

Utlåtande 2011:83 RI (Dnr 051-934/2010)

En friare IT-struktur

Motion (2010:9) av Mats Berglund (MP)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motion (2010:9) av Mats Berglund (MP) om ”En friare IT-struktur”
anses besvarad med vad som sagts i detta utlåtande.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

I en motion (2010:9) av Mats Berglund (MP) om en friare IT-struktur föreslås att Stockholms stad ska använda öppna standarder för filformat i såväl intern som extern kommunikation. Stockholms stad ska ha ett generellt krav på öppna standarder vid upphandling av programvara. Berglund anser vidare att digital information som produceras inom stadens förvaltningar och riktar sig till stockholmarna eller andra externa användare ska utformas plattformsoberoende. Rådata som produceras inom stadens förvaltningar ska publiceras för fri tillgänglighet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret instämmer med motionären i att staden bör tillämpa öppna standarder och standardiserade öppna dokumentformat för lagring i elektroniskt arkiv samt för dokumentutbyte, som möjliggör överföring av in-

formation mellan applikationer och system samt med myndigheter, andra kommuner och landsting.

Mina synpunkter

Stockholms stad är och ska vara en huvudstad som ligger i framkant också när det gäller teknisk och verksamhetsmässig utveckling. Det är stockholmarnas och verksamheternas krav och behov samt tekniska och ekonomiska aspekter som måste vara avgörande vid utveckling av stadens IT-struktur. Motionären tar upp ett flertal viktiga aspekter kopplade till utvecklandet av IT-struktur. Jag instämmer i behovet av att framgent diskutera frågor som handlar om öppenhet, teknikneutralitet och konkurrens mellan befintliga och framtida plattformar.

Stockholms stad har infört en första applikation i öppen källkod (programmet används i den tjänst som gör det möjligt att boka tid för borgerlig vigsel i Stadshuset) och kulturnämnden har fattat beslut om att lägga upp tillgänglighetsguiden i öppet format på nätet. I budget 2011 gavs stadsarkivet i uppdrag att utveckla öppna API från olika informationskällor som inkommer till det nya e-arkivet.

Som svar på motionen hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilaga

Motion (2010:9) av Mats Berglund (MP) om en friare IT-struktur

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. bifalla motionen
2. därutöver anför

Ansvarigt borgarråd visar i sitt svar – via Stadsledningskontorets yttrande – goda intentioner för att skapa en friare IT-struktur inom stadens förvaltningar. I svaret anges bland annat:

- att staden bör använda öppna standarder för filformat,
- att staden bör verka för att ingen av stadens intressenter ska tvingas använda leverantörsspecifika produkter för att kommunicera med staden,
- att staden ska publicera egen källkod öppet,

- samt att det är viktigt att staden tillgängliggör egen producerad rådata, och att staden därför bör etablera en infrastruktur för detta,

Däremot avvisas de att-satser i motionen som behandlar proprietär programvara samt plattformsoberoende. Trots de goda intentionerna så ges få konkreta besked om någon handlingsplan för en friare IT-struktur. Det är positivt att den källkod till applikationer och tjänster som staden äger ska publiceras öppet. Däremot måste börformuleringarna i borgarrådets svar kring öppna standarder och publicering av rådata även fortsättningsvis anses som till intet förpliktigande. När man dessutom tydligt deklarerar avstånd till såväl plattformsoberoende som till utfasning av proprietär programvara så fortsätter den moderatstyrda majoriteten att aktivt välja bort flexibilitet och öppenhet. Trots att fullgoda alternativ finns använder staden idag en uppsjö av inlåst – proprietär – programvara, där källkoden är dold. Som anges i motionen skulle en övergång till öppna program istället medföra såväl ökad flexibilitet, minskad sårbarhet som tydligare transparens. I den strömlinjeformade IT-struktur som etablerats och befästs av den moderatstyrda majoriteten i Stadshuset utesluts konsekvent andra plattformar än Windows. Därmed skapar staden en snedvriden konkurrensfördel huvudsakligen till Microsoft gentemot konkurrerande företag. Detta gäller dessvärre inte enbart i stadens egna upphandlingar; det ensidiga plattformsoberoendet verkar tvärtom konkurrenshämmande i flera led. Inte minst de unga konsumenterna, de som idag är elever i stadens skolor, berövas valmöjlighet och frihet genom den förda IT-politiken.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2010:9) av Mats Berglund (MP) om ”En friare IT-struktur” anses besvarad med vad som sagts i detta utlåtande.

Stockholm den 11 maj 2011

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ylva Tengblad

Reservation anfördes av *Per Bolund* och *Sara Pettigrew* (båda MP) och *Ann-Margarethe Livh* (V) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

I en motion (2010:9) av Mats Berglund (MP) om en friare IT-struktur föreslås att Stockholms stad ska använda öppna standarder för filformat i såväl intern som extern kommunikation. Stockholms stad ska ha ett generellt krav på öppna standarder vid upphandling av programvara. Berglund anser vidare att digital information som produceras inom stadens förvaltningar och riktar sig till stockholmarna eller andra externa användare ska utformas plattformsoberoende. Rådata som produceras inom stadens förvaltningar ska publiceras för fri tillgänglighet.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 maj 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Motionären föreslår att staden ska använda öppna standarder för filformat i såväl intern som extern kommunikation. Staden ska ha ett generellt krav på öppna standarder vid upphandling av programvara. Digital information som produceras inom stadens förvaltningar och riktar sig till stockholmarna eller andra externa användare ska utformas plattformsoberoende. Rådata som produceras inom stadens förvaltningar ska publiceras för fri tillgänglighet.

Stadsledningskontoret instämmer med motionären i att staden bör tillämpa öppna standarder och standardiserade öppna dokumentformat för lagring i elektroniskt arkiv samt för dokumentutbyte, som möjliggör överföring av information mellan applikationer och system samt med myndigheter, andra kommuner och landsting.

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

Stadsledningskontoret anser också att staden bör verka för att ingen av stadens intressenter ska tvingas att använda en leverantörsspecifik produkt för att kommunicera med staden.

Vidare anser motionären att staden successivt ska fasa ut s.k. proprietär programvara till förmån för programvara med öppen källkod samt att programvara som tas fram inom stadens förvaltningar skall ske öppet där källkoden dokumenteras och publiceras för fri tillgänglighet för andra utvecklare. Källkod som publiceras inom kommunen ska därmed licensieras som öppen programvara.

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

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning att intentionen ska vara, att när staden äger källkoden till applikationer och tjänster ska denna kunna publiceras öppet.

Motionären anser vidare att det är angeläget att gemensam IT-service för alla stadens förvaltningar och nämnder utformas flexibelt samt att plattformsoberoendet bör gälla genom hela verksamheten, i både lokal serverdrift, helpdesk och arbetsplatssystem.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att staden har en funktionellt och tekniskt sammanhållen IT-infrastruktur, som på ett effektivt och säkert sätt ger åtkomst till gemensamma tjänster och information. Detta gäller både för servermiljön och för arbetsplatssystemet och dess tjänster. IT-infrastrukturen ska vara stadsövergripande och gälla för stadens skolor samt för förvaltningar och bolag.

Stockholms stad har liksom flertalet kommuner i regionen genomfört en standardisering av arbetsplatssystemet både vad gäller operativsystem och övriga programfunktioner. Standardiseringen möjliggör en arkitektur och IT-struktur, som leder till högre stabilitet och tillgänglighet i arbetsplatsens funktioner.

Stadsledningskontoret vill understryka att Stockholms stad sedan flera år har arbetat med att utveckla den tekniska infrastrukturen med tillhörande regelverk och tjänster och att staden har en ledande ställning när det gäller att skapa förutsättningar för genomförande av den kommunala e-förvaltningen. Detta arbete är grundläggande och utgör en viktig komponent för att kunna realisera intentionerna för att utveckla Stockholm som en framstående IT-stad.

Bakgrund

Motionären anför att arbetet med en förvaltningsövergripande digital infrastruktur (e-strategi för Stockholms stad) pågår. Beslut har tagits i fullmäktige om fortsatt arbete, bl.a. med inriktning om förbättrad tillgänglighet för stadens medborgare. De goda intentionerna kräver dock ytterligare politiska beslut för att staden inte ska riskera att fastna i enskilda datasystem med inläsning till ett fåtal program-utvecklare och distributörer.

Motionären anser att den inriktning som hittills annonserats har dessvärre stora brister då staden aktivt har valt bort flexibiliteten i bl.a. stöd för flera operativsystem samt programvaror med öppen källkod. Motionären anser vidare att staden huvudsakligen anför en strömlinjeformad struktur som den stora fördelen. Men samtidigt bortser man från de stora negativa effekterna av att i så pass hög grad begränsa sig till huvudsakligen Microsofts serversystem och programvaror. Följden av besluten riskerar att bli ökad sårbarhet, ökade kostnader och minskad demokrati. Frågan är därmed politisk snarare än teknisk.

Motionären yrkar att fullmäktige beslutar att:

3. Staden använder öppna standarder för filformat i såväl intern som extern kommunikation.
4. Programvara som tas fram inom stadens förvaltningar skall ske öppet där källkoden dokumenteras och publiceras för fri tillgänglighet för andra utvecklare. Källkod som publiceras inom kommunen ska därmed licensieras som öppen programvara.
5. Successivt fasa ut s.k. proprietär programvara till förmån för programvara med öppen källkod. Staden ska ha ett generellt krav på öppna standarder vid upphandling av programvara.
6. Rådata som produceras inom stadens förvaltningar ska publiceras för fri tillgänglighet. För ändamålet ska staden ta fram en plattform för publicering av rådata inom offentlig sektor.
7. Digital information som produceras inom stadens förvaltningar och riktar sig till Stockholmarna eller andra externa avnämare utformas plattformsoberoende, d.v.s. fungerar likvärdigt inom såväl Windows-, som Mac- och Linuxmiljö.
8. Alla stadens skolor ska ha tillgång till såväl Windows- som Mac- och Linuxbaserade datorer samt en bred palett av programvaror med öppen källkod efter faktiska behov.
9. En gemensam IT-service för alla stadens förvaltningar och nämnder utformas flexibelt och erbjuder stöd för såväl Windows- som Mac- och Linuxbaserade operativsystem. Plattformsoberoendet bör gälla genom hela verksamheten, i både lokal serverdrift, helpdesk och arbetsplatssystem.

Ärendet

Motionären beskriver följande områden och initiativ inom den tekniska IT-infrastrukturen, vilka behandlas nedan:

- Plattformsoberoende
- Öppen programvara
- Öppna filformat och öppna standarder
- Tillgängliggör egen rådata
- Stockholm som framstående IT-stad.

Plattformsberoende

Motionären anser att det är en demokratifråga att kunna tillgodogöra sig materialet som publiceras av Stockholms stad. Staden arbetar aktivt för att anpassa materialet så att exempelvis människor med funktionshinder eller med andra modersmål än svenska ska kunna läsa och förstå. Men allt för länge har staden negligerat frågan om plattformsoberoende, anser motionären. Det finns enligt motionären flera anledningar till att satsa på plattformsoberoende. Utöver demokratiaspekten är det också viktigt att staden inte ger Microsoft en snedvriden konkurrensfördel gentemot konkurrenter som Apple och Linux.

Vidare anför motionären att allt digitalt material som produceras för externa användare (dvs. utanför förvaltningen) bör kunna användas likvärdigt på alla moderna datorer oavsett operativsystem. Det gäller huvudsakligen material som publiceras på webben eller på externa bärare som CD- och DVD-skivor samt minneskort mm. Det finns idag goda plattformsöverskridande möjligheter och därför ingen anledning att rikta sig enbart till de medborgare som har en Windows dator, anser motionären.

Motionären anser också att en gemensam IT-service för alla stadens förvaltningar och nämnder bör utformas så flexibelt som möjligt. Det är därför viktigt att inte låsa fast sig i enbart Windows plattformen, utan erbjuda stöd för såväl Windows- som Mac- och Linuxbaserade operativsystem. Plattformsoberoendet bör gälla genom hela verksamheten, i både lokal serverdrift, helpdesk och arbetsplatssystem.

Öppen programvara

Motionären beskriver öppen programvara som programvara vars källkod är öppet publicerad och tillgänglig att använda, läsa, modifiera och vidare distribuera för dem som så önskar. Programvaran blir därmed i allmänhet både säkrare och billigare än licensierade program med dold eller upphovsrättskyddad kod (proprietär programvara). Den ger också möjligheter till vidareutveckling av programvaran inom egen eller upphandlad regi så att den kan skraddarsys för brukarens behov.

Motionären anför att genom att fler aktörer än den ursprungliga skaparen kan bidra med ändringar och förbättringar betyder det att slutanvändare inte riskerar att låsas in i ett slutet system eller att bli beroende av en enskild leverantör. Därmed minskar även sårbarheten i systemen. Stora ekonomiska vinster kan även göras i synnerhet genom den förenklade licenshanteringen. Fördelarna med en övergång till öppen programvara för stadens del är således mycket stora, anser motionären.

Öppna standarder och öppna filformat

Motionären anser att för att minska sårbarheten bör öppna standarder för filformat som PDF, HTML, ODF m.fl. användas i ökad utsträckning vid såväl intern som extern distribution av text/bilddokument såsom politiska handlingar mm.

Kortfattat kan sägas att standarder är överenskommelser om hur en viss sak ska göras eller beskrivas, exempelvis för att underlätta för olika produkter att fungera tillsammans. Detta underlättar inte bara för producenterna utan även för konsumenterna och andra. En standard är ett formellt publicerat dokument som beskriver ett överenskommet sätt att göra saker på. Överenskommelsen träffas vanligtvis mellan flera aktörer på marknaden, och publiceringen av dokumentet görs av ett oberoende standardiseringsorgan. Sådana standardiseringsorgan finns både på nationell och internationell nivå. Det huvudsakliga nationella standardiseringsorganet i Sverige är SIS¹. Det största internationella organet är ISO², men det finns många andra. Ett exempel är W3C³, som publicerar de flesta standarder som rör webben. Standardiseringsorgan är icke vinstdrivande organisationer.

Tillgängliggör egen rådata

I motionen anføres att staden producerar mängder med allmänna handlingar och dokument som enligt offentlighetsprincipen ska tillhandahållas och tillgängliggöras för allmänheten så länge materialet inte är belagt med sekretess. Detta är ett av de grundläggande fundamenten för vår demokrati, och systemet bör därför stärkas. Vid övergången till e-arkiv Stockholm finns goda förutsättningar för att förenkla möjligheten för allmänheten att ta del av allmänna handlingar digitalt via ett gränssnitt på stadens hemsida. Även rådata för digitala applikationer m.m. ska vara fritt tillgängligt såvida inte sekretess råder. Idag saknas dock rutiner för hur denna typ av data kan tillgängliggöras varför den ofta förblir i praktiken dold.

Motionären anser att genom att skapa och implementera förbättrade rutiner för tillgängliggörande av egenproducerad rådata kan mycket stora samhällsliga vinster inhämtas för såväl medborgarna och konsumenterna som producenter av olika typer av digitala tjänster. På så vis underlättas även företagande i synnerhet inom den digitala sektorn. I samband med implementeringen av e-arkiv Stockholm bör därför en särskild plattform tas fram för publicering av rådata som har producerats inom offentlig sektor. Genom att skyndsamt ta fram en sådan plattform kan Stockholms stad gå före och visa vägen för andra myndigheter, kommuner och landsting. Arbetet kan med fördel hantteras av Stadsarkivet inom ramen för projekten Navet, NOS och e-arkiv för Stockholms stad.

Stockholm som framstående IT-stad

Motionären anför att de samhällsliga vinsterna av att offentliga förvaltningar och myndigheter går över till öppen programvara sannolikt är mycket stora. Inte minst den svenska IT-industrin stimuleras genom incitament att utveckla och vidareutveckla programvara. Trots de stora fördelarna är det idag få svenska kommuner som använder öppen programvara i större utsträckning. Sanningen är att Sverige i ett internationellt

¹ Swedish Standard Institute

² International Organization for Standardization

³ World Wide Web Consortium

perspektiv ligger långt efter på detta område. Stockholm är en framstående IT-stad och även inom Stadshuset har vi gått före genom utvecklingen av det förvaltningsövergripande e-arkivsystemet inom projektet Navet vilket sker inom Stadsarkivets förvaltning.

Genom att Stockholm blir föregångare även gällande användande av öppen programvara och rutiner för publicering av rådata kan ett betydande genombrott komma att ske i andra delar av det svenska samhället. Såväl plattformsoberoende som programvara med öppen källkod bör inlemmas i hela organisationen. I synnerhet bör dock de kommunala skolorna nämnas. Det är av hög vikt att inte driva den konkurrenshämmande verksamheten inför unga konsumenter, anser motionären.

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats av stadsledningskontorets IT-avdelning.

Stadsledningskontoret har även i ärendet ”Digital information till stadens medborgare” (Dnr 317-320/2009) tidigare besvarat frågor som rör plattformsoberoende för stadens digitala material och IT-service.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret instämmer med motionären i att staden bör tillämpa öppna standarder och standardiserade öppna dokumentformat för lagring i elektroniskt arkiv samt för dokumentutbyte, som möjliggör överföring av information mellan applikationer och system samt med myndigheter, andra kommuner och landsting.

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

E-delegationens vägledning för elektronisk samverkan slår fast att öppna standarder ska vara förstahandsval vid val av teknisk lösning. Inom EU finns ett starkt ställningstagande för användning av öppna standarder vilket framgår av bland annat ramverket för interoperabilitet, European Interoperability Framework, EIF 1.0. Det finns en stor acceptans för öppna standarder inom den offentliga sektorn, både inom EU och i övriga världen.

Enkelt uttryckt kännetecknas en öppen standard av att den är öppen och fritt tillgänglig och kan implementeras fritt utan restriktioner. Exempel på öppna standarder är HTML⁴ och TCP/IP⁵. HTML är publicerad av World Wide Web Consortium (W3C),

⁴HyperText Markup Language

som är en oberoende sammanslutning av företag och organisationer och TCP/IP är publicerad av Internet Engineering Task Force (IETF). Dessa organisationer tar också ansvar för utvecklingen av respektive standard. Både W3C och IETF uppfyller ovan ställda krav. Andra format som staden använder är Tiff för ritningar och PDF/A för e-Arkiv. Stockholms stad tillämpar dessa standarder.

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

Genom att tillämpa standardiserade öppna dokumentformat för lagring och dokumentutbyte, möjliggörs överföring av information mellan applikationer och system samt informationsutbyte med myndigheter, andra kommuner och landsting.

Stadsledningskontoret instämmer också med motionären i att staden bör verka för att ingen av stadens intressenter ska tvingas att använda en leverantörsspecifik produkt för att kommunicera med staden. För att kunna realisera denna ambition, måste staden använda sig av öppna standarder och format både vid utveckling och vid upphandling av system.

I motionen anförs att staden producerar mängder med allmänna handlingar och dokument som enligt offentlighetsprincipen ska tillhandahållas och tillgängliggöras för allmänheten så länge materialet inte är belagt med sekretess.

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

E-delegationen presenterade i sitt första betänkande i oktober 2009 en Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86). Delegationen presenterade bland annat en vägledning för elektronisk samverkan baserat på öppna standarder.

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 vidareutnyttjande av offentlig information. Inspire direktivet, syftar till att inrätta en europeisk gemensam infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjande av offentliga rumsliga data och datatjänster.

⁵Transmission Control Protocol/Internet Protocol

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

Stadsledningskontoret anser också att det är viktigt för staden att skapa förutsättningar, tekniskt och juridiskt, för att tillgängliggöra "rådata" (allmänna handlingar) i elektroniskt format. En allmän handling kan vara offentlig eller hemlig (sekretessbelagd). Sekretess innebär förbud att röja uppgift, t ex genom att lämna ut en allmän handling. I detta arbete bör staden etablera en IT-infrastruktur som möjliggör tillämpning av öppna standarder där så är möjligt samt använda dessa som standard i utlämnad information. Staden har redan idag etablerat en integrationsplattform som möjliggör integration, internt och externt med öppna gränssnitt.

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

Stadsledningskontoret instämmer i att det är viktigt att stadsövergripande tillgodose behovet från såväl externt som internt perspektiv, att enkelt kunna hitta och ta del av pågående ärenden och handlingar. Enligt tryckfrihetsförordningen är en handling "en framställning i skrift eller bild". Med handling kan även avses en datamängd, det vill säga en fil eller ett elektroniskt dokument. Det är även viktigt att tillämpa ett standardiserat öppet dokumentformat för dokumentutbyte, arkivering etc. som möjliggör informationsutbyte mellan applikationer och system samt mellan myndigheter, kommuner och landsting.

Stadsledningskontoret vill framhålla att de stora volymer av information som hanteras i verksamhetssystemen ställer krav på ökade behov av samordning och återanvändning av informationen. En mer aktiv informationsförsörjning ställer också krav på att de grundläggande informationsstrukturerna kan delas av alla, det vill säga att vi använder enhetliga begrepp oavsett vilken process vi befinner oss i.

Syftet med Stockholms stadsarkivs "Projekt Navet" är bland annat att tillgodose behovet från såväl externt som internt perspektiv, att enkelt kunna hitta och ta del av pågående ärenden och handlingar. Som en del i detta arbete ingår att säkerställa sökbarhet, utbytbarhet, förståelse av informationen och tillgängliggörande av den samlade ärendelaterade informationen under hela livscykeln, det vill säga att säkerställa informationsförsörjningen inom Stockholms stad.

Motionären anför vidare att staden bör fasa ut sk proprietär programvara till förmån för programvara med öppen källkod samt att staden ska ha ett generellt krav på öppna standarder vid upphandling av programvara.

Stadsledningskontoret vill framhålla att Stockholms stad i dag använder öppen programvara i ett antal olika tillämpningar:

- Inom geografiska informationssystem (GIS) tillämpas Open Layers Framework⁶ samt Webb Mapping Service (WMS) och Web Feature Service (WFS)⁷.
- Som applikationsserver inom stadens sociala system används produkten GlassFish Server som ger stöd för webbapplikationer baserade på Javaplattformen (Java EE 6 Plattform).
- Linux används som operativsystem för ett antal servermiljöer, bland annat inom den tekniska infrastrukturen.
- Stadens IdPortal, som används för medborgarnas inloggning till e-tjänster, utnyttjar öppen programvara.
- I Stockholms webbmiljö används ett öppet ramverk. Detta togs fram som ett komplement för att staden på stockholm.se skulle uppfylla tillgänglighetskraven.

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

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

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

- Infrastrukturella applikationer – namnserver, katalogserver, nätverksserver
- Operativsystem för servrar
- Webbserver, sökmotorer och webbläsare
- Utvecklingsmiljöer

⁶ Open Source Geospatial Foundation

⁷ OpenGIS Consortium

- Databaser
- Telefonistödssystem
- Verksamhetsunika system
- Säkerhetsapplikationer.

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

Det är inte helt okomplicerat att jämföra kostnader för anskaffning och uppgradering av licenser mellan öppen och kommersiell programvara. När andra faktorer ska vägas in blir jämförelser mer komplicerade eftersom varje installation i allmänhet har unika förutsättningar.

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

Stadsledningskontoret har noterat att E-delegationen i sitt betänkande att föreslår att öppen programvara "alltid ska övervägas". Delegationen anser att det finns möjligheter att sänka kostnader genom att använda öppen programvara. Att öppen programvara ska övervägas innebär att öppen programvara alltid är ett alternativ och att all programvara ska utvärderas baserat på TCO⁸. Detta innebär att hela kostnaden för hanteringen av en öppen programvara ska jämföras med hela kostnaden för övervägda alternativ.

Stadsledningskontoret vill understryka att det ur stadens perspektiv är verksamhetens krav och behov, funktionella, tekniska och ekonomiska aspekter som måste vara avgörande vid anskaffning av programvara.

Vid upphandling av programvara ska staden sträva efter att finna det mest kostnadseffektiva alternativet och långsiktigt hållbara, oavsett om detta är en proprietär eller öppen programvara, och att de krav som ställs vid upphandlingar inte diskriminerar någon produkttyp.

För att säkerställa support och kompetens inom förvaltning och drift av öppen programvara, blir det alltmer vanligt att även öppen programvara paketeras av en leveran-

⁸ TCO-märkning av programvara

tör som tar ansvar för programvaran. För staden blir detta särskilt viktigt när drift och förvaltning är utlagd på extern leverantör.

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning att intentionen ska vara, att när staden äger källkoden till applikationer och tjänster ska denna kunna publiceras öppet.

Motionären anser vidare att det är angeläget att gemensam IT-service för alla stadens förvaltningar och nämnder utformas flexibelt samt att plattformsoberoendet bör gälla genom hela verksamheten, i både lokal severdrift, helpdesk och arbetsplatssystem.

Stadsledningskontoret vill framhålla att det är angeläget att staden har en funktionellt och tekniskt sammanhållen IT-infrastruktur, som på ett effektivt och säkert sätt ger åtkomst till gemensamma resurser. Detta gäller både för servermiljön och för arbetsplatssystemet och dess tjänster. Detta gäller stadsövergripande för stadens skolor samt för förvaltningar och bolag.

Stadsledningskontoret vill framhålla att Stockholms stad tidigare, som många andra kommuner, haft en mycket fragmenterad IT-infrastruktur med ett stort antal produkter och programvaror från olika leverantörer. Svårighet har uppstått när det gäller att integrera programvarorna till en enhetlig miljö för användarna och att skapa en kontinuerlig utveckling av miljön med nya programversioner och nya funktioner och IT-stöd. Dessutom har situationen varit allt annat än kostnadseffektiv.

Stockholms stad har liksom flertalet kommuner i regionen genomfört en standardisering av arbetsplatssystemet både vad gäller operativsystem och övriga programfunktioner. Stadsledningskontoret vill understryka att standardiseringen möjliggör en arkitektur och IT-struktur, som leder till högre stabilitet och tillgänglighet i arbetsplatsens funktioner. Den leder också till lägre kostnader för integrationer, drift och förvaltning samt specialistkompetens. Standardiseringen förenklar också integrationer mellan system inom staden samt externt med landstinget och andra myndigheter.

Motionären nämner Stockholm som en framstående IT-stad och att staden har gått före genom utvecklingen av det förvaltningsövergripande e-arkivsystemet inom projektet Navet, vilket sker inom Stadsarkivets förvaltning. Genom att Stockholm blir föregångare även gällande användande av öppen programvara och rutiner för publicering av rådata kan ett betydande genombrott komma att ske i andra delar av det svenska samhället, anser motionären.

Stadsledningskontoret vill framhålla att Stockholms stad sedan flera år har arbetat med att utveckla den tekniska infrastrukturen med tillhörande regelverk och tjänster för att skapa förutsättningar för genomförande av den kommunala e-förvaltningen. Stadens hemsida stockholm.se har moderniserats och kompletterats med en e-tjänstplattform som grund för utveckling och presentation av service och e-tjänster. Detta arbete är grundläggande och utgör en viktig komponent för att kunna realisera intentionerna för att utveckla Stockholm som en framstående IT-stad.

Det är informationen i stadens system som är intressant och som bör tillgängliggöras för stadens intressenter. Stadens verksamhetssystem är i dag i hög grad integrerade med den verksamhet de stöder. Systemen bygger i vissa fall på en analog hantering av information, vilket bryter den digitala ärendekedjan och försvårar återsökning och återanvändning. Verksamheterna benämner samma saker olika. Stora volymer av information i verksamhetssystemen ställer krav på ökade behov av samordning.

Stockholms Stadsarkiv genomför på uppdrag av Kommunfullmäktige inom Projekt Navet flera delprojekt som handlar om gemensam informationsförsörjning (GIF) inom staden utifrån fastställda strukturer och standarder med syfte att tillgängliggöra information på ett säkert och lättillgängligt sätt – frikopplad från program och system.

Stadsledningskontoret föreslår mot bakgrund av ovanstående att motionen anses besvarad med vad som sagt i detta tjänsteutlåtande.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2010:9

2010:9

Motion av Mats Berglund (mp) om en friare IT-struktur

Dnr 051-934/2010

Arbetet med en förvaltningsövergripande digital infrastruktur (e-strategi för Stockholms stad) pågår. Beslut har tagits i fullmäktige om fortsatt arbete, bl.a. med inriktning om förbättrad tillgänglighet för stadens medborgare. De goda intentionerna kräver dock ytterligare politiska beslut för att staden inte ska riskera att fastna i enskilda datasystem med inlåsning till ett fåtal programvaruutvecklare och distributörer.

Den inriktning som hittills annonserats har dessvärre stora brister då man aktivt har valt bort flexibiliteten i bl.a. stöd för flera operativsystem samt programvaror med öppen källkod. Man anför huvudsakligen en strömlinjeformad struktur som den stora fördelen. Men samtidigt bortser man från de stora negativa effekterna av att i så pass hög grad begränsa sig till huvudsakligen Microsofts serversystem och programvaror. Följden av beslutet riskerar att bli ökad sårbarhet, ökade kostnader och minskad demokrati. Frågan är därmed politisk snarare än teknisk.

Plattformsberoende

Att kunna tillgodogöra sig materialet som publiceras av Stockholms stad är en demokratifråga. Staden arbetar aktivt för att anpassa materialet så att exempelvis människor med funktionshinder eller med andra modersmål än svenska ska kunna läsa och förstå. Men allt för länge har staden negligerat frågan om plattformsoberoende. Det finns flera anledningar till att satsa på plattformsoberoende. Utöver demokratiaspekten är det också viktigt att staden inte ger Microsoft en snedvriden konkurrensfördel gentemot konkurrenter som Apple och Linux.

Allt digitalt material som produceras för externa användare (dvs. utanför förvaltningen) bör kunna användas likvärdigt på alla moderna datorer oavsett

operativsystem. Det gäller huvudsakligen material som publiceras på webben eller på externa bärare som CD- och DVD-skivor samt minneskort, mm. Det finns idag goda plattformsoverskridande möjligheter och därför ingen anledning att rikta sig enbart till de medborgare som har en windows-dator.

En gemensam IT-service för alla stadens förvaltningar och nämnder bör utformas så flexibelt som möjligt. Det är därför viktigt att inte låsa fast sig i enbart Windows-plattformen, utan erbjuda stöd för såväl Windows- som Mac- och Linuxbaserade operativsystem. Plattformsoberoendet bör gälla genom hela verksamheten, i både lokal serverdrift, helpdesk och arbetsplatssystem.

Öppen programvara och öppna filformat

Med öppen programvara menas programvara vars källkod är öppet publicerad och tillgänglig att använda, läsa, modifiera och vidare distribuera för envar som så önskar. Programvaran blir därmed i allmänhet både säkrare och billigare än licensierade program med dold eller upphovsrättsskyddad kod (proprietär programvara). Den ger också möjligheter till vidareutveckling av programvaran inom egen eller upphandlad regi så att den kan skraddarsys för brukarens behov. Genom att fler aktörer än den ursprungliga skaparen kan bidra med ändringar och förbättringar betyder det att slutanvändare inte riskerar att låsas in i ett slutet system eller att bli beroende av en enskild leverantör. Därmed minskar även sårbarheten i systemen. Stora ekonomiska vinster kan även göras i synnerhet genom den förenklade licenshanteringen. Fördelarna med en övergång till öppen programvara för stadens del är således mycket stora.

Dagens stora användning av proprietär programvara inom den kommunala förvaltningen i Stockholm medför otillbörliga konkurrensfördelar åt ett fåtal enskilda företag. Användande av öppen programvara ökar konkurrensen men också transparensen i den digitala infrastrukturen: Vi bör veta vad det är vi använder och inte bara köpa in och installera förpackade slutna system. Säkerhets- och demokratispekterna är således ytterligare viktiga argument för offentliga myndigheter och kommuner att gå över till öppen programvara.

Staden använder idag i hög grad proprietär programvara inom områden där fullgoda ersättare finns tillgängliga på marknaden till ett betydligt lägre pris. Några exempel som kan nämnas är: Linux (OS), Open Office (ordbehandling, mm), Firefox (webbläsare), Thunderbird (e-post), VLC (mediaspelare).

För att minska sårbarheten bör även öppna standarder för filformat som pdf, html, odf, m.fl. användas i ökad utsträckning vid såväl intern som extern distribution av rena text/bild-dokument såsom politiska handlingar, mm.

Tillgängliggör egen rådata

Staden producerar mängder med allmänna handlingar och dokument som enligt offentlighetsprincipen ska tillhandahållas tillgängligt för allmänheten så länge materialet inte är belagt med sekretess. Detta är ett av de grundläggande fundamenten för vår demokrati, och systemet bör därför stärkas. Vid övergången till e-arkiv Stockholm finns goda förutsättningar för att förenkla möjligheten för allmänheten att ta del av allmänna handlingar digitalt via ett gränssnitt på stadens hemsida.

Även rådata för digitala applikationer, m.m. ska vara fritt tillgängligt såvida inte sekretess råder. Idag saknas dock rutiner för hur denna typ av data kan tillgängliggöras varför den ofta förblir i praktiken dold. Genom att skapa och implementera förbättrade rutiner för tillgängliggörande av egenproducerad rådata kan mycket stora samhällsliga vinster inhämtas för såväl medborgarna och konsumenterna som producenter av olika typer av digitala tjänster. På så vis underlättas även företagande i synnerhet inom den digitala sektorn.

I samband med implementeringen av e-arkiv Stockholm bör därför en särskild plattform tas fram för publicering av rådata som har producerats inom offentlig sektor. Genom att skyndsamt ta fram en sådan plattform kan Stockholms stad gå före och visa vägen för andra myndigheter, kommuner och landsting. Arbetet kan med fördel hanteras av Stadsarkivet inom ramen för projekten Navet, NOS och e-arkiv för Stockholms stad.

Stockholm som framstående IT-stad

De samhällsliga vinsterna av att offentliga förvaltningar och myndigheter går över till öppen programvara är sannolikt mycket stora. Inte minst den svenska IT-industrin stimuleras genom incitament att utveckla och vidareutveckla programvara. Trots de stora fördelarna är det idag få svenska kommuner som använder öppen programvara i större utsträckning. Sanningen är att Sverige i ett internationellt perspektiv ligger långt efter på detta område. Stockholm är en framstående IT-stad och även inom Stadshuset har vi gått före genom utvecklingen av det förvaltningsövergripande e-arkivsystemet inom projektet Navet vilket sker inom Stadsarkivets förvaltning. Genom att Stockholm blir föregångare även gällande användande av öppen programvara och rutiner för publicering av rådata kan ett betydande genombrott komma att ske i andra delar av det svenska samhället.

Såväl plattformsoberoende som programvara med öppen källkod bör inlemmas i hela organisationen. I synnerhet bör dock de kommunala skolorna nämnas. Det är av hög vikt att inte driva den konkurrenshämmande verksamheten inför unga konsumenter.

Jag föreslår därför fullmäktige besluta att

1. staden använder öppna standarder för filformat i såväl intern som extern kommunikation
2. programvara som tas fram inom stadens förvaltningar skall ske öppet där källkoden dokumenteras och publiceras för fri tillgänglighet för andra utvecklare. Källkod som publiceras inom kommunen ska därmed licensieras som öppen programvara
3. successivt fasa ut s.k. proprietär programvara till förmån för programvara med öppen källkod. Staden ska ha ett generellt krav på öppna standarder vid upphandling av programvara
4. rådata som produceras inom stadens förvaltningar ska publiceras för fri tillgänglighet. För ändamålet ska staden ta fram en plattform för publicering av rådata inom offentlig sektor
5. digital information som produceras inom stadens förvaltningar och riktar sig till Stockholmsmarna eller andra externa avsnämmande utformas plattformsoberoende, d.v.s. fungerar likvärdigt inom såväl Windows-, som Mac- och Linuxmiljö
6. alla stadens skolor ska ha tillgång till såväl Windows- som Mac- och Linuxbaserade datorer samt en bred palett av programvaror med öppen källkod efter faktiska behov
7. en gemensam IT-service för alla stadens förvaltningar och nämnder utformas flexibelt och erbjuder stöd för såväl Windows- som Mac- och Linuxbaserade operativsystem. Plattformsoberoendet bör gälla genom hela verksamheten, i både lokal serverdrift, helpdesk och arbetsplatssystem.

Stockholm den 19 april 2010

Mats Berglund