härstammar från och vad man vill främja. Därför är det enligt arbetsgruppen strategiskt viktigt att delta i det internationella standardiseringsarbetet. "En viktig aspekt är att försöka påverka arbetet i riktning mot en syn på kunskap och lärande som uppfattas som rimlig och relevant inom den svenska skolan".

⁵ Se www.sis.se

⁶ E-lärande som utmaning. Ds 2002:55

Man menar att en kraftfull satsning bör göras på ett långsiktigt forsknings- och utvecklingsarbete avseende definitioner, begrepps- bildning, innehållsdesign och pedagogisk design. Det behövs tydligare definitioner och överenskommelser om vad som exempelvis avses med begrepp som "lärobjekt", "lärkomponent", "lärmiljö" osv.

Nationellt Centrum för Flexibelt Lärande (CFL)

Enligt sin instruktion skall CFL "stödja användningen av distans- metoder i folkbildning och vuxenutbildning samt komplettera den kommunala vuxenutbildningen genom att erbjuda utbildning av i huvudsak samma slag i form av distansundervisning".

Inom CFL har sedan år 2001 bedrivits olika aktiviteter med att utveckla och tillhandahålla lärresurser (lärkomponenter) upp- märkta enligt internationell XML-standard. Från att inledningsvis ha producerat materialet internt inom myndigheten, har inrikt- ningen allt mer övergått till att stödja kommuner vilka själva vill forma sina lärobjekt.

CFL har upprättat ett Kursnav med 3 000 unika användare och 10 000 digitala lärresurser som är fritt tillgängliga för alla. Kurs- navet möjliggör sökning och nedladdning av de komponenter som den lokale läraren önskar använda i sin undervisning. Digitala lär- resurser från Kursnavet kan enkelt exporteras till olika lärplatt- formar (LMS) som stödjer IMS eller SCORM-standarden (se nedan). Tack vare att man separerat innehåll och metadata för lär- resurserna i Kursnavet skapas interoperabilitet, återvinning och flyttbarhet av kursobjekt och moduler till stöd för implementering i olika flexibla digitala lärmiljöer. Detta förutsätter att olika lär- miljöer kan förstå standardiserad metadata.

Myndigheten deltar också i ett flertal aktiviteter som EU:s olika organ på utbildningsområdet anordnar rörande digitala lärresurser. Exempelvis är man fr o m hösten 2006 partner i ett projekt som heter MELT, Metadataekologi för lärande och undervisning. Pro- jektet kommer att arbeta med samsökningar i gemensamma data- baser med lärresurser, som till exempel Kursnavet. I projektet ingår också skapande och användning av metadata samt indexering för att snabbt hitta lärresurser. Man studerar även olika produktions- metoder för hur man effektivare kan skapa metadata av hög kvali- tet.

Samverkan för utveckling och spridande av standardmärka digitala lärresurser

I syfte att sprida utvecklingen och användningen av digitala lärresurser skapades 2005 ett nätverk bestående av representanter för CFL, Myndigheten för skolutveckling, Utbildningsradion, KK-stiftelsen, BIBSAM/KB och Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning (Nätuniversitetet). Målet är att främja användningen av digitala lärresurser i det svenska utbildningssystemet genom att öka tillgängligheten till existerande lärresurser, att utveckla nya lärresurser, att koppla den svenska utvecklingen till motsvarande arbete inom EU och att förankra digitala lärresurser som en del av deltagarnas verksamhets- och affärsidé⁷.

En utveckling av standardmärkt kursinformation har under 2000-talet skett i samverkan mellan Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Arbetsmarknadsstyrelsen, Verket för högskoleservice, Folkbildningsrådet, KY-myndigheten, Nationellt centrum för flexibelt lärande och Nätuniversitetet. Ett första resultat är webbplatsen Utbildningsinfo.se där man kan söka utbildningsanordnare och utbildningar inom grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning och svenska för invandrare. Sökresultaten presenteras i en standardiserad form. Denna bygger på den nationella standard för uppmärkning av kurser som gruppen enats om – EMIL (Education Information Mark-up Language). Det finns ingen internationell standard på detta område, men på initiativ från denna grupp har Sverige och Norge anmält EMIL till CEN:s Learning Technologies Workshop för att på så sätt skapa en internationell standard. En avväntar man beslut om finansiering från EU-kommissionen⁸.

Öppen programvara

Frågan om användningen av öppen programvara inom skolan har blivit allt mer aktuell under de senaste åren⁹.

Bland de kommuner som vi intervjuat har Sundsvall tagit fram ett webbaserat program i öppen systemmiljö för kontakter mellan föräldrar, lärare och mentorer. Varken kommunen eller leverantören "äger" programmet, men i och med att leverantören har bäst

⁷ Se www.skolutveckling.se, www.cfl.se m fl

⁸ Se www.skolutveckling.se

⁹ Statskontoret, Öppen programvara, rapport 2003:8.

kunskap om programmet kan han sälja det vidare som exempelvis en webbtjänst. Ett alternativ kan vara att kommunen engagerar sig i en samverkan med företaget och deltar i marknadsföringen av produkten.

Sundsvall och ett par andra kommuner använder dessutom SUN:s Star Office för ordbehandling mm på elevdatorerna. I övrigt är nyttjandet av öppen programvara ovanlig på skolans datorer, däremot används Linux för vissa av skolans serverprogram.

Internationell standardisering inom skolområdet

Det svenska standardiseringsarbetet inom skolsektorn handlar till absolut största delen om att förhålla sig till internationella standarder som utvecklats av de olika organ som beskrivs i detta avsnitt eller av stora IT-koncerner. I mycket liten utsträckning handlar det om svensk utveckling och svenska initiativ.¹⁰

ISO

Sedan ett antal år tillbaka finns en mängd olika standardiseringsinitiativ inom utbildningsområdet. Bland dessa hittar vi till exempel IMS, AICC, IEEE/LTSC, ALIC, Ariadne, Prometheus och SCORM. (Flera beskrivs i texten nedan). Genom ISO/IEC initiativet JTC1/SC36 har en arena uppstått där dessa olika initiativ kan mötas kring en internationell ISO-standard. Just nu sker en harmonisering mellan flera av de existerande specifikationerna för standardisering av informationsteknologi för utbildning och kunskapshantering. 2004 fanns det fem arbetsgrupper inom JTC1/SC36. WG1¹¹ för Vocabulary, WG2 för Collaborative Technology, WG3 för Participant Information, WG4 för Management and Delivery, WG5 för Quality Assurance and Descriptive Frame-works.

¹⁰ Informationen till detta avsnitt är i huvudsak hämtad från <http://learnativity.com/standards.html>

¹¹ WG=arbetsgrupp

CEN

The Learning Technologies Workshop har bedrivit sin verksamhet sedan februari 1999. Myndigheten för skolutveckling har deltagit i några möten. Gruppens arbete har resulterat i ett 15-tal CEN Workshop Agreements (CWA) som handlar om exempelvis märkning av läroobjekt, harmonisering av begrepp inom e-learning, klassificering av kvalitetsfrågor i e-learning, etc.

Konsortier mm.

Trots att detta handlar om utbildningsverksamhet har flera av de konsortier som beskrivs nedan uppstått i helt andra miljöer t ex inom försvaret och biblioteksvärlden. Standardiseringen inom utbildningsområdet är därför bara en liten del av arbetet inom dessa. Många av konsortiernas verksamheter är överlappande och i flera fall koordinerar man sitt arbete genom att rapportörer informerar om den utveckling man bedriver inom respektive organisation. Vi har kunnat finna att representanter från Sverige enbart i något enstaka fall deltar i konsortiernas verksamhet.

– IEEE Learning Technology Standards Committee (LTSC) P1484

De flesta grupper runt hela världen som arbetar med att utforma specifikationer som är relaterade till lärande, använder IEEE LTSC-standards. Dessa täcker ämnesområden såsom metadata för läroobjekt, definition av kompetenser, innehållspaketering etc. Arbetet inom LTSC bedrivs i över 20 olika arbetsgrupper. Processen är öppen och alla som vill kan delta.

– Advanced Distributed Learning (ADL) och Initiative Shareable Courseware Object Reference Model (SCORM)

SCORM är utarbetad inom ramen för amerikanska regeringens ADL-initiativ och är guidelines som används av amerikanska Försvarsdepartementet för att skapa framtidens lärmiljöer. Flottan, flyget, armén och marinen kan utbyta och nyttja varandras digitaliserade lärresor beroende av vilka lärsystem som används.

– *IMS (Instructional Management System) Global Learning Consortium*

IMS Global Learning Consortium utvecklar öppna specifikationer vilka stödjer distribuerat online-baserat lärande som exempelvis att kunna utnyttja läresurser, nivågruppera elever, rapportera studie-resultat etc. IMS är ett globalt konsortium vars medlemmar kommer från skolektorn, från företagen och från statliga myndigheter.

– *AICC: The Aviation Industry CBT (Computer-Based Training) Committee*

The Aviation Industry CBT Committee (AICC) är en internationell organisation för professionella som arbetar med datorstödd utbildning. AICC utarbetar guidelines och specifikationer i första hand för att ge datorbaserade instruktioner inom flygindustrin. Rekommendationerna används även inom andra industrigrenar

– *The Dublin Core: Metadata for Electronic Resources*

The Dublin Core Metadata Initiative är ett öppet forum för att utveckla och sprida interoperabla standarder för metadata som kan beskriva olika typer av resurser. Organisationen har ett flertal arbetsgrupper och håller konferenser och workshops kring sin verksamhet. Exempel på de 15-tal aktiva arbetsgruppernas verksamhetsområden är: bibliotek, utbildning, tillgänglighet, miljö, arkitektur mm. Organisationen har utvecklats från en informell grupp av forskare och praktiker till den mer formella struktur den nu har. Från Sverige deltar bl.a. personal från KTH i olika arbetsgrupper.

EU-projekt

Några stora EU-projekt inom utbildningsområdet bidrar också till standardiseringsarbetet inom denna sektor.

- CELIBRATE-projektet (Calibrating eLearning in Schools) pågår mellan oktober 2005 – mars 2008. 17 partners deltar i projektet varav 7 utbildningsministerier. Projektet skall utveckla

och sprida öppna programvaror till stöd för kollaborativt lärande och utbyte av utbildningsinnehåll.

- PROMETEUS-projekten (Promoting Multimedia Access to Education and Training in European Society). Prometheus utarbetar guidelines och best practice-handböcker som bl.a. bygger på IEEE LST standarder. Man samarbetar också med CEN:s Learning Technologies Standards Workshop.
- MELT-projektet gör metadata användbara och möjliggör sökning i digitala lärresursarkiv. Projektet kommer att fokusera på hur man snabbt kan skapa metadata. Ett mål är att snabba upp och effektivisera tidskrävande och kostnadskrävande processer speciellt när 140 000 lärresurser och digitala samlingar av foton, filmer och ljudklipp skall indexeras. EUN Europeiska skoldatnätet är projektägare. Projektet pågår tom dec 2008. Från Sverige är Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och Myndigheten för skolutveckling projektpartners.

Några konkreta exempel på användning av IT-standarder inom skolområdet

Kommunikationsstandard mellan grundskolan och intagningsystemet på gymnasiet

Vid ansökan till gymnasiet skall information om eleven överföras från grundskolans elevsystem till gymnasiets intagningsystem. Linköpings kommun använder ISTs system för elevinformation på grundskolan. Däremot sköts gymnasieintagningen till samtliga kommuner i Östergötland av ett och samma system vilket levererats av TieoEnator.

För Linköpings kommun uppstod problem när information skulle skickas mellan dessa system. Bl.a. kom inte grundskolebetygen med för vissa elever när kommunens intagningskansli skulle skicka uppgifter till berörda skolor.

Dessutom var benämningen på skolämnena olika i de bägge systemen. Ämnet hemkunskap förkortades exempelvis HK i det ena systemet och HKK i det andra.

Systemen hade också olika benämningar på de enskilda skolorna. Som exempel använde ett system de fyra första tecknen i skolans namn, plus en siffra för löpnummer. Det andra systemet hade andra benämningar.

Tillsammans med Sundsvalls kommun – som hade motsvarande problem – inledde Linköping förhandlingar med de berörda leverantörerna om användning av gemensamma standarder för att klara överföringen mellan systemen.

Både leverantörerna och kommunerna är angelägna om att använda öppna standarder i lösningen av problemen. Arbetet bedrivs därför inom ramen för SIS tekniska kommitté 450 "IT-standarder för lärande". Projektet heter Elevation. Den gränssnittsstandard man inför bygger på den internationella standarden LIP (Learner Information Protocol) som är en del i paraplystandarden IMS. LIP är en XML-standard med ett flertal rubriker för att beskriva elevation. Dessa behöver dock kompletteras för att anpassas till svenska förhållanden.

Dessutom är leverantörerna och kommunerna överens om att använda SCB:s koder för beteckning av skolor och ämnen.

I november 2006 installerades en prototyp som bygger på alla dessa standarder, och fr o m hösten 2007 är avsikten att ha motsvarande lösningar i kommersiell drift.

Öppna standarder vid utveckling av Individuella UtvecklingsPlaner (IUP).

Unikum är ett litet nischföretag som utvecklar IT-verktyg vilka stödjer skolans arbete med mål, planering, elevdokumentation och kvalitet. Ett av verktygen stödjer processen för individuella utvecklingsplaner (IUP) i form av en webbaserad tjänst vilken hanterar bl.a. följande: läroplanens utformning av material; elevernas, lärarnas och föräldrarnas förberedelser inför utvecklingssamtal; uppföljning av hur eleven klarar utbildningsmålen.

Unikums tjänster bygger på användandet av öppna standarder och öppen källkod. Dessutom tillämpar företaget genomgående de principer för mjuk infrastruktur som Myndigheten för skolutveckling utvecklat.

Företagets Vd menar att användandet av öppna standarder är en strategisk fråga för småföretag som arbetar med systemutveckling, och den är inte enbart teknisk. Det ligger en kraft i öppna standarder som gör att små och nischade aktörer kan använda dessa för att bryta in på en marknad som av tradition domineras av storföretag. Det handlar därmed om konkurrensdynamik.

Han anser att det först och främst är webben som möjliggjort denna utveckling, i och med att den i så hög grad bygger på öppna de-facto standarder. Det innebär också att utvecklingsverktygen är helt öppna för nya aktörer att använda. I slutändan leder det till avsevärt lägre utvecklingskostnader för det lilla företaget, i jämförelse med användandet av utvecklingsverktyg som bygger på proprietära standarder.

Han ser användandet av öppna standarder i tre utvecklingssteg:

1. Införandet av webben leder till att tillgängligheten till information ökar genom användandet av standarder. (Standardisering i fronten.)
2. Att mata in information både i det traditionella ärendehanteringssystemet och i webblösningen blir ett dubbeljobb som alla vill undvika. Man eftersträvar i stället överföring av information med öppna standardiserade gränssnitt (standardisering i back-office).
3. I och med att det blir lättare att överföra och få tillgång till information, krävs ett säkerhetstänkande som bygger på standardiserade lösningar för exempelvis autentisering, e-id etc.

Punkten 2 ovan är en nyckelfaktor för att småföretag skall kunna komma in på marknaden. Ofta finns grundinformationen lagrad i stora system som ägs av storföretag eller myndigheter. De nischade småföretagens lösningar bygger oftast på att man har tillgång till denna information.

Unikums VD menar att olika typer av standarder får skilda effekter för småföretagen. Om exempelvis standarder för e-id-system leder till centraliserade lösningar är det till nackdel för småföretagen. Om standarder däremot används för ökad tillgänglighet i decentralistisk riktning är det bra.

Hälso- och sjukvård

Bakgrund

Hälso- och sjukvården svarar för ca 9 % av BNP och antalet sysselsatta inom landstingen är ca 260 000 personer. I några rapporter¹² som tagits fram på uppdrag av landstingens IT-chefer uppskattas de samlade IT-kostnaderna i landstingen och regionerna uppgå till ca 5,7 miljarder kr år 2005. Det är 2,81 % av omslutningen.

Vad gäller IT-stöd för vårddokumentation ("journalen") är detta praktiskt taget helt genomfört – till 95 % – inom primärvården. Sjukhus och psykiatri har datorstödd vårddokumentation till 75 % respektive 69 %. Av rapporterna framgår att trenden bland landstingen är att dessa kommer att ha samma IT-stöd för vårddokumentation inom alla vårdområden (sjukhus, psykiatri och primärvård). De flesta landsting strävar mot att skapa ett sammanhållet informationssystem med åtkomst enligt konceptet "en patient – en journal – en journalplats".

Enligt rapporterna från Sveriges landstings IT-chefer finns en bild av att den decentraliserade vården inneburit en ohanterlig spridning av olika system för vårddokumentation. Men man menar att så inte är fallet. Marknaden domineras nämligen av fem system som tillsammans har 80 % av alla användare. Siemens system Melior dominerar med 53 % av alla användare bl.a. genom många installationer i storstadsområdena Västra Götalandsregionen och i Region Skåne.

Inom sjukhusen och psykiatrin har fyra leverantörer 87 % av marknaden uttryckt i antalet användare. Inom primärvården har fyra leverantörer 83 % av marknaden uttryckt i antalet användare. Inom tandvården har två leverantörer 85 % av marknaden uttryckt i antalet installationer.

Problemen med vårddokumentationssystemen är enligt rapporterna, dels att ett och samma system implementeras på olika sätt inom en organisation, t ex genom att man använder olika definitioner på vårdens termer och begrepp. Dels att systemen införts som lokala installationer med begränsade möjligheter till kommunikation sinsemellan. Man menar dock att det finns en stark rörelse mot att standardisera med ett och samma system för all

¹² Källor till detta avsnitt är rapporterna "IT-stöd inom landstingen i Sverige" juni 2006 och "Landstingens IT-nyckeltal för 2005" november 2006. Bägge är framtagna på uppdrag av SLIT-gruppen (SLIT = Sveriges Landstings IT-chefer) och skrivna av Lars Jervall och Thomas Persson.

vårdokumentation inom det egna landstinget. Fyra landsting har i dag samma system för sjukhus, psykiatri och primärvård. Ytterligare åtta har tagit beslut om att gå i samma riktning.

Vad gäller IT-stöd för läkemedelshantering ingår förskrivningsmoduler inklusive ordinationshantering som standard i dagens vårdssystem. E-recept används för att kommunicera det föreskrivna läkemedlet med apoteket. Rapporterna uppger att under april 2006 skickades 55% av alla recept elektroniskt och det sker en tillväxt varje månad. Fem av landstingen har en gemensam läkemedelslista i hela den egna organisationen och ytterligare 10 är på väg att genomföra detta.

IT-stödet för medicinsk service omfattar verksamheterna vid laboratorier och bilddiagnostik. Laboratorernas IT-stöd byggdes tidigt ut och de är i dag helt datoriserade. Inom radiologin är den administrativa och bildmässiga hanteringen helt digital i Sverige. Vad gäller röntgenbildshantering har, enligt rapporterna, nästan alla röntgenkliniker gått över till digital bildhantering. Ungefär hälften av alla landsting har helt elektronisk remiss- och svarshantering för röntgen och klinisk kemi inom det egna landstinget. Däremot är det inte möjligt att skicka remisser mellan huvudmännen på grund av avsaknad av gemensamma standarder.

Både Socialstyrelsen och Nationell Psykiatrisamordning har i olika sammanhang påtalat behovet av ökade möjligheter i lag-stiftningen för att låta kommuner och landsting gemensamt behandla personuppgifter kring vissa patientkategorier som är föremål för omfattande insatser från båda verksamheterna, t.ex. äldre, funktionshindrade och psykiskt sjuka patienter. För att underlätta samordnad vårdplanering har IT-stöd med meddelandehantering införts i nio landsting och ytterligare sex planerar för detta systeminförande.

IT-baserad tandvårdsjournal är praktiskt taget helt införd i samtliga landsting. Marknaden domineras av två systemleverantörer. Inom den privata tandvården är IT-stöd för informationshantering inte fullt lika vanligt.

Socialdepartementet. Nationell IT-strategi för vård och omsorg

Inom ramen för Dagmaröverenskommelsen (årliga förhandlingar mellan regeringen och landstingen om fördelningen av medel) inleddes under hösten 2004 en samverkan mellan sjukvårdssektorns

aktörer, vars resultat blev att Socialdepartementet under mars 2005 tillsatte den Nationella ledningsgruppen för IT i vård och omsorg. Gruppen bestod av representanter från Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Läkemedelsverket, Apoteket AB och Carelink. Tillsammans med en referensgrupp med representanter för ett 30-tal organisationer, myndigheter och företag utarbetades den Nationella IT-strategi för vård och omsorg som presenterades i mars 2006.

Gruppen menar att en rad frågor av betydelse för IT-användningen måste lösas på nationell nivå i samverkan mellan alla aktörer inom vården. Dessa frågor måste i stor utsträckning baseras på gemensamma synsätt samt nationellt fastställda riktlinjer och lösningar. Det behövs därför en nationell IT-strategi för att effektivisera IT-användningen i vården.

Man beskriver bristerna i dagens IT-stöd på följande sätt:

- IT-användningen varierar mellan landstingen och kommunerna och infrastrukturen är i regel ojämnt utbyggd inom verksamheterna. Detta innebär att IT-stöden på olika vård- och omsorgsenheter ofta
- har svårt att utbyta information med varandra,
- inte är utformade så att de enkelt kan kompletteras med nya funktioner, som beslutsstöd i olika behandlingssituationer
- har svårt att rapportera uppgifter till ekonomi- och styrsystemen på utförar- och huvudmannanivåerna och till nationella register av olika slag (till exempel hälsodataregister och kvalitetsregister),
- inte har tillräckligt fastställda gemensamma användargränssnitt, vilket försvårar för personalen att använda dem och
- inte är tekniskt uppbyggda för en kostnadseffektiv drift och förvaltning.
- Patienterna saknar möjligheter att själva på ett enkelt sätt kunna läsa den samlade informationen som noterats om dem inom vård och omsorg. De har vidare begränsade möjligheter att få service och enklare vård med hjälp av elektronisk kommunikation.

I strategin struktureras de behov som finns av förbättringar inom vårdens IT-verksamhet i sex insatsområden:

1. Harmonisera lagar och regelverk med en ökad IT-användning.

2. Skapa en gemensam informationsstruktur.
3. Skapa en gemensam teknisk infrastruktur.
4. Skapa förutsättningar för samverkande och verksamhetsstödjande IT-system.
5. Möjliggöra åtkomst till information över organisationsgränser.
6. Göra information och tjänster lättillgängliga för medborgarna.

De åtgärder som föreslås kan sammanfattas som en strävan till att uppnå interoperabilitet och kommunicerbarhet i IT-miljön på vårdområdet. Åtgärderna kännetecknas därför av stora inslag av ensning, harmonisering och standardisering – här är några exempel:

- samordna utveckling av arbetsmetoder för att ta fram informationsspecifikationer samt upprätta och förvalta ett nationellt bibliotek för dessa,
- utarbeta en informationsstruktur som innefattar fastställda begrepp och termer för de IT-stöd som kommunicerar och samverkar över verksamhetsmässiga och organisatoriska gränser,
- anpassa lokala elektroniska kataloger så att de kan anslutas till den nationella HSA-katalogen, bland annat som informationskälla för elektroniska tjänstecertifikat,
- utveckla och införa säkerhetslösningar baserade på nationella elektroniska id-kort för att möjliggöra säker identifiering vid användning av e-tjänster inom vård och omsorg likväl som inom andra samhällssektorer,
- identifiera IT-stöd som kan utvecklas gemensamt samt utarbeta gemensamma processbeskrivningar och kravspecifikationer för dessa,
- enas om gemensamma principer för IT-arkitektur samt identifiera och fastställa de standarder som ska följas, i samarbete mellan huvudmännen, vårdenheterna och IT-leverantörerna,
- vidareutveckla regelverket för elektronisk interoperabilitet i vården (RIV), vilket baseras på identifierade och fastställda standarder,
- utveckla gemensamma kvalitetskriterier och regelverk för användargränssnitt med syfte att skapa lättanvända och säkra IT-stöd för vårdpersonalen,

- bygga upp en gemensam förvaltning för kravspecifikationer och regelverk som behövs för en fungerande IT-samverkan i vården.

Under 2006 pågick den andra etappen i arbetet med att införa den nationella IT-strategin. Sveriges Kommuner och Landsting bedriver överläggningar med kommunerna och landstingen gällande omfattningen på, finansieringen av och beslutsformerna för det arbete som behöver utföras på nationell nivå. I denna andra etapp kommer också förutsättningarna för statliga stimulansmedel för att skynda på eller på annat sätt påverka arbetet på nationell nivå att behandlas. På grundval av resultatet av etapp 2 kommer den nationella ledningsgruppen för IT i vård och omsorg att överväga planeringen, genomförandet och finansieringen av det fortsatta arbetet med IT-frågorna på nationell nivå.

I mars 2007 presenterades en första lägesrapport beträffande arbetet inom ramen för den nationella vårdstrategin för vård och omsorg. Där konstaterades att uppslutningen kring strategin har varit mycket stark, och det råder en bred politisk enighet om områdets betydelse. Arbetet i de ovan nämnda sex insatsområdena, har därför kunnat bedrivas snabbare och med större kraft än förväntat. Fokus för arbetet under 2007 ligger på att skapa grundförutsättningar för en säker IT-användning som innefattar all vård och omsorg.

Vård i tiden

2001 tillsatte regeringen en arbetsgrupp inom området telemedicin med uppgift att bl.a. att föreslå strategier för att bredda användningen av telemedicin på en övergripande nationell basis. I arbetsgruppen ingick företrädare för Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, IT-kommissionen, Socialstyrelsen samt Carelink. Arbetsgruppens slutsatser presenterades 2002 i departementsrapporten Vård ITiden – strategier och åtgärder för att bredda användningen av telemedicin och distansöverbryggande vård.

Utredningen föreslår fem olika strategiområden för att öka användningen av telemedicin i vården. Ett av dessa områden har rubriken: Strategier för att etablera tekniska och andra grundförutsättningar för telemedicin och televård. I detta ingår följande punkter:

- förbättra den tekniska infrastrukturen med tillhörande stöd-tjänster för telemedicin och televård,
- specificera gemensamma krav på telemedicin- och televårdstillämpningar och andra IT-stöd i vården,
- klarlägga behovet och förekomsten av standarder inom telemedicin- och televårdsområdet,
- ge praktisk vägledning om lagar och andra reglers tillämpning vid införande och användning av telemedicin och televård,
- utarbeta terminologier för och anpassa klassifikationer till telemedicin och televård.

Betydelsen av Vård i tiden var bl.a. att den var ett tidigt uttryck för behovet av bred samverkan mellan aktörerna, något som sedan gjordes till en allmän princip i arbetet med den nationella IT-strategin.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är, enligt instruktionen (SFS 1996:570, senaste ändringen 2006), central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård, hälsoskydd och smitt-skydd.

I proposition 1999/2000:149 gavs Socialstyrelsen i uppdrag att – i samverkan med Landstingsförbundet och Svenska Kommun-förbundet – under åren 2001-2004 förstärka sitt stöd till huvud-männen i arbetet med att förbättra informationsförsörjning och verksamhetsuppföljning inom hälso- och sjukvården.

I uppdraget lyfte regeringen fram tre uppgifter som särskilt angelägna:

- kommunikationen mellan vårdgivarna,
- samverkan kring en enskild patient,
- verksamhetsuppföljning byggd på individuppgifter för att beskriva vårdprocesser och verksamheter samt deras resultat.

I regleringsbrevet för 2003 – för att nu följa tidsordningen – gavs Socialstyrelsen uppdraget att redovisa sina nuvarande och planerade insatser för att utveckla de informationsresurser som myndigheten ansvarar för samt ge sina synpunkter på myndighetens framtida roll och uppgifter i ett mer digitaliserat hälso- och sjukvårdssystem.

I åiterrapporteringen, från juni 2003, pekar Socialstyrelsen på totalt 10 olika insatsområden: utvecklingsarbete inom EU, för-

fattningar, hälso- och sjukvårdsrelaterade webbsidor, utveckling mot 24-timmarsmyndighet, patientsäkerhet, katastrof och beredskapsplanering, besluts- och processtöd inom hälso- och sjukvården, hälsodataregister, nationella kvalitetsregister samt informationsförsörjning och verksamhetsuppföljning.

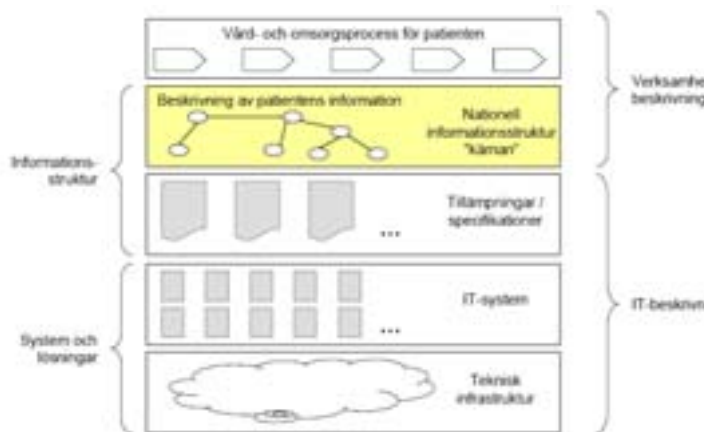
Utifrån den ovannämnda propositionen 1999/2000:149 organiserade de berörda intressenterna projektet InfoVU (Informationsöverföring och VerksamhetsUppföljning). Ett av kunskapsområdena i detta projekt omfattade begrepp och termer inom vården. Exempel på andra områden var kvalitetsindikatorer, behovs- och befolkningsdata, IT, mm.

Uppdraget slutrapporterades i publikationen ”Mäta och öppet redovisa resultaten i vård och omsorg” från 2005. Av denna framgår bl.a. att man inom området begrepp och termer tagit fram och fastställt en första version med 149 ”Allmänna begrepp för vård och omsorg” för verksamhetsuppföljning. Och det sammantagna resultatet av InfoVU:s arbete inom IT-området har lett fram till ett förslag om ”En nationell informationsstruktur för vård och omsorg” som beskriver roller och ansvar för en sådan struktur.

Utifrån InfoVU-projektets erfarenheter gav regeringen 2005 Socialstyrelsen i uppdrag att ”normera användningen av nationella termer och begrepp samt ta fram en enhetlig informationsstruktur inom vård och omsorg, i syfte att skapa en tydlig information som stöder kommunikationen och samverkan mellan huvudmän.”

Detta arbete avrapporterades 2006 i rapporten ”Normerad användning av begrepp och termer och en enhetlig informationsstruktur inom vård och omsorg”. Socialstyrelsen bedömer det som värdefullt och möjligt att normera användningen av begrepp, termer och informationsstruktur och kommer att ge ut föreskrifter. Man menar också att Socialstyrelsen, i samverkan med kommuner och lands-ting, bör ha ansvaret för att den nationella informationsstrukturen harmoniseras, förankras, beslutas och förvaltas. Dessutom bör fastställande av klassifikationer och kodverk vara Socialstyrelsens ansvar. Man föreslår att ett råd Råd för enhetlig informationsstruktur bildas och eventuellt slås ihop med det Terminologiråd som redan finns i dag. I detta råd är Sveriges Kommuner och Landsting samt privata vårdgivare representerade.

Figur: Schematisk bild över delar i arkitekturen



Enligt regleringsbrev för 2006 skall Socialstyrelsen under rubriken Uppdrag ”under 2006 förbereda för att ta ett övergripande nationellt och strategiskt ansvar för att individbaserad patientinformation görs mer entydig, uppföljningsbar och tillgänglig. Arbetet bör under 2006 inriktas på att skapa förutsättningar för en gemensam nationell informationsstruktur och enhetliga begrepp och termer. Socialstyrelsen skall vidare bidra till en europeisk samordning av informationsstrukturen inom hälso- och sjukvården”.

Socialstyrelsen skall vidare normera användningen av nationella termer och begrepp samt ta fram en enhetlig informationsstruktur inom hälso- och sjukvård och omsorg i syfte att skapa en tydlig information som stöder kommunikation och samverkan mellan huvudmän. Socialstyrelsen har vidare i samråd med Läkemedelsverket utrett möjligheterna att införa ett kodsysteem som anger läkemedels förskrivningsorsak på recept. Uppdraget avrapporterades i december 2006.

Uppdraget i regeringsbrevet har i ett första steg resulterat i att Socialstyrelsen tagit fram en ”Handlingsplan för Nationell informationsstruktur för individbaserad ändamålsenlig vård- och omsorgsdokumentation”. Utgångspunkten för handlingsplanen är en modell som visar vad den nationella informationsstrukturen består av samt hur den relaterar till andra delar i utvecklingsarbetet. Starten för den nationella informationsstrukturen är patientens väg genom vård och omsorg – vård- och omsorgstagarens process (se figuren ovan). Socialstyrelsen menar att utvecklingen av den natio-

nella informationsstrukturen är ett långsiktigt arbete. En första version beräknas vara klar 2009.

Sveriges Kommuner och Landsting

Inom avdelningen för Vård och omsorg och dess sektionen för Informatik och uppföljning sker aktiviteter utifrån den nationella IT-strategin vilka riktar sig både till kommuner och landsting. I strategin förutsätts att alla landsting och kommuner beslutar införa och tillämpa denna vid sina vårdenheter.

Inom kommunernas vård- och omsorgsverksamheter pågår därför ett förankringsarbete av IT-strategin, samt prioriteras områden för nationell samordning utifrån IT-strategins intentioner. Frågor och insatser som tas upp i ett långsiktigt verksamhetsperspektiv är bland annat följande: Gemensamma krav på verksamhetssystemen i kommunal vård och omsorg; Nationellt fastställt innehåll ("obligatorisk basinformation") i den grundläggande vård- och omsorgsdokumentationen; Informationsutbyte och annan gemensam användning av information i vård och omsorg, mm.

På landstingsområdet har en arbetsgrupp tagit fram en handlingsplan – Nationell samordning av IT inom hälso- och sjukvården – för landstingens gemensamma åtaganden inom ramen för den nationella IT-strategin. Gruppen har arbetat på uppdrag av landets landstingsdirektörer. Några av aktiviteterna som prioriteras i denna plan är:

- Normering och standardisering av vårdens terminologi.
- System som gör det lättare att komma åt viktig patientinformation även när information finns i olika system hos kommuner och landsting. Informationen kommer att samlas i ett system som kallas Nationell patientöversikt, mm.

I arbetet med att ta fram handlingsplanen framkom behovet av att landstingens gemensamma beställarroll måste stärkas. Man menar att detta är en förutsättning för att den nationella samordningen skall ske effektivt. Beslut togs därför att inrätta en särskild Beställarfunktion vid SKL som skall ansvara för all beställning och uppföljning av den nationella IT-strategin i enlighet med besluten i tidigare nämnda handlingsplan. Bl.a. samordnar beställarfunktionen ekonomin för all gemensamt finansierad nationell IT. Beställarfunktionen rapporterar till landstingsdirektörsguppen.

Carelink

Carelink¹³ bildades år 2000 på initiativ av Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Vårdföretagarna, Apoteket AB och Socialstyrelsen. Strax dessförinnan hade Sjukvårdens Planerings- och RationaliseringsInstitut, SPRI, avvecklats.

Carelink bedriver sin verksamhet genom en intresseförening samt ett helägt aktiebolag. Intresseföreningen och Carelink AB har samma styrelse och Kanslichef/VD. Styrelsen består av ett 10-tal representanter för landstingen, kommunerna, SKL och Apoteket AB – representanten från Socialstyrelsen är adjungerad ledamot. I dagsläget har Carelink 70 medlemmar; samtliga 21 landsting, 42 kommuner och 7 privata vårdgivare. Det är i aktiebolaget som det praktiska arbetet utförs.

Aktiebolagets verksamhet finansieras främst av serviceavgifter från medlemmarna samt av s k Dagmarmedel från staten. 2006 fick Carelink 21 miljoner kronor från Dagmarmedlen. Totalt beräknas Carelink omsätta ca 60 miljoner år 2006.

Carelink fokuserar på fyra huvudområden:

- Tillgång till vårdinformation
- Läkemedel
- Säkerhet
- Förvaltning.

Inom programområdet vårdinformation bedrivs tre projekt:

- RIV (Regelverk för Interoperabilitet inom Vård och omsorg). Projektet syftar till att åstadkomma en gemensam infrastruktur för elektronisk interoperabilitet vård och omsorg, både semantisk och teknisk.
- Nationell patientöversikt. Översikten ska innehålla patientuppgifter och kritisk vårdinformation som ska kunna tas fram oberoende var patienten söker vård, oberoende av tid och plats. Under 2005 genomfördes en pilotverksamhet med fyra landsting: Östergötland, Jönköping, Uppsala och Norrbotten. Under 2006 ligger fokus på att anskaffa och etablera en fullskalig lösning där vårdgivare från olika organisationer bereds tillfälle att förbättra sin samverkan, framför allt mellan landsting och kommuner.

¹³ Informationen är hämtad från www.carelink.se

- Varningsinformation. Syftet med detta projekt är att varningsinformation ska beskrivas och göras åtkomlig på ett enhetligt sätt. Projektet skall ta fram en informationsmodell, användaranvisningar och guidelines för användargränssnitt för ”Varning” avseende allergier och överkänslighet där en livshotande reaktion befaras.

Inom programområdet säkerhet bedrivs bl.a. detta projekt:

- Bastjänster InformationsFörsörjning (BIF). Projektet BIF är en ansats att skapa gemensamma specifikationer för ett antal nätverksbaserade tjänster för att åstadkomma en tillförlitlig och säker miljö för kommunikation av data i vård och omsorg. Projektet bedrivs med deltagare från Region Skåne, Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen samt landstinget i Östergötland.

Carelinks programområde förvaltning innebär ett ansvar för att ta hand om utvecklingsinsatser som skall övergå till någon form av praktiskt bruk hos många vårdaktörer samt till kontinuerlig förvaltning. Flera av de system som förvaltas av Carelink har i praktiken inneburit en övergripande standardisering av vissa funktioner inom vårdens IT-hantering.

- Sjunet ger möjlighet till säkert informationsutbyte över organisations-, landstings-, och kommungränser för vård- och omsorgsgivare. Nätet är ett VLAN (Virtuellt LAN) som är skyddat. Samtliga landsting, ett antal kommuner, ett antal privata vårdgivare inkl Praktikertjänst och Caphio, Skatteverket samt ett tjugotal leverantörer, inklusive Apoteket, är idag anslutna till Sjunet.
- HSA-katalogen (Hälso- och Sjukvårdens adressregister). HSA är i princip ett register med organisations-, enhets-, funktions- och användardata inom sjukvården. Det ger exempelvis möjlighet att hitta olika personers roller och befattningar i organisationerna. I dag byggs denna typ av register oftast upp enbart för en applikation eller organisation. Men i exempelvis Värmland har landstinget och de 16 kommunerna byggt upp en gemensam katalog.
- SITHS står för Säker IT i Hälso och Sjukvården och är en nationell säkerhetslösning. Med hjälp av SITHS kan en vårdgivare

identifiera sig och ge bevis för sin behörighet, oberoende av organisatoriska och geografiska gränser.

EUs arbete med standardisering inom området e-health

2004 lade EU-kommissionen fram en "Action plan for a European e-Health Area"¹⁴. I denna beskrivs bl.a. behovet av interoperabilitet inom hälsosektorns informationssystem som en stor utmaning. I första hand poängteras nödvändigheten av utvecklandet av standarder samt ökad användning av öppen källkod. Till slutet av 2006 skulle medlemsländerna identifiera och ge en översikt av standarder för interoperabilitet vad gäller meddelanden med hälsoinformation samt elektroniska arkiv. Till 2008 skall majoriteten av sjukvårdsorganisationerna i Europa erbjuda service online, såsom rådgivning och e-recept genom bl.a. standardiserade meddelandesystem.

Aktionsplanen har resulterat i utarbetandet av rapporten "Connected health"¹⁵ vilken behandlar nödvändigheten av interoperabla IT-lösningar för att uppnå ökad patientsäkerhet, effektivare verksamhet osv. Avsikten är att utarbeta guidelines till stöd för ländernas arbete med interoperabilitetsfrågorna. I rapporten skisserar man ett ramverk för interoperabilitet bestående av olika nivåer:

- En politisk, social och legal nivå.
- En organisatorisk, administrativ och finansiell nivå.
- En nivå för applikationer och semantik.
- En teknisk nivå.

Inom kommissionen föreslås inrättas en "eHealth interoperability ad hoc group" för att driva arbetet vidare. Gruppens prioriterade frågor bör bli patientöversikt, ID för patienter och anställda i vården samt information i nödsituationer.

År 2005 presenterade en fokusgrupp inom CEN/ISSS en rapport¹⁶ om pågående och framtida standardiseringsarbeten på e-hälsoområdet. I rapporten lägger man fram 15 rekommendationer för ett framtida arbetsprogram rörande standardisering. Den första

¹⁴ EU-kommissionen: eHealth – making healthcare better for European citizens: An action plan for a European eHealth Area. Brussels, 30.4.2004. COM (2004) 356 final.

¹⁵ EU-kommissionen, Information Society and Media DG: Connected health, Quality and safety for European Citizens. Report of the Unit ICT for Health in collaboration with the i2010 sub-group on eHealth and the eHealth stakeholder's group. 2006.

¹⁶ CEN/ISSS eHealth Standardisation Focus Group: Current and future standardisation issues in the eHealth domain: Achieving interoperability. 2005-03-01.

rekommendationen är att kommissionen inrättar en gruppering med olika aktörer som identifierar och kommer överens om prioriteringar rörande interoperabilitet och standarder. De flesta övriga rekommendationer behandlar olika verksamhetsområden såsom tillgänglighet till journaler, minskning av felmedicinering genom e-recept, informationskvalitet genom metadatamärkning, säkerhetsfrågor, mm. Man föreslår också att kommissionen initierar diskussioner med de europeiska standardiseringsorganisationerna för att implementera de rekommendationer som föreslagits.

I november 2006 skickade EU-kommissionen till medlemsländerna ett utkast¹⁷ till nytt mandat för de europeiska standardiseringsorganisationerna CEN, CENELEC och ETSI rörande standardisering inom området e-hälsa. I introduktionstexten till mandatet säger kommissionen att man redan implementerat den första rekommendationen från CEN/ISSS-rapporten. Man har inrättat en ”i2010 subgroup on e-Health” vilken i kombination med ”e-Health stakeholder´s group” skall prioritera interoperabilitetsfrågor. Uppdraget i mandatet är att standardiseringsorganisationerna skall utforma ett detaljerat program för standardisering med utgångspunkt från CEN/ISSS-rapporten och eHealth Stakeholders groups arbeten.

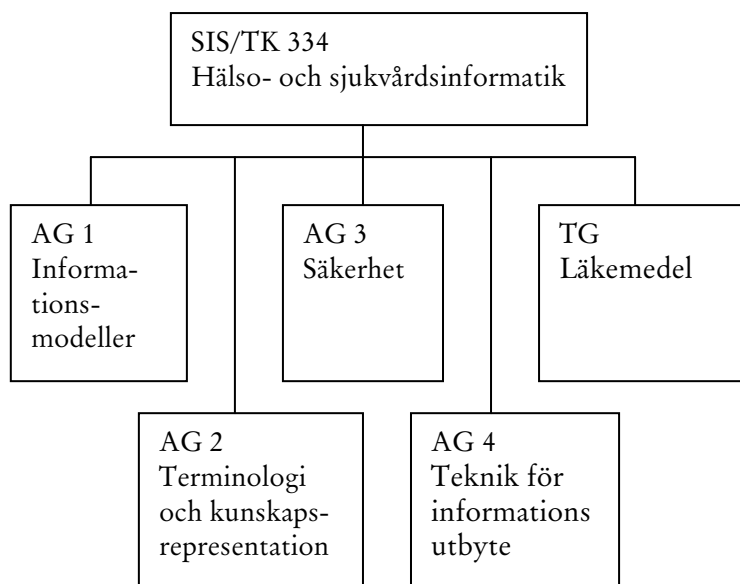
Socialdepartementet bildade en liten arbetsgrupp med olika intressenter som besvarade kommissionens utkast. Svaret¹⁸ skickades 2006-12-15. Av detta framgår att Sverige är kritiskt på framför allt två punkter. För det första anser man att mandatet inte tillräckligt tar tillvara de arbeten och erfarenheter som gjorts inom standardiseringsområdet under senare år. För det andra – och kanske viktigare – är att man i mandatet vill se en tydligare koppling mellan å ena sidan standardiseringsexperter och industriföreträdare och å andra sidan professionella inom sjukvården och företrädare för myndigheter på sjukvårdsområdet. I svaret lyfter man fram nödvändigheten av att de två sistnämnda grupperingarna deltar i standardiseringsarbetet för att detta dels skall få en verklighetsförankring och dels stödja de nationella vård-strategierna.

¹⁷ EU-kommissionen: Enterprise and Industry DG: Standardisation mandate addressed to CEN, CENELEC and ETSI in the field of Information and Communication Technologies applied to the domain of eHealth (Draft). Doc.: 73/2006. Brussels, 9 November 2006.

¹⁸ Socialdepartementet. Comments from Sweden on European standardisation mandate on the eHealth area.

SIS - Tekniska kommittén (TK) 334

Området hälso- och sjukvård inom SIS omfattar medicintekniska produkter, kvalitetsledningssystem och medicinsk informatik. I detta avsnitt behandlas enbart det sistnämnda området, vars verksamhet bedrivs inom ramen för tekniska kommittén TK 334. Projektets arbete är organiserat på följande sätt:



- Arbetsgrupp 1 behandlar standarder i anslutning till informationsmodeller för t.ex. elektronisk journal, generella informationskomponenter för informationsutbyte, meddelanden för remiss och svar (t.ex. labsvar), epikriser (beskrivning av sjukdomsfall), och läkemedelsrecept.
- Arbetsgrupp 2 arbetar med begrepp och terminologi till stöd för strukturer inom vårdens begreppssystem; överföringsmetoder för klassifikationer; systematisering av rubriker (sökord) i journaler.
- Arbetsgrupp 3 hanterar säkerhetsvägledning med standarder för säker e-post och webbhantering, metoder för användaridentifiering och säkerhetsadministration särskilt i relation till EG:s dataskyddsdirektiv och PUL (Personuppgiftslagen)

- Arbetsgrupp 4 sköter teknikfrågor för interoperabilitet omfattande bland annat kommunikation med medicinteknisk utrustning som EKG-apparater, ventilatorer, laboratorieanalysinstrument och bildhantering.

I SIS/TK 334 ingår ett drygt 60-tal deltagare, varav knappt hälften är vårdgivande organisationer på olika nivåer, såsom landsting, sjukhus och vårdcentraler. Ca 15 företag är representerade i projektet. Resten av de medverkande kommer från universitet, myndigheter, intresseföreningar, kommuner m fl. Carelink samt Sveriges Kommuner och Landsting ingår också i detta projekt. 2005 års deltagaravgift i den tekniska kommittén var 25 000 kr – deltagaravgiften i arbetsgrupperna var 8 000 kr per arbetsgrupp.

Enligt SIS webbsite är det viktigaste målet för SIS/TK 334:s verksamhet att samla svenska intressenter och att dessa genom ett aktivt arbete, i relation till CEN/TC 251 på den europeiska och för ISO/TC 215 för den globala nivån, hävdar svenska intressen för de standarder som så småningom blir svensk nationell standard. I målet ligger också att utveckla svenska guider och implementation-profiler på basen av europeiska och internationella standarder.

Inom CEN/TC 251 deltar man i de kommittéer som behandlar följande frågor: Information models; Terminology and knowledge bases; Security, safety and quality ; Technology for interoperability samt Health informatics.

Inom ISO/TC 215 deltar man i följande kommittéer: Data interchange; Semantic content; Security; Health cards; Pharmacy and medicines business; Devices samt Business requirements for electronic health records.

Två standarder: SNOMED CT och HL7

Det är i första hand två standarder – Snomed och HL7 – som nämns i samtal med företrädare för olika aktörer inom vårdområdet. Det finns därför skäl att kortfattat beskriva dessa.

SNOMED CT (Systemized Nomenclature of Medicine, Clinical Terms) är ett internationellt begreppssystem för att enhetligt beskriva och kategorisera kliniska termer och begrepp inom hälso- och sjukvården. Systemet innehåller omkring 370 000 begrepp. Systemet har under 40 år tagits fram av College of American Pathologists, vilka också har den intellektuella äganderätten till SNO-

MED CT. Äganderätten kommer dock att överlätas till en gemensam internationell organisation (SNOMED Standards Development Organisation – SSDO) den 1 januari 2007. Socialministern undertecknade i oktober ett Letter of intent att Sverige skall bli medlem i SSDO. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att skyndsamt ta fram en genomförandeplan för anpassning till svenska förhållanden mm.

HL7 står för Health Level Seven och är en ANSI-standard (American National Standards Institute) med syfte att underlätta interoperabilitet mellan informationssystem inom hälso- och sjukvård med fokus på administrativa och kliniska data. HL7 består av flera standarder, förvaltade av organisationen Health Level Seven Inc. HL7 är mest känd för sina meddelandestandarder som definierar format och innehåll för de meddelanden som ska skickas mellan medicinska applikationer – men tar även fram guidelines och metodologier för hur standarden ska användas. Med version 3 kom nya standarder för informationsutbyte och Reference Information Model (RIM), som är en informationsmodell som är gemensam för alla hälso- och sjukvårdsdomäner och utgör basen för alla dokument och meddelanden.

I slutet av 2005 bildades en svensk dotterorganisation – HL7 Sweden – och består idag av ett trettiotal medlemmar från landsting, organisationer och företag. HL7 Sweden är en ideell förening öppen för alla personer, företag och organisationer verksamma i Sverige.

Patientdatautredningen och Integritetsskyddskommittén

Patientdatautredningens huvuduppdrag har varit att lämna förslag till en väl fungerande och sammanhängande reglering av behandlingen av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. Utredningen överlämnade sitt huvudbetänkande – Patientdatalag (SOU 2006:82) – i september 2006.

Enligt utredningen kan förslagen ses som en del av den process som nu pågår för att med bl.a. hjälp av IT få till stånd en bättre samverkan mellan hälso- och sjukvårdens aktörer och en starkare patientorientering i verksamheten. Den föreslagna lagen – patientdatalagen – innefattar en sammanhängande reglering av personuppgiftsbehandling inom hälso- och sjukvården. I lagen regleras bl.a. sådana frågor som skyldigheten att föra patient-journal, inre

sekretess och elektronisk åtkomst i en vårdgivares verksamhet, utlämnande av uppgifter och handlingar genom direktåtkomst eller på annat elektroniskt sätt samt nationella och regionala kvalitetsregister.

Utredningen föreslår bl.a. att det i patientdatalagen införs en reglering som innebär att både offentliga och enskilda vårdgivare kan sluta sig samman i ett system för sammanhållen informationshantering med möjlighet för teknisk åtkomst till varandras informationstillgångar, dock endast för vårdsyfte. Genom den sammanhållna informationshanteringen ges en tillgänglighet till patientuppgifter som i praktiken låter informationen följa patienterna i olika vårdkedjor och vårdprocesser. Patienten kan dock motsätta sig att vårdokumentationen rörande honom eller henne görs tillgänglig för användare inom en vårdgivares organisation och/eller andra vårdgivare.

En kommentar till detta är att den ökade interoperabilitet som kan uppnås med IT-standardisering förutsätter att lagstiftningen tillåter tekniken att användas och att detta kan ske med höga krav på integritet. Här ser man tydligt sambandet mellan standardisering och viktiga verksamhetskrav. Detta understryks också i Integritetsskyddskommitténs nyligen framlagda betänkande, SOU 2007:22. Kommittén anser att det är av avgörande betydelse ur integritetssynpunkt i vilken utsträckning integritetshänsyn beaktas i det lagstiftningsarbete som Patientdatautredningens förslag kan föranleda.

Läkemedelsverket m.fl.

Medicintekniska produkter får en allt större betydelse inom vården och har nu en direkt avgörande betydelse för diagnostik och behandling. I vissa fall har produkterna en livsuppehållande funktion. Tillgången till bra och säkra medicintekniska produkter är en väsentlig förutsättning för dagens hälso- och sjukvård.

Begreppet medicinteknisk produkt är definierat i lagen (1993:584) om medicintekniska produkter. Definitionen innefattar ett mycket brett område med produkter som är avsedda att användas inom alla delar av hälso- och sjukvården. Ur teknisk synvinkel täcker begreppet allt från små enkla produkter till stora avancerade system.

Mer detaljerade krav, produktspecifika tolkningar av de väsentliga kraven, finns i harmoniserade standarder. En harmoniserad standard är en standard som utarbetats av CEN, CENELEC eller ETSI på uppdrag av EU-kommissionen och EFTA. Den harmoniserade standarden skall motsvara regelverkets väsentliga krav, alternativt ett urval krav och en produkt som uppfyller standardens krav skall anses uppfylla motsvarande väsentliga krav. Delar av den Europeiska farmakopén har samma status som harmoniserade standarder.

Tillämpningen av standarder är frivillig men de har ändå stor betydelse för konstruktion, tillverkning och upphandling.

Sedan den 1 september 2001 utövar Läke-medelsverket tillsyn över medicintekniska produkter och deras tillverkare med stöd av förordningen (1993:876) om medicintekniska produkter. Läke-medelsverket svarar vidare för de föreskrifter som behövs för att klargöra de krav som anges i 6 § lagen (1993:584) om medicintekniska produkter. Läke-medelsverkets mål är att användare av medicintekniska produkter får tillgång till säkra produkter som är lämpliga för sin avsedda användning.

Socialstyrelsen utövar tillsyn över hur medicintekniska produkter används inom hälso- och sjukvården samt över de produkter som tillverkas inom vården och som endast skall användas i den egna verksamheten.

Den traditionella synen på medicinteknisk apparatur är en teknisk produkt som är fristående, en så kallad ”stand alone”, det vill säga byggd för ett visst syfte inklusive mjukvara utan någon avsikt att kopplas eller interagera med andra produkter. Defibrilatorer och mekaniska hjärtklaffar är exempel på stand alone-produkter.

En tydlig trend är att allt fler medicintekniska produkter kan integreras i vårdgivarens patientadministrativa system. En EKG-apparat eller en digital röntgenkamera kan överföra data direkt till patientövervakningssystem eller andra patientadministrativa system. En annan tydlig trend är att program och system allt mer används i den kliniska verksamheten. De övervakar patienten eller sammanställer och presenterar information som utgör underlag för medicinska beslut. Gränserna mellan IT och medicinteknik suddas därmed ut, och frågor uppstår om vem som bär ansvaret när patienten drabbas av en vårdskada på grund av brister i informationshanteringen som innefattar både mjukvara och medicinteknisk apparatur.

Socialstyrelsen och Läkemedelsverket har inlett ett samarbete för att se över tolknings- och gränsdragningsfrågor beträffande medicintekniska produkter respektive gränssnittet mellan IT och medicinteknisk apparatur.

EU och medicintekniska produkter

För att upprätthålla en hög skyddsnivå för patienter och sjukvårdspersonal vid användandet av medicintekniska produkter har EU utfärdat ett särskilt direktiv – Rådets direktiv 93/42/EEG. Alla produkter som av tillverkaren förs över till distributionsledet skall uppfylla direktivets säkerhetskrav och vara CE-märkta.

Sverige har inkorporerat direktivets krav i Lag om medicintekniska produkter, 1984:584. Lagens allmänna krav säger att ”produkten är lämplig om den vid normal användning för sitt ändamål uppnår de prestanda som tillverkaren avsett och tillgodoser höga krav på skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa hos patienter, användare och andra.”

Till direktivet och lagen finns ett stort antal specifikationer och standarder kopplade, i de flesta fall beslutade inom CEN och CE-NELEC.

I Sverige är det Läkemedelsverket som ser till att direktivet följs och som utövar tillsyn över lagen om medicintekniska produkter samt utfärdar föreskrifter med stöd av lagen. Även andra myndigheter ansvarar för verksamhetsområden som berör medicintekniska produkter: Socialstyrelsen, Elsäkerhetsverket, Statens Strålskyddsinstitut, Arbetsmiljöverket m fl. SWEDAC ackrediterar organ som utfärdar bevis i överensstämmelse med EU:s direktiv.

Geografisk information och fastighetsinformation

Bakgrund

Lantmäteriet har enligt sin instruktion bland annat ansvar för geografisk information och fastighetsinformation. Informationen – som anses ingå i samhällets grundläggande informationsförsörjning – har stor betydelse för många verksamheter inom olika samhällsområden. Sålunda används den geografiska informationen såväl för att utföra offentliga åtaganden som i privat verksamhet, inom exempelvis miljövård, samhällsbyggnad, räddningstjänst, försvar,

jord- och skogsbruk, transport- och kommunikationer, eldistribution mm. Fastighetsinformationen möjliggör en effektiv hantering av verksamheter som rör omsättning, värdering, kreditgivning och beskattning av landets fastigheter, osv. Informationen har också stor betydelse för vidareförädling och tjänsteutveckling.

Inom lantmäteriverksamheten har man sedan länge aktivt utvecklat och använt IT-standarder. För att garantera den nationella försörjningen av fastighetsinformation och geografisk information är samverkansbehovet stort mellan sektorns olika aktörer. Framförallt inom det geografiska området finns ett stort antal producenter. Samverkansbehovet understryks i alla de utredningar och beslutsdokument vilka under det senaste decenniet legat till grund för reformer och förändringar i verksamheten. I samverkanssträvandena uttrycks också nödvändigheten av användandet av standarder. Lantmäteriet tilldelades som en följd av förslagen i IT-propositionen 2004/05:175 ett nationellt samordningsansvar för geodataområdet.

Om man jämför hur IT-standardiseringsarbetet bedrivs inom lantmäterisektorn med motsvarande aktiviteter inom andra samhällssektorer, kan några punkter vara intressanta att notera:

+ De offentliga aktörerna, i första hand Lantmäteriverket, spelar en betydligt större och mer dominerande roll gentemot marknadsintressena, än i många andra sektorer. En möjlig förklaring kan vara att flera myndigheter inom denna sektor – till exempel Vägverket, Sjöfartsverket, SMHI – har ett uttryckligt ansvar för informationsförsörjningen inom sina verksamhetsområden.

+ Inom lantmäteriverksamheten används SIS mycket påtagligt som en strategisk och aktiv resurs i IT-standardiseringsarbetet.

Inom svensk lantmäteriverksamhet är Lantmäteriverket central förvaltningsmyndighet för bl.a. grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Dessutom finns i varje län en Lantmäterimyndighet som handlägger fastighetsbildning och fastighetsregistrering, verkar för regional samordning av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation och mättningsverksamhet samt ger råd och stöd inom verksamhetsområdet. 38 kommuner har efter ansökan till regeringen beviljats rätt att inrätta egen lantmäterimyndighet. En kommunal lantmäterimyndighet handlägger ärenden om fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Lantmäteriverket utövar tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna och är chefsmyndighet för lantmäterimyndigheterna i länen.

Lantmäteriutredningen (SOU 2003:111)

Lantmäteriutredningen (SOU 2003:111) hade till uppdrag att utvärdera den under 90-talet genomförda omstruktureringen av den statliga lantmäterianknutna verksamheten samt lämna förslag på den framtida verksamhetens former, organisation och finansiering. Här lyfter vi kortfattat fram delar i utredningen som behandlar frågor om IT-standardisering.

Under avsnittet Grundläggande informationsförsörjning, tar utredningen sålunda upp standardiseringsfrågornas betydelse för att kunna ajourhålla informationen ”vid källan”. Man menar däribland att ”ökade satsningar på utveckling av gemensamma standarder och informationsmodeller behövs och att användningen av befintliga standarder på olika sätt behöver främjas”. Utredningen hänvisar också till att Lantmäteriverket under de senaste åren genomfört en rad verksamheter som är led i en ajourhållningsstrategi, allt från ett aktivt deltagande i STANLIS standardiseringsarbete, informationsmodellering, utarbetande av ramavtal för samverkan och ajourhållning till utveckling av tekniska system för informationsutbyte.

Likaså framhåller utredningen att en viktig fråga är det internationella och särskilt det europeiska informationssamarbetet. Det svenska offentliga åtagandet anses successivt behöva anpassas till europeiska riktlinjer vad gäller standarder, referenssystem, innehåll i den grundläggande informationen och villkoren för tillhandahållandet.

Ett av utredningens huvudförslag var inrättandet av ett Geodataråd för bättre samverkan mellan aktörerna inom området geografisk information och fastighetsinformation. (Rådet beskrivs närmare nedan). Utredningen menar att rådet skall medverka till att en strategisk plan för utvecklingen inom geodataområdet tas fram och tillställs regeringen. Frågor av nationellt intresse är exempelvis enhetlighet i standarder, referenssystem etc. Rådet kan också bidra till att främja arbetet inom t ex STANLI.

Lantmäteriverket

Enligt instruktionen (1995:1418) har det statliga lantmäteriet bl.a. ”till uppgift att verka för en effektiv försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation”.

Lantmäteriverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, och har ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området.

Med geografisk information avses lägesbestämd information som beskriver förhållanden på och under markytan, sjö- och havsbotten. (Sjöfartsverket ansvarar för den sjögeografiska informationen). Lantmäteriverket har en i princip rikstäckande databas med grundläggande geografiska data (GGD). Exempel på information är strandlinjer, vägar, järnvägar, kraftledningar, åkrar, bebyggelse, administrativ indelning, fastighetsindelning och naturvårdsobjekt.

Fastighetsregistret är samhällets system för lagring och presentation av information om fastigheter. Registret består av fem delar: allmänna delen, inskrivningsdelen, adressdelen, byggnadsdelen och taxeringsuppgiftsdelen.

I november 2005 beslutade riksdagen om Lantmäteriets framtida verksamhet. Inom området geografisk information och fastighetsinformation innebar beslutet bland annat att ett Geodataråd skulle inrättas.

Av myndighetens instruktion från 2006 framgår att Lantmäteriet skall:

- ansvara för försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation
- ansvara för framställning och utgivning av information från den allmänna kartläggningen
- samverka med myndigheter och organisationer i andra länder vad gäller förhållanden som är av betydelse för verket.

Lantmäteriverket är aktivt i frågor om IT-standardisering och samordning, och har genom åren arbetat med området inom ramen för olika nationella och internationella organ. Inom Sverige kan nämnas Utvecklingsrådet för landskapsinformation, ULI; Standardisering av landskapsinformatin, STANLI; samt projekten StrateGIS och PilotGIS. Internationellt deltar Lantmäteriet i ett stort antal arbetsgrupper och kommittéer vilka bl.a. syftar till standardisering och harmonisering för att underlätta ett effektivt utbyte av geografisk information och fastighetsinformation. Några av dessa samverkansorgan beskrivs nedan.

Internt driver lantmäteriverket ett förändringsprogram under namnet Elips; Effektivisering av Lantmäteriets informationsförsörjningsprocess. Målet för programmet är att åstadkomma det IT-stöd för lagring av grunddata och informationsutbyte som den framtida informationsprocessen behöver. Några hörnstenar i programmet är att definiera gemensamma begrepp och definitioner samt ett gemensamt tekniskt gränssnitt för standardiserat informationsutbyte vilket bygger på XML/GML.

Enligt regleringsbrevet för 2007 har lantmäteriverket följande mål för informationsutvecklingen:

- Databaserna skall över tiden ha ett aktuellt och väl specificerat och beskrivet informationsinnehåll som kvalitetsmässigt och tekniskt motsvarar användarkraven och förändringar i omvärlden inklusive nya EG-direktiv.
- Databaserna och distributionen skall följa teknik- och metodutvecklingen och utformas för användning i geografiska informationssystem samt anpassas för integrering med andra databaser i samhället.
- Information och tjänster skall vara lättillgängliga och geografiskt heltäckande.
- Informationsutvecklingen skall vara kontinuerlig och stabil över tiden.

Geodatarådet

I Lantmäteriets instruktion fastläggs att det inom Lantmäteriverket skall finnas ett geodataråd

”som är rådgivande i frågor som rör verkets samordnande roll inom området geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). Rådet skall

1. medverka i arbetet med en nationell strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet,
2. behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse inom geodataområdet,
3. bidra till utvecklingen av den nationella och internationella infrastrukturen inom geodataområdet genom att exempelvis stödja tillämpningen av standarder, och

4. medverka till ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor som gäller informationsutveckling och tillhållande av information”.

Geodatarådets ordförande är generaldirektören för Lantmäteriverket. I rådet ingår generaldirektörerna för Sveriges meteorologiska institut, Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket samt representanter för ett antal andra aktörer däribland Vägverket, Försvarsmakten, Sveriges Kommuner och Landsting, kommunerna och länsstyrelserna.

Nationell geodatastrategi

Regeringen beslutade den 21 juni 2006 att ge Lantmäteriverket i uppdrag att tillsammans med Geodatarådet och i samråd med andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting utarbeta en nationell strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet. Uppdraget redovisades den 30 mars 2007. Syftet med den strategiska planen är att ge vägledning till producenter och användare av geodata vad avser utveckling och användning av standarder och specifikationer, metadata och metadatatjänster, tjänster för spridning av information, policy för åtkomst och användning/forskning och utbildning samt organisation och former för samarbete.

Visionen i strategin är att på 10 års sikt bl.a.

- skapa ökad samhällsnytta genom en nationell infrastruktur för försörjning med geodata byggd på samverkan över organisationsgränser,
- genom att binda samman informationsresurser i ett nätverk och ställa dem till förfogande via enhetligt utformade tjänster och informationsbeskrivningar.
- Betjäna offentlig förvaltning, företag och medborgare och tillgodose behov på såväl lokal som regional, nationell, europeisk och global nivå.

Visionen bygger på vår gemensamma uppfattning om hur informationstekniken kommer att utvecklas. Redan i visionen gör vi klart att vi ser enhetlig användning av standardiserade informations- och tjänstebeskrivningar som grunden för framgång.

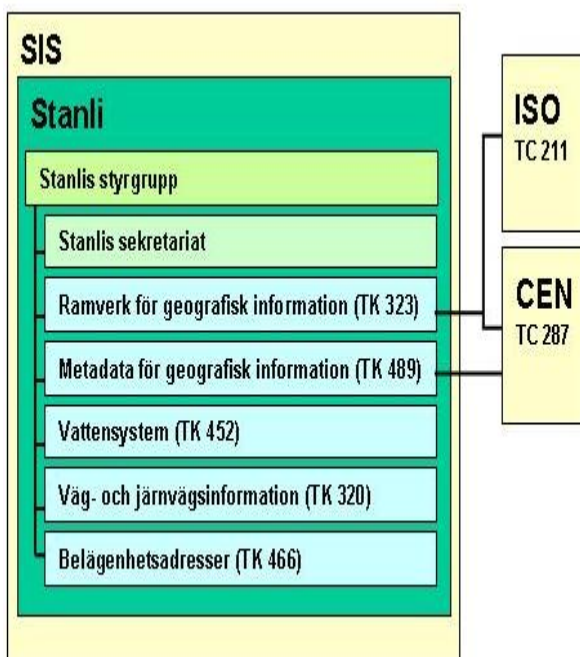
Innehållet i strategin kan beskrivas som en grundlig genomgång av samverkansbehovet och användandet av standarder, enhetliga ramverk, specifikationer, metadata, sammanhållna tjänster mm. Lantmäteriet, andra statliga myndigheter, kommuner och företag bildar ett på överenskommelser baserat nätverk för landets försörjning av geodata. Samverkan bygger på en modell med distribuerade lösningar med stöd av nätverk lokalt, regionalt och nationellt. Bland alla de förslag som framläggs (organisatoriska, finansiella mm) för att stödja denna samverkansstruktur, kan följande exempel nämnas vilka har beröring med standardiseringsområdet:

- Ett enhetligt nationellt ramverk som innefattar grundläggande gemensamma metoder med utgångspunkt i motsvarande europeiskt arbete tas fram. Ramverket skall specificera både information och tjänster och innefatta bl.a.:
 - + regler och metodik för modellbaserad begrepps- och informationsbeskrivning
 - + regler och metodik för tjänstebaserat informationsutbyte grundat på modell- och objektbaserat informationsutbyte.
- En nationell metadata katalog för geodata skall upprättas.

Genomförandet bör i största möjliga utsträckning baseras på internationella standarder och i den mån svenska standarder finns skall dessa tillämpas. I strategin anses det därför väsentligt att genomförandet sker i effektiv samverkan med SIS/Stanli.

I strategin konstateras att de IT-infrastrukturlösningar som föreslås kan komma att kräva mycket stora investeringar. Men i och med att förslagen följer huvudspåren i de utvecklingstrender som kan skönjas inom IT-branschen, förutsätts att de rent IT-tekniska anpassningarna kommer att kunna ske inom ramen för myndigheternas och kommunernas normala utvecklings- och förnyelsearbete. Grundprinciperna för finansieringen föreslås därför vara sålunda:

- att samverkande parter svarar för sina egna kostnader. Hur dessa finansieras bör vara upp till var och en
- att samordningsfunktionen finansieras av Lantmäteriet
- att kostnader för det gemensamma nationella nätverket finansieras av de samverkande parterna enligt överenskommelser/avtal.



SIS och STANLI-projektet

Redan i slutet av 80-talet tog Lantmäteriverket tillsammans med bl.a. Utvecklingsrådet för landskapsinformation (ULI), Försvarmakten, Svenska Kommunförbundet, SGU, Naturvårdsverket, Boverket, Sjöfartsverket och Vägverket initiativ till ett standardiseringsprogram inom SIS, STANLI-projektet. Detta projekt har flera uppgifter:

- medverkar och är Sveriges röst i internationellt standardiseringsarbete inom ISO TC 211 och CEN TC 287,
- tillhandahåller tekniska ramverk grundat på de internationella standarderna – arbetsmetoder och kompetensstöd – för att utveckla svensk standard,
- är forum för samverkan kring framtagandet av svensk, företrädesvis tematisk, standard (t ex för väg- och järnvägsnät, ytvatten, belägenhetsadresser), utifrån den grund som ges av tekniska ramverk och internationella standarder.

STANLI-projektets verksamhet är organiserad i ett antal tekniska kommittéer inom SIS.

Bland STANLIS mer operativa verksamheter kan nämnas:

- stöd vid start av standardiseringsprojekt
- deltagande i internationellt och nationellt standardiseringsarbete
- tekniskt stöd och rådgivning gällande tekniskt ramverk och tillämpningsstandarder
- ta fram, förvalta och revidera nationella standarder vilka bygger på världsstandarden ISO 19100
- utgivandet av ett nyhetsbrev
- egna kurser och seminarier
- marknadsföring
- användarstöd och rådgivning.

Kommunerna och Sveriges Kommuner och Landsting

Kommunerna medverkar i jourhållningen av Lantmäteriets grunddatabaser. Sveriges Kommuner och Landsting och Lantmäteriverket skriver ram- och normalavtal vilka används som mallar för kommunernas egna avtal med verket. Ersättningsmodellen bygger på att kommunerna får betalt utifrån Lantmäteriverkets försäljning av den grundläggande informationen. År 2006 utbetalades 25 Mkr till kommunerna för adresser, byggnader och topografi. Samtliga 290 kommuner har tecknat dessa avtal. Styrande för leveranserna är en gemensamt framtagen objekttypskatalog, som förvaltas och uppdateras i samverkan.

De 38 kommunala lantmäterimyndigheterna svarar tillsammans med Lantmäteriets 21 länsvisa myndigheter för fastighetsbildningen i Sverige. I ett gemensamt projekt mellan Lantmäteriverket och Svenska Kommunförbundet, Målbild 2000, formulerades dels det första samverkansavtalet och dels ett tekniskt gränssnitt för framställandet av en nationell digital registerkarta, NDRK. Gränssnittet är i dag en informationsstruktur för utbyte av fastighetsindelning och rättigheter. Alla 38 kommunala lantmäterimyndigheter har avtal om NDRK. År 2006 utbetalades 16 Mkr till dessa. Sex kommuner levererar i dag information om fastighetsindelningen till Lantmäteriverket via sina olika system. Arbetet inför övergången till gränssnittslösning pågår vid de övriga berörda kommunerna.

SKL är medlem i SIS och ingår i STANLIs styrgrupp. Förbundet deltar som regel i de olika tekniska kommittéernas arbete genom representation av kommunala verksamhetsexperter och står då för projektavgifterna till SIS. I vissa kommittéer deltar även enskilda kommuner.

Kommunerna har via SKL organiserat ett gemensamt nätverk för utveckling, kompetenshöjning och avtalsreglering inom området för geografisk informationsteknik, SAM-projektet. SKL, kommuner och länsförbund finansierar tillsammans angelägna projekt till stöd för kommunernas GIS-verksamhet.

SKL ingår också i Utvecklingsrådet för landskapsinformation, ULI, samt i ett flertal nationella och internationella projekt- och expertgrupper inom området för geografisk information.

INSPIRE – Infrastructure for Spatial Information in Europe

INSPIRE är sedan den 13 februari 2007 ett beslutat EG-direktiv som går ut på att ta fram en väl fungerande infrastruktur för geografisk information i Europa. I infrastrukturen ingår utöver själva informationen följande: metadata, regelverk för att nyttja informationen samt tjänster för att söka efter, titta på, hämta hem eller ha direktaccess till informationen. Det ursprungliga syftet med ramdirektivet är att förbättra förutsättningarna för genomförande av de miljöpolitiska mål som EU har satt upp för t.ex. vattenkvalitet, markanvändning och buller.

Några principer i INSPIRE-direktivet:

- För att undvika dubbelarbete skall insamling och uppdatering av olika datateman göras av den organisation och på den nivå där det kan ske effektivast (på lokal, regional eller nationell nivå eller på gemenskapsnivå).
- Man ska kunna sammanställa information från olika källor inom hela Europa så att den blir enhetlig och jämförbar. Informationen skall kunna användas gemensamt av många användare och tillämpningar.
- Information som samlas in på en viss nivå skall kunna användas gemensamt på alla övriga nivåer (lokalt, regionalt osv.). Detaljerad information skall användas för mer ingående analyser och generaliserad information för mer övergripande och strategiska ändamål.

Kommissionen antog förslaget till direktiv i juli 2004 och förhandlingarna avslutades först den 21 november 2006 då Europaparlamentet och Ministerrådet slutligen kom överens om direktivets innehåll. Direktivet trädde i kraft 2007.

Av de kalkyler som ligger till grund för parlamentets och Ministerrådets överenskommelse framgår att investeringskostnaderna för att införa INSPIRE uppgår till 93-138 miljoner Euro per år i 10 år. Nyttan med INSPIRE kalkyleras till 770-1150 miljoner Euro årligen under samma tidsperiod. Att införa INSPIRE är obligatoriskt för medlemsländerna. Det finns ännu inga kalkyler på genomförandekostnadernas storlek och fördelning i Sverige. Kommunerna berörs sannolikt i begränsad omfattning; endast då svensk lagstiftning anger att kommunerna skall samla in eller sprida angivna informationsslag. Det kan antas att staten kommer att stå för den största delen.

Folkbiblioteken

Internet, e-mail och webb inom folkbiblioteken idag

Alla slags förfrågningar, inklusive förfrågningar om omlån, tas numera emot via e-post till respektive bibliotek. Det första utlånet kräver att man hämtar materialet i biblioteket och då registrerar lånet i låneautomat eller vid lånedisken.

Omlån och reservation via nätet är dock ingen e-postfunktion utan något man gör genom att logga in sig med sitt lånekort plus pinkod. Både omlån och reservation via bibliotekets hemsida blev möjliga när bibliotekens administrativa datasystem fick Internetfunktioner. Man kan låna e-böcker och musik, boka datorer och komma in i vissa databaser via webben med hjälp av lånekortet. Denna utveckling skedde ganska snabbt efter att Internet blivit verklighet men föregicks ändå av en period med enklare hemsidor utan lånefunktioner. Vilka tjänster som finns är ytterst varierande mellan biblioteken emellan. Hur långt utvecklingen kommit varierar mycket mellan kommunerna, precis som bibliotekens standard generellt gör.

Man bör skilja på bibliotekens webbplats och katalog. Katalogen och cirkulationen är bara en mycket liten del av webbplatsens innehåll. Man kan se webbplatserna som en självständig del av biblio-

tekets verksamhet och deras länklister är ofta bästa vägen ut på nätet.

Det finns en centralt organiserad tjänst ”fråga bibliotekarie” som även finns på olika språk och som chat se www.eref.se

Varför gick folkbiblioteken i täten?

1968 presenterade Bibliotekstjänst sina planer på ett datasystem. Två Göteborgsbibliotek utsågs till försöksbibliotek för ett system som tidigare bara funnits i Bibliotekstjänsts testbibliotek i Staffanstorp. 1973 fattades principbeslut om att införa BUMS, Bibliotekstjänsts Utlåningsutrustning och Mediakontroll System i Göteborgs folkbibliotek. Vid mitten av 90-talet fick IT sitt genomslag (källa: Atlestam m.fl.¹⁹) på de göteborgska folkbiblioteken och det finns anledning att tro att Göteborg låg nära fronten bland folkbiblioteken. Snabbt erbjöd folkbiblioteken den mest spridda kommunala e-tjänsten till medborgarna.

Bibliotekens traditionella klassifikationssystem gjorde att marknaden var beredd för IT. Klassifikationssystemet SAB-systemet, är unikt svenskt och togs fram av en av SAB²⁰ tillsatt kommitté med de dåvarande statliga bibliotekskonsulenterna (en statlig samordningsinstans som försvann då de allmänna statsbidragen till bibliotek slopades på 60-talet) och representanter för alla olika bibliotekstyper. Den första versionen var klar 1921 och är i princip samma som fortfarande används av de flesta svenska bibliotek, även om det blir fler och fler som använder olika mer internationella system som bygger på decimalklassifikation. Även katalogreglerna är från början överenskomna på nationell nivå, men nu i och med digitaliseringen så finns det oftast även en post i det internationella marc-formatet. Det pågår mycket när det gäller internationell standard på detta område, numera ”importeras” bibliografiska poster från olika kataloger och databaser över hela världen och anpassas till det som används lokalt.

Givetvis underlättade redan befintlig standard för katalogisering och klassning digitaliseringen, vad man gjorde var ju helt enkelt att föra över katalogkorten, som ju är en standardiserad beskrivning av varje exemplar av vad media som helst, dvs. det som idag skulle kallas metadata. Hela meningen med bibliotek är ju att strukturera,

¹⁹ Ingrid Atlestam m.fl. Fullbokat. Göteborgs folkbibliotek 1862–1997. Gbg 1997.

²⁰ SAB=Sveriges Allmänna Biblioteksförening

organisera och ordna informations- och kunskapskällor så att allt går lätt att återfinna. Information retrieval var biblioteksbegrepp långt innan datoriseringen!

Bland skälen till att folkbiblioteken har gått i täten, jämfört med andra offentliga sektorer, finns även att folkbiblioteken alltid har varit benägna att anamma nya medier, allt från LP-skivan till Internet. Bibliotekens kataloger, databaser och cirkulation var tunga informationsintensiva rutiner, urtypen för sånt som datorer är bra på. Ofta sker införlivandet av nya medier och funktioner genom att krav på inköp etc. ställs direkt av låntagarna.

Det mesta av detta tar bibliotekarierna själva initiativ till – bibliotek anses vara en mycket professionstyrd verksamhet. Den kollegiala gemenskaper är en viktig faktor. Sveriges Allmänna Biblioteksförening bildades 1915 och ger sedan dess ut Biblioteksbladet. Föreningen har sedan några år gått samman med Svenska Bibliotekariesamfundet och heter numera Svensk Biblioteksförening. Se www.biblioteksforeningen.org Den har och har haft en oerhört stor betydelse för samordning, opinionsbildare och kompetensutveckling och därmed för svenskt biblioteksväsendes hela utveckling och då i hög grad för standardisering av t.ex. klassifikation och katalogisering.

Att man från början uppnådde en hög grad av standardisering, styrdes helt av den situationen att det från början bara fanns ett företag, Bibliotekstjänst (BTJ), som då ägdes av biblioteken via Sveriges allmänna biblioteksförening (nu Svensk Biblioteksförening). BTJ kom till på initiativ från folkbiblioteken och syftet var att rationalisera bibliotekens mediahantering. Det första man gjorde var att producera katalogkort, så att inte varje litet bibliotek skulle behöva sitta och klassificera och katalogisera varje bok, utan det gjordes en gång för alla av BTJ. Sedan kom den s.k. sambindningen, centrala bokinköp, med inbindning i de s k biblioteksbanden, istället för att varje bibliotek anlidade en lokal bokhandel och bokbindare. Eftersom syftet var rationalisering var det ju helt konsekvent att sedan datorisera.

Genom Bibliotekstjänst fanns en möjlighet från början att få en gemensam IT-standard för folkbiblioteken. Sedan dök en konkurrent, Axiell, upp och gav BTJ konkurrens. Nu finns det två helt dominerande datasystem på folkbibliotekssidan, book-it samt Libra (Axiells eget system).

Universitets- och högskolebiblioteken valde ett annat format, Libris. En samordning av BTJs system och Libris stöttes och blöt-

tes länge och resultatet blev för några år sedan den gemensamma katalogsökning som nu ligger på www.bibliotek.se. Libris har inte utvecklat någon cirkulationsmodul utan är endast ett katalogsystem.

Interoperabilitet

In- och utlåningstjänsterna är inte interoperabla mellan kommunernas olika cirkulationssystemen. Det har inte heller varit huvudsyftet bakom den tidiga standardiseringen av låntagartjänsterna, men denna ledde förmodligen till en stor och snabb spridning till många kommuner. Det normala är fortfarande att varje kommun har sitt lånekort och sina lånebestämmelser.

Den kommunala ansvaret för folkbiblioteken kan vara en orsak bakom bristen på central nationell samordning. Situationen i våra grannländer är annorlunda. Jämför t.ex. utvecklingen i Danmark, där man har en stark statlig bibliotekspolitik och där alla folk- och forskningsbibliotek finns i samma katalog www.bibliotek.dk och man direkt på nätet kan beställa vilken bok som helst till vilket bibliotek som helst (det kan finnas restriktioner).

Var kan man lägga ett centralt standardiseringsansvar?

Folkbibliotekssektorn är exempel på en sektor utan tydligt utpekande av en central myndighet med sektoransvar, t.ex. på standardiseringsområdet. När man diskuterar dessa frågor med biblioteksfolk nämns tre olika organ som kandidater för mer central samordning på standardiseringssidan: Statens kulturråd, Kungliga biblioteket och länsbiblioteken.

Statlig e-förvaltning

EU-kommissionens rapport om e-tjänster

Sedan år 2000 har EU-kommissionen genomfört årliga utvärderingar av hur långt medlemsländerna kommit i införandet av e-tjänster. Totalt är det 20 tjänster, riktade till medborgare respektive företag, som utvärderas:

Offentlig service

Medborgare	Företag
Inkomstskatt	Anställningsbidrag
Söka arbete	Företagsbeskattning
Socialbidrag	Moms
Personliga dokument	Registrering av nya företag
Bilregistret	Inrapportering av statistik
Ansökan om bygglov	Tulldeklaration
Anmälan till polis	Miljötilstånd
Bibliotek	Offentlig upphandling
Födelse- och vigselattest	
Inskrivning vid högskola	
Adressändring	
Hälsorelaterad service	

För det första utvärderar man utvecklingsgraden i e-tjänsterna. Lägsta nivån i denna variabel är ”basinformation”, därefter följer ”envägskommunikation”, ”tvåvägskommunikation” samt slutligen ”full elektronisk ärendehandläggning”. För det andra utvärderas tillgängligheten on line. Om alla 20 tjänster har full tillgänglighet ger detta mått 100 procent.

I 2006 års studie²¹ rankades Sverige som fjärde nation efter Österrike, Malta och Estland. Skatteverkets e-service bedöms i rapporten som innovativ, bl.a. beroende på att myndigheten använder ett flertal elektroniska servicekanaler – dator, telefon och SMS. En ytterligare svensk e-tjänst omnämns, och det är att via dator kunna boka tid hos allmänläkare.

Det bör poängteras att det är utbudet av e-tjänster som utvärderas, inte användandet. Trots att Österrike anses ha det bästa utbudet är det ett avsevärt lägre antal medborgare och företag som där använder e-tjänster, än i de skandinaviska länderna.

²¹ EU i2010 samt Capgemini. Online Availability of Public Services: How is Europe progressing ?

Kommunikation med stora statliga register.

I en rapport från 2004 har Statskontoret inventerat vilka myndigheter som handlägger ärenden med behov av uppgifter från de stora statliga registren Folkbokföringsregistret/Navet (Skatteverket), Svenskt näringslivsregister (Patent- och registreringsverket), Beskattningsdatabasen (Skatteverket), Utsöknings- och indrivningsdatabasen (Skatteverket), Vägtrafikregistret (Vägverket), Socialförsäkringsdatabasen (Riksförsäkringsverket), Studiemedelsregistret (CSN), Fastighetsregistret (Lantmäteriverket), Den arbetsmarknadspolitiska databasen (Arbetsmarknadsverket) samt Misstanke- och belastningsregistren (Rikspolisstyrelsen). Statskontoret redovisar också sådant utvecklingsarbete som ställer förändrade krav på informationsutbyte med dessa register. Man menar att det utifrån detta finns anledning att närmare undersöka behovet av att utveckla elektroniska standarddokument i följande fall:

Registerutdrag

- Folkbokföringsregistret/Navet: ett eller par elektroniska standarddokument
- Svenskt företagsregister: något eller några elektroniska standarddokument, bl.a. motsvarande registreringsbevis för företag
- Beskattningsdatabasen:
 - den taxeringsinformation som redan levereras till Länsstyrelsen i Stockolms län, ev. uppdelad på flera elektroniska standarddokument
 - inkomstuppgift
 - uppgift om innehav av F-skattsedel
- Utsöknings- och indrivningsdatabasen: den information som redan levereras till Länsstyrelsen i Stockolms län.
- Vägtrafikregistret:
 - den information som redan levereras till Länsstyrelsen i Stockolms län avseende fordonsinnehav
 - den körkortsinformation som kommer att efterfrågas av länsstyrelserna
- Socialförsäkringsdatabasen: den information som efterfrågas av piloten om upprepad ansökan om ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen
- Studiemedelsregistret: den information som efterfrågas av piloten om upprepad ansökan om ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen.

- Fastighetsregistret: den information som kommer att efterfrågas av länsstyrelserna i ett antal ärenden.

Indata till register

- Dödsbevis från sjukvården till folkbokföringen/Folke
- Dödsorsaksintyg från sjukvården till Socialstyrelsen
- Läkrintyg från sjukvården till RFV (m.fl. myndigheter).

Standarder inom Spridnings- och Hämtningssystemet (SHS)

En viktig del i den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen är det stora behovet av att kunna utbyta information mellan olika offentliga aktörer. Medborgare och företag skall enbart behöva ha en kontakt för att framföra ett ärende – han/hon skall inte behöva bekymra sig över hur ansvaret för olika samhällsuppgifter är organiserat. Medborgarna måste då kunna lita på att deras information hanteras på ett säkert och korrekt sätt. För att svara upp mot detta tog dåvarande Statskontoret fram SHS-systemet som ingår som del i Vervas ramavtal.

SHS används i dag av 23 statliga myndigheter, 83 kommunala organisationer via ramavtalet för Infratjänst samt i ett 10-tal pilotprojekt i kommuner och landsting.

Några exempel på områden där SHS används ges i det följande: Försäkringskassan får information genom SHS från flera håll:

- 80 kommuner gör sjukanmälan
- 31 kommuner gör anmälan av vård av barn.

Landstinget i Östergötland AB, Landstinget i Västmanland, Västerbottens Läns Landsting, Folktandvården i Stockholms Län AB skickar alla sina tandvårdsräkningar till Försäkringskassan.

Kriminalvårdsstyrelsen skickar information om intagning och avgång från kriminalvårdsanstalter veckovis till Pliktverket. Pliktverket skickar underlag för utbetalning av dagpenning till civil personal och värnpliktiga i receptionstjänst till Försäkringskassan.

Tullverket vidarebefordrar exportbidragsansökan från exportör till Jordbruksverket, efter att tulltjänsteman kompletterat ansökan med tjänsteanteckningar.

Skatteverket skickar

- 22 olika informationstyper till Försäkringskassan

- 3 olika informationstyper till Bolagsverket
- 8 informationstyper till SCB
- 2 informationstyper till Länsstyrelsen i Stockholm

Arbetet med SHS består idag av tre delar:

- Styrning där Utvecklingsgrupp SHS med representanter för stat, kommun och landsting säkerställer att utvecklingen utgår från och tillgodoser offentlig sektors behov av säker överföring med vilket avses insynsskydd, integritet och tillförlitlig överföring.
- Utformning av specifikationen. Aktuell version är 1.2 och arbete med version 2 är påbörjat.
- Försörjning via ramavtal med varor och tjänster som uppfyller aktuell specifikation (Ramavtal för SHS och Ramavtal Infra-tjänst/säker överföring SHS)

SHS utvecklas utifrån några vägledande principer:

- SHS byggs på befintliga Internetstandarder där sådana finns.
- SHS bör vara starkt modulariserat (uppdelat i komponenter).
- Verksamhetssystem som samverkar med hjälp av SHS bör karakteriseras som autonoma system.
- SHS bör hantera både synkron (direktuppkoppling medan initierande system väntar) och asynkron (oberoende mellan sändande och mottagande system) överföring.
- SHS bör vara distribuerat och kunna köras på en eller flera datornoder i ett nätverk.

För att få till stånd en fungerande säker kommunikation behövs överenskommelser inom ett antal områden om hur kommunikationen skall gå till. Dessa görs genom användning av standarder i första hand från Internetvärlden dvs, IETF, W3C och OASIS. Inom ramen för en standard måste i de flesta fall vissa val fastställas. Ibland finns inget standardiserat stöd för en funktion och då tvingas man att tillfälligt specificera den i väntan på en lämplig standard. SHS använder idag (version 1.2) följande standarder:

Tabell. Använda standarder i SHS

<i>Funktion</i>	<i>Standard</i>
Specifikation på användningen av transportskiktet	http/http (SSL)
Specifikation av meddelandeformat och metoder	MIME
Säker överföring (insyn och integritet)	S/MIME och X.509
Tekniskt register över anslutningsadresser	LDAP v3
Logiska tjänstebeskrivningar	LDAP v3
API:er och gränssnitt	Java API, SOAP 1.1, WSDL 1.1

En viktig egenskap hos SHS är att standardprotokoll och standardfunktioner ska användas när det är möjligt och det finns en utbredd acceptans för standarden i fråga. Några krav på en standard för att den ska betraktas som allmänt accepterad och tillämplig för SHS: En allmänt erkänd organisation står bakom publicering av standarden, standarden stöds av ett flertal leverantörer och organisationer, det finns ett flertal implementationer av standarden – helst både som kommersiella produkter och i form av öppen källkod, dessutom är det väsentligt att de verktyg som stöder en viss standard är tillräckligt stabila och på rätt nivå för att begränsa utvecklingsinsatsen.

Den fortsatta utvecklingen av SHS som kommer att resultera i version 2.0, baseras på standarder från Web Services-familjen. Under 2006 har den tidigare omogna situationen övergått till relativ stabilitet och det är nu möjligt att referera till ett antal lämpliga standarder. Utvecklingen av SHS 2.0 sker som förut i samarbete med svenska offentliga organisationer men nu också i samarbete med Frankrike, Tyskland och Danmark inom ramen för Europeiska Kommissionens program IDABC. Standarder som bedöms som relevanta är bl.a. profilerna WS-I Basic Profile 1.2 och WS-I Security Profile 1.1. Standarder som är under diskussion är bl.a. följande:

Tabell. Standarder som diskuteras för användning i SHS

<i>Funktion</i>	<i>Standard</i>
adressering	WS-Addressing
garanterad leverans	WS-Reliable Messaging
grundläggande meddelandeformat	SOAP 1.2 och MTOM/XOP och eventuellt RRS HB (Resource Representation SOAP Header Block).
Tekniskt register	Ldap och/eller UDDI samt WSDL
Logiska tjänstebeskrivningar	Ldap och/eller UDDI samt WSDL
Affärsorienterat register	Ldap och/eller UDDI
Insyn och integritet	XML Encryption, XML Signature och XML Security
Utökad funktionalitet	WS-Trust och WS-Policy

I arbetet med SHS-specifikationen i egenskap av Förvaltningsgemensam specifikation och med försörjningen av varor och tjänster som ansluter till specifikationen ingår att utifrån det konstaterade behovet av säkert och pålitligt informationsutbyte välja lämpliga standarder och säkerställa att dessa kan bytas mot andra när detta är lämpligt. Detta kräver närhet mellan bevakning av internationell utveckling på området, utformning av specifikationer, genomförande av upphandlingar och migrering över tiden till lämplig teknisk miljö.

Rättsinformation

1998/99 beslöt regeringen (skrivelse 1998/99:17, förordning 1999:175) att inrätta ett nytt offentligt rättsinformationssystem. Servicen skulle rikta sig till såväl allmänheten som den offentliga sektorn och omfatta de offentliga rättskällorna, från författningar och deras förarbeten till domstolarnas och myndigheternas praxis. Informationen skulle hållas elektroniskt tillgänglig på ett enhetligt sätt, vara gratis och sökbar genom en gemensam ingångssida på Internet, som numera har adressen www.lagrummet.se

Rättsinformationssystemet gavs en decentraliserad struktur. De myndigheter som deltar ansvarar för sin information och för att den görs tillgänglig elektroniskt.

Ursprungligen var Regeringskansliet samordningsmyndighet för systemet och ansvarade bl.a. för frågor om samordning, standarder,

sammanlänkning och gemensamma säkerhetsfrågor. I betänkandet Guide på Internet (SOU 2002:20) föreslogs att rättsinformations-systemet skulle samordnas organisatoriskt med verksamheten inom SverigeDirekt (en gemensam portal på Internet för den offentliga sektorn, nu med adressen www.sverige.se) och att samordningsansvaret därmed skulle flyttas över till Statskontoret. Skälen för denna överflyttning var att de båda systemen kunde använda gemensamma tekniska resurser, ha ett gemensamt säkerhetssystem, m.m., dvs. olika effektivitetsargument. Utredaren menade att en omständighet som låg till grund för regeringens ursprungliga beslut om Regeringskansliet som samordningsmyndighet var att det då inte fanns någon central IT-myndighet i Sverige.

Regeringen följde utredarens förslag och fr.o.m. 2003 driver Statskontoret, numera Verva, båda systemen.

Inom samordningsmyndigheten skall det också finnas ett råd med högst 14 ledamöter. Regeringskansliet, Domstolsverket och Verva skall vara representerade i rådet. Regeringen skall bestämma att ytterligare fem myndigheter skall vara representerade för viss tid. Chefen för samordningsmyndigheten är ordförande i rådet. Rådet domineras av jurister. Rättsinformationsprojektet och Lagrummet.se berör flera yrkeskategorier inom de rättsproducerande myndigheterna och man använder därför flera olika sätt för att nå dialog med avdelningschefer, tekniker, handläggare, språkvårdare med flera.

Vad gäller standarder är syftet att säkerställa att informationen enkelt kan maskintolkas och att producenter brukar en gemensam nomenklatur. För detta krävs en gemensam standard för informationens struktur, gemensamma begreppsmodeller och en gemensam standard för användningen av begreppsmodeller. Olika myndigheters föreskrifter och svensk Författningssamling skulle ha en så likartad struktur som möjligt. Detsamma gällde domstolars och myndigheters uppgifter om vägledande avgöranden. Förarbetena, såsom SOU och Ds, skulle struktureras så att de var enhetliga inom respektive grupp. Myndigheternas information presenteras utifrån de upplägg som respektive myndighet har valt. Gränssnitten, dvs. vad användaren ser på sin skärm, varierar således från myndighet till myndighet. Totalt hämtas källor från ett 100-tal olika källor: Riksdagen, Regeringskansliet, ett 60-tal myndigheters föreskrifter, ett 20-tal författningssamlingar från länsstyrelserna, rättspraxis från ett 20-tal överdomstolar och myndigheter.

Idag saknas märkning nästan helt men Rättsinformationsprojektet har det som arbetsmodell. Idag används nästan uteslutande PDF:er med viss minimal metadata dock utan samordnad struktur. Man avser att så långt möjligt använda internationella, öppna standarder, framförallt XHTML.2 (utvecklat av konsortiet W3C), ett generellt dokumentuppmärkningsformat baserat på XML. För information om dokument används RDF (Resource Description Framework), även detta utvecklat av W3C. Rättsinformationsprojektet har en begreppsmodell som utvecklats för svensk rättsinformation. Även begrepp från bl.a. Dublin Core, en internationell begreppsmodell, används. PDF-format, som nu är på väg att bli en öppen standard, används för presentationen av Svensk författningssamling (eftersom det är viktigt att den ser så lik ut det tryckta originalet som möjligt) samt i huvudsak för dokumenttext i övrigt.

I regeringens skrivelse 2003/04:168 Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet, diskuteras om det skall vara möjligt att söka i hela systemet från den gemensamma ingångssidan. Det krävs inte XML för att göra allt sökbart. Det är dock snarare så att informationen bör ligga centralt lagrad för att den skall bli praktiskt sökbar. Strukturerad märkning av dokumenten underlättar dock sökning. Ett arbete med en uppmärkning påbörjades 2000, men projektet bordlades. Andra länder har liknande problem – i de länder där sådana standarder har tagits fram har mycket stora resurser lagts ned. Regeringens ståndpunkt i skrivelsen är dock att den framtida utvecklingen av systemet ”bör vara låst till gemensamma standarder för märkning och strukturering, vilka omfattar hela systemet.” Frågan om vilka standarder som skall användas skall dock enligt skrivelsen bedömas av samordningsmyndigheten och Nämnden för elektronisk förvaltning (numera Verva).

Verva har under 2006 genomfört en förstudie kring rättsinformationssystemet. Syftet var att inför en kommande fas av Rättsinformationsprojektet fastställa och sprida en gemensam standard för uppmärkning av rättsinformation och säkerställa konsekvent åtkomst till densamma. Förstudien gav även rekommendationer till ett fortsatt utvecklingsprojekt för Rättsinformationssystemet. Verva kommer under 2007 att bedriva en försöksverksamhet med ett 10-tal utvalda försöksmyndigheter och använda en teknik som bygger på uppmärkta dokument, både av PDF-typ och som XHTML2 dokument. En ”märkningsklient” som skall hjälpa användaren att märka upp dokumenten kommer att tas fram och en lag-

ringsmiljö där informationen lagras. Utifrån detta kommer erfarenheter kring så kallad ”semantisk märkning” att skapas och kunskap för att genomföra sådan inom hela det område som Rättsinformationsförordningen täcker.

Kommunal e-förvaltning (sektorövergripande)

SKL:s arbete med standardisering

SKL arbetar med frågor om IT-standardisering inom ett flertal kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. De arbeten som görs inom området för geografisk information, e-handel, vård och skola beskrivs i andra delar i vår rapport.

E-förvaltningsprojektet

2004 bildades inom SKL det förbundsövergripande e-förvaltningsprojektet vilket skall verka för att e-förvaltningsfrågorna blir integrerade i kommunernas ordinarie verksamhetsutveckling, processer och styrmodeller. Detta görs genom att

- Samordna förbundens intressebevakning, opinionsbildning och aktiviteter kring IT-stödd verksamhetsutveckling
- Stödja och underlätta medlemmarnas strategiarbete, samverkan och kunskapsdelning.

I själva projektgruppen ingår representanter för olika sektioner inom SKL. Kontakter med kommunerna upprätthålls genom arrangemang av seminarier och konferenser mm.

Vår utrednings uppdrag omfattar enbart vissa delar av e-förvaltningsprojektets arbetsområde. De för utredningen relevanta punkterna är:

Ur e-förvaltningsprojektets inriktningsmål 2008

- Regelverk, metoder, standarder och övriga förutsättningar är anpassade till kommunernas behov och förutsättningar.
- Kompetenscentret (se nedan) för delning av erfarenheter, kompetens och programvaror har bred användning och europeisk etablering.

Ur e-förvaltningsprojektets indikatorer 2006

- Standarder, metoder och regelverk är utvecklade och införda för att underlätta samverkan.
- Kompetenscentrets (se nedan) funktion för öppen programutveckling är etablerad och har europeisk förankring. Arbetet med funktionerna för erfarenhetsdelning och kompetens pågår.

Ur e-förvaltningsprojektets nyckelaktiviteter 2006

- Påverka arbetet med standarder och metoder genom att tydliggöra kommunernas behov.
- Förankra, säkerställa finansiering och organisation för ett kompetenscenter för öppen källkod på europeisk nivå. Arbetet med funktioner kring erfarenhets- och kompetensdelning pågår.

Projektet har under 2006 utarbetat en rapport med titeln: "e-förvaltningsutveckling i Sveriges kommuner 2006". Det är en redovisning av en enkät till kommunerna i vilken bl.a. frågor om "IT-plattform – hård och mjuk infrastruktur" behandlas. Resultatet på dessa frågor redovisas i bilaga 3 i detta betänkande. Projektet gör för närvarande en studie av informationsflöden mellan en kommun och ett landsting – undersökningen genomförs i Västmanland.

Programverket

Programverket är ett projekt kring öppna program och öppen programutveckling i offentlig sektor – bl.a. öppnades 2005 en webbplats för utbyte av öppna program som utvecklats inom offentlig sektor. Bakom projektet står Sveriges Kommuner och Landsting och Stockholms läns landsting. Syftet är att åstadkomma en ökad samverkan och en effektivare IT-användning inom offentlig sektor genom att:

- göra program som utvecklas helt eller delvis inom offentlig verksamhet till öppna program
- öka spridningen av dessa program
- verka för en öppen och gemensam utveckling av program
- verka för en ökad användning av öppna program i stort
- verka för en ökad användning av öppna format och standarder

Projektets första del är ett programarkiv för öppna program utvecklade av offentliga aktörer – utgångspunkten är att program som utvecklas med skattemedel ska komma alla till godo. Nästa steg är att skapa ett kompetenscenter för öppen programvaruutveckling – en arbetsplats för offentlig sektor kring standarder, upphandlingsunderlag, kravspecifikationer och andra förutsättningar för en effektiv IT-utveckling med öppna program.

Sambruk

I december 2002 togs initiativ till att bilda ett nätverk för kommunal samverkan kring utveckling av e-tjänster. Under 2003 genomfördes en förstudie med tolv deltagande kommuner, stödd och finansierad av Statskontoret, för att klarlägga förutsättningar och möjligheter för ett djupare samarbete.

Arbetet resulterade i nätverket Sambruksplattformen. En styrgrupp sammansatt av representanter från tre av de deltagande kommunerna, samt en representant vardera från Svenska kommunförbundet och Statskontoret svarade för ledningen.

Kommunernas samverkan har successivt övergått från ett nätverk till ett mer fast samarbete. Intresseföreningen Sambruk bildades 2005 och har idag drygt 60 kommuner som medlemmar (december 2005). Medlemmarna är jämnt spridda över hela landet och representerar såväl kommuner i glesbygd som i storstad. Utöver kommuner finns också Sveriges Kommuner och Landsting samt Verva som medlemmar i Sambruk.

Det övergripande syftet med intresseföreningen Sambruk är att skapa förutsättning för en effektivare utveckling av e-tjänster för landets kommuner. Likheter mellan olika kommuners e-tjänster tas tillvara och skillnader överbryggs så att lokal utveckling skapar nationell nytta.

PM från Sambruks om standardiseringens former

Sambruk har haft vänligheten att i en särskild PM kommentera och lämna synpunkter på direktiven till vår utredning. De uppfattningar som redovisas speglar på ett intressant sätt hur olika former av standardiseringsarbeten påverkar kommunernas e-tjänsteutveckling.

I PM:en framhålls bl.a. att Sambruk har inlett vad som kan kallas standardiseringsarbeten på olika nivåer, t ex:

- Ensning av verksamhetsprocesser mellan kommuner.
- Gemensamma begreppsdefinitioner hos ett stort antal kommunala informationselement.
- Specifikation av ett antal nyttomeddelanden. Dessa används när samverkan mellan olika, ibland disparata, applikationer behövs.

Specifikationen av nyttomeddelanden innebär en standardisering av verksamhetsbegrepp för att flexibelt kunna utforma verksamhetsstöd genom att plocka ihop komponenter från olika leverantörer till en hel lösning

Ovan nämnda områden kan sägas utgöra försök från Sambruks sida till en de facto-standardisering för kommunerna inom ett antal, för dem centrala, verksamhetsfält. Sambruk menar att ibland uttrycks det skepsis mot etableringen av de facto-standarder då man menar att dessa enbart försvårar ett mer övergripande, generellt och formellt standardiseringsarbete.

Sambruk ser å ena sidan problematiken med att försöka ensa en mängd olika sektoriella de facto-standarder, men menar å andra sidan att teknikutvecklingen fortgår med så högt tempo att det är omöjligt för olika sektorer att invänta generella standarder inom IT-området då verksamhetsförändringar löpande kräver beslut i olika riktningar gällande teknologifrågor. I avsaknad av generella standarder så är det då bättre att det utvecklas sektoriella de facto-standarder. Sambruk anser det med andra ord vara önskvärt att sektoriella förhållningssätt i olika frågor så småningom blir s.k. de facto-standarder för sektorn.

Vad gäller statens roll i standardiseringsarbetet anser Sambruk att myndigheterna under standardiseringens initiala faser (när teknik- och metodutveckling är ny) intar en bevakande, insamlande och jämförande hållning. Detta i syfte att skapa både överblick och detaljerad kunskap om t.ex. olika sektoriella initiativ. I standardiseringens mogna faser (när man ser vilken teknik och vilka metoder som blir förhärskande) bör staten agera mer aktivt för att skapa konvergens mellan olika initiativ och de facto-standarder, bl.a. genom att använda "verktyget föreskrifter" väsentligt mer än vad man gjort hittills, i syfte att styra offentliga verksamheter i en mer enhetlig riktning.

Sambruk anser dessutom att ansvaret för ett ökat statligt engagemang i IT-standardiseringsfrågor lämpligen fördelas på de sektoriella myndigheterna. Utöver detta är det dock viktigt att det finns ett tvärfunktionellt ansvar där generella IT-standardiseringsfrågor hanteras (bl.a. sådant som spänner över flera olika sektorer). Sambruks förslag är att Verva håller i det tvärfunktionella ansvaret och att myndigheten tilldelas en "vetorätt" över de sektoriella myndigheterna..

Det är primärt inte standardiseringsfrågor som, enligt Sambruk, är ett avgörande skäl till att deltagandet av småföretag i offentliga IT-upphandlingar är så lågt. Den viktigast orsaken är de omfattande upphandlingsprocesser som skapats inom ramen för LOU. Men en positiv effekt av ökat standardiseringsarbete vore att eventuellt få ett minskat beroende av nationella ramavtal. Detta menar Sambruk kan ske dels genom att utbudet av kompatibla produkter och moduler sannolikt blir fler i och med en ökad standardisering och dels på att lokal och regional samverkan på ett enklare sätt möjliggörs utifrån nationella och sektoriella standarder.

Sambruk anser att debatten om hur hårt man skall satsa på öppen programvara ofta är onyanserad. Flera överväganden måste göras än att enbart fokusera på om programkoden har en licenskostnad eller ej. Man pekar på att en bedömning måste göras av den initiala kostnaden, den långsiktiga kostnaden samt den risk organisationen tar vid användandet av öppen eller proprietär programvara. Med risk avses applikationens funktionella kvalitet och stabilitet men också operationella risker i form av användarnas nöjdhet och tillgängligheten till support och kompetens kring respektive applikation. Om samtliga dessa faktorer vägs in kan valet mellan öppen eller proprietär programvara bli mycket skiftande beroende på vilken typ av applikation som avses.

Öppen Teknisk Plattform (ÖTP)

Sambruk har utarbetat en samling grundläggande specifikationer, principer och komponenter som gör det möjligt för kommunerna att dela på tjänster och återanvända funktioner – en Öppen teknisk plattform (ÖTP). Fördelen är att e-tjänster och system utvecklade inom Sambruk och kommunerna enkelt kan samexistera på ÖTP. Den tekniska plattformen ÖTP kan användas för alla Sambruks projekt.

Vervas samverkan med kommunerna och landstingen

Som framkom av de i bilaga 3 redovisade intervjuerna finns hos kommunerna en stor förväntan på att Verva kraftfullt kan medverka till att samordna standardiseringsarbetet inom den offentliga sektorn. Enligt sin instruktion skall Verva verka för samverkan mellan statliga myndigheter, mellan stat och kommun och mellan statliga myndigheter och näringsliv. För att åstadkomma detta inrättade Verva 2006 tre samverkansgrupper: för statliga myndigheter, för kommuner/landsting och för näringslivet.

Syftet med grupperna är att dessa skall fungera som forum för beredning av Vervas beslut om föreskrifter och vägledningar. Det innebär att grupperna skall bidra med sina erfarenheter och kunskaper i diskussioner om strategiska frågor med utgångspunkt från exempelvis regeringens handlingsplan för förvaltningens användning av informationsteknik och delta i arbetet med att initiera, utveckla och förankra föreskrifter och vägledningar.

Syftet med den kommunala samverkansgruppen är att skapa ett forum för diskussion om strategiska frågor inom Vervas verksamhetsområde som berör både stat och kommun. Gruppen ska också bidra med förslag och synpunkter i arbetet med föreskrifter och rekommendationer för den statliga sektorn så att de kan utgöra stöd även för kommuner och landsting.

Vervas föreskrifter är bindande endast för statliga myndigheter. I praktiken kommer de dock att vara av betydelse även för kommuner och landsting. Detta är en förutsättning för att åstadkomma en sammanhållen förvaltning. I en del fall är också kommunernas och landstingens intresse av ett ensat gränssnitt mot staten en pådrivande faktor i styrningen av de statliga myndigheterna.

Den kommunala gruppen består av ett knappt 15-tal företrädare för kommuner och landsting. SKL har åtagit sig att hålla förmöten inför varje sammanträde som denna samverkansgrupp skall ha. Syftet är att då klargöra och diskutera de frågor som skall behandlas.

Ett stort antal kommuner använder Vervas ramavtal i första hand för upphandling av hårdvara men även för olika tjänsteupphandlingar.

Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammets skrivningar om kommunerna

Regeringen har fastlagt ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram i vilket ingår en strategi för fortsatt utveckling av e-förvaltningen. I strategin fastställs tre mål som förvaltningen gemensamt skall uppnå. Den statliga förvaltningen bör 2010 ha

- en effektiv informationshantering som gör informationen lättillgänglig och användbar,
- en i lämpliga delar automatiserad ärendehantering samt
- kapacitet att hantera sina inköpsprocesser elektroniskt.

Även om strategin huvudsakligen riktar sig till den statliga förvaltningens chefer och anställda, kan den ”också vara till nytta för förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting”.

I 2006 års budgetproposition finns flera punkter som berör standardiseringsfrågor inom e-förvaltningen. Regeringen prioriterar följande insatser. ”Regeringen skall säkerställa att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare skall kunna utbytas, samt att myndigheter använder enhetliga format för övrig informationsöverföring och kommunikation när det krävs. Vidare kommer regeringen att tillse att statsförvaltningen i samverkan med kommuner och landsting utvecklar och tillämpar förvaltningsgemensamma specifikationer för elektronisk identifiering, signering, lagring samt sökning av elektroniska meddelanden och dokument. Angelägna pilotprojekt som skall finansieras samordnat skall identifieras. Regeringen skall utveckla former för en sådan finansiering samt fördela samordningsansvar för dessa projekt. Uppföljningen och granskningen av myndigheternas IT-baserade utvecklingsarbete skall stärkas”.

Funktioner

Under denna rubrik beskrivs ett antal exempel på speciella funktioner vilka fungerar horisontellt på så sätt att de omfattar hela statsförvaltningen eller hela den offentliga förvaltningen och därmed är mycket väsentliga delar av e-förvaltningen.

Arkiv

Enligt instruktionen (SFS 2005:679) är Riksarkivet och landsarkiven statliga arkivmyndigheter med särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet som framgår av arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och denna instruktion.

Riksarkivet får med stöd av arkivförordningen (1991:446) meddela föreskrifter inom följande områden:

- godkännande och märkning av skrivmateriel och förvaringsmedel, (2 §)
- materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet, (2 §)
- när en handling ska anses vara arkiverad, (3 §)
- hos vilken myndighet en upptagning för automatisk databehandling som är tillgänglig för flera myndigheter ska bilda arkiv, om en eller flera statliga myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av upptagningen, (4 §)
- användande av skrivmateriel och förvaringsmedel, (11 §)
- arkivvård, såsom
 - hur arkivet ska organiseras för att rätten att ta del av allmänna handlingar ska underlättas,
 - arkivbeskrivning,
 - arkivförteckning,
 - skydd av arkivet,
 - avgränsning av arkivet,
 - verkställande av gallring, (11 §)
- överlämnande av hela arkivet eller delar därav till en annan myndighet eller till en arkivmyndighet, (11 §)
- återlämnande av handlingar, (11 §)
- gallring, (12 §)
- utlåning av arkivhandlingar i vissa fall. (16 §)

Av en rapport som utarbetats inom Riksarkivet²² rörande Riksarkivets och landsarkivens roll i förvaltningsutvecklingen framgår att de generella föreskrifter som Riksarkivet utfärdar kan delas in i tre nivåer. Den högsta nivån är medieoberoende, vilket betyder att författningarna är tillämpliga på alla slags allmänna handlingar, oberoende av hur de framställs och lagras. På mellannivå finns medie-

²² Riksarkivets och landsarkivens roll i förvaltningsutvecklingen. G Johnssén, P Sivervall, B-M Östholm. 2007-01-21 (dnr RA 20-2006/4493).

specifika författningar som anger vad som gäller för skilda medier med avseende på framställning, lagring, förvaring, skydd och vård av handlingar. På den lägsta nivån regleras bl.a. tekniska krav för olika medier samt hänvisningar till standarder.

I rapporten hävdas att Riksarkivet ofta är efterfrågat som deltagare i utvecklingsarbete inom förvaltningen. Bl.a. har man varit representerat i e-nämnden, medverkat i SAMSET-arbetet, deltagit i arbeten med Statskontoret (ramavtal, publikationer m.m.), Ekonomistyrningsverket (upphandling) och SKL (e-handel).

Riksarkivets föreskriftsrätt överlappar, enligt rapporten, i viss utsträckning med andra myndigheters, däribland Vervas och ESV:s. Detta anses ofrånkomligt i och med att Riksarkivets föreskriftsrätt i stort sett omfattar all informationshantering som sker vid en myndighet. Lösningen på detta problem anses vara att tillämpa ett pragmatiskt angreppssätt och i de praktiska fallen samordna de berörda myndigheternas föreskrifter.

I rapporten föreslås att Riksarkivet får en mer framskjuten roll som genomförare av de delar av förvaltningspolitiken som är inriktade på informationshantering och informationsutbyte.

Tekniska krav för ADB-upptagningar

I Riksarkivets föreskrifter om tekniska krav för ADB-upptagningar (RA-FS 2003:1) struktureras de formella standarder som myndigheten föreskriver under följande rubriker:

- Datarepresentation.
- Textbehandlingsystem.
- Dataorganisation.
- Databärare – bandkassetter.
- Databärare – bandkassetter – datakomprimering.
- Databärare – optiska skivor.

Totalt är det ett drygt trettiotal formella standarder, i första hand ISO-standarder, som återfinns under dessa rubriker. Av föreskriften framgår också att när det gäller sådana format som inte följer formella standarder har Riksarkivet sedan länge tillämpat de facto-standarder och andra specificerade format. Slutligen innehåller föreskriften också regler för format som inte följer standard gällande databaser, register och textfiler.

En överväger Riksarkivet en komplettering av de tekniska kraven, vilka i så fall också skulle omfatta frågor om lagring av PDF-filer, användning av öppet dokumentformat mm.

Riksarkivets deltagande i SIS

Riksarkivet medverkar även i standardiseringsarbetet inom SIS. Deltagandet syftar till att åstadkomma standarder som föreskrifterna kan bygga på eller hänvisa till. Medverkan rör till största delen det tekniska området, men omfattar även dokumenthantering m.m.

I första hand deltar Riksarkivet i arbetet inom SIS tekniska kommitté 321 – Dokumentation.

Man medverkar i följande i följande fem arbetsgrupper:

- Arkiv- och dokumenthantering (AG 01)
- Papper, skrivmedel och förvaring (AG 02)
- Beständighet hos skrivmedel (AG 3)
- Bokbindning (AG 05)
- Foto, skanning och mikrografi (AG 15)

Dessutom deltar man i tekniska kommittéerna 24 Papper och massa samt 80 Ramverk för geografisk information.

Riksarkivet och internationell standardisering

Riksarkivet deltar i det internationella standardiseringsarbetet, både inom ISO och inom särskilda professionsorgan som ICA (International Council on Archives), DLM-forum (Document Lifecycle Management Forum) och RLG (Research Library group)²³. Exempelvis har RLG utarbetat riktlinjer för så kallade Trusted Repositories, där tanken är att institutioner som lever upp till högt ställda och standardiserade krav på långtgående digitalt bevarande skall kunna certifiera sig. Riksarkivet undersöker möjligheterna för en framtida certifiering.

ICA har utvecklat de facto-standarder för att beskriva arkivmaterial och arkivbildarinformation. Vidare finns utvecklade de facto-standarder som hanterar allt från frågor om systemstrukturer till kopplingen mellan metadata och digitala bevarandeobjekt.

²³ Ur Riksarkivets Omvärldsanalys 2007, 2007-03-28, Dnr RA 20-2007/1272

e-faktura

FNs standardiseringsarbete

I utvecklingen av en standardiserad e-faktura pågår det parallella standardiseringsprocesser. Det är framförallt två olika utvecklings-spår som är aktuella för diskussionen i Sverige.

Det ena spåret drivs av UN/CEFACT United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business som är ett organ inom FN. UN/CEFACT administreras av United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) och hör hemma i New York. UNECE bildades 1947 och är en av fem regionala kommissioner inom FN²⁴. UNECE har 56 medlemsstater från EU och europeiska länder som inte ingår i EU, Nordamerika och oberoende staters samväld (Commonwealth of Independent States, CIS)²⁵.

UN/CEFACT arbetar för att utbytet av information såväl mellan offentlig och privat verksamhet, som mellan privata företag ska vara interoperabelt. Bland annat har en internationell standard för elektroniskt datautbyte, UN/EDIFACT, tagits fram.²⁶ Det standardiseringsarbete som bedrivs är öppet och varje år har man s.k. forummöte med alla medlemmar, dvs. med runt 250 personer. Därtill kommer alla dem som arbetar i olika permanenta grupper och som inte deltar vid forummötena.²⁷ Arbetet i arbetsgrupperna bedrivs fortlöpande med både fysiska möten samt via Internet På e-faktura området finns s.k International trade and business processes groups (TBG) för olika branscher, t.ex. försäkrings-, bygg- samt rese/ hotellbranschen. Vidare finns det grupper för hälsa och sjukvård, tull samt jordbruk.²⁸ UN/CEFACT samarbetar med andra t.ex. statliga och ickestatliga organisationer samt internationella organisationer. Det innebär samarbete med International Organization for Standardization (ISO), International Electrotechnical Commission (IEC), International Telecommunication Union (ITU) och utvalda ickestatliga organisationer

²⁴ De andra är the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the Economic Commission for Africa (ECA) och the Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA).

²⁵ Azerbajdzjan, Armenien, Belarus, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryssland, Tadzjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan och Ukraina (<http://www.cisstat.com/eng/cis.htm>)

²⁶ <http://www.unece.org/cefact/about.htm>

²⁷ Christina Rahlén, konferens NEA 070125

²⁸ Bankföreningen, Leif Trogen och Pär Karlsson, 070126

(NGOs) sammanhörande med ISO/IEC/ITU/UNECE Memorandum of Understanding (MoU).²⁹

Sveriges representant (från UD) innehar en vice ordförandepost i UN/CEFACT. Utrikesdepartementet tillsammans med Sveriges råd för handelsprocedurer (SWEPRO), som ligger inom Kommerskollegium, är en central punkt för svenska intressenters arbete inom UN/CEFACT. Svenska intressenter är t.ex. bankerna, transportbranschen, byggbranschen, Sveriges kommuner och landsting samt GS1. Den sistnämnda är en internationell standardiseringsorganisation som bl.a. arbetar med streckkoder i affärsprocesser. GS1 har en svensk organisation, GS1 Sweden.

OASIS

OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards) är, enligt information på sin webbplats, ett icke vinstdrivande internationellt konsortium som driver standarder på e-handelsområdet. Styrelsens medlemmar kommer från BEA Systems, Fujitsu Computer Systems, OASIS, Center for Document Engineering, UC Berkeley, Sun Microsystems, Nokia, General Motors, Nortel, Microsoft, Oracle, SAP AG och IBM. Styrelsemedlemmarna tillsätts efter nomineringar och en öppen valprocess bland konsortiets medlemmar. Oasis bildades 1993 och har deltagare från 600 organisationer m.m. från 100 länder. Antalet deltagare överstiger 5000.

Inom OASIS har Universal Business Language (UBL) som är en standard för elektroniska handelsmeddelanden tagits fram. UBL är ett bibliotek av dokument för affärstransaktioner. Den version som finns nu av UBL heter 2.0.

Svefakturans framväxt

1994/95 bildades Toppledarforum och startade projekt som skulle främja ökad effektivitet i både offentlig sektor och hos dennas varu- och tjänsteleverantörer. Bakom Toppledarforum stod Finansdepartementet, Statskontoret, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Upphandling gjordes av system för

²⁹ MANDATE, TERMS OF REFERENCE AND PROCEDURES FOR UN/CEFACT, Distr.GENERALTRADE/R.650/Rev.4 25 April 2005, http://www.unece.org/cefact/cf_plenary/plenary06/trd_r650_rev4e.pdf

elektronisk handel; avtal slöts med WM-data, Telia och PEBS (ett samägt bolag med Tetra och Posten). Dessa system skulle följa standarden för e-handel i offentlig sektor, SFTI (Single Face to Industry). SFTI utvecklas och förvaltas genom samverkan mellan Sveriges Kommuner och Landsting, Ekonomistyrningsverket och Verva (tidigare Statskontoret).

SFTI utvecklades successivt från mitten av 1990-talet. Standarden byggde på FN:s UNEdifact, men det krävdes att man definierade affärsprinciper (scenarior) och valde affärsmeddelanden (termer) som var anpassade efter svenska behov och krav. Detta gjordes i praktiken samtidigt som statliga myndigheter, kommuner och landsting skulle införa e-handel och blev något av ett utvecklingsprojekt. Viss anpassning av lagstiftning och regelverk erfordrades också.

De första kommunerna och landstingen införde nu e-handel. Det är särskilt livsmedels- och kontorsvarubranschen som man började skicka order till och få e-fakturer från. Standarder kompletterades och utvecklades successivt efter behoven. Marknadsföring av konceptet e-handel, kurser m.m. startade och pågår fortfarande.

1998 avslutades Toppleदारforums e-handelsprojekt. EDI-standard SFTI fanns nu på plats och e-handeln pågick. Den omfattade hela avrops- t.o.m. fakturaprocessen. Vidare fastställdes den s.k. separata EDI-fakturan, som bl.a. användes inom energi- och telefoniområdet. Men det stod klart att Toppleदारforums höga mål som sattes 1995 inte kunde infrias, nämligen att 95 procent av den offentliga sektorns varuinköp skulle ske elektroniskt år 2000. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statskontoret beslöt att fortsätta utvecklingen av SFTI gemensamt – respektive organisation svarade dock själva för stöd för införandet, information och kurser m.m. 1999 bildades GEA, Gemenskapen för Elektroniska Affärer, för att främja e-handeln.

E-handeln infördes successivt men visade sig inte passa alla leverantörer och alla slag av handel. Det behövdes något enklare, särskilt vid köp som inte sker frekvent och där leverantörerna är små eller medelstora och inte har samma tekniska förutsättningar som de större med mer avancerade affärssystem. I dessa fall visade det sig gott nog att erhålla en elektronisk faktura; den behövde inte vara strukturerad för automatisk kontroll mot order utan det räckte med en enklare, fristående faktura i XML-format som kom-

plement till e-handeln och EDI-fakturorna och även komplement och alternativ till scanning av pappersfakturor.

På våren 2003 bjöd SFTI in IT-system-leverantörerna och de fem största bankerna för diskussion om intresse fanns att tillsammans med företrädare för köpare, dvs. ett antal kommuner och landsting, utveckla en enkel e-faktura. Även varu- och tjänsteleverantörer inbjöds till samarbetet. En arbetsgrupp började i augusti 2003 med att dels definiera innehållet i en sådan e-faktura, dels besluta vilken XML-standard som den skulle baseras på. Därefter skedde mappning till denna standard.

Här gjordes ett vägval. Tidigare EDIfact-baserad SFTI-standard är baserad på UN/CEFACT, dvs. FN:s standard. Inom UN/CEFACT finns ingen XML-standard klar ännu. En genomgång av vad som finns framtaget visar främst OASIS' UBL-standard, Finska Bankföreningens Finvoice (som då endast användes i Finland) och den norska fakturan som numera kallas E2B. Man bedömde att UBL var en global standard med öppen framtagnings- och förvaltningsprocess, innehållande standard för både fakturan och andra meddelanden (order m.m.) vilket också sågs som en fördel i detta sammanhang. Eftersom UBL bäst uppfyllde kraven beslöts att mappa den enkla fakturan, det som sedan blev Svefakturan, enligt UBL, version 1.0.

I juni 2004 fastställde SFTI Svefakturan som (de facto) standard för enkel, fristående faktura. Under hösten samma år kompletterades den något och det är versionen från november som blev den slutligt rekommenderade. Implementeringar i system påbörjades.

Hösten 2005 publicerade Ekonomistyrningsverket Rapport om e-fakturering i staten. ESV rekommenderade att statliga myndigheter skulle skicka och ta emot e-fakturor. ESV förordade att e-nämnden skulle fastställa Svefakturan som standard. I december 2005 rekommenderade e-nämnden sin efterträdare Verva (som bildades 2006) att göra detta.

Under 2006 fanns tillräckligt många implementeringar på plats för att en kritisk massa skulle kunna ta emot respektive skicka Svefakturan. Användning av efakturering ökade sakta, inga lagkrav eller liknande finns utan användningen baserades på frivillighet. Under sommaren kom regeringens strategi för e-förvaltningen. Regeringen informerade om att man avsåg att besluta om att statliga myndigheter senast den 1 juli 2009 både ska ta emot och skicka fakturor elektroniskt. Regeringen ville även göra hela inköps- och upphandlingsprocessen mer effektiv och automatiserad. Under

hösten 2006 upphandlade ESV en fakturaväxel och ett EFH-system (för elektronisk fakturahantering).

Regeringen beslutade den 14 december 2006 att införa elektronisk fakturahantering i staten redan i juli 2008. Staten förväntas genom detta spara nära fyra miljarder kronor under en femårsperiod och därefter en miljard kronor per år. För genomförandet har Ekonomistyrningsverket (ESV) och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) olika uppdrag. ESV ska leda och samordna införandet och Verva ska att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete med säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar. Styrningen av myndigheterna sker genom en ändring i förordningen (2000:606) om myndighets bokföring.³⁰

Ekonomistyrningsverket tecknade ramavtal med Infodata AB och Itella AB/Agresso AB konsortium den 19 december 2006 om att underlätta det obligatoriska införandet av elektronisk fakturering i staten till den 1 juli 2008. Värdet av upphandlingen beräknas av ESV uppgå till 200 miljoner kronor.³¹

Den 16 januari 2007 presenterade Verva den nya standarden. I Vervas föreskrifter om statliga myndigheters elektroniska fakturor (VERVAFS 2007:1) framgår att myndigheterna från och med den 1 mars 2007 ska följa svefakturastandarden formellt benämnd, SFTI Basic Invoice Version 1.0.

Av Vervas föreskrifter framgår att det också finns en särskild transportprofil, SFTI Teknisk transportprofil Bas 2.0. Transportprofilen är baserad på ebXML Messaging Services som tagits fram av UN/CEFACT tillsammans med OASIS.³² Enligt Vervas föreskrift kan den elektroniska fakturan transporteras med SFTI:s transport-profil, Spridnings- och hämtningssystemet (SHS , som förvaltas av Verva) eller andra ändamålsenliga transportprofiler.³³

³⁰ Pressmeddelande 14 december 2006 Finansdepartementet, Regeringen ökar takten på utvecklingen av e-förvaltningen

³¹ PRESSMEDDELANDE ESV 2006-12-19 ESV tecknar ramavtal för elektronisk fakturering

³² Pressmeddelande ESV 2007-01-17 Standard klar för e-faktura i staten

³³ Vervas allmänna råd till föreskrifter om statliga myndigheters elektroniska fakturor, VERVAFS 2007:1

NES

Efter det att Svefakturan utvecklats i Sverige och det i Danmark utvecklats en liknande e-faktura, även den baserad på OASIS UBL men i versionen 0,7, beslutade företrädare för offentlig sektor i de nordiska länderna att samarbeta i syfte att skapa förutsättningar för en gemensam standard för en e-faktura. Den skulle baseras på nästa version av OASIS UBL, dvs 2.0.

Samarbete påbörjades mellan Sverige, Danmark, Norge, Finland, Island samt Storbritannien. Syftet var att ställa krav vid utvecklingen inom OASIS på UBL 2.0 utifrån europeiska behov samt att ta fram en delmängd av standarden utifrån europeiska behov och lagkrav mm, därav namnet NES (Northern European Subset). Ytterligare en uppgift var att främja konvergeringsarbetet till UNCEFACT.

NES-samarbetet pågår fortfarande och en CEN workshop har initierats för fortsatt utveckling. Till denna kan flera länder samt företag och organisationer ansluta sig.

Bankföreningen

Bankföreningen fungerar som en gemensam plattform för bankerna och bevakar och deltar i utveckling av nationellt och internationellt standardiseringsarbete inom den finansiella sektorn.³⁴ Bankföreningen arbetar via UN/CEFACT och tror på den form man arbetar i där. Alla användare är med och kan delta i gemensamma plenarmöten två gånger per år. Det finns en särskild egen trade and business processes group (TBG 5) inom UN/CEFACT som avser banksektorn.

Banksektorn har flera organ som arbetar med olika typer av standardisering. Ett viktigt sådant är SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) en världsomspännande samarbetsorganisation av finansiella institutioner som startade 1973. Huvudsyftet för SWIFT är utvecklingen av kommunikationslösningar för att effektivisera samverkan mellan deltagarna. Det handlar om standardiserad säker betalningsinformation mellan ungefär 8000 finansiella institutioner i över 200 länder och områden.³⁵

³⁴ <http://www.bankforeningen.se/Standards.aspx>

³⁵ <http://www.swift.com> och <http://www.swift.se/>

Ett viktigt projekt är det europeiska SEPA (Single European Payment Area) som ska skapa en enhetlig struktur för betalningar inom EU. Målet är att det 2010 ska kunna gå och ta emot betalningar i euro inom Europa på samma enkla sätt som det går på nationell nivå idag.

Säkerhet

Beskrivning av aktuella säkerhetsstandarder för e-förvaltning

Informationsteknologistandarder hanteras internationellt av en gemensam kommitté ISO/IEC JTC 1 Information technology. Undergruppen SC 27 IT security techniques arbetar med informationssäkerhetsstandarder (motsvarande SIS TK 318 & TK 456).

Informationssäkerhetsstandarder kan delas in i teknik- och produktstandarder samt standarder för ledningssystem. Common Criteria är en standard för kravställning på IT-säkerhet i produkter. Köparen har möjlighet att genom så kallade skyddsprofiler ställa krav på vilka säkerhetsfunktioner som skall ingå samt vilken säkerhetsnivå produkten ska certifieras mot. Exempelvis kan i samband med säkerhetsfunktionerna krävas att ett visst protokoll eller en viss algoritm ska vara implementerad enligt gällande standard. LIS, Ledningssystem för Informationssäkerhet, är en serie av standarder som definierar kraven samt erbjuder råd för hur man skapar en säker informationshantering i en organisation.

KBM har inom ramen för Samverkansgruppen för informations-säkerhet (SAMFI³⁶) initierat en arbetsgrupp för standardisering inom informations-säkerhetsområdet (SAMFI AgS). Syftet med denna samverkan är att samordna aktiviteter, att följa och påverka den nationella och internationella utvecklingen, att motivera användandet av standarder samt att arbeta med utbildning och information inom området. På det första mötet i februari 2007 närvarade 15 myndigheter. En konkret aktivitet som efterfrågades var att inte enbart identifiera vilka standarder som behövdes, utan även på vilka sätt dessa skulle tolkas, implementeras och användas. Det finns ett starkt behov av en gemensam grundläggande säkerhetsnivå och en gemensam tolkning. Vidare diskuterades hur IT-management-standarder skulle kunna samverka med informa-

³⁶ SAMFI bildades 2003 och har i Dag deltagare från sju myndigheter; KBM, PTS, FRA, FMV, Rikskrim/SÄPO, FM och Verva.

tionssäkerhetsstandarder som ISO 20000 och ISO/IEC 27002. Även svårigheten att integrera informationssäkerhetsarbetet i den normala verksamheten belystes.

E-legitimationer

Frågan om e-legitimationer kan uppfattas som att den, åtminstone delvis, handlar om standarder. När man undersöker området närmare visar det sig att det istället handlar om affärsmodeller och vilka problem det ger olika aktörer. För att tydliggöra detta följer här en redogörelse för utvecklingen inom området.

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer genomfördes i Sverige genom lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer som trädde i kraft 2001. Av 2005 års IT-proposition framgår att ”lagen gäller sådana certifikatutfärdare som är etablerade i Sverige och utfärdar kvalificerade certifikat till allmänheten. EG-direktivet syftade till att standardisera säkerhetslösningar som e-signaturer och e-legitimationer inom gemenskapen. Denna effekt kom emellertid inte att uppnås i Sverige, bl.a. på grund av att de kvalificerade certifikaten kan komma att medföra skadeståndsansvar för utfärdaren, och p.g.a. kostnaden för att utfärda legitimationerna.”³⁷

I 2000 års IT-proposition uttalade regeringen ”att betryggande säkerhetsfunktioner baserade på krypteringsteknik och elektroniska signaturer måste utvecklas och göra allmänt tillgängliga i samhället så att förutsättningar skapas för ökad elektronisk kommunikation och elektronisk handel.” Vidare avsåg regeringen att inleda samverkan mellan de viktigaste aktörerna på leverantörs- och användarsidan för att få till stånd en samsyn om hur man kunde stimulera och utveckla en gemensam infrastruktur för elektroniska signaturer. Vikten av att sträva mot en teknikneutral utveckling som följer internationella standarder underströks.³⁸

I december 2000 gav regeringen Riksskatteverket (RSV) i uppdrag att under ett inledningsskede ha ett sammanhållande ansvar för administrationen av certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen. Riksskatteverket genomförde uppdraget i samverkan med RFV, PRV och Stats-

³⁷ Prop. 2004/05:175, s 155

³⁸ Prop. 1999/2000:86, s. 47-48

kontoret i projektet SAMSET (SAMhällets Elektroniska Tjänster). En upphandling genomfördes av Statskontoret under 2001 och avtal tecknades med Posten Sverige AB, Telia Partner AB, Förenings sparbanken AB, Svenska Handelsbanken AB och Nordea Bank Sverige AB.

Enligt en rapport från dåvarande Riksskatteverket hade SAMSET tagit fram de standarder, riktlinjer och råd som uppdraget från regeringen innehöll. I rapporten sägs också att försörjning med elektroniska id-handlingar till allmänheten och företag har lösts och att det finns en affärsmodell för detta.³⁹

Regeringen skriver i propositionen Från IT-politik för samhället till en politik för IT-samhället (2005/06:175) att ”genom dessa ramavtal svarar leverantörerna helt för att förse medborgarna med elektronisk legitimation av tillräcklig kvalitet och för att kontrollera riktigheten varje gång en myndighet vill identifiera en användare som söker kontakt elektroniskt eller kontrollera en elektronisk underskrift.”⁴⁰

Genom 2006 års ekonomiska vårproposition (2005/06:100, s 166) infördes ett särskilt anslag om ca 12 miljoner kronor per år i tre år för e-legitimationer. Syfte med anslaget är att stimulera användningen av e-legitimationer. Den bakomliggande orsaken är att om små myndigheter och kommuner inte har tillräckliga resurser för att utnyttja e-legitimationer hämmar det utvecklingen av elektroniska tjänster i offentliga sektorn.

Det nuvarande avtalet för e-legitimationer går ut 2008. Det finns olika synpunkter på hur e-legitimationsfrågan bör lösas i fortsättningen. Den lösning som finns idag anses av del som otillräcklig och osäker för att hantera känsligt material, t.ex. inom sjuk- och hälsovårdsområdet. Det kan röra sig om journaluppgifter som inte passar i dagens system, vilket kan skada förtroendet hos användarna om banker och andra privata aktörer misstänks få tillgång till känsliga uppgifter.

Processen kring e-legitimationsfrågan och de problem som uppstått verkar i första hand ha handlat om modell för utfärdande, behov som ska täckas och hur man ska få fart på användandet. Det talas mycket lite om standarder eller att det skulle finnas någon diskussion kring dem. Det verkar finnas frågor om samordning

³⁹ Administration av certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer i statsförvaltningen, Skatteverket, 2003

⁴⁰ s 155

som behöver få en långsiktig lösning men det rör inte i första hand standardiseringsområdet och därmed inte heller vår utredning.

Sammanfattande kommentarer till fallbeskrivningarna

I detta avsnitt⁴¹ görs en analys av och lämnas kommentarer till standardiseringssituationen inom flertalet av de områden som redovisas i ovanstående fallstudier. I nedanstående tabell markeras några viktiga faktorer relaterade till standardutvecklingen. Förutom överblick visar tabellen på några situationer där idag en obalans råder mellan drivkrafter och det vi kallat ”standardiseringssituation idag”. Observera att analysen enbart gäller ett standardiseringsperspektiv, inte eventuella andra obalanser. Det finns ännu ingen gemensam modell för att jämföra standardutvecklingen mellan olika områden, utan tabellen får betraktas som ett första försök som vi hoppas kan vidareutvecklas av t.ex. Verva. Utredningen tar inte ställning till varje enskild värdering (som för överblickens skull gjorts mycket kortfattad) i tabellrutorna utan ser dem t.v. som hypoteser. Avslutningsvis har Åke Grönlund gjort en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna utifrån tabellen, en analys som här i stort återges och som utredningen i huvudsak delar.

⁴¹ Grundmaterialet till detta avsnitt är på utredningens uppdrag skrivet av professor Åke Grönlund, Örebro universitet i rapporten ”Teknikutvecklingen, marknaden och den offentliga sektorns standardisering”, 2007-05-08. Tabellen är en bearbetning av Grönlunds omfattande material.

Översikt i tabellform

Tabell: Standardutvecklingsituationerna i några svenska fall

Internet (elektronisk kommunikation)	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Marknaden. Tidigare formella standarder (ISO) "kördes över" av marknaden
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Tidig utveckling: W3C, ISOC, ICANN Sen utveckling: Formella standardiseringsorgan
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Inga, Internet är importerat av användare och företag. Ii-stiftelsen när det gäller toppdomäner
<i>Statens agerande</i>	Efterföljare. Sent agerande i vissa fall, t ex elektroniska signaturer.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Marknadsstyrd i huvudsak. Delvis internationellt reglerad avseende t ex konkurrens
Radio/TV (elektronisk kommunikation)	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Globalt standardiseringsarbete och nationell mediapolitik
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Internationella etablerade organ, nationell politik.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Inga på det tekniska området, annars SVT.
<i>Statens agerande</i>	Aktivt i teknikval men inte i teknikutveckling.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Välorganiserad internationell standardiseringsmiljö tekniskt sett.
Övrig elektronisk kommunikation (PTS område)	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Globalt standardiseringsarbete, gemensam EU-lagstiftning
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Internationella, etablerade organ
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Myndighet med nationellt ansvar (PTS). Starka marknadsaktörer.
<i>Statens agerande</i>	Aktivt: Deltagare i standardiseringsorgan
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Välorganiserad internationell standardiseringsmiljö.

	e-faktura
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Offentlig sektor och marknaden. Tidigare standarder kompletteras nu med nya format.
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Marknaden, offentlig sektor, branschorganisationer och teknikutvecklare. Internationella standardiseringsorgan och anpassningar nationellt.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	ESV, SKL, Verva och marknaden. Globala standarder samordnas och utvecklas nationellt och inom EU.
<i>Statens agerande</i>	Offentlig sektor aktiv. Använder och vidareutvecklar internationella standarder.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Standardisering drivs idag internationellt samt nationell och branschvis anpassning. Drivs av både marknaden och offentlig sektor.

	Säkerhet för e-förvaltning
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Marknaden.
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Marknaden och internationella standardiseringsorgan. Generella säkerhetslösningar finns.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	SAMFI-myndigheterna
<i>Statens agerande</i>	Relativt passivt
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Marknad. Delvis internationellt reglerad. Teknisk standardisering på komponent- och systemnivå.

	Skola
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Myndigheten för skolutveckling tillsammans med vissa andra skolmyndigheter, universitet och kommuner. Några företag deltar också i arbetet..
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	I dag finns en lång rad standarder som används, flertalet framtagna av konsortier såsom IMS och SCORM. Delar av dessa stöds av svenska företag..
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Frivilliga samarbeten finns. T ex samverkar några myndigheter och utbildningsorganisationer med att utveckla EMIL (Education Information Markup Language).
<i>Statens agerande</i>	Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling. Generellt få drivkrafter eftersom det inte är en stor marknad, men det finns ett ökat intresse.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Generellt råder anpassning till internationella teknik- standarder inom kontor och Internet. Undervisning: Marknaden driver genom LMS-utveckling. Internationellt samarbete

Sjukvård	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Vård: Landstingen/ politik Medicinsk teknik: Marknaden
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Internationella teknikstandarder importeras. Administrativa standarder utvecklas ännu ej i önskad omfattning.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Aktörerna har börjat formera sig (SKL, SoS, Carelink). Den nationella IT-strategin för vård och omsorg kan bli en samlande kraft under förutsättning att aktörerna bakom den är tillräckligt starka.
<i>Statens agerande</i>	Frivilligt samarbete mellan huvudmän är huvudmodellen.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Nationell samordning såsom arkitektur, standardiserad terminologi m.m. saknas på det administrativa området, vilket riskerar försena teknisk utveckling, nationell överblick och patientperspektiv. På det tekniska området: anpassning till internationella standarder (som ofta är outvecklade och ännu proprietära).
GIS	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Nationell samverkan, EG-direktivet Inspire blir en allt viktigare drivkraft.
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Internationell teknikutveckling. Geografisk information är en internationell bransch eftersom t.ex. transporter är beroende av gemensamma standarder.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Lantmäteriverket
<i>Statens agerande</i>	Drivande, myndigheter med nationellt ansvar
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Välorganiserad internationell standardiseringsmiljö
e-legitimation	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Marknaden.
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Brist, men främst på affärsmodell: svenskarna har inte e-legitimation.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Inga (men Verva har visst uppdrag).
<i>Statens agerande</i>	Relativt passivt.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Internationella teknikstandarder

Folkbiblioteken	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Bibliotekstjänst, professionen.
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Kommunalt ansvar förhindrar interoperabilitet på kundtjänster.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Inga.
<i>Statens agerande</i>	Passivt.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Decentraliserad affärsmodell gör att standardisering av servicekomponenter saknas.
Rättsinformation	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Myndigheterna.
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Icke (väl) sökbar information.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Ingen stark aktör med standard som tydligt incitament, men Verva har visst uppdrag.
<i>Statens agerande</i>	Relativt passivt.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Lokala aktörers intressen styr (mer affärsmodell än teknik).
Kommunal e-förvaltning	
<i>Viktigaste drivkraft(er)</i>	Kommuner och landsting.
<i>Standardutvecklingsprocess och dess resultat</i>	Brist på standarder. För den enskilda kommunen, främst den lilla, är enhetliga modeller en kritisk framgångsfaktor. Rådande situation medför stort beroende av teknikkonsulter, ofta med proprietär teknik.
<i>Drivande aktörer just nu i Sverige</i>	Ingen stark aktör SKL arbetar med att tydliggöra kommuners behov, vilket är en viktig del av standardutveckling. Verva har visst uppdrag som kan ge vägledning också för kommuner.
<i>Statens agerande</i>	Passivt.
<i>Standardiseringssituation idag</i>	Tekniska standarder finns på många områden, men nationell arkitektur saknas, varför ett tomrum råder och tydligt stöd för val och upphandling saknas.

Några drag i utvecklingen utifrån tabellen och fallbeskrivningarna

Vår utgångspunkt är att "lyckade områden" kännetecknas av att standardiseringsläget är gott, att marknaden är drivande och att det finns en stark – central – aktör inom den svenska offentliga sektorn eller att den internationella utvecklingen driver på. Exempel är PTS, Radio/TV-området och området för geografisk information. I många fall räcker det med en drivande marknad, t.ex. inom områdena Internet generellt, säkerhet och elektroniska fakturor. I andra fall räcker det inte, t ex kommunala e-tjänster och skola, eftersom marknaden inte är så tydlig, t ex för att den är väldigt diversifierad, består av många små aktörer utan samordning eller tydliga allmän-giltiga krav. Exempelvis är det SKL:s ambition är att tydliggöra kommunernas krav; det är en ambition som måste förverkligas. Problemet är delvis uppmärksammat. I andra fall finns ingen marknad eftersom användarkrav inte definierats, t.ex. rättsin-formation. Folkbiblioteken är exempel på en tidig utveckling på grund av en gemensam aktör, men trycket i riktning mot interoperabilitet mellan kommunerna är svagt och därför växer det inte fram någon standard i det avseendet.

Sjukvården (vården, inte medicin och medicinteknik där det finns marknader) är ett mellanting, där marknadstrycket varit svagt men där det nu byggs upp en nationell samordning med politisk vilja.

Svenska inhemska standardiseringsförsök har byggt på förhand-ling mellan aktörer (t ex kommuner – e-faktura). De har ofta misslyckats, och har med tiden "körts över" av internationella standarder som varit mer internationella och därmed haft fördelen av större spridning (t ex säkerhet). Misslyckanden är ibland ett resultat av den svenska förhandlingsmodellen, såsom försöken med Sverige Direkt och andra gemensamma "ingångar" till offentlig sektor. Ibland är problemet att man försökt standardisera för tidigt, som i fallet e-faktura. XML-formaten (som UBL) blev mer livs-kraftiga än EDI-formaten internationellt, och slog därför så små-ningom igenom också i Sverige. Här kan man se risker med att vara för tidigt ute, något som också ska vägas in i resonemangen. e-fakturan har dock utvecklats i takt med den internationella utveck-lingen och innehåller i sin nuvarande version modern teknik med internationell standard.

Rubriken ”standardiseringssituation” har valts i tabellen ovan för att markera att det viktigaste är inte att standardisera snabbt utan att verksamheten eller branschen i fråga så att säga hänger med i utvecklingen, så att det finns förutsättningar för standardisering. Det innebär, som framgår av tabellen, att det måste finnas starka aktörer inom Sverige, att man anknyter till internationell utveckling, och att incitamenten för enskilda myndigheters handlingar överensstämmer med den generella standardiseringsutvecklingen. I en sådan situation behöver myndigheter inte ta alltför långa omvägar genom osäkerhet om vad man ska investera i eller genom att särintressen tar över. På flera områden finns idag sådana risker.

Flera viktiga områden saknar enhetliga definitioner av både data och metadata. Detta gäller bland de exempel som studerats här sjukvård, rättsinformation, och kommunal e-förvaltning, men även andra områden som t.ex. den svenska ”toppmyn” (sverige.se), en fråga som Verva just har utrett på uppdrag av regeringen⁴². I samtliga fall beror det på att det inte funnits någon stark aktör som har dessa frågor som ”affärsmodell”, d.v.s. som ett tydligt incitament i sin verksamhet. Enhetlighet har huvudsakligen varit ett önskemål utifrån, som i ”utvärdering av kommunal verksamhet”, ”anpassning till EU”, eller ”brukarkrav”, inte något internt som i ”stordriftsfördelar”. Man kan säga att detta är exempel på i vilka situationer New Public Management-modellen inte kan fungera, nämligen sådana där intressen på systemnivå inte tydligt kan uttryckas i incitament på myndighetsnivå. Standardisering sker per definition på systemnivå, IT-standardisering i förhållande till IT-system. För att kunna uttrycka standardiseringsbehov krävs därför två varandra kompletterande metoder, å ena sidan processer för att tydliggöra behoven av standarder, å andra sidan ett formellt ramverk mot vilket centrala krav på enskilda myndigheter kan formuleras.

Här kan man förvisso se positiva tecken. Då det gäller den första metoden, att uttrycka användarkrav och användarbehov av standarder, kan SKL:s e-förvaltningsprojekt och användarstyrda projekt såsom Sambruk ses som första steg. Det är dock för tidigt att se tydliga effekter av dessa, och nyckeln till framgång ligger i hur väl kraven kan omsättas i incitament för enskilda myndigheter. Då det gäller den andra metoden, ramverket, är tillsättandet av statssekreterargrupp och en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att stärka samordningen i Regeringskansliet tecken på

⁴² Verva. Ett nationellt informationssystem – medborgares och företags tillgång till elektronisk samhällsservice. 2007:9, 2007-05-16.

begynnande politisk styrning. De nya riktlinjerna till Verva (november 2006) om att utveckla gemensamma riktlinjer och specifikationer kan ses som början på en nationell strategi. Utvecklandet av den nationella IT-strategin för hälsa och sjukvård och dess implementering är ett uttryck för behovet av nationell styrning.

Detta är givetvis positiva tecken, men effekterna är ännu inte synliga. Dessutom gäller de i första hand statsförvaltningen och får därmed inte direkt effekt inom kommunsektorn, även om de sannolikt kommer att ge effekter indirekt. Även om samarbete med SKL är inskrivet i direktiven är det de ”hårda” resultaten såsom en tydlig struktur för informationsinfrastrukturen som kommer att ge sådana effekter.

Vi har ovan visat att standardiseringssituationen i svensk förvaltning är väldigt olika inom olika sektorer. I sammanfattning kan man säga att när det finns ett tydligt användarperspektiv är standardiseringssituationen mer livaktig. Exempel på detta, bland fallstudierna, är PTS och Lantmäteriverket. Dessa finns inom en fungerande standardutvecklingsmiljö. En sådan utmärks av att det finns en internationell miljö och någon svensk aktör med tydligt mandat. I övriga fall är det som driver utvecklingen antingen marknaden, IT-utvecklingsföretagens kommersiella perspektiv och tekniska försteg, myndigheters egenintressen (t ex sjukvården, rättsinformationen) eller politik (ekonomistyrningen av skolan).

Många av de områden som beskrivs i fallstudierna är breda – sjukvård, kommuner – och låter sig inte enkelt definieras av ett fåtal standarder och en tydlig marknad eller en stark ledande aktör.

Några resultat av analysen är:

- På några områden finns uppenbar brist på koppling till helheten (gemensamma och tydliga prestationsmått). Det gäller sjukvård, skola, rättsinformation, kommunal e-förvaltning och e-legitimationer.
- Inom vissa områden pågår samarbete och ”standardiseringsliknande utveckling” på lägre nivå. Det gäller t.ex. sjukvård och kommunal e-förvaltning. Sådana initiativ är både bra och riskabla. Bra för de inblandade eftersom de gör sin verksamhet mer enhetlig, ibland också inbegripande fler än en aktör. Riskabla eftersom de riskerar att ytterligare befästa de luckor som finns i tabellen: utan koppling till nationella mål och prestationsmått riskerar sådan utveckling att ytterligare försvåra nationell ensning.

- Svenska inhemska standardiseringsförsök har ofta byggts på förhandling mellan aktörer (t ex kommuner – e-faktura). Ibland har dessa misslyckats med tiden och ”körts över” av internationella standarder som varit mer internationella och därmed haft fördelen av större spridning (t ex säkerhet). Detta visar risker både med att försöka standardisera för tidigt och med att lämna för stort utrymme för särintressen.

Policy- och planeringsdokument om EU:s IT-standardisering

Av direktiven till utredningen framgår behovet av överblick över EU:s övergripande planering av IT-standardisering. Inget offentligt organ har f.n. en sådan, framförallt när det gäller IT-behoven utanför telekomsektorn, t.ex. den användning som sker av IT-standarder i e-förvaltningens tjänster. Frånvaron av överblick leder också till att Sverige i dessa frågor har svårt att samlat och slagkraftigt hävda svenska ståndpunkter inom EU.

Nedan beskrivs några planeringsdokument som beskriver inriktningen av EU:s standardiseringsarbete; därefter beskrivs arbetet att ompröva EU:s policy för IT-standardisering som pågår parallellt med vår utredning.

1.1 EU:s utveckling av standardiseringspolicy

Det pågår åtminstone två översyner på EU-nivå av stor betydelse för standardisering på IT-området. Den ena är en översyn av EU:s IT-standardiseringspolicy, som vi beskriver ingående härunder. Den andra översynen som också bör nämnas är uppdateringen av det s.k. EIF, European Interoperability Framework. Ramverket skall uppdateras till version 2 under 2007 och syftar till att utgöra en gemensam europeisk mall för hur interoperabilitet mellan medlemsländerna skall åstadkommas. Arbetet utförs inom projektet IDABC på DIGIT.

Under 2006–2007 genomför EU-kommissionen (DG Enterprise) en ”ICT-standardisation policy study”. Studien är ett resultat av EU-kommunikationen ”The role of european standardisation in the framework of EU policies and legislation” (COM (2004)674 final). Kommunikationen meddelade att kommissionen avsåg att sjösätta en strategisk översikt av EU:s policy för IT-standardisering

med syfte att bättre svara mot marknadens och samhällets utmaningar.

En grupp konsulter har uppdraget att genomföra studien (general invitation to tender No ENTR/05/059). Till studien är kopplad en styrgrupp bestående av företrädare för medlemsländer, europeiska standardiseringsorganisationer, samt internationella konsortier och företrädare för näringsliv och konsumenter.

Studien genomförs under perioden april 2006 och juli 2007, då slutrapporten presenteras.

En av vår utrednings sekreterare har deltagit i studiens styrgruppsmöten och arbetsgruppsmöten. Syften med dessa grupper har varit att övervaka studiens genomförande av den kontrakterade konsultgruppen i relation till uppdraget, samt att vara rådgivande.

Publiceringen av studiens slutrapport sammanfaller med vår utrednings slutrapportering varför vi inte kan delge den här.

Under arbetets gång har ett antal policyfrågor givits särskild vikt av medlemmarna i styrgruppen och deltagarna på arbetsgruppsmöten, och däremellan i en stundtals livlig e-post-diskussion. Vi återger här ett sammandrag av de policyfrågor som diskuterats, och beskriver sedan konsulternas tolv preliminära förslag. Slutgiltiga rekommendationer från projektet presenteras i de slutrapport som kommer i juni 2007. Förslag därifrån kommer tillställas SOGS och blir då en fråga också för medlemsländerna att bereda och ta ställning till.

Samverkan med konsortier och fora

Medan 98/34-direktivet slår fast att enbart sådana standarder som emanerar från erkända standardiseringsorganisationer kan användas för gemensam europeisk standardisering, utvecklas enligt styrgruppen många viktiga IT-standarder utanför dessa formella organisationer. (Detta gäller i större grad IT-området än telekommunikation/IT). Därför bör europeisk standardisering erkänna och ta hänsyn till sådana konsortier som arbetar för öppna standarder och i likhet med formella organisationer uppfyller förutsättningar för koherens, transparens, öppenhet, konsensus, oavhängighet och frihet från särintressen. Förslagsvis, och som ett alternativ till formella erkännanden, menade gruppen, borde standardleverabler inte bedömas utifrån vilken organisation som utvecklat dem men

utifrån kriterier kring vilka de tillkommit, exempelvis baserat på förutsättningar specificerade av WTO.

Det finns också skäl att ytterligare uppmärksamma behovet av samarbete och samordning mellan konsortier å ena sidan och europeiska standardiseringsorganisationer å andra sidan. Redan idag förekommer åtskilligt samarbete, dels på nivån av ICT-Standards Board, ICTSB, dels bilateralt, drivet av behovet att anta standarder som behöver tillgängliggöras i den formella europeiska strukturen.

Det rådde bred bredd inom arbetsgruppen att en konsultativ kommitté bestående av samtliga europeiska formella standardiseringsorganisationer samt konsortier och fora skulle kunna bidra med rådgivning till EU-kommissionen och samordna organisationernas engagemang visavis EU:s standardiseringspolicies.

Några intressenter har (ensidigt) framfört förslag att utveckla CWA-processen (workshop agreements) så att det blir lättare för konsortier att vid behov formalisera standarder de utvecklat själva. Processen borde enligt förslagen ges samma legala status som för europeiska standarder, och kallas EWA, alternativt SWA, för European, respektive Standard Workshop Agreement.

Roll, genomförande och bevakning av standardiseringsmandat

”Mandat” är specifika uppdrag att genomföra standardisering. Mandaten riktar sig uteslutande till de tre europeiska standardiseringsorganisationerna och kan vara uppdrag att genomföra feasibility study, programming eller standarder. Medlemsländer godkänner mandaten och de tre organisationerna enas om vem som tar ledning för ett mandat. Finansiering medföljer inte ett mandat med automatik.

Arbetsgruppen framförde önskemål om att mandatens berörda intressenter konsulteras tidigt i processen, innan förslagen går till medlemsländerna för godkännande. Det finns idag ingen systematik för tidig konsultation. I de fall kommissionen konsulterar en europeisk standardiseringsorganisation sker det på personligt initiativ. När ett mandat godkänts och fördelats till en europeisk standardiseringsorganisation, konsulterar de relevanta intressenter men när mandatet publicerats är det svårt att påverka dess innehåll eller åstadkomma en produktiv dialog mellan intressenter och Kommissionen. Tidiga konsultationer skulle minska risken för onödigt kostsamma eller svår genomförda implementationer. En sådan pro-

cess skulle också minska risken för konkurrens mellan standardiseringsorganisationer, en konkurrens som leder till dubbelarbete inom områden där teknisk expertis är en begränsad resurs.

En kommitté bestående av relevanta intressenter skulle kunna sättas samman, vars möjliga uppgifter skulle vara

- konsultation innan mandat lämnas till medlemsstaterna,
- bidra till inventering av genomfört, pågående och planerat standardiseringsarbete inom ett mandats område,
- övervakning och utvärdering av utvecklingsprocessen med syfte att följa upp att leverabler överensstämmer med uttalade förväntningar och hög kvalitet.

Kommissionen uppmanas gå igenom hela processen kring mandat.

Standardisering för interoperabilitet

Interoperabilitet beskrivs ofta som den enskilt viktigaste frågan för IT, och standardisering som förutsättningen för interoperabilitet. Ingen enskild person har all kunskap och förståelse på nivåer som hårdvara, operativsystem, nätverk, applikationer och tjänster. Det är nödvändigt för all vidare innovation att kunna förlita sig på klart definierade och konfliktfria gränssytor mellan systemens olika lager. Standarder möjliggör interaktion mellan lager, och på applikationsnivå kan standarder bidra till helt nya lager och möjliggöra helt nya marknader. IT drivs av inkrementella förändringar och kunskapsfronten kommer ofta till uttryck i form av en standard.

Ett problem på nivån av teknisk interoperabilitet är den motkraft till att åstadkomma interoperabilitet som härrör ur kulturell variation och mångfald, ekonomisk egoism och subsidiaritet. Variationen hos europeiska elektriska kontakter är ett målande exempel och det finns ingen debatt på området. På nivåerna syntaktisk och semantisk interoperabilitet finns förhoppningar från den semantiska webben på att överkomma kulturell mångfald, och hos *ontologier* som kan uttrycka relationer mellan olika datatyper.

En viktig del i diskussionen om interoperabilitet är att också i de fall interoperabilitet inte är ett mål i sig kan det vara ett mycket viktigt instrument att åstadkomma policymål. Som exempel nämns standarder för e-handel där olika branscher har separata standarder för att åstadkomma i huvudsak samma saker. SME:er möter en

mångfald av standarder där det är svårt att navigera och kulturella variationer gör det svårt att skala verksamheten till europainivå. Problem som uppstår i mötet mellan två kulturer när telekommunikation konvergerar med Internet är ett annat exempel där interoperabilitet uppfattas som en policyfråga.

Det pågår som tidigare nämnts ett arbete inom EU, DG Informatics (DIGIT), som bland annat är ansvarigt för Europas e-administration, kommissionens IT-upphandling och IT-governance. I programmet IDABC arbetar man där med en uppgradering av det s.k. EIF, European Interoperability Framework. Interoperabilitet mellan standarder som utvecklats hos olika konsortier eller standardiseringsorganisationer framfördes som ett annat möjligt problem i en globaliserad värld. Kommissionen uppmanades att stödja kommunikationen mellan standardutvecklande organisationer bättre. ICT Standards Board är en bra start men behöver bredare representation.

Europa skulle tjäna på ökat samarbete och samordning mellan standardiseringsorganisationer, exempelvis på området för ontologier, och Kommissionen skulle kunna ha rollen av medlare när fragmentationen riskerar att bli för stor.

Relation mellan standardisering och EU-policy

Medlemsländer och kommissionen bör som policyproducenter ta en mer aktiv roll i standardisering. Samtidigt uppmanas de följa spelreglerna för alla tunga spelare och inte gå i fällan att försöka något på egen hand (vilket ibland är bakgrunden till ett konsortium). Betydelsen av en mer aktiv roll har sannolikt stor effekt för offentliga IT-tjänster inom förvaltning, hälsa, skola etc.

Offentliga företrädare bör formulera och behålla mål för sina handlingar, främst fokuserat på regulativa frågor men också med betydelse för näringspolitiken. Man bör med alla sina möjligheter påverka marknaden, bl.a. genom upphandling. Offentliga företrädare bör också var mer medvetna om möjligheten att påverka ledningen av standardiseringsprocessen globalt. Man bör, i Europa, intressera sig för mer än enbart produktion av harmoniserande europeiska standarder. Offentliga företrädare har alla möjligheter att skapa incitament för deltagande i alla standardiseringsorganisationer.

Global, regional samt nationell standardisering och relationer emellan

Globalt arbete förmår inte ta hänsyn till regionala behov, kulturer och reglering som krävs för applicerbara standarder och som kan åstadkommas med regional konsensus. I brist på globala organisationer med regional närvaro (möjligen undantaget W3C) bör därför befintliga organisationer (europeiska standardiseringsorganisationerna) användas.

Användarperspektiv på standardisering (SME & konsumenter)

Flera aspekter av standarder och standardisering kan förbättras för att ändra på uppfattningen och användningen av standarder, särskilt från perspektivet av små och medelstora företag (SME), som är de största användarna av standarder (både till antalet och ekonomiskt värde) men för sällan deltar i deras utveckling:

- Förbättra tillgängligheten till standarder.
Det största vinsterna finns hos de grupper som har sämst tillgång idag, SME och konsumenter, både röstmässigt och finansiellt. Det kan ske genom att förlägga möten på centrala orter och undvika exotiska men avlägsna högkostnadsstäder. Tillgängligheten skulle också förbättras om standarder skrevs på ett mer vardagligt språk och undvek standardiseringsjargong.
- Förbättra inflytandet.
SME och konsumenter representerar stora delar av användarna men har relativt lite inflytande. Förbättringar skulle kunna vara viktning av röster som bättre representerar ekonomiskt inflytande hos gruppen, snarare än enbart närvaron vid röstningstillfället. Balanserad representation och möjlighet till (*second refusal*) när standardiseringsrådet inte tar hänsyn till deras intressen eller involverar dem i utvecklingen.
- Minska kostnader för köp och användning.
Kostsamma standarder bidrar ibland till att öka kostnaden för produkter snarare än minska dem. Dessutom är de billigare utdragen ur standarder ibland så otydliga att kunden råkar köpa fel standard.
- Gör standarders texter tillgängliga för okvalificerade användare.
I möjliga fall genom förenkling av texterna och i fall där teknik eller juridik påtvingar specifikationen mindre tillgänglig text,

genom att involvera användaren i utformning av ledsagande och mer vardagsnära text som passar standardens tilltänkta användningssammanhang. Coachning och e-lärande kan också vara användbara hjälpmedel för att öka tillgängligheten.

Forskning och standardisering

Vad gäller kopplingen mellan offentligt finansierade forskningsprojekt och deras deltagande i standardisering, har inom EU de senaste tre åren projektet COPRAS¹ pågått som sett till sådana relaterade frågor. Preliminära slutsatser pekar på att det finns skäl till särskilda insatser inom ramen för sjunde ramprogrammet för att förbättra interaktionen mellan forskningsprojekt och standardisering. Bland de problem som nämns finner man följande:

- Forskningsresultat skulle ofta tjäna på att kanaliseras i standardiseringsprojekt, dels hos konsortier, dels hos formella europeiska standardiseringsorganisationer.
- En närmare koordination av FoU-projekt och standardiseringspolicy kunde öka upptaget av forskning i standarder vilket skulle kunna snabba på innovationers väg till marknader och ge bättre avkastning på gjorda FoU-investeringar.
- Standardiseringsorganisationer behöver bli bättre på att förklara hur standardisering kan ge fördelar för forskning och näringsliv, särskilt SME:er.
- Europeisk standardisering behöver bli bättre på att inse att man konkurrerar med standardisering i Asien och USA, och att global acceptans av europeiska standarder tjänar på en aktiv policy för att uppmuntra och stödja forskningsprojekt som kanaliserar forskningsresultat genom europeisk standardisering. Därvidlag kan det behöva särskilda åtgärder för att hantera medlemskostnader, IPR-hantering, konfidentialitet etc.
- Forskningsprojekt har ofta inte samma projekthorisont som standardisering och kan behöva särskilda förlängningsmöjligheter.
- Särskilda åtgärder kan behöva vidtas för att matcha forskningsprojekt med standardiseringsorganisationer. Interoperabilitet är

¹ www.w3.org/2004/copras/

för all IT en viktig egenskap och det åstadkoms i forskning och utveckling och tillsammans med standarder. Det talar för ett allmänt ökat utbyte mellan standardisering och FoU.

1.1.1 Konsultgruppens preliminära förslag till ändrad EU-policy för ICT-standardisering²

1. Antag en holistisk ansats för EU:s standardiseringspolicy på ICT området för att ta hänsyn till områdets föränderliga karaktär.
2. *Anpassa det legala ramverket till den aktuella situationen.*
Konsulterna menar att inkrementella justeringar av standardiseringssystemet som tillkommit de senaste åren inte finner grund i dessa och att en justering behövs. Nödvändiga anpassningar behöver inte röra 98/34 men tillägg till 87/95 behövs. Detta om man vill införa mandateringar utanför ESO:erna och öppna SOGITS till andra än NSO:er.
3. *Revitalisera Council Decision 87/95:*
Centrala delar i 87/95 har "glömts bort". Dessa har att göra med mötena i SOGITS, offentlig upphandling och synkronisering av internationellt standardiseringsarbete. Att återväcka dessa skulle ge ett starkt instrument för EUs standardpolicy på området.
4. *Involvera standardiseringens intressenter i mandatens konsulteringsprocess.*
Andra än formella standardiseringsorganisationer konsulteras oregelbundet. En mer öppen relation anser förslagsställarna vara strategiskt riktig. Det kan åstadkommas genom ett tillägg till artikel 7 i 87/95 där också andra än nationella standardiseringsorganisationer inbjuds delta i SOGITS möten. Förslaget innehåller också att ICTSB institutionaliseras.
5. *Involvera standardiseringens intressenter i förslagsprocessen.*
Det anses förbättra effektiviteten om man exempelvis: accepterar leverabler från andra än ESO (det sker idag men först när deras leverabler passerat ESO-system som CEN-workshop); lämnar mandat till andra än ESO; tillåter medlemskap av andra

² "Study on the specific policy needs for ICT standardisation. 2nd interim report. Brussels, 11 april 2007. DLA Piper, TU Delft, Uninova.

än NSO i ESO; möjliggör en ny ESO för området informationsteknik, strukturerad som ETSI och baserad på ICTSB. Detta kan åstadkommas genom ett tillägg till 87/95:s artikel 4.

6. *Påminn offentliga administrationer om att använda europeiska standarder.*

Om offentlig förvaltning i sitt upphandlingsförfarande hänvisade till EN antas det förbättra utvecklingen av europeiska standarder. 87/95 föreskriver redan att man skall göra så, men det verkar inte följas. Tillsammans med övriga rekommendationer, särskilt de som välkomnar andra intressenter, leder förslaget, enligt konsulterna, till att bättre EU-standarder utvecklas. Förslaget innebär att man skall hänvisa till EN, alternativt förklara varför man inte gör det.

7. *EU:s standardiseringspolicy för ICT borde innehålla (eller uppdatera sin) strategi för inflytande på global standardisering.*

Konsultgruppen föreslår EU:s policyskapare att se över den internationella strategin. En sådan strategi bör baseras på en klassifikation av mål för standardiseringen, med bibehållet fokus på europeiska regionala aspekter likväl som globala frågor. Delar av strategin bör överväga hur samverkansavtal med icke-formella standardiseringsorganisationer kan stödja EU:s IT-standardiseringsmål.

8. *Inför beslut om att implementationer av standarder skall finnas före slutgiltigt godkännande.*

Konsulterna menar att IT-standarder ofta är mjukvarubaserade och att deras implementation försvåras om standarden inte är baserad på något som verkligen bevisats fungera. Jämför IETF:s princip att basera sina ”standarder” på running code.

9. *Bejaka uppdelning av system genom definitionerna av standarder.*

Konsulterna menar att breda och omfattande standarder (särskilt inom telekom) bara kan hanteras av stora företag, och att SME:er skulle tjäna på möjligheten att använda delar av större standarder, som kan aggregeras till en helhet. Erfarenheter från telekomområdet visar att sådana referenspunkter i system och nätverk ökar konkurrens och motverkar monopolliknande situationer.

10. *Tag hänsyn till rekommendationer från projekten COPRAS och INTEREST för FoU.*

Avsättningen för FoU anses kunna förbättras genom närmare samverkan mellan FoU och standardisering. Dels genom att minska tidsgapet mellan dessa aktiviteter, dels genom ett generellt närmande i olika finansieringsaktiviteter.

11. EU:s IT-standardiseringspolicy bör specificera vid vilka omständigheter det är nödvändigt respektive önskvärt men frivilligt att blanda in användargrupper i standardiseringsarbetet.

12. *Europeiska standarder bör göras fritt tillgängliga. EU:s policymakare bör tillsammans med ESO:erna inleda diskussioner med medlemsländernas NSO:er om det ohållbara i affärsmodeller där man tar betalt för att få ta del av ICT-standarder.*

Att ta del av en standard är inte gratis ens om man inte avser implementera den utan har andra syften, exempelvis forskning. Konsulterna menar att det har negativ inverkan att ta ut också små avgifter för standarder på IT-området. Standarder som man inte tar del av diskuteras inte. Fri tillgång till IT-standarder anses vara viktigt för att öka deras visibilitet.

1.2 Några planeringsdokument under 2000-talet

1.2.1 Action Plan for European Standardization och Arbetsprogram för IT-standardisering: 2006 och 2007

Två större planeringsdokument färdigställdes först för 2006 och sedan igen för 2007:

- Action Plan for European Standardisation som beskriver pågående generella standardiseringsprojekt, vilka enheter från EU-kommissionen som hanterar frågorna och vilka standardiseringsorganisationer som utför projekten.
- 2006 års ICT Standardisation Work Programme ("Arbetsprogrammet") som beskriver specifikt ICT-relaterad standardisering.

Arbetsprogrammet är framtids- och policyinriktat och inbjuder standardiseringsorganisationerna till deltagande med viss inriktning. Arbetsprogrammet anger ett antal EG-direktiv och

kommissionsbeslut som ger en utgångspunkt för framtida standardisering. Det framgår inte vilken budget Arbetsprogrammet kan räkna med.

Arbetsprogrammets genomgång är av intresse för den svenska samordningen eftersom den pekar ut områden där specifika ärenden är att vänta.

1.2.2 Projektbedömning 2004

Fr.o.m. 2004 har urvalet av projekt, som avses stödjas av EU, blivit föremål för mer transparenta och objektiva kriterier än tidigare. Huvudkriterier som anges är politisk relevans och förväntat medfinansieringsintresse från andra än EU. I dokumentet med bedömningar³ beskrivs 36 projekt, föreslagna av de europeiska standardiseringsorganisationerna. 25 av dessa projekt ges prioritet. Detta urval utgör ett av underlagen för 2006 års ICT Standardisation Work Programme ("Arbetsprogrammet" för IT-standardisering) i den meningen att åtskilliga av de 25 projektbeskrivningarna och deras motiveringar återfinns i Arbetsprogrammet, dock med åtskilliga bearbetningar.

1.2.3 2003 – 05

2002 publicerades en reviderad Rolling Action Plan av de standardiseringsorganisationerna med en treårig arbetsplan. Den nya profilen kan sammanfattas på följande sätt:

"the widespread availability and use of broadband networks throughout the Union by 2005 and the development of Internet Protocol Ipv6 ... and the security of networks and information, eGovernment, eLearning, eHealth and eBusiness" (se Interim evaluation etc, sid 3).

Återigen öronmärkte kommissionen 12,5 miljoner euro för åren 2003–2005. I denna etapp framhövdes särskilt områdena interoperabilitet, e-learning, e-business, e-government, e-inclusion och e-security.

³ DG Enterprise: 2004 eSAP 2004-S1 Evaluation Report

1.2.4 2000 – 02

Det äldsta dokumentet vi tar upp här är eEurope Action Plan (2000–2002). Det kan sammanfattas i tre punkter:

- billigare, snabbare och säkrare Internet
- investering i människor och kompetens
- ökad användning av Internet.

På denna grund byggdes eEurope Standardisation Action Plan (eSAP). EU-kommission beslöt att bidra till ett antal projekt under inom en total kostnadsram på 12,5 miljoner euro. Utgångspunkt var förslag från CEN och ETSI (2001) i form av en Rolling Standardisation Action Plan.

eSAP 2002 innehöll 140 separata handlingslinjer, fördelade på eEurope Action Plans följande områden:

- cheaper Internet
- e-research
- e-security
- e-education (or learning)
- e-working
- e-accessibility
- e-commerce
- e-government
- e-health
- e-content
- e-transport.

eSAP 2002, som avslutades 2004, behandlades i en interim-utvärdering publicerad i november 2003. De fyra huvudfrågorna var:

1. Har planen bidragit till att främja det allmänna intresset?
2. Har användarmedverkan ökat?
3. Har en öppna och inkluderande plattformar åsaddkommit?
4. Har planen bidragit till fri tillgång och användning av eEuropes standardiseringsprodukter?

Utvärderingen utföll mer positivt för frågorna 1 och 4 än för frågorna 2 och 3.

Några andra länders samordning

Inledning

Här beskrivs några länders arbete med standarder och standardisering inom den offentliga verksamheten. Urvalet är dels länder som har tydligt formulerad policy för samordning av offentligt engagemang i standardisering på IT-området, dels motsvarar Sverige i storlek, samt slutligen är medlemmar i EU eller EFTA. De länder vi valt är också högt placerade i den sk. e-readiness ranking för 2007 som utförs av the Economist.¹

Beskrivningen av Danmark dominerar denna framställning. Anledningen är främst den att Danmark ligger mycket långt framme med en medveten satsning på standardisering för den elektroniska förvaltningen vilket gett nyttiga erfarenheter i samordningsproblematiken. Danska lösningar har också varit så tidiga och så framgångsrika att de utgör ledande modell i flera avseenden för hur man inom EU föreställer sig gemensamma paneuropeiska lösningar.

De andra länderna vi jämför med har också likheter med Danmark genom några centrala drag i hur standardiseringssamordningen organiseras, där Danmark ofta varit föregångaren. En likhet är att man har en företrädesvis politisk grupp som i några fall har ansvar för hela IT-politiken, och i andra fall har ansvar för åtminstone e-förvaltning och standardisering på IT-området (Danmark, Styrgruppen för tväroffentliga samarbeten; Nederländerna, Government standards board; Finland, Rådet för informations-samhället; Norge, Koordineringsorganet för e-förvaltning).

En annan likhet följer nästan logiskt på det förra, nämligen ett kansli av tjänstemän som hanterar det praktiska arbetet med att peka på standarder och andra specifikationer för offentlig användning (Danmark, koordinerande informationsudvalg och kontor på IT och Telestyrelsen; Nederländerna, kansli hos Government

¹ The 2007 e-readiness rankings. Raising the bar. A white paper from the Economist Intelligence Unit.

Shared Services; Finland, Kunta IT; Norge, kansli på Fornyelse och administrationsdepartementet).

En tredje likhet (möjligen undantaget Nederländerna) är att man inrättat funktioner som spänner över sektors- och myndighetsgränser med syfte att sortera fram nödvändiga specifikationer för att åstadkomma semantisk och organisatorisk interoperabilitet (Danmark, Sektorstandardiseringsudvalg och domänenekommittéer; Finland, JUHTA; Norge, Standardiseringsrådet).

Medan de standardiseringsfrågor som relaterat till e-förvaltning som synes har ganska tydliga strukturer gemensamt bland dessa länder, är likheterna färre för frågor som rör samordning av 98/34-relaterade ärenden. Och för de IT-relaterade 98/34-frågorna är likheterna än färre: normalärenden (alla områdets föreskrifter och mandat) hanteras i regel av en motsvarighet till utrikesdepartementet och en underliggande handelsmyndighet motsvarande Kommerskollegium. På de IT-relaterade områdena har man i några av dessa länder funnit formen för normalärenden vara otillräckligt för IT-relaterade ärenden och beskriver i intervjuer hur man antingen inrättat särskilda ansatser att hantera problemen eller funnit informella lösningar som bygger på tjänstemännens nätverk inom och utanför den offentliga förvaltningen.

Danmark

Inledning

Danmark har en tradition av ett stort statligt engagemang i standardisering. Engagemanget tar sig uttryck dels i ekonomiskt stöd till Dansk Standard som utför en stor del av Danmarks standardiseringsarbete. Dels i det att vetenskapsministeriets myndighet IT- och Telestyrelsen vid sidan om Dansk Standard bedriver eget standardiseringsarbete på IT-området och utgör Danmarks andra nationella standardiseringsorgan. Utöver detta deltar flera departementschefer och högre tjänstemän i tvärssektoriella samarbetsgrupper kring standardisering.

Standarder och standardiseringsprocesser har en betydelsefull roll i Danmarks beslut att drastiskt minska administrativa kostnader. Dels genom standarder för en interoperabel och effektiv elektronisk förvaltning, dels genom standarder som alternativ till proprietära och kostsamma programvaror.

Sommaren 2006 fattade Danska Folketinget beslut att det offentligas användning av programvaror inte senare än första januari 2008 skall vara baserade på öppna standarder.²

Allmän standardisering

Dansk Standard representerar Danmark i ISO och CEN, IEC och CENELEC samt i ETSI, men inte ITU. Dansk Standard får ekonomiskt stöd i huvudsak från Økonomi- og Erhvervsministeriet med 26 miljoner danska kronor för år 2006. Ytterligare 3 miljoner danska kronor kommer från vetenskapsministeriet. Förutom dessa 29 miljoner danska kronor tillkommer ytterligare offentlig finansiering av Dansk Standard i form av andra departements och myndigheters medlemskap och uppdrag. År 2005 uppgick den offentliga finansieringen till totalt 38 miljoner danska kronor, vilket motsvarade 57 % av omsättningen.

Sedan 1 januari 2006 har ansvaret för Dansk Standard överfört från Vetenskapsdepartementet till Økonomi- og Erhvervsministeriet. Syftet med förändringen har varit att samla insatser för danska statens delaktighet i standardisering som tidigare varit delad mellan dessa departement. Medan Vetenskapsdepartementet hade huvudmannskapet för Dansk Standard var det Økonomi- og Erhvervsministeriet som ansvarade för de horisontella verktyg som reglerar EU:s inre marknad, och för dansk utveckling av policy för europeisk och global standardisering. Vetenskapsdepartementet har dock fortsatt nära koppling till Dansk Standard genom samarbete och särskilda uppdrag gällande standarders betydelse för innovationer inom tillväxtområdena nano-, bio- och informationsteknik.³

Samordning

Det har saknats egentlig samordning mellan Dansk Standard och offentliga aktörer. Økonomi- og Erhvervsministeriet har därför tagit initiativ till en stående kommitté med syfte att säkra den nödvändiga koordinationen av offentliga standardiseringsinsatser. Gruppen består av tio departement och myndigheter med

² www.folketinget.dk/?/samling/20051/beslutningsforslag/b103/index.htm

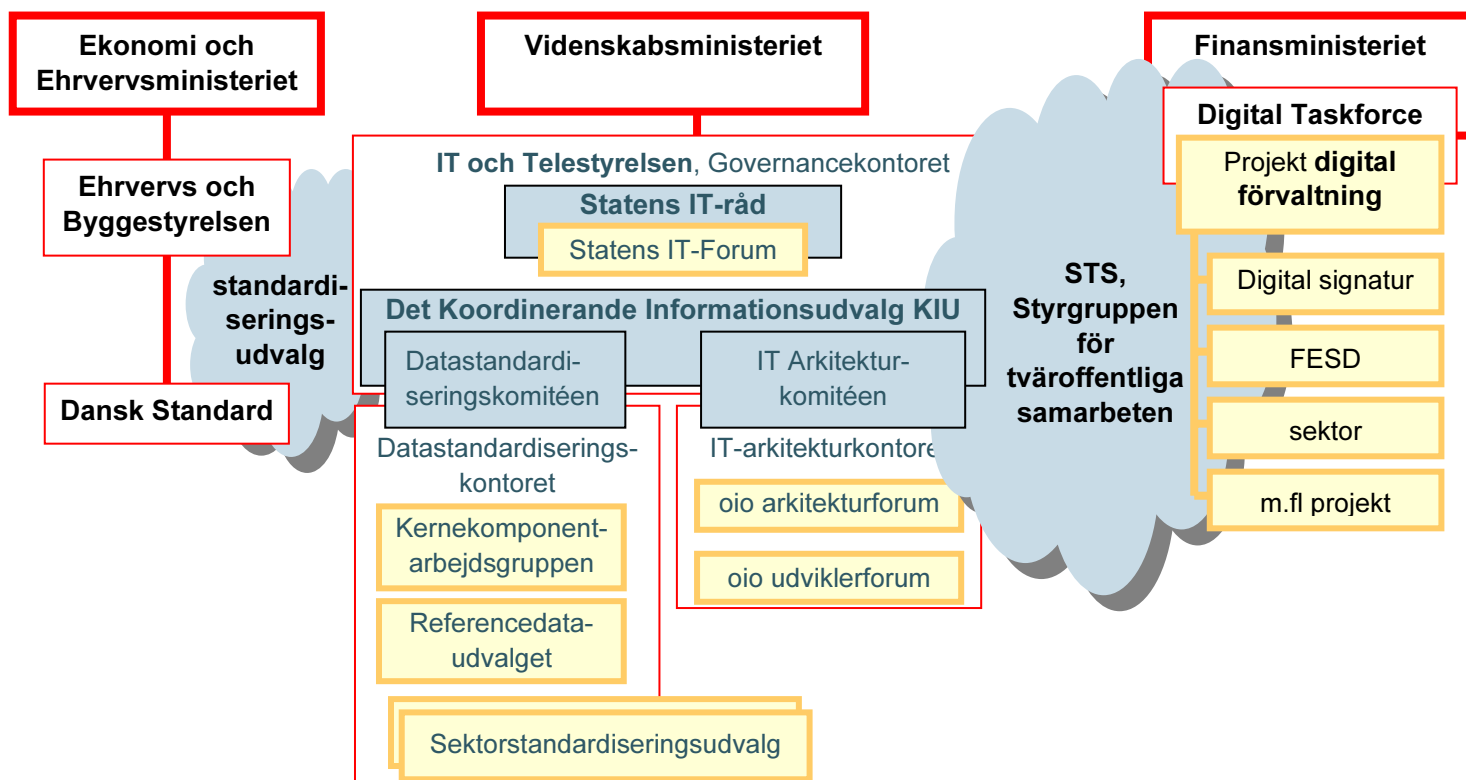
³ Strategi for den danske standardiseringsinsats. Januari 2006

sekretariat och ordförandeskap hos Ehrvervs- och byggestyrelsen, en myndighet under Økonomi- og Ehrvervsministeriet. Kommunernas Landsförening är inte representerade i gruppen. Gruppen skall sammanträda minst två gånger per år; dels i samband med arbetet med vårbudgeten, dels i samband med att Ehrvervs- och byggestyrelsens avtalsskrivning med Dansk Standard varje höst. Utöver dessa tillfällen kan gruppen mötas efter eget skön och inkalla experter, andra myndigheter och representanter för intresseorganisationer. Gruppens uppgifter är följande:

- Koordinera statliga insatser gentemot Dansk Standard för ökad öppenhet och effektivt utnyttjande av statens resurser.
- Dryfta prioritering av områden som skall stödjas som speglar danska intressen.
- Företa utredningar och analyser samt sprida kunskap på standardiseringsområdet.
- Diskutera övergripande standardiseringspolitiska frågor i relation till europeisk och internationell standardisering.

Gruppen kan också diskutera frågor av särskild betydelse för Danmark och med sikte på danska initiativ i relation till europeisk och internationell standardisering. Samt lyfta fram andra frågor av betydelse för diskussion.

Vid ett första möte sommaren 2006 specificerades uppgifter och en arbetsplan för det tvärministeriella udvalgets kommande år. Gruppen skall också bistås av en referensgrupp med representanter för Dansk Standard, branscher, kommuner och konsumenter. Se bild på omstående sida



Digital förvaltning

Förutom en handfull frågor på IT-området som Dansk Standard följer, står IT- och Telestyrelsen för Danmarks arbete med IKT-standards. En vision om en digital förvaltning har utvecklats i samråd mellan staten, kommunerna och Danmarks amter, (landsting), först 2004 och sedan igen 2007, för perioden till 2010.⁴ Tillsammans med Finansministeriet, har Vetenskapsministeriet stor betydelse för att initiera, driva och samordna en lång rad standardiseringsinitiativ för att realisera visionen om den digitala förvaltningen.

⁴ Strategi for digital forvaltning 2004-06. Digital Förvaltning. Februari 2004. Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010. Mod bedre digital service, øget effektivisering og sterkere samarbejde. Høringsudkast, Regeringen, KL og Danske Regioner. Mars 2007.

Styrgruppen för tväroffentliga samarbeten

Regeringens, kommunernas och amternas uppslutning tar sig uttryck i den sk. Styrgruppen för tväroffentliga samarbeten (tidigare Bestyrelsen for Digital Forvaltning). Styrgruppen består av departementscheferna för finansministeriet, vetenskapsministeriet, ekonomi och Ehrvervsministeriet, inrikes och hälsoministeriet, justitie och tullministerierna, samt ledarna för Kommunernas Landsförening och Amtsrådsföreningen och utvecklingsdirektören på Ehrvervs- och Boligstyrelsen. Finansministern är ordförande för gruppen och ytterligare ministrar och chefer deltar vid behov.

Styrgruppen för tväroffentliga samarbeten är överordnat ansvarig för utformningen av strategin för digital förvaltning, för att strategin följs och uppsatta mål nås. För att åstadkomma detta har man bland sina uppgifter att igångsätta initiativ, bidra till att lösa konflikter och upplösa tekniska, rättsliga och organisatoriska hinder. Denna tvärministeriella styrgrupp har sitt sekretariat på finansministeriet och där inom projektet Digital Taskforce.

Digital Taskforce

Digital Taskforce tillsattes 2001 med syfte att främja omställningen till digital förvaltning genom att fungera som katalysator för tvärgående lösningar i digitaliseringsprocessen. Gruppens mandat gavs en tidsbegränsad förlängning 2005 som 2006 permanentades genom att den borte gränsen togs bort. Taskforcens uppgifter är, förutom att erbjuda sekretariat åt Styrgruppen för tväroffentliga samarbeten, att säkra genomförandet av styrgruppens initiativ; att följa upp strategin för digital förvaltning; samt att koordinera och följa utvecklingen av digitala tjänster i den offentliga sektorn. Taskforcen leds av en på finansministeriet anställd kontorschef och har omkring 20 personer inlånade från andra ministerier och kommunala organisationer.

Bland Digital Taskforces och projektet Digital Forvaltnings olika projekt, har de budgetmässigt största varit det sk. Fælles systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering i den offentlige sektor, projektet eDag, och kampanjen för digitala självbetjäningslösningar. Exempel på andra projekt där Digital

Taskforce varit engagerat är projekten digital signatur, sjukdagpeng och digital registrering av fordon.

IT-standardisering

Styrgruppen för tväroffentliga samarbeten och Digital Taskforce är avsedda att realisera en digital förvaltning. Detta är en del i en övergripande IT-politik som Vetenskapsministeriet har huvudansvaret för och som samordnas på dess myndighet IT- och Telestyrelsen.

1998 ingicks ett avtal mellan staten (representerat av vetenskapsministeriet), Kommunernas Landsförening och Amtsrådsföreningen att sätta samman ett gemensamt Koordinerande Informationsudvalg, KIU. KIU var i praktiken en förlängning av det tidigare sk. Heinesen-udvalget som sedan 1996 verkat för att komma med förslag och idéer till förnyelse av den offentliga informationspolitiken. Heinesen-udvalget leddes av tidigare finansministern Knud Heinesen.

Det Koordinerande Informationsudvalg, KIU

Huvuduppgiften för KIU är att skapa förutsättningar för kvalitet i offentlig nätinformation, att se till så att relevanta standarder löpande utvecklas och underhålls och att ta ställning till standarder som föreslås dem. Detta mot det överordnade syftet att främja utvecklingen av en användbar och relevant offentlig elektronisk information.

Vetenskapsministern är ordförande för KIU och sekretariatsfunktionen sköts av Governancekontoret på IT- och Telestyrelsen. KIUs arbete är den del i projektet digital förvaltning och udvalget rapporterar till Styrgruppen för tväroffentliga samarbeten. Ytterligare kopplingar består i att både finansministeriet och Digital Taskforce är representerat bland medlemmarna i KIU och i STS. Ytterligare medlemmar är Ekonomi och Ehrvervsministeriet, Inrikes- och Hälsoministeriet, Tull och Skatteministeriet, Kommunernas Landsförening, Amtsrådsföreningen, Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner samt Ehrvervs och Selskabsstyrelsen. Möten sker på kontorschefsnivå.

I Danmark insåg man tidigt att bland de absolut viktigaste förutsättningarna för en fungerande digital förvaltning är att man bestämmer sig för en gemensam grundstruktur, en gemensam IT-arkitektur på vilken man kan bygga gemensamma verktyg. KIU tog fram en grönbok, som efter offentlig behandling och remiss 2003 utvecklats vidare till en vitbok.⁵ Vitboken föreslog bland annat att det skulle inrättas en IT-Arkitekturkommitte hos KIU. Tanken med detta var att man för att säkra en fungerande e-förvaltning först måste säkra interoperabilitet. Och för att säkra interoperabilitet ansåg man att man måste ta ansvar för en egen IT-arkitektur. Den arkitektur man valde baseras på XML.^{6,7}

Den danska regeringen har varit tidiga bland övriga europeiska länder i att fatta beslut om hur man vill digitalisera sin förvaltning. Att vara bland de första medför förstas en risk att andra länder fattar beslut om andra arkitekturer och att det med tiden visar sig att man fattat "fel beslut". För att minimera den risken tog IT- och Telestyrelsen initiativ till internationellt erfarenhetsutbyte i International Council for Information Technology in Government Administration. Man har också varit drivande i det Europeiska ramverket för interoperabilitet, IDABC⁸ och deltar i det arbete som påbörjats i EU:s European Interoperability Framework.⁹ Frågan om hur framtidssäkra de danska besluten är ligger bortom denna utredning. Vi nöjer oss att beskriva och kommentera hur man organiserat sig för att fatta och genomföra beslut, samt vilka former av samordning man valt.

⁵ Hvidbog om It-Arkitektur. Arbejdsgruppe om IT-Arkitektur i regi af Det Koordinerende Informationsudvalg. 2003.

⁶ "Regeringen besluttede i 2001 at OIOXML skulle være standarden for offentlig dataudveksling." KIU, Udveksling af Data (UaD) – evaluering. Delrapport. September 2004. www.folketinget.dk/samling/20042/spoergsmaal/S139/svar/endeligt/20050316/151065.PDF

⁷ "Sidste år blev der truffet aftale mellem stat, amter og kommuner om at igangsætte en fælles standardiseringsproces. Det blev bl.a. aftalt, at XML (Extensible Markup Language er et såkaldt opmærkningsprog) skal være fælles format for udveksling af data i det offentlige." Grönbok om IT-arkitektur. www.oio.dk/files/arkitektur_greenpaper.pdf

⁸ Arkitektur och ramverk för interoperabilitet –förstudie 2006 –slutrappport. Verva. Karl Wessbrandt. 2006.

⁹ IT- och Telestyrelsens årsberättelse 2003. itst.dk/static/ITST-aarsberetning/html/chapter03.htm

Offentlig Information On-line, OIO

KIU skapade sedermera IT-Arkitekturkommitéen¹⁰ och Datastandardiseringskommitéen¹¹. Dessa kommittéer leds av Vetenskapsdepartementet och deras arbete assisteras och kompletteras av de på IT- och Telestyrelsen inrättade IT-Arkitekturkontoret och Datastandardiseringskontoret. Kommittéerna har som medlemmar representanter från stat, amter och kommuner, medan deras underarbetsgrupper kan ha en bredare representation från företag, branschföreningar och intresseorganisationer. Tillsammans med andra kontor bedriver man OIO-portalerna, där OIO står för Offentlig Information On-line. De två kommittéerna har arbetsgrupper som utför det egentliga standardiseringsarbetet.

Med principen frivillighet och öppenhet har man tagit initiativ till att översätta och anpassa internationella standarder i den sk. OIO-Katalogen. Man anger i katalogen standarder, specifikationer och teknologier och vilken status de har, där alternativen är anbefalld, godkänd, de facto, kommande, upprätthållen samt upphörd. Om en standard eller specifikation är anbefalld innebär det att den bedöms vara avgörande för interoperabilitet och därför starkt rekommenderad.

I praktiken utgör OIO-katalogen dels ett ramverk för interoperabilitet i offentlig digital förvaltning, dels en katalog över godkända XML-scheman.

Sektorstandardiseringsudvalg

IT- och Telestyrelsens kontor samverkar i flera av de projekt som ovan beskrivits som tillhörande Den digitale Taskforce och det övergripande Projekt Digital Förvaltning.

Ytterligare en form av samverkan finner man i så kallade sektorstandardiseringsudvalg (eller domänekomitéer). IT- och Telestyrelsen har tagit ledning för att säkerställa interoperabilitet också inom sektorer. Man erbjuder verktyg, mötesplats och stöd för att respektive sektorsansvarig skall ta huvudmannaskap för en

¹⁰ Kommissorium för IT-arkitekturkomitéen: www.oio.dk/arkitektur/fora/OIO-it-arkitekturkomiteen/kommissorium

¹¹ Kommissorium för Datastandardiseringskomitéen: www.oio.dk/dataudveksling/fora/OIO-datastandardiseringskomiteen?o=c555a4d6a605f35424e2f615ac1223d2

samarbetsgrupp med representanter för andra intressenter inom sektorn.

Samarbetsgruppernas uppgift är att utveckla gemensamma beskrivningar av syntax och semantik för att uppnå interoperabilitet. Några grupper fanns sedan tidigare men under andra former medan andra nyligen bildats.

Exempel på sektorstandardiseringsgrupper är gruppen för vägdata, miljödata, eHandel, sjukdagpeng, universitet, hälsa och livsmedel. Kommittéerna kan hantera både vertikala och horisontella sektorsfrågor.

Ett praktiskt exempel på sektorsstandardiseringsudvalg kan se ut på följande sätt. Motsvarande Vägverket tar initiativ till en kommitté för standardisering av vägdata. Etableringen sker i samverkan med sekretariatet för Datastandardiseringskommittéen, som utfärdar en instruktion som beskriver mandat och detaljer för ansvarsområdet. Kommittéen sätts samman brett med representanter från alla relevanta sakägare i det offentliga och privata, vilket är ett krav för att godkännas av datastandardiseringskommittéen. Vägdatakommittéen inrättar sedan en första arbetsgrupp med motsvarande breda representation, där arbetet att utveckla gemensamma standarder utförs.

IT-standardiseringsarbetet i praktiken¹²

Det koordinerande Informationsudvalg, KIU, har övergripande ansvar och beslutanderätt om vilka standarder som skall upp på OIO-katalogen.

KIU delegerar arbetet att utveckla, bearbeta och bedöma standarder till två ”tekniska kommittéer”, OIO-Datastandardiseringskommittéen, som hanterar XML-baserade standarder, och OIO-IT-Arkitekturkommittéen, som hanterar standarder som mer relaterar till teknisk interoperabilitet för den offentliga arkitekturen.

Medan besluten delegerats till de tekniska kommittéerna, behåller KIU hanteringen av eventuella överklaganden.

De två tekniska kommittéerna har var sitt sekretariat som validerar förslag till nya standarder, och sänder dem på offentlig remiss i 30 dagar.

¹² Faellesoffentlig it-standardisering-en vejledning om OIO-it-standarder. OIO 15[1:2005]

De tekniska kommittéerna har också var sitt utvecklarforum. Dessa forum är offentliga och öppna för alla sakägare och möten sker kvartalsvis i IT- och Telestyrelsens regi, som också håller forumen med sekretariat. Syftet med forumen är att skapa dialog mellan offentliga och privata aktörer.

En tredje part vid sidan om de tekniska kommittéerna är gruppen av sektorstandardiseringsudvalgen. Dessa kommittéer väljer ut och utvecklar alla typer av standarder utifrån konkreta verksamhetsbehov. Kommittéerna är organiserade under någon av de två tekniska kommittéerna.

Vem som helst kan föreslå standarder, offentliga likväl som privata aktörer och andra. De tekniska kommittéerna och sektorsstandardiseringskommittéerna utvecklar, bearbetar och värderar de föreslagna standarderna. Kommittéernas sekretariat validerar resultatet och sänder det på offentlig remiss. Remissvaren sammanställs av sekretariaten och tillställs tillsammans med sekretariatets bedömning till kommittéerna som fattar beslut. Om någon klagar på beslutet tas det upp i KIU.

Statens IT-råd & IT-Forum

Ytterligare samverkansgrupper—vid sidan om Finansministeriets Styrelse för tväroffentliga samarbeten som möts på departementschefsnivå, och vetenskapsministeriets Koordinerande Informationsudvalg, som möts på kontorschefsnivå—är Statens IT-Råd, som möts på ledningsnivå och Statens IT-Forum, som möts på IT-chefsnivå.

Statens IT-Råd skapades år 2000 med deltagande från samtliga departement för att åstadkomma maximal bredd i representation av den danska staten. Rådets två uppgifter är att bidra med initiativ till regeringens IT-politik för Danmark och till den del av IT-politiken som avser Danmarks offentliga sektor. Rådet skall uppfylla detta genom erfarenhetsutbyte, kompetensutveckling och samarbete om gemensamma problem och lösningar. Medlemmar i IT-Rådet är typiskt avdelningschefer och direktörer. Ordförande är IT- och Teledirektören för vetenskapsministeriet. Gruppen möts kvartalsvis och rapporterar till Vetenskapsministern. IT- och Telestyrelsens Governancekontor erbjuder sekretariat för Rådet, liksom för IT-Forum.

IT-Rådet tog omedelbart initiativet till ett statligt IT-forum med likaledes fullständig representation från alla departement men här på IT-chefsnivå. Syftet med IT-Forum är att hantera tekniska, administrativa och organisatoriska frågor kring den offentliga sektorns införskaffande och användning av IT. IT-Forum möts månatligt och rapporterar löpande till Statens IT-råd.

Notifieringar

98/34-ärenden som avser tekniska föreskrifter samordnas vid Ehrvervs- och Byggestyrelsen under Økonomi- og Ehrvervsministeriet (enligt överenskommelse med utrikesdepartementet). För IT-relaterade föreskrifter och standarder, inklusive telekommunikation, ansvarar Vetenskapsdepartementets myndighet IT- og Telestyrelsen.

Ehrvervs- och Byggestyrelsen sänder notifikationer om danska tekniska föreskrifter till kommissionen med kopia till UD.

Kommissionens och andra medlemsländers detaljerade yttranden på danska notifieringar sänds av Ehrvervs- och Byggestyrelsen till den notifierande myndigheten.

Danmarks svar på mottagen kommentar eller detaljerat yttrande, utarbetas av den notifierande myndigheten och sänds via Ehrvervs- och Byggestyrelsen till kommissionen med kopia till UD.

Meddelanden om andra länders nya notifieringar sänds däremot inte vidare från Ehrvervs- och Byggestyrelsen. Man hänvisar istället alla danska intressenter att vända sig till Kommissionens informationssystem TRIS för att själva ta del av samtliga notifieringar. Också Dansk Standard publicerar varje månad alla nya notifikationer.

Den danska hållningen är att dansk offentlighetsprincip står i strid med direktivets artikel 8, som hänvisar till att kommentarer och detaljerade yttranden riktade till kommissionen inte skall offentliggöras med mindre än att författaren givit sitt godkännande. Ehrvervs- och Byggestyrelsen lyfter också fram undantagsreglerna i Euroaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr. 1049/2001 om offentlighet av parlamentets, rådets och kommissionens dokument.

Kommentarer och yttranden som föreslås av andra än sektorsansvarig myndighet, kommer att förmedlas till ansvarig

myndighet av Ehrvervs- och Byggestyrelsen och kommer inte att sändas till kommissionen i de fall de inte överensstämmer med den officiella danska positionen. Sådana kan givetvis ändå framföras till lämpligt generaldirektorat i kommissionen eller till 98/34-sekretariatet.

Nederländerna

Samordning

Inom det nederländska regeringskansliet startade man 1979 en interdepartemental kommission för standardisering. Industriministeriet hade sekretariat och ordförandeskap. Bland syftena märktes att utveckla en standardiserings och certifieringspolitik för ökad tillväxt. Man ville också samordna den statliga förvaltningens deltagande i och attityd till internationella standardiseringsorgan och samarbetet i EG.

1982 fattades beslut om riktlinjer för statliga tjänstemäns deltagande i nationellt och internationellt standardiseringsarbete. I dessa fanns anvisningar för hur statliga representanter skulle bidra till att regeringens mål skulle uppnås. Bland riktlinjerna fanns också procedurregler för att förbättra samordningen mellan de statliga representanterna och utveckla en gemensam syn på standardiseringen.

1984 tog regeringen ställning till ett dokument som uttrycker den statliga standardiseringspolitiken. Syftet med dokumentet var att åstadkomma en optimal användning av standard i lagstiftning och offentlig upphandling. 1989 omorganiserades och förstärktes kommissionen i syfte att öka insatserna i det europeiska standardiseringsarbetet.¹³

Nederländerna har under perioden 2003–2005 erbjudit stöd för offentligt användande av öppna standarder och öppna programvaror i projektet OSOSS. De syften man anger är att

- minska beroendet av externa mjukvaruleverantörer,
- motverka missbruk av monopolpositioner på mjukvarumarknaden,
- öka kvaliteten i statens informationssystem,

¹³ Sidorna 179-181. SOU 1989:45 "Standardiseringens roll i EFTA/EG-samarbetet"

- minska statens kostnader för utveckling och implementation av mjukvaror,
- förbättra informationsutbytet inom staten, mellan staten och medborgare samt den privata sektorn i övrigt.¹⁴

OSOSS medverkar aktivt i nationella standardiseringsorganisationer likväl som i internationella organisationer och konsortier. Verksamheten har en årlig budget på ca en miljon Euro och en personal på åtta personer.

Samtidigt med sjösättningen av OSOSS startades på finansdepartementet projektet ICTAL med syfte att till 2006 avsevärt minska den administrativa bördan för företag. Programmets andra rapport lämnades till regeringen 2005 och där föreslår man bland annat inrättandet av en statlig standardiseringsstyrelse och en rådgivande referensgrupp.

Våren 2006 bildades styrelsen Government Standards Board bestående av representanter för nederländska departement och myndigheter och med syfte att stödja standardisering för digital offentlig förvaltning, användande av öppna standarder och ett effektivt informationsutbyte med medborgare och näringsliv. Som ett rådgivande stöd för styrelsen inrättade man också ett standardiseringsforum med representanter för nederländskt näringsliv. Både styrelsen och forumet erbjuds ett kansli på det likaledes nybildade GSSI: Government Shared Services for ICT.

GSSI är en ledningsorganisation med uppgift att hantera diverse offentliga funktioner för elektronisk förvaltning. Organisationen leds av ett råd med representation från alla delar av regeringskansliet.

Notifieringar

Nationell kontaktpunkt för 98/34-ärenden är CDIU, Centrale Dienst voor In- en Uitvoer, Nederländernas motsvarighet till Svenska kommerskollegium. CDIU lyder under finansdepartementet men ansvaret för exportkontrollpolicy ligger på Ministry of economic affairs. Myndigheten anställer tre personer för att hantera informationsprocessen gentemot Kommissionen. CDIU vidareänder alla notifikationer till "intresserade parter" vilka

¹⁴ Programme for Open Standards and Open Software in Government (OSOSS) www.ososs.nl/attachment.db?6946

innefattar företag och associationer, 11 ministeriella notifierings-sammordnare, samt ansvarig på Ministry of economic affairs.

Nederländerna reagerar bara på andra länders notifieringar på initiativ av industrin. Enbart i de fall att ett företag eller en association väljer att kommentera en notifikation, sänder CDIU runt kommentaren på sändlistan samt till Europaenheten på finansdepartementet.

Europaenheten ansvarar för interdepartemental samordning av Nederländernas officiella position: om Nederländerna skall lämna kommentar eller ett detaljerat yttrande samt hur den skall formuleras. Europaenheten sänder den nederländska positionen till CDIU som reläer den vidare till kommissionen för översättning och vidare hantering.¹⁵

Finland

Det nationella standardiseringsarbetet styrs och samordnas av SFS, Finlands standardiseringsförbund. I likhet med SIS är SFS en fristående medlemsförening och har bland sina medlemmar 12 departement och diverse branschförbund. SFS ansvarar för det nationella WTO Enquiry Point. Handels och industriministeriet är föreningens huvudman vid regeringen.

SESKO ansvarar för standardisering på området elektroteknik och är medlem i IEC och CENELEC. SESKO är en medlemsförening med 20 medlemmar och är medlem i SFS.

För standarder kring telekommunikation svarar Kommunikationsverket, som är en myndighet inom kommunikationsministeriet. Kommunikationsverket är medlem av ITU och ETSI.

Samordning

SFS har en grupp bestående av företrädare för stat, näringsliv och övriga standardiseringsgrupper som tidigare hade till uppgift att fatta beslut om nationella finska standarder (Finnish Standards Board). Numer fattar SFS:s verkställande chef själv beslut om harmonisering till gällande EU-standarder, vilket alltså gjort gruppens ursprungliga uppgift obsolet. Men istället för att lägga

¹⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/comite/TRIS_Comite20050622-M_Goossen.ppt

ned gruppen träffas den nu två gånger per år, eller mer, för att stödja SFS i beslut om hur man skall rösta i CEN och ISO.

Efter regeringsombildningen i Finland har man under våren 2007 arbetat med att omorganisera en del departementsfunktioner vilket påverkar bland annat standardisering och den offentliga e-förvaltningen. I skrivande stund har det inte utkristalliserats en ny struktur varför beskrivningen avser hur det ser ut vintern 2007.

På finansministeriet finns två centrala samordnande funktioner. Ministeriets horisontella enhet för statsrådets informationsförvaltning, ValtIT, ansvarar för regeringskansliets informationshantering, nätverk, projektdatabas och medborgarportalen suomi.fi. Ministeriets avdelning för utvecklande av förvaltningen består av två enheter där Enheten för Statens IT-verksamhet leds av statens IT-direktör, ibland kallad Finlands regerings CIO. Hon ansvarar för statens IT-funktioner och därtill kopplade strategier.

Standardiseringsfrågor och ägaransvar gentemot finsk standardisering återfinns på teknologiavdelningen på Handels och Industriministeriet.

Inrikesministeriet har skapat en ny avdelning, Kunta IT, för utveckling och samordning av elektroniska förvaltningstjänster i kommuner och landsting. Ministeriet har också delegationen för informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen, JUHTA, som bland annat godkänner standardrekommendationer för den offentliga förvaltningen, JHS.

Så långt förvaltningsfunktionerna. Den politiska överbyggnaden för att utveckla och implementera IT-relaterad policy, och får man förmoda, IT-standardiseringsrelaterade sådana, är premiärministerns Råd för informationssamhället. Rådet har bred representation och vilar på regeringens politiska informationssamhälleprogram. Det har ett eget sekretariat vid motsvarande statsrådsberedningen.

Ansvarig organisation för Standardiseringsfrågor kring IT har varit TIEKE, Finnish information society development center, som varit en av fjorton standardiseringsorganisationer erkända av SFS. IT-standardiseringen har varit under utvärdering, förutom kommunikationsrelaterade frågor som handläggs av kommunikationsverket. Utvärderingen har beställts av SFS i samråd med Handels och Industriministeriet, som står för den offentliga finansieringen av SFS, och med ledning från Finansdepartementets avdelning för utvecklande av förvaltningen, ledningsenheten för statens IT-verksamhet, den sk ValtIT-gruppen.

PriceWaterhouseCoopers har genomfört utvärderingen och konstaterar efter genomförda intervjuer att näringslivet intresserar sig mer för konsortiestandarder än för formella standarder och att man saknar uthållighet i bevakning och deltagande i IT-standardisering. Deras förslag är att förlägga uppgiften att koordinera IT-standardiseringen antingen inom den relativt nybildade ValtIT-gruppen på finansdepartementet, eller i en fristående verksamhet avsedd för uppgiften. Resultatet blev inget av detta. Från vintern 2007 samordnas IT-standardiseringen istället i en för ändamålet bildad grupp inom SFS. Handels och Industriministeriet avsätter för detta arbete en årlig finansiering om 300 000 euro.

Bland de förbättringar man förväntar sig från departementets sida är ökat utbyte med icke-formell standardisering, och bättre koordination med grupper som användare och offentlig sektor.

Regional samordning och en ökad samverkan mellan kommuner förväntas genom tillsättningen av KuntaIT-projektet på Inrikesministeriet. Ett viktigt inslag i projektet är standardisering för ökad interoperabilitet inom och mellan statsförvaltningen och kommunsektorn. Kopplat till inrikesministeriet finns också delegationen för informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen, JUHTA. JUHTA samordnar utvecklandet av statsförvaltningens och kommunalförvaltningens datateknik, informationsförvaltning och elektroniska kommunikationstjänster. Delegationen är ett utvecklingsforum för gemensamma projekt inom informationsförvaltningen.

Notifiering

Den finska hanteringen av 98/34-processen för notifieringar av föreskrifter samordnas på Handels och Industriministeriet, där också handläggningen av SFS sker. Handläggaren använder sig förutom av andra inom regeringskansliet, också av SFS-gruppen Finnish Standards Board, med representanter för finsk standardisering och näringsliv.

Norge

Standard Norge, SN, bildades 2003 genom sammanslagningen av 4 nationella standardiseringsorganisationer. Offentlig finansiering av SN sköts av Närings- och handelsdepartementets avdelning för forsknings och innovationspolitik, sektionen för näringsrettet forskning.¹⁶

Sedan 2004 har man uttalat en ambition att minska beroendet av proprietära programvaror för kontakter med medborgarna, och 2006 upprepades intentionen att öka användningen av öppen programvara i offentlig förvaltning.

Samordning

Ansvar för IT-politiska frågor vilar i Norge på Fornyings- og administrasjonsdepartementet, FAD, fd Moderniseringsdepartementet.

Ministern leder det sk. Koordineringsorganet för eFörvaltning, KoeF, som är en toppledargrupp med representanter från ett flertal av Norges viktigaste myndigheter. KoeF har ett övergripande ansvar för utvecklingen av elektroniska tjänster i offentlig förvaltning och av sju utpekade uppgifter ingår att föreslå användning av standarder i offentlig sektor.¹⁷ Koordineringsorganet har ingen myndighetsfunktion men är underställt FAD och ger råd till ministern som fattar beslut, alternativt framlägger saken för regeringen. Koordineringsorganets sekretariat tillhandahålls av FAD.

Sektorstandardisering

Sedan augusti 2006 finns också inrättat ett standardiseringsråd som delar sekretariat med KoeF vid FAD. Sammansättningen av standardiseringsrådet överlappar i stor utsträckning med KoeF men har en mer operativ karaktär. Bland medlemmarna finns flera

¹⁶ Samma sektion förmedlar för övrigt också medel till Norges forskningsråd och ansvarar för det norska patentverket.

¹⁷ Övriga sex uppgifter är att: -Bidra i utveckling av fler och bättre e-tjänster för medborgare och näringsliv. – samordna användning av e-signatur/-autentisering i offentlig sektor. – Förbättra tillgången och användningen av viktiga ”grunddata” i offentlig sektor. – Bidra till samordning av terminologi för informationshantering. – Främja flexibla och IT-baserade samarbetsformer i offentlig sektor. – Stärka informationssäkerheten i offentlig sektor, bidra till allmänhetens ökade tillit till e-tjänster och värna den personliga integriteten. (odin.dep.no/fad/norsk/tema/ITpolitikk/eForvaltning/050001-990095/dok-bn.html)

myndigheter med ansvar för standardisering inom sin sektor, däribland post og teletillsynet som ansvarar för telestandardisering och lyder under samferdselsdepartementet.

Rådet skall proaktivt lämna rekommendationer om IT-standarder och lämpliga förvaltningsstandarder till FAD samt föreslå departementet utredningar som bör genomföras. Beslut om en standards status som obligatorisk eller rekommenderad ligger på departementet efter förslag från rådet. Standarder skall företrädesvis vara öppna, och rådets arbete omfattar tekniska, semantiska och organisatoriska aspekter på interoperabilitet ("samhandling"). Rådet skall sammanträda månadsvis och ha en pådrivande roll för systematisk användning av IT-standarder. Mer specifikt är Standardiseringsrådets uppgifter att:

- Utarbeta förslag till standarder som bör göras obligatoriska eller rekommenderade för offentlig verksamhet samt värdera standarder som bör undvikas eller utgå.
- Föreslå och genomföra konsekvensanalyser som underlag för rekommendationer.
- Tillförsäkra goda förankringsprocesser, bla genom ett offentligt remissförfarande.
- Hålla sig a´jour med IT-standardisering utanför offentlig sektor, i internationella standardiseringsorganisationer, med det norska näringslivet och andra länders myndigheter.

Notifieringar

Norge deltar som EFTA-land i 98/34-proceduren. För EFTA-länderna ser dock processen lite annorlunda ut: Landet anmäler föreskrifter till EFTA Surveillance Authority, ESA, som sedan förmedlar informationen till kommissionen och till andra EFTA-länder (Island och Liechtenstein)¹⁸. I Norges fall sänds notifikationer från fackdepartementen till Närings- och handelsdepartementet som är nationell kontaktpunkt gentemot ESA och handlägger 98/34 ärenden. Norska kommentarer på notifikationer från EU-länder sammanställs av ESA med andra kommentarer från EFTA-länder i en gemensam kommentar till Kommissionen.

¹⁸ Också Schweiz tar del i informationsproceduren genom ett bilateralt avtal med kommissionen, och helt parallellt med EFTA-länderna

Näringslivet deltagande och några storföretags standardiseringspolicies

Det är ett antagande inom utredningen att större företag med engagemang inom internationell standardisering möter utmaningar liknande regeringskansliets. Dels i samordning av olika standardiseringsengagemang, dels i formande och genomdrivande av en enhetlig standardiseringspolicy. Av den anledningen har vi intervjuat några företag med stor internationell närvaro om hur de hanterat dessa utmaningar. Syftet är att åsädkomma jämförelseobjekt i hur samordning kan se ut.

De företag som nämns här, Tetra Pak, Volvo och Ericsson, är inte alla verksamma inom IT-området och all standardisering som refereras avser inte informationsteknik. Vi tror emellertid att problematiken kring samordning och policyarbete kan vara gemensamt oberoende vilket området för standardisering är.

Samtidigt framstår stora skillnader genom att företag är verksamma på en konkurrensutsatt marknad och deras överlevnad utmärks av förmågan att hävda sin särart, medan de ”produkter” som erbjuds av offentliga verksamheter i olika länder inte är i konkurrens med varandra på samma sätt.

Den *externa* standardiseringen hos en verksamhet, dvs. deltagandet i internationella standardiseringsorganisationer, kräver från både offentliga deltagare och företag följsamhet och smidighet. *Intern* standardisering däremot kräver avsevärt mer styrning. Detta är också företagets huvudsakliga bekymmer, möjligen undantaget Ericsson, genom att det är området för intern effektivisering och utmejslandet av särarten hos produkter och varumärken.

Tetra Pak

Ruben Rausing och hans ingenjörer utvecklade den tetraederformade förpackningen under andra halvan av 1940-talet och företaget byggdes upp av hans son, Hans, under 1950-, och 1960-talen. Den grundläggande idén var att forma en tub av en rulle med plastbelagt papper, fylla den med dryck och försegla den under vätskenivån. Tetra Pak är i dag ett av världens ledande företag inom process, förpackning och distribution av livsmedel, med 20 250 anställda i 165 länder. Utvecklingsarbetet är centraliserat till Sverige, med viss verksamhet i Italien.

Tetra Paks förpackningssystem var tidigt unikt på marknaden. Man har varit marknadsledande och har snarast etablerat de facto standarder för vilka man äger rättigheterna. Av den anledningen är formell standardisering inte en avgörande strategisk fråga.

Inom företaget sköts arbete med standardisering inom avdelningen för teknisk utveckling, och har så gjort i 35 år. Man har inte rekryterat personal med uttalat syfte att arbeta med standarder. De som arbetar med standarder har ”drivit in på området” med tiden.

Det skall dock inte förstås som att internationella formella standarder inte har betydelse för företaget. Vid utvecklingsfasen hade man rådande standarder kring förpackningssmåt att ta hänsyn till. I dag berörs man främst av standarder för renhet i vätskor, rena ytor och olika miljöaspekter. Inom renhet har man utvecklat egna metoder och gränsvärden, med målet att möta och överträffa krav från FDA¹, och har med det etablerat norm inom branschen. Bara undantagsvis (i Japan) möter man krav på lokal anpassning. Tetra Pak arbetar aktivt inom SIS och med EU:s miljödirektiv för förpackning och avfallshantering.

Volvo

Volvo i Sverige består av divisionen för lastbilar (som i sin tur består av Renault, Mack, och Nissan Diesel), Volvo bussar, entreprenadmaskiner, marinmotorer och flygmotorer. Bland koncernens stödfunktioner finns Volvo technology, Volvo logistics och Volvo IT. Företaget har drygt 83 000 anställda vid produktion i 25 länder och försäljning på 180 marknader. Nettoförsäljningen 2006 uppgick till 250 miljarder kronor.

¹ FDA, Food and Drug Administration. En myndighet inom USA:s departement för hälsa.

Fordon har att underkasta sig allahanda tekniska föreskrifter som rör måttspecifikationer, utrustning och säkerhet medan praxis styr placeringen av pedaler och andra centrala funktioner och man har stor frihet till variation exempelvis i placering och utformning av instrument, bränslepåfyllnad osv. Teknisk innovation kan bli så attraktiv att den sprids till andra producenter, som krockkuddar, turbo och fyrhjulsdrift, men de blir inte formella internationella standarder som andra har att ta hänsyn till.

För Volvokoncernen är ett medvetet eget arbete med standarder ett sätt att åstadkomma samordningsvinster, exempelvis genom att använda samma motor eller drivlina i lastbilar, bussar och entreprenadmaskiner. Den typen av skalfördelar utgör den huvudsakliga drivkraften för Volvos standardiseringsstrategi. Därmed är standarder också mest en fråga om företagsinterna standarder av betydelse också för underleverantörer och andra partners. Internationella formella standarder upplevs också som viktigt, exempelvis på området IT-integration, men då som något där man följer snarare än leder vägen.

Av historiska skäl är all standardisering förutom för informationsteknik centraliserad till avdelningen Koncernstandard som hör till Volvo Technology. Enheten består av ca 25 personer och arbetet handlar till 90 procent om interna standarder i form av den utveckling, produktion, dokumentation och distribution av gemensamma standarder som behövs inom Volvoföretagen. Utöver det samordnar man också Volvos externa standardiseringsengagemang.

Andra Volvobolag har minst en person utsedd som kontaktperson till Koncernstandard och de träffas regelbundet. Experter som är engagerade i Volvos externa standardisering återfinns ofta i dessa andra bolag.

Personer på andra bolag som intresserar sig för standardiseringsfrågor har lätt att finna information på Volvos interna webb. Medan det är lätt att finna medarbetare som är intresserade av att arbeta med standarder, kan det vara svårt att få dem engagerade eftersom standardiseringsuppgifter ofta kommer som tillägg till det "egentliga" arbetet. Jämfört med andra bolag anser man på Koncernstandard att arbetet fungerar väl och man arbetar med att kartlägga samordningen för att åstadkomma förbättringar.

Koncernstandard följer utvecklingen inom telematik, men IT-relaterade standarder hanteras i huvudsak på Volvo IT.

Volvos externa standardiseringsarbete sker i praktiken i SIS tekniska kommittéer och i Odette, Organisation for data Exchange by

teletransmission in Europe. Odette beskrivs bäst som fordonsindustrins standardiseringskonsortium, men det ser inte ut som de flesta konsortier i IT-industrin. Odette Sweden ägs av Bil Sweden AB, och finansieras av sina medlemmar. Organisationen är i sin tur delägare i Odette international med säte i London, och samverkar med motsvarande organisationer i Japan och USA.

Exempel på standardiseringsfrågor kan vara RFID och e-fakturer. Och det är värt notera att Volvos standardiseringsarbete på dessa områden följer den väg branschen valt. För e-faktura innebär det en Odette-Standard som heter Global Invoice, med ett bredare alternativ som kallas Swedish Multi Sector Invoice, som också innefattar bygg- och fastighetsindustrin samt transporter. Man har inom branschen uppmärksammat behovet av standarder som harmoniserar över branscher och på nyare utvecklingsområden, som RFID-lösningar för logistik, som inte är belastad av teknik- och standardlegacy, ser man noga till att följa utvecklingen inom internationell, formell, standardisering.

Ericsson

Ericsson är en av världens ledande leverantörer av utrustning för telekommunikation. Mer än ettusen nätverk i 140 länder använder Ericssons nätverksutrustning, och 40 procent av all världens mobilsamtal sker på företagets system. Företaget satsar stort på forskning och utveckling och hävdar en portfölj på 20 000 patent.

Marknaden för mobil kommunikation kännetecknas av snabb teknisk utveckling av såväl grundläggande system som av funktioner och prestanda hos de handhållna enheterna. Internationella överenskommelser om radiofrekvenser och formella standarder för signalutbyte, överföring mm, formar villkor för skapandet av marknader för sådan ny teknik. Ett exempel är övergången från analog till digital standard. Digital standard kräver ett intensivare utnyttjande av frekvenser och det finns alternativa metoder för hur det skall ske.² Forskning och utveckling inom olika företag går åt olika håll och man vill förstås att den nya standarden skall bygga på den inriktning man själv valt. "Playing the standards game" har Lars Ramqvist kallat det, och det är ett spel där Ericsson lyckats

² På den amerikanska marknaden, som ett exempel, fanns två alternativ för hur det skulle ske. Frequency Division Multiple Access (FDMA) respektive Time Division Multiple Access (TDMA).

bra.³ -Vi ser en direkt relation mellan vårt deltagande i standardisering och i de patent vi vinner, är också en betecknande analys från teknikchefen Håkan Ericsson.

Den strategiska betydelsen av standarder kan knappast över-skattas och det är på Ericssons marknad som krafterna kanske varit som störst för att utveckla processer kring standardisering, genom tillväxt av konsortier och ökad press på formella standardiseringsorganisationer att höja takten och öka marknadens delaktighet.

I teknikchefens område ingår forskning, standardisering och teknikstrategi. Standardiseringen har en egen chef och på hans avdelning sker samordningen av Ericssons globala standardiseringsarbete.

Medan Ericsson visserligen deltar i SIS arbete, är det tongivande arbetet det som sker direkt i internationella organisationer och i den mängd konsortier och andra fora där Ericsson deltar.

³ Citerat från Centrum för näringslivshistoria (2001). www.naringslivshistoria.se

Rapporter på uppdrag av utredningen

Verva:

- Standarder och innovation i offentlig upphandling. Av Per-Erik Andersson. 2007-02-15
- Samordnings- och samverkansformer. Av Desirée Veschetti Holmgren. 2007-02-20.
- Standarders påverkan på aktörerna i offentlig upphandling. Av Clas Thorén. 2007-02-23.
- Standarder och småföretag i offentlig upphandling. Av Per-Erik Andersson. 2007-02-27
- Öppen programvara. 2007-02-27.
- Att utveckla och använda gemensamma kravspecifikationer. 2007-03-28.
- Ekonomiska samband kring ett förvaltningsgemensamt arkitekturramverk med kravspecifikationer. Av Maria Yperidis. 2007-03-30.
- Informationssäkerhet – standardisering för ledning och styrning samt för säkerhet i system, produkter och tekniska skyddskomponenter. Av Wiggo Öberg. 2007-03-30.
- IT-standardiseringsutredningen – elektroniska inköpsprocesser. 2007-03-30.
- Rättsliga konsekvenser av ökad användning av öppna programvaror. Av Daniel Westman. 2007-03-30.
- Ramverk för interoperabilitet och återvändbarhet i e-förvaltningen. (En utveckling av rapporten Att utveckla och använda gemensamma kravspecifikationer). Av Karl Wessbrandt. 2007-05-25.

Åke Grönlund:

- Arkitekturer som styrinstrument. 2007-03-28
- Öppet dokumentformat - eller öppna? 2007-03-28
- Teknikutvecklingen, marknaden och den offentliga sektorns standardisering. 2007-05-08

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökat elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]

- Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]
Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [25]
Flyttning och pendling i Sverige. [35]
Tsunamibanden. [44]
Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]
Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvnagskörning med B-körkort

– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]

Den osynliga infrastrukturen

– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:

Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.

Metodbok:

JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. [43]