

Vår dato	Vår referanse
20.08.07	2007/160-2
Deres dato	Deres referanse
11.5.2007	200601327-/CGU

FAD
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Saksbehandler
Guri Verne

Att.: Christer Gundersen

Høringssvar - Referansekatalog

Statskonsult har hatt ansvaret for utvikling, vedlikehold og etterlevelse av tidligere forvaltningsstandarder. I den forbindelse har vi opparbeidet mange erfaringer knyttet til dette. Vi anser at det er viktig å dele disse erfaringene slik at arbeidet kan bygge på tidligere erfaringer og at nytten av referansekatalogen blir best mulig.

Det er to sider ved forvaltningsstandarder som berøres i vårt høringssvar. Det ene er knyttet til det videre arbeidet med forvaltningsstandarder og det andre er en vurdering av de foreslåtte obligatoriske standardene.

Svaret bygger således på våre erfaringer med forvaltningsstandarder generelt. Ettersom vi er en virksomhet under omdanning vil vi ikke berøre punktene som omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene for egen virksomhet.

Om standarder

Standarder er i utgangspunktet frivillige å følge. Lover, regler og avtaler kan gjøre bruk av en standard obligatorisk. Dette kan få betydelige konsekvenser for dem som blir berørt. Innføringen av en obligatorisk forvaltningsstandard bør dermed vurderes nøye.

Tidligere erfaringer, både gjennom NOSIP og innkjøpsordningen Forvaltningsnettsamarbeidet, har vist at selv om det offentlige er en stor anskaffer har vi liten reell innflytelse på utviklingen av produkter fra store internasjonale leverandører. Det er liten grunn til å tro at internasjonale leverandører innfører standarder i sine produkter bare på grunn av hva Norge ønsker. Skal vi påvirke utvikling må det gjøres i samarbeid med andre land, spesielt EU. Som en pragmatisk løsning bør forvaltningen velge standarder som leverandørene i dag er villige til å støtte, og jobbe langsiktig for innføringen av de standardene vi til slutt ønsker.

Bruken og utbredelsen av standarder skjer ikke automatisk selv om de er vedtatt. Det må jobbes kontinuerlig for å få virksomheter og enkeltpersoner til å ta dem i bruk. Noen standarder får utbredelse, mens andre aldri lykkes i markedet. Hvilke som lykkes og hvilke som feiler er vanskelig å forutse, men det finnes noen kriterier som gjør det mer eller mindre sannsynlig om en standard vil få utbredelse. Punkter som bør vurderes er.

- Hvem støtter standarden?
- Er det en ny standard, eller et alternativ til en eksisterende standard?
- Finnes det alternative standarder?

- Hvilke produkter har implementert standarden?

Spesielt gjelder dette hvis det er en interoperabilitetsstandard som krever at andre produkter også følger standarden for å virke tilfredsstillende.

Det er spesielt ved kommunikasjon at bruk av standarder er viktig. For å kunne kommunisere og utveksle informasjon må vi forstå hverandre. Enten må den samme standarden benyttes ellers så må informasjonen som kommuniseres konverteres (oversettes). Alternativene er bruk av den samme standarden eller bruk av konvertering. Siden det i dag ikke finnes en standard med stor utbredelse som mange leverandører benytter¹ for å utveksle dokumenter, synes det som bruk av konvertering må benyttes for å skape åpenhet og mulig framtidig konkurranse.

Anbefalinger for arbeidet fremover

I tillegg til å anbefale standarder bør det jobbes aktivt for at offentlige virksomheter tar de anbefalte og obligatoriske standardene i bruk. Referansekatalogen må administreres og videreutvikles, og det må arbeides for etterlevelse av forvaltningstandardene.

Valget av forvaltningsstandarder bør bygge på prosesser som foregår på lignende måter som i standardiseringsorganisasjonene, for å sikre at de vedtatte standardene er hensiktsmessige og fremtidsrettede for norsk forvaltning. Kompetanse fra standardiseringsprosesser vil være viktig.

Vår erfaring er at råd, veiledning og hjelp for å ta i bruk standardene er like viktig som valg av riktig standard. I tillegg til å anbefale standarder bør det offentlige tilby hjelp og veiledning til de virksomhetene som skal ta standardene i bruk.

I tillegg bør også virksomhetenes arbeid med å innføre nye standarder evalueres og vurderes, slik at prosessene med å innføre nye standarder kan forbedres. På denne bakgrunnen kan det utarbeides en beste praksis for innføring av nye standarder.

Formelt gjelder siste versjon av NOSIP ennå, NOSIP 3 fra januar 2000. Det kan være hensiktsmessig å formelt avvike NOSIP 3 slik at den nye referansekatalogen kan få en frisk start. Det kan gjøres en vurdering av om noen av standardene fra NOSIP bør overleve inn i en ny referansekatalog.

Vurdering av de foreslåtte obligatoriske standardene

Krav til dokumentformater

Ved valg av dokumentformater kan det være nyttig å gjøre et mentalt skille mellom presentasjon av dokumenter, og utveksling og utarbeidelse av dokumenter. Når forvaltningen skal presentere ferdige dokumenter til publikum kan ett sett med formater være formålstjenlige, mens ved utarbeidelse av dokumenter og utveksling internt i forvaltningen kan et annet sett med formater være formålstjenlig. Er det mulig å konvertere (på en enkel måte) mellom ulike formater uten at informasjon går tapt, er konvertering et reelt alternativ til standardisering på et format. I praksis har det vist seg at konvertering ikke alltid virker perfekt og dermed har standardisering på ett format blitt utbredt i forvaltningen.

Forslaget til nye dokumentformater baserer seg på at forvaltningens dokumenter konverteres fra et internt format til andre formater før dokumentene presenteres for publikum. Det interne formatet i forvaltningen er i hovedsak basert på lagringsformatene i Microsoft Office. Dokumenter utarbeidet i Microsoft Office

¹ Det finnes åpne standarder med liten utbredelse og proprietære standarder med stor utbredelse.

konverteres så før de presenteres for publikum. Konverteringen av tekstdokumenter er nå så utbredt at både PDF og andre formater kan benyttes for konvertering til presentasjonsformat.

Valget av presentasjonsformat er et pragmatisk valg hvor PDF og ren HTML er valgt. Dette er etter vårt syn fornuftig.

Konvertering av dokumenter for utveksling er derimot ikke like greit. Konvertering av tekstdokumenter som skal bearbeides videre går som regel greit, men konvertering av andre typer dokumenter for utveksling er mer krevende. Dette gjelder spesielt regneark. Det har vist seg at ledende programvareleverandører ofte lager nye versjoner av sine produkter som gjør at tidligere konverteringsprogrammer ikke lenger virker korrekt. Dette er en gammel praksis og gjelder ikke bare for dagens programvare.

- Før ODF velges som et utvekslingsformat bør det gjennomføres tester i forvaltningen som viser at dette fungerer i praksis.

Den dominerende utbredelsen av MS Office-produkter har oppstått i løpet av de siste 10-15 årene. Tidligere var det en langt større flora av tekstbehandlingsprogrammer i bruk i forvaltningen. Vi finner forslaget kjærkomment, og muligens nødvendig for å hindre at et de facto monopol forsterkes. Det vil imidlertid kreve mye arbeid og veiledning å gjennomføre en overgang til ODF som utvekslingsformat for forvaltningen.

Krav til tegnsett

Det er ideelt sett viktig at et obligatorisk tegnsett som innføres dekker alle norske tegn, inkludert samiske tegn. Ved innføring av nye tegnsett er det viktig å være pragmatisk og skjele til hva som støttes i markedet. Krav om å benytte standarder som ikke er implementert i produkter vil skape frustrasjon og kunne forsinke utviklingen av robuste produkter som tas i bruk (jfr erfaringene med kravet i Kgl. Res. om å benytte X400 i norsk forvaltning, hvilket førte til at offentlige virksomheter tok i bruk internett senere enn publikum og private).

Det vanlige LATIN1 tegnsettet (ISO-8859-1) dekker ikke alle norske tegn. Innføring av et mer omfattende tegnsett er dermed positivt. Det naturlige valget for framtidig tegnsett er UNICODE (ISO/IEC 10646-1 med varianter). Det langsiktige målet bør være å benytte full 32 bits UNICODE. Før de fleste produkter støtter UNICODE fullt ut er det nødvendig å benytte andre løsninger. UTF-8 (RFC 2279) som er en IETF standard for transformasjon fra fast til variabel bitlengde for 16 og 32 bits UNICODE kan være et godt og reelt alternativ. Imidlertid vil det være viktig å få en oversikt over hvilke konsekvenser dette kravet vil få for offentlige virksomheters eksisterende IT-systemer.

- Før det stilles krav om obligatorisk bruk av UTF-8 bør det avklares i hvor stor grad denne standarden støttes i de viktigste produktene som forvaltningen bruker.

Med vennlig hilsen
for STATSKONSULT

Guri Verne
Seniorrådgiver