

Avsedd för

Regeringskansliet - Näringsdepartementet

Dokumenttyp

Rapport

Version

1.0

Datum

Mars, 2016

INTERNATIONELL UTBLICK ÖPPEN PROGRAMVARA INOM STATSFÖRVALTNINGEN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Sammanfattande slutsatser	1
2.	Om öppen programvara och besläktade begrepp	5
2.1	Om öppen programvara	5
2.2	Om öppna standarder	7
3.	Öppen programvara inom Svensk statsförvaltning och offentlig sektor	8
3.1	Flera utredningar har pekat på värdet med öppen programvara inom statsförvaltningen	8
3.2	Ingen central styrning eller preferenspolitik bedrivs kring öppen programvara	9
3.3	Användningen av öppen programvara inom statsförvaltningen är utbredd men svår att uppskatta	9
3.4	Ett flertal intressanta initiativ pågår på kommunsidan	11
4.	Öppen programvara i andra länder	12
4.1	EU-kommissionen	12
4.2	Norge	14
4.3	Danmark	17
4.4	Frankrike	19
4.5	Nederländerna	21
4.6	Storbritannien	23
4.7	Italien	24
4.8	Tyskland	25
4.9	Österrike	26
4.10	Schweiz	28
4.11	Island	29
4.12	USA	30
4.13	Indien	31
4.14	Övriga länder	32

BILAGOR

Bilaga 1

Respondentförteckning

1. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Om öppen programvara och besläktade begrepp

- Öppen programvara avser programvara vars källkod inte är proprietär utan är tillgänglig att använda, läsa, modifiera och vidare distribuera för den som vill.
- Öppen programvara vilar på en idétradition och logik om öppenhet, transparens och medskapande, och görs tillgänglig under licenser (GPL, MIT, apache, EUPL etc.) som erkänns av organisationen Open Source Initiative (OSI).
- Öppen programvara är synonymt med öppen källkod – engelskans Open Source Software (OSS) – och är i stort sett synonymt med begreppet fri programvara. Öppen programvara vilar dock på mer marknadsorienterad grund, medan fri programvara vilar på en ideologisk grund (4f) om frihet från kommersiella intressen (liberty). Varken öppen källkod eller fri programvara ska blandas ihop med begreppet "freeware", som enbart avser att programvaran är gratis.
- Öppen programvara har potential att föra med sig en rad fördelar och nyttor:
 - Minskade leverantörsberoenden
 - Minskade kompetensmässiga inlåsnings effekter
 - Ökad innovationskraft
 - Lägre licenskostnader
 - Minskade IT-omkostnader
 - Ökad skalbarhet
 - Ökad flexibilitet
- En övergång från proprietär till öppen programvara kan också ses vara förknippad med vissa potentiella nackdelar och kostnader:
 - Migrationskostnader
 - Produktivitsbortfall
 - Ökade utbildningskostnader
 - Sämre leverantörstillgång
 - Funktionalitetsförluster
 - Interoperabilitetsproblem med befintliga proprietära lösningar
- Öppen programvara understöds av, och är nära besläktat med, öppna standarder, som kan beskrivas som formellt publicerade överenskommelser (standarder) som är öppna och fritt tillgängliga och kan implementeras fritt utan restriktioner. Öppna standarder är centrala inom IT-området där de syftar till att bryta ner barriärer för kompatibilitet och interoperabilitet, och genom det förhindra inlåsnings effekter, motverka monopolsituationer och skapa bättre förutsättningar för fri konkurrens.
- Det finns flera olika definitioner av vad som är en öppen standard¹. Gemensamt för dessa är att innehåller en uppställning kriterier eller principer om öppenhet, tillgänglighet och icke-diskriminering, dvs. att en standard som är öppen innebär att den är öppet och fritt tillgänglig och kan implementeras fritt utan restriktioner. Med öppna standarder skapas därmed möjligheten att fritt utveckla och utväxla data mellan aktörer.

Öppen programvara inom offentlig sektor i Sverige

- Ingen aktiv styrning eller preferenspolitik kring öppen programvara bedrivs inom svensk statsförvaltning.
- Användningen av öppen programvara inom statsförvaltningen och inom den offentliga sektorn kan bäst sammanfattas som pragmatisk. Öppen programvara används och införskaffas när och där det bedöms vara mest konkurrenskraftigt.
- Det är inte möjligt att göra en samlad bedömning av hur mycket öppen programvara används inom statsförvaltningen och den offentliga sektorn. Det beror bl.a. på att det

¹ Se: <http://www.openstandards.se/definitioner>

inte är möjligt att kategorisera öppen programvara utan ingående teknisk utredning och att öppen programvara ofta används i kombination med proprietär programvara.

- Ingen central aktör i Sverige har tagit något samlat grepp kring att analysera frågan under den senaste tioårsperioden. Flera utredningar har dock pekat på potentialen.
- Trots bristen på helhetssyn kan följande generella slutsatser göras:
 - Användningen av öppen programvara inom offentlig sektor är mycket utbredd och ökar för varje år.
 - Inom flera typer av programvaror dominerar öppen källkod och har konkurrerat ut proprietära lösningar. Det gäller särskilt programvaror som används i datacentermiljön (webbservrar, applikationsservrar, operativsystem etc.). Öppen programvara används i mycket lägre utsträckning av tjänstemän i kontorsmiljön (desktop).
 - Öppen programvara är mer utbredd bland större myndigheter än mindre.
 - Kommuner ligger längre efter än övrig offentlig sektor.
 - Det pågår flera intressanta initiativ på kommun- och landstingsidan för att dela och samutveckla öppna programvarulösningar.
 - Öppna programvarulösningar som utvecklas och anpassas inom statsförvaltningen förefaller endast i låg utsträckning delas mellan myndigheter.
- Fram till och med 2015 tillhandahöll Kammarkollegiet ett separat ramavtal för öppen programvara. Under de tre sista fullständiga åren som ramavtalet löpte, ökade omsättningen med ungefär 10 procent årligen, från 87 MSEK till 105 MSEK. Detta kan jämföras med IT-ramavtalen på statens inköpscentral på ca 8,5 MDR/år och uppskattningar av statens samlade IT-miljökostnader på ca 80 MDR/år.

Slutsatser och implikationer för Sverige

- Genomgången har resulterat i ett antal identifierade utmaningar och hinder för att kunna realisera potentialen med öppen programvara inom svensk statsförvaltning och offentlig sektor:
 - Starka "nedgrävda" proprietära aktörer (Microsoft, IBM, Oracle, SAP etc.) har utvecklat sina affärsmodeller för att motverka spridningen av öppen programvara
 - Få centrala beslutsfattare har en tillräcklig förståelse för IT och källkod, vilket begränsar förutsättningarna för att identifiera strategiska möjligheter och långsiktigt driva igenom migrationsarbete
 - Utvecklare och användare föredrar plattformar som de har jobbat på länge
 - Finns en ovilja att frångå befintliga sammanhållna proprietära lösningar till förmån för inslag av öppen programvara
 - Otillräcklig beställarkompetens kring öppna programvarulösningar, särskilt bland mindre IT-resursstarka offentliga aktörer
 - Vanans makt gör att upphandlande aktörer endast vänder sig till traditionella leverantörer
- En rad åtgärder skulle vara möjliga för att stimulera och understödja ökad användning av öppen programvara:
 - Utpökande av nationellt kompetenscenter och upphandlingsstöd
 - Krav om att öppen programvara ska utvärderas vid upphandling
 - Krav om starkare bevisföring/motivering vid val av proprietär programvara
 - Krav om bedömning av total ägandekostnad vid upphandling över vissa gränsvärden
 - Utpökande av öppna nationella standarder (ex. ODF)
 - Sprida goda exempel kring hur offentliga aktörer har använt sig av konkurrenskraftiga öppna programvarulösningar
 - Bryta kompetensmässiga inlåsningseffekter inom skola och UoH, ex. genom att ställa krav om att använda öppen programvara i undervisningen
 - Understödja och uppmuntra att pilotprojekt genomförs baserade på öppen programvara inför att större IT-projekt genomförs inom statsförvaltningen

Öppen programvara i andra länder

- Öppen programvara används i alla länder och på alla nivåer. Eftersom öppen programvara har blivit "mainstream", utgör enskilda exempel på användningen av öppen programvara inte nödvändigtvis någon bra indikator på hur utbredd användningen är.
- I flera länder som Danmark, Norge och Nederländerna har frågorna tidigare varit starkt uppe på den politiska agendan, men är det inte längre. I andra länder som Italien och Storbritannien har frågorna ökat i aktualitet under senare tid.
- Kostnadsbesparingar och ambitionen att bryta inlåsnings effekter/leverantörsberoenden har varit de viktigaste drivkrafterna i Sverige och i andra länder för övergång till öppen programvara.
- I vissa länder som Island, Storbritannien och Frankrike har även demokrati/öppenhet utgjort viktiga drivkrafter.
- Förutsättningarna för att ligga långt framme kring användningen av öppen programvara styrs i mycket av tillgången till kompetens kring öppna programvarulösningar på marknaden. Frankrike (300+ bolag) följt av Spanien har odlat en tradition längst och har också starkast privata marknader.
- Bolagen som är starka inom öppen programvara är typiskt sett mindre och bidrar inte till samma "skyttegravar" som större bolag, vars affärsmodeller bygger på preferenser för, och avtal kring, enskilda proprietära programvaror.
- På nästa sida har Ramböll gjort ett försök att sammanfatta utblicken i en matris som översiktligt sammanfattar hur olika länder har förhållit sig till öppen programvara. Bedömningen är gjord utifrån en begränsad datainsamling och bör tolkas indikativt och med försiktighet.

Tabell 1 Översiktlig bedömning av hur olika länder har förhållit sig till öppen programvara inom statsförvaltningen

	SE	DK	NO	IS	GER	SUI	AT	IT	UK	NL	FR	US	EU	IND
Politiskt genomslag														
Aktualitet	Låg	Låg	Låg	Med	Med	Med	Låg	Hög	Hög	Med	Hög	Med	Hög	Hög
Preferenspolitik	Låg	Låg	Låg	Med	Med	Med	Låg	Hög	Med	Låg	Med	Låg	Hög	Hög
Drivers														
Kostnadsbesparingar	Med	Med	Låg	Hög	Med	Hög	Med	Hög	Hög	Hög	Hög	Med	Låg	Hög
Inlåsnings effekter	Med	Med	Med	Låg	Hög	Hög	Hög	Med	Låg	Med	Hög	Hög	Låg	Hög
Öppenhet/Demokrati	Låg	Låg	Med	Hög	Låg	Låg	Låg	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög	Med
Säkerhet	Låg	Låg	Låg	Låg	Hög	Med	Låg	Låg	Med	Låg	Låg	Hög	Hög	Låg
Användningsområden														
Desktop/kontorsprogramvara	Låg	Låg	Låg	Låg	Låg	Med	Med	Hög	Med	Låg	Hög	Låg	Med	Hög
Specialutvecklad programvara	Låg	Låg	Låg	Låg	Låg	Låg	Låg	Låg	Hög	Låg	Hög	Hög	Med	Hög
Standardservrar och databaser	Med	Med	Med	Med	Låg	Med	Låg	Låg	Hög	Låg	Hög	Med	Hög	Hög

2. OM ÖPPEN PROGRAMVARA OCH BESLÄKTADE BEGREPP

2.1 Om öppen programvara

”Öppen programvara avser oftast datorprogram vars källkod inte är proprietär utan är tillgänglig att använda, läsa, modifiera och vidare distribuera för den som vill. Detta gör att programutvecklare kan återanvända programkod som andra har utvecklat i egna projekt utan att betala licensavgifter till kodens ägare, och kan anpassa koden till sina användares behov utan att hindras av immaterialrättsliga restriktioner. Som motprestation erbjuder utvecklarna vanligen sina modifieringar tillbaka till den ursprungliga upphovspersonen eller till den som för tillfället underhåller programvarans officiella version, som kan välja att göra dem till en del av den officiella versionen. De mest framgångsrika öppen källkodsprojekten är vanligen uppbyggda kring en internet-community av ett stort antal bidragsgivare, som samverkar för att programvara och dokumentation ska utvecklas snabbt och testas och inspekteras koden för att säkerställa att den fungerar som tänkt.” (källa: Wikipedia)

Idéerna bakom öppen programvara eller öppen källkod har sitt ursprung i projektet GNU som startade 1984. Med GNU hade dess grundare Richard M-Stallman som ambition att skapa ett operativsystem som skulle vara helt fritt. Till operativsystemet togs en speciell licens fram, GNU-licensen (GNU GPL – General Public License)², för att garantera att programvaror som utvecklades inom GNU-projektet skulle förbli fria och öppna för alla att använda³.

1997 grundades Open Source Initiative (OSI), som ett mindre ideologiskt och ett mer marknadsorienterat initiativ. OSI utformade en definition av öppen programvara där alla licenser som följer definitionen erkänns som öppen programvara. Den största skillnaden mellan det mer ideologiskt drivna GNU är att OSI:s licenser tillåter kommersiell användning och försäljning av programvaran⁴.

Öppen programvara är upphovsrättsskyddad precis som proprietär programvara. Dock görs den tillgänglig genom ett licensavtal som ger användaren (licenstagaren) omfattande rätt att använda, kopiera, modifiera och vidareutveckla programvaran.

En öppen programvara görs tillgänglig under ett av de licensavtal som erkänns av organisationen Open Source Initiative (OSI). För närvarande erkänner OSI 89 olika licenser för öppen programvara. För att en licens ska kunna erkännas som en öppen programvarulicens måste den gå igenom en utvärderingsprocess (OSE License Review Process). I denna process görs en bedömning för att säkerställa att licensens distributionsvillkor uppfyller OSI:s tio uppställda kriterier.⁵

En öppen programvara har ofta flera skapare, som var och en kan inneha upphovsrätt till olika delar av programvaran. Samtliga upphovsmän gör dock respektive ”delar” tillgängliga under en och samma programvarulicens. Vid öppen programvara tillskrivs ofta varje källkodsfil med c (copyright) följt av uphovspersonernas namn och datum,

² <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.html>

³ Statskontoret: Öppen programvara 2003:8

⁴ Ibid.

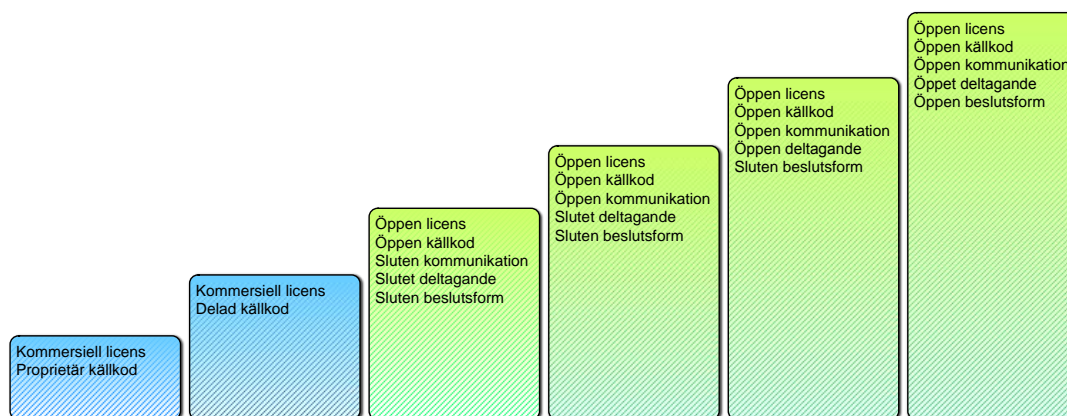
⁵ <https://opensource.org/osd>

och förses med uppgift om under vilka immaterialrättsliga villkor koden får spridas och användas⁶.

Arbetet med att utveckla öppna programvaror sker ofta – men inte alltid – i form av öppna och transparenta medskapandeprocesser. De personer som arbetar med att utveckla öppna programvaror arbetar tillsammans med varandra och tar hjälp av varandra inom ramen för olika "communities". Det största och mest erkända communityt i världen är Github⁷.

Öppen programvara vilar på en idétradition och logik om öppenhet, transparens och medskapande. Med det sagt är det inte så att alla aktörer som väljer att använda öppen källkod deltar i olika medskapandeprocesser. Det vanligaste är att en organisation helt enkelt bara använder sig av en befintlig öppen programvara och integrerar den i verksamhetens IT-miljö.

SKL använder sig av en trappa kring öppen programvara som illustrerar olika grader av öppenhet kopplat till öppen programvara. Trappan visar att det finns olika aspekter av en öppen programvara och att relationen mellan öppen och proprietär programvara inte behöver ses som binär. I stor utsträckning kan dessa kombineras samtidigt som de även kan användas i renodlad form, var och en för sig.



Figur 1 Olika nivåer av användning av öppenhet i öppna programvaruprocesser (Källa: SKL/inera Ramverk för e-tjänstutveckling, etapp 2)

Användningen av öppna programvaror jämfört med proprietära lösningar kan skapa gynnsamma effekter. Nedan har Ramböll gjort en uppställning av de viktigaste positiva effekterna:

- **Minskade leverantörsberoenden** till enskilda leverantörer
- **Minskade kompetensmässiga inlåsnings effekter** för användarna
- **Ökad innovationskraft** genom bättre konkurrens på marknaden för programvaror
- **Lägre licenskostnader**
- **Minskade IT-omkostnader**⁸
- **Ökad skalbarhet** genom möjlighet att återanvända programvaran i andra sammanhang
- **Ökad flexibilitet** genom bättre möjlighet att testa och anpassa programvaran

⁶ https://sv.wikipedia.org/wiki/%C3%96ppen_k%C3%A4llkod#Exempel_p.C3.A5_projekt

⁷ <https://github.com/open-source>

⁸ Open Source Software i det offentlige, 2008 s.3

De nackdelar och kostnader som vanligen lyfts fram vid övergång från proprietär till öppen programvara inbegriper:

- **Migrationskostnader** vid byten och uppbrott från befintliga arv⁹
- **Produktivitätsbortfall** på grund av minskade kompetenser vid omställning
- **Ökade utbildningskostnader**, särskilt vad gäller öppna desktoplösningar
- **Sämre leverantörstillgång** pga. av bristfällig tillgång till kompetens och stöd kring öppna programvarulösningar på marknaden
- **Funktionalitetsförluster** kan skapa produktivitätsbortfall
- **Interoperabilitetsproblem** i relation till befintliga proprietära systemlösningar¹⁰

Ett viktigt begrepp i sammanhanget är *Total cost of ownership* (TOC)¹¹. Begreppet handlar om att titta på de totala livscykel-/ägendekostnaderna till följd av ett beslut om en investering. Begreppet används frekvent av aktörer som vill sälja såväl proprietära som öppna lösningar, då fokus på totala ägendekostnader vanligen ger olika programvarulösningar en konkurrensfördel. Det kan exempelvis handla om att proprietära lösningar ger upphov till lägre kostnader för migration, interoperabilitet och kompetensutveckling, eller att öppna programvarulösningar ger upphov till lägre kostnader för licenser, underhåll och uppskalning.

Tabell 2 Kostnader inom en analys av totala ägendekostnader

Kostnadskategori	
Identifiera	Kostnader knutet till utvärderingar up-front
	Kostnader knutet till proof of concept implementering
Köpa	Programvarukostnader
	Kostnad för anpassning till verksamhetens behov
	Kostnad för integrering (till nuvarande plattform)
Integrera	Migreringskostnader
	Upplärningskostnader
	Kostnader knutet till process och ändring
Använda	Kostnader för support (in house)
	Kostnader för support (avtal/kontrakt)
	Kostnader för underhåll och uppgradering
	Kostnader för skalning
Avslutning	Avslutningskostnader – hardware och software
	Avslutningskostnader – övergångsfas och omskolning

2.2 Om öppna standarder

En standard är ett formellt publicerat dokument som beskriver ett överenskommet sätt att göra saker på. Överenskommelsen träffas vanligtvis mellan olika privata och offentliga aktörer.¹² Oberoende standardiseringsorganisationer står för publicering, förvaltning och utveckling av standarder. Det huvudsakliga nationella standardiseringsorganet i Sverige är SIS. Andra exempel på standarder inkluderar ISO (standarder inom många områden), IEC (elektronisk- och teknologirelaterade

⁹ Read more at <http://www.computerworld.dk/art/37487/aabne-standarder-kan-udloese-store-besparelser#ShFeFBfAHFtfQbHT.99>

<http://www.computerworld.dk/art/37487/aabne-standarder-kan-udloese-store-besparelser>

¹⁰ Statskontoret: Öppen programvara 2003:8

¹¹ Shaikh, Maha and Cornford, Tony (2011) Total cost of ownership of open source software: a report for the UK Cabinet Office supported by OpenForum Europe. UK Cabinet Office, London, UK. (Submitted)

¹² <http://www.openstandards.se/oppenstandard>

standarder), ITE (telekommunikation), W3C (de flesta standarder som rör WWW) och ESO samt CEN (europeiska standarder).

Standarder är helt centrala inom IT-området. Utan standarder för dataformat, nätverkskommunikation och fysiska kontaktdon skulle inte information effektivt kunna flöda mellan olika datorer och IT-system.¹³

Det finns flera olika definitioner av vad som är en öppen standard¹⁴. Gemensamt för dessa är att innehåller en uppställning kriterier eller principer om öppenhet, tillgänglighet och icke-diskriminering, dvs. att en standard som är öppen innebär att den är öppet och fritt tillgänglig och kan implementeras fritt utan restriktioner. Med öppna standarder skapas därmed möjligheten att fritt utveckla och utväxla data mellan aktörer. Exempel på öppna standarder är PDF (ISO15930-1:2001) för dokument, ODF (ISO/IEC 26300:2006), PNG (ISO15948:2004) TCP/IP för internet-/kommunikationsprotokoll (RFC793 och RFC791).

Öppna standarder syftar till att bryta ner barriärer för kompatibilitet och interoperabilitet. Genom det kan öppna standarder förhindra inlåsningseffekter, motverka monopolsituationer och skapa bättre förutsättningar för fri konkurrens¹⁵.

Standardiseringsarbetet är viktigt för det europeiska arbetet och understödjer en ideologi om en öppen marknad med fri rörlighet av varor och tjänster. 2012 beräknade EU att om öppna standarder används på rätt sätt kan årliga besparingar göras på runt 1,1 miljarder euro¹⁶.

3. ÖPPEN PROGRAMVARA INOM SVENSK STATSFÖRVALTNING OCH OFFENTLIG SEKTOR

3.1 Flera utredningar har pekat på värdet med öppen programvara inom statsförvaltningen

2003 genomförde Statskontoret tillsammans med en arbetsgrupp bestående av representanter från olika myndigheter i Sverige en förstudie om öppna programvaror. Arbetsgruppens bedömning var då att öppen programvara i många fall är minst lika funktionell och kvalitativ som proprietär programvara; Därför bör öppen programvara och proprietär programvara värderas jämbördigt. Enligt rapporten kan en jämbördig värdering mellan öppen och proprietär programvara leda till bättre konkurrens på marknaden och lägre kostnader.¹⁷ Arbetsgruppen kom också till slutsatsen att det är nödvändigt att ställa krav på öppna standarder och öppna filformat för att skapa interoperabilitet inom och mellan olika system.¹⁸

I IT-standardiseringsutredningens betänkande, *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering* (SOU 2007:47), konstaterades att bristen på kompetens och resurser inom området kan vara ett hinder för utvecklingen av öppen programvara i svensk offentlig sektor. Eftersom många organisationer är små med begränsade resurser på IT-området kan det vara svårt för dessa att lyckas med projekt med just öppen programvara.¹⁹

¹³ <http://www.openstandards.se/oppenstandard>

¹⁴ Se: <http://www.openstandards.se/definitioner>

¹⁵ http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf

¹⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-602_en.htm

¹⁷ Statskontoret: Öppen programvara 2003:8

¹⁸ Statskontoret: Öppen programvara 2003:8

¹⁹ SOU 2007:47 s. 214

Enligt utredarna fanns ett behov av samverkan mellan förvaltningar för att ta fram gemensamma IT-lösningar, bl.a. för att täcka upp för ovanstående hinder. Utredarna menade vidare att intresset för öppen programvara som utvecklats under en öppen programvarusicens är stor och bör ses som en ny modell för samverkan mellan aktörer inom offentlig sektor. Att erbjuda programvara med en öppen programvarusicens är en möjlighet att dela på utvecklingskostnader och främja utveckling genom att vidare distribuera en programvara mellan flera förvaltningar.²⁰

Även E-delegationen har berört frågan om öppen programvara i olika betänkanden och vägledningar. I betänkandet *Tekniska förutsättningar för en ny flexibel infrastruktur* (SOU 2009:86) gav utredningen förslag om "att öppen programvara alltid ska övervägas vid val av lösning". I betänkandet konstaterade E-delegationen att:

- många myndigheter inte beaktar öppen programvara vid avrop eller upphandling
- att strategier på området saknas
- det finns möjligheter att sänka kostnader genom att använda öppen programvara
- öppen programvara alltid utgör ett alternativ som ska övervägas
- att all programvara ska utvärderas baserat på en jämförelse av lösningar baserade på uppskattade kostnader för hela programvarans livscykel, s.k. total cost of ownership (TCO)

3.2 Ingen central styrning eller preferenspolitik bedrivs kring öppen programvara

Det bedrivs ingen aktiv styrning eller preferenspolitik kopplat till öppen programvara från centralt håll i Sverige. I regeringens senaste strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N2012.37) nämns inte öppen programvara specifikt. Strategin anger emellertid följande:

Digitala tjänster bör i så stor utsträckning som möjligt bygga på öppna standarder och använda programvara som frigör statsförvaltningen från beroendet av enskilda tekniker och lösningar. (Strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N2012.37))

I ett avseende har den svenska statsförvaltningen tydligt skiljt ut sig i ett europeiskt perspektiv. Fram till och med 2015 tillhandahöll Kammarkollegiet ett separat ramavtal där svenska myndigheter kunde avropa tjänster och lösningar för öppen programvara. Under de tre sista fullständiga åren som ramavtalet löpte, ökade omsättningen med ungefär 10 procent årligen, från 87 MSEK till 105 MSEK. Detta kan jämföras med IT-ramavtalen på statens inköpscentral på ca 8,5 MDR/år och uppskattningar av statens samlade IT-miljökostnader på ca 80 MDR/år. I de nya ramavtalen som löper från 2015-04-07 till 2017-04-30 (plus tvåårig option), har öppna programvaror och tjänster återigen bäddats in i de generella avtalsområdena för programvaror och tjänster.

3.3 Användningen av öppen programvara inom statsförvaltningen är utbredd men svår att uppskatta

IT-mognaden inom den svenska statsförvaltningen är i allmänhet att betrakta som god i ett europeiskt perspektiv. Det gäller särskilt större myndigheter. Det har gjorts att öppen programvara som betraktas som konkurrenskraftig i relation till proprietär programvara i relativt hög utsträckning också har använts. Användningen av öppen

²⁰ Ibid.

programvara inom statsförvaltningen och offentlig sektor kan bäst sammanfattas som pragmatisk. Öppen programvara används och införskaffas när det bedöms vara mest konkurrenskraftigt.

Det är inte möjligt att göra en samlad bedömning av hur mycket öppen programvara används inom statsförvaltningen och den offentliga sektorn. Det beror bl.a. på att det inte är möjligt att kategorisera öppen programvara utan ingående teknisk utredning och att öppen programvara ofta används i kombination med proprietär programvara. För att göra en bedömning behöver en teknisk utredning göras för respektive IT-miljö. Trots bristen på helhetssyn kan ett antal generella slutsatser göras kring användningen och utbredningen av öppen programvara inom offentlig sektor:

- Användningen av öppen programvara inom offentlig sektor är mycket utbredd och ökar för varje år.
- Inom flera typer av programvaror dominerar öppen källkod och har konkurrerat ut proprietära lösningar. Det gäller särskilt programvaror som används i datacentermiljön (webbserverar, applikationsserverar, operativsystem etc.).
- Öppen programvara används i mycket lägre utsträckning av tjänstemän i kontorsmiljön (desktop).
- Öppen programvara är mer utbredd bland större myndigheter än mindre.
- Kommuner ligger längre efter än övrig offentlig sektor.
- Det pågår flera intressanta initiativ på kommun- och landstingssidan för att dela och samutveckla öppna programvarulösningar.
- Öppna programvarulösningar som utvecklas och anpassas inom statsförvaltningen förefaller endast i låg utsträckning delas mellan myndigheter.

Ett flertal svenska myndigheter har rönt uppmärksamhet för större migrationsprojekt från proprietära till öppna programvarulösningar. Ett exempel på det var när Riksantikvarieämbetet bytte ut hela sin Oraclemiljö till PostgreSQL. Ett annat exempel var när Försäkringskassan migrerade från Unix till Linux.²¹ Enligt företrädare för myndigheten utgjorde avtals- och leverantörsberoendet en viktig drivkraft för övergången. Försäkringskassan använder idag öppna programvarulösningar i webbserverar, databaser, applikationsserverar och som utvecklingsverktyg. Någon övergripande strategi eller riktlinjer för användandet av öppen programvara har inte tagits fram inom Försäkringskassan. Rambölls generella bild är att det gäller för alla myndigheter.

De flesta kommersiella applikationsserverar bygger idag på Apache-programvara medan webbapplikationer ofta bygger på en LAMP-plattform, som består av en kombination av olika öppna programvarulösningar. LAMP-plattformen används bland annat av Rikspolisstyrelsen, SJ och många andra aktörer och organisationer i och utanför Sverige, bland annat försvaret i USA och Skattemyndigheten i Frankrike. Kammarkollegiets ramavtal kan ge viss fingervisning om vilka öppna programvaror som är mest utbredda inom statsförvaltningen idag:²²

- Operativsystem: Red Hat Linux
- Webbserverar: Apache
- Portal/dokumenthantering: Alfresco
- Utvecklingsplattform/ESB: Mule
- Affärssystem/CRM: SugarCRM
- Nätverksövervakning: Op5

²¹ <http://computersweden.idg.se/2.2683/1.630538/ar-det-kanske-den-har-gangen-oppen-kallkod-far-sitt-genombrott>

²² Baserat på de vanligaste öppna programvarorna på Kammarkollegiets ramavtal för Öppen programvara och tjänster mellan 2011-2015

- Innehållshanteringssystem (CMS): Drupal och Joomla
- Databaser: Maria DB och PostgreSQL

3.4 Ett flertal intressanta initiativ pågår på kommunsidan

Precis som vad gäller statsförvaltningen saknas en samlad bild över hur användningen av öppen programvara ser ut inom svenska kommuner och landsting. Företrädare för Föreningen Sambruk – med fler än 100 anslutna kommuner – är av uppfattningen att kunskapen om öppen programvara generellt är god bland de mer IT-resursstarka kommunerna. För kommuner som har begränsade IT-avdelningar är situationen sämre:

”Mindre kommuner är mer beroende av enskilda entusiaster, personer med ett särskilt intresse för dessa frågor, ett tekniskt intresse eller en tro på att öppen programvara är eller kan vara ett billigare alternativ.” (Företrädare för Föreningen Sambruk)

På kommunsidan lyfts ofta Alingsås kommun och Sundvalls kommun fram som frontlöpare kring öppen programvara. Dessa kommuner är tillsammans med SKL tongivande inom ett flertal intressanta initiativ för att främja användandet av öppen programvara:

- **SKLTP** är SKL:s öppna programvaruprojekt som realiserar prioriterade delar inom SKL:s tjänsteplattform för svensk sjukvård.²³
- **Föreningen Sambruk** är ett samverkansprojekt som syftar till att skapa förutsättningar för kommunal verksamhetsutveckling baserad på e-tjänster. Idag har föreningen en medlemsbas med drygt 100 kommuner. Föreningen ligger bl.a. bakom det öppna programvaruinitiativet ”FixaMinGata” som är en nationell e-tjänst som importerats från England och som är tillgänglig för samtliga kommuner i Sverige. Syftet med tjänsten är att förenkla kommunikationen mellan kommunen och invånarna samt att underlätta den kommunala servicen.²⁴
- **KIVOS**, som står för Kommunsamverkan i Väst för Open Source, är ett annat exempel på samverkansprojekt som uppmuntrar användandet av öppen programvara. Nätverket riktar sig primärt till kommuner inom Västra Götaland och består idag av ett 15-tal medlemmar. Nätverket arbetar för att aktivt sprida lösningar och öka användningen av öppen programvara och öppna standarder.²⁵
- **Open ePlatform** är en öppen programvarubaserad e-tjänsteplattform för delning av öppna programvarubaserade e-tjänster. Härstammar från ett strukturfondsprojekt i Västernorrland och har idag ett trettio-tal anslutna kommuner.²⁶
- **ORIOS**, ett treårigt forskningsprojekt som genomfördes av forskare vid Högskolan i Skövde i samverkan med tre svenska småföretag: Findwise AB, PrimeKey Solutions AB och RedBridge AB. Resultat publicerades i flera vetenskapliga fora och presenterats bland annat vid ett öppet seminarium om öppna standarder i Riksdagen den 18 mars 2015. Rapporten har bland annat använts som en vägledning för användning av öppna standarder samt i underlaget till en nationell policy för öppna standarder av den Brittiska regeringen.²⁷

²³ <http://skltp.se/>

²⁴

<http://www.sambruk.se/nyhetsarkiv/nyanyhetsarkivet/fixamingataintegreratmedflexitebpm5.4e8e8625150a4dff3d114ed.html>

²⁵ <http://www.kivos.se/programforklaring/>

²⁶ <http://www.oeplatform.org/>

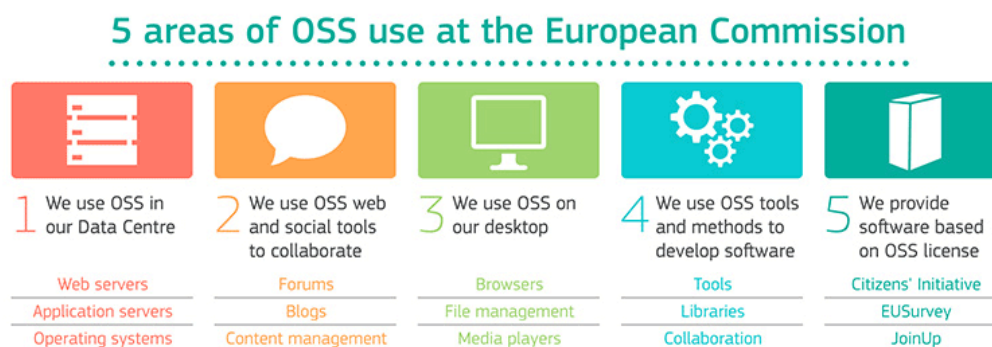
²⁷ Björn Lundell (Red.) ”Rapport från öppet seminarium om öppna standarder i Riksdagen Stockholm, 18 mars 2015”

4. ÖPPEN PROGRAMVARA I ANDRA LÄNDER

Nedan följer en sammanfattning av olika länders erfarenheter av öppen programvara inom statsförvaltning och offentligt sektor. Sammanfattningen inleds med hur EU-kommissionen har förhållit sig till öppen programvara inom administrationen.

4.1 EU-kommissionen

Mot slutet av 2000 fastställde Europeiska kommissionen en intern strategi för användning av öppen programvara. Detta ledde bland annat till en rekommendation om användandet av Apache webserver (en öppen programvara för webserver) som en lösning på UNIX-system.



Figur 2 Fem områden för användning av öppen programvara inom EU-kommissionen

Sedan december 2000 har användningen av produkter med öppen programvara ökat betydligt i kommissionen. Idag används cirka 10 000 Apache-webbservrar och över 1800 webserver-värdar kör Linux.

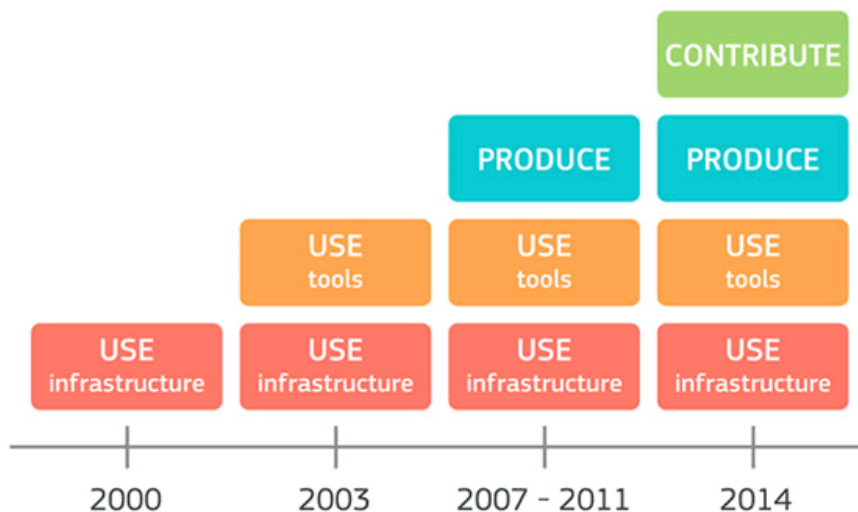
År 2003 blev en reviderad version av den öppna programvaru-strategin presenterad och godkänd av Comité Technique Informatique (CTI). Strategin definierade mål och rekommendationer om att använda Linux som server OS (operativsystem), att använda Apache för att driva europa.eu-servrar och att använda öppen programvara för kommissionärers bloggar och offentliga forum på Europa.eu. Kommissionen offentliggjorde en ny reviderad strategi 2007, som bland annat syftade till att ta hänsyn till den pågående utvecklingen i USA. Strategin gällde mellan 2007-2010.

Under denna fyraårsperiod blev EU Public License (EURL) avslutat och formellt godkänt. Detta betraktas som en milstolpe i öppen programvara och används idag i betydande utsträckning i både den offentliga och i den privata sektorn. EURL är för närvarande översatt till 22 språk. Huvudsyftet med EURL var att skapa en öppen programvarulicens liknande GNU General Public License, men där eventuella rättstvister kan lösas i de europeiska medlemsstaterna istället för i USA.

Arbetet med EURL kompletterades genom skapandet av olika plattformar som stöder utvecklingen av öppen programvara, till exempel OSOR.eu. The Open Source Observatory and Repository for European public administrations (OSOR.eu) stöder och uppmuntrar till samarbete, utveckling och fri återanvändning av offentligt finansierade öppna programvaruapplikationer för användning inom den offentliga sektorn i europeiska länder och fungerar som ett nätverk för ett betydande antal öppen programvaruprojekt i europeiska länder. OSOR är en plattform där man kan utbyta information, erfarenheter och öppen programvara.

Under strategiperioden 2007-2010 har Europeiska kommissionens arbete med öppen programvara även lett till en utveckling av öppna programvaruverktyg som stödjer e-förvaltningsprocesser. Som exempel finns ePrior, som är ett verktyg för utbyte av standardiserade elektroniska dokument och som stödjer inköpsorder och tjänstekataloger. Det finns också ett antal andra exempel på produkter och verktyg som utvecklats under perioden.

Evolution in the use of OSS at the European Commission

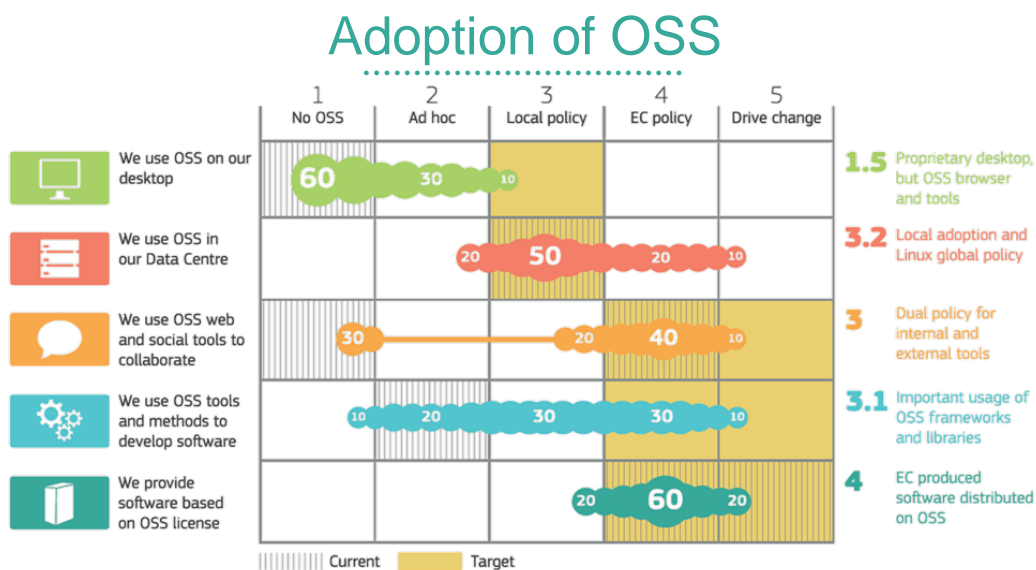


Figur 3 Schematisk sammanfattning av utvecklingen av öppen programvara inom EU-kommissionen²⁸

I början av 2010 genomförde kommissionen en bedömning av hur mycket öppen programvara som använts inom kommissionen under det senaste decenniet. Resultatet av arbetet mynnade ut i en strategi som sträckte sig från 2011 till 2013. Strategin förnyades 2014 med en tidsperiod fram till 2017. Tio konkreta punkter lyfts fram i den aktuella strategin²⁹. Kopplat till strategin har en handlingsplan också utvecklats för genomförande under 2015-2017.

²⁸ http://ec.europa.eu/dgs/informatics/oss_tech/index_en.htm

²⁹ http://ec.europa.eu/dgs/informatics/oss_tech/strategy/strategy_en.htm



Figur 4 Sammanfattning av kommissionens mål och nuläge kring användning av öppen programvara

I samtal med kommissionen lyfts särskilt tre faktorer fram som utmaningar och problemområden i implementeringsarbetet:

- **Support:** Finns fortsatt en utbredd föreställning om att öppna programvarulösningar inte generar samma tillgång till stöd som skulle ha varit fallet om kommissionen köpt proprietära lösningar från företag med service level agreement (SLA). Denna rädsla begränsar användningen.
- **TCO:** Leverantörer av öppna programvarulösningar har svårt att leverera lika kvalificerade livscykelkostnadsanalyser som företag som levererar proprietära system. Öppna programvarulösningar arbetar i högre utsträckning med interna komponenter. Dessa betraktas som dolda kostnader och svåra att beräkna.
- **Funktionalitet:** Även om de flesta användare sällan utnyttjar den fulla funktionaliteten i en programvara ser användare – särskilt desktop men även back-office – att öppna programvarulösningar ibland har svårt att uppnå samma funktionalitet. Det gäller exempelvis jämfört med Microsoft Word. Detta är nära förknippat med kompetensmässiga inlåsningseffekter där användare har svårt att lära om. Med öppen programvara saknas dessutom avtal eller kontrakt som förpliktigar en utvecklare att utveckla nya versioner.

4.2 Norge

Öppen programvara i statlig förvaltning uppmärksammades på allvar år 2006 i samband med en så kallad "stortingsmelding", en sorts proposition inom IT-politiken³⁰. I denna föreslogs att öppen programvara vid offentlig upphandling av programvaror bör främjas då:

- Användning av öppen programvara möjliggör återanvändning av möjliga lösningar
- Användningen kan stärka konkurrensen på i synnerhet nischade marknaden för programvaror

³⁰ St.mld. 17 "Eit informasjonssamfunn for alle <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/>

- Det kan stärka den norska IT-näringen
- Det kan stärka satsningen på öppna standarder

I propositionen lyftes flera förslag som också verkställdes, några av dessa var:

- Att öppen programvara bör främjas i användandet och inköpet av programvaror inom staten
- Att etablera ett nationellt kompetenscenter för fria programvaror
- Att ge ekonomiskt stöd till offentliga IT-projekt som främjar eller nyttjar öppen programvara och öppna standarder

I samma proposition beslutades att en offentlig IT-arkitektur ska baseras på öppna standarder. Ett beslut fattades om att etablera ett Standardiseringsråd bestående av aktörer från hela den offentliga sektorn och som skulle utreda användandet av öppna standarder³¹. Rådet etablerades omedelbart. En första version av en handlingsplan för öppna IT-standarder publicerades i december 2007. I den fastställdes att flera standarder ska bli obligatoriska att använda i den statliga förvaltningen (exempelvis ODF, PDF och HTML). Denna lista uppdaterades efterhand och flera standarder tillkom.

Till en början rekommenderades från centralt håll att främja öppen programvara i användandet och införskaffandet av programvaror. Samtidigt kravställdes användandet av öppna standarder genom lagstiftning. Skillnaden mellan politiken för öppen programvara och öppna standarder var mycket oklar. Bland annat blev ODF ett vanligt format i förvaltningen. Vid denna tidpunkt var det dessutom bara öppen programvara som stödde ODF.

Under 2007 öppnades det nationella kompetenscentret för fri programvara (Friprogsenteret). Bakgrunden till detta grundade sig i ett antagande om att det största hindret för användandet av öppen programvara i offentlig sektor berodde på kompetensbrist³². Centret ägdes av offentliga och privata aktörer men finansierades i sin helhet av statliga medel (ca 4,5 MNOK/år). På kompetenscentret arbetade man primärt med utbildningssektorn och med kommunal verksamhet.

I Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) "Forvaltningsmeldingen"³³ påpekades att "programkoder som förvaltningen får utveckla bör göras tillgängliga för alla, och att förvaltningen bör verka för en så öppen utvecklingsprocess som möjligt" (red. översättning)³⁴.

Under 2008 genomfördes en juridisk översyn av möjligheten för en politik inom ramen för regelverket av inköpsområdet i Norge och EU. Översynen kom fram till att det, åtminstone inte på en generell grund, går att särskilt gynna öppen programvara vid upphandling. Dock medges fortsatt att om sakliga skäl föreligger knutet till faktiska egenskaper med öppen programvara kan det juridiskt fortsatt vara accepterat att kräva öppen programvara vid en upphandling. Att förespråka öppen programvara av princip för att främja delning och öppenhet bedömdes inte längre som möjligt. Detta beslut fick en stor påverkan på den norska preferenspolitiken kring öppen programvara.

Efter riksdagsvalet 2008 försvann i praktiken den politiska uppmärksamheten runt öppen programvara och öppna standarder. 2007 blev det sista året den norska

³¹ <https://www.difi.no/veiledning/ikt-og-digitalisering/standarder/standardiseringsradet>

³² Se f.eks. omtale i forbindelse med statsbudsjettet 2008 (<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2008/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Fri-programvare/>)

³³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/>

³⁴ "Programkodar som forvaltninga får utvikla, bør gjerast tilgjengelege for alle, og forvaltninga bør vere så open som mogleg om utviklingsprosessane."

motsvarigheten till Statistiska centralbyrån (Statistisk sentralbyrå) registrerade användandet av öppen programvara i statliga verksamheter. 2007 uppskattades användningen till 42 procent inom statliga verksamheter som använde öppen programvara i sin egen server, 5 procent som desktop-programvara och 36 procent inom programvara på andra områden.³⁵

Sedan 2009 har öppen programvara omtalats i väldigt liten utsträckning vare sig i politiska eller i strategiska styrdokument. Men trots att öppen programvara knappt omtalats, samt att det sedan 2009 knappt funnits några styrsignaler för att främja användandet och utvecklingen, upplever både leverantörer och offentliga myndigheter att användandet av öppen programvara i offentlig sektor är större idag än vad det var 2009.

Direktoratet för förvaltning och IKT (Difi) – som är en intresseorganisation för den norska IT-branschen – pekar på flera orsaker till det ökade användandet. För det första har de flesta stora IT-konsultföretagen nu kompetens och lösningar för att hantera både öppen och proprietär programvara. När de därför svarar på en kravspecifikation vill de sätta samman lösningar som bäst passar uppdragsgivaren/kunden, gärna med en kombination av de två modellerna. För det andra pekar Difi på att flera av de största internationella IT-leverantörerna släpper sina programvaror fria. Detta bedöms också ha bidragit till ett ökat användande.

Det finns ingen statistik i Norge som visar utvecklingen av öppen programvara i offentlig sektor. Emellertid verkar det som att satsningen på öppen programvara medfört att också statliga verksamheter i större utsträckning gör sin programkod och sina API:er tillgängliga på platser såsom GitHub och liknande. Ett exempel på detta är de norska myndigheterna Statens Kartverk³⁶, Statens Vegvesen³⁷ och Altinn. Enligt det norska Direktoratet för förvaltning (motsvarande Statskontoret) och Difi ligger detta i stor utsträckning i linje med satsningen på datautveckling och samverkan. Exempel på detta är PEPPOL Access Point SvarUT (digital postförmedling för kommuner) och geodataintegration. Medan öppna standarder är en absolut förutsättning för att lyckas med datautvecklingen, har det haft stor betydelse att det funnits ett öppet bibliotek för programvaror som använder dessa standarder.

Under de senaste åren uppfattas de flesta initiativ kring användandet av öppen programvara ha skett ad-hoc på pragmatisk grund, dvs. där den öppna programvaran har setts som konkurrenskraftig. Men det har också förekommit initiativ kopplat till mer principiella motiveringar. När ett nytt valadministrativt system för användning i kommuner inför valet 2013 konstruerades diskuterades öppen programvara utifrån ideologisk och principiell grund³⁸. Användningen av öppen programvara sågs som viktigt för förtroendet och tilliten till det demokratiska systemet.

I januari 2015 blev det nationella kompetenscentret för öppen programvara nedlagt. Den nya konservativt ledda regeringen i Norge valde att upphöra med den statliga finansieringen som ett led i ett ökat fokus på att skära i de statliga utgifterna. Det var inte intressant för dåvarande ägare att fortsätta driften och nedläggningen skedde utan större protester i den "öppna programvaru-världen". IT-branschen anser dock

³⁵ SSB. Bruk av IT i staten (2005-2007) (<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=ForetakOpen&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=teknologi-og-innovasjon&KortNavnWeb=iktbruks&StatVariant=&checked=true>)

³⁶ <https://www.geonorge.no/for-utviklere/verktoy/geonorge-afen-kildekode/>

³⁷ <http://www.vegdata.no/2014/09/18/vegvesenets-forste-afen-kildekode-prosjekt/>

³⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/legger-ut-afen-kildekode-for-valgsysteme/id731378/>

fortfarande att IT-kompetensen inom offentlig sektor inte är tillräcklig, varken gällande öppen eller proprietär programvara.

Från 2014 har arbetet med öppna standarder blivit mer synligt i Norge. Där arbetet tidigare var knutet till standarder för slutanvändaren, som skulle garantera tillgång till offentlig information för medborgaren oavsett mjukvara, har standardiseringsarbetet nu fått ett mer pragmatiskt fokus. Nu är bland annat Standardiseringsrådet i Norge aktivt i ett pågående arbete med en s.k. "färdplan för gemensamma komponenter" (Veikart for felleskomponenter)³⁹. Detta är ett samarbetsprojekt mellan de största statliga verksamheterna på IT-sidan. Öppna standarder och standardisering generellt betraktas därmed i högre utsträckning ur ett interoperabilitets-perspektiv. Med andra ord som en förutsättning för att stora statliga och kommunala IT-plattformar ska kunna erbjuda gemensamma lösningar med en ökad kvalitet på offentliga tjänster.

Enligt Difi är öppna standarder också ett viktigare område att fokusera på i jämförelse med öppen programvara som primärt ses som ett verktyg för att spara ekonomiska medel. De menar också att användandet av öppen programvara i offentlig sektor kräver ett förvaltningsansvar från en bestämd part gällande lösningar som utvecklas, och därmed mycket större krav. Genom många års arbete med öppna standarder är Difis lärdom att det i sig självt inte är tillräckligt att peka ut vilken specifik öppen standard en förvaltning ska använda. Är en standard viktig nog för samverkan måste den pekas ut centralt och nationellt.

4.3 Danmark

Efter flera års diskussion och publicering av olika rapporter med rekommendationer är öppen programvara inte längre en fråga på den politiska agendan i Danmark. Debatten och diskussionerna har sedan länge avslutats. Det finns en bred enighet om att öppna programvarulösningar är ett bra alternativ, som bör användas när det är den bästa lösningen för ändamålet.

I likhet med Sverige har Danmark tillämpat en pragmatisk inställning till användningen av öppen programvara i den offentliga sektorn. Det gäller både i statlig som i kommunal verksamhet. Från den politiska sidan har det i Danmark inte utfärdats några programmatiska eller normativa riktlinjer för eller emot proprietär programvara eller öppen programvara.

Den övergripande målsättningen för arbetet med öppen programvara bygger på den danska regeringens programvarustrategi från juni 2003. Strategin pekar ut konkurrens, kvalitet och flexibilitet som huvudsakliga målsättningar för användning av offentliga programvarulösningar. Följande principer för inköp och användning av programvara utgör ramen för programvarustrategin:

- Bästa och billigaste, oavsett typ av programvara
- Konkurrens, oberoende och valfrihet
- Samband och flexibilitet
- Utveckling och innovation

Som en konsekvens av denna strategi har användningen av programvara med öppen programvara blivit en fråga om enskilda organisationers egna beslut. Besluten bygger till stor del på pragmatiska och praktiska överväganden och bedömningar. I dessa blir nyttan för den egna organisationen med anledning av krav på funktionalitet i det egna systemet, ur både ett strategisk och ett ekonomiskt perspektiv, styrande.

³⁹ Se for eksempel <https://www.geonorge.no/globalassets/geonorge2/teknologiforum/2015-presentasjoner/plenum-dag-1/p1-informasjonsforvaltning-og--utveksling-david-norheim.pdf>

I myndigheten Digitaliseringsstyrelsens strategi *Open source i det offentlige* anges att det viktiga är att välja den typ av programvara som passar bäst i en given situation⁴⁰. *Open source i det offentlige* anger att "valet av programvara är ett strategiskt beslut för varje organisation, medan programvarulösningar inom den offentliga sektorn ska hänga samman."⁴¹ I rapporten anges ett antal principer för att säkerställa kostnadseffektivitet, flexibilitet, samt en innovativ och konkurrenskraftig marknad. Principerna är:

- Konkurrens
- Kontroll och självbestämmelse
- Utveckling och innovation
- Bästa och billigaste, oavsett programvarutyp
- Samband och flexibilitet
- Återanvändning av programvara

Valet mellan öppen programvara och proprietär programvara utgår ofta från detaljerade business case. I dessa utvärderas lösningarnas styrkor och svagheter. Användningen av öppen programvara är inte gratis. Organisationer gör därför bedömningar av TCO. Fokus ligger då inte bara på lägre driftskostnader (i form av besparingar på licenser), men också omkostnaden för hela livscykeln, såsom kostnader i samband med förflyttningar, kostnaderna för att utveckla de nödvändiga integreringar, support samt kostnader för vidareutveckling- och underhållskostnader.

Det är Rambölls erfarenhet att offentliga organisationer ofta pekar på olika orsaker till varför öppna programvarulösningar inte används. Bristande IT-mognad i lösningarna, bristande anpassning till specialutformade system och brist på tillgång till stöd utgör vanliga förklaringar till varför öppen programvara inte används.

Generellt kan sägas att användningen av öppen programvara är ganska utbredd i den danska offentliga sektorn. Sedan lanseringen av programvarustrategin i offentlig sektor och rapporten *Open Source-software i det offentlige* har öppen programvara blivit en möjlighet och ett bra alternativ till proprietär programvara. Något som även många myndigheter utnyttjat. Således är Rambölls intryck att de flesta CMS-system i staten och många infrastrukturkomponenter i olika internetlösningar baseras på öppen programvarulösningar. Samtidigt är ett antal viktiga offentliga digitaliseringsprojekt och lösningar, inklusive bland annat NemHandel och NemLogin/OIOSAML tillgängliga som öppen programvara.

En rapport från Danmarks motsvarighet till SCB från 2011 visar att 46 procent av de anställda inom den offentliga sektorn på ett eller annat sätt använder öppen programvara i sitt arbete, antingen som Office-paketet, servrar eller i CMS-system⁴². Siffror från 2012 och 2013 visar att antalet stigit till ca 60 %. Sammantaget ser vi därför en utveckling där det i större utsträckning skapats utrymme för öppen programvara i den offentliga sektorn.

Ramböll ser att fler och fler myndigheter och organisationer ser fördelar med att gå samman för att utveckla öppna programvarulösningar tillsammans med andra. Myndigheter ser även fördelar med att återanvända befintliga öppen programvarulösningar som andra redan har utvecklat. Denna rörelse mot nya gemensamma

⁴⁰ <http://www.digst.dk/Arkitektur-og-standarder/Software/Open-source>

⁴¹ Översatt från "valg af software er en strategisk beslutning for den enkelte organisation, samtidig med at softwareløsningerne i den offentlige sektor skal hænge sammen."

⁴² <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/17882/itan.pdf>

offentliga samarbeten (både vad gäller organisation och ansvarsfördelning) säkerställer både lokalt ägande och inflytande, samt samarbete över gränser.

Tendensen främjar utvecklingen av öppen programvara. I dag agerar ofta en myndighet på uppdrag av flera. Exempelvis har Digitaliseringsstyrelsen och enskilda kommuners IT-stab ansvar för utvecklingen av gemensamma lösningar.

Olika initiativ och communities understödjer också utvecklingen. Softwarebørsen – en portal och ett community som lanserades 2007 av Digitaliseringsstyrelsen – tillhandahåller ett forum och programvarubibliotek för öppna programvaror⁴³. Det huvudsakliga syftet med Softwarebørsen är att underlätta utbyte och utveckling av öppen programvara inom den offentliga sektorn. Det kanske mest intressanta initiativet är annars OS2-samarbetet (Offentligt digitaliseringsfællesskab) – som är ett offentligt digitaliseringsnätverk för att skapa och dela relevanta digitala lösningar och främja öppen programvara och öppet innehåll.⁴⁴

Det finns en tydlig skillnad mellan användandet av öppen programvara och av öppna standarder. Kraven på öppna standarder för programvara i offentlig sektor är obligatoriska och gäller alla programvarulösningar (även proprietär programvara). Det finns tydliga riktlinjer som reglerar dessa krav. Ett regeringsbeslut (B 103), som antogs i mitten av 2006, styr mot att säkra den offentliga sektorns användning av informationsteknik, inklusive programvara baserat på öppna standarder. Det övergripande målet är att underlätta datautbyte mellan flera IT-system, säkra valfriheten mellan leverantörer och att göra IT-systemen mer flexibla i förhållande till ändringar i uppgifter och utformning. Öppna standarder ska dokumenteras och tillgängliggöras för allmänheten samt öppet kunna användas utan begränsningar.

IT- och Telestyrelsen har tagit fram en vägledning "Vejledning om anvendelse af obligatoriske, åbne standarder i det offentlige"⁴⁵. I denna anger de följande utgångspunkter som obligatoriska för öppna standarder:

- Standarder för datautbyte mellan offentliga myndigheter (OIOXML)
- Standarder för elektronisk dokumenthantering och arkivering
- Standarder för upphandling av elektronik i den offentliga sektorn (OIOUBL)
- Standarder för digitala signaturer (OCES)
- Standarder för offentliga webbplatser/hemsidor och tillgänglighet
- Standarder för IT-säkerhet (DS484)
- Standarder för dokumentutbyte (ODF/OOXML).

4.4 Frankrike

Frankrike har under många år betraktats som det ledande landet i Europa inom öppen programvara i statsförvaltningen. Samarbeten kring öppen programvara mellan den franska statsförvaltningen och den franska IT-sektorn går långt tillbaka i tiden. Det har gjort försörjningen av kompetens kring öppen programvara god, såväl inom den offentliga sektorn som inom den privata sektorn. Utvecklingen under det senaste året tyder även på att landet är på väg att anta en än mer proaktiv roll när det gäller användningen av öppen programvara inom statsförvaltningen.

Redan 2001 påbörjade det franska National Gendarmerie dvs. den nationella polismyndigheten, en övergång till öppen programvara. National Gendarmerie är en av

⁴³ <https://digitaliser.dk/network/389444>

⁴⁴ <http://www.os2web.dk/>

⁴⁵ [file:///C:/Users/HAFI/Downloads/OIOXML%20%20%20uddybende%20vejledning%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HAFI/Downloads/OIOXML%20%20%20uddybende%20vejledning%20(1).pdf)

Frankrikes största offentliga myndigheter, med cirka 100 000 anställda. År 2008 bestämde sig myndigheten för att byta ut operativsystemet och annan programvara på alla sina datorer⁴⁶. Idag körs 72 000 datorer på operativsystem och programvara som baseras på öppen programvara. Enligt Gendarmerie Nationale har de sett stora kostnadsbesparingar till följd av detta⁴⁷. Besparingarna har identifierats, inte bara avseende minskade licenskostnader, utan även till följd av ökade livslängd på hårdvaran. Datorernas livslängd bedöms exempelvis ha förlängts p.g.a. att Linux kräver mindre processorkraft jämfört med Windows som operativsystem.

Andra storskaliga initiativ i Frankrike inkluderar nationalförsamlingens administration, ministeriet för Jordbruk och Kulturministeriet som under 2006-2009 på fred front gick över till öppen programvara. Under 2012 gick 17 departement ihop i ett avtal för att säkra stöd för sina system med öppen programvara⁴⁸. Syftet var att säkerställa tillräcklig försörjning och kvalitet på specifika stödtjänster, vilket ofta har betraktats som en svaghet i implementeringen av öppen programvara. Samtidigt är avtalet en möjlighet att dela kostnaderna över stora delar av förvaltningen. Avtalet omfattar 320 olika system. Kontraktperioden omfattar 2012-2015 med ett uppskattat värde på 2 miljoner euro. Inrikesministeriet använde ensamt 400 000 euro under 2014. Avtalet är i februari 2016 fortfarande under omförhandling⁴⁹.

Enligt en studie från 2008 publicerad av Pierre Audoin Consultants (PAC), ett franskt konsultföretag, är Frankrike ett europeiskt flaggskepp när det gäller användningen av öppen programvara⁵⁰. Enligt deras studie ökade efterfrågan på öppen programvara med 67 procent från 2006 till 2007, och det var den offentliga sektorn som i stor utsträckning bidrog till denna ökning. 71 procent av de franska programvaruleverantörerna svarade i samma undersökning att de kan och vill erbjuda lösningar med öppen programvara. Totalt i Frankrike handlades tjänster relaterade till öppen programvara upp för 730 miljoner euro bara under 2007. Enligt rapporten förväntas öppen programvara stå för cirka 15 procent av den franska IT-marknaden fram till år 2020. En nationell intresseorganisation för It-företag som tillhandahåller öppna programvarulösningar presenterade även siffror som visar på att 15 procent av den franska regeringens samlade IT-kostnader under 2012 spenderades på öppna programvarulösningar, och att denna andel ökar med 30 procent årligen⁵¹.

Mathieu Poujol från PAC menar att de flesta av IT-systemen i den franska offentliga sektorn bygger på skraddarsydda lösningar, och att öppen programvara ofta används som en grund för utveckling eftersom koden är tillgänglig. Även politiska signaler har varit mycket viktiga för denna utveckling.

I september 2012 undertecknade den dåvarande franske premiärministern Jean-Marc Ayrault riktlinjer⁵², där alla landets offentliga myndigheter ombads att systematiskt värdera öppen programvaru-alternativ i utvecklingen och översynen av IKT-infrastruktur och applikationer. I riktlinjerna beskrivs stora besparingar kunna göras vid en ökad användning av öppen programvara. Av riktlinjerna framgår det även att 5-10 procent av besparingarna ska återinvesteras i utvecklingen av öppna programvarulösningar.

⁴⁶ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/case/towards-freedom-operating-system-french-gendarmerie-goes-ubuntu>

⁴⁷ <http://arstechnica.com/information-technology/2009/03/french-police-saves-millions-of-euros-by-adopting-ubuntu/>

⁴⁸ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/case/how-17-french-ministries-joined-forces-support-free-software>

⁴⁹ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/news/france-involves-public-draft-support-contract#.Vsa3GMTYoOs.twitter>

⁵⁰ <https://www.pac-online.com/france-leads-europe-open-source-adoption>

⁵¹ <http://www.smartcompany.com.au/technology/information-technology/25510-french-government-spends-15-of-it-budget-on-open-source/>

⁵² http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35837.pdf

Under hösten 2015 tog den politiska utvecklingen kring öppen programvara i den offentliga förvaltningen en överraskande vändning. Som en del av åtagandet om en mer öppen förvaltning, meddelades det att regeringen skulle utarbeta och föreslå en separat digital lag till riksdagen, «La République numérique»⁵³. Som ett led i detta arbete blev det möjligt för alla att lämna förslag till den nya lagen. Efter 20 dagar av offentlig debatt och omröstning om förslagen, slutade det offentliga samrådet. 147,710 röster avgavs från 21,330 deltagare och över 8501 förslag⁵⁴. Bland de tio mest populära förslagen var: att föredra programvara med öppen programvara i stället för proprietär programvara i statsförvaltningen och att den offentligt utvecklade programvaran ska göras tillgänglig som öppen programvara. Regeringen kunde dock inte enas om detta och tog därför inte hänsyn till förslagen när lagförslaget lades fram. När lagförslaget hanterades i januari lät den franska regeringen i ett tillägg meddela att programvaran som utvecklas speciellt för den franska förvaltningen, på lika villkor med andra uppgifter, måste vara tillgänglig för allmänheten⁵⁵. Tillägget var dock inte helt okontroversiellt bland annat ställde sig ansvarig minister med ansvar för digitala frågor, Axelle Lemaire, mot beslutet då hon menade att koden kan användas för datainträng och bedrägeri av kriminella personer⁵⁶.

Anledningen till att denna problemställning och principfråga fått sådan stor uppmärksamhet kan tillskrivas Thomas Piketty, författare till den internationella bästsäljaren "Kapitalet i tjugoförsta århundradet". Thomas begärde under 2014 att få tillgång till koden för det franska skattesystemet⁵⁷. Skattemyndigheten avvisade dock detta, men myndigheten *Commission d'accès aux documents administratifs* lade senare fram ett tillbakadragande där de menade att en sådan programvara bör göras tillgängliga för allmänheten⁵⁸. Principen om för vem koden ska tillgängliggöras och varför har därför fått stor uppmärksamhet i Frankrike.

4.5 Nederländerna

Från slutet av 1990-talet och början av 2000-talet fick frågan om öppen programvara och öppna standarder stor politisk uppmärksamhet. 2003 startades ett statligt program på området under den svenska motsvarigheten till Näringsdepartementet⁵⁹. 2006 startades ett statligt IT-standardiseringskollegium⁶⁰. 2008 bildades «comply or explain and commit», ett forum där ministrarna måste förklara varför de inte använder sig av öppna standarder. 2008 bildades en operativ miljö för att stödja införandet av öppna lösningar⁶¹. I 2010 kom rapporter från NoIV som indikerade att tillgänglig öppen programvara inte tillfredsställde de funktionella kraven som staten ställt på sina system. I rapporten lyftes även erfarenheter av arbetet med öppen programvara. Där konstaterades det att den totala kostnaden för användandet av öppna programvarulösningar ofta blev högre till följd av kostnader för installation, export av data, dokumentation, implementering och för att stödja kompetenser. Detta ledde till att det nederländska parlamentet i 2011 bad myndigheten "ALGEMA Rekenkamer" (motsvarande Riksrevisionen) att genomföra en grundlig analys av potentiella besparingar för offentliga myndigheter som använder öppen programvara och öppna standarder⁶². Parlamentet bad om en bedömning av huruvida det fanns en grund för en

⁵³ <https://www.republique-numerique.fr/>

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/news/france%E2%80%99s-citizens-vote-favour-open-source>

⁵⁵ http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3318/CION_LOIS/CL534.asp

⁵⁶ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/news/france-parliament-source-code-should-be-made-public>

⁵⁷ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/news/french-foi-authority-make-tax-source-code-public>

⁵⁸ <http://www.cada.fr/avis-20144578,20144578.html>

⁵⁹ Økonomiministeret (Ministerie van Economische Zaken).

⁶⁰ <https://www.forumstandaardisatie.nl/>

⁶¹ Nederland open in verbinding (NoIV)»– Ett öppet, sammanbundet Nederland

⁶² <http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=7955&type=org>

tydligare politik gentemot kraven för användning av öppen programvara och öppna standarder.

I rapporten betonas att programvarulandskapet i den offentliga sektorn är mycket komplex, och att man inte bara kan titta isolerat på att ersätta en komponent utan att ta hänsyn till hur det är relaterat till infrastrukturen runt.

I rapporten konstateras att de ekonomiska potentiella besparingarna i bästa fall är teoretiska. Först och främst är det knutet till att det uppenbarligen följer höga kostnaderna för genomförandet av även öppen programvara. De hittade inga empiriska bevis som tyder på att den totala kostnaden skulle vara mindre. För det andra påpekas i rapporten att kostnaderna för licenser utgör en sådan marginell del av statens IT-utgifter, att eventuella besparingar knappt är synliga.

Årliga IT-kostnader för den nederländska staten uppskattas till 2,1 miljarder euro (2009 års nivå). Av dessa identifierades 88 miljoner euro per år som licenskostnader, eller cirka 4 procent av den totala kostnaden. Underhållskostnaderna beräknas uppgå till cirka 170 miljoner euro, cirka 8 procent av de totala kostnaderna.

I rapporten finner de några exempel på programvaror (oberoende av om det är öppen programvara eller baserade proprietär koder) som är så lika att de utan vidare kan bytas ut med varandra. Det är i första hand funktion som avgör vilka mjukvarulösningar som väljs. Resultatet är att det i den nederländska staten finns en kombination av programvara med annan affärsmodell, refererad till en så kallad "best source-modell".

I rapportens slutsatser konstateras vidare att fördelar och nackdelar med öppen programvara är relaterade till enskilda sektorer och strategiska val som görs. Dock rekommenderas alla att överväga användningen av öppen programvara. En rekommendation som både regering och parlament ställde sig bakom.

Från 2011 och fram till idag har det i Nederländerna i första hand varit en stor insats i att formalisera och ställa krav på användning av öppna standarder. Den nederländska standardiseringskommittén har utarbetat en omfattande förteckning över rekommenderade och obligatoriska öppna standarder för den offentliga sektorn⁶³. Standarder knyts till en statlig IT-arkitektur och inarbetas i relevant lagstiftning om offentlig upphandling. I en handlingsplan från 2013 om en mer öppen stat inom IT-området är inte öppen programvara nämnt annat än som en allmän rekommendation⁶⁴.

Öppen programvara har dock med framgång använts i ett antal kommuner och myndigheter, främst för back-office-system. Exempelvis kan kommunen Ede visa på en 25-procentig besparing på IT-budgetarna efter att de ändrade strategi till att välja öppen programvara⁶⁵. Besparingarna gäller främst databaser, där kommunen gick från dyra Oracle-licenser till PostgreSQL. Samlat minskade alla licenskostnader i Ede med 92% efter övergången till öppen programvara⁶⁶.

År 2015 utkom en ny rapport om den offentliga sektorns användning av IKT⁶⁷. Rapporten riktade stark kritik mot hur IT-projekt genomförts inom staten. Rapporten kritiserar främst IT-ledning och styrning. Kritik riktas också mot att det inte görs

⁶³ http://earonline.nl/index.php/Totaal_overzicht_Standarden_Rijksdienst

⁶⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/inhoud/open-data-en-open-standaarden>

⁶⁵ <http://www.automatiseringgids.nl/nieuws/2014/04/ede-bespaart-met-open-sourcer-eeen-kwart-op-ict-kosten>

⁶⁶ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/case/dutch-city-ede-spends-92-percent-less-its-peers-software-licenses>

⁶⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33326/kst-33326-5.html>

tillräckligt för att öka användningen av öppna standarder och öppen programvara. Rapporten konstaterar vidare att "den politiska diskussionen verkar ha avdunstat."

Rapporten citerar en icke-publicerad och intern rapport från inrikesministeriet, som skall ha beräknat en vinst på minst 60 miljoner euro per år i nederländsk offentlig sektor genom att anta öppna standarder i allmänna områden såsom webbservrar, filservrar mm.⁶⁸ I idealscenariet, där öppna standarder används överallt med öppen programvara hänvisas till en årlig vinst om 1 miljard euro per år. I ett svar från regeringen från februari 2016 tillbakavisades den enorma besparingspotential som redovisats⁶⁹, med hänvisning till rapporten från Algemene Rekenkamer från 2011 och att det inte alltid kan vara kostnadseffektivt att använda öppen programvara.

Den bristande användningen av öppen programvara och öppna standarder kan i hög grad tillskrivas bristen på kompetens inom offentlig sektor. När IT-lösningar förvärvas, kommer verksamheter i central förvaltning att välja öppen programvara när det i övrigt är jämställt med proprietära alternativ och samtidigt mer kostnadseffektivt. Som exempel nämns den Nederländska motsvarigheten till Utbildningsdepartementet som bytt ut en större del av sin kärnverksamhet och tjänster till öppen programvarulösningar. Regeringen betonade att de vill ge de två alternativen lika möjligheter, och lade till att de som införskaffar sig programvaran inte ska behöva förklara varför det väljer egna lösningar.

4.6 Storbritannien

Storbritannien har en tradition av att använda kommersiella och proprietära programvaror framför öppen programvara. I ett försök att påverka denna tradition meddelade den brittiska regeringen under 2004 att statsförvaltningen fortsättningsvis ska använda öppen programvara där det bedöms skapa mest ekonomiskt värde i leveransen av offentliga tjänster. Detta initiativ anses ha medfört liten förändring då den öppna programvaran vid tiden inte betraktades som konkurrenskraftig. Leverantörernas otillräckliga kompetenser kring öppna lösningar utgjorde en annan utmaning.

Mellan perioden 2010-2015 startades ett arbete upp inom regeringen för att öka användandet av öppen programvara. Arbetet har varit inriktat på två parallella spår, dels att understödja utvecklingen av tekniska lösningar, dels stärka kompetenserna kring öppen programvara inom regeringens Government Digital Service (GDS). Under perioden har en strategi utvecklats. En bärande komponent i utvecklingen i Storbritannien handlar om konceptet för total costs of ownership. I en rapport⁷⁰ till UK Cabinet Office utformades ramverket för hur dessa bedömningar ska genomföras i Storbritannien.

I strategin anges bland annat att "the Government will actively and fairly consider open source solutions, alongside proprietary ones, when making procurement decisions." Detta innebär att verksamheter alltid bör överväga öppen programvara när de tar in en ny programvara. I ett första steg ska användarens behov värderas, eventuella organisatoriska ändringar studeras och vad som krävs av stödsystemet för att förverkliga detta. Först när detta är gjort, bör man enligt strategin överväga vilken ny programvara som behövs för att uppnå det fastställda resultatet. Om en proprietär programvara väljs, ska detta särskilt motiveras.

⁶⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (5 november 2010). Hoe de overheid marktwerking in de ict kan verbeteren: Sorry, we're open (Konsept versjon 0.8)

⁶⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/12/aanbiedingsbrief-tweede-voortgangsrapportage-uitvoering-kabinetsreactie-op-eindrapport-tijdelijke-commissie-ict>

⁷⁰ Shaikh, Maha and Cornford, Tony (2011) Total cost of ownership of open source software: a report for the UK Cabinet Office supported by OpenForum Europe. UK Cabinet Office, London, UK. (Submitted)

Erfarenheter från Storbritannien visar att köp av proprietär programvara ofta är mycket dyrare än öppen programvara. För det första kostar själva programvaran. Om ändringar dessutom behöver göras för att anpassa det till eget bruk stiger kostnaderna ofta väsentligt. En annan risk är även den inlåsningsseffekt till en leverantör som proprietär programvara ofta innebär och kostnader till följd av det.

Det är värt att notera att GDS utvecklar mycket programvara själva och därför har goda resurser för att täcka en utveckling av programvaror och support i kompetens. På grund av landets storlek får besluten som fattas också stor inverkan på marknaden och de leverantörer som tillhandahåller proprietär programvara. Ett konkret exempel på detta är när den brittiska regeringen i 2014 beslutade att överge Microsofts ooxml-standard (MS Office) för hela statsförvaltningen, och istället valde den öppna standarden ODF. Detta beslut ses ha varit ett viktigt skäl till att Microsoft tvingades göra sina programsviter för Officekompatibla med ODF-formatet.

En av de utmaningar som framhävs är det brittiska upphandlingsregelverket och den bristande samordning och översikten av öppen programvara i offentlig sektor. Den brittiska regeringen är för närvarande igång med en ny upphandlingsreform som ska göra det enklare att köpa mindre delar av programvaror, öppna standarder etc.

Mycket av vad som görs i Storbritannien nu bidrar till att lägga grunden för vad GDS vill uppnå, vilket är att bygga upp ett nätverk och utnyttja det arbete som genomförts, för att undvika dubbelarbete, öka förståelsen av konsolidering (till exempel genom att utveckla flera gemensamma plattformar) och stärka sin ställning som arbetsgivare för IT-entusiaster.

4.7 Italien

Italien betraktas av flera länder som ett föregångsland i användandet av öppen programvara. Uppmärksamheten beror särskilt på unika regelverk och metoder för en generell bedömning av en programvara. Så sent som 2013 färdigställde *Agenzia per l'Italia Digitale* ett dokument med rekommendationer för hur proprietär och öppen programvara kan jämföras. Dokumentet syftar till att stödja offentliga verksamheter med att prioritera, använda och sprida programvara som finansierats av skattemedel. Rekommendationen godkändes formellt 6 december 2014. Efter att rekommendationen godkändes uttalade sig flera experter i Italien om att det inte längre finns någon anledning att inte välja öppen programvara.

Den 70-sidor långa handboken har utvecklats av en expertgrupp och är tilltänkt som stöd för offentliga verksamheter vid införskaffandet av ny programvara. Handboken innehåller konkreta bedömningar, juridiska perspektiv och viss vägledning om vad som bör inkluderas när man förbereder en offentlig upphandling. Handboken betonar även att man under hela processen ska värdera de ekonomiska kostnaderna i en programvara och under hela dess livscykel genom TCO.

I handboken anges att man alltid ska ta hänsyn till öppen programvara, existerande programvaror och proprietär programvara. Är resultatet ändå, efter att ha tagit dessa i beaktande, att proprietär programvara är den bästa för ändamålet kan undantag göras.

Den italienska regeringen har med andra ord gjort öppen programvara till det prioriterade valet vid införskaffandet av ny programvara. 2014 införde den italienska regeringen nya upphandlingsregler som innebär att alla myndigheter alltid först måste överväga en öppen programvarulösning innan beslut om att införa proprietär programvara fattas.

Utvecklingen i Italien har haft stor betydelse för dess offentliga verksamheter. Försvarsdepartementet i Italien har bland annat fasat ut Microsoft för LibreOffice på 150 000 datorer. Detta är Europas näst största LibreOffice implementering. Beslutet offentliggjordes i september 2015. Utfasningen förväntas genomföras innan slutet av 2016. För att förbereda de anställda på förändringen har departementet påbörjat kompetensutvecklingen av de anställda. Försvarsdepartementet är den första statliga verksamheten i Italien som använder sig av ett Office-verktyg med en öppen programvara. Det finns emellertid flera regioner, provinser och städer som även gått över till Libreoffice.

4.8 Tyskland

Enligt Kommissionen (JoinUp) ligger Tyskland under EU-28 genomsnittet vad gäller eGovernment. Särskilt tyska myndigheters brist på transparens sticker ut⁷¹. Detta är någonting som den tyska regeringen tagit fasta på. Att förbättra den offentliga tillgången på myndigheters information har pekats ut som en central prioritet⁷². Inrikesministeriet (Bundesministerium des Inneren - BMI), Ekonomiministeriet (Bundesministerium für Energie und Wirtschaft - BMWI) och Kommunikationsministeriet (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) är de ministerier som ansvarar för IT-frågor på nationell nivå. BMI ansvarar för IT hos ministerier och erbjuder även stöd vid ramavtal (*XVergabe* och *eVergabe*) och låter myndigheter köpa IT-produkter via sin *Kaufhaus des Bundes* (Centralstatens varuhus).

I augusti år 2014 godkändes den Digitala agendan av den tyska regeringen. Den hade utarbetats av tre olika ministerier (Inrikesministeriet (BMI), Näringsministerier (BMWI) och Kommunikationsministeriet (BMVI)). Agendan innehåller riktlinjer för hur den tyska regeringen avser arbeta med IKT och innehåller sju prioriteringar. En central punkt i agendan är att öka samordningen mellan centralstat, delstater och kommuner. Öppen programvara har en undanskynd plats i agendan och nämns bara på ett ställe.⁷³ Att öppen programvara inte har en tydligare plats i agendan kan ses som förvånande mot bakgrund av att den tyska koalitionsregeringen listade öppen programvara som en IT-politisk prioritet i samband med tillträdet 2013⁷⁴.

Tyskland har en stark tradition av proprietära lösningar. Detta kan härledas till tyska företag som SAP som har en mycket stark ställning inom den tyska industrin. Detta har medfört att IT-tjänstesektorn också starkt präglas av proprietära lösningar. Ett illustrativt exempel på detta är att Fraunhoferinstitutet – som är Europas största och viktigaste industriforskningsinstitut – inte använder öppen programvara i FoU-arbetet. De proprietära lösningarnas starka ställning återfinns också inom den federala statsförvaltningen. Tyskland är dock en förbundsrepublik. Det finns gott om exempel på enskilda kommuner och myndigheter som använder öppen programvara.⁷⁵

Ett konkret initiativ för att öka samordningen nationellt/regionalt/lokalt inrättades ett planeringsråd för IT den 1 april år 2010. Planeringsrådet har till uppgift att tillhandhålla användarvänliga IT-tjänster som är ekonomiskt, effektiva och säkra.

⁷¹ European Commission: eGovernment in Germany, s. 10. Kan laddas ner från: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGov%20in%20Germany%20-%20January%202015%20-%20v_17_0_Final.pdf

⁷² http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Reden/DE/2014/zukunftskongress_staat_u_verwaltung.html

⁷³ <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/digitale-agenda-2014-2017,property=pdf,bereich=bmw2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁷⁴ <http://www.pcworld.com/article/2081140/german-coalition-favors-germanowned-or-open-source-software-aims-to-lock-nsa-out.html>

⁷⁵ <http://www.computerwoche.de/a/deutschland-hinkt-bei-open-source-hinterher,3221958>

Redan år 2004 inrättades ett s.k. kompetenscentrum för att främja OSS på nationella nivå. Kompetenscentret för OSS har till uppgift att ge rådgivning till centrala myndigheter vad gäller användningen av öppen programvara. Kompetenscentret ingår i Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund)⁷⁶. Det finns inga uppgifter om hur stor andel av ministerier och centrala myndigheter som använder OSS⁷⁷.

Gällande prioriteringar finns det en diskussion om att utvecklingen av nya lösningar inom öppen programvara ska ske i Tyskland och att myndigheterna ska bidra till detta. Viktiga drivkrafter för användningen av öppen programvara är kostnadsbesparingar och oberoende. Det finns ingen sammanställning på hur mycket öppen programvara används av det tyska regeringskansliet eller av de nationella myndigheterna. Likt i Sverige ses användningen av öppen programvara ske i betydligt högre utsträckning "back office" än "front office" där lösningar kring servrar, databashantering etc. uppfattas som mer konkurrenskraftiga.

Det tyska Utrikesministeriet brukar lyftas som ett exempel på en myndighet som tidigt började arbeta med Linux som operativsystem (2002). År 2015 hade ministeriet dock i hög grad återgått till Microsoft.⁷⁸

Det finns flera exempel i Tyskland där öppen programvara har införts inom den offentliga förvaltningen. Det mest kända är kanske *LiMux – die IT Revolution* som genomfördes i Tysklands tredje största stad München mellan år 2005-2013. Processen påbörjades mot bakgrund av att den politiska ledningen ville frigöra sig från leverantörsberoenden. I juni år 2004 beslutade motsvarande kommunfullmäktige att ett ny mjukvarulösning skulle införskaffas, och att den nya lösningen skulle vara öppen programvara⁷⁹. Den lösning man avsåg att införskaffa skulle vara operativsystemet (Linux) samt openoffice. Övergången från proprietär programvara till öppen skedde stegvis i nära tio år. I december år 2013 hade alla 15 000 medarbetare i kommunen gått över till en openofficelösning, Linux och Firefox. Totalt kostade omställningen cirka 18,7 miljoner Euro under hela projektiden.⁸⁰

Ett annat uppmärksammat initiativ var den tyska arbetsförmedlingen (Bundesagentur für Arbeit). Precis som i München handlade detta om att minska beroendet av Microsoft. Efter ett beslut år 2007 följde en övergång av 13 000 arbetsplatser till Linux (OpenSuse) de efterföljande två åren. Dessförinnan hade arbetsförmedlingen redan sina servrar på Linux. Den tyska arbetsförmedlingen har sedan dess visat sig vara i framkant med att implementera nya IT-lösningar, bl.a. införde elektronisk enkätshantering i hela Tyskland under år 2013.⁸¹

Den största tyska pensionsfonden (Deutsche Rentenversicherung Bund) är ett tredje exempel på en offentlig aktör som använder open source. Den 28 januari i år gick fonden ut med en offentlig upphandling för support av de Linux- och Apachelösningar som fonden använder idag.⁸²

4.9 Österrike

På nationell nivå har Österrike inte haft någon strategi för hur landet ska arbeta med öppen programvara i offentlig sektor. Enligt en företrädare på det österrikiska regeringskansliet finns det ett ökat finansiellt tryck att alla offentliga aktörer ska

⁷⁶ https://www.itzbund.de/DE/Leistungsangebot/Beratung/OSS/oss_node.html

⁷⁷ https://fragdenstaat.de/files/foi/9271/06_1.jpg

⁷⁸ <http://www.heise.de/open/meldung/Auswaertiges-Amt-hat-sich-weitgehend-von-Linux-verabschiedet-2595478.html>

⁷⁹ http://www.kommune21.de/meldung_4274_Neue+Online-Angebote.html

⁸⁰ <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/case/limux-it-evolution-open-source-success-story-never>

⁸¹ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/digitalisierung-arbeitsagenturen-schaffen-papier-akten-ab-1.1393397>

⁸² <https://joinup.ec.europa.eu/node/149099>

använda öppen programvara. Andra drivande faktorer är att myndigheterna kan få tillgång till programvaran själv och att utvecklingen sker i det egna landet. I den centrala förvaltningen återfinns få exempel på öppen programvara, och införandet av öppen programvara i motsvarande Justitiedepartementet lyfts ofta som en framgångssaga. På regeringskansliet i Österrike uppgår användandet av öppen programvara i Backoffice till cirka 30 procent⁸³.

Den österrikiska regeringen tar för närvarande fram en ny IT-strategi (Digital Roadmap). I arbetsgruppen ingår kunniga representanter inom öppen programvara. Framtagandet av den nya digitala strategin leds av statssekreteraren Sonja Stessl⁸⁴. I den nuvarande strategin, IKT-Strategie für Österreich 2014-2017, nämns inte att öppen programvara ska främjas i den offentliga förvaltningen.⁸⁵

Enligt den Europeiska Kommissionens initiativ Joinup är Österrike ett land som har relativt hög användning av internet och den österrikiska förvaltningen anses vara öppen och transparent⁸⁶. Landet har länge legat i framkant vad gäller E-Government, där Österrike redan år 2000 lanserades initiativet Elektronische Akte (ELAK). ELAK är ett program som har till syfte att digitalisera kontakten mellan stat och medborgare. ELAK-systemet har sedan dess också implementerat i flera delstater och kommuner inom ramen för det österrikiska E-Government Offensive. E-Government Offensive bedömdes som framgångsrik och övergick år 2005 till plattformen *Digitales Österreich*. Den digitala plattformen består av olika representanter från både offentliga och privata aktörer. Uppgiften är att plattformen ska ta fram förslag och göra prioriteringar för hur gemensamma E-Governmentaktiviteter ska genomföras. Enligt en medarbetare på plattformen är open source ett återkommande tema då kostnadsmedvetenheten för IT-lösningar ständigt ökar i förvaltningen⁸⁷.

Inspirerade av staden München beslutade stadsförvaltningen i Wien att staden skulle erbjuda sina anställda ett ytterligare operativsystem vid sidan av Windows. Wienux hette initiativet. Från juni 2005 fanns möjligheten att ladda ner Wienux från stadens Wiens hemsida. Wienux baserades på Linux, KDE, Open Office och Firefox. År 2008 hade använde endast 200 datorer av totalt 18 000 datorer lösningen som operativsystem. Nästa år beslutades att man skulle återgå till Windows och en förklaring till att staden inte lyckats med omställningen var eftersom de anställda själva fick välja om de ville använda Wienux eller Windows. En annan förklaring var att Wienux inte vara avancerat nog att tillgodose användarnas behov.⁸⁸ En lärdom av detta är enligt en österrikisk branschorganisation OSSBIG att användarna inte är "mogna" för att ställa om sin egen arbetsplats till open software⁸⁹.

Senare samma år valde staden att förvaltningen skulle ställa om till open source software i samband med införande av ELAK. Sedan december år 2008 erbjuds e-betaltjänster (eBezahlen) och GIS-tjänster med hjälp av program som har öppen programvara. Applikationerna används för att förvalta över 3,2 miljoner nya dokument per år och klarar av att hantera 400 000 förfrågningar per dag.

Ett annat exempel kring öppen programvara återfinns på nationell nivå och justitiedepartementet (Bundesjustizministerium). Redan vid införandet av mailsystem i början av 2000-talet beslöt departementet att de skulle använda en öppen

⁸³ Intervju med Regeringskansliet den 1 mars 2016

⁸⁴ Intervju med Wolfgang Horak, Generalsekreterare för OSSBIG: <http://www.ossbig.at/>

⁸⁵ <https://www.kig.gv.at/entwicklungen/entwicklung-ikt-strategie.html>

⁸⁶ file:///C:/Users/manf/Desktop/eGov%20in%20Austria%20-%20January%202015%20-%20v_18_0_Final.pdf, s. 7

⁸⁷ Intervju med Christian Rupp, ansvarar för näringslivskontakter på WKO

⁸⁸ <http://derstandard.at/1326504324185/Stadt-Wien-Linux-Experiment-Wienux-Nur-mehr-eine-Website>

⁸⁹ Intervju med OSSBIG, 16 februari 2016

programvarulösning (Lotus-Domino) som mailmjukvara. För att ersätta den dåvarande ordbehandlaren beslutades år 2007 att myndigheten skulle gå över till en öppen programvarulösning. Lösningen skulle inte vara knuten till något företag och erbjuda integrationsmöjligheter med JAVA. Vid upphandlingen föll valet på en Open Office-lösning som bäst kunde uppfylla de krav som ställdes. Idag används lösningen av cirka 12 000 anställda.

4.10 Schweiz

Den senaste schweiziska IT-strategin publicerades i december 2011 och gällde för perioden 2012-2015. I strategin finns ingen uttalad strategi för öppen programvara, mer än att open source och closed source ska behandlas på samma sätt.⁹⁰ För att kunna implementera strategin inrättades en organisation som heter *Informatikssteuerungsorgans des Bundes*. Organisationen ansvarar också för tjänster kopplade till E-Government och portalen ch.ch. Strategin Open Government Data som trädde i kraft i april år 2014 ses som viktig då det indikerar att det finns en politisk vilja till transparens och öppenhet inför nya lösningar⁹¹. I dagsläget håller den schweiziska regeringen på att ta fram en ny IT-strategi⁹². I framtagandet av den nya strategin ingår personer som driver frågan för mer öppen programvara i förvaltningen (från SwissICT). Det finns i dagsläget inga regler eller lagar som tvingar myndigheter att använda öppen programvara.

SwissICT är med cirka 3 000 medlemmar den största branschorganisationen för IT i Schweiz. I organisationen ingår 17 arbetsgrupper varav Open Source är en. I den enkätundersökning som organisationen gjorde år 2015 med 200 privata och offentliga aktörer visade att över 90 procent av schweiziska företag och organisationer använder open source i sitt arbete. I undersökningen svarade 38 myndigheter på frågan om de använder open source och där framkom det att 89 procent av dem på något sätt använder öppen programvara i sitt arbete. Cirka åttio procent av dessa använder lösningar med öppen programvara dagligen. Samma undersökning visar att öppen programvara är vanligast förekommande för servrar, programspråk och databaser. Figuren nedan är en kopia från undersökningen. De röda staplarna visar på hur öppen programvara används idag (eller där den planeras att göra det) och den rosa visar motsvarande stapel för år 2012.⁹³

Samma undersökning visar på att huvudargumenten för att använda öppen programvara i förvaltningen är att investera i den egna regionen. Genom att använda applikationer med öppen programvara tycker 92 procent av de tillfrågade myndigheterna att det är viktigt eller mycket viktigt att applikationerna har öppen standard. Viktigt eller mycket viktigt anses också besparingar (79 procent) och leverantörsoberoende (71 procent).⁹⁴ Samma undersökning visar på att de största upplevda utmaningarna eller hindren för att använda öppen programvara är gränssnitt, proprietära system och leverantöransvar.⁹⁵ Undersökningen visar vidare på att de organisationer som använder öppen programvara idag har kunnat genomföra besparingar. Detta främst tack vare uteblivna licens- och underhållskostnader.⁹⁶

⁹⁰ IKT Strategie Bund, 2012

⁹¹ Joinup: eGovernment in Switzerland, 2015, s. 9

⁹² <http://www.nzz.ch/schweiz/verzoegerungen-bei-umsetzung-der-it-strategie-1.18523064>

⁹³ <http://www.swissict.ch/fileadmin/customer/Publikationen/OSS-Studie2015.pdf> s. 3 ff.

⁹⁴ Ibid s. 13ff.

⁹⁵ Ibid s. 19

⁹⁶ Ibid s. 21

Figur 5 Användningen av öppen programvara i Schweiz enligt undersökning av Swiss ICT⁹⁷



Det finns en uppsjö med olika exempel på hur öppen programvara används inom den schweiziska förvaltningen. På hemsidan www.ossdirectory.com finns en översikt på bl.a. referensprojekt med öppen programvara i den schweiziska förvaltningen. På nationell nivå finns 34 exempel, på regional nivå (kanon) finns 21 exempel och på lokal nivå (kommuner) finns 18 exempel. Därtill finns ytterligare exempel inom vatten och energi (6), utbildning (24) och NGO (26).

Ett exempel som nämns av SwissICT som särskilt intressant är högsta domstolen i Schweiz (Bundesgericht). Där används öppen programvara för register av olika rättsfall (Open Justitia) sedan över femton år och nu drivs nu på plattformen Apache-Tomcat. Som en del av den rådande E-Governmentstrategin försöker högsta domstolen att göra Open Justitia tillgänglig för så många som möjligt och har som ett led i detta grundat *Open Justitia Community*. Genom att bygga ett nätverk för användarna vill domstolen att fler personer ska engagera sig i utvecklingen av Open Justitia. Sommaren 2012 erhöll lösningen priset *Enterprise & IT Architecture Excellence Award*.⁹⁸

4.11 Island

Under den första hälften av 2000-talet konstaterades det från de isländska myndigheterna att användningen av öppen programvara i andra länder, i synnerhet inom den offentliga sektorn ökade⁹⁹. På den tiden var användningen av öppen programvara i de isländska myndigheterna mycket liten. I april 2005 mottog statsministerns kansli en extern rapport om användningen av öppen programvara i den offentliga sektorn¹⁰⁰. I rapporten drogs slutsatsen att en ökad användning av öppen programvara hade potential att medföra kostnadsbesparingar, ökad flexibilitet och mer lärande. Den ökade förmågan att kontrollera programvaran och säkerheten lyftes också fram som positiva effekter. Rapporten förespråkade att som ett minimum borde lika villkor mellan proprietär och öppen programvara råda.

⁹⁷ <http://www.swissict.ch/fileadmin/customer/Publikationen/OSS-Studie2015.pdf> s. 10

⁹⁸ [https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesgericht_\(Schweiz\)#Open-Source-Strategie](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesgericht_(Schweiz)#Open-Source-Strategie)

⁹⁹ <https://www.forsaetisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/1835>

¹⁰⁰ https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Onnur_Gogn_Innri/ParX_OS_Notkun_opins_hugbunadar_v0.20.pdf

I december 2007 offentliggjorde regeringen en strategi för öppen programvara i den offentliga sektorn¹⁰¹. Strategins viktigaste punkter var att myndigheter måste ta hänsyn till öppen programvara i nivå med proprietär programvara vid införskaffandet och vid utvecklingsprojekt. I tillägg gjordes också en punkt om att undvika inlåsning från leverantörer, och att där programvaruutveckling finansierat med offentliga medel bör återanvändas (reusability) vara ett viktigt mål.

För att hjälpa myndigheter i genomförandet av strategin inrättades en projektorganisation som utvecklade undervisningsmaterial för öppen programvara och digital frihet i allmänhet. Undervisningsmaterial publicerades på en webbplats¹⁰².

Projektorganisationen som bildades för öppen programvara publicerade 2012 en handlingsplan för att underlätta övergången till öppen programvara. Handlingsplanen var fokuserad på att öppen programvara ska vara ett lönsamt alternativ för isländsk administration. Regeringen valde att följa rekommendationerna i handlingsplanen och etablerade ett projektgenomförande för en övergång till öppen programvara i mars 2012. Det utsågs en projektledare, och tillsattes en styrgrupp under ledning av inrikesministeriet med representanter från Utdanning- och kulturdepartementet och Finansdepartementet¹⁰³. Som en del av uppföljningen utarbetades en ettårig övergångsplan för den offentliga sektorn. Planen syftade att förbereda och underlätta införandet för de offentliga verksamheter som var intresserade av att öka användningen av öppen programvara.¹⁰⁴

Initiativet ledde direkt eller indirekt till att flera offentliga myndigheter började använda öppen programvara. Särskilt i den högre utbildningen och i gymnasieskolan. Mellan perioden 2012-2014 ersattes proprietär programvara mot öppen programvara i stor utsträckning.

4.12 USA

Amerikanska federala myndigheter har en egen Chief Information Office (CIO) och ett CIO-råd. Deras roll är att ge riktlinjer och strategiska råd om IT-utvecklingen i centralförvaltningen¹⁰⁵. Riktlinjerna är samlade i digital Services Playbook¹⁰⁶. Bland råden som ges är bland annat att värdera öppna programvaru-alternativ vid införandet och utvecklingen av IT-lösningar. Även om användandet av öppen programvara inte är obligatorisk, tillåts och uppmuntras det. *The Office of Management and Budget* (OMB) har i flera omgångar skickat brev till alla federala myndigheter om att proprietär programvara och öppen programvara ska behandlas lika¹⁰⁷.

Många federala myndigheter och institutioner har meddelat att de använder öppen programvara som en del av sin IT-infrastruktur, såsom b.l.a. Vita huset¹⁰⁸, Federal Communications Commission NASA¹⁰⁹, och det amerikanska utrikesdepartementet. Framför allt försvarsdepartementet har länge varit en viktig aktör och lagt mycket arbete på att klargöra de juridiska, tekniska och kompetensmässiga ramarna för en sådan användning i förvaltningen.¹¹⁰

¹⁰¹ https://eng.forsaetisraduneyti.is/media/English/Free_and_Open_Source_Software_-_Government_Policy_of_Iceland.pdf

¹⁰² <http://frelsi.ut.is/>.

¹⁰³ <http://www.althingi.is/altext/141/s/0408.html>

¹⁰⁴ Se för exempel. <http://www.zdnet.com/article/iceland-swaps-windows-for-linux-in-open-source-push/>

¹⁰⁵ <https://cio.gov/about/>

¹⁰⁶ <https://playbook.cio.gov/>

¹⁰⁷ https://www.whitehouse.gov/omb/memoranda_fy04_m04-16 och https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/memotociotechnologyneutrality.pdf

¹⁰⁸ <https://www.whitehouse.gov/blog/2012/12/05/open-source-and-power-community>

¹⁰⁹ <https://www.fcc.gov/news-events/blog/2011/03/03/auditing-fccgov-open-source-developer-view>

¹¹⁰ <http://dodcio.defense.gov/OpenSourceSoftwareFAQ.aspx>

År 2013 publicerade US Department of Homeland Security rapporten "Open Source Software in Government: Challenges and Opportunities"¹¹¹. I rapporten konstateras att samverkande programutveckling inklusive användning av öppen programvara kan minska kostnader och tid, samt öka den samlade kvaliteten på statens IT-tjänster.

Rapporten identifierar samtidigt ett antal utmaningar i användningen av öppen programvara. En av dessa är avsaknaden av en policy för användningen av standarder, vilket de menar försvårar utbyte av data mellan användare och system. En annan är de komplikationer som följer med "forking" av programvara, vilket innebär att samma programvara utvecklas i olika riktningar, och som därmed försvårar en konsolidering av IT-lösningar. Detta gör att de enskilda verksamheterna måste betala för eventuella ändringar som de gör i programvaran. Men den viktigaste utmaningen som identifierats är att det finns en bristande förståelse och medvetenhet om öppen programvara.

Sommaren 2015 startades ett initiativ under den amerikanska General Services Agency (GSA) kallat 18F¹¹². 18F kan ses som ett öppen programvaru-team som levererar interna konsulttjänster till hela den federala förvaltningen. 18F har publicerat en policy för hur de vill bidra till en IT-utveckling av den federala förvaltningen, med krav på:

- Att använda öppen programvara i alla sina projekt, och bidra till en öppen programvaru-community
- Att skapa en miljö inom den offentliga sektorn där alla projekt kan utvecklas öppet
- Att publicera all programvara som skapats av 18F

Dessa föreskrifter och system kan dock endast tillämpas på federal nivå, medan ett stort antal offentliga tjänster i USA är på statlig och kommunal nivå. Federala myndigheter har emellertid mycket begränsade möjligheter att påverka hur statliga och kommunala verksamheter använder öppen programvara och öppna standarder.

4.13 Indien

Indiska myndigheter utfärdade 2014 ett beslut som gjorde det obligatoriskt att begära öppen programvaru-alternativ för all offentlig upphandling av programvara¹¹³. IT och kommunikationsministeriet motiverade detta med att användandet av öppen programvara är en nödvändighet för att utveckla Indien till en "digitally empowered society and a knowledge economy." Beslutet gäller både centrala och lokala myndigheter och både förvärv av nya och ändringar i befintliga system.

2015 meddelades ytterligare riktlinjer som klargjorde att indiska myndigheter ska prioritera öppen programvaru-alternativ där det är möjligt¹¹⁴. Dessutom betonades att regeringen själv bör ha äganderätt till alla programvaror som utvecklats speciellt för dem. De generella argumenten för öppen programvara är kostnads- och tidsbesparingar och ökad övergripande kvalitet av statliga IT-tjänster genom ökad öppenhet och transparens.

Indiska myndigheterna har länge fört en aktiv politik för användning av öppna standarder. Dessa förmedlas genom portalen egovstandards.gov.in. Standarderna är

¹¹¹https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Open%20Source%20Software%20in%20Government%20%E2%80%93%20Challenges%20and%20Opportunities_Final.pdf

¹¹² <https://18f.gsa.gov/>

¹¹³ http://deity.gov.in/sites/upload_files/dit/files/policy_on_adoption_of_oss.pdf

¹¹⁴ http://deity.gov.in/sites/upload_files/dit/files/policy_government_application.pdf och

https://egovstandards.gov.in/sites/default/files/Published%20Documents/Framework_on_OSS_in_eGov_0.pdf

obligatoriska att använda. Betoning ligger på att utnyttja helt öppen, dvs. royaltyfria standarder – för att underlätta användningen av öppen programvara.

4.14 Övriga länder

Andra länder som även berörts i datainsamlingen är Kanada, Nya Zeeland och Singapore. Inte i något av dessa länder finns det en samordnad insats för öppen programvara. Öppen programvara används bland regeringarna i dessa länder, men dess användning kan inte bindas till någon särskild policy eller något särskilt beslut. Det finns inte heller någon indikator på hur stort användandet är eller om det har genomförts någon utvärdering av effekter på eventuella vinster av användandet.

Nya Zeeland har en separat inköpsstrategi för programvara, som fokuserar på att den offentliga sektorn bör vara en aktör som förenklar alla licensregimer¹¹⁵. Dock utan någon särskild hänvisning till specifikt öppen programvara. Tvärtom har Ramböll fått intrycket att proprietär programvara gynnas, b.la. genom att ett nytt omfattande licensavtal med Microsoft betonas¹¹⁶. I Nya Zeeland har en omfattande katalog över standarder som bör användas för att uppnå interoperabilitet mellan verksamheter i offentlig sektor även skapats¹¹⁷.

¹¹⁵ <https://www.ict.govt.nz/programmes-and-initiatives/software-acquisition-strategy/>

¹¹⁶ <https://www.ict.govt.nz/programmes-and-initiatives/software-acquisition-strategy/microsoft-licensing-agreement-2015-g2015/>

¹¹⁷ <https://www.ict.govt.nz/guidance-and-resources/standards-compliance/government-enterprise-architecture-for-new-zealand-standards-reference/>

BILAGA 1 RESPONDENTFÖRTECKNING

Land	Namn	Funktion/titel	Organisation
SWE	Mikael Larsson	Ramavtalsansvarig	Kammarkollegiet
SWE	Daniel Melin	Projektledare för upphandlingarna	Kammarkollegiet
SWE	Björn Lundell	Bitr. professor i datavetenskap, Institutionen för informationsteknologi	Skövde högskola
SWE	Jari Koponen	IT-strateg	Sundsvall kommun
SWE	Claes-Olof Olsson	Verkställande tjänsteman	Föreningen Sambruk
SWE	Tomas Lagren	IT-arkitekt	Försäkringskassan
ND	Gijs Hillenius	Journalist	Joinup
NO	Helge Bang	Seksjonsjef arkitektur	Difi
NO	Heidi Austlid	Adm. dir IKT-Norge, tidligere direktør Nasjonalt kompetansesenter for fri programvare	IKT-Norge
UK	James Stewart	Head of Technology at the Government Digital Service.	Cabinet Office
EU	Pierre Damas	Head of Sector of Digital Services at the General Directorate for IT (DIGIT) of the European Commission	European Commission
IS	Halla Björg Baldursdóttir	Director of eGovernment	Registers Iceland
AT	Wolfgang Horak	Generalsekreterer och Community Manager	OSSBIG
AT	Elizabeth Klinger	Referent IT	Wirtschaftskammer Österreich
AT	Roland Ledinger	IT-chef och samordningschef	Regeringskansliet Österrike
GER	Matthias Kirschner	Ordförande	Free Software Foundation Europe
GER	Heinrich Lorenz	Referent	Inrikesministeriet
SUI	Matthias Stürmer	Forskare, politiker & styrelseledamot	ETH, Kommunfullmäktige i Bern & Swiss Open Systems User Groups