



Handläggare: Stefan Svensson
Telefon: 08-508 29 569

Till
Kommunstyrelsen

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

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

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 verksamhetsplanering och uppföljning inom stadens integrerade ledningssystem.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Anette Holm
IT-direktör



Sammanfattning

Detta ärende 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. Ärendet rekommenderar också hur staden bör förhålla sig till öppna standarder inom IT-området samt öppen programvara.

Offentlighetsprincipen har mycket gamla anor i Sverige. Allmänhetens tillgång till offentligt upprättade handlingar är grundläggande för offentlighetsprincipen. Lagstiftningen är teknikneutral, vilket innebär att i lagens mening är det ingen skillnad mellan pappersdokument och elektroniska dokument. Samma bestämmelser gäller beträffande offentlighet, bevarande och gallringsbeslut.

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

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 europagemensam infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjande av offentliga rumsliga data och datatjänster.

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.

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

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.

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.

Stadsledningskontoret anser att det 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 elektronisk form, internt och externt. Ärendet rekommenderar också hur staden bör förhålla sig till öppna standarder inom IT-området samt öppen programvara.

Bakgrund

Stadsledningskontoret och stadsbyggnadskontoret (Inspire direktivet) har i särskilda tjänsteutlåtanden besvarat remisser avseende internationella direktiv och nationella utredningar inom området:

- Genomförande av tjänstedirektivet (Dnr 001-2528/2008)
- PSI-direktivet (Dnr 001-2020/2009)
- Inspire direktivet (Dnr 2009-14792, Stadsbyggnadskontoret)
- e-delegationens betänkande (Dnr 001-2417/2009).



Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till dessa initiativ och Stadsbyggnadskontoret har i sitt yttrande uttalat stöd för Inspire direktivet.

Stockholms stad har sedan flera år arbetat med att utveckla den tekniska infrastrukturen med tillhörande regelverk och tjänster för att skapa förutsättningar för 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 tjänster. Detta arbete är grundläggande och utgör en viktig komponent för att kunna realisera intentionerna i direktiven.

Ärendet

Ärendet tar sin utgångspunkt i nationella och internationella utredningar och direktiv som behandlar öppna standarder och andra förutsättningar för att tillgängliggöra offentlig information i elektroniskt format.

Allmänna handlingar i elektronisk form

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

Förvaltningspolitiska propositionen

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

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

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

Även frågor om hur samverkan mellan statsförvaltningen och kommunerna kan förstärkas inom vissa områden behandlas. Vidare finns ett stort behov av en samlad statlig förvaltning på regional nivå.

E-delegationens betänkanden

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

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

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

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

Genomförande av PSI-direktivet

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



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

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

Nationell infrastruktur för geodata – genomförande av Inspire direktivet

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

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

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

Tjänstedirektivet

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

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



Förutsättningar för Gemensam Informationsförsörjning

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

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

Nämndhanteringsprocessen

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

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

e-delegationens vägledning för elektronisk samverkan

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

Öppna standarder

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

träffas vanligtvis mellan flera aktörer på marknaden, och publiceringen av dokumentet görs av ett oberoende standardiseringsorgan.

Öppen programvara

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

E-delegationen anser i sitt betänkande att ”öppen programvara alltid ska övervägas”. Delegationen anser att det finns möjligheter att sänka kostnader genom att använda öppen programvara. Att öppen programvara ska övervägas innebär att öppen programvara alltid är ett alternativ och att all programvara ska utvärderas baserat på TCO¹. Detta innebär att hela kostnaden för hanteringen av en öppen programvara ska jämföras med hela kostnaden för övervägda alternativ.

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats av stadsledningskontorets IT-avdelning. Dokumentet Öppna standarder – tillgång till och vidareutnyttjande av information i elektroniskt format har utarbetats i samråd med Stockholms stadsarkiv, stadsbyggnadskontoret och stadsledningskontorets kommunikationsstab. Ärendet ska förhandlas i CESAM.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

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

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

Det är också viktigt att stadsövergripande tillgodose behovet från såväl externt som internt perspektiv, att enkelt kunna hitta och ta del av pågående ärenden och handlingar. Det är även i detta sammanhang viktigt att tillämpa ett standardiserat

¹ TCO-märkning av programvara

öppet dokumentformat för dokumentutbyte och arkivering, 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 ärenderelaterade informationen under hela livscykeln, det vill säga att säkerställa informationsförsörjningen inom Stockholms stad.

Stadsledningskontoret anser att standarder är viktiga 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 träffas vanligtvis mellan flera aktörer på marknaden, och publiceringen av dokumentet görs av ett oberoende standardiseringsorgan.

Öppen programvara använder företrädesvis öppna standarder, men det finns inget krav på detta i licenstyperna för öppen programvara. Stadsledningskontoret anser att staden bör verka för att ingen av stadens intressenter ska tvingas att använda en leverantörsspecifik produkt för att kommunicera med staden.

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. Stockholms stad använder idag öppen programvara i olika tillämpningar.

Stadsledningskontoret vill understryka vikten av 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 elektronisk form, internt och externt.

Stadsledningskontoret ansvarar för planering och genomförande av förankring och lansering av stadens styrande dokument inom IT-området. I en första fas handlar det om att informera om dokumentet och tydliggöra dess syfte.

Förvaltningschefer och bolagschefer är ansvariga för att stadens styrande dokument efterföljs och kontinuerligt följs upp. Stadsledningskontoret ansvarar för att det finns direktiv och regelverk för hur uppföljning och översyn ska genomföras.

Bilagor

Bilaga 1: Öppna standarder – tillgång till och vidareutnyttjande av offentlig information i elektroniskt format.