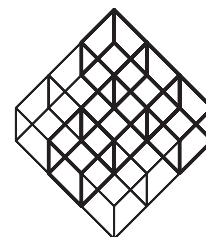


Arbeids- og
administrasjonsdepartementet
postmottak@aad.dep.no



Teknologirådet

Vår ref.:
Deres Ref.: 200301627-/SSE
Dato: 07 september 2004

Forprosjektrapport om arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor – høringsuttalelse fra Teknologirådet

Teknologirådet er et uavhengig, rådgivende organ som skal vurdere den teknologiske utviklingen på alle samfunnsområder og stimulere til debatt om de muligheter og konsekvenser som ny teknologi skaper for samfunnet og det enkelte individ.

Teknologirådet har i løpet av året gjennomført to større prosjekter som vil ha relevans for arbeidet med arkitektur for elektronisk samhandling: *Elektroniske spor og personvern* og *Programvarepolitikk for fremtiden*. Prosjektene har blant annet bestått av arbeid i ekspertgrupper, en åpen høring om programvarepolitikk og en fokusgruppeundersøkelse om elektroniske spor og personvern. Denne høringsuttalelsen bygger i hovedsak på ovennevnte arbeid. Begge prosjektene vil resultere i rapporter som skal publiseres i nær framtid.

AAD har noen spørsmål de har vært særlig opptatt av å få svar på, og vi vil i det følgende adressere disse spesielt:

Kommentarer til strategier og tiltak i kapittel 5

Teknologirådet synes det er svært positivt at det nå skal gjøres et arbeid for å samordne og koordinere forvaltningens IT-systemer, og legge til rette for bedre tilgang til offentlige tjenester for borgerne.

Det er bra at man vil arbeide for å bedre kvaliteten på grunndata, og da særlig persondata. Dersom man får samlet sentrale opplysninger på et sted, kan dette styrke kontrollen med myndighetene gjennom at borgerne lettere kan kontrollere hvilke opplysninger som er registrert om dem, og at opplysningene er riktige. Det er også lettere å sikre innsynsretten når det blir færre datakilder å holde oversikt over. Når bruken av dataene logges, er det også mulig spore denne, og slik få bedre kontroll med om data blir misbrukt. Dette kan, etter vår oppfatning, bidra til å styrke personvernet.

Pb 522 Sentrum
0105 Oslo

Prinsensgate 18
Norway

T: +47 23 31 83 00
F: +47 23 31 83 01

www.teknologiradet.no
post@teknologiradet.no

Samtidig er det viktig å være klar over at man også er mer sårbar når alle data er samlet på et sted. Sikkerhet må derfor være i fokus. Vi vil også vektlegge at grunnleggende personvern hensyn, slik de fremkommer i personregisterloven og menneskerettighetene, må veves inn i et nytt system allerede fra planleggingsstadiet.

I *kapittel 5* refereres det flere steder til bruk av standarder, og også til bruk av åpne standarder. Dette er et område Teknologirådet er spesielt opptatt av. Bruk av åpne standarder er helt i tråd med de anbefalinger Teknologirådets ekspertgruppe kommer med i sin rapport om programvarepolitikk. Det er imidlertid mange syn på hva som er en *åpen standard*, og det er derfor viktig å være bevisst på hvilke krav som settes. Teknologirådet anbefaler at følgende punkter legges til grunn:

1. åpne standarder er beskrevet i et dokument som er publisert og tilgjengelig for liten eller ingen kostnad
2. åpne standarder utvikles og vedlikeholdes av ikke-kommersielle organisasjoner hvor alle kan delta, eller i en organisasjon med et internasjonalt mandat
3. åpne standarder har ingen restriksjoner på bruk, for eksempel i form av avgifter eller begrensninger på hvilke plattformer standarden kan brukes på

I Teknologirådets rapport om programvarepolitikk foreslås blant annet følgende tiltak knyttet til bruk av åpne standarder:

Gjør offentlige dokumenter som skal utveksles eller arkiveres tilgjengelig i åpne formater (f.eks HTML, XML). Flertallet av ekspertgruppen går også inn for at all programvare det offentlige kjøper inn bør følge åpne standarder.

Dette tiltaket er av betydning for å sikre den enkelte borgers demokratiske rettigheter. Det er viktig at alle har gode ytringsmuligheter også i den digitale offentligheten, og dette tilsier at man skal kunne få tilgang til offentlig informasjon, og kommunisere med det offentlige, uavhengig av produkter fra bestemte leverandører.

Gjennomsiktighet er et annet område som er viktig i forhold til borgernes demokratiske rettigheter. Når flere av de tradisjonelle saksbehandleroppgavene blir automatisert, og det er programmerte regelmotorer som skal gjøre "vurderingene", blir det ekstra viktig å sikre en gjennomsiktighet i det som skjer. Hvilken mulighet har vi til å kunne kontrollere den myndighet som utøves ved hjelp av beslutningssystemer? Dersom en borger mener at hans eller hennes sak er blitt feil behandlet (for eksempel fordi det er elementer i saken som vanskelig lar seg tilpasse et standardisert regelsett), er det viktig at man kan etterprøve hvordan saken er blitt behandlet (for å verifisere at det ikke er feil i regelmotoren-/systemet). Det er også viktig at reglene kan overstyres av skjønn i de tilfellene dette er nødvendig.

I *kapittel 3.3* i forprosjektrapporten fra AAD peker man på at offentlige virksomheter som skal kjøpe eller utforme egne fagsystemer har behov for sentrale

retningslinjer, standarder og metoder på områder som teknologisk plattform, utvekslingsformater, metadata og leveransebetingelser. Dersom man stiller krav om at offentlige systemer skal følge åpne standarder, vil man sikre at det blir valgt fremtidsrettede løsninger som kan samspille med andre, og sikre at man ikke blir låst til bestemte leverandører.

I *kapittel 5.5* i forprosjektrapporten drøftes tiltak for å fremme konkurransen blant leverandørene. Teknologirådet mener at innføring av åpne standarder kan bidra til å korrigere markedssvikt og generelt fremme mulighetene for sunn konkurranse i programvaresektoren.

Kommentarer til virkemidlene i kapittel 7

Teknologirådet mener at Norge bør være i front når det gjelder standardisering, og da særlig bruk av åpne standarder og åpen kildekode. Derfor er det viktig at staten går inn og tar en aktiv lederrolle i standardiseringsarbeidet.

Et land som har prioritert arbeidet med standardisering høyt er Storbritannia. Arbeidet koordineres gjennom head of eGovernment (som rapporterer på ministerplan) og de såkalte eChampions (sterke skikkelser fra samfunnslivet som møtes jevnlig for å følge utviklingen og foreslå tiltak). Britene har med andre ord valgt en modell med tydelig og aktivt lederskap.

Et viktig virkemiddel man har til rådighet for å fremme standardiseringstiltak i kommuner og offentlige virksomheter er preferansemandat for åpne standarder. Dette innebærer å foretrekke, påby eller anbefale bruk av åpne standarder ved offentlig innkjøp og bruk av programvare. Aller først vil dette gjelde formater for ekstern dokumentutveksling, særlig mot publikum, men også mellom etater. En problematikk man må vurdere er hvor strengt mandatet skal være, og hvordan det skal ta hensyn til det faktum at en stor del av programvaremarkedet er på proprietær plattform.

I Danmark har man valgt en modell hvor de ulike virksomhetene er nødt til å bruke åpne standarder dersom de ikke kan gi gode begrunnelser for å velge noe annet. Gjennom en årlig benchmarking setter man fokus på hvor god allmennhetens tilgang til offentlige nettsteder er. Man kan også se for seg at slik benchmarking kan brukes på andre områder hvor allmennheten har behov for tilgang til offentlig informasjon. I Norge kan vi tenke oss en modell hvor Riksrevisjonen kontrollerer at de standarder som pålegges sentralt blir fulgt i de ulike virksomhetene.

Interoperabilitet krever gjennomført bruk av åpne standarder i flere ledd i offentlig forvaltning. Valg av programvare og tildeling av utviklingsoppdrag har en avgjørende betydning for bruk av standarder. Økt bestillerkompetanse vil være avgjørende for å gi bestillere oversikt over konsekvenser og valgmuligheter. Staten bør stimulere dette ved maler for kontrakt ved IT-innkjøp, FoU-tiltak og -programmer, standardiseringspolitikk og pilotprosjekter.

Kjøpsavtaler som brukes til offentlig innkjøp kan ha en avgjørende betydning. Statskonsult har allerede utviklet standard avtaler for IT anskaffelser til staten. Den store kjøpsavtalen er ment å regulere blant annet at standard maskin- og

programvare som passer sammen og passer til kundens eksisterende anlegg/opplegg (riktig konfigurering og grensesnitt). Foreløpig omtaler denne avtalen ingen konkrete standarder for interoperabilitet. En videre utvikling av en slik avtale kunne bygge på et interaktivt skjema som fylles ut av bestilleren i samråd med leverandøren. Skjemaet kan knyttes til praktiske råd og en oppdatert liste over statens anbefalte standarder. En slik applikasjon for generering av avtaler kan også brukes til å samle materiale for statistikk over offentlige innkjøp.

Et fagområde som ofte nevnes i sammenheng med åpne standarder er åpen kildekode. *Åpen kildekode* er både en utviklingsmodell for programvare og en kunnskapskultur som er vanlig i enkelte programmeringsmiljøer. Kildekode refererer egentlig til selve dataprogrammet og er en instruks eller "oppskrift" som forteller hva programmet skal gjøre. Kildekoden kan leses og endres av en programmerer. Åpen kildekode ('open source') innebærer at kildekoden er åpen for innsyn og endringer for brukerne av programvaren. Blant eksemplene på åpen kildekode finner vi operativsystemet Linux og kontorpakken OpenOffice

Et virkemiddel som kan brukes for forstå effekten av nye ideer og satsninger, er pilotprosjekter. Ekspertgruppa på programvarepolitikk anbefaler at det i Norge kjøres pilotprosjekter på åpen kildekode. Disse pilotprosjektene bør kjøres i både større og mindre forvaltningsenheter, fortrinnsvis enheter som selv uttrykker interesse for å være med i en slik pilot og som har særlige forutsetninger for å være med. Det bør følge incentivmidler med prosjektene.

I etterkant av prosjektene må det gjennomføres en grundig evaluering, slik at det offentlige kan skaffe seg erfaring med levetidskostnader ("TCO"), brukerbehov og funksjonalitet. En slik evaluering burde være svært interessant i forhold til arbeidet som gjøres med arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor.

I vår rapport om programvarepolitikk vil vi komme med en utdyping av områdene åpne standarder og åpen kildekode. Dersom det er spørsmål knyttet til dette før rapporten publiseres, kan de rettes til undertegnede.

Med vennlig hilsen

Tore Tennøe
Sekretariatsleder, Teknologirådet