

Åbenhed

Vejledning om anskaffelse af standardsoftware baseret på open source



IT- og Telestyrelsen

Ministeriet for Videnskab
Teknologi og Udvikling



Vejledning om anskaffelse af
standardsoftware baseret på open
source

Udgivet af:
IT- og Telestyrelsen

IT- & Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø

Telefon: 3545 0000
Fax: 3545 0010

Publikationen kan hentes
på IT- og Telestyrelsens
Hjemmeside: <http://www.itst.dk>

>

Vejledning om anskaffelse af standardsoftware baseret på open source

Indhold

>

Indledning	5
Opdrag	5
Afgrænsning	5
Hvad er standardsoftware?	5
Hvad er open source-software?	6
Hvad er kommerciel open source-software?	6
Opbygning	6
Anskaffelse af open source standardsoftware	8
Risiko for uklar business case	9
Opsamling	10
Klargøring af kompetencestrategi	11
It-kompetencer hos myndigheden og leverandøren	11
Slutbrugerkompetencer	11
Opsamling	11
Usikkerhed om snitflader og integration	12
Desktop	13
Server-niveau	13
Opsamling	13
Behov for bredere afsøgning af markedet	14
Vurdering af modenhed og fremtidssikring	14
Opsamling	15
Valg af anskaffelsesmetode	15
Opsamling	16
Kendte vilkår for kontrakter og licenser	16
Opsamling	18
Om vejledningen	19

Opdrag

Denne vejledning beskriver, hvordan anskaffelse af standardsoftware baseret på open source-licenser kan gennemføres.

Vejledningen henvender sig til beslutningstagere og it-indkøbere i offentlige myndigheder, der overvejer at anskaffe standardsoftware baseret på open source, og som ønsker råd og vejledning om de dele af anskaffelsesprocessen, der adskiller sig fra indkøb af licenseret standardsoftware.

Vejledningen ligger i forlængelse af den fælles indkøbsaftale vedrørende standardsoftware, som Finansministeriet på vegne af samtlige statslige myndigheder indgik i juni 2007. Finansministeriets indkøbsaftale er baseret på SKI Rammekontrakt 02.06 om Standardsoftware.

Afgrænsning

Denne vejledning handler om anskaffelse af standardsoftware baseret på open source-licenser. I de følgende afsnit giver vi en mere præcis beskrivelse af vejledningens genstandsfelt gennem tre afgrænsende spørgsmål:

- > Hvad er standardsoftware?
- > Hvad er open source-software?
- > Hvad er kommerciel open source-software?

Hvad er standardsoftware?

Vejledningen omhandler anskaffelse af standardsoftware. Ved standardsoftware forstås i denne sammenhæng standardiserede softwareprodukter, der typisk indgår i en offentlig myndighed eller institutions basis-it-installation på enten den enkelte desktop-pc eller på server-niveau.

Afgrænsningen er foretaget med udgangspunkt i SKI Rammekontrakt 02.06, der også ligger til grund for Finansministeriets indkøbsaftale. Der er i forhold til denne vejledning foretaget yderligere en afgrænsning, der betyder, at software som i forbindelse med anskaffelse og implementering kræver væsentlig opsætning og tilretning ikke er medtaget på trods af, at det i andre sammenhænge kan betegnes som standardsoftware. Det gælder eksempelvis Content Management-systemer og Customer Relationship Management-systemer, der begge kan anskaffes på SKI Rammekontrakt 02.06, men som ikke er omfattet af denne vejledning.

Det skal bemærkes, at der netop i forbindelse med opsætning og tilretning af mere komplekse standardsystemer – eksempelvis Content Management-systemer – er opstået et marked for open source-løsninger, fordi der er gode erfaringer med brug af produkter baseret på open source. Begrundelsen for alligevel at udelade denne type anskaffelser i nærværende vejledning er netop behovet for opsætning og tilretning, der stiller andre krav til anskaffelsesprocessen – blandt andet omkring kravspecificering og leverandørstyring – end en anskaffelse af eksempelvis kontorpakker eller styresystemer. Ved anskaffelse af mere komplekse løsninger baseret på open source henvises i stedet til den anskaffelsesguide, som Nationalt Videnscenter for Software har publiceret på Softwarebørsen (www.softwareborsen.dk).



På baggrund af ovenstående afgrænsninger bliver de væsentligste produktkategorier i vejledningen på desktop-siden operativsystemer og kontorpakker, mens det på server-niveau først og fremmest er operativsystemer samt software til opsætning, drift og vedligeholdelse af netværksinfrastruktur og den øvrige basis-it-installation.

Hvad er open source-software?

Open source-software er en form for software, der typisk kendetegnes ved en række særlige forhold, som især knytter sig til licensform, distribution og udvikling. Open source-software betegnes også som free software eller ved sammentrækning af de to betegnelser som FOSS (Free Open Source Software) eller FLOSS (Free Libre Open Source Software). I dette dokument bruges dog termen open source-software, som er mest udbredt i Danmark.

Der findes flere definitioner af begrebet. De to mest udbredte er formuleret af The Open Source Initiative (opensource.org) og Free Software Foundation (fsf.org).

I relation til standardsoftware er de væsentligste punkter, at man har fri brugsret til et stykke software, og at man frit kan kopiere og videredistribuere et stykke open source-software uden at skulle betale royalties eller tilsvarende licensafgifter. Derudover har man ret til at modificere kildekoden i et stykke software i overensstemmelse med egne behov og ligeledes videredistribuere disse ændringer.

Hvad er kommerciel open source-software?

Open source-software betragtes ofte som det modsatte af kommerciel software – dette er imidlertid ikke nødvendigvis tilfældet. Det er i stigende grad muligt at anskaffe open source-software på kommercielle vilkår hos kommercielle it-leverandører.

Selvom stort set al open source-software som udgangspunkt udvikles af åbne fællesskaber og frit kan hentes via internettet, er der i stigende grad kommercielle virksomheder, der ser en forretning i open source-software, og som derfor binder væsentlige ressourcer i udvikling, distribution og support af konkrete løsninger og produkter på open source-vilkår. I stedet for at opkræve en licens for softwaren er den typiske forretningsmodel i disse tilfælde knyttet op på salg af services i relation til selve softwaren eksempelvis i form af supportaftaler eller et serviceabonnement, der omfatter opgraderinger m.m.

Det voksende antal leverandører på markedet for kommerciel open source-software betyder, at det i dag inden for en række produktområder – og i særlig grad inden for standardsoftware – er muligt for offentlige myndigheder og institutioner at gennemføre anskaffelsesforløb, som på stort set alle områder minder om anskaffelse af tilsvarende produkter baseret på proprietær closed source-software.

Opbygning

Den resterende del af vejledningen er bygget op omkring syv opmærksomhedspunkter, der i særlig grad bør indgå i planlægning og gennemførelse af en anskaffelse af standardsoftware baseret på open source, fordi der på disse områder er en række udfordringer og potentielle problemer, der skal adresseres som led i anskaffelsesprocessen.

De 7 opmærksomhedspunkter vejledningen fokuserer på er:

>

- > Risiko for uklar business case
- > Klargøring af kompetencestrategi
- > Usikkerhed om snitflader og integration
- > Behov for bredere afsøgning af markedet
- > Vurdering af modenhed og fremtidssikring
- > Valg af anskaffelsesmetode
- > Kendte vilkår for kontrakter og licenser

Det valgte fokus på syv opmærksomhedspunkter betyder, at vejledningen ikke er en A-Z-gennemgang af anskaffelsesprocessen i forbindelse med indkøb af standardsoftware. Baggrunden for dette fravalg er, at der allerede er udarbejdet en række mere generelle vejledninger, som systematisk gennemgår de forskellige faser i forbindelse med it-anskaffelser – og disse vejledninger er fuldt ud dækkende som generelle vejledninger også i forbindelse med anskaffelse af standardsoftware baseret på open source.

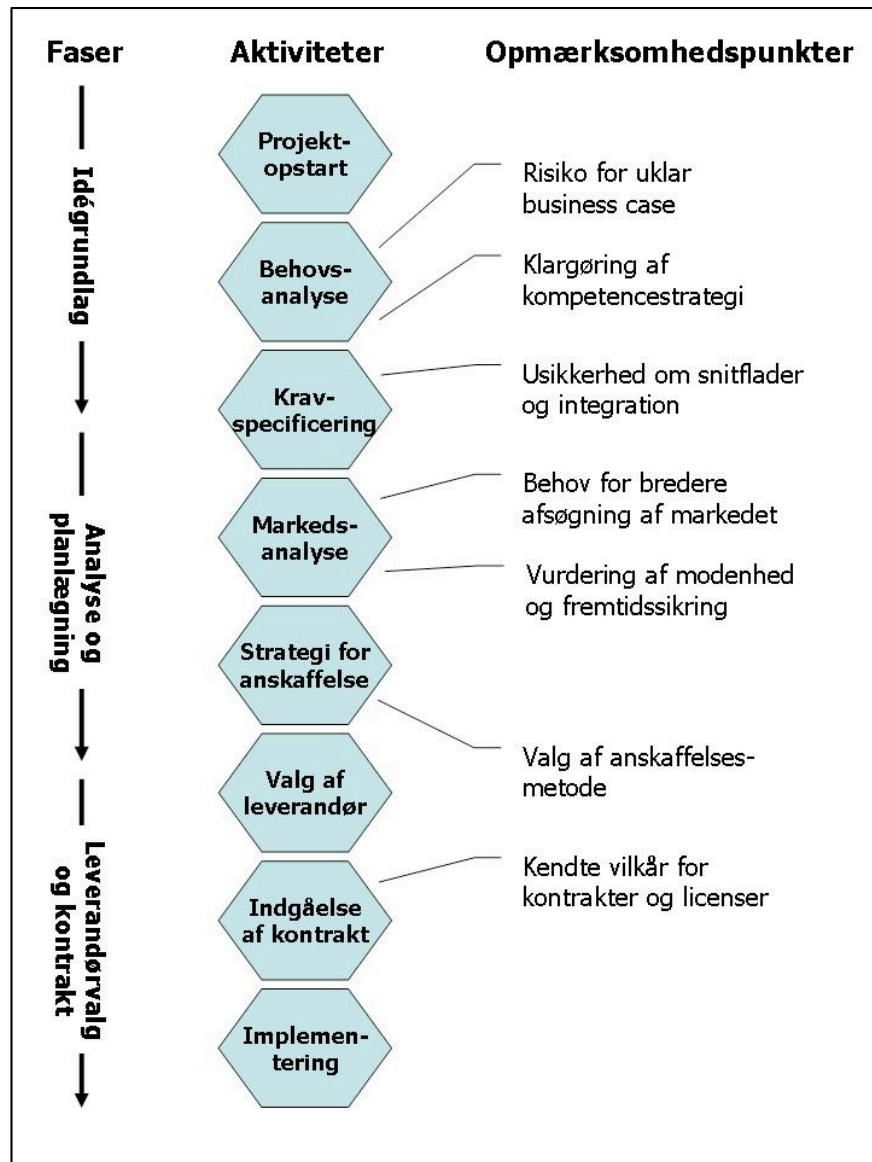
Her skal fremhæves to vejledninger:

- > **Anskaffelsesguiden på Softwarebørsen.** Denne anskaffelsesguide gennemgår hovedfaserne i en it-anskaffelse fra idéfase til kontraktunderskrift. Anskaffelsesguiden indeholder tjeklister og oversigt over de væsentligste problemstillinger og udfordringer i de enkelte faser samt links til eksterne vejledninger og værktøjer (www.softwareborsen.dk).
- > **Udbud og indkøb af it-systemer.** Denne vejledning er udarbejdet af Økonomistyrelsen i samarbejde med Den Digital Taskforce. Formålet med vejledningen er at rådgive om og inspirere til, hvordan statslige institutioner kan tilrettelægge arbejdet med at anskaffe et IT-system (www.modernisering.dk).

Anskaffelse af open source standardsoftware

>

Det generelle billede af markedet for standardsoftware baseret på open source er, at anskaffelsesprocessen i takt med den voksende modenhed i mange open source-produkter på langt de fleste punkter minder om enhver anden anskaffelse af standardsoftware.



Som det fremgår af ovenstående figur, er det først og fremmest i de indledende faser, at der er overvejelser, valg og beslutninger som på en række punkter kræver særlig opmærksomhed i forbindelse med en anskaffelse af standardsoftware baseret på open source-produkter. I de følgende afsnit beskrives de syv særlige opmærksomhedspunkter, hvor der i forbindelse med anskaffelse af standardsoftware gør sig særlige forhold gældende, hvis produktet er baseret på open source.

Gennemgangen af de syv opmærksomhedspunkter er ordnet efter det stiliserede anskaffelsesforløb i ovenstående figur, men som det også fremgår af de enkelte afsnit,



vil overvejelser og beslutninger i relation til de enkelte opmærksomhedspunkter ofte være både tidsmæssigt og indholdsmæssigt overlappende.

Risiko for uklar business case

Som med andre it-anskaffelser bør der ved anskaffelse af standardsoftware baseret på open source udarbejdes en business case, der klargør de mulige gevinster, omkostninger og risici, der er forbundet med valg af et konkret open source-produkt i sammenligning med alternative løsninger baseret på open eller closed source.

Såvel Videnskabsministeriet som Finansministeriet har udarbejdet en række generelle hjælpeværktøjer til opstilling af business case og beregning af Total Cost of Ownership (TCO-modeller):

- > **Den digitale taskforce' business case model for offentlige digitaliseringsprojekter** bliver obligatorisk for statslige myndigheder i forbindelse med større digitaliseringsprojekter. KL og Danske Regioner anbefaler at bruge modellen i kommuner og regioner. Selvom business case-modellen retter sig mod mere komplekse it-projekter, kan den i forhold til anskaffelse af standardsoftware give inspiration i relation til håndtering af spørgsmålet om integration og snitflader mellem det ønskede standardsoftwareprodukt og de omkringliggende systemer (www.modernisering.dk).
- > Videnskabsministeriet har fået udviklet en **beslutningsguide til brug for anskaffelse af open source-baserede desktop-løsninger**. Guiden indeholder en tre-trins-model til brug for beslutning om anskaffelse af kontorpakker baseret på open source (www.itst.dk).

Disse hjælpeværktøjer kan man som myndighed med fordel tage udgangspunkt i, men i forbindelse med en anskaffelse af standardsoftware baseret på open source er der udvalgte omkostningselementer, som bør gives særligt fokus.

Baggrunden er, at som de offentlige myndigheders it-porteføljer ser ud i dag, vil der typisk – især i forbindelse med anskaffelse af desktop-produkter – være tale om et skift væk fra en eksisterende løsning baseret på closed source. Der er med andre ord ofte tale om en migration, og her er den væsentligste udfordring i forbindelse med opstilling af en retvisende business case, at det ofte er sværere at skabe et klart overblik over de omkostninger, der er forbundet med migrationen til den nye løsning.

Det drejer sig først og fremmest om følgende omkostningselementer:

- > **Tekniske implementeringsomkostninger:** Omfatter først og fremmest omkostninger forbundet med tilretning og/eller nyudvikling af integrationer og snitflader mellem det ønskede produkt og de omkringliggende systemer. Omkostningerne vil typisk være mest komplekse og omfattende, når der er tale om desktop-produkter. Det skyldes først og fremmest, at de seneste års bestræbelser på at skabe sammenhængende sagsgange og fuld digital understøttelse af arbejdsgange hos mange myndigheder har resulteret i tætte bindinger mellem en række fagsystemer og administrative systemer på den ene side og kontorsoftwaren på den anden. De tekniske implementeringsomkostninger i forbindelse med anskaffelse af produkter på server-niveau minder typisk mere om omkostningerne

>

forbundet med anskaffelse af tilsvarende closed source-produkter (jf. afsnit om snitflader og integration).

- > **Slutbrugeruddannelse og it-kompetencer:** Omfatter dels opkvalificering af slutbrugere i forbindelse med migration til nye desktop-produkter, dels betaling af eksterne it-kompetencer eller uddannelse af interne it-kompetencer i forbindelse med håndtering af drift, vedligeholdelse og support (jf. afsnit om klargøring af kompetencestrategi).

Konsekvensen er, at en business-case for migration til standardsoftware baseret open source ofte vil indeholde en række omkostningselementer, som det kan være svært at få belyst fuldt ud. Over for dette står en business-case for opgradering af den eksisterende løsning, hvor de fleste elementer vil være kendte, og omkostningssiden derfor er lettere at skabe klarhed omkring. Det betyder, at opstillingen af en business-case for standardsoftware baseret på open source – især i relation til desktop-software – kræver et grundigt forarbejde i forbindelse med kortlægning af tekniske implementeringsomkostninger og kompetencer (disse opmærksomhedspunkter behandles uddybende i de følgende afsnit).

Opsamling

De enkelte omkostningselementer i en business case har forskellig vægt afhængig af, hvilken type software der er tale om, og hvordan den konkrete anskaffelse tilrettelægges. Nedenstående tabel opsummerer disse forskelle afhængig af, om anskaffelsen er leverandørbåren eller drevet af myndigheden selv, og hvorvidt der er tale om server- eller desktop-produkter.

	Server-niveau	Desktop
Kommerciel open source software / leverandørbåren anskaffelse	<ul style="list-style-type: none">> Systemunderstøttelse> Interne og eksterne it-kompetencer	<ul style="list-style-type: none">> Snitflader og integration> Slutbrugeruddannelse
Ikke-kommerciel open source software / egen anskaffelse	<ul style="list-style-type: none">> Systemunderstøttelse> Interne it-kompetencer	<ul style="list-style-type: none">> Snitflader og integration> Slutbrugeruddannelse

Klargøring af kompetencestrategi

Anskaffelse af standardsoftware baseret på open source bør også give anledning til overvejelser hos myndigheden om, hvilken kompetencestrategi man ønsker at forfølge – internt i it-afdelingen og i relation til slutbrugerne.

It-kompetencer hos myndigheden og leverandøren

Spørgsmålet om oprustning af interne it-kompetencer knytter an til den valgte anskaffelsesmetode (jf. afsnittet om valg af anskaffelsesmetode). Ved en leverandørbåren anskaffelse er der i vid udstrækning mulighed for at kompensere for manglende it-kompetencer internt ved at outsource den samlede implementerings-, vedligeholdelses- og supportopgave til den valgte leverandør. I modsætning hertil stiller en anskaffelse baseret på, at man selv fremskaffer og installerer den valgte software i langt højere grad krav om, at de nødvendige it-kompetencer findes internt i myndigheden. I forlængelse heraf skal det nævnes, at mange myndigheder erfaringsmæssigt vælger at opruste interne it-kompetencer, også selvom de vælger at lægge størstedelen af support- og vedligeholdelsesopgaverne ud af huset.

Valget af kompetencestrategi i relation til it-afdelingens ressourcer er også tæt knyttet til eventuelle konsoliderings- og standardiseringsbestrebelse. Her er mange offentlige myndigheder på nuværende tidspunkt i gang med en proces, hvor man arbejder ud fra en strategi om at samle og ensrette de basale it-installationer både hvad angår hardware og standardsoftware. Ambitionen med den igangværende konsolidering og standardisering er at opnå stordriftsfordele på en række områder – herunder også en optimering af de interne it-kompetencer. Her er spørgsmålet, der skal besvares i relation til anskaffelse af open source-baserede produkter, hvordan understøttelse af det konkrete produkt passer ind i it-enhedens overordnede kompetencestrategi i forhold til vedligeholdelse, support og drift af myndighedens samlede it-miljø. Denne vurdering er ikke forskellig fra de overvejelser, som myndighederne bør gøre sig i forhold til spredning af it-porteføljen på flere forskellige closed source-plattformer.

Slutbrugerkompetencer

Spørgsmålet om slutbrugerkompetencer knytter sig i langt overvejende grad til anskaffelse af desktop-produkter – først og fremmest kontorsoftware og tilsvarende applikationer. Her er det nødvendigt at tage stilling til behovet for uddannelse af slutbrugerne i relation til de nye applikationer. Erfaringer fra de myndigheder, som har gjort forsøg med implementering af desktop-produkter baseret på open source viser, at efteruddannelsesbehovet typisk ikke er omfattende, men dette vil variere fra myndighed til myndighed og produkt til produkt, og bør derfor indgå i forberedelserne – både i relation til en business case og i forhold til implementeringsstrategien.

Opsamling

Nedenstående tabel opsummerer vægtningen af de forskellige kompetencer, som bør indgå i kompetencestrategien for anskaffelse af standardsoftware baseret på open source afhængig af, hvilken type software der er tale om, og hvilken anskaffelsesmetode man som myndighed vælger.

>

	Server-niveau	Desktop
Kommerciel open source software / leverandørbåren anskaffelse	> Leverandørens it-kompetencer	> Slutbruger-kompetencer > Leverandørens it-kompetencer
Ikke-kommerciel open source software / egen anskaffelse	> Egne it-kompetencer	> Slutbruger-kompetencer > Egne it-kompetencer

Usikkerhed om snitflader og integration

Myndigheder, der overvejer at anskaffe standardsoftware baseret på open source, bør som et helt centralt element i processen undersøge, hvilke tekniske bindinger og integrationer, der er mellem det konkrete stykke standardsoftware og de omkringliggende systemer.

Spørgsmål om tekniske bindinger, snitflader, integrationer og øvrige platformkrav bør være centrale elementer i anskaffelsesprocessen, uanset om man står over for en opgradering af eksisterende software eller en migration til et nyt standardsoftwareprodukt baseret på open source.

Tilsvarende bør man som myndighed vægte spørgsmål om brugervenlighed og tilgængelighed akkurat, som det er tilfældet i forbindelse med anskaffelse af andre typer software. Her kan Udbudsværktøjskassen, som er udviklet af IT- og Telestyrelsen, bidrage med råd og vejledning om konkrete krav til det ønskede produkt (www.itst.dk).

Specifikt i relation til anskaffelsen af standardsoftware baseret på open source vil valget af et open source-produkt som nævnt ovenfor ofte være ensbetydende med en migration – og behovet for tilretning vil alt andet lige være større ved en egentlig migration end ved en opgradering. I en sådan situation er det helt afgørende for anskaffelsens succes, at man som myndighed gennemfører en grundig kortlægning af de tekniske krav, der gør det muligt at opstille en korrekt business case og vurdere de risici, der er forbundet med anskaffelsen.

I spørgsmålet om omfanget af tekniske bindinger og integration til omkringliggende systemer kan man helt overordnet skelne mellem styresystemer og applikationer.

Når der er tale om anskaffelse af **styresystemer** til såvel desktop om server-niveau – eksempelvis FreeBSD, SUSE Linux eller RedHat Linux til afvikling af filservere, mailservere eller applikationsservere – er det primære spørgsmål, om det er muligt at afvikle de ønskede systemer og applikationer på den pågældende platform. Hvis dette er tilfældet, vil de efterfølgende spørgsmål i den tekniske kravspecifikation være de samme som ved enhver anden dimensionering af driftsmiljøer og handle om driftsstabilitet, performance og skalerbarhed i forhold til den samlede pris.



Når der er tale om anskaffelse af **applikationer**, er der til gengæld forskel afhængig af, om anskaffelsen gælder desktop eller server-niveau – forskellene mellem de to gennemgås nedenfor.

Desktop

Behovet for en grundig kortlægning af de tekniske bindinger og integrationer til omkringliggende systemer er særligt aktuelt i relation til kontorsoftware, som typisk er bredt implementeret i organisationen. Langt de fleste myndigheder har i dag it-miljøer, hvor integrationen mellem kontorprogrammer og de omkringliggende systemer er afgørende for funktionaliteten. Det gælder først og fremmest ESDH-systemer, økonomisystemer og lønsystemer, men også i stigende omfang egentlige fagsystemer som tilskudsadministrative systemer, indberetningsløsninger og lignende.

Det er et helt afgørende element i en business case og dermed i den samlede beslutning, at der bliver skabt et fuldt overblik over omfanget af de omkostninger og risici, der vil være forbundet med tilretning af de snitflader og integrationer, der er mellem den ønskede standardsoftware og omkringliggende systemer. Her vil det som myndighed være oplagt at inddrage de eksterne leverandører, der har leveret systemer, som integrerer til det ønskede standardsoftware. I den forbindelse skal det nævnes, at det fra den 1. januar 2008 bliver obligatorisk for alle offentlige myndigheder at anvende en række åbne standarder i alle nye offentlige it-løsninger, hvilket på sigt må forventes at mindske omkostningerne forbundet med tilretning af de snitflader og integrationer, der er mellem den ønskede standardsoftware og de omkringliggende systemer.

Server-niveau

Erfaringsmæssigt er problemstillingen omkring integration ikke nær så fremherskende, når anskaffelsen gælder standardsoftware-applikationer på server-side. Omfanget af integrationer og tekniske bindinger er selvsagt meget afhængig af, hvilket produkt der konkret er tale om. Det generelle billede er dog, at både integrationer og tekniske bindinger er mindre omfattende på server-side, end når det gælder standardsoftware på desktoppen.

Det gælder eksempelvis software til netværksovervågning, back-up, firewalls og lignende, hvor spørgsmålet om særlige tekniske bindinger og snitflader som oftest ikke fylder mere, når der er tale om et produkt baseret på open source end hvis produktet er baseret på closed source. Her er ligger vægten i langt overvejende grad på klassiske spørgsmål som modenhed, stabilitet, performance og fleksibilitet i løsningen.

Opsamling

Spørgsmålet om tekniske bindinger og omfanget af integration mellem det ønskede standardsoftwareprodukt og de omkringliggende systemer er – især når det gælder anskaffelse af desktop-applikationer som kontorpakker – det mest afgørende opmærksomhedspunkt i anskaffelsesprocessen. Nedenstående tabel opsummerer de afgørende opmærksomhedspunkter afhængig af typen af standardsoftware.

>

	Server-niveau	Desktop
Styresystemer	Understøttelse af applikationer afgørende for valg	Understøttelse af applikationer afgørende for valg
Applikationer	Typisk færre bindinger og integrationer	Behov for tilretning og nyudvikling af integrationer afgørende for samlet business case

Behov for bredere afsøgning af markedet

Myndigheder, der skal anskaffe nye standardsoftwareprodukter, og som overvejer at vælge et produkt baseret på open source, står ofte over for en problemstilling, der handler om manglende viden om den del af markedet. Hvilke leverandører kan man gå til? Og hvad er der af valgmuligheder inden for den pågældende produktkategori?

For langt de fleste myndigheder vil udgangspunktet for denne afsøgning af markedet være, at man ønsker at erstatte en eksisterende løsning, der typisk vil være baseret på closed source-produkter. I relation til en afsøgning af markedet for open source-alternativer betyder det, at man som myndighed ofte vil have behov for at gå bredere ud i sin afsøgning af markedet, end man har været vant til. I denne situation er der flere måder at skaffe viden om, hvilke alternativer der findes:

- > **Netsteder og software-biblioteker på nettet**, der samler information om produkter og løsninger baseret på open source. I relation til standardsoftware kan især linuxalt.org og sourceforge.net fremhæves – linuxalt.org giver en oversigt over open source-alternativer til de mest udbredte desktop-applikationer, mens sourceforge.net er et meget omfattende bibliotek med såvel standardsoftware som mere komplekse løsninger og systemer baseret på open source.
- > **It-leverandører med viden om open source**, der kan rådgive om konkrete produkter. En række centrale open source-leverandører i Danmark har organiseret sig i OSL (Foreningen for Open Source Leverandører i Danmark), som på sin hjemmeside osl.dk vedligeholder en liste over medlemsvirksomheder og deres kompetencer. Her skal det endvidere fremhæves, at der er valgt en række open source-leverandører på SKI Rammekontrakt 02.06, der dækker standardsoftware. Enkelte af de leverandører og underliggende distributører, der er valgt på SKI Rammekontrakt 02.06, har valgt at specialisere sig i open source-baserede produkter og løsninger, mens hovedparten af de rammekontraktleverandører, der leverer open source, gør det som en del af en bredere palette, der også omfatter closed source-produkter.
- > **Egne netværk og erfagruupper**, der kan videregive erfaringer og information om, hvad der virker og hvilke problemstillinger andre er stødt på.

Vurdering af modenhed og fremtidssikring

Ved anskaffelse af standardsoftware baseret på open source er spørgsmål om modenhed og fremtidssikring af det valgte produkt ofte tilstede.



I forhold til at træffe en beslutning om anskaffelse af et konkret softwareprodukt ligger svaret på spørgsmålet i et vist omfang i forlængelse af overvejelserne om valg af fremgangsmåde i forbindelse med anskaffelsesprocessen.

- > Hvis man som myndighed vælger en **leverandørbåren anskaffelse**, hvor man entrerer med en kommerciel it-leverandør om anskaffelse af det ønskede standardsoftwareprodukt, svarer anskaffelsen i meget vid udstrækning til den situation, der gælder, når man som myndighed anskaffer standardsoftware baseret på closed source. Vurderingen af produktets modenhed og leverandørens mulighed for at understøtte produktet i den levetid, man som myndighed kalkulerer med, vil som udgangspunkt være den samme, uanset om der er tale om et open source-produkt eller et closed source-produkt.
- > Hvis man vælger en **egen anskaffelse**, hvor man som myndighed selv står for at fremskaffe et produkt og efterfølgende selv tager ansvar for implementering, vedligeholdelse og opgradering er vurderingen af modenhed og fremtidssikring i højere grad overladt til én selv. Her handler det i højere grad om at kunne vurdere opbakningen og styrken i det fællesskab af brugere, udviklere og leverandører, der er etableret omkring et givet produkt – og i denne vurdering bliver den indledende afsøgning af markedet og kontakt til andre myndigheder, som har erfaringer med produktet, endnu mere afgørende.

Opsamling

Nedenstående tabel opsummerer de nøgleparametre vedrørende modenhed og fremtidssikring, der skal vurderes i forbindelse med anskaffelsen afhængig af den valgte fremgangsmåde og typen af standardsoftware, der anskaffes.

	Open source	Closed source
Kommerciel software / leverandørbåren anskaffelse	Vurdering af produktmodenhed og leverandørsoliditet	Vurdering af produktmodenhed og leverandørsoliditet
Ikke-kommerciel software / egen anskaffelse	Vurdering af styrken i fællesskab omkring produkt	

Valg af anskaffelsesmetode

For den offentlige myndigheder, der overvejer at anskaffe standardsoftware baseret på open source, er der som udgangspunkt to fremgangsmåder, som bør indgå i overvejelserne:

- > **Muligheden for at indgå en aftale med en kommerciel leverandør** om anskaffelse af den ønskede software på open source-vilkår. Denne fremgangsmåde indebærer typisk, at anskaffelsen kombineres med en service- og supportaftale hos den valgte leverandør.
- > **Muligheden for selv at fremskaffe den ønskede software** via internettet eller egne netværk. Denne fremgangsmåde indebærer typisk, at den offentlige myndighed selv påtager sig ansvaret for support, vedligeholdelse og opgradering.

>

Beslutningen om hvilken af de to fremgangsmåder man som myndighed skal vælge, knytter sig først og fremmest til spørgsmålet om egne kompetencer (jf. afsnittet om kompetencestrategi) samt overvejelser om den samlede business case, hvor omkostninger til en serviceaftale baseret på antal brugere kan vise sig ikke at kunne konkurrere med en intern oprustning af de nødvendige kompetencer (jf. afsnittet om business case).

Valg af fremgangsmåde vil ofte også have konsekvenser i forhold til de udbudsretlige regler, som offentlige myndigheder er underlagt:

- > I en situation, hvor myndigheden som udgangspunkt selv fremskaffer den ønskede software og selv forestår implementering, support og opgradering, vil der typisk ikke være tale om en anskaffelse, der er omfattet af hverken de nationale eller EU's udbudsregler.
- > Omvendt kan der i situationer, hvor man som myndighed vælger at entrere med en privat it-leverandør om den samlede leverance af open source-software, implementeringsbistand, support og tilknyttede services i øvrigt, være behov for at gå i et egentligt udbud eller benytte leverandører, som er omfattet af en relevant rammeaftale.

Generelt er det de samme udbudsretlige regler, der gælder for anskaffelse af open source-software som for offentlige indkøb i øvrigt. Det betyder, at det er de normale regler vedrørende fastlæggelse af den forventede, samlede ordresum i forhold til gældende tærskelværdier, der afgør om en given anskaffelse er underlagt udbudsforpligtelsen.

Opsamling

Nedenstående tabel opsummerer de udbudsretlige bindinger, som den offentlige myndighed typisk vil stå over for afhængig af den valgte fremgangsmåde og typen af standardsoftware, der anskaffes.

	Server-niveau	Desktop
Kommerciel software / leverandørbåren anskaffelse	<ul style="list-style-type: none">> Typisk under udbudsgrænsen> Ikke krav om udbud eller rammeaftale	<ul style="list-style-type: none">> Typisk over udbudsgrænsen> Brug af udbud eller rammeaftale
Ikke-kommerciel software / egen anskaffelse	<ul style="list-style-type: none">> Kræver typisk kun egne ressourcer> Ingen udbudsforpligtigelse	<ul style="list-style-type: none">> Kræver typisk kun egne ressourcer> Ingen udbudsforpligtigelse

Kendte vilkår for kontrakter og licenser

Det generelle billede af open source-software er, at man i løbet af anskaffelsesprocessen som myndighed ofte vil stå over for spørgsmål om, hvorvidt der

>

gælder særlige kontraktuelle og licensmæssige vilkår. Erfaringsmæssigt er der imidlertid ikke nogen afgørende udfordringer eller problemstillinger i forbindelse med anskaffelse af standardsoftware baseret på open source.

De **kontraktuelle vilkår** i relation til anskaffelsen afhænger af, hvorvidt man som myndighed vælger at indgå aftale med en kommerciel leverandør vedrørende opgaver som implementering, vedligeholdelse og support. En sådan aftale adskiller sig ikke grundlæggende fra tilsvarende service- og supportaftaler, der indgås i forbindelse med anskaffelse af closed source-software. I de tilfælde, hvor man som myndighed vælger selv at stå for anskaffelse, implementering, support og øvrige serviceopgaver vil der i sagens natur ikke være behov for at indgå en kontrakt.

De **licensmæssige vilkår** i relation til anskaffelsen af standardsoftware baseret på open source er selvsagt anderledes end ved en anskaffelse af tilsvarende closed source-software. Som beskrevet i den indledende definition af open source-software har man som myndighed fri brugsret til den pågældende software og kan frit kopiere og videredistribuere den uden at skulle betale royalties eller tilsvarende licensafgifter. Derudover har man ret til at modificere kildekoden i et stykke software i overensstemmelse med egne behov og kan ligeledes frit videredistribuere disse ændringer. Nogle open source-licenser kræver, at videredistribution af ændringer også skal ske på open source-vilkår. Det er licenser med såkaldt copyleft. De licensmæssige vilkår, der gælder for standardsoftware baseret på open source, giver i langt de fleste brugsscenarier hos offentlige myndigheder ikke anledning til særlige udfordringer og problemstillinger, da der vil være tale om både udbredte og velafprøvede produkter.

Nationalt Videnscenter for Software har på Softwarebørsen publiceret en vejledning om retlige forhold i relation til brug og distribution af open source-software med specielt henblik på offentlige myndigheder (www.softwareborsen.dk).

Det generelle billede af markedet for standardsoftware baseret på open source er, at den voksende modenhed i mange open source-produkter kombineret med et stigende antal it-leverandører, der ser et kommercielt marked for open source-software, betyder, at det i dag inden for en række produktområder er muligt for offentlige myndigheder og institutioner at gennemføre anskaffelsesforløb, som på stort set alle områder minder om anskaffelse af tilsvarende produkter baseret på proprietær closed source-software.

Når det er sagt, skal det fremhæves, at der i forbindelse med anskaffelse af standardsoftware baseret på open source er en række punkter, hvor anskaffelsesprocessen er anderledes. Denne vejledning har gennemgået problemstillinger og overvejelser i relation til syv opmærksomhedspunkter, hvor man som offentlig myndighed bør være særlig opmærksom.

Afslutningsvis skal to af disse områder fremhæves, fordi de bør tillægges særlig vægt i forbindelse med udarbejdelse af en samlet business case for anskaffelse af standardsoftwareprodukter baseret på open source:

- > Spørgsmålet om tekniske bindinger og omfanget af integration mellem det ønskede standardsoftwareprodukt og de omkringliggende systemer. Når det gælder anskaffelse af produkter på server-niveau minder de tekniske implementeringsomkostninger typisk om omkostningerne forbundet med anskaffelse af tilsvarende closed source-produkter. Når det gælder anskaffelse af desktop-applikationer – eksempelvis kontorpakker – er billedet imidlertid anderledes. Som hovedparten af de offentlige it-installationer ser ud i dag, vil et valg af open source-produkter ofte betyde væsentlige omkostninger til tilretning og nyudvikling af integrationer og snitflader mellem det ønskede produkt og de omkringliggende systemer. På længere sigt må udbredelsen af obligatoriske, åbne standarder dog forventes at mindske dette behov for tilretning og nyudvikling.
- > Spørgsmålet om myndighedens kompetencer i relation til det ønskede standardsoftwareprodukt. Her skal man som myndighed lægge en klar strategi for både opkvalificering af slutbrugere i forbindelse med migration til nye desktop-produkter og for uddannelse af interne it-kompetencer eller betaling af eksterne it-kompetencer i forbindelse med håndtering af drift, vedligeholdelse og support.

Om vejledningen



Denne vejledning er udarbejdet af CEDI – Center for Digital Forvaltning på opdrag af Nationalt Videnscenter for Software i IT- og Telestyrelsen.

Vejledningen er baseret på interviews med udvalgte ressourcepersoner, som har erfaring med anskaffelse af open source-software i det offentlige fra både myndighedsside og fra leverandørside. Følgende personer er interviewet i forbindelse med udarbejdelse af vejledningen:

- > Ellen Svenning, Faaborg-Midtfyn Kommune
- > André Briand de Crèvecoeur, Finansministeriets Administrative Fællesskab
- > Kjeld Koushede, Fødevareministeriet
- > Mads N. Madsen, IT Quality A/S
- > Morten Nyvang Nielsen, Det Biovidenskabelige Fakultet (KVL), Københavns Universitet
- > Bjarke Alling, Liga LinDist ApS.
- > Ken Tomassen, Novell
- > Steffen Ørnemark, Region Midtjylland
- > Peter Lange, Sun Microsystems Danmark A/S
- > Niels Pagh-Rasmussen, IBM Danmark A/S

Derudover bygger vejledningen på tidligere publicerede danske og udenlandske rapporter og vejledninger vedrørende it-anskaffelser og open source. De væsentligste er:

- > Anskaffelsesguiden på www.softwareborsen.dk; Videnscentret for Software, IT- & Telestyrelsen; Danmark 2007
- > A Guide to Open Source Software for Australian Government Agencies; Australian Government Information Management Office; Australien, 2005
- > Beslutningsstøtte i forbindelse med valg af kontorpakke; Devoteam Fischer & Lorenz for Videnskabsministeriet; Danmark, 2005
- > Guide to Legal Issues in Using Open Source Software; State Services Commission; New Zealand, 2006
- > Öppen programvara – Erfarenheter av produkter som bygger på öppen källkod inom förvaltningen; Statskontoret; Sverige, 2004
- > Udbud og indkøb af IT-systemer; Økonomistyrelsen; Danmark, 2002
- > Vejledning til desktop-software; Finansministeriet; Danmark, 2007

>

Vejledningen har været sendt til høring hos medlemmerne af følgegruppen for Nationalt Videnscenter for Software.