



---

# **Virkemidler til fremme af interoperabilitet gennem fælles, åbne standarder**

Rapport fra Udvalget om bedre interoperabilitet

---

<b>1</b>	<b>Forord</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Indledning</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Formål og forudsætninger for interoperabilitet</b>	<b>10</b>
4.1	Formål med interoperabilitet i det offentlige	10
4.2	Fælles, åbne standarder	10
4.3	Definition af åbne standarder	11
<b>5</b>	<b>Fælles, åbne standarder i det offentlige</b>	<b>12</b>
5.1	OIO-kataloget	12
5.2	Udvikling af fælles standarder	14
5.3	Anvendelse af fælles, åbne standarder	17
5.4	Adgang til data	20
5.5	Fælles indkøb	24
5.6	Fælles rammeudbud i det offentlige	25
<b>6</b>	<b>Digital kommunikation med borgere og virksomheder</b>	<b>26</b>
6.1	Adgang til offentlige hjemmesider	26
6.2	Adgang til tekstbehandlingsdokumenter	28
<b>7</b>	<b>Vurdering af konsekvenser ved gennemførelse af anbefalinger</b>	<b>30</b>
7.1	Forudsætning for vurdering	30
7.2	Vurdering af de enkelte anbefalinger	30
7.3	Implementering af anbefalingerne	32
<b>8</b>	<b>Internationale initiativer vedrørende åbne standarder</b>	<b>34</b>
8.1	Bristol, England	34
8.2	München, Tyskland	34
8.3	Norge	35
8.4	Massachusetts, USA	36
8.5	Opsamling	37

---

---

# 1 Forord



---

Det er regeringens og de kommunale parter fælles mål at sikre sammenhænge på tværs af den offentlige sektor og sikre et konkurrencepræget, innovativt og mangfoldigt softwaremarked til gavn for udviklingen af den digitale forvaltning.

Anvendelse af åbne standarder, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt, fremmer sammenhænge og interoperabilitet i den offentlige sektor og gør det nemmere for borgere og virksomheder at kommunikere digitalt med det offentlige.

Værdien af åbne standarder realiseres, når de bidrager til at binde it-systemer sammen ved at skabe et fælles sprog. Derfor anbefaler regeringen og de kommunale parter generelt brug af fælles, åbne standarder, hvor økonomiske, tekniske eller sikkerhedsmæssige forhold ikke taler imod.

I regi af det fællesoffentlige Projekt Digital Forvaltning har regeringen og de kommunale parter i længere tid arbejdet med at skabe rammerne for en sammenhængende forvaltning, hvor it-systemer kan kommunikere på tværs.

Dette samarbejde omfatter blandt andet arbejdet med fjernelse af barrierer for udveksling af data mellem offentlige myndigheder. Hertil kommer arbejdet med etablering af fællesoffentlige rammer for myndighedernes it-arkitektur samt ikke mindst udvikling og fastsættelse af fælles og åbne it-standarder.

Videnskabsministeriet koordinerer på den baggrund arbejdet med at etablere rammerne for udarbejdelsen af fælles og åbne it-standarder, der skal bidrage til at skabe en mere sammenhængende og effektiv offentlig sektor. Dette arbejde er overordnet forankret i Styregruppen for tværoffentlige samarbejder.

De fællesoffentlige it-standarder kaldes OIO-standarder. Mange af disse udarbejdes decentralt af de offentlige myndigheder, der har behov for standarderne, mens andre er adopterede internationale tekniske standarder, der kan understøtte den digitale forvaltning.

Regeringen og de kommunale parter ønsker en offentlig sektor, hvor offentlige myndigheder så vidt muligt bruger åbne standarder, når de kommunikerer med borgere, virksomheder og andre offentlige myndigheder.

Denne afrapportering fra Udvalget om bedre interoperabilitet indeholder en række anbefalinger om, hvordan man kan fremme anvendelsen af åbne standarder i den offentlige sektor.

Formålet med arbejdet for bedre interoperabilitet, herunder anvendelsen af åbne standarder, er at skabe en mere sammenhængende offentlig sektor, effektivisere offentlige myndigheders sagsbehandling gennem nemmere udveksling af data, skabe en mere åben infrastruktur, gøre det nemmere for borgere og virksomheder at kommunikere digitalt med det offentlige og sikre bred tilgængelighed til digitale borgertjenester.

---

## 2 Indledning

>

---

Med udgivelse af den fælles rapport ”Digital forvaltning” fra 2001 besluttede regeringen og de kommunale parter at anbefale en udvikling af offentlige it-systemer baseret på den fælles og åbne standard XML (OIOXML) og tilknyttede teknologier. På denne baggrund har offentlige myndigheder siden da arbejdet på at udvikle og fastsætte it-standarder på især OIOXML-området med henblik på at skabe en mere sammenhængende offentlig sektor.

Videnskabsministeriet har i de seneste år gennemført en lang række analyser af forskellige aspekter af it-arkitektur og it-standardisering, herunder blandt andet mulighederne for at fremme sammenhæng mellem offentlige it-løsninger ved anvendelse af åbne standarder og øget udveksling af data.

I februar 2006 udgav Videnskabsministeriet, Finansministeriet, Den Digitale Taskforce, KL og Amtsrådsforeningen rapporten ”Udveksling af data mellem offentlige myndigheder – Analyse af udfordringer og barrierer”, og Videnskabsministeriet og Finansministeriet udgav samtidig rapporten ”En styrket indsats for bedre interoperabilitet”.

Dette arbejde pegede blandt andet på, at det muligvis kunne være hensigtsmæssigt at fastsætte mere bindende krav om overholdelse af fælles og åbne standarder for it-systemer med henblik på at fremme interoperabiliteten – det vil sige sammenhængen – mellem offentlige it-systemer på specifikke områder, hvor det giver værdi i form af besparelser eller forbedret borgerbetjening.

Som opfølgning på dette arbejde besluttede regeringen og de kommunale parter i den fælles ”Styregruppe for tværoffentlige samarbejder” i marts 2006 at nedsætte et hurtigtarbejdende udvalg om bedre interoperabilitet. Udvalget skulle analysere, hvordan anbefalingerne til fremme af interoperabilitet konkret kunne udmøntes.

Folketinget vedtog den 2. juni 2006 folketingsbeslutning B 103 om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige. Folketingsbeslutningen pålægger regeringen at igangsætte en række tiltag til fremme af åbne standarder.

Blandt andet bør regeringen senest den 1. januar 2008, eller så snart det er teknisk muligt, indføre og vedligeholde et sæt af åbne standarder, der herefter bør være en del af grundlaget for det offentliges udvikling og indkøb af it-software.

I betænkning af 1. juni 2006 fra Udvalget for Videnskab og Teknologi lagde et flertal af partier til grund for deres indstilling til vedtagelse af beslutningsforslaget i Folketinget, at det ikke må medføre øgede udgifter for det offentlige.

Partierne konstaterede i den forbindelse, at beslutningsforslaget udelukkende forpligter Videnskabsministeriet til at tilvejebringe de åbne standarder, som derefter kan være med i grundlaget for nye investeringer, men at der ikke som følge af beslutningsforslaget er et krav om, at ældre systemer omlægges til åbne standarder.

Partierne lagde endvidere til grund, at der kan være undtagelser fra den generelle regel om, at grundlaget skal være åbne standarder, at disse undtagelser i så fald skal begrundes, og at beslutningsforslaget på den baggrund ikke har økonomiske konsekvenser for kommuner og amter.

---

>

---

Regeringen lovede i forbindelse med behandlingen af B 103 at fremskynde udvalgets arbejde, således at afrapporteringen allerede skal ske inden sommerferien 2006 med henblik på en politisk drøftelse med it-ordførerne i august 2006.

I lyset af folketingsbeslutningen har udvalget besluttet at fokusere på virkemidler til fremme af interoperabilitet gennem anvendelsen af åbne standarder og adgang til data. Udvalget har på den baggrund valgt i rapporten at forholde sig til, hvordan folketingsbeslutningen om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige i praksis kan implementeres på den mest hensigtsmæssige måde.

---

### 3 Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

---

>

I forhold til offentlige myndigheder anbefaler udvalget følgende :

- > **OIO-standardiseringsprocessen fastsætter it-standarderne:** Den eksisterende OIO-standardiseringsproces og OIO-kataloget fastsætter de it-standarder, der bør anvendes af offentlige myndigheder. OIO-standardiseringsprocessen er forankret i det fællesoffentlige Projekt Digital Forvaltning.

Der bør ske en gennemgang og kvalitetssikring af de eksisterende standarder i OIO-kataloget, ligesom det skal sikres, at den fremtidige udvikling af de eksisterende standarder sker på en økonomisk og teknologisk hensigtsmæssig måde.

De enkelte ministerier skal i samarbejde med de kommunale parter ved digitalisering af fællesoffentlige forvaltningsprocesser udarbejde OIO-standarder, hvor det er relevant i forhold til at sikre interoperabilitet baseret på konkrete behov.

I arbejdet med OIO-kataloget bør der fortsat fokuseres på udvekslingsformater, da disse har den største værdi i forhold til at skabe sammenhængende digital forvaltning og åbenhed.

Selvom der ikke etableres OIO-standarder for interne systemer, anbefales det, at myndighederne i deres it-arkitekturarbejde sikrer, at dette baseres på en serviceorienteret arkitektur med henblik på størst mulig fleksibilitet. I tilfælde hvor der er flere anbefalede standarder, bør offentlige myndigheder som minimum leve op til en af disse.

I en række tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at OIO-standarder ikke fastsættes på forhånd forud for udbud af it-løsninger, men som led i selve udbuddet og den efterfølgende implementering.

- > **Krav om overholdelse af OIO-standarder:** Alle nye offentlige it-løsninger skal overholde de standarder, som er anbefalet i OIO-kataloget. Dette krav bør alene vedrøre snitflader og udvekslingsstandarder, og det forudsættes, at OIO-kataloget til stadighed er opdateret og kvalitetssikret. Hvis en myndighed kan påvise væsentlige grunde til ikke at overholde anbefalede OIO-standarder, skal det være muligt at afvige fra disse standarder. En myndighed skal således kunne begrunde et eventuelt fravalg af de fælles standarder, herunder for eksempel begrunde at valget ikke vil have væsentlig effekt for andre myndigheders udvikling af digitale løsninger. De overordnede rammer for dette arbejde bør forankres i Styregruppen for tværoffentlige samarbejder.
- > **Sikring af adgang til data:** I det omfang der er behov for at kunne udveksle data med andre myndigheder, skal en myndighed i forbindelse med nye udbud af it-løsninger sikre, at data kan stilles til rådighed for andre myndigheder baseret på de anbefalede OIO-standarder, og at der om nødvendigt fastlægges standarder til optagelse i OIO-kataloget. En myndighed skal således kunne begrunde undtagelser fra dette krav.

Den fællesoffentlige aftale om adgang til data fra andre offentlige myndigheder bør fastholdes, herunder aftalens grundprincip for prissætning af data. Som grundprincip skal data, der ikke anvendes i erhvervsmæssigt øjemed, ifølge aftalen stilles til rådighed for andre offentlige myndigheder til marginalomkostningerne, hvilket vil sige omkostningerne til etablering af grænseflader, distribution af data, kvalitetsforbedring af data og lignende udgifter. Det er som udgangspunkt ikke tilladt for offentlige myndigheder at opkræve egentlig betaling for indsamlede data af ovenstående karakter.

I forhold til borgere og virksomheder anbefaler udvalget følgende:

- > **OIO-standarder for offentlige hjemmesider:** Det skal fremover indgå i udbud af offentlige hjemmesider, at de skal bygge på OIO-standarder. Dette omfatter overholdelse af anbefalede W3C-standarder, der sikrer, at web-browsere, der understøtter dette format, kan læse de offentlige hjemmesider.
- > **Offentlige hjemmesider skal være tilgængelige:** Det skal indgå i udbud af offentlige hjemmesider, at de overholder de væsentligste krav til tilgængelighed, som de er defineret i ”Statens retningslinjer for offentlige hjemmesiders og netsteders tilgængelighed”, der i den forbindelse bør ændres til fælles-offentlige retningslinjer.

Videnskabsministeriet bør i forlængelse af disse anbefalinger vedrørende hjemmesider udgive en samlet oversigt over anbefalede åbne standarder, der skal anvendes i forbindelse med fremtidige udbud af offentlige hjemmesider, herunder anbefalinger i forhold til tilgængelighed.

- > **OIO-standarder for e-post og tekstbehandlingsdokumenter:** Kommunikation med borgere og virksomheder skal i fremtiden bygge på åbne standarder.

For e-post-meddelelser findes der ikke i dag anbefalede standarder. Indtil eventuelle standarder kan anbefales i OIO-kataloget, bør de godkendte standarder HTML eller TXT for e-post-meddelelser anvendes i forbindelse med nye udbud af it-løsninger og under hensyn til økonomi.

I forhold til tekstbehandlingsdokumenter findes der ikke i dag anbefalede standarder. Indtil eventuelle standarder kan anbefales i OIO-kataloget, bør tekstbehandlingsdokumenter til borgere og virksomheder fremsendes i det godkendte publiceringsformat PDF, som er valgt i forbindelse med eDag-initiativerne.

Der bør igangsættes et arbejde med revurdering af tekstbehandlings- og publiceringsstandarder i forhold til OIO-kataloget med henblik på om muligt at kunne anbefale en eller flere åbne standarder på området.

Der bør på den baggrund igangsættes forsøg med udveksling af tekstbehandlingsdokumenter baseret på XML-formater. Dette bør blandt andet omfatte OpenDocument-formatet og det kommende OpenXML-format.

---

## 4 Formål og forudsætninger for interoperabilitet

>

---

### 4.1 Formål med interoperabilitet i det offentlige

Begrebet *interoperabilitet* stammer fra engelsk og kan oversættes til *evnen at virke i samspil*. Begrebet anvendes i dag primært om et it-systems eller produkts evne til at arbejde sammen med andre systemer eller produkter uden en særlig indsats fra brugerens side.

Formålet med interoperabilitet i det offentlige er at skabe en sammenhængende offentlig sektor. Dette er beskrevet i regeringens og de kommunale parters Strategi for digital forvaltning 2004-2006:

”Det er nødvendigt at udvikle en sammenhængende og fleksibel IT-infrastruktur, hvis det offentlige skal realisere visionen for digital forvaltning. Mange offentlige institutioner er afhængige af enkeltleverandørers tidligere udviklede løsninger, som typisk er designede til at løse afgrænsede opgaver. Det indebærer, at det i dag kan være svært at udveksle data og skabe løsninger på tværs af det offentlige. Dette vanskeliggør den enkelte myndigheds muligheder for at ændre egne arbejdsopgaver og serviceydelser i takt med, at de politiske og forretningsmæssige behov ændres.” (Kilde: Strategi for digital forvaltning 2004-2006).

### 4.2 Fælles, åbne standarder

Den væsentligste forudsætning for at skabe sammenhænge mellem it-systemer med forskellige funktioner og it-systemer leveret af forskellige og konkurrerende leverandører er sikring af, at disse it-systemer er baseret på de samme åbne standarder og udveksler data og information i et fælles sprog.

Siden 2003 har regeringen haft fokus på at udvikle en række fælles, åbne standarder med sammenhængen mellem it-systemer for øje. Disse fælles, åbne standarder skal anvendes af de enkelte myndigheder for at skabe interoperabilitet mellem offentlige myndigheders systemer og derved realisere gevinsterne ved digital forvaltning.

Anvendelsen af de fælles, åbne standarder er derfor kommet i fokus i disse år, sideløbende med at der fortsat udvikles nye fælles, åbne standarder.

#### 4.2.1 Forskellige kategorier af standarder

Der er i debatten om åbne standarder ofte stor forvirring om de forskellige typer af standarder. I den offentlige debat fokuseres der meget på spørgsmålet om åbne og lukkede tekniske standarder, der ofte understøttes af forskellige leverandører. Derimod har der i offentlige myndigheder være fokus på de fælles datastandarder, der giver muligheder for digitalisering af forvaltningsprocesser uafhængigt af leverandørvalg.

I forbindelse med OIO-standardiseringsprocessen og OIO-kataloget opereres der med tre kategorier af it-standarder: Tekniske standarder, datastandarder og processtandarder.

De **tekniske standarder** er i mange situationer usynlige for brugerne, men er en forudsætning, når der skal udveksles information mellem it-systemerne. Et eksempel er Web Service-standarden SOAP, som er en åben standard, der tillader applikationer

at kommunikere med hinanden. Et andet eksempel er standarder for tekstbehandlingsdokumenter.

**Datastandarderne** sikrer, at de begreber, der udveksles mellem it-systemer og deres komponenter, er entydigt defineret. En sådan standard kan for eksempel definere, hvorvidt et adressefelt indeholder både gadenavn og -nummer, eller om nummeret findes i et separat felt. Sådanne forhold er ikke specificeret i de tekniske standarder, men de er vigtige for at sikre en problemfri udveksling af information, hvor it-systemerne forstår hinanden. Datastandarder er et af de helt centrale standardiseringsområder inden for digital forvaltning. Det skyldes, at standardisering baseret på det åbne XML-format er en forudsætning for effektiv udveksling af oplysninger/data mellem de offentlige myndigheder.

**Processtandarderne** beskriver fælles fremgangsmåder og handler i høj grad om, hvordan og hvortil information sendes og behandles, samt hvordan den skal håndteres. Der er altså tale om en kategori af standarder, der i højere grad handler om mennesker og arbejdsprocesser end om de tekniske aspekter af it. DS 484 "Norm for edb-sikkerhed" er et eksempel på en processtandard, der beskriver procedurene for arbejde med sikkerhed i hele organisationen.

### 4.3 Definition af åbne standarder

I debatten om standardisering anvendes ofte forskellige definitioner af, hvornår der er tale om åbne standarder. Det danske OIO-standardiseringsparadigme tager udgangspunkt i den fuldstændigt åbne standard, hvor det overhovedet er muligt:

- > En åben standard er tilgængelig og gratis for alle (det vil sige, at den er frit tilgængelig for alle, at der ikke diskrimineres mellem brugerne, og at der ikke forlanges betaling eller andre modydelser for anvendelse af standarden).
- > En åben standard forbliver tilgængelig og gratis og er også gratis at få adgang til (det vil sige, at ejeren – hvis en sådan findes - fraskriver sig mulighed for på et senere tidspunkt at begrænse adgang til standarden).
- > En åben standard er dokumenteret i alle detaljer (det vil sige, at samtlige aspekter af standarden er gennemskuelige og dokumenterede, og at også adgangen til dokumentation er gratis).

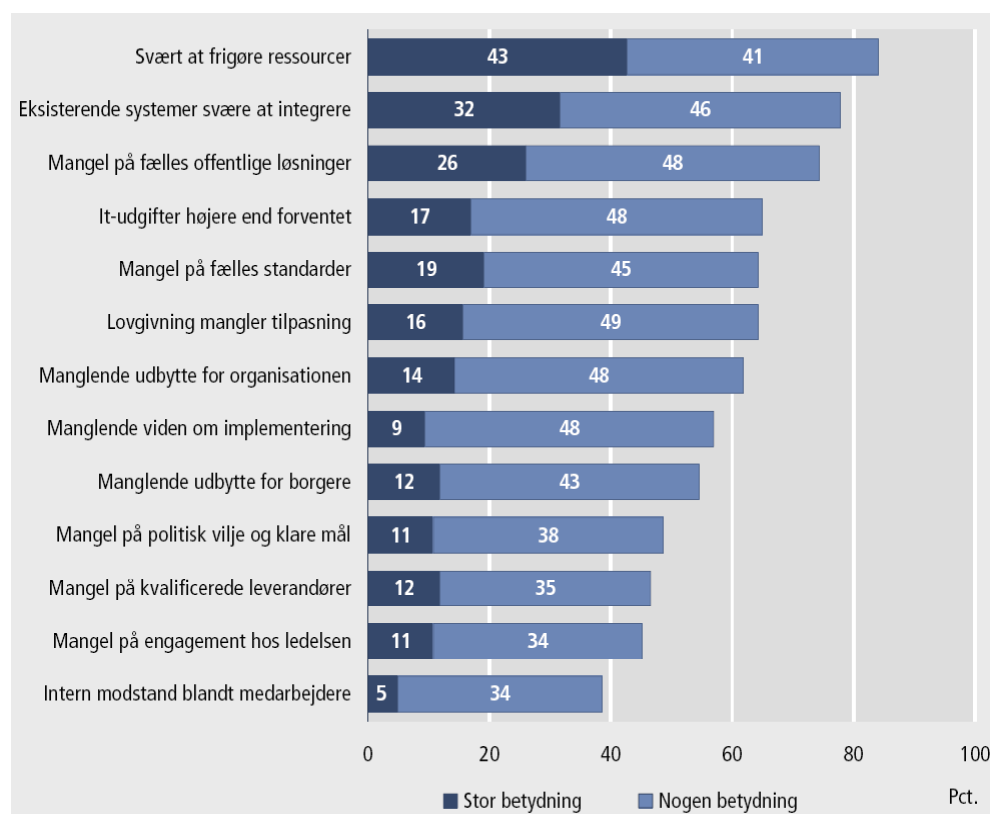
I forhold til den fuldstændigt åbne standard vil der dog ofte være nogle begrænsninger. Der kan være betaling (royalties) forbundet med brugen, eller der kan være andre begrænsninger. Et eksempel er den anbefalede sikkerhedsstandard DS 484, hvor der betales en brugsafgift til Dansk Standard, der løbende vedligeholder standarden og udgiver vejledningsmateriale.

## 5 Fælles, åbne standarder i det offentlige

>

Udfordringen med at sikre bedre interoperabilitet mellem offentlige myndigheder understreges af, at 32 procent af offentlige myndigheder vurderer, at det har stor betydning som barriere for digital forvaltning, at eksisterende systemer er svære at integrere, mens yderligere 46 procent vurderer, at det har nogen betydning. Ligeledes vurderer 19 procent, at mangel på fælles standarder har stor betydning som en barriere, og yderligere 45 procent vurderer, at det har nogen betydning (Kilde: Danmarks Statistik).

Set i lyset af udviklingen i digital forvaltning og det danske fokus på at lave sammenhængende løsninger er det naturligt, at der opstår en stigende efterspørgsel efter fælles standarder, som kan binde systemer sammen eller give let adgang til data.



**Figur 1. Barrierer for it og digital forvaltning. Kilde: Den offentlige sektors brug af it 2005, udgivet af Danmarks Statistik 2006.**

### 5.1 OIO-kataloget

OIO-kataloget er de offentlige myndigheders opslagsværk i forhold til it-standarder. Her er it-standarderne beskrevet og vurderet. Vurderingen resulterer blandt andet i en status for standarden med tilknyttede retningslinjer for dens anvendelse i offentlige myndigheder.

**Anbefalet:** En anbefalet standard er afgørende for myndighedens interoperabilitet og bør håndhæves. Ved udbud bør anbefalede standarder anvendes.

**Godkendt:** En standard med betegnelsen godkendt er moden, og den betragtes som stabil.

**De facto:** De facto betegner en standard, som er bredt accepteret på grund af omfattende anvendelse inden for myndigheden og branchen.

**Kommende:** Kommende standarder kan have en fremtidig værdi for myndigheden, men har endnu ikke nogen påvist specifik fordel. Myndigheden kan gennemføre et pilotprojekt for at bestemme de potentielle fordele og risici ved valg af denne standard.

**Opretholdt:** En opretholdt standard indikerer en standard eller praksis, som ikke længere giver forventning om fordele, men som stadig anvendes eller endda er udvidet på grund af en tidligere løsning.

**Forlad:** Betegnelsen Forlad refererer til en standard eller praksis, som bør opgives til fordel for en bedre løsning, men som alligevel stadig er i brug i visse sammenhænge. Myndighederne bør planlægge at "udsluse" løsninger, som har fået denne betegnelse, så hurtigt som det er praktisk muligt.

#### **Fakta**

Der er i dag 609 standarder i OIO-kataloget fordelt på 427 datastandarder, 181 tekniske standarder og en processtandard.

Af de 609 standarder i OIO-kataloget er 452 anbefalede, 75 er godkendte, 28 er de facto, 32 er kommende, 12 er opretholdt, og 10 har betegnelsen forlad.

Anbefalede og godkendte standarder bør bruges til at skabe interoperabilitet. I de tilfælde hvor der er både anbefalede og godkendte standarder, bør de anbefalede standarder benyttes. I tilfælde hvor der er flere anbefalede standarder, bør offentlige myndigheder som minimum leve op til en af disse. I de tilfælde hvor der ikke er anbefalede standarder, bør godkendte standarder benyttes, hvor det er hensigtsmæssigt. Standarder med betegnelsen Opretholdt og Forlad bør normalt undgås i forbindelse med nyudvikling.

Det fremgår af beslutningsforslag B 103 om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige, at regeringen senest den 1. januar 2008, eller så snart det er teknisk muligt, bør indføre og vedligeholde et sæt af åbne standarder.

Det vurderes, at arbejdet med standardbeskrivelserne og vurderingerne i OIO-kataloget, der er baseret på et højt fagligt niveau med fokus på bred partshøring og interessentinddragelse, fortsat bør danne regeringens og de kommunale parters fælles ramme om fastsættelsen af standarder.

Det vil desuden være vigtigt at sikre, at OIO-kataloget er underlagt en fast og kendt kvalitetssikring, og at der etableres en proces med overgangsperioder i forbindelse med revision og opdatering af anbefalede standarder.

## 5.2 Udvikling af fælles standarder

De enkelte ministerier skal i samarbejde med de kommunale parter ved digitalisering af forvaltningsprocesser udarbejde OIO-standarder, hvor det er relevant i forhold til at sikre interoperabilitet baseret på konkrete behov. Det er således de myndigheder, der har det forretningsmæssige behov, der har ansvar for udviklingen af standarderne på egne områder.

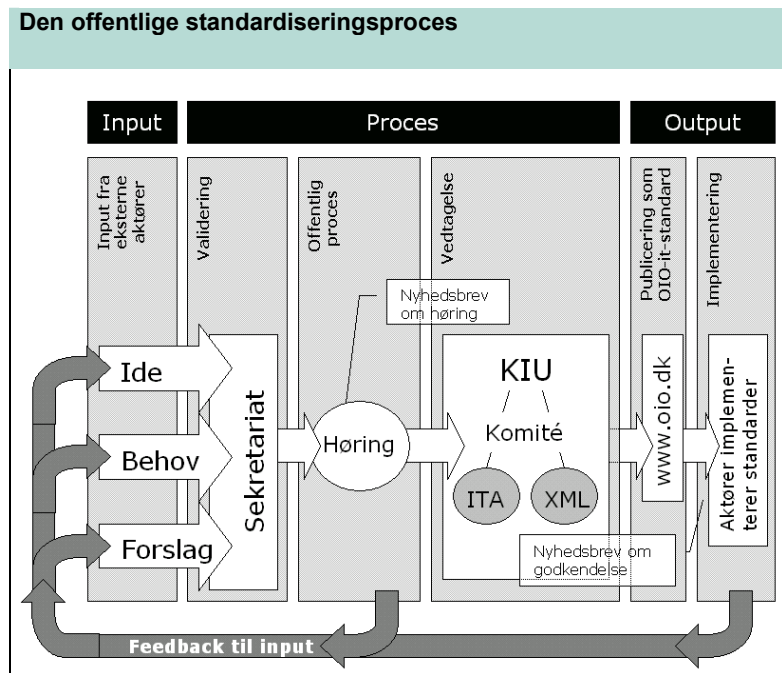
Folketingsbeslutning B 103 om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige lægger op til, at regeringen senest den 1. januar 2008, eller så snart det er teknisk muligt, indfører og vedligeholder et sæt af åbne standarder. Som nævnt vil det være hensigtsmæssigt, at fastsættelsen af dette sæt af åbne standarder ligger i forlængelse af den eksisterende proces for fastsættelsen af OIO-standarder, hvilket også har ligget til grund for Folketingets behandling af forslaget.

I en række tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at OIO-standarder ikke fastsættes på forhånd forud for udbud af it-løsninger, men som led i selve udbuddet og den efterfølgende implementering. Dette er for eksempel tilfældet for udviklingen af OIO-standarder i forbindelse med rammeudbuddet om et fællesoffentligt elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem (FESD), hvor udviklingen af OIO-standarder varetages af en række myndigheder i samarbejde med de valgte leverandører.

Før en standard kan optages i OIO-kataloget, skal den vurderes ved den fælles-offentlige standardiseringsproces i forhold til en række kriterier:

- > Udbredelse
- > Åbenhed
- > Modenhed
- > Egnethed (i dansk sammenhæng)
- > Potentiale

Efter en offentlig høringsproces kan standardens status besluttes, hvorefter den optages i OIO-kataloget.



Udviklingen af standarderne afhænger af, om der er tale om tekniske standarder, datastandarder eller processtandarder.

### 5.2.1 Tekniske standarder

Tekniske standarder udvikles typisk af internationale standardiseringsorganer eller af it-virksomheder. Den danske standardiseringsproces handler om at udvælge de standarder, der vurderes til at være bedst egnede til at understøtte digital forvaltning. Eksempler på anbefalede tekniske standarder er XML og XHTML. I den danske standardiseringsproces er der således som hovedregel ikke tale om at udvikle tekniske standarder, men om at *udvælge* tekniske standarder.

I nogle tilfælde er der ikke udviklet standarder, som fuldt ud opfylder de krav om blandt andet åbenhed, som anvendes i arbejdet med OIO-kataloget. På disse områder kan der for eksempel være tale om proprietære standarder, hvor det offentlige kun vil kunne foretage et valg ved at gå på kompromis med de generelle fælles krav til de anbefalede OIO-standarder.

I visse tilfælde kan der være flere konkurrerende åbne standarder, hvor det offentlige vil skulle vælge én fælles standard for at kunne sikre sammenhæng. Det gælder i særlig grad i de situationer, hvor der er behov for datastandarder, der bruges ved udveksling af data mellem systemer. Konkurrerende standarder kan i disse tilfælde være en udfordring for tværgående interoperabilitet.

### 5.2.2 Datastandarder

Datastandarder beskriver, hvilke data der skal overføres i en given proces, og hvordan data skal forstås hos de involverede parter. Datastandarder er dermed nøglen til at lave sammenhængende forretningsprocesser på tværs af organisationer og it-systemer.

I udviklingen af datastandarder kan man i visse tilfælde anvende internationale processer på området. Men i langt de fleste tilfælde vil der skulle ske en dansk udvikling eller tilpasning af en standard.

#### **Case e-faktura**

E-fakturastandarden indeholder - udover en teknisk specifikation - en beskrivelse af, hvilke data der skal udveksles mellem to parter, og hvordan data skal fortolkes. Dette omfatter for eksempel begreber som leverandør, ordrenummer, leveringsadresse, bankkonto og så videre. Såfremt alle relevante data indgår, og de er specificeret korrekt, kan der foretages en automatisk transaktion. Den danske e-fakturastandard er en national implementering af den internationale standard UBL.

Forudsætningen for at kunne udvikle en datastandard er for det første, at de relevante myndigheder har beskrevet alle elementer i en given forretningsproces på et så detaljeret niveau, at processen kan automatiseres. For det andet er det nødvendigt, at de myndigheder, der indgår i forretningsprocessen, er enige om denne.

Udviklingen af en datastandard kræver stor indsigt i arbejdsgange og mandat til at fastlægge denne. Arbejdet med at standardisere ligger derfor naturligt hos de myndigheder, der "ejer" forretningsprocessen. Således er det for eksempel Miljøministeriet, der er ansvarlig for, at der udarbejdes standarder på miljøområdet i samarbejde med andre ministerier og de kommunale parter.

Som det gælder for tekniske standarder, gælder det også for datastandarder, at processen med at etablere fælles standarder ofte er både lang og meget ressourcekrævende. Det skyldes som regel ikke tekniske vanskeligheder, men derimod vanskeligheder med at opnå enighed om en fælles definition af data eller en given forretningsproces. Ofte udfordres eller påvirkes eksisterende arbejdsprocesser i selve standardiseringsprocessen. Desuden er det sjældent én myndighed, der naturligt kan bestemme standarden.

Det er vigtigt, at datastandarder defineres i et fællesskab, der inddrager de aktører, der skal udveksle data. Dette sker i Danmark i de såkaldte sektorstandardiseringsudvalg. Udvalgene har blandt andet pligt til at koordinere med andre standardiseringsarbejder i regi af OIO-standardiseringsarbejdet. Hvis der ikke arbejdes med standarder i fælles regi, vil konsekvensen med stor sandsynlighed være, at en række myndigheder etablerer løsninger, der ikke er interoperable. Dette vil fordyre en senere etablering af sammenhængende processer og dataudveksling – og dermed kunne have alvorlige konsekvenser for indførelsen af digital forvaltning.

#### **5.2.3 Processtandarder**

Som tidligere nævnt beskriver processtandarderne fælles fremgangsmåder og handler i høj grad om, hvordan og hvortil information sendes og behandles, samt hvordan den skal håndteres. Der er altså tale om en kategori af standarder, der i højere grad handler om mennesker og arbejdsprocesser end om de tekniske aspekter ved it-anvendelse.

Problemstillingerne vedrørende udvikling og valg af processtandarder og datastandarder ligner meget hinanden og hænger også tæt sammen, da datastandarder ofte

---

skal udvikles på basis af og understøtte processtandarder. De udfordringer, der er nævnt ovenfor i relation til datastandarder, gør sig derfor også gældende i forhold til processtandarder.

### **Anbefalinger:**

- > **OIO-standardiseringsprocessen fastsætter it-standarderne:** Den eksisterende OIO-standardiseringsproces og OIO-kataloget fastsætter de it-standarder, der bør anvendes af offentlige myndigheder. OIO-standardiseringsprocessen er forankret i det fællesoffentlige Projekt Digital Forvaltning.

Der bør ske en gennemgang og kvalitetssikring af de eksisterende standarder i OIO-kataloget, ligesom det skal sikres, at den fremtidige udvikling af de eksisterende standarder sker på en økonomisk og teknologisk hensigtsmæssig måde.

De enkelte ministerier skal i samarbejde med de kommunale parter ved digitalisering af fællesoffentlige forvaltningsprocesser udarbejde OIO-standarder, hvor det er relevant i forhold til at sikre interoperabilitet baseret på konkrete behov.

I arbejdet med OIO-kataloget bør der fortsat fokuseres på udvekslingsformater, da disse har den største værdi i forhold til at skabe sammenhængende digital forvaltning og åbenhed.

Selvom der ikke etableres OIO-standarder for interne systemer, anbefales det, at myndighederne i deres it-arkitekturarbejde sikrer, at dette baseres på en serviceorienteret arkitektur med henblik på størst mulig fleksibilitet. I tilfælde hvor der er flere anbefalede standarder, bør offentlige myndigheder som minimum leve op til en af disse.

I en række tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at OIO-standarder ikke fastsættes på forhånd forud for udbud af it-løsninger, men som led i selve udbuddet og den efterfølgende implementering.

### **5.3 Anvendelse af fælles, åbne standarder**

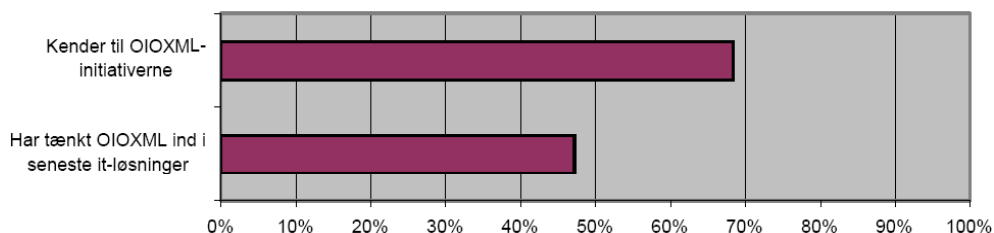
De fælles, åbne standarder skal implementeres og anvendes for at have virkning. De fælles OIO-standarder skal give forretningsmæssig værdi. Der er dog en række forudsætninger for, at dette sker, herunder at:

- > de offentlige myndigheder har kendskab til de fælles, åbne standarder
- > de fælles, åbne standarder er anvendelige
- > myndighederne fastholder anvendelsen.

### 5.3.1 Kendskab til de fælles, åbne standarder

OIO-kataloget blev lanceret i 2005, og der er i de sidste år gjort meget for at øge kendskabet til den fællesoffentlige standardisering. Et væsentligt tiltag har været fastlæggelsen af en fælles offentlig standardiseringsproces i juni 2005, der fastlægger principperne og processerne i forbindelse med det fælles offentlige standardiseringsarbejde.

Analysen af udfordringer og barrierer for udveksling af data mellem offentlige myndigheder viser, at hver tredje myndighed ikke har kendskab til det fælles offentlige datastandardiseringsarbejde, og at under halvdelen har indtænkt arbejdet i forbindelse med deres seneste it-løsninger.



**Figur 2. Kendskab til og indtænkning af OIOXML-standardiseringsinitiativerne.**  
**Kilde: Udveksling af data mellem offentlige myndigheder, udgivet af Videnskabsministeriet, Finansministeriet, Den Digitale Taskforce, KL og Amtsrådsforeningen, marts 2006.**

OIO-kataloget indeholder overordnet information om, hvilke standarder der anbefales. For at opnå interoperabilitet i praksis er det imidlertid nødvendigt, at der også er et kendskab til præcis hvilke standarder, der bruges. Dette er et behov, der stiger i takt med, at flere og flere offentlige løsninger bygger på datakilder i andre myndigheder.

### 5.3.2 OIO-standarders anvendelighed

Når de i OIO-kataloget anbefalede standarder udmøntes i krav til it-løsninger, forudsætter det, at standarderne er let tilgængelige, og at der er anvisninger for, hvornår standarder er relevante at anvende.

Optimalt set bør udbudsmateriale indeholde præcise krav om de relevante standarder, der skal anvendes og overholdes i det konkrete projekt.

For at sikre at de fælles, åbne standarder på den bedste måde indgår i udbudsprocesser, vil mulighederne for at stille krav om overholdelse af standarder blive indarbejdet som bilag i de statslige standardkontrakter for it-projekter, herunder den eksisterende standardkontrakt K01 for kortvarige offentlige it-projekter og den fremtidige standardkontrakt K02 for længerevarende offentlige it-projekter. Dette vil gøre det lettere at stille krav om overholdelse af de for løsningen relevante fælles, åbne standarder.

### 5.3.3 Fastholdelse af anvendelse af de anbefalede OIO-standarder ved nye løsninger

Den enkelte myndighed har en interesse i at sikre sig bedst muligt i forhold til fremtidige behov for interoperabilitet og mulighed for at kunne skifte system med færrest mulige omkostninger. Myndigheden bør således altid vurdere omkostningen

ved eventuelt ikke at kunne indgå i en fælles digital sammenhæng med andre myndigheder. Dog vil de potentielle fremtidige gevinster for den enkelte myndighed altid skulle sammenholdes med de konkrete udgifter samt funktionelle og sikkerhedsmæssige konveksiteter ved anskaffelsen af systemet.

Manglende overholdelse af de fælles, åbne standarder i nye løsninger kan begrundes med et eller flere af følgende forhold:

- > At det vurderes at indebære en meromkostning i forhold til alternativet
- > At der ikke er defineret et konkret forretningsmæssigt behov for integration til tredjepart eller eget system
- > At overholdelse af de fælles, åbne standarder vil medføre væsentlige funktionelle eller sikkerhedsmæssige forringelser
- > At overholdelse af de fælles, åbne standarder ikke er teknisk muligt
- > At den valgte leverandør ikke kan eller ikke vil efterleve de relevante fælles, åbne standarder
- > At de eksisterende systemer, der skal integreres til, ikke følger de fælles, åbne standarder.

Med hensyn til mulighederne for at leverandørernes løsninger overholder OIO-standarder, kan det være en fordel med klarere udmeldinger fra det offentlige side.

Efterhånden som OIO-standarderne og anbefalingerne til deres anvendelse bliver mere og mere konkrete og operationelle, vil det også være lettere at stille krav og at leve op til disse krav. Allerede i dag gælder dette på en række områder, men det er vigtigt at være opmærksom på, at det er noget, der løbende udvikler sig i takt med det fællesoffentlige – og det internationale – standardiseringsarbejde.

For at sikre at der fremover træffes beslutninger, der ud fra økonomiske hensyn er de mest fordelagtige, skal det være muligt at afvige fra de anbefalede OIO-standarder. En myndighed skal således konkret kunne begrunde et eventuelt fravalg af OIO-standarderne, herunder begrunde, at valget ikke vil have væsentlig effekt for andre myndigheders udvikling af digitale løsninger. Der bør fastsættes nærmere kriterier for et sådant fravalg.

#### **5.3.4 Anvendelse af de anbefalede OIO-standarder ved genudbud**

Ved genudbud vil der ofte være tale om udbud af en kontrakt om drift af et eksisterende system. Her vil det være forbundet med omkostninger at stille krav om ændringer i forhold til den eksisterende løsning.

Hertil kommer, at det kan medføre omkostninger forbundet med ændringer i eksisterende integrationer. Såfremt der er tale om opgraderinger af et system, vil dette i nogle tilfælde være en situation, der ofte ligger tættere på et egentlig ny-udbud.

Krav om overholdelse af de anbefalede OIO-standarder ved genudbud af en drifts-kontrakt vil typisk have baggrund i et ønske om at integrere systemet med andre systemer, der benytter OIO-standarderne.

### **5.3.5 Anvendelse af de anbefalede OIO-standarder i eksisterende it-løsninger**

I det omfang der er tale om en eksisterende løsning, der blev etableret før fastlæggelsen af de fælles, åbne standarder, vil denne ikke skulle leve op til de fælles krav.

En ændring i en it-løsning vil normalt medføre ekstraomkostninger for den pågældende myndighed. En OIO-standard vil således normalt kun blive implementeret ved et konkret behov, eller hvis der er meget store samfundsmæssige eller offentlige gevinster ved implementeringen.

Da der kan være større omkostninger end gevinster for en myndighed ved at implementere OIO-standarder i et eksisterende system, bør dette som udgangspunkt kun overvejes, hvis der er behov herfor hos tredjepart.

Der er i dag kun én processtandard i OIO-kataloget i form af den anbefalede standard for it-sikkerhedsprocesser DS 484. Regeringen har besluttet, at alle statslige myndigheder inden 2007 skal overholde denne standard i deres it-sikkerhedsprocesser. Tilsvarende anbefaler KL og Danske Regioner overholdelsen af denne sikkerhedsstandard og har sikret, at den kan anvendes gratis i alle offentlige myndigheder.

Hvis DS 484 anvendes som grundlag for it-sikkerheden, vil myndighederne kunne udveksle ensartede oplysninger om it-sikkerheden i forbindelse med indgåelse af aftaler om dataudveksling.

### **Anbefalinger:**

- > **Krav om overholdelse af OIO-standarder:** Alle nye offentlige it-løsninger skal overholde de standarder, som er anbefalet i OIO-kataloget. Dette krav bør alene vedrøre snitflader og udvekslingsstandarder, og det forudsættes, at OIO-kataloget til stadighed er opdateret og kvalitetssikret. Hvis en myndighed kan påvise væsentlige grunde til ikke at overholde anbefalede OIO-standarder, skal det være muligt at afvige fra disse standarder. En myndighed skal således kunne begrunde et eventuelt fravalg af de fælles standarder, herunder for eksempel begrunde at valget ikke vil have væsentlig effekt for andre myndigheders udvikling af digitale løsninger. De overordnede rammer for dette arbejde bør forankres i Styregruppen for tværoffentlige samarbejder.

## **5.4 Adgang til data**

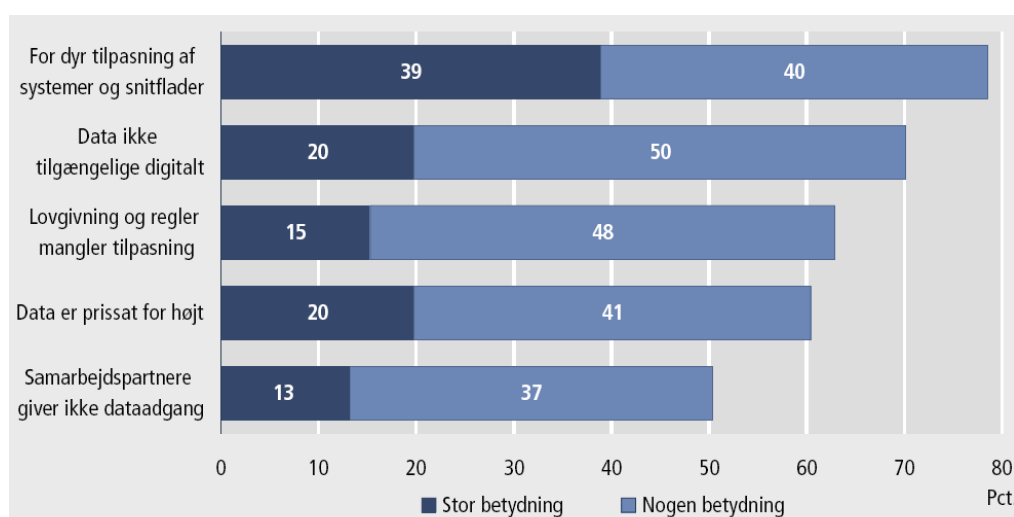
Regeringen og de kommunale parter indgik en aftale om adgang til data i 2001, der har dannet rammen om et omfattende fællesoffentligt arbejde i regi af Projekt Digital Forvaltning med fremme af adgang til data. I aftalen indgik en ret for offentlige myndigheder til at få adgang til data fra andre offentlige myndigheder inden for lovgivningens rammer. Der blev endvidere i forbindelse med aftalen etableret et fællesoffentligt samarbejde til løsning af konflikter vedrørende dataudveksling.

Samtidig blev der i aftalen vedtaget en række regler for prissætning af data. Som grundprincip skal data, der ikke anvendes i erhvervsmæssigt øjemed, stilles til rådighed for andre offentlige myndigheder til marginalomkostningerne, hvilket vil sige omkostningerne til etablering af grænseflader, distribution af data, kvalitetsforbedring af data og lignende udgifter. Det er som udgangspunkt ikke tilladt for offentlige myndigheder at opkræve egentlig betaling for indsamlede data af ovenstående karakter.

Barrierer for interoperabilitet i forhold til adgang til data er indgående beskrevet i Videnskabsministeriets publikation ”Udveksling af data mellem offentlige myndigheder – Analyse af udfordringer og barrierer”, der blev offentliggjort i februar 2006.

De største barrierer knytter sig til, at it-løsningerne ikke oprindeligt blev designet til at give adgang til data. Således vurderer 39 procent af offentlige myndigheder, at det har stor betydning som en barriere for digital adgang til data, at tilpasning af systemer og snitflader er for dyrt, og yderligere 40 procent vurderer, at det har nogen betydning.

I 20 procent af offentlige myndigheder vurderes det, at det har stor betydning, at prisen for adgang til andres data er for høj, mens yderligere 41 procent mener, at dette har nogen betydning. Endelig har 13 procent af offentlige myndigheder vurderet, at det har stor betydning, at samarbejdspartnere ikke giver adgang til data, mens yderligere 37 procent mener, det har nogen betydning som barriere (Kilde: Danmarks Statistik).



**Figur 3. Barrierer for elektronisk adgang til data. Kilde: Den offentlige sektors brug af it 2005 udgivet af Danmarks Statistik 2006.**

Videnskabsministeriet arbejder i fællesoffentlig sammenhæng med etablering af en åben offentlig infrastruktur baseret på et fælles sæt af åbne standarder, der kan skabe sammenhæng og interoperabilitet i dataudvekslingen imellem myndigheder. Dette arbejde foregår blandt andet i samarbejde med SKAT, Virk.dk og VANS-leverandørerne, der understøtter udvekslingen af elektroniske fakturaer.

Detailanalyserne peger på, at der oftest opleves problemer i forhold til data fra følgende datasamlinger:

- > KMD-fagsystemer
- > CPR-registret
- > BBR-registret
- > SKAT's datasamlinger
- > Kort- og Matrikelstyrelsens datasamlinger.

#### **5.4.1 Adgang til data på det statslige område**

Mange offentlige organisationer får i dag kopier af data fra forskellige registre, herunder CPR- og BBR-registret samt fra Kort- og Matrikelstyrelsen og ToldSkat. Ofte opbygger offentlige myndigheder kopier af disse registre, der jævnligt opdateres i forhold til de originale registre. Formålet hermed er at sikre, at man har adgang til data hele tiden uden at skulle betale for hvert enkelt opslag.

Ved hjælp af nye teknologiske muligheder er det imidlertid muligt at skabe direkte adgang til registre, der giver svar med det samme over internettet, og det bliver således muligt at undgå opbygningen af kopiregistre, fordi der løbende er adgang til det originaleregister.

Det er naturligvis en forudsætning, at prissætningen af data i de originale registre understøtter, at data tilgås på denne måde. Ofte er det netop prissætningen af data i de originale registre, der kan være med til at opretholde kopiregistre, selvom det både arkitekturmæssigt og samfundsøkonomisk er u hensigtsmæssigt.

#### **CPR-registret**

CPR-registret har igangsat et omfattende projekt med serviceorienteret arkitektur, som skal gøre alle data tilgængelige via webservices.

#### **BBR-registret**

BBR-registret er ved at få godkendt en række datastandarder. Der mangler små tilretninger, før BBR-registrets XML-skemaer kan godkendes og sendes i høring med henblik på klassifikation som kerneschema.

#### **SKAT**

SKAT er i gang med omfattende implementeringer af serviceorienteret arkitektur. Der er defineret datastandarder for en lang række forretningsfunktioner hos SKAT.

#### **Kort- og Matrikelstyrelsen**

Kort- og Matrikelstyrelsen har besluttet, at nye systemer fremover skal være baseret på anbefalede OIO-standarder.

#### **5.4.2 Adgang til data på det regionale område**

På det regionale område er adgangen til sundhedsfaglige data afgørende, og regionernes sundhedsdata fremvises i stor udstrækning på den fællesoffentlige sundhedsportal sundhed.dk, som indeholder online information, der dækker hele det offentlige sundhedsområde.

Målet med sundhed.dk er at sikre én indgang til det samlede sundhedsvæsen, og portalen har således to målgrupper: de sundhedsfaglige professionelle og borgerne. sundhed.dk skal i størst mulig udstrækning give brugeren mulighed for indblik i

---

muligheder og egne/patienters data på det tidspunkt, hvor brugeren efterspørger informationen. Portalen bygger derfor på principper om sikkerhed for personfølsomme data og sammenhæng til den øvrige it-udvikling i sundhedsvæsenet.

Det overordnede princip for informationen på sundhed.dk er, at ansvar, ejerskab og ophavsret med mere i forhold til portalen ligger samme sted som myndighedsansvaret for den pågældende opgave. Desuden er det den generelle tilgang, at data fremvises på sundhed.dk, men at de etablerede data fortsat er fysisk placeret hos myndigheden.

Sundhed.dk bygger således på et princip om, at information, som allerede findes i det offentlige, skal genbruges. Portalen er primært et opslagssystem, hvor data registreret andetsteds fremvises. Sundhed.dk understøtter dermed den tværgående kommunikation mellem lokale systemer, som ikke nødvendigvis er forbundet med hinanden. Herudover udgør portalen en generel infrastruktur, der stiller fælles services, komponenter, data og funktionalitet til rådighed, som kan integreres og nyttiggøres i de lokale systemer. Eksempler er den personlige elektroniske medicinprofil, hvor borgernes medicinforbrug fremvises, og e-journal hvor patientdata kan tilgås på tværs af regionsgrænser .

#### **5.4.3 Adgang til data på det kommunale område**

Med hensyn til adgang til data på det kommunale område er de data, der anvendes i den kommunale sagsbehandling, i stort omfang produceret og opbevaret i de kommunale fagssystemer.

Langt størstedelen af de primærkommunale data er lagret hos KMD A/S (det tidligere KommuneData), eftersom denne leverandør historisk har opbygget og driftet mange af fagsystemerne.

Data er ikke standardiseret, og adgang til data, for eksempel i form af overførsler til andre leverandørløsninger, kræver klare kravspecifikationer af hvilke data, der skal findes frem og udvikling af snitflader. KMD's fagssystemer er på den måde ikke åbne udadtil. Udveksling kræver både ressourcer afsat til en afklaring af, hvad man kalder data, og hvilke data der er behov for. Disse data skal efterfølgende udskilles fra den sammenhæng, de indgår i i de eksisterende programmer. Endvidere betaler kommunen i dag for udvikling af de snitflader, der skal sikre overførsler til andre systemer.

For at nedbryde disse barrierer og sikre, at data kan leveres ud og ind af KMD's fagssystemer, har KMD og KL igangsat en række initiativer, som især skal understøtte en standardisering af de kommunale data. Målet er, at kommunerne gratis får snitflader, udtræk og levering af grunddata.

Det første initiativ medfører, at KMD pr. 1. juli 2006 stiller grunddata gratis til rådighed på tre udvalgte områder (løn, økonomi og p-data) med udgangspunkt i en kravspecifikation, som KL har lavet i samarbejde med en række kommuner i Det Kommunale Digitaliseringsråd. Kommunen bestemmer selv, hvordan disse grunddata skal overføres – for eksempel i form af en filetransfer til en server i kommunen. Data kan efterfølgende indgå i kommunens opbygning af for eksempel ledelsesinformation uafhængigt af leverandør.

For at skabe rammerne for at der ikke kun kan laves udtræk, men også indlevering af data til fagssystemerne, igangsætter KL og KMD endvidere en større satsning i

forhold til at standardisere de kommunale data. Der etableres derfor pr. 15. august 2006 en enhed i KL ( i regi af KommuneHolding A/S), hvor ni medarbejdere i to år skal gennemgå og standardisere data på de kommunale sagsområder med udgangspunkt i KMD's systemer.

De metoder, der udvikles, skal være forankret i en Service-Orienteret Arkitektur (SOA) og Videnskabsministeriets principper for fællesoffentlig standardisering (OIOXML).

### **Anbefalinger:**

- > **Sikring af adgang til data:** I det omfang der er behov for at kunne udveksle data med andre myndigheder, skal en myndighed i forbindelse med nye udbud af it-løsninger sikre, at data kan stilles til rådighed for andre myndigheder baseret på de anbefalede OIO-standarder, og at der om nødvendigt fastlægges standarder til optagelse i OIO-kataloget. En myndighed skal således kunne begrunde undtagelser fra dette krav.

Den fællesoffentlige aftale om adgang til data fra andre offentlige myndigheder bør fastholdes, herunder aftalens grundprincip for prissætning af data. Som grundprincip skal data, der ikke anvendes i erhvervsmæssigt øjemed, ifølge aftalen stilles til rådighed for andre offentlige myndigheder til marginalomkostningerne, hvilket vil sige omkostningerne til etablering af grænseflader, distribution af data, kvalitetsforbedring af data og lignende udgifter. Det er som udgangspunkt ikke tilladt for offentlige myndigheder at opkræve egentlig betaling for indsamlede data af ovenstående karakter.

## **5.5 Fælles indkøb**

Økonomistyrelsen har som et tilbud til institutionerne i staten indgået en række rammeaftaler med leverandører om forskellige ydelser og produkter. Der er blandt andet lavet rammeaftale vedrørende Navision Stat og Aktivitets- og ressourcestyringssystem (ARS). Rammeaftalerne har til formål at udnytte statens samlede indkøbsvolumen til at opnå fordelagtige kontrakter og priser.

En sideeffekt er, at der opnås automatisk mulighed for interoperabilitet mellem de myndigheder, der køber det samme system, såfremt de implementeres på den samme måde. Offentlige myndigheder bør stille krav til leverandører om overholdelse af OIO-standarder i forbindelse med fælles indkøb af it-løsninger af hensyn til sikring af sammenhæng til andre systemer samt til myndigheder, der anvender andre systemer.

### **Eksempel**

Staten køber et fælles kalendersystem baseret på en bestemt fælles, åben standard. Hvis de kommuner, der efterfølgende køber et kalendersystem, stiller krav om, at den samme fælles, åbne standard skal kunne anvendes, kan disse kommuner nemmere indgå i fælles projekter med relevante statslige parter.

## 5.6 Fælles rammeudbud i det offentlige

Fælles rammeudbud kan bruges til at opnå besparelser for de myndigheder, der benytter sig af tilbuddet. Samtidig vil der kunne stilles krav om blandt andet overholdelse af OIO-standarde af hensyn til fremme af interoperabiliteten mellem systemerne.

Udbuddet af fællesoffentlige, elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (FESD-udbuddet) er et eksempel på et sådant rammeudbud. Efter udbud har Den Digitale Taskforce indgået en rammeaftale med tre leverandører om levering af elektroniske sags- og dokumenthåndteringsløsninger (ESDH) til offentlige myndigheder.

I kontrakterne med de tre leverandører er der aftalt et målrettet arbejde omkring it-arkitektur og standardisering på ESDH-området. Målet er at sikre en forankring og udbredelse af FESD-standarderne i de offentlige myndigheder.

FESD-standardiseringen skal fremme interoperabilitet og digital forvaltning i det offentlige. De nødvendige fælles standarder på disse områder - kaldet FESD-standarderne - tilvejebringes gennem en proces i samarbejde med de tre FESD-leverandører.

Der bliver gennem arbejdet med standardisering skabt en fælles kernefunktionalitet for ESDH-systemer, der blandt andet giver mulighed for:

- > Sagsbehandling på tværs af flere organisationer
- > Sammenlægning af myndigheder med åbne sager
- > Flytning af udvalgte opgaver mellem myndigheder.

FESD-projektets interoperabilitetsfremmende tiltag med udarbejdelse af fælles, åbne standarder kan opfattes som eksempel på ”best-practice” i forbindelse med fremtidig udarbejdelse af fælles rammeaftaler på it-området.

---

## 6 Digital kommunikation med borgere og virksomheder

---

>

Af regeringens globaliseringsstrategi ”Fremgang, fornyelse og tryghed” fremgår det blandt andet, at digital kommunikation skal udbredes til alle områder.

”Senest i 2012 skal al relevant skriftlig kommunikation mellem virksomheder, borgere og den offentlige sektor kunne foregå digitalt. For borgerne er der tale om en mulighed, ikke en pligt. I forhold til erhvervslivet er målet, at alle relevante breve, indberetninger, ansøgninger mv. herefter kun kan sendes via digitale kanaler. Der skal i 2006 udarbejdes en samlet strategi for digitaliseringen, herunder en samlet oversigt over, hvilke områder og services der digitaliseres, og en tidsplan for gennemførelsen af initiativet. Strategien udarbejdes i tæt samarbejde med relevante organisationer fra erhvervslivet samt de kommunale parter.” (Kilde: Fremgang, fornyelse og tryghed, udgivet af regeringen april 2006).

Principperne for forvaltningens digitale kommunikation med borgere og virksomheder bør følge almindelig forvaltningsskik om åbenhed, faglighed og saglighed i behandlingen af borgerne.

Dette betyder, at forvaltningens digitale kommunikation med borgere og virksomheder for så vidt muligt skal sikre:

- > at alle har lige adgang til at benytte digitale services, og
- > at alle har lige adgang til at kommunikere digitalt med forvaltningen.

God forvaltningsskik foreskriver, at regler og anbefalinger så vidt muligt skrives og udvikles teknologineutralt og produktneutralt. Tilsvarende bør den offentlige forvaltning basere sin borger- og virksomhedsvendte digitale forvaltning på kendte og tilgængelige datastandarder, der understøttes af en lang række producenter.

Forvaltningen bør i sit teknologivalg søge at begrænse de tekniske udgifter og administrative byrder, som pålægges borgeren eller virksomheden, der ønsker at kommunikere digitalt med forvaltningen. Der skal ligeledes tænkes et særligt hensyn til tilgængelighed for blandt andre syns-, bevæge- og hørehæmmede borgere og medarbejdere.

Dette kapitel beskæftiger sig med to former for kommunikation mellem det offentlige på den ene side og borgere og virksomheder på den anden side:

- > Adgang til offentlige hjemmesider, herunder digitale selvbetjeningsløsninger
- > Adgang til tekstbehandlingsdokumenter.

### 6.1 Adgang til offentlige hjemmesider

Videnskabsministeriet har i flere år arbejdet på overholdelsen af de fælles, åbne W3C internetstandarder i forhold til offentlige hjemmesider. Dette omfatter blandt andet en række krav til tilgængelighed, der skal sikre, at også borgere med funktionsnedsættelser har adgang til offentlige hjemmesider og digitale selvbetjeningsydelser. Overholdelse af åbne standarder gør det nemmere at tilpasse hjemmesider til flere forskellige typer af browsere.

Videnskabsministeriet har udviklet en udbudsværktøjskasse, der gør det nemmere at stille krav om overholdelse af de væsentligste tilgængelighedskrav i forhold til udbud af hjemmesider. Anvendelsen af disse krav i forbindelse med udbudsforretninger fører erfaringsmæssigt ikke til forøgede omkostninger, men styrker derimod brugervenligheden af hjemmesiderne generelt. Der kan dog forekomme tab af funktionalitet i forhold til interaktivt indhold på hjemmesiderne. I den forbindelse kan endvidere nævnes, at den fællesoffentlige udbudsportal anvendes til at formidle værktøjskassen.

Statslige myndigheder bør overholde de væsentligste krav til tilgængelighed, som de er defineret i de anbefalede ”Statens retningslinjer for offentlige hjemmesiders og netsteders tilgængelighed”, der er en række danske retningslinjer baseret på WAI<sup>1</sup>'s anbefalinger vedrørende den åbne standard WCAG<sup>2</sup>. KL og Danske Regioner henviser til disse retningslinjer til fremme af tilgængelighed på kommunale og regionale hjemmesider.

Der findes ikke i dag anbefalede OIO-standards for formater til lyd-, video- og andre multimedieformater, der kan anvendes på offentlige hjemmesider. Dette skyldes, at de eksisterende standarder ikke lever op til de principper og krav, der stilles i OIO-kataloget over fælles, åbne standarder.

Såfremt der i fremtiden træffes beslutning om at anbefale fælles, åbne standarder for lyd-, video- og andre multimedieformater, bør der stilles krav om anvendelse af disse formater i forbindelse med fremtidige udbudsforretninger i tilknytning til offentlige hjemmesider.

#### **6.1.1 Adgang til digitale selvbetjeningsløsninger**

Videnskabsministeriet har udarbejdet en fælles åben standard for digital signatur kaldet OCES-standard. Denne standard anbefales af regeringen og de kommunale parter i forbindelse med etablering af løsninger til digital borgerservice og i forbindelse med udveksling af sikker e-post mellem offentlige myndigheder og i forhold til borgere og virksomheder.

Næsten 670.000 danskere har i dag en digital signatur, som alle borgere over 15 år kan få udleveret gratis, og som er gratis at bruge til selvbetjening over internettet. Det er muligt for både offentlige myndigheder og private virksomheder at bruge den digitale signatur i forbindelse med digitale selvbetjeningsløsninger – f.eks. i forbindelse med digital borgerservice eller som logon til netbanker eller virksomheders hjemmesider.

Offentlige myndigheder bør anvende den fælles, åbne standard for digital signatur, når de laver nye udbud af digitale selvbetjeningsløsninger på offentlige hjemmesider, hvor der indgår identifikation af brugerne. Dette kan også spare penge for offentlige myndigheder, der således ikke behøver at administrere udlevering og ændringer af pinkoder for brugerne.

---

<sup>1</sup> Web Accessibility Initiative

<sup>2</sup> Web Content Accessibility Guidelines

## Anbefalinger:

- > **OIO-standarder for offentlige hjemmesider:** Det skal fremover indgå i udbud af offentlige hjemmesider, at de skal bygge på OIO-standarder. Dette omfatter overholdelse af anbefalede W3C-standarder, der sikrer, at web-browsere, der understøtter dette format, kan læse de offentlige hjemmesider.
- > **Offentlige hjemmesider skal være tilgængelige:** Det skal indgå i udbud af offentlige hjemmesider, at de overholder de væsentligste krav til tilgængelighed, som de er defineret i ”Statens retningslinjer for offentlige hjemmesiders og netsteders tilgængelighed”, der i den forbindelse bør ændres til fælles-offentlige retningslinjer.

Videnskabsministeriet bør i forlængelse af disse anbefalinger vedrørende hjemmesider udgive en samlet oversigt over anbefalede åbne standarder, der skal anvendes i forbindelse med fremtidige udbud af offentlige hjemmesider, herunder anbefalinger i forhold til tilgængelighed.

## 6.2 Adgang til tekstbehandlingsdokumenter

Det er regeringens og de kommunale parters vision, at borgere og virksomheder skal kunne kommunikere fuldt digitalt med offentlige myndigheder, når de ønsker dette. Denne kommunikation bør være baseret på fælles, åbne standarder, når det er muligt og hensigtsmæssigt.

Regeringen og de kommunale parter besluttede i forbindelse med eDag2-initiativet i regi af Projekt Digital Forvaltning, at alle borgere og virksomheder fra den 1. februar 2005 skal tilbydes at kommunikere digitalt og sikkert med offentlige myndigheder. Formålet med initiativet var at give borgere og virksomheder mulighed for at sende en sikker og underskrevet e-post til alle offentlige myndigheder, der er omfattet af aftalen.

Det kræver for borgerne, at man har rekvireret den gratis digitale signatur, der er baseret på den fællesoffentlige åbne OCES-standard. Borgeren eller virksomheden vil som udgangspunkt få svar tilbage fra offentlige myndigheder via sikker e-post, hvis de ønsker dette.

I forbindelse med eDag-initiativerne blev der lagt op til, at man i forbindelse med færdige dokumenter bør anvende den åbne XHTML-standard til hjemmesider og publiceringsstandarden PDF til færdige dokumenter. I forhold til udveksling af redigerbare dokumenter internt mellem offentlige myndigheder blev der lagt op til, at man bør aftale udvekslingsformatet. Der indgår dog ikke noget krav om anvendelse af åbne udvekslingsformater.

Der findes ikke i dag anbefalede standarder for tekstbehandlingsdokumenter i OIO-kataloget. Derfor bør offentlige myndigheder fortsat følge anbefalingen fra eDag-initiativerne om, at kommunikation til borgere og virksomheder bør ske med anvendelse af det i forbindelse med eDag-initiativerne godkendte publiceringsformat PDF.

Videnskabsministeriet har igangsat en revurdering af tekstbehandlingsstandarderne i OIO-kataloget i lyset af den seneste udvikling på området. Det anbefales i forlængelse heraf, at der igangsættes forsøg med udveksling af tekstbehandlingsdokumenter baseret på XML-formater. Dette bør blandt andet omfatte OpenDocument-formatet og det kommende OpenXML-format.

Standarder for tekstbehandlingsdokumenter er blandt andet relevante i forhold til vedhæftninger til e-post-meddelelser. I forhold til selve e-post-meddelelserne findes der ikke i dag anbefalede OIO-standarder. OIO-kataloget har dog godkendt anvendelse af de åbne standarder HTML og TXT for e-post-meddelelser. Indtil der fremkommer en standard for e-post-meddelelser, som kan anbefales i OIO-kataloget, bør disse godkendte standarder anvendes. I praksis giver anvendelsen af disse standarder ikke problemer, da de understøttes af alle udbredte it-løsninger i det offentlige.

OIO-kataloget anbefaler, at offentlige myndigheder forlader standarden RTF i forhold til e-post-meddelelser. En række offentlige myndigheder anvender i dag formatet RTF til e-post. Hvis der stilles krav om overgang til de godkendte åbne standarder HTML og TXT for e-postmeddelelser, vil dette kunne få økonomiske konsekvenser for offentlige myndigheder. Det anbefales på den baggrund, at et sådant krav i givet fald kun stilles i forbindelse med nyudbud af e-postløsninger og under hensyntagen til eventuelle økonomiske hensyn herved.

### **Anbefalinger:**

- > **OIO-standarder for e-post og tekstbehandlingsdokumenter:** Kommunikation med borgere og virksomheder skal i fremtiden bygge på åbne standarder.

For e-post-meddelelser findes der ikke i dag anbefalede standarder. Indtil eventuelle standarder kan anbefales i OIO-kataloget, bør de godkendte standarder HTML eller TXT for e-post-meddelelser anvendes i forbindelse med nye udbud af it-løsninger og under hensyn til økonomi.

I forhold til tekstbehandlingsdokumenter findes der ikke i dag anbefalede standarder. Indtil eventuelle standarder kan anbefales i OIO-kataloget, bør tekstbehandlingsdokumenter til borgere og virksomheder fremsendes i det godkendte publiceringsformat PDF, som er valgt i forbindelse med eDag-initiativerne.

Der bør på den baggrund igangsættes et arbejde med revurdering af tekstbehandlings- og publiceringsstandarder i forhold til OIO-kataloget med henblik på om muligt at kunne anbefale en eller flere åbne standarder på området.

Der bør igangsættes forsøg med udveksling af tekstbehandlingsdokumenter baseret på XML-formater. Dette bør blandt andet omfatte OpenDocument-formatet og det kommende OpenXML-format.

---

## 7 Vurdering af konsekvenser ved gennemførelse af anbefalinger

>

---

I dette afsnit vurderes konsekvenserne ved gennemførelse af anbefalingerne i denne rapport. Der er alene tale om en vurdering af eventuelle meromkostninger, der måtte opstå i forbindelse med gennemførelsen af anbefalingerne. Der er ikke foretaget en vurdering af eventuelle samfundsøkonomiske gevinster ved øget anvendelse af fælles, åbne standarder, herunder besparelser som følge af øget konkurrence og netværkseffekter som følge af øget interoperabilitet.

### 7.1 Forudsætning for vurdering

Det fremgår af flertallets indstilling i betænkningen fra Udvalget om Videnskab og Teknologi i forbindelse med udvalgsbehandlingen af B 103 (Kilde: [www.ft.dk](http://www.ft.dk)), at:

”Partierne lægger til grund, at beslutningsforslaget ikke må medføre øgede udgifter for det offentlige. (...)

Partierne konstaterer, at beslutningsforslaget udelukkende forpligter Videnskabsministeriet til at tilvejebringe de åbne standarder, som derefter kan være med i grundlaget for nye investeringer, men at der ikke som følge af beslutningsforslaget er et krav om, at ældre systemer omlægges til åbne standarder.

Partierne lægger endvidere til grund, at der kan være undtagelser for den generelle regel om, at grundlaget skal være åbne standarder, og at disse undtagelser i så fald skal begrundes. Derfor medfører beslutningsforslaget ikke økonomiske konsekvenser for kommuner og amter.”

Det har således været en forudsætning for Udvalget om bedre interoperabilitet, at anbefalingerne i denne rapport ikke medfører væsentlige økonomiske meromkostninger for såvel den enkelte myndighed som for hele den offentlige sektor. Udvalget tager her særligt udgangspunkt i den nævnte undtagelsesbestemmelse, der giver myndighederne mulighed for at undtage sig de nævnte krav og anbefalinger, hvis der er væsentlige økonomiske, funktionelle eller sikkerhedsmæssige grunde, der taler herfor.

### 7.2 Vurdering af de enkelte anbefalinger

I forlængelse af betænkning af 1. juni 2006 fra Udvalget for Videnskab og Teknologi om beslutningsforslag B 103 om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige er den samlede vurdering af de økonomiske og tekniske konsekvenser af anbefalingerne, at der ikke vil være nogen væsentlige meromkostninger eller nogen væsentlige tekniske problemer forbundet med efterlevelse af anbefalingerne.

Nedenfor er gengivet en vurdering af de enkelte anbefalinger.

#### 7.2.1 It-standarderne fastsættes af OIO-standardiseringsprocessen

Denne anbefaling retter sig dels mod den centrale del af standardiseringsprocessen og dels mod den decentrale udvikling af standarder.

For så vidt angår anbefalingerne rettet mod den centrale del af standardiseringsprocessen vil denne ikke have væsentlige økonomiske eller tekniske konsekvenser, idet der alene er tale om præcisering og en opstramning af datastandardiseringsprocessen.

For så vidt angår anbefalingerne rettet mod den del af standardiseringsprocessen der foregår hos de enkelte myndigheder, vil denne ikke have væsentlige økonomiske eller tekniske konsekvenser, idet der alene bør fastsættes standarder i de tilfælde, hvor der er et konkret forretningsmæssigt behov, og hvor omkostningerne således opvejes af gevinster for myndigheden.

#### **7.2.2 Krav om overholdelse af fælles, åbne standarder**

Flertallet i Udvalget for Videnskab og Teknologi lagde i forbindelse med indstillingen om vedtagelse af folketingsbeslutning B 103 til grund, at der kan være undtagelser for den generelle regel om, at grundlaget skal være åbne standarder, at disse undtagelser i så fald skal begrundes, og at beslutningen på den baggrund ikke medfører økonomiske konsekvenser for offentlige myndigheder.

Udvalget anbefaler for så vidt angår disse undtagelser en ”comply or explain” model, der betyder, at myndigheder i forbindelse med indkøb af it-løsninger skal tage aktivt stilling til spørgsmålet om anvendelse af fælles, åbne standarder og kunne begrunde et eventuelt fravalg, herunder at et fravalg ikke vil have nogen væsentlige negative konsekvenser for andre myndigheders udvikling af digitale løsninger.

#### **7.2.3 Sikring af adgang til data**

Sikring af adgang til data i forbindelse med udbud af nye it-løsninger er alene en præcisering af eksisterende anbefalinger til offentlige myndigheder, jf. den eksisterende aftale om adgang til data. På den baggrund vurderes det ikke at have væsentlige økonomiske meromkostninger for den enkelte myndighed.

#### **7.2.4 Fælles, åbne standarder for offentlige hjemmesider**

Denne anbefaling er en præcisering af eksisterende anbefalinger til offentlige myndigheders hjemmesider, som allerede i indgår i de fleste offentlige myndigheders udbud. På den baggrund vurderes kravet ikke at føre til omkostninger.

#### **7.2.5 Offentlige hjemmesider skal være tilgængelige**

Denne anbefaling er en præcisering af eksisterende anbefalinger til offentlige myndigheders hjemmesider, som allerede indgår i de fleste offentlige myndigheders udbud. På den baggrund vurderes kravet ikke at føre til omkostninger.

#### **7.2.6 OIO-standarder for e-post og tekstbehandlingsdokumenter**

Der findes ikke i dag anbefalede standarder for e-post-meddelelser og tekstbehandlingsdokumenter.

Anvendelsen af de godkendte formater HTML eller TXT for e-post-meddelelser vurderes ikke at føre til meromkostninger for offentlige myndigheder, da disse i dag understøttes af alle væsentlige it-løsninger i offentlige myndigheder.

Anvendelsen af det godkendte publiceringsformat PDF til tekstbehandlingsdokumenter fører ikke til meromkostninger, da anbefalingen allerede indgår i det eksisterende eDag-initiativ.

Hvis der på et tidspunkt i OIO-kataloget fastsættes anbefalede standarder for tekstbehandlingsdokumenter, må det forventes at have konsekvenser for arbejdsgange og økonomi hos de myndigheder, der ikke allerede i dag efterlever anbefalingerne.

### **7.3 Implementering af anbefalingerne**

Vurderingen af konsekvenserne afhænger i høj grad af, hvordan anbefalingerne implementeres i praksis.

#### **7.3.1 Implementering ved lov eller regeringsbeslutning og aftale med de kommunale parter**

Der kan peges på to hovedmodeller for gennemførelsen af anbefalingerne:

1. Fastsættelse af regler ved lovgivning
2. Regeringsbeslutning i staten og aftale med de kommunale parter.

Fastsættelse af regler ved lovgivning har den fordel, at de sikrer en ensartet praksis på tværs af offentlige myndigheder. Omvendt kan lovgivning have den ulempe, at reglerne bliver unødigt stive i forhold til en pragmatisk anvendelse i offentlige myndigheder, og de kan være svære at håndhæve i praksis. OIO-standarder for e-faktura er fastsat ved lov for at sikre fuld tilslutning til standarderne for fakturering.

Implementering af anbefalingerne ved regeringsbeslutning i staten og ved aftale med de kommunale parter er anvendt i forbindelse med en række digital forvaltning-initiativer i de senere år. Disse omfatter blandt andet eDag-initiativerne og for statens vedkommende implementering af standarden for it-sikkerhedsprocesser i staten. Fordelen ved denne implementeringsform er, at den skaber en vis fleksibilitet i offentlige myndigheder og dermed eventuelt kan medvirke til at undgå u hensigtsmæssige konsekvenser.

Anvendelsen af betegnelsen ”skal” i denne rapportes anbefalinger, herunder i forbindelse med offentlige myndigheders anvendelse af åbne standarder, skal ses i lyset af implementeringsformen. Der følger således ikke som udgangspunkt et krav om lovgivning til gennemførelse af for eksempel en anbefaling om, at offentlige myndigheder skal anvende bestemte standarder.

Udvalget vurderer, at gennemførelsen af anbefalingerne mest hensigtsmæssigt sker ved regeringsbeslutning i staten og i forhold til kommuner og regioner ved aftaler med de kommunale parter.

#### **7.3.2 Implementering af undtagelsesbestemmelser**

Undtagelsesbestemmelserne er udformet med inspiration fra det engelske begreb ”comply og explain”, der på dansk betyder ”overhold eller forklar”. Princippet

findes for eksempel anvendt i anbefalingen om krav om overholdelse af fælles, åbne standarder.

Der kan anvendes to forskellige modeller for implementeringen af disse undtagelsesmuligheder:

1. Selvforvaltning i offentlige myndigheder med efterfølgende tilsyn, for eksempel den årlige revision
2. Dispensation efter ansøgning.

Anvendelse af selvforvaltning har den fordel, at det er nemt at administrere. Kontrollen med overholdelsen af standarderne foregår i praksis gennem revisionen, hvor den pågældende myndighed i et internt notat begrundes sin afvigelse fra anvendelsen af fælles, åbne standarder.

Et dispensationssystem har den fordel, at det giver mulighed for en mere ensartet praksis på tværs af offentlige myndigheder. Omvendt har det den ulempe, at det vil kræve mange ressourcer, både hos den dispensationssøgende myndighed og den dispensationsgivende myndighed.

Umiddelbart vurderes dispensationsmodellen som værende byrdefuld for både centrale og decentrale myndigheder. Det vurderes ligeledes, at et dispensationssystem ikke væsentligt vil øge interoperabiliteten i det offentlige.

Udvalget vurderer på den baggrund, at undtagelser fra anvendelsen af fælles, åbne standarder mest hensigtsmæssigt sker ved selvforvaltning i offentlige myndigheder, kombineret med efterfølgende tilsyn, for eksempel ved den årlige revision.

---

## 8 Internationale initiativer vedrørende åbne standarder

---

>

Danmark er langt fra det eneste land, der har gjort sig overvejelser om og igangsat initiativer til fremme af åbne standarder. Danmark ligger dog med helt fremme set i et internationalt perspektiv.

Overordnet set er der i ganske få lande en overordnet lovgivning vedrørende digital forvaltning, herunder brugen af åbne standarder. I det følgende skitseres et udvalg af de mest ambitiøse internationale initiativer på området med henblik på at kunne perspektivere de danske standardiseringsinitiativer.

Oversigten indeholder en række erfaringer indsamlet fra England, Tyskland, Norge samt USA, da disse lande ofte fremhæves i forbindelse med debatten om åbne standarder i det offentlige, og da det ofte er disse lande, Danmark sammenligner sig med.

### 8.1 Bristol, England

Baggrunden for beslutninger om digital forvaltning i Bristol, England, skal ses i sammenhæng med, at England ikke har en overordnet lovgivning vedrørende digital forvaltning i dag.

I Bristol har man hidtil benyttet flere forskellige tekstbehandlingsprogrammer, herunder hovedsagelig Microsoft Office. Resultatet har været, at der blev brugt ressourcer på at konvertere dokumenter mellem de forskellige formater. På den baggrund besluttede Bristols byråd i november 2004, at alle arbejdsstationer i Bristols byadministration skal overgå til Sun's StarOffice kontorpakke, der er baseret på open source projektet OpenOffice.org. Samtidig overgår man til OASIS-standarden Open Document Format (ODF). Det drejer sig om i alt ca. 5.500 arbejdsstationer.

Implementeringen blev påbegyndt ultimo 2005 og forventes afsluttet i september 2006. Implementeringen forventes at koste ca. £670.000 (ca. 7,3 mio. kr.) over de næste fem år og føre til en besparelse på ca. £1,4 mio. (15,2 mio. kr.) sammenlignet med en beregning af Total Cost of Ownership (TCO) for Microsoft Office. Beregninger viser, at udgifterne i forbindelse med implementeringen samt licensudgifter vil være tjent ind i løbet af de første fem år.

Den største del af udfordringerne har i Bristol omhandlet forandringsledelse i form af skabelse af intern forståelse og accept af skiftet til den nye kontorpakke, intern kommunikation og opfølgning, support og understøttelse af brugere af det nye system etc.

### 8.2 München, Tyskland

I München blev det i maj 2003 vedtaget at skifte Münchens it-infrastruktur ud med software baseret på open source styresystemet Linux. Projektet går under navnet "LiMux - Die IT-Evolution" og dækker åbne protokoller, grænseflader og standarder.

Beslutningen dækker alle arbejdsstationer i Münchens byadministration. Således skal ca. 14.000 arbejdsstationer og 16.000 brugere flyttes fra Microsoft NT 4.0 og Microsoft Office 97/2000. Derudover skal der flyttes ca. 300 softwareapplikationer på

klientcomputerne. Implementeringen begyndte i 2004. Det indgår som et projektmål, at 80 procent af arbejdsstationerne skal være migreret inden 2008.

Beslutningen om at skifte til LiMux blev truffet på baggrund af en foranalyse af fem løsninger – fra en fuldstændig Microsoft-baseret til en fuldstændig open source-baseret løsning – i relation til en række tekniske, økonomiske og strategiske krav. Det forventes, at implementeringen af LiMux vil skabe leverandøruafhængighed og dermed større konkurrence.

Beregninger fra München viser, at implementeringen koster ca. € 35 mio. (ca. 261 mio. kr.) over de første fire år fordelt på følgende udgifter (se boks)<sup>3</sup>.

#### **Fordeling af udgifter i forbindelse med implementering af LiMux**

- > 38 % af udgifterne dækker undervisning
- > 18 % af udgifterne dækker startomkostninger
- > 15 % af udgifterne dækker makroer, skabeloner og former
- > 10 % af udgifterne dækker migration af applikationer
- > 7 % af udgifterne dækker licenser
- > 12 % af udgifterne dækker andre omkostninger.

### **8.3 Norge**

Det norske moderniseringsministerium har i 2005 fremsat handlingsplanen *eNorge 2009* for udbredelsen af digital forvaltning. Handlingsplanen er inspireret af de seneste års danske initiativer inden for digital forvaltning, og i rapporter udarbejdet i forbindelse med handlingsplanen henvises der til det danske katalog over it-standarder (OIO-kataloget), der har tjent som en klar inspirationskilde<sup>4</sup>.

Det indgår blandt andet som mål i den norske handlingsplan, at alle offentlige organisationer i løbet af 2006 i alle strategier med videre skal beskrive, hvordan de vil anvende åbne standarder, serviceorienteret arkitektur og open source. Hertil kommer, at der skal etableres fælles, åbne offentlige grænseflader i løbet af 2008, og at alle nye it-systemer i løbet af 2009 skal bruge åbne standarder.

Ansvar for realiseringen af de konkrete tiltag ligger hos de enkelte myndigheder og indgår i disses driftsudgifter.

---

<sup>3</sup>[www.muenchen.de/vip8/prod1/mde/\\_de/rubriken/Rathaus/40\\_dir/limux/publ/20050623\\_LiMux\\_freier\\_Kongress\\_scf\\_en.pdf](http://www.muenchen.de/vip8/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/40_dir/limux/publ/20050623_LiMux_freier_Kongress_scf_en.pdf)

<sup>4</sup>[http://odin.dep.no/filarkiv/252170/Bruk\\_av\\_apne\\_standarder\\_og\\_apen\\_kildekode\\_off\\_sektor.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/252170/Bruk_av_apne_standarder_og_apen_kildekode_off_sektor.pdf)

Derudover forventes ikke-estimerede udgifter ved overgang til åbne standarder i de enkelte offentlige institutioner. Overgangen til åbne standarder forventes at finde sted i forbindelse med naturlig udskiftning af myndighedernes it-løsninger. Der forventes i denne forbindelse visse ikke-estimerede merudgifter, men på sigt forventes overordnet en samlet gevinst for myndighederne.

Generelt vurderes det, at Danmark er længere end Norge i såvel det forberedende arbejde som i implementeringen af åbne standarder.

#### **8.4 Massachusetts, USA**

Delstaten Massachusetts har udformet en politik for åbne standarder, der skal sikre, at it-investeringer resulterer i systemer, der er tilstrækkelig interoperable til at imødekomme forvaltningens og borgernes behov. Politikken og de konkrete beslutninger om arkitektur og åbne standarder gælder for delstatens 173 udøvende myndigheder (Executive Department Agencies) med i alt 90.000 ansatte. Der er med andre ord en række offentlige aktører i delstaten, herunder de lovgivende og dømmende myndigheder, der ikke er omfattet.

Politikken har to punkter:

- > Alle fremtidige it-investeringer skal overholde åbne standarder, som er refereret i den aktuelle version af "Enterprise Technology Reference Model" (et katalog i stil med OIO-kataloget)
- > Eksisterende it-systemer skal gennemgås med henblik på brug af åbne standarder og videreudvikles til at overholde åbne standarder, hvis det giver værdi. Løsninger baseret på åbne standarder vil blive valgt, når eksisterende systemer skal erstattes eller kræver store omlægninger.

De enkelte myndigheder skal indarbejde krav til overholdelse af åbne standarder i alle it-udbud.

Som et særligt initiativ har man besluttet at indføre ODF som standard i kontor-applikationer. Dette initiativ gælder også kun de udøvende myndigheder, og der stilles ikke krav til omverdenen, for eksempel i form af krav om at dette format skal overholdes af andre myndigheder eller borgere.

De kontorapplikationer, der understøtter ODF, understøtter i dag ikke fuld tilgængelighed for handikappede. Dette går imod Massachusetts' (og amerikansk) politik, idet man ikke ønsker at udelukke handikappede på grund af manglende tilgængelighed. Massachusetts arbejder derfor på at sikre udvikling af tilgængelige applikationer i samarbejde med en lang række aktører.

Næsten 50.000 arbejdsstationer skal overflyttes som konsekvens af politikken. Deadline for overflytning af alle applikationer, således de kan arbejde med ODF, er den 1. januar 2007.

Det har ikke været muligt at finde en samlet økonomisk analyse af omkostninger og gevinster fra Massachusetts vedrørende implementering af den tekniske reference-model. Massachusetts har baseret en væsentlig del af deres ODF-business case på en

række ikke-kvantificerbare værdier – for eksempel uafhængighed af én enkelt leverandør, fuldt ejerskab over historisk tid til egne/offentlige dokumenter, muligheden for integration med andre applikationer og muligheden for frit at udveksle dokumenter og information med andre myndigheder.

## **8.5 Opsamling**

De mest ambitiøse internationale initiativer om brug af åbne standarder er i overvejende grad baseret på byafgrænsede eller begrænsede regionale initiativer. I Tyskland dækker LiMux-initiativet således kun Münchens byadministration, mens implementeringen af OpenOffice i England udelukkende dækker Bristols byadministration.

Anvendelse af åbne standarder i det offentlige i staten Massachusetts dækker ligeledes kun et begrænset - om end betydeligt - geografisk område i USA. Dertil er beslutningen kun gældende for en række myndigheder.

Kun i ét af de lande vi almindeligvis sammenligner os med, Norge, dækker handlingsplanen eNorge 2009 hele den offentlige sektor. eNorge er dog baseret på danske tanker og initiativer inden for digital forvaltning.

Yderligere indikerer de internationale erfaringer, at de udgifter, der er forbundet med et skift til åbne standarder i nogle tilfælde kan være tjent hjem inden for en overskuelig årrække. Erfaringerne indikerer ligeledes, at de største udfordringer er forbundet med brugertræning og -oplæring i de nye og ofte forholdsvist ukendte systemer.