

Notat 2012-01: Fri programvare i britisk offentlig sektor



Martin Bekkelund
Seniorrådgiver, Friprogsenteret

INNHold

Side 3	Bakgrunn
Side 4	Økt anskaffelseskompetanse Enklere leveranser til offentlig sektor
Side 5	Politiske føringer Fri programvare Åpne standarder
Side 6	Organ for godkjenning av offentlige IT-prosjekter Endringsinsentiver
Side 7	Ressursbruk og gevinstrealisering
Side 8	Erfaringer
Side 9	Konklusjon

Fri programvare i britisk offentlig sektor

Bakgrunn

Friprogsenteret var i januar 2012 i et møte med *The Home Office*¹ i London. Home Office er Storbritanias innenriksdepartement og kan best sammenliknes med det norske Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). I Storbritania har Home Office blant annet ansvar for utforming av deler av landets IT-politikk. Siden 2004 har Home Office gjennomført flere prosjekter for implementering av fri programvare og åpne standarder i offentlig sektor, samt prosjekter for etablering av gjenbruk av egenutviklede løsninger. I denne anledning ba Friprogsenteret om et møte med Home Office for utveksling av erfaringer.



The Home Office, London • Foto: [Steve Cadman](#) • CC BY-SA 2.0

¹ <http://www.homeoffice.gov.uk/>

Økt anskaffelseskompetanse

Siden 2004 har Storbritania hatt politikk som skal øke anskaffelseskompetansen i det offentlige. Imidlertid ble det foretatt lite i perioden 2004-2010, før det etter valget i 2010 kom ny regjering². I Storbritania gjennomfører Home Office prosjekter for å øke kompetansen til de som anskaffer IT for offentlig sektor. I anskaffelsesprosessen skal det blant annet legges økt vekt på valgfrihet og eierskap til egne løsninger, slik at det offentlige som kunde har reell frihet til å velge videre bistand straks en løsning er anskaffet. Et av målene er å redusere uheldige leverandørbindinger. I Storbritania antas det at omlag 80 % av de offentlige utgiftene til IT kun går til fem leverandører. Storbritania har hatt liten eller ingen tradisjon for bruk av mindre IT-leverandører til offentlig sektor, spesielt ikke hvis man sammenlikner med land som Spania, Tyskland og Sverige. Man ønsker derfor å stimulere til økt vekst i det nasjonale SMB-markedet, ved å velge små og mellomstore leverandører av IT-tjenester. Dette blant annet for å redusere monopolliknende dannelser hos de største leverandørene, samt å redusere bruken av monolittiske systemer.

Britisk offentlig sektor mangler også tradisjon for å handle som en enkelt kunde, og mange innkjøp foretas distribuert. Det resulterer i flere kontrakter, flere anskaffelser, flere prosjekter med økt kompleksitet og høyere pris. Som en del av arbeidet med å forbedre anskaffelsesprosessen, ser de på sentralisering av anskaffelser og drift.

Enklere leveranser til offentlig sektor

Arbeidet med å forbedre anskaffelsesprosessen skal også gjøre det enklere å være leverandør til det offentlige, slik at også mindre bedrifter skal kunne levere tjenester og varer til offentlig sektor, uten å være avhengige av all den formelle kompetansen omkring offentlige anskaffelser som kreves i dag. Home Office ønsker å effektivisere innkjøpsprosessen fra i snitt 200 dager til 120 dager i offentlige IT-anskaffelser. Utfordringene synes slik Friprogsenteret ser det å være sammenfallende med de norske. Friprogsenteret mener at fri programvare gir større fleksibilitet fordi fri programvare

² https://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election,_2010

ikke er bundet til en enkelt leverandør. Denne fleksibiliteten må også sikres i eventuelle kontrakter.

Politiske føringer

I Storbritania arbeider Home Office med å gjøre bruk av åpne standarder obligatorisk i offentlig sektor. Når det gjelder programvare ønsker de å gjøre det obligatorisk å dele programvare hvor det offentlige selv utvikler løsninger. Den samme politikken fremmer også Friprogsenteret i Norge³. Selv om det ikke er ønskelig å kreve fri programvare i offentlige anskaffelser, ønsker man allikevel å stille krav til at fri programvare alltid skal vurderes i enhver anskaffelse. En slik vurdering skal blant annet inneholde kostnader, tid for implementering, eventuelle gevinstrealiseringer, sikkerhets- og ytelsesaspekter, eierskap og økosystem omkring programvaren som vurderes. Friprogsenteret mener at tilsvarende krav må stilles i Norge.

Fri programvare

I den britiske politikken fra 2004 er det også spesifisert bruk av fri programvare, hvor Home Office har egne grupper som arbeider med fri programvare og åpne standarder. Fri programvare og åpne standarder skal gi bedre lønnsomhet i prosjekter og anskaffelser, og det arbeides for å spesifisere og måle gevinster. Arbeidet i Home Office er avledet av regjeringens IT-strategi, hvor blant annet fri programvare inngår sammen med andre strategier som blant annet spesifiserer bruk av skytjenester, åpne standarder, tekniske standarder, åpne data og hvilke tjenester det offentlige skal tilby innbyggerne. Home Office leder implementeringen av fri programvare og rapporterer fremdrift hyppig til regjeringen.

Åpne standarder

Arbeidet med åpne standarder har slik Friprogsenteret vurderer kommet litt lenger i Norge. Home Office ønsker i denne anledning mer erfaringsutveksling med Norge i det videre arbeidet med utforming av sine politiske føringer. Så langt har deres arbeid med

³ <http://blogg.friprog.no/2010/06/preferansepolitikk-for-fri-programvare-nei-takk/>

åpne standarder vært motarbeidet av de større leverandørene av lukkede løsninger, ikke helt ulikt situasjonen i Norge. Når Home Office i dag vurderer standarder, tar de nå i betraktning risiko i form av patenter, kompleksitet og leverandørbindinger. Det arbeides med juridiske utredninger for å gjøre implementeringen av åpne standarder risikofritt., slik at man både på kort og lang sikt unngår uheldige leverandørbindinger og eventuelle søksmål. Det arbeides også med flere åpne standarder som blant annet tekniske og for API-er.

Organ for godkjenning av offentlige IT-prosjekter

I Storbritania arbeides det med å etablere en uavhengig gruppe som skal godkjenne alle offentlige IT-prosjekter. Gruppen vil blant annet vurdere risiko, kostnader, bruk av fri programvare og åpne standarder. Avslag på prosjekter kan skje for eksempel hvis graden av fri programvare eller åpne standarder ikke er tilstrekkelig. Prosjektene vurderes i etter prinsippet *Comply or explain* som i praksis betyr at de som velger bort åpne standarder og fri programvare må forklare hvorfor.

Endringsinsentiver

Når det gjelder det offentliges vilje til å gjennomføre nye prosjekter, ser Home Office at det er utfordrende å initiere nye prosjekter i områder som aldri har vært utført tidligere. Det kan for eksempel være overgang til skytjenester eller migrering fra lukket til fri programvare. Det er deres oppfatning at det ikke er utfordringer med nye tjenester eller programvare i seg selv, men heller knyttet usikkerhet til at ingen har gjort tilsvarende tidligere. Effekten av at noen har gjort et tilsvarende prosjekt tidligere er betydelig. Friprogsenteret erfarer tilsvarende i Norge. Derfor har Friprogsenteret fokus på deling, gjenbruk og samarbeid av alle aspekter omkring IT i offentlig sektor — ikke bare programvare, men også erfaringer, dokumentasjon og kompetanse. Det er vesentlig gevinst å hente i slikt samarbeid.

I Storbritania er det utarbeidet et register for programvare som er i bruk i offentlig sektor. Dette krever en del ressurser og overordnet politisk vilje for å gjennomføre og

vedlikeholde, men resultatet er blant annet bedre oversikt over nasjonale utgifter til IT i britisk offentlig sektor. Det gir også oversikt over hvilke leverandører offentlig sektor gjør seg avhengig av, og kan bidra til å realisere flere prosjekter når man har oversikt over hvem som har utført tilsvarende tidligere. Friprogsenteret mener at tilsvarende må etableres i Norge.

Home Office får tidvis spørsmål om fri programvare faktisk gir dem fordelene de blir forespeilet. Forespørslene fra offentlig sektor ønsker gjerne å se undersøkelser og rapporter, og Home Office arbeider derfor med utdanningsinstitusjoner for utarbeidelse av slike. Undersøkelsene skal blant annet reflektere besparelser, fordeler, skalering i både volum og pris, exit-kostnader og fleksibilitet. Friprogsenteret har bedt Home Office om å få tilsendt slike rapporter når de foreligger.

Ressursbruk og gevinstrealisering

I Storbritania har Home Office sett nødvendigheten av å investere betydelige ressurser i forkant av arbeidet med den britiske IT-politikken. Gjennom erfaring har de sett at gevinster sjelden realiserer seg umiddelbart. For å høste de store, langsiktige gevinstene har Home Office gode resultater med å putte inn ressurser i form av tid, kompetanse, penger og overordnede beslutninger i forkant av prosjekter. Det sikrer gjennomføringsevne og forankring hos politisk ledelse. Det er Friprogsenterets oppfatning at tilsvarende med fordel bør gjennomføres i Norge.

Home Office arbeider med å utarbeide kalkyler for *Total cost of ownership* (TCO). Deres erfaring så langt er at arbeidet er svært komplisert og tidkrevende, og de er usikre på det endelige resultatet. Erfaringene likner arbeid Friprogsenteret har vært involvert i. Det er vanskelig å lage standardiserte kalkyler for anskaffelser av IT for offentlig sektor, uavhengig av om programvaren er fri eller lukket. I følge Home Office ligger USA lenger fremme på dette området, hvor fri programvare brukes i offentlig sektor i langt større grad. Dette skyldes imidlertid rene konkurransemessige fordeler ved fri programvare, heller enn politisk vilje, ved at bruken ligger foran politikken.

Erfaringer

Arbeidet som har pågått siden 2004 har gjort mange erfaringer, både positive og negative. Deler av de tidlige fasene har mislyktes på grunn av manglende forståelse for hvordan økosystemet omkring fri programvare fungerer. Dette inkluderer blant annet forståelse for hvordan utviklermiljøer fungerer, forskjellige forretningsmodeller for inntjening, spørsmål om eierskap og sikkerhet og eksterne påvirkningsfaktorer som blant annet leverandører av lukket programvare.

Som en konsekvens av dette har Home Office hatt god kontakt med næringslivet og leverandører av både fri og lukket programvare, samt andre departementer, nasjonale interessefora og utdanningsinstitusjoner. Over tid har man som følger av erfaring og dialog sett hvordan transparens i IT-løsninger ofte gir bedre sikkerhet og kvalitet enn hva man finner i de lukkede alternativene. I dag ser man også at leverandørmarkedet omkring fri programvare er langt mer modent enn det var i 2004. Home Office ønsker også å utdanne mennesker i de juridiske aspektene med programvare generelt og fri programvare spesielt, ikke bare det tekniske.

Konklusjon

Det er Friprogsenterets vurdering at britisk og norsk strategi innen offentlig IT generelt, og fri programvare og åpne standarder spesielt, ikke skiller seg nevneverdig fra hverandre. Det er mange likhetstrekk ved både behov, politikk og strategi, for eksempel ønsket om bruk av åpne standarder, eierskap til egne løsninger, reduksjon av uheldige leverandørbindinger, et sterkerer SMB-marked for IT-leverandører og mulighet for deling, gjenbruk og samarbeid om IT-løsninger som utvikles for offentlige midler.

Samtidig ser man også forskjeller, for eksempel Storbritanias vurdering av et organ som skal godkjenne alle offentlige IT-prosjekter. Friprogsenteret er usikre på om et slikt organ er hensiktsmessig, da det kan bli et fordyrende og tidkrevende ledd i prosessen. Imidlertid ser Friprogsenteret det som aktuelt med et organ som løpende vurderer offentlige IT-prosjekter, blant annet for å understøtte anskaffelseskompetansen, vurdere bruk av fri programvare og påse at programvare som utarbeides for offentlige midler kan deles som fri programvare, slik at også andre deler av offentlig sektor får nytte av den.

Som innspill til norsk politisk ledelse mener Friprogsenteret at følgende tiltak bør utredes og iverksettes:

- Øke anskaffelseskompetansen for IT, med fokus på de juridiske, eierskapsmessige og økonomiske fordelene fri programvare og åpne standarder tilbyr.
- Stimulere til vekst i det norske SMB-markedet for IT for å redusere uheldige leverandørbindinger, unngå monopoldannelser og redusere bruken av monolittiske systemer.
- Vurdere sentralisering av innkjøp av IT-tjenester og tilhørende produkter som for eksempel drift, prosjektledelse, brukerstøtte, konsulenttenester, opplæring, med mer. IT-behovet i norsk offentlig sektor er relativt homogent og behovene sammenfallende. Sentralisering kan redusere kostnader og forbedre kvalitet. Selve den daglige driften kan med fordel settes vekk til privat næringsliv.

- Utvide dagens politiske føringer for IT til å omfatte krav om vurdering av fri programvare og åpne standarder hver gang en IT-anskaffelse skal foretas.
- Understøtte drift av erfaringsportaler som Delingsbazaren⁴ og Kunnskapsbazaren⁵, slik at offentlig sektor i større grad kan dele og dra nytte av erfaringer.
- Opprette et sentralisert register over all programvare og tilhørende programvare som er i bruk i norsk offentlig sektor.

⁴ <http://www.delingsbazaren.no/>

⁵ <http://www.kunnskapsbazaren.no/>

Referanser

Friprogsenteret:	friprog.no
The Home Office:	homeoffice.gov.uk
Government ICT Strategy:	cabinetoffice.gov.uk/content/government-ict-strategy
Delingsbazaren:	delingsbazaren.no
Kunnskapsbazaren:	kunnskapsbazaren.no
FAD:	fad.dep.no

Litteratur

[tekst]

Forkortelser

FAD	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
ICT	Information and communication technology (se IKT / IT)
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IT	Informasjonsteknologi
SMB	Små og mellomstore bedrifter
TCO	Total cost of ownership

Oversettelser

Total cost of ownership	Eierskapskostnader
-------------------------	--------------------



Om Friprogsenteret

Friprogsenteret er et uavhengig, statlig finansiert kompetansesenter for fri programvare, og bistår med å ta i bruk fri programvare, eller utvikle fri programvare i IT-løsninger. Vår målsetning er å etablere en kultur for deling, gjenbruk og samarbeid av IT-løsninger og digitalt innhold. Friprogsenteret treffer du på www.friprog.no, post@friprog.no eller telefon 21 04 34 35.

Om forfatteren

Martin Bekkelund er seniorrådgiver, informasjonsansvarlig og næringslivskontakt i Friprogsenteret. Han har en høyere IT-utdannelse fra NITH og har arbeidet i IT-bransjen siden 1999. Forfatteren treffer du blant annet på [Friprogsenterets blogg](#)⁶, [Twitter](#)⁷, [hans private nettsted](#)⁸ eller martin@friprog.no.



Rettigheter

Opphavsrett for notatet tilhører Martin Bekkelund og Nasjonalt kompetansesenter for fri programvare AS. Notatet er lisensiert under lisensen *[Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0 Unported](#)*.



⁶ <http://blogg.friprog.no/>

⁷ <https://twitter.com/MartinBekkelund/>

⁸ <http://www.bekkelund.net/>

post@friprog.no

www.friprog.no

Friprogsenteret

Postboks 3456

9276 Tromsø

*fri*prog

deler framtiden