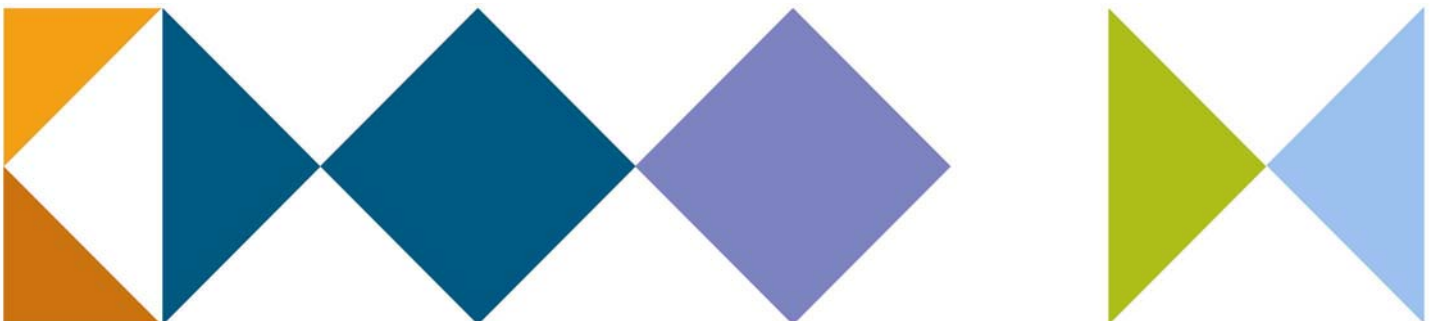




2004:22

# Standardmeddelanden

En förstudie om förenklat  
informationsutbyte med hjälp av  
elektroniska standarddokument





## **Standardmeddelanden** – en förstudie om förenklat informationsutbyte med hjälp av elektroniska standarddokument

Samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter är en förutsättning för att det allmännas verksamhet skall fungera. Många myndigheter utbyter idag information elektroniskt, men det saknas samordnade principer och regler för hur informationen skall struktureras. Målet med det föreslagna konceptet för standardmeddelanden är att förenkla och effektivisera det elektroniska informationsutbytet.

Statskontoret har genomfört denna förstudie under perioden november 2003 till augusti 2004, i samverkan med representanter för intresserade myndigheter och i samråd med representanter för IT-branschen. Internationella initiativ med liknande målsättningar har också studerats.

Förstudierapporten kartlägger behoven och belyser de organisatoriska, juridiska och tekniska förutsättningarna för att stegvis införa konceptet för standardmeddelanden samt lämnar några förslag till fortsatta aktiviteter.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Karl Wessbrandt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Karl Wessbrandt

## Innehåll:

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>Mål.....</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Standardmeddelanden – definition .....</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Metod.....</b>	<b>10</b>
<b>6.</b>	<b>Resultat av myndighetskontakter.....</b>	<b>10</b>
<b>7.</b>	<b>Resultat av workshops .....</b>	<b>12</b>
<b>8.</b>	<b>Europeiska initiativ .....</b>	<b>16</b>
8.1	<i>EU/IDA.....</i>	<i>16</i>
8.2	<i>Danmark.....</i>	<i>17</i>
8.3	<i>Storbritannien .....</i>	<i>18</i>
<b>9.</b>	<b>Tekniska riktlinjer .....</b>	<b>19</b>
9.1	<i>Bakgrund.....</i>	<i>19</i>
<b>10.</b>	<b>Juridiska riktlinjer.....</b>	<b>20</b>
10.1	<i>Bakgrund.....</i>	<i>20</i>
10.2	<i>Förutsättningar för att lämna ut uppgifter .....</i>	<i>20</i>
10.3	<i>Direktåtkomst eller utlämnande på medium för ADB?.....</i>	<i>20</i>
10.4	<i>Upphovsrätt.....</i>	<i>22</i>
10.5	<i>Rättigheter till XML-scheman.....</i>	<i>22</i>
10.6	<i>Ändringar i XML-scheman.....</i>	<i>23</i>
10.7	<i>Kostnadsfördelning .....</i>	<i>23</i>
10.8	<i>Behov av vägledning .....</i>	<i>23</i>
<b>11.</b>	<b>Begrepps- och informationsmodellering.....</b>	<b>25</b>
11.1	<i>Terminologins teori och praktik (TNC) .....</i>	<i>26</i>
11.2	<i>Begrepps- och informationsmodellering i praktiken .....</i>	<i>26</i>
11.3	<i>Redovisning av erfarenheter .....</i>	<i>27</i>
11.4	<i>Idéer och förslag .....</i>	<i>28</i>
11.5	<i>Förslag på insatser .....</i>	<i>28</i>

<b>12.</b>	<b>Ansvar och befogenheter .....</b>	<b>30</b>
<b>13.</b>	<b>Utvecklings- och förvaltningsprocesser .....</b>	<b>31</b>
<b>14.</b>	<b>Webbpublicering av standardmeddelanden.....</b>	<b>32</b>
<b>15.</b>	<b>Kostnads- och lönsamhetsaspekter.....</b>	<b>34</b>
<b>16.</b>	<b>Förslag till fortsatta aktiviteter.....</b>	<b>35</b>

<b>Bilagor:.....</b>	<b>38</b>
----------------------	-----------

*Bilaga 1: Riktlinjer för utveckling av standardmeddelanden (förslag)*

bilaga 1.1 – vägledning för XML-schemakonstruktion

bilaga 1.2 – vägledning – mallvillkor

bilaga 1.3 – vägledning nyttjandevillkor – checklista

*Bilaga 2: Standardmeddelanden hos några registermyndigheter – en kartläggning av behov och möjligheter*

*Bilaga 3: Begreppsanalys och informationsmodellering vid utveckling av standardmeddelanden*

*Bilaga 4: Juridiska bakgrundstexter*

Bilaga 1, 2, 3 och 4- se fristående dokument.

# 1. SAMMANFATTNING

Samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter är en förutsättning för att det allmännas verksamhet skall fungera. Idag kan informationsutbytet förenklas och effektiviseras med hjälp av elektronisk överföring mellan myndigheter. Flera myndigheter utbyter också information elektroniskt, men det saknas samordnade principer och regler för hur informationen skall struktureras. En sådan samordning föreslås nu för förenklat utbyte av

*Standardmeddelanden, dvs. definierade informationsmängder som utgör*

- *utdrag ur register som frekvent efterfrågas vid handläggning av olika ärendetyper, eller*
- *indata som frekvent ska lämnas av ”många”.*
- *är formaterade och strukturerade enligt fastlagda normer*
- *är tillgängliga enligt fastlagda nyttjanderegler*
- *finns publicerade, inklusive nyttjanderegler, i en öppen och allmänt tillgänglig katalog på webben.*

Målet med ”konceptet för standardmeddelanden” är att det ska bli enklare för förvaltningsorganisationerna (och i förekommande fall även privata näringslivet) att utveckla och anpassa sina system för att utbyta sådan information som frekvent efterfrågas i samband med ärendehandläggningen. I praktiken handlar det om gemensamma riktlinjer för att utforma och publicera öppna, dokumenterade informationsgränssnitt, som bygger på återanvändbara standardstrukturer, fritt tillgängliga för systemutvecklare hos andra myndigheter och systemleverantörer. På så sätt kan utvecklingstider och -kostnader minskas samtidigt som informationskvalitén kan ökas.

Förstudien har bedrivits i nära samverkan med representanter för några intresserade statliga myndigheter och i samråd med representanter för IT-branschen. Internationella initiativ med liknande målsättning har också studerats.

Det har funnits god samstämmighet om projektets övergripande mål, men den ursprungliga tidplanen för införande visade sig vara alltför snäv. Den ursprungliga ansatsen bedömdes också av flera som alltför teknikorienterad. Uppdraget anpassades enligt dessa synpunkter och gick efterhand över mot att belysa juridiska frågor, begrepps- och informationsmodellering, ansvar och befogenheter, förvaltningsprocesser och lönsamhetsbedömningar.

Projektets arbetsformer gick i stor utsträckning ut på att vara stödjande och pådrivande i nära samverkan med externa myndighetsrepresentanter.

Vi bedömer att projektet har lyckats med att förankra idén om att på sikt satsa på att införa standardmeddelanden som systemgränssnitt hos berörda registermyndigheter och i några aktuella samarbetsprojekt, t.ex. Sambruksplattformen. Skatteverket har t.ex. redan genomfört en egen förstudie med konkreta förslag till fortsatt utveckling.

De steg som nu har tagits är dock bara början på en lång väg mot målet. Mycket återstår och för att nå fullt genomslag så krävs troligen politiska initiativ och beslut. Men först behöver en bredare medvetenhet kring behoven och möjligheterna skapas. För detta krävs bra förebilder, som praktiskt visar vilka fördelar som kan uppnås och hur arbetet bör bedrivas.

Här bör Statskontoret fortsatt kunna ha en roll som pådrivare och samordnare, tillsammans med e-nämnden, regeringskansliet och de stora, registeransvariga myndigheterna.

Vi föreslår inledningsvis följande fyra aktiviteter:

1. Ge ut riktlinjer för utveckling av standardmeddelanden (enligt förslag i bilaga 1).
2. Skapa ett nätverk för att främja utvecklingen av semantisk interoperabilitet
3. Skapa en öppen webbkatalog, med en fast redaktion, för publicering av utvecklade standardmeddelanden
4. Ge stöd vid en lönsamhetsberäkning av ett standardmeddelandeprojekt enligt Statskontorets nya modell

Mycket av förstudiens konkreta resultat redovisas i de fristående bilagorna:

I bilaga 1 finns förslag till riktlinjer för teknisk utformning och generella villkor.

I bilaga 2 finns en kartläggning av behov och möjligheter hos utvalda registermyndigheter

I bilaga 3 finns en översiktlig bakgrund om begrepps- och informationsmodellering och

I bilaga 4 finns juridiska bakgrundstexter och motivuttalanden

## 2. BAKGRUND

Samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter är en förutsättning för att det allmännas verksamhet skall fungera. Enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Syftet med samverkan är enligt lagmotiven att förvaltningen skall bli mer effektiv och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter och att det skall bli enklare för enskilda att ha med dem att göra. Regeringens vision för 24-timmarsmyndigheten stöds också av reglerna i sekretesslagen (1980:100; SekrL) om skyldighet för myndigheter att bistå varandra med uppgifter – med undantag för uppgifter som myndigheten inte får lämna ut på grund av sekretess.

Idag kan detta informationsutbyte förenklas och effektiviseras med hjälp av informationsteknik och elektronisk överföring av meddelanden mellan myndigheter. Flera myndigheter utbyter redan idag information elektroniskt, men det saknas samordnade principer och regler för detta förfarande. En sådan samordning föreslås nu för förenklat utbyte av Standardmeddelanden; dvs. definierade informationsmängder som utgör

- utdrag ur ett existerande register och som frekvent efterfrågas av ”många” vid handläggning av olika ärendetyper, eller
- indata som frekvent ska lämnas av ”många” till ett existerande register.

Informationen skickas då i form av elektroniska standarddokument.

## 3. MÅL

Målet med ”konceptet för standardmeddelanden” är att det ska vara så lätt som möjligt för förvaltningsorganisationerna (och i förekommande fall även privata näringslivet) att få tillgång till sådan information ur de statliga registren, som frekvent efterfrågas i samband med ärendehandläggningen. Det ska också vara så lätt som möjligt för registeransvariga myndigheter att tillgodose behovet av sådan information.

På motsvarande sätt ska det vara möjligt för uppgiftslämnande organisationer att utveckla effektiva och enhetliga lösningar för att fullgöra sin skyldighet att lämna uppgifter till flera olika myndigheter och för mottagande myndigheter att utveckla effektiva och enhetliga lösningar för att ta emot uppgifter från flera olika uppgiftslämnare.

Exempel på frekvent efterfrågad registerinformation är:

- folkbokföringsregistret (Skatteverket),
- skattregistren (Skatteverket),

- utsökings- och indrivningsdatabasen (Kronofogdemyndigheten),
- företagsregistren (Bolagsverket),
- vägtrafikregistret (Vägverket).

Ett tidsbundet delmål för uppdraget var att få till stånd en uppsättning standardmeddelanden från de stora registeransvariga myndigheterna, strukturerade enligt förvaltningsgemensamma normer och möjliga att anropa från statliga och kommunala myndigheters verksamhetssystem för ärendehandläggning ”i nära anslutning till att den planerade Infratjänsten lanseras, dvs. under andra kvartalet 2004”. Motivet för detta var att ge draghjälp åt den nya infratjänsten och snabbt få en större trafikvolym genom att erbjuda lättillgängliga standarddokument med frekvent efterfrågad information ur (främst) Skatteverkets folkbokföringsregister och skatteregister, kronofogderegistret samt Bolagsverkets företagsregister.

## **4. STANDARDMEDDELANDEN – DEFINITION**

Med Standardmeddelande avses en definierad informationsmängd som utgör:

- utdrag ur existerande register och som frekvent efterfrågas av ”många” vid handläggning av olika ärendetyper
- eller*
- indata som frekvent ska lämnas av ”många” till existerande register.

Kravet på ett standardmeddelande är att det:

- är formaterat och strukturerat enligt fastlagda normer (XML)
- är tillgängligt enligt fastlagda nyttjanderegler
- finns publicerat (inklusive nyttjanderegler) i en öppen och allmänt tillgänglig katalog på webben.

Beträffande de standarder/normer som kan komma i fråga för leverans- och mottagningsformat så är XML den givna utgångspunkten.

Ett standardmeddelande är neutralt med avseende på transportmekanismen gentemot andra organisationers verksamhetssystem. Genom inriktningen mot SHS, som säker och effektiv transportmekanism för informationsutbyte inom den offentliga sektorn, följer dock att den myndighet, som är ansvarig för ett visst standardmeddelande, också bör kunna leverera eller ta emot detta med hjälp av SHS-teknik, antingen i egen regi eller via infratjänsten.

För att det ska vara så lätt som möjligt för en registeransvarig myndighet att tillgodose flera förvaltningsorganisationers likartade behov, så kan ett visst standardmeddelande innehålla fler element ur en registerpost än vad alla

(eller ens någon) efterfrågar – kanske så många att de täcker den totala efterfrågan. Den efterfrågande/mottagande organisationen kan då få standardmeddelandet levererat i sin helhet och får själv välja ut de element, som man har användning för. Alternativt kan selekteringen av efterfrågade element ske före leverans (t.ex. av sekretess- eller prestandaskäl). Detta förutsätter en väl genomtänkt strukturering av meddelandet och underlättas av ett komponentuppbyggt XML-baserat utbytesformat.

Respektive registeransvarig myndighet ansvarar för att utveckla standardmeddelandena, såväl sådana som avser uttag ur registret, som sådana som avser indata till registret. Utvecklingen av meddelanden som avser registerutdrag bör ske i kontakt med befintliga och presumtiva kunder. Detta för att så långt som möjligt kunna tillgodose den totala efterfrågan av information med så få och generella standardmeddelanden som möjligt.

De befintliga registren och systemen torde idag endast i undantagsfall bygga på XML-scheman. De registeransvariga myndigheterna behöver antagligen i vissa fall börja med ett grundläggande analys-, modellerings- och struktureringsarbete. Därefter måste XML-scheman utvecklas och programvaror som transformerar informationen i befintliga registerposter från och till XML anskaffas och driftsättas, i samverkan med de egna systemägarna (och kanske i konkurrens med andra utvecklingskrav). Inom många myndigheter är det därför en viktig uppgift att medvetandegöra motiv och argument för den egna organisationen att satsa på att utveckla standardmeddelanden.

Det finns också en inbyggd målkonflikt mellan det långsiktigt önskvärda och det kortsiktigt möjliga:

- Det gäller att komma igång snabbt, då det i projektets mål anges att myndigheterna om möjligt skall ha de första standard-meddelandena produktionsklara redan till sommaren 2004.
- Då målet samtidigt är att lägga grunden för en god framtida interoperabilitet och återanvändbarhet så är det dessutom ett krav att myndigheter och IT-leverantörer kan enas om vissa grundläggande principer för hur standardiserade informationsgränssnitt skall beskrivas med hjälp av XML, vilket måste få ta viss tid.
- Det finns även andra verksamhets- och systemkrav, t.ex. på paketering med metadata som behövs för transport eller arkivering. Det är då nödvändigt att begränsa vad som omfattas av konceptet för ett standardmeddelande. Det skall i första skedet endast avse verksamhetsdata i XML-format samt gällande nyttjanderegler.

Det gäller att inledningsvis etablera en lägsta godtagbara standardiserings- och samordningsnivå som alla kan acceptera. Denna nivå får sedan utgöra basen för mer utförliga rekommendationer och vägledningar och för fortsatt harmonisering eller standardisering på högre ambitionsnivåer.

## **5. METOD**

I uppdraget ingick att tillsammans med närmast berörda myndigheter ta fram förslag till standardmeddelanden och gemensamma riktlinjer för dessa genom att etablera kontakt med informationsansvariga kontaktpersoner vid de registeransvariga myndigheterna.

Vidare ingick att arrangera workshops och bygga upp nätverk för erfarenhetsutbyte kring interoperabilitet och informationsförsörjning. Statskontorets roll är här främst att vara sammanhållande, stödjande och pådrivande. Metoden bygger på en stegvis utveckling enligt modellen inventera – harmonisera – standardisera.

Huvudpunkter i förstudien var:

- identifiering av frekvent efterfrågade informationsmängder
- utarbetande av mallar för nyttjanderegler
- utveckling och publicering av specifika standardmeddelanden, inklusive nyttjanderegler.

Detta förutsatte medverkan av respektive registermyndighet, i första hand Skatteverket, Bolagsverket och Vägverket. I uppdraget angavs att dialogen med utvalda myndigheter skall pågå tills dess att standardmeddelanden är utvecklade och nyttjanderegler är fastställda och publicerade.

## **6. RESULTAT AV MYNDIGHETSKONTAKTER**

En väsentlig del av uppdraget bestod således i att diskutera och förankra idén med närmast berörda myndigheter. Under perioden november 2003 till april 2004 har Statskontorets projektgrupp besökt Skatteverket, PRV:s Bolagsavdelning, Vägverkets Trafikregister och Lantmäteriverket för närmare diskussioner om förutsättningarna att satsa på konceptet för standardmeddelanden. Diskussioner har också förts om användning av standardmeddelanden i specifika projekt med representanter för RFV, CSN, Länsstyrelserna och Sambruksplattformen.

Samtliga kontaktade myndigheter och projekt har i princip varit positiva till konceptet kring standardmeddelanden, däremot har de varit skeptiska eller avvisande till den föreslagna snabba införandeplanen, huvudsakligen av planerings- och resursskäl.

Vid tidpunkten för avrapporteringen av denna förstudie (augusti 2004) måste konstateras att det ursprungligen formulerade delmålet om att de första standardmeddelandena redan nu skulle finnas i produktion inte har uppnåtts, däremot har övriga målsättningar uppfyllts.

- Förslag till tekniska och juridiska riktlinjer finns framtagna,
- Informationsmängder som är lämpliga kandidater för att bli standardmeddelanden finns och
- Närmast berörda myndigheter har deltagit aktivt och även initierat någon form av egen planering för hur och när utvecklingen mot standardmeddelanden kan bedrivas.

Här kan särskilt Skatteverkets arbete framhållas, som har genomfört en egen förstudie med konkreta förslag om hur standardmeddelanden för folkbokföringsuppgifter skall realiseras.

De närmare resultaten av dessa myndighetskontakter redovisas i bilaga 2.

## 7. RESULTAT AV WORKSHOPS

En annan viktig del av uppdraget vara att genomföra workshops med berörda utvecklingspartners för standardmeddelanden. Tre workshops hölls i februari - mars 2004. Två av dem hade myndighets-representanter som deltagare, ett hölls med IT-leverantörer och konsulter. Syftet var att förankra idén och inhämta kommentarer till konceptet för Standardmeddelanden och till det förslag till tekniska riktlinjer för schemautveckling som tagits fram. Som moderator för dessa tre workshops hade konsulten Wolfgang Heller, Infonaut AB, engagerats.

### **Workshoppedeltagare:**

Myndighetsworkshop

16 februari 2004,

15 deltagare från sju myndigheter:

*Skatteverket*

*Riksförsäkringsverket*

*Vägverket*

*Patent- och Registreringsverket*

*Centrala Studiestödsnämnden*

*Länsstyrelsen Södermanland*

*Statskontoret*

Myndighetsworkshop

(XML-akademin) 19 mars 2004,

12 deltagare från åtta myndigheter:

*Riksrevisionen*

*Länsstyrelserna*

*Länsstyrelsen Västra Götaland*

*Tullverket*

*Skatteverket*

*Arbetsmarknadsstyrelsen*

*Sjöfartsverket*

*Nutek*

IT-leverantörs-/konsult-workshop

15 mars 2004:

*Metamatrix*

*AcandoFrontec*

*Definitivus*

*Know IT*

*Excosoft*

*WM-data*

*Valtech*

*TietoEnator*

*Sentensia Q*

*Hewlett-Packard*

Den första workshopen var upplagd så att deltagarna gemensamt ”brainstormade” fram olika ämnen som man ansåg viktiga att diskutera. Dessa grupperades och blev basen för diskussioner där deltagarna slutligen röstade på vilka aktiviteter som de ansåg viktigast att uträtta i nuläget för att realisera standardmeddelanden.

Två aktiviteter fick flest röster: Den ena gällde att starta en förstudie om **Folkbokföringsuppgifter i form av standardmeddelanden**. Detta visade på att många ansåg att de första standardmeddelandena borde erbjudas för befintliga, frekventa informationsutbyten mellan myndigheter.  
(En sådan förstudie har nu genomförts av Skatteverket.)

Den andra högprioriterade aktiviteten var att **Klargöra e-nämndens uppgifter avseende standardmeddelanden**, vilket visade på att man vill ha en tydlig samordning och styrning av framtagningen av Standardmeddelanden och processen däromkring.

Bland de högt prioriterade aktiviteterna kom även att **Informera och förankra i den egna myndigheten**.

På workshop två och tre delades deltagarna in i grupper som fick två frågor att diskutera under workshopen.

**Fråga 1, snabb realisering av standardmeddelanden**

*Vad bör beaktas för att (snabbt) realisera de standardmeddelanden som krävs för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter, med näringslivet och med medborgarna på det högsta steget i 24-timmarstrappan?*

Majoriteten ansåg det bäst att börja med att utveckla standardmeddelanden från existerande register för ett snabbt införande.

Att tydliggöra ägarskapet till och ansvaret för register, termer och scheman ansågs viktigt.

Betydelsen av att lyfta fram samhällsnyttan av standardmeddelanden betonades.

På myndighetsseminarierna fördes diskussioner om e-nämndens roll. Det var tydligt att vissa deltagare har stora förhoppningar om att e-nämnden skall engagera sig och fatta beslut om t.ex. gällande XML-riktlinjer. Det föreföll även finnas förväntningar på att e-nämnden skall inleda ett arbete med att samordna det terminologiarbete som kan bli nödvändigt, samt att nämnden skall godkänna enskilda standardmeddelanden och underliggande scheman. Diskussionen kan tolkas som att det finns en risk för att en del inväntar eventuella centrala initiativ och att osäkerheten om e-nämndens roll därmed kan fördröja utvecklingsstarten av standardmeddelanden. Ett fåtal myndighetsrepresentanter ansåg dock att framtagande av centrala regler och föreskrifter bör undvikas så långt som möjligt. Istället bör man eftersträva en enighet som gör kraven på riktlinjer onödiga.

Vikten av att snabbt definiera det juridiska ramverket kring villkoren för utbyte av standardmeddelanden var det ett antal myndighetsrepresentanterna som påpekade.

Vem som skall ansvara för processen runt definitioner av termer och vem som tar det slutgiltiga beslutet om att fastställa ett standardmeddelande var sådant som inte kunde avgöras direkt. Alla verkade dock eniga om att detta är viktiga frågor för att möjliggöra en start på arbetet med att definiera vilka termer och strukturer som skall användas i en enskild myndighets systemutveckling.

Eftersom begrepps- och terminologifrågorna lyftes fram så tydligt, beslutades att genomföra en separat workshop med detta som ämne, se nedan.

### ***Fråga 2, tekniska riktlinjer***

*Är innehållet och detaljeringsnivån på de föreslagna tekniska riktlinjerna för standardmeddelanden lämpliga och tillräckliga?*

- *XML 1.0 Second Edition*
- *XML Schema 1.0*
- *Namespaces in XML 1.0*

De föreslagna XML-rekommendationerna bedömdes vara bra.

Tydligare regler för hur ansvaret för namngivning av namespaces skall hanteras efterfrågades dock.

Myndighetsövergripande termer bör definieras och hanteras av en central grundelementägare, t.ex. e-nämnden

Tydligare riktlinjer för versionshantering behöver tas fram.

Frågan om vilket språk, engelska eller svenska, som bör användas för att definiera termer medförde livliga diskussioner. Att använda engelska då internationell standardisering finns inom ett område förespråkades av de myndigheter som direkt påverkas av sådana internationella standarder. Andra myndigheter förespråkade att termer måste definieras på svenska, då kunskapen om motsvarande engelska ord är otillräcklig och exakta översättningar ofta saknas.

IT-konsulterna stödde båda önskemålen och ansåg att man bör nyttja resultatet av internationella standardiseringsprojekt, men vid behov kan ta fram parallella termdefinitioner.

En generell rekommendation om vilket språk som bör användas för att definiera termer kunde man alltså inte enas om och frågan fick lämnas öppen.

Mer och tydligare dokumentation efterlystes på olika beskrivningsnivåer. Det poängterades också att svenska myndigheter bör undvika att ”uppfinna hjulet” igen. I den mån det finns tillämpbara internationella standarder eller goda erfarenheter från andra länder eller branscher så bör dessa tas tillvara. Exempel som nämndes som särskilt viktiga att bevaka var ebXML-ramverket samt det danska XML-initiativet (se vidare under kapitlet Europeiska initiativ).

Både IT-konsulter och myndighetsrepresentanter efterfrågade en mötesplats och diskussionsforum (fysiskt och elektroniskt) där man kan utbyta erfarenheter av att arbeta med standardmeddelanden för att se hur långt andra har kommit i sitt arbete och kanske kunna hitta nya möjligheter till samarbeten.

Flera framhöll behovet av att ”någon” måste skapa och förvalta ett publikt, gemensamt och sökbart register över tillgängliga informationsmängder, scheman och generella nyttjandevillkor samt en gemensam termkatalog för att underlätta användningen och upprätthålla kvalitén på publicerade XML-scheman för standarddokument och återanvändbara komponenter. Liknande förslag har redan tidigare tagits upp, bl.a. i Statskontorets förstudie om en Öppen katalogtjänst samt i slutrapporten för 24-timmarsuppdraget 2003, men det har ännu inte kunnat realiseras. e-nämnden skulle kunna bli en tänkbar huvudman, men det måste också tillsättas redaktionella och tekniska förvaltningsresurser.

På den sista myndighetsworkshopen diskuterades om benämningen Standardmeddelande är missvisande, eftersom det ofta handlar om att utväxla e-dokument som är allmänna handlingar och som därmed skall registreras och arkiveras som motsvarande pappersdokument. Ett förslag om namnbyte till Elektroniska Standarddokument, ev. förkortat ESD, presenterades och ansågs av flera myndighetsrepresentanter som en bättre benämning. En kompromisslösning, som föreslås i Skatteverkets förstudie och som försöksvis tillämpas i denna rapport, är att behålla benämningen standardmeddelanden för själva konceptet men att kalla de instanser som utväxlas mellan myndigheter för standarddokument.

## 8. EUROPEISKA INITIATIV

Internationellt pågår ett flertal initiativ med målsättningen att främja informationsutbytet mellan myndigheter. De har olika ambitionsnivåer, som ofta är mer långtgående och centralstyrda än vad som passar för den svenska förvaltningsmodellen. Icke desto mindre så är det av intresse att följa utvecklingen och deras erfarenheter, och att om möjligt harmonisera kring de grundläggande rekommendationerna för hur interoperabilitet kan uppnås på informationsnivån. Detta förefaller vara möjligt att uppnå.

Det visar sig att de centrala rekommendationerna som berör interoperabilitet i vår mening bygger på en mindre delmängd standarder och principer, som i stor utsträckning är gemensamma eller likartade mellan vårt förslag och de tongivande initiativen. Några av dessa är:

### 8.1 EU/IDA

EU-kommissionens IDA-program (Interchange of Data between Administrations) har i uppdrag att främja informationsutbytet inom EU och har tagit fram ett förslag till "European Interoperability Framework" (EIF). Detta byggs upp av tre aspekter på interoperabilitet:

- organisatorisk interoperabilitet
- semantisk interoperabilitet
- teknisk interoperabilitet.

Den semantiska interoperabiliteten handlar om att på PAN-europeisk nivå kunna söka, förstå, återanvända, kombinera och bearbeta informationsinnehåll från olika källor på ett meningsfullt och korrekt sätt.

Vårt förslag till koncept för standardmeddelanden bygger i stort på de generella rekommendationer och metoder som föreslås i EIF avseende semantisk interoperabilitet.

Se <http://europa.eu.int/ISPO/ida/export/files/en/1674.pdf>

IDA har också beställt och publicerat en konsultrapport om XML based Business Frameworks, där det i första hand rekommenderas att när så är möjligt följa ebXML-standarder vid strukturerat informationsutbyte mellan myndigheter. Se <http://europa.eu.int/ISPO/ida/export/files/en/1882.pdf>

## 8.2 Danmark

Danmark är något av ett föregångsland när det gäller att samordna myndigheternas informationsmodeller. Där arbetar man sedan 2001 med att införa XML i offentlig sektor, bl.a. med att utveckla enhetliga XML-scheman för offentliga register och att publicera dem i en öppen infostrukturbas. Videnskabsministeriet ansvarar för projektet, som bl.a. har en XML-kommitté till sitt förfogande för att driva utvecklingsprocessen.

Utförlig information och dokumentation om projektet finns på [www.oio.dk](http://www.oio.dk) (Offentlig Information Online).

Vid utformningen av vårt koncept för Standardmeddelanden har vi hämtat erfarenhet och inspiration från delar av det danska projektet, som dock är betydligt mer omfattande och har en delvis annan inriktning än våra målsättningar med standardmeddelanden.

[De önskemål om tydligare namngivningsregler som framfördes vid våra workshops uppfylls t.ex. i den danska schemaregelsamlingen. Det senaste utkastet till en ny version av den danska schemaregelsamlingen (<http://www.oio.dk/files/NDR-3.0-Hearing.pdf>) innehåller en omfattande beskrivning av hur namngivning av attribut, element, scheman och namespaces skall ske. Reglerna är baserade på UN/CEFACTS namngivningsregler som använts för ebXML.

På workshopen efterfrågades även tydligare riktlinjer kring versionshantering. När det gäller regler för att i ett schema definiera vilken version det är, finns det inte i den danska regelsamlingen. Att använda attributet `version` i schema-elementet är valfritt. Versionshanteringen sker genom att definiera olika namespaces samt via användning av en separat metadatafil. Den obligatoriska metadatafilen i den danska modellen innehåller mycket information. 15 metadatatermer skall alltid definieras tillsammans med alla scheman som skall godkännas av den danska XML-kommittén. Term 13 är `Version` och skall innehålla versionsnamnet (major.minor.revision), t.ex. 1.3.4. Term 14 är `Old Version` och skall innehålla länk till en äldre version av schemat.

När det gäller terminologi har danskarna satsat på engelska, med motiveringen att man önskar att de danska XML-scheman som tas fram skall användas i andra länder samt vara aktuell för eventuell standardisering inom EU och standardiseringsorgan som t.ex. OASIS.]

### 8.3 Storbritannien

Govtalk är ett brittiskt projekt, som likt det danska fokuserar på att driva på en samordning genom användning av XML-standards i offentlig förvaltning. Det leds av the eGovernment Unit inom Cabinet Office (tidigare Office of the e-Envoy).

Inom ramarna för projektet har det utvecklats ett antal bindande tekniska standarder som ska utgöra grunden inom e-Government-området. Dessa standarder skall möjliggöra ett enklare informationsflöde inom den offentliga förvaltningen och ge medborgare och företag bättre åtkomst till publika tjänster.

Standarder som utvecklas berör bl.a. XML-scheman (Schema Guidelines), metadatastandarder (eGovernment Metadata Standard) och ramverk för e-tjänster. I projektet ingår även ett ramverk för interoperabilitet, "eGovernment Interoperability Framework", e-GIF. Den huvudsakliga tanken med e-GIF är att godkänna och anta Internet- och world wide web-standards för utveckling av offentliga system. Syftet är att minska kostnaderna och riskerna med att hantera IT-system samtidigt som man inom den offentliga sektorn vill hålla jämna steg med den globala IT-utvecklingen.

Läs mer om Govtalk på: <http://www.govtalk.gov.uk/> och om e-GIF och XML-scheman på <http://www.govtalk.gov.uk/schemasstandards/egif.asp>

## 9. TEKNISKA RIKTLINJER

### 9.1 Bakgrund

En central utgångspunkt för uppdraget var att ta fram generella designrekommendationer och programmeringsprinciper för att stödja myndigheternas beställare samt deras IT-leverantörer, konsulter och egna systemutvecklare vid utformningen av XML-baserade standarddokument.

Efter att standarddokumentens innehåll har fastställts genom verksamhets- och informationsmodellering så skall den tekniska definitionen av dessa standarddokument beskrivas i form av XML-scheman, som utgör det systemoberoende informationsgränssnittet gentemot andra berörda tillämpningar.

Utmärkande egenskaper för dessa scheman bör vara att de är

- Enkla – lätta att förstå och utnyttja i olika systemtillämpningar
- Återanvändbara – moduluppbyggda, generella och allmänt tillgängliga
- Stabila – konstruerade för att minimera effekten av framtida ändringar

Principer och metoder för hur dessa mål skall uppnås har diskuterats vid ovan nämnda workshops och med olika expertgrupper. Det finns också ett antal internationella initiativ som arbetar med liknande målsättningar, där idéer och erfarenheter bör hämtas, se föregående avsnitt. Ett annat sådant som är tongivande när det gäller elektroniska affärsprocesser är ebXML, som drivs av UN/CEFACT och OASIS och vars specifikationer nyligen även har publicerats som tekniska rapporter av ISO. ebXML:s principer för återanvändbara Core Components ligger t.ex, i något förenklad och anpassad form, till grund för principerna för hur standarddokument bör struktureras.

Se <http://www.ebxml.org/> för detaljinformation.

De tekniska riktlinjer för schemakonstruktion som nu föreslås skall ses som ett första steg mot harmonisering med de ledande internationella initiativen, som kommer att behöva justeras och förfinas i takt med utvecklingen i omvärlden.

Riktlinjerna är tänkta att publiceras som ett fristående dokument och återfinns i bilaga 1 nedan.

## **10. JURIDISKA RIKTLINJER**

### **10.1 Bakgrund**

I detta avsnitt belyses några rättsfrågor som kan uppkomma vid utbyte av Standardmeddelanden. Förslag ges till en vägledning för reglering av sådant informationsutbyte. Några detaljerade anvisningar kan dock knappast ges mot bakgrund av de olika förutsättningar som gäller för olika typer av register, inte minst när det gäller olika modeller för kostnadstäckning. Utkastet till vägledning (se bilaga 1.2) ger därför endast i vissa delar konkreta förslag till formuleringar av villkor. I övrigt har den utformats som en checklista. Det återstår för varje myndighet att själv analysera gällande regler och utforma sina Nyttjanderegler för användning av Standardmeddelanden. En sådan begränsad samordning bör vara tillräcklig för att myndigheternas informationsutbyte skall kunna effektiviseras genom Standardmeddelanden.

### **10.2 Förutsättningar för att lämna ut uppgifter**

En första förutsättning för en användning av Standardmeddelanden är att uppgifterna får lämnas ut till berörda myndigheter. Varje myndighet måste därför inledningsvis bedöma huruvida regler om sekretess eller persondataskydd hindrar ett utlämnande genom Standardmeddelanden.

När myndigheter lämnar ut uppgifter till andra myndigheter ges de från integritetssynpunkt viktiga ramarna i personuppgiftslagen (1998:204; PUL) eller i särskilda så kallade databaslagar (registerlagar). Där regleras bl.a. frågor om ändamålen med behandlingarna och vilka behandlingar som är tillåtna för användningen av uppgifter. Bestämmelserna om persondataskydd tillämpas dock inte i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter; jfr 7 kap. 16 § sekretesslagen.

### **10.3 Direktåtkomst eller utlämnande på medium för ADB?**

I databaslagarna finns olika regler för uppgifter som

- i lämnas ut på ”medium för automatisk databehandling/automatiserad behandling” (ADB-medium), respektive
- ii. hämtas genom ”direktåtkomst”.

Dessa regler och begrepp har kommit till i en annan teknisk miljö, där de två till buds stående alternativen normalt har varit fysiskt överlämnande av ett lagringsmedium, t.ex. en diskett, eller terminalåtkomst där handläggare vid en myndighet söker direkt i en annan myndighets register. Eftersom den tekniska utvecklingen delvis brutit igenom de traditionella gränserna, särskilt inom ramen för 24-timmarsmyndigheten, uppkommer frågan när direktåtkomst respektive utlämnande på ADB-medium skall anses föreligga. En genomgång av motivuttalanden på området visar att gränsen kan vara svår att dra (se bilaga), frågan är om den skall bestämmas med utgångspunkt från t.ex.

- hur snabbt en myndighet får tillgång till uppgifter,
- sättet för kommunikation,
- vem som bestämmer innehållet i det som lämnas ut,
- möjligheten att spara informationen, eller
- möjligheten att ändra i informationen?

Trots svårigheten att dra en sådan gräns – vilket påtalats även i berörda motivuttalanden – har lagstiftaren i vissa fall utgått från denna gränsdragning så att

- i. ett utlämnande på medium för automatiserad behandling inte reglerats ens i förordning eller myndighetsföreskrifter, medan
- ii. frågan om myndigheters direktåtkomst ansetts kräva en uttömmande uppräknings i lag där det också angetts vilka uppgifter som får göras tillgängliga för respektive myndighet.

Bedömningen av om direktåtkomst eller utlämnande på ADB-medium skall anses föreligga i ett enskilt fall blir därmed avgörande för möjligheterna att effektivt nyttja IT och det åligger varje myndighet att tolka hur berörda regelverk skall tillämpas på olika tjänster. Gemensamma riktlinjer kan därför behövas för denna tolkning i anknytning till 24-timmars-myndigheternas moderna tekniska miljö.

En närmare genomgång har visat att en tolkning av gällande rätt utifrån tekniska skillnader, till följd av IT:s möjligheter och variationsrikedom, knappast är möjlig. Följande bedömning kan göras utifrån *funktionella* skillnader. Det torde normalt *inte* utgöra direktåtkomst i de fall

- i. en myndighet sänder en elektronisk handling till en annan myndighet med en begäran om att få ut vissa handlingar eller uppgifter, och
- ii. mottagande myndighets hantering är utformad så att det finns en punkt där denna myndighet – manuellt eller genom automatiserad

ärendehandläggning – prövar om ett utlämnande får ske och formellt och i realiteten har kontroll över vilka handlingar som expedieras.

Närmare överväganden rörande denna gräns finns i bilaga 4. En viktig uppgift i detta sammanhang bör vara att etablera en god sed på området och att söka undanröja den rättsliga osäkerhet som präglar och delvis motverkar utvecklingen på området.

## 10.4 Upphovsrätt

Lagstiftningen bygger på grundtanken att allmänna handlingar som är upprättade hos en myndighet inte skall omfattas av upphovsrätt. Författningar, beslut och yttranden av myndigheter samt officiella översättningar av sådana verk är därför uttryckligen undantagna från det upphovsrättsliga skyddsområdet. Verk som utgör självständiga bidrag till dessa handlingar, t.ex. kartor, bildkonst, musikaliska verk och diktverk, kan dock omfattas av upphovsrätt. I normalfallet torde dock uppgifter i Standardmeddelanden överhuvudtaget inte utgöra något litterärt eller konstnärligt verk i upphovsrättslagens mening och därmed heller inte erhålla upphovsrättsligt skydd.

Sammanfattningsvis saknas i de allra flesta fall både rättslig grund och skäl för att en myndighet skulle hävda någon upphovsrätt vid utlämnande av en skyddad sammanställning genom Standardmeddelanden, åtminstone i relation till andra myndigheter. I de undantagsfall då uppgifter i ett Standardmeddelande erhåller upphovsrättsligt skydd och utlämnande myndighet anser att det finns skäl att hävda sin upphovsrätt bör dessa frågor utredas av respektive myndighet och regleras i myndighetens Nyttjanderegler.

## 10.5 Rättigheter till XML-scheman

Förutom uppgifterna i enskilda meddelanden kan även de XML-scheman, eller liknande tekniska lösningar som kan komma att användas, erhålla immaterialrättsligt skydd, närmast som litterära verk enligt upphovsrättslagen. I de fall myndigheten själv utvecklat de XML-scheman som används aktualiseras den ovan behandlade frågeställningen rörande huruvida myndigheten kan erhålla upphovsrätt. Då grundidéen med Standardmeddelanden är att dessa underliggande XML-scheman utgör beskrivningar av de öppna systemgränssnitt som per definition skall publiceras och vara fritt tillgängliga så bör myndigheten dock inte hävda någon upphovsrätt.

Principen om att av myndigheten utvecklade XML-scheman skall vara fria att utnyttja, ändras och användas av andra myndigheter hör inte hemma i

Nyttjanderegler för utbyte av Standardmeddelanden, då dessa snarast berör informationsinnehållet. Varje myndighet som utvecklar XML-scheman för Standardmeddelanden bör på annan väg ge uttryck för denna princip i syfte att säkerställa att samtliga XML-scheman fritt kan användas av andra.

I de fall XML-scheman utvecklas av privata IT-företag erhåller troligen det utvecklande företaget upphovsrättsligt skydd enligt huvudregeln. För att säkerställa att XML-scheman kan utnyttjas på det sätt som beskrivits ovan är det därför mycket viktigt att frågor angående rättigheter regleras i avtal vid inköp eller lämnande av uppdrag till ett privat företag som utvecklar XML-scheman.

## **10.6 Ändringar i XML-scheman**

För att uppnå önskad stabilitet och kostnadseffektivitet i utbytet av Standardmeddelanden bör Nyttjandereglerna reglera hur ändringar i föreskrivna XML-scheman skall införas. Det kan t.ex. vara lämpligt med en aviseringstid för anpassning till en ny antagen standard så att utbytet kan ske utan avbrott.

## **10.7 Kostnadsfördelning**

I traditionell pappersbaserad miljö förekommer idag olika modeller för kostnadstäckning och kostnadsfördelning mellan myndigheter som utnyttjar varandras information. Ett eventuellt uttag av avgift eller liknande vid informationsutbyte av standardmeddelande bör bli en fråga för varje myndighet att, på ett tidigt stadium, avgöra och reglera genom Nyttjanderegler.

## **10.8 Behov av vägledning**

För att underlätta samordningen bör en vägledning för myndigheters upprättande av Nyttjanderegler för utbytet av Standardmeddelanden publiceras. Nyttjandereglerna bör fungera som villkor i de fall utbytet sker mellan myndigheter och som ett avtal om mottagaren inte är en statlig myndighet. Det kan dessutom antas medföra en fördel i sig om myndigheters Nyttjanderegler utformas på ett likartat sätt.

Mot bakgrund av att olika myndigheter kan behöva ställa olika krav vid utbytet av Standardmeddelanden föreslås att vägledningen till utformningen av nyttjandevillkor får två delar. Dels konkreta förslag till villkor som antas lämpliga för de flesta myndigheter, dels en ”checklista” med frågor som kan behöva regleras i vissa fall. Den exakta utformningen av Nyttjanderegler för

olika typer av uppgifter ur olika register måste avgöras från fall till fall av respektive myndighet.

Valet av säkerhetsfunktioner vid godkännande av Nyttjanderegler samt vid utbyte av Standardmeddelanden bör, genom en prövning av respektive utlämnande myndighet, anpassas till den säkerhetsnivå som är lämplig för de uppgifter som är aktuella.

Mot denna bakgrund kan följande frågor behöva utredas och övervägas närmare. Det kan vara lämpligt att ge närmare vägledning för utformningen av

- i. säkerhetskrav för utbytet av Standardmeddelanden, med en säkerhetsnivå balanserad efter de behov som gäller för varje typ av uppgifter,
- ii. regler för behörighetshandling inom de myndigheter som utbyter Standardmeddelanden, reglerande t.ex. frågor om vilka handläggare som skall kunna utnyttja myndighetens elektroniska stämpel,
- iii. klargöranden över den rättsliga osäkerhet som gäller på området kring utlämnande av uppgifter genom direktåtkomst respektive på ADB-medium.

## 11. BEGREPPS- OCH INFORMATIONSMODELLERING

Under vårens workshops på temat standardmeddelanden lyftes behovet av en viss gemensam terminologi och tillhörande informationsmodell fram som kritiska framgångsfaktorer. Statskontoret organiserade därför en separat workshop om metoder för begrepps- och informationsmodellering vid utveckling av standardmeddelanden.

Inbjudan skickades till myndighetsrepresentanter från tidigare workshops, till XML-akademiens medlemmar och till aktiva inom den svenska standardiseringen. 21 personer från 12 myndigheter deltog vid den workshop som hölls på Statskontoret den 10 juni 2004. Medverkade gjorde även föredragshållare från Terminologikum TNC och Högskoleverket. Workshopen leddes av konsulter från Metamatrix. Deltagande myndigheter var:

Banverket
CSN, Centrala studiestödsnämnden
FRA, Försvarets Radioanstalt
Lantmäteriet
PRV, Patent- och registreringsverket
Regeringskansliet
Riksförsäkringsverket
SGU, Sveriges Geologiska undersökning
Skatteverket
Statskontoret
Vägverket
SBK, Stockholms Stadsbyggnadskontor

Före workshopen genomfördes telefonintervjuer för att få en bild av deltagarnas tidigare erfarenheter inom området. Slutsatsen blev att deltagarna hade vitt skilda bakgrunder, allt ifrån noviser till personer med mångårig erfarenhet inom modelleringsområdet.

Kopplingen mellan terminologiarbete och standardmeddelanden var inte tydlig för alla utan det fanns ett glapp mellan dem som var kunniga inom terminologiområdet och dem som hade kunskap om standardmeddelanden. Myndigheterna hade dock generellt en positiv inställning till modellering.

Det framkom en tydlig önskan om att utbyta erfarenheter med andra myndigheter om hur man arbetar med dessa frågor. Andra önskemål var att få en redogörelse för begrepps-, informations- och datamodellering och skillnaderna däremellan, att få diskutera konkreta åtgärder och förslag på lösningar, samt att få höra mer om praktiska tillämpningar.

Sammantaget var deltagarna mycket positiva till Statskontorets workshopinitiativ, och man hoppades på att detta skulle leda till fortsatt främjande- och samordningsarbete inom området.

## **11.1 Terminologins teori och praktik (TNC)**

Föredraget syftade till att ge deltagarna en introduktion till begrepps- och informationsmodellering, då det råder viss förvirring kring terminologier, vokabulärer, begreppsmodeller, informationsmodeller och datamodeller som behöver redas ut.

Deras föredrag lyfte fram ett antal viktiga punkter:

- Terminologiarbete ger ökad nytta, besparingar och kvalitet
- Standardmeddelanden kan ses som en informationsmodell
- Både vertikalt och horisontellt terminologiarbete behövs
- Vertikalt terminologiarbete, inom en myndighet
- Horisontellt terminologiarbete, mellan myndigheter
- Nödvändigt att gå utöver den egna verksamheten
- Samarbete behövs för att enas kring begreppen

TNC möter på flera håll en efterfrågan av samverkan i terminologiarbetet. De betonade att det är nödvändigt att myndigheterna går utöver den egna verksamheten och börjar samverka. Gemensamma begreppsordlistor kan med stor sannolikhet bli normativa och påverka verksamheterna i en likartad riktning. Det är dock svårt att skaffa sig en överblick och få reda på vad andra gör och arbetar med. Två förslag, tidigare framförda i andra sammanhang, presenterades: Att en terminologisamordnare skulle utses på varje myndighet samt att en nationell termbank borde skapas.

## **11.2 Begrepps- och informationsmodellering i praktiken**

Cecilia Wedin från Högskoleverket (HSV) talade om sina erfarenheter från ett projekt där samverkan med landets alla högskolor är nödvändig. HSV har i regeringsuppdrag att informera om högskolestudier vilket de bland annat gör genom webbplatsen [www.studera.nu](http://www.studera.nu). Projektet innebär ett kontinuerligt modelleringsarbete och hade inte kunnat genomföras utan det.

Särskilt betonades hur viktigt det är att få med alla berörda parter i modelleringsarbetet. De svårigheter man stött på var att skapa en gemensam beskrivning och att få de inblandade att frångå de egna definitionerna, till förmån för de gemensamma. Återigen betonades vikten av att gå utöver den egna verksamheten och samverka med andra.

Lantmäteriet gjorde inlägget att det idag finns en producentinriktning på myndigheterna som behöver förändras. Verksamheterna behöver bli mer kund- och serviceinriktade.

### **11.3 Redovisning av erfarenheter**

Varje deltagande myndighet redogjorde för:

Vad gör vi?

Varför gör vi det?

Hur gör vi det?

#### **Vad gör vi?**

Myndigheternas erfarenheter och kunskaper skiljer sig kraftigt åt. En del har precis börjat utforska området och ser workshopen som ett första steg. Andra har inlett ett internt modelleringsarbete genom förstudier och processkartläggningar. Några bedriver sedan flera år tillbaka terminologiarbete, utvecklar begreppsmodeller, kataloger och sektorsgemensamma standarder (särskilt inom det geografiska området).

#### **Varför gör vi det?**

Till skillnad från *vad* myndigheterna gör är bilden relativt enhetlig beträffande *varför* myndigheterna gör det. De är eniga om att begrepps-förvirring ställer till problem i organisationen. Modern organisations-utveckling som går från stuprör till tvärfunktionella system gör det nödvändigt att enas kring begreppen. Begrepps- och informationsmodellering uppfattas leda till fördelar och vinster i form av ökad kvalitet, service och effektivitet. Det råder en gemensam uppfattning om att bättre begrepps-definitioner och gemensam terminologi är nödvändiga både för det interna arbetet och för att få ett effektivt informationsutbyte mellan och även inom myndigheter.

#### **Hur gör vi det?**

Större delen av arbetet sker i projektform, i vissa fall med representanter från olika delar i verksamheten. I flera fall drivs arbetet av eldsjälar som insett nyttan av terminologiarbete och därmed försöker påverka andra i organisationen. Några aktiviteter var:

- Modellarbetet förs in i utvecklingsarbetet
- Utveckling av informationsmodell – del av verksamhetsanalysen
- Expertgrupper ger internt stöd till ”vanliga projekt”

- Samverkan mellan IT- och verksamhetsidan
- Tillsatt ett internt råd med representanter från olika avdelningar
- Publicerat de egna modellerna på webben, viktigt att dela med sig
- Förstudie för att visa upp nyttan med modellering i organisationen
- Gemensamma konsortier för förvaltning (nationellt, EU, internationellt)

## 11.4 Idéer och förslag

Den gemensamma gruppdiskussionen kring myndigheternas behov och önskemål inför framtida arbete kan sammanfattas i ett antal punkter:

- Identifiera processer inom och mellan myndigheter och identifiera de gemensamma begreppen
- Troligen är det en begränsad mängd myndighetsgemensamma begrepp som bör prioriteras (på övergripande nivå cirka 30-100 stycken?)
- Många begrepp finns i lagar och förordningar, annex till förvaltningslagen skulle behövas
- Begreppsdefinition sker idag på flera håll, samordning leder till minskade kostnader och bättre kvalitet
- Många gör det men med olika metoder, gemensamma metoder viktigt
- Alltför teoretiska ansatser rinner lätt ut i sanden. Greppa inte för stort, då blir det inget resultat
- Fara att arbetet sväller – viktigt att göra en målbeskrivning först
- Viktigt veta vad som görs och har gjorts. Genom att publicera del resultat kan andra bygga vidare på påbörjat arbete, se vilket terminologiarbete som bedrivs, inte uppfinna hjulet på nytt
- Samordning krävs – enskilda myndigheter klarar det inte själva och pragmatiska lösningar behövs parallellt med gemensamt arbete
- Gör ansvarsfördelning – begreppen kan klassificeras i gemensamma och specifika, det krävs inte gemensamt arbete hela vägen

## 11.5 Förslag på insatser

Erfarenheterna som kan dras av workshopen är att terminologiarbete är ett område som alltför många myndigheter inser behovet av och nyttan med. Det framkom dock att myndigheterna efterfrågar stöd och främjandearbete för det myndighetsgemensamma modelleringsarbetet.

Några förslag på kortsiktiga insatser var:

Ge TNC i uppdrag att skapa en ordlista över de 100 viktigaste myndighets-gemensamma termerna. Listan skulle kunna erhållas till en rimlig kostnad och medföra ett flertal fördelar. Den skulle vara bestående och normativ för det fortsatta arbetet inom och mellan myndigheter. Listan skulle fungera som en ledstång för myndigheterna och motivera, underlätta samt ligga till grund för kommande modelleringsarbete.

Ta fram en rapport motsvarande ”Vägledning: XML-teknik och metadata” för terminologiarbete, informations- och begreppsmodellering. Vägledningen skulle syfta till att ge en introduktion till området, ge råd och rekommendationer samt lyfta fram goda exempel. (Grunden till en sådan rapport har nu tagits fram, se bilagan Begreppsanalys och informationsmodellering.)

Starta en intressegrupp för terminologiarbete inom offentlig förvaltning, motsvarande XML-akademin. Denna grupp bör fokusera på semantiska frågor och metoder. Målsättningen med en sådan intressegrupp skulle vara att utbyta erfarenheter och underlätta terminologiarbetet inom offentlig förvaltning.

Förslag på långsiktiga insatser:

Integrera terminologiarbetet i utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter. Ett gemensamt terminologi- och modelleringsarbete leder till att processer identifieras och relationer mellan myndigheter klarläggs, men omfattningen och ansvarsfrågan behöver utredas närmare. Detta skapar bättre förutsättningar för samverkan och integration, även inom andra områden än utbyte av standardmeddelanden. En mer sammanhållen elektronisk förvaltning, som inkluderar rutiner och verktyg för att utarbeta och publicera gemensamma terminologier, är en viktig utgångspunkt för att öka myndigheternas kundorientering och därmed höja kvaliteten på e-tjänster.

## 12. ANSVAR OCH BEFOGENHETER

En förutsättning för en samordnad utveckling av standardmeddelanden är att vissa gemensamma begrepps- och informationsmodeller blir framtagna, accepterade och använda. Dessa skall sedan ligga till grund för utvecklingen av verksamhetsmässiga informationsstrukturer och tekniska gränssnitt mellan berörda organisationers system.

Ett krav för att detta skall hända är att någon tar ett konkret ansvar för att driva utvecklingen och även upplever sig ha denna befogenhet. Inledningsvis utgick vi från hypotesen att denna ansvarsfördelning redan existerade, åtminstone inom några centrala områden, med t.ex. personuppgifter hos Skatteverket och företagsuppgifter hos Bolagsverket. Under förstudiearbetet visade det sig att det inte fungerar så i praktiken. Definitioner och avgränsningar är ofta oklara och myndigheterna har även internt olika synsätt mellan olika verksamhetsgrenar och delsystem.

Representanter från flera myndigheter har därför framfört att de önskar tydliga besked, från regeringen eller från e-nämnden, om vem som ansvarar för att utveckla det som behövs för att åstadkomma semantisk interoperabilitet, dels för vissa generella begrepp (ärende, handling, inkommen, datum osv.), dels inom respektive sektor.

Många har också uttryckt förväntningar på att e-nämnden skall ta på sig rollen att driva det konkreta arbetet med att utarbeta och fastställa terminologier, informationsstrukturer, standardmeddelanden mm. Vi bedömer inte att e-nämnden kan eller bör driva någon sådan utveckling i egen regi, men däremot borde e-nämnden kunna överenskomma med närmast berörda myndigheter att dessa skall driva motsvarande utveckling och avrapportera resultatet till e-nämnden.

Detta motsvarar också vad som förra året framfördes i Statskontorets förstudie om en öppen katalogtjänst:

Ett *delegerat informationsansvar* föreslås, vilket betyder att vissa myndigheter utses som ansvariga för att skapa/publicera informations-strukturer inom ett område. Alternativt behöver det finnas en standardiseringsprocess för att fastställa informationsstrukturer genom ett formaliserat "godkännandeförfarande"

### **13. UTVECKLINGS- OCH FÖRVALTNINGSPROCESSER**

I sammanhang med föregående avsnitt om ansvar och befogenheter så har det betonats att en tydlig utvecklings- och förvaltningsprocess behöver definieras. Det är en sak att nyutveckla återanvändbara komponenter och standardmeddelanden, men för att få det att fungera i längden så krävs det en robust förvaltningsmodell för att hantera behov, förändringar, förankring, funktionstester, versionshantering och dokumentation mm.

Även om arbetsmodellen bygger på ett decentraliserat informationsansvar så finns det behov av en gemensam funktion för administration och kvalitets-säkring, som också ansvarar för den webbplats där sökning och publicering hanteras (se nästa avsnitt). Detta för att myndigheter och IT-leverantörer skall kunna lita på att de standardmeddelanden som finns publicerade också är aktuella, giltiga och fastställda. Inte minst viktigt är det t.ex. att på ett kontrollerat sätt återkalla äldre, ogiltiga versioner.

Processen skulle grovt kunna fungera enligt följande:

Den informationsansvariga organisationen konstaterar normalt själv när ett behov av nyutveckling eller förändring föreligger. Den tar då själv initiativet till en nyutveckling/uppdatering och informerar om sina planer. Om en annan organisation identifierar behovet av ett nytt eller förändrat schema (som inte tillhör det egna informationsansvaret) så kan detta anmälas till den gemensamma funktionen, gärna också med ett förslag till ny lösning. Förslaget om utveckling/uppdatering vidarebefordras, normalt till den informationsansvariga myndigheten. Tillhör schemat inte något befintligt informationsområde så kontaktar den gemensamma funktionen den organisation som bedöms vara lämpad att ta fram schemat. Informationsansvarig organisation tar ställning till önskemålet och när man är klar med schemat så överlämnas det till den gemensamma funktionen. Bland annat skall man ha dokumenterat hur man har samlat in och tagit hänsyn till de krav som övriga myndigheter har på schemat och att erforderliga funktions- och kompatibilitetstester har gjorts. Den gemensamma funktionen fastställer sedan det nya schemat och prövar om det kan ersätta tidigare versioner.

Fördelen med detta arbetssätt är att myndigheterna har ett klart avgränsat och fördelat ansvar, vilket bidrar till en tydligare informationsstruktur. Då myndigheterna får ett uppdrag så står det dem fritt att lösa det på det sätt som de anser bäst. Arbetet sker således på myndighetens egna villkor, men enligt gemensamma spelregler. En risk är att processen kan leda till att någon myndighet känner sig åsidosatt när en annan myndighet bestämmer. Om inte hänsyn tas till andra myndigheters krav så kan det leda till att en del avstår från samverkan och ”går sin egen väg”. En av de viktigaste

uppgifterna för den gemensamma funktionen blir att uppmärksamma och motverka sådana tendenser genom att aktivt samla in behov, fördela uppdrag och följa upp förankringsarbetet inför fastställande och publicering.

## **14. WEBBPUBLICERING AV STANDARDMEDDELANDEN**

I definitionen av standardmeddelanden ingår att *det finns publicerat, inklusive nyttjanderegler, i en öppen och allmänt tillgänglig katalog på webben.*

Någon sådan katalog, avsedd för detta ändamål, existerar inte i dagsläget. En provisorisk lösning, som skulle kunna fungera i inledningsskedet, är att varje myndighet som producerar standardmeddelanden publicerar dem på den egna webbplatsen och att en länklista till dessa myndighetswebbsidor publiceras på t.ex. e-nämndens eller 24-timmarsmyndighetens webbplats.

När antalet återanvändbara komponenter och standardmeddelanden ökar, när flera olika versioner skall förvaltas och när antalet användare ökar så kommer dock en sådan lösning att bli allt mindre ändamålsenlig. Det finns också redan på ett tidigt stadium en risk för att bristande enhetlighet, sökbarhet och tillgänglighet kan komma att äventyra tilltron till konceptet.

Det kan diskuteras om man skall investera i infrastruktur innan det finns en kritisk massa av information och användare. I detta fall bedömer vi, efter samråd med representanter för potentiella användarorganisationer, att trovärdigheten för konceptet kräver en dedicerad kataloglösning.

Förslaget är inte nytt utan aktualiserar på nytt behovet av en öppen katalogtjänst på webben, som tidigare anförts i en fristående förstudie och i Statskontorets slutrapport till 24-timmarsuppdraget år 2003. Där framhölls att man med en öppet tillgänglig katalog (portal) kan uppnå följande fördelar:

- Förenklad återanvändning av gemensam information
- Minskade utvecklingskostnader för att ta fram XML-scheman, metadatastandarder mm.
- Tillgång till en spridningskanal för gemensamma informationsstrukturer och standarder som de flesta myndigheter på sikt kan använda sig av.

Vidare konstateras att en tydlig administrativ organisation och en fastställd process för att ta fram katalogens innehåll är minst lika viktiga som den tekniska lösningen. Ett förslag till organisatoriska förutsättningar och

spelregler behöver därför ingå i förutsättningarna för att bedriva ett praktiskt införandeprojekt. En arbetsgrupp med myndighetsrepresentanter bör knytas till projektet för att närmare definiera syfte och utformning av registret och bidra till att fylla det med relevant innehåll.

Som teknisk lösning förordas i förstudien en webbportal med ett *centralt repository* med en eller flera databaser, bestående av ”dynamiska” webbsidor, som gör det möjligt att söka och bläddra efter XML-scheman, dokumentation, termlistor, avtal mm. i databaserna.

Teknikvalet är dock inte det avgörande – ett införandeprojekt bör främst fokusera på formerna för organisation, finansiering, regelverk och innehåll.

Kraven på en neutral, pålitlig och kompetent drifts- och förvaltningsorganisation och dess processer, säkerhet och tillgänglighet är höga för att katalogen skall få acceptans hos myndigheternas och IT-leverantörernas utvecklare. En öppen katalogfunktion, med ett innehåll som är fritt tillgängligt för alla intresserade myndigheter och IT-leverantörer, bedöms förutsätta att en ”neutral” myndighet fungerar som huvudman.

Ett förslag är att e-nämnden formellt skulle kunna ta detta ansvar, med det operativa drifts- och redaktionsuppdraget utlagt på t.ex. Statskontoret.

För två år sedan gjordes en preliminär tids—och kostnadsbedömning:

Uppskattad minsta tidsåtgång för ett pilotprojekt:

    studie för att detaljspecificera kraven, 4 veckor

    utveckling av funktionaliteten, ca 4 månader.

Uppskattade utvecklingskostnader för en pilotversion ca 900 000 och för en fullskalig lösning ca 3-4 miljoner kronor.

Sedan dessa uppskattningar gjordes har marknadsutvecklingen och den ökade tillgången till standardprodukter och open source-alternativ troligen medfört att utvecklingskostnaderna skulle kunna bli lägre idag.

Kostnader för servrar och standardprogram samt för administration och drift av webbplats, databaser och deras innehåll tillkommer. Om e-nämndens befintliga webbserver kan samutnyttjas så borde dock dessa merkostnader bli låga. Den dominerande tillkommande utgiftsposten består av personalkostnaderna för minst en kvalificerad, XML-kunnig redaktör/administratör på heltid.

## 15. KOSTNADS- OCH LÖNSAMHETSASPEKTER

Vid de genomförda myndighetsseminarierna efterlystes ytterligare metodstöd för att kunna ge tydligare beslutsunderlag till myndighetsledningen. Hur ser framtidsscenario ut, vilka är verksamhetsfördelarna med standardmeddelanden, vilka är tillämpningsområdena, varför skall de utvecklas och hur kan de användas?

Regeringen vill genom 24-timmarsmyndigheten göra den offentliga verksamheten enklare, bättre och mer tillgänglig för medborgare och företag. Det övergripande målet är att alla tjänster som kostnadseffektivt kan tillhandahållas elektroniskt skall göra det.

Hur avgör man då vad som är kostnadseffektivt?

Flera myndigheter har utarbetat egna riktlinjer för att ta fram underlag vid beslut om verksamhetsutveckling och arbetar med någon form av lönsamhetskalkyler. Ett beslut om att satsa på konceptet för standardmeddelanden innebär dock, per definition, att det får effekter även utanför den egna myndigheten. Kostnader och intäkter uppstår i olika organisationer, vilket gör helhetsbilden mer komplex och svårbedömd.

Ett problem kan vara att fördela kostnader och intäkter när flera myndigheter ingår i projektet. I sådana situationer, som blir allt vanligare, är väl genomarbetade lönsamhetskalkyler baserade på gemensamma riktlinjer särskilt värdefulla. Det gör det lättare att klara ut och lösa de lönsamhets- och finansieringsfrågor som då uppkommer.

Statskontoret tar fram en vägledning för lönsamhetsberäkning som kan tillämpas i dessa sammanhang. Den är speciell därför att den riktar sig till statliga myndigheters investeringar, som finansieras med skatt och ytterst beslutas av politikerna. Det gör att man inte kan räkna på samma sätt som i näringslivet utan behöver följa andra principer. Några viktiga principer är dessa:

### **Skilj på myndighetsekonomiska och samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler!**

Den myndighetsekonomiska lönsamhetskalkylen ska visa hur myndighetens resursanvändning eller interna effektivitet påverkas. Om flera myndigheter är inblandade görs en kalkyl för alla tillsammans. I den ingår däremot inga medborgarnyttor. Om projektet motiveras av medborgarnyttor skall dessa redovisas i en samhällsekonomisk kalkyl.

### **Måluppfyllelse bedöms med kostnadseffektivitet**

När måluppfyllelse är det viktiga och den inte kan värderas i pengar jämförs alternativen på grundval av kostnadseffektivitet.

Ett förslag är att genomföra en lönsamhetsberäkning på ett konkret projekt för myndighetsgemensam utveckling av standardmeddelanden och att då tillämpa modellen i Statskontorets nya vägledning.

## **16. FÖRSLAG TILL FORTSATTA AKTIVITETER**

De steg som redan har tagits inom ramen för denna förstudie är bara början på en lång väg mot målet att myndigheternas frekventa informationsutbyte skall bygga på konceptet för standardmeddelanden. Mycket återstår att göra och för att på längre sikt nå fullt genomslag på alla myndighetsnivåer så krävs troligen politiska initiativ och beslut.

Vi bedömer dock att det först behöver byggas upp en bredare medvetenhet kring behoven och möjligheterna. För att uppnå detta behöver bra förebilder skapas som kan uppvisa praktisk erfarenhet av vad som kan uppnås och hur arbetet bör bedrivas. Här bör Statskontoret kunna ta på sig en fortsatt roll som pådrivare och samordnare, i samverkan med e-nämnden, regeringkansliet och de stora, registeransvariga myndigheterna.

Vi föreslår inledningsvis följande fyra aktiviteter:

### ***1. Ge ut riktlinjer för utveckling av standardmeddelanden, gärna fastställda av e-nämnden (enligt förslag i bilaga 1).***

I e-nämndens arbetsplan för 2004 finns standardmeddelanden redan upptaget som ett planerat arbetsområde och e-nämnden fick i mars en första orientering om det pågående arbetet.

Många av våra myndighetskontakter har uttryckt förväntningar på att e-nämnden skall ta på sig en roll för att driva och samordna utvecklingen av standardmeddelanden.

Vi föreslår därför att Statskontoret informerar e-nämnden om att en uppdragsdialog nu kan inledas för fortsatt förankringsarbete med utgångspunkt från befintligt förslag till riktlinjer.

## **2. Skapa ett nätverk för att främja utvecklingen av semantisk interoperabilitet**

Metoder, samverkan och standardisering kring begrepps-, informations- och datamodellering bedöms som en kritisk framgångsfaktor för att få fram välstrukturerade och allmänt accepterade standardmeddelanden.

De som konkret arbetar med att utarbeta och fastställa terminologier och informationsstrukturer vill ha en informell plattform för erfarenhetsutbyte och samverkan. Man har därför föreslagit att starta en intressegrupp för terminologi och relaterade frågor inom offentlig förvaltning, motsvarande XML-akademien. Målsättningen skulle vara att bygga upp kompetens, följa och medverka vid standardisering, utbyta erfarenheter och underlätta arbetet med semantiska frågor och metoder.

Vi föreslår att Statskontoret tar initiativet till att bilda och administrera ett sådant nätverk, med nuvarande XML-akademien som utgångspunkt.

## **3. Skapa en öppen webbkatalog, med en fast redaktion, för publicering av standardmeddelanden (t.ex. under e-nämndens webbplats)**

Under avsnitten om ansvar och befogenheter, utvecklings- och förvaltningsprocesser samt webbpublicering så framhålls en annan kritisk framgångsfaktor: För att myndigheter och IT-leverantörer skall kunna lita på publicerade standardmeddelanden så behövs det en gemensam funktion för viss administration, kvalitetssäkring och publicering. Detta gäller även om förvaltningsmodellen bygger på ett decentraliserat informationsansvar. Det krävs en robust förvaltningsmodell för att hantera behov, förändringar, förankring, funktionstester, versionshantering och dokumentation för att konceptet skall fungera i längden

Vidare konstateras att en fast administrativ organisation och en fastställd process för att ta fram och underhålla katalogens innehåll är minst lika viktiga som den tekniska lösningen. Organisatoriska förutsättningar och spelregler behöver därför ingå i förutsättningarna för att bedriva ett praktiskt införande av en katalogfunktion. Medverkande myndighetsrepresentanter har föreslagit e-nämnden eller Statskontoret som naturlig hemvist för webbkatalogen.

Vi föreslår att Statskontoret tar fram ett förslag till hur en sådan webbkatalog, inklusive redaktionell personal, kan inrättas och finansieras. En arbetsgrupp med myndighetsrepresentanter bör knytas till projektet för att närmare definiera syfte och utformning av webbkatalogen och för att bidra till att fylla den med relevant innehåll.

#### ***4. Ge stöd vid en lönsamhetsberäkning av ett standardmeddelandeprojekt enligt Statskontorets nya modell***

Vid de genomförda myndighetsseminarierna efterlystes ytterligare metodstöd för att kunna ge tydligare beslutsunderlag till myndighetsledningen. Ett problem kan vara att fördela kostnader och intäkter när flera myndigheter ingår i projektet. I sådana situationer, som blir allt vanligare, är väl genomarbetade lönsamhetskalkyler baserade på gemensamma riktlinjer särskilt värdefulla. Det gör det lättare att klara ut och lösa de lönsamhets- och finansieringsfrågor som kan uppkomma.

Vi föreslår att Statskontoret erbjuder sin medverkan till att genomföra en lönsamhetsberäkning på ett konkret projekt för myndighetsgemensam utveckling av standardmeddelanden och att då modellen i Statskontorets nya vägledning skall tillämpas. Detta förutsätter att det går att finna intresserade samverkansmyndigheter som har en lämplig idé om ett utvecklingsprojekt för standardmeddelanden.

## **Bilagor:**

### **Bilaga 1: Riktlinjer för utveckling av standardmeddelanden (förslag)**

bilaga 1.1 – vägledning för XML-schemakonstruktion

bilaga 1.2 – vägledning – mallvillkor

bilaga 1.3 – vägledning nyttjandevillkor – checklista

se fristående dokument

### **Bilaga 2: Standardmeddelanden hos några registermyndigheter – en kartläggning av behov och möjligheter**

se fristående dokument.

### **Bilaga 3: Begreppsanalys och informationsmodellering vid utveckling av standardmeddelanden**

se fristående dokument.

### **Bilaga 4: Juridiska bakgrundstexter**

se fristående dokument