



Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2010-08-24

ANGÅENDE REMISS ÖPPNA STANDARDER – TILLGÅNG TILL OCH VIDAREUTNYTTJANDE AV OFFENTLIG INFORMATION I ELEKTRONISK FORMAT

Remiss från kommunstyrelsen, Dnr 031 - 174/2010

Förslag till beslut

- 1 Som svar på remissen återopla vad som anförs i detta tjänsteutlåtande.
- 2 Att justera beslutet omedelbart.

Gunnars Söderholm

Håkan Andersson

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat stadsledningskontorets förslag om öppna standarder och vidareutnyttjande av offentlig information till miljö och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 30 augusti 2010.

I ärendet beskrivs hur ett stort antal nationella och internationella direktiv påverkar Stockholms stad och hur staden med tillämpade regelverk och riktlinjer kan skapa tillgång till kommunala handlingar, internt och externt. I ärendet lämnas rekommendationer om hur staden bör förhålla sig till öppna standarder inom IT-området samt öppen programvara.

Kortfattat kan sägas att standarder är överenskommelser om hur en viss sak ska göras eller beskrivas, exempelvis för att underlätta för olika produkter att fungera tillsammans.

Detta underlättar inte bara för producenterna utan även för konsumenter och andra. En öppen standard är ett formellt publicerat dokument som beskriver ett överenskommet sätt att göra saker på. Överenskommelsen av dokumentet görs av ett oberoende standardiseringsorgan.

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

Miljöförvaltningen är positiv till stadens strävan att använda öppna standarder och förenkla tillgängliggörandet av offentliga handlingar samt geodata. Förvaltningen är också positiv till att staden tar ett samlat grepp kring hur staden ska hantera och möta nationella såväl som internationella utredningar och direktiv som behandlar öppna standarder och andra förutsättningar för att tillgängliggöra offentlig information i elektroniskt format. Förvaltningen är positiv till ett stadsgemensamt stöd för nämndhanteringsprocessen och positiv till en standardisering av begrepp som bl.a. ger förutsättningar för ett gemensamt e-arkiv i staden.

Förvaltningen understryker dock vikten av att tillräckliga ekonomiska och personella resurser avsätts till förändringsarbetet och att säkerhetsaspekterna belyses ytterligare.

Det föreslagna styrdokumentet är därtill inte tillräckligt konkret för att fungera. Allt för många oklarheter kvarstår. Det gäller även den tillämpliga lagstiftningen. Möjligen bör man avvakta med ett slutligt dokument till dess större klarhet vunnits och då i en kortare och mer konkret form där även ansvariga för olika åtgärder anges.

Remissbehandlingen

Kommunstyrelsen har remitterat stadsledningskontorets förslag till 14 av stadens facknämnder och stadsdelsnämnder, däribland miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 30 augusti 2010.

Stadsledningskontoret förslag till beslut är:

1. Stadsledningskontorets förslag till ”Öppna standarder – tillgång till och vidareutnyttjande av offentlig information i elektroniskt format” godkänns.
2. Dokumentet ska tillämpas i verksamheterna från 1 januari 2011. Stadens nämnder ges i uppdrag och styrelsen för Stockholms Stadshus AB anmodas att genomföra en anpassning till den egna verksamheten som en del i verksamhetsplaneringen och uppföljning inom stadens integrerade ledningssystem.

Bakgrund

Tidigare har stadsledningskontoret och stadsbyggnadskontoret i särskilda tjänsteutlåtanden besvarat remisser avseende internationella direktiv och nationella utredningar inom området. Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till dessa initiativ och stadsbyggnadskontoret har i sitt yttrande uttalat stöd för Inspire direktivet (Infrastructure for Spatial Information in Europe) som innebär att harmonisering av samtliga medlemmars geodata. Detta inneför framöver att geodata inom EU, såväl kartdata som registerdata om byggnader, vägar och befolkning, kommer att bli tillgängliga och användbar för alla.

Sedan flera år har Stockholm stad arbetet med att utveckla den tekniska infrastrukturen med tillhörande regelverk och tjänster för att skapa förutsättningar för den kommunala e-förvaltningen och utvecklas till en storstad i världsklass, enligt vision 2030. Stadens hemsida stockholm.se har moderniserats och kompletterats med en e-tjänstplattform som grund för utveckling och presentation av service och tjänster. Detta arbete är grundläggande och utgör en viktig komponent för att kunna realisera intentionerna i direktiven.

Staden tar nu ett samlat grepp kring hur staden skall hantera och möta nationella och internationella utredningar och direktiv som behandlar öppna standarder och andra förutsättningar för att tillgängliggöra offentlig information i elektroniskt format. Miljöförvaltningen ser detta som ett positivt initiativ.

Ärendet har sin utgångspunkt i ett antal nationella och internationella utredningar och direktiv som behandlar öppna standarder och andra förutsättningar för att tillgängliggöra offentlig information i elektroniskt format. Nedan beskrivs några av dem.

Allmänna handlingar i elektronisk form

E-offentlighetskommittén har i sitt slutbetänkande ”Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet” (SOU 2010:4) föreslaget att myndigheter, efter begäran ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektroniskt form, om det inte är olämpligt. Till skillnad från utlämnandet av handlingar i pappersform föreslås således att elektroniskt lagrad information förutom att sekretess provas även provas om det är lämpligt att lämnas ut i elektroniskt form.

E-delegationens betänkanden

E-delegationen tillsattes 2009 och ska under fem års tid bidra till att nå målet och samla offentliga Sverige i en gemensam riktning. I uppdraget ingår att koordinera myndigheternas utvecklingsprojekt inom e-förvaltning och följa upp dess effekter för

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

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

Genomförande av PSI-direktivet

Inom ramen för EU-samarbetet och det internationella arbetet lyfter delegationen fram PSI-direktivet (2003/98/EG) och Inspire direktivet (2007/2/EG) som främjar vidare vidareutnyttjande av offentlig information. Inspire direktivet, syftar till att inrätta en europagemensam infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjande av offentliga rumsliga data och datatjänster. Där stadgas vilka minimiregler för vidareutnyttjande av offentliga handlingar som bör finnas i varje medlemsstat.

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

Nationell infrastruktur för geodata – genomförande av Inspire direktivet

Med geodata menas geografisk information, dvs. kartdata och tillhörande registerinformation.

EU har tagit initiativ till harmonisering av samtliga medlemsländers geodata genom Inspire direktivet (Infrastructure for Spatial Information in Europe). Ambitionen är att Geodata inom EU, såväl kartdata som registerinformation, kommer att bli tillgänglig och användbar för alla. Syftet är att geodata ska bli lättare att använda och mer tillgänglig via tjänster på Internet.

För Sveriges del ligger Inspire direktivet helt i linje med regeringens strävan att utveckla Sverige till ett föregångsland när det gäller e-förvaltning.

Tjänstedirektivet

Enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) ska EU:s medlemsstater se till att alla förfaranden och formaliteter för att få tillträde till och utöva sin tjänsteverksamhet ska kunna fullgöras enkelt, på distans och på elektronisk väg.

I stort innebär tjänstedirektivet att företagsetablering och tjänstehandel mellan medlemsländerna skall underlättas. Undantag finns dock som inte här beskrivs närmare.

Förutsättningar för Gemensam Informationsförsörjning – Projektet Navet

Stockholms stadsarkiv genomför på uppdrag av Kommunfullmäktige inom Projekt Navet (Dnr 050-2630/2008) flera delprojekt som handlar om gemensam informationsförsörjning (GIF) inom staden utifrån fastställda strukturer och standarder. Dessa projekt tydliggör behovet av standardiserade öppna dokumentformat för lagring, dokumentutbyte och arkivering.

Syftet med det delprojekt som Stockholms Stadsarkiv driver inom projekt Navet är att skapa en gemensam funktion för att stödja en generell nämndhanteringsprocess.

E- delegationens vägledning för elektronisk samverkan

E-delegationens vägledning för elektronisk samverkan slår fast att öppna standarder ska vara förstahandsval vid val av teknisk lösning. Det finns en stor acceptans för öppna standarder inom den offentliga sektorn, både inom EU och i övriga världen.

En öppen standard är ett formellt publicerat dokument som beskriver ett överenskommet sätt att göra saker på. Överenskommelsen träffas vanligtvis mellan flera aktörer på marknaden, och publiceringen av dokumentet görs av ett oberoende standardiseringsorgan.

Öppen programvara innebär att programkoden är fritt tillgänglig samt kan implementeras fritt utan restriktioner. Distributionsvillkoren av mjukvara baserad på öppen programvara ska uppfylla flera kriterier.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Förslaget beskriver hur nationella och internationella direktiv påverkar Stockholms stad och hur staden med tillämpade regelverk och riktlinjer kan skapa tillgång till kommunala handlingar, internt och externt. SLK rekommenderar också hur staden bör förhålla sig till öppna standarder inom IT-området samt öppen programvara.

Stockholms stad använder idag öppen programvara i olika tillämpningar. Syftet med öppen programvara är att den ger användaren frihet att använda, kopiera, distribuera, ändra och förbättra programvaran. Öppen programvara medför en ny typ av konkurrens, genom att produkten i allmänhet inte ägs av något enskilt företag. Stadsledningskontoret vill understryka att det är verksamhetens krav och behov, funktionella, tekniska och ekonomiska aspekter som måste vara avgörande vid anskaffning av programvara. Vid

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

Öppen programvara medför en ny typ av konkurrens, genom att produkten i allmänhet inte ägs av något enskilt företag. Stadsledningskontoret vill understryka att det är verksamhetens krav och behov, funktionella, tekniska och ekonomiska aspekter som måste vara avgörande vid anskaffning av programvara. Vid upphandling av programvara ska hela kostnaden för hanteringen av programvaran beaktas och jämföras med hela kostnaden för övervägda alternativ.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att staden har ett enhetligt förhållningssätt i dessa frågor. Dokumentet ”Öppna standarder – vidareutnyttjande av offentlig information i elektroniskt format” är vägledande för hur stadens förvaltningar och bolag ska förhålla sig till nationella och internationella direktiv och regelverk avseende elektroniskt hanterad information och hur Stockholms stad kan skapa tillgång till kommunala handlingar i elektroniskt form, internt och externt. I ärendet lämnas rekommendationer om hur staden bör förhålla sig till öppna standarder inom IT-området samt öppen programvara.

Förvaltningens synpunkter

Allmänna handlingar i elektronisk form

Miljöförvaltningen är positivt till att tillgängliggöra allmänna handlingar i elektronisk form och därmed göra stadens och förvaltningens information mera lättillgängligt för internt som externt bruk. Det ligger i linje med förvaltningens arbete med att övergå till en helt elektronisk ärendehantering och E-arkiv.

Miljöförvaltningen har mycket få sekretessbelagda handlingar. Det är därför som regel inget problem att tillgängliggöra informationen. En stötesten för förvaltningen kan möjligen vara de regler som styr vilken typ av uppgifter som får publiceras på Internet samt sekretessprövning för varje unik allmän handling. Ett annat problem kan vara att förvaltningen har information om var skyddade växter och djur finns som inte är lämplig att spridas även om det inte är sekretessbelagt.

Förvaltningen är positiv till att offentlighetsprincipen ges ett bredare genomslag även på det elektroniska området men ser ett behov av vissa ytterligare anpassningar än ett lämplighetsbegrepp. Det framgår varken av Stadsledningskontorets förslag eller den nya lagstiftningen vad som ska anses lämpligt till exempel. Det måste vara ett oavvisligt krav att det tydligt framgår vad som är lämpligt respektive olämpligt att lämna ut på elektronisk väg. I den mån lagstiftning inte ger tydligt svar härvidlag, bör Stadsledningskontoret utforma en stadsgemensam tolkning.



Förvaltningen vill betona att det är nödvändigt att titta närmare på de administrativa, ekonomiska och personella förutsättningar liksom de tekniska och juridiska frågeställningarna när staden preciserat hur informationen ska tillgängliggöras.

E-delegationens förslag

Miljöförvaltningen är positiv till förslaget om att en enhetlig svensk e-legitimation för hela den offentliga sektorn ska skapas, som även kan användas av den privata sektorn. Det är ett problem att Stockholms stad inte har någon form av e-legitimation. Det krävs för att många administrativa processer ska kunna övergå från pappershantering till e-hantering. Här ligger en stor effektiviseringspotential. Risken när allt ska samordnas är dock att det drar ut på tiden. Staden behöver en e-legitimation snarast möjligt och staden bör därför vidta åtgärder för att påskynda det nationella arbetet i detta avseende.

Nationell infrastruktur för geodata

Med geodata avses all information som beskriver företeelser och dess geografiska läge, dvs. man talar om kartor och kartdata. Även information som hämtas från olika register om dessa företeelser som t.ex. vägar, byggnader, sjöar vegetation och befolkning räknas in i begreppet geodata.

Med en ökad tillgång till geodata kommer en lång rad samhällsfunktioner att kunna effektiviseras och förbättras. En sådan effektiviserad samhällsfunktion är t.ex. planering och miljöanalyser. Även kommunens medborgare kommer att dra nytta av en bättre tillgång till geodata genom t.ex. effektivare offentlig förvaltning med nya e-tjänster. Ett bra sådant exempel är den e-tjänst för ansökan om bergvärme som Miljöförvaltningen har utvecklat och satt i bruk under våren 2010.

Miljöförvaltningen är för delar av sin verksamhet beroende av korrekt geografisk information. Den geografiska informationen används t.ex. i e-tjänster och framställande av egen miljödata såsom t.ex. bullerkartor. Geografiska grunddata används även i arbetet med granskning av planer och i arbetet med ekologi och naturvård mm.

Ett gemensamt utnyttjande av geodata i staden är en förutsättning för att uppgifterna ska hållas uppdaterade och ha en hög kvalitet. Att tillgängliggöra geodata som t.ex. miljöinformation på ett lättillgängligt sätt via karta skapar förutsättningar för andra att enklare ta del av och använda sig av miljöinformation och därmed ta större hänsyn till miljön. Det är många, både inom som utanför staden, som efterfrågar Miljöförvaltningens geografiska data såsom buller, markföroreningar och artarken. Förvaltningen ställer sig därför positiv till att en gemensam geodatabas upprättas där geografiska data kan hämtas eller läggas ut för andra att använda. Tillhörande metadata och registerdata är en viktig faktor i användandet av geografiska data och som inte får glömmas bort då det görs mer lättillgängligt.

En vägledning i hur geografiska data som klassas som känslig enligt offentlighets- och sekretesslagen bör tas fram, en sådan vägledning saknas i Stadsledningskontorets förslag.

Förutsättningar för Gemensam Informationsförsörjning – Projektet Navet

Miljöförvaltningen är positiv till att publicera offentliga handlingar, men problem kan uppstå för dokument i ett publiceringsperspektiv. Att publicera diariet både för generell åtkomst och för att följa sitt ärende samt publicera register bör gå att lösa om informationsstrukturen i systemet anpassas efter vad som är lämpligt och tillåtet att publicera. Men publicering av handlingar som tillhör ärenden kräver sekretessprövning innan utlämnande. Att publicera elektronisk information bakåt i tiden kan bli svårt om äldre lagringsstruktur sätter upp hinder i sökbarhet.

Genom att göra ett arkiv tillgängligt för allmänheten med möjlighet att söka på ärenden och ta del av handlingar i ärendet förlorar myndigheten kontrollen över om vissa handlingar inte borde ha lämnats ut med hänsyn till gällande offentlighets och sekretesslagen. Ett sådant tillgängliggörande av handlingar i ärenden/ arkiv kommer att innebära ett krav på myndigheten att vidta någon form av sekretessprövning redan i samband med att handlingarna upprättas och arkiveras elektroniskt. Dessutom kommer det inte att vara möjligt att i varje enskilt fall göra en sådan lämplighetsbedömning som avses i förslaget om lagstadgad skyldighet för myndigheter att lämna ut elektronisk handling.

Miljöförvaltningen välkomnar en standardisering av begrepp.

Vad gäller gemensam standardisering av begrepp oavsett process bör man tänka på vem begreppen vänder sig till. Om processer vänder sig till allmänheten och näringslivet kan interna begrepp i processer bli smått obegripliga för dem. Exempel på anpassad beskrivning av processer och dess olika faser är vanligt bland e-tjänster. Där behöver ofta processen och faserna anpassas utifrån den utomståendes perspektiv. Dessutom kan varje process behöva vara anpassad till vad det hela handlar om. Ett exempel är om sökande ska följa sitt ärende på webben är det viktigt att man enkelt förstår vilken status ärendet befinner sig i för ögonblicket. Det kan dock tänkas vara möjligt att hitta ett antal grundstandarder för stadens processer i det här sammanhanget.

Miljöförvaltningen är positiv till ett stadsgemensamt stöd för nämndhanteringsprocessen.

En förutsättning för ett stadsgemensamt stöd, om det också handlar om publicering av nämndhandlingar, är att det krävs en gemensam standard för när handlingarna kan publiceras för allmänheten. Det kan få följder för t.ex. förvaltningarna i hur nämndhandlingar arkiveras. Hos miljöförvaltningen arkiveras beslutsunderlag och beslutsutdrag tillsammans med sina respektive ärenden och utgör arkivmässigt inte egna

serier. Utöver detta finns även ett samlat nämndprotokoll utan beslutsunderlagen som utgör en egen serie i arkivet.

E- delegationens vägledning för elektronisk samverkan

Miljöförvaltningen är positiv till förslagen om öppna standarder och öppna programvaror. Förvaltningen ställer sig bakom stadsledningskontorets analys.

Det bör dock understrykas att val av öppen programvara inte är helt okomplicerat. Det är därför bra att Stadsledningskontoret uttryckligen anger att det är verksamhetens behov som skall vara avgörande för valet av programvara.

Miljöförvaltningens sammanfattande bedömning

Miljöförvaltningen är positiv till stadens ambition att eftersträva användandet av öppna standarder och förenkla tillgängliggörandet av offentliga handlingar samt geodata. Miljöförvaltningen ställer sig därför bakom de rekommendationer stadsledningen föreslår i dokumentet, men med de tillägg som beskrivs ovan.

Stadsledningskontoret behöver dock ta fram ett styrdokument som är kortare, mer konkret och tydligare för att det skall kunna tillämpas i sin helhet. Eftersom lagstiftningen inte är klar kan det vara svårt att i nuläget ta fram ett tillräckligt konkret styrdokument. I den mån lagstiftningen innehåller oklarheter finns det skäl att Stadsledningskontoret tar fram en stadsgemensam tolkning av de nya bestämmelserna. I nuvarande dokument lämnas förslag för vad staden bör göra efter varje avsnitt, vilket är bra, men dessa avsnitt är mer visionära än konkreta och handfasta med tydligt angivande av vem som ansvarar för respektive åtgärd. Stadsledningskontoret föreslår att förändringarna ska genomföra 1 januari 2011. Som anförts kan det finnas skäl att avvakta en slutlig lagstiftning på området.

I ett kommande styrdokument bör säkerhetsaspekterna belysas, i nuvarande dokument är säkerhetsaspekterna underordnade om inte helt avsaknad. Dessutom bör det klart framgå i de fall det nu saknas, vem som har lagt fram förslagen och vilka av de uppräknade förslagen som är beslutade av riksdagen och därmed kan betecknas som ett nationellt direktiv.

Miljöförvaltningen har idag svårt att överblicka eventuella ekonomiska konsekvenser för egen del med anledning av de behov av insatser som identifierats och de rekommendationer stadsledningskontoret föreslår i dokumentet. Miljöförvaltningen har mycket begränsade resurser för att bedriva eget utvecklingsarbete inom ordinarie budgetram och är därför beroende av externa medel för detta. Införandet av GS-IT tar befintliga IT-resurser i anspråk under 2010. Det är därför önskvärt att Stadsledningskontoret iklar sig rollen att driva de stadsgemensamma utvecklingsprojekten och avsätter ekonomiska och personella resurser både för egen del och berörda förvaltningar.

Dessutom bör man överväga om det finns upphovsrättsliga aspekter som bör beaktas. Tillgängliggörande av programvara kan ha föregåtts av betydande kostnader för staden och man bör överväga om det krävs åtgärder för att säkerställa att nedlagda kostnader på något sätt kan återfås i den mån det finns ett kommersiellt utnyttjande av dessa.

Bilagor

- | | |
|------------|--|
| Bilaga 1 | Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande: Öppna standarder – tillgång till och vidareutnyttjande av offentlig information i elektroniskt format |
| Bilaga 1.1 | Bilaga 1 till Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande: Öppna standarder – tillgång till och vidareutnyttjande av offentlig information i elektroniskt format |