

Indarbejdelse af åbne standarder i praksis

- Afdækning af hvorvidt krav om anvendelse af åbne standarder følges i praksis

Udarbejdet for IT- og Telestyrelsen, oktober 2008

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Summary	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
2.	Indledning	2
3.	Ramme for undersøgelse	3
3.1	Afgrænsning	3
3.2	Metode	3
3.3	Tidsmæssig afhængighed	3
3.4	Rådgiverrolle	4
4.	Resultater	4
4.1	Kategorisering af bruttomateriale	4
4.2	Annoncering i udbudsbekendtgørelser	4
4.3	Annoncering i øvrigt udbudsmateriale	5
4.4	Fastholdelse af åbne standarder efter leverandørvalg	5
4.5	Rammeudbud	5
	Bilag A: Uddybende bemærkninger til afgrænsning.	6
	Bilag B: Analysetræ	7

1. Sammenfatning

Med henblik på undersøgelse af praktisk overholdelse af krav om åbne obligatoriske standarder i henhold til aftalen om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige, er der foretaget en udvælgelse og analyse af relevante udbud for perioden 1. januar 2008 til 8. august 2008. Analysen har været baseret på en kombination af *Desk Research* og gennemførte *Kvalitative interviews* med kontaktpersoner i de relevante myndigheder, der er knyttet til de enkelte udbud.

Analysen giver anledning til følgende hovedkonklusioner:

- Forståelsen for brug af åbne standarder og tilhørende opstilling af krav om indarbejdelse i relevante udbud skønnes at være *særdeles udbredt* blandt offentlige myndigheder. Området tyder således på at være præget af en høj relativ modenhed.
- Konkret beskrivelse og opstilling af krav følger imidlertid kun undtagelsesvis en standardiseret form. Således omtales åbne obligatoriske standarder sjældent i udbudsbekendtgørelsen, og der er ikke observeret tilfælde, hvor det står som en del af tildelingskriterierne. I stedet beskrives standarderne typisk i kravspecifikationen efter en varierende form, der generelt afviger fra de vejledningsskrivelser, der er udgivet på området.
- Kravet om åbne obligatoriske standarder fastholdes efter, at forhandling med leverandør er afsluttet. Således tyder det på, at overholdelse af standarderne *i langt de fleste tilfælde* vil kunne honoreres af leverandørerne. I forlængelse heraf er der med afsæt i undersøgelsen grund til at antage, at undtagelsesbestemmelser, benævnt *Følg eller Forklar*, vil få begrænset udbredelse.
- Relevant standardkontakt udviklet efter ikrafttrædelse af aftalen om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige – 02.18 Systemløsninger – understøtter *i høj grad* kravet om åbne obligatoriske standarder.

Da analysen er foretaget på baggrund af ca. 7 måneders materiale, bør det dog understreges, at det endnu er for tidligt at konkludere endegyldigt i forhold til overholdelse af standarderne i praksis. Tilsvarende vil valide tal for brug af undtagelsesbestemmelser, og annoncering heraf tidligst kunne afdækkes i løbet af 2009.

2. Indledning

I oktober 2007 indgik regeringen, KL og Danske Regioner aftale om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige. Anvendelse af obligatoriske, åbne standarder trådte i kraft pr. 1. januar 2008. I forbindelse med implementeringen af aftalen ønsker IT- og Telestyrelsen at undersøge, hvorvidt og hvordan offentlige myndigheder indarbejder kravet om åbne standarder i it-udbud. Dertil kommer en vurdering af, hvorvidt undtagelsesregler, de såkaldte *Følg eller Forklar*, finder anvendelse, og om disse i givet fald bruges efter hensigten.

Rambøll Management har gennemført denne undersøgelse på vegne af ITST. Nærværende notat omhandler resultatet heraf.

3. Ramme for undersøgelse

Følgende afgrænsninger, rammer og definitioner er lagt til grund for undersøgelsen:

3.1 Afgrænsning

De tekniske anskaffelser, der er taget i betragtning i undersøgelsen, opfylder følgende betingelser.

Anskaffelserne:

- er kategoriseret som kategori 7, *EDB-Tjenesteydelser og hermed beslægtede tjenesteydelser*, under bilag 2A ydelse i udbudsdirektivet
- overstiger EU's tilhørende udbudsgrænse. Udbudsgrænsen er for 2008-2009 fastsat til 991.589 kr. for statslige kontrakter og 1.535.844 kr. for regionale og kommunale kontrakter
- er annonceret i den såkaldte *TED-database* (Tenders Electronic Daily) i tidsrummet mellem 1. januar 2008 til og med 8. august 2008.

På baggrund af ovenstående er der genereret en bruttoliste over relevante udbud.

I henhold til ordlyden i aftalen om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige er der imidlertid en række offentlige myndigheder, der ikke er omfattet af beslutningsforslaget. Herunder bl.a. selvejende institutioner, hvormed f.eks. udbud annonceret af Ballerup Bibliotek og Det Danske Filminstitut er udeladt. Dertil kommer, at en række af de betragtede udbud omhandler ydelser, hvor et krav om overholdelse af én eller flere af de syv sæt af obligatoriske, åbne standarder skønnes irrelevant. Dette gør sig f.eks. gældende i forhold til rene outsourcingkontrakter eller driftsaftaler. Korrektioner for disse forhold er således med til at afgrænse de betragtede udbud yderligere, således at der i alt er undersøgt 28 udbud på baggrund af en bruttoliste bestående af 56 udbud.

For bemærkninger, der uddyber betingelserne for udvælgelse af de undersøgte it-udbud, henvises til bilag A, side 6.

3.2 Metode

Undersøgelsen er baseret på en systematisk gennemgang af udbudsbekendtgørelserne for de it-udbud, der er udvalgt i henhold til afsnit 3.1. På baggrund af denne gennemgang har det være muligt at afdække, i hvilket omfang og efter hvilken angivelsesform et krav om brug af obligatoriske åbne standarder nævnes.

En række spørgsmål af interesse for undersøgelsen kan imidlertid ikke læses af udbudsbekendtgørelsen. Herunder i særdeleshed om:

- Obligatoriske åbne standarder omtales i andre dele af udbudsmaterialet end bekendtgørelsen. Dvs. i kravspecifikationen, i udbudsbetingelserne, i eventuelt kontraktudkast eller i øvrige bilag.
- Obligatoriske åbne standarder, i de tilfælde hvor de nævnes, rent faktisk bliver fulgt, når der efterfølgende indgås kontrakt med en leverandør.
- Krav om obligatoriske åbne standarder bliver forklaret og annonceret i henhold til undtagelsesreglerne *Følg eller Forklar* i de tilfælde, hvor de undviges.

Som supplement til den gennemførte analyse af udbudsbetingelser er der derfor gennemført telefoninterviews med kontaktpersoner inden for hvert af de relevante udbud.

Metodisk er undersøgelsen således gennemført i en kombination af *desk research* og *kvalitative interviews*. For samlet oversigt over analytisk fremgangsmåde henvises til bilag B, side 7.

3.3 Tidsmæssig afhængighed

På tidspunktet for nærværende undersøgelse har aftalen om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige været i kraft i lidt over 7 måneder. Grundet forskellige tidsmæssige sammenhænge betyder det, at det endnu er for tidligt at konkludere endelig

på de områder, der forudsætter at beslutningsforslaget har været gældende i længere tid. Tidshorizonten har især betydning for dele af undersøgelsesresultat, da:

- konkret efterlevelse af aftalen om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige i vid udstrækning forventes at ske i samråd med leverandør og valg af denne vil i mange tilfælde først finde sted i op til 6 måneder efter annoncering af udbudsbekendtgørelse,
- der må forventes tilfælde, hvor strategiske, tekniske eller økonomiske hensyn under analyse- og designfase – trods modsatte intentioner – giver anledning til at afvige fra kravspecifikation og tilhørende omtale af åbne standarder og
- redegørelse for eventuel brug af undtagelsesbestemmelser kan ske i forbindelse med myndigheders årsrapportering, der typisk først vil finde sted i løbet af foråret 2009.

Vurderingen af brug af undtagelsesbestemmelser og annoncering af disse i henhold til anbefalinger kan derfor tidligst baseres på sikker empiri i løbet af 2009.

3.4 Rådgiverrolle

I en række af de gennemgåede udbud henviser myndigheds kontaktperson til en rådgiver, der har været involveret i udbudsprocessen. Specifikt gælder det, at Rambøll Management har rådgivet inden for 11 af de betragtede udbud. I en vurdering af myndighedernes generelle bevidsthed om åbne standarder bør denne indirekte aktørs påvirkning erindres.

4. Resultater

Den gennemførte analyse giver anledning til følgende hovedresultater:

4.1 Kategorisering af bruttomateriale

56 udbud opfylder udvælgelseskriterierne anvendt til søgning i TED-databasen. Heraf gælder det, at:

- 5 udbud er genannonceringer af allerede fremsatte udbud, der således kan opfattes som redundante.
- 14 udbud er fra myndigheder eller institutioner, der vurderes til ikke at være omfattede af aftalen om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige. Disse er udeladt af undersøgelsen, jf. redegørelser herfor under afsnit 3.
- 5 udbud omhandler større rammekontrakter eller – aftaler, der udbydes af enten SKI eller Økonomistyrelsen. Disse er behandlet separat.
- 4 udbud omhandler ydelser, hvor det er vurderet, at ingen af de obligatoriske åbne standarder er relevante.

Dette efterlader 28 udbud, der er gjort til genstand for nærmere undersøgelse. På den baggrund kan det konkluderes, at ca. 50 pct. af de udbud, der kan identificeres via TED-databasen, må forventes at have relevans for eventuelle fremtidige afdækninger¹.

4.2 Annoncering i udbudsbekendtgørelser

Blandt de undersøgte udbud er der kun 3, der eksplicit nævner de obligatoriske åbne standarder i udbudsbekendtgørelsen. I alle tilfælde er åbne standarder nævnt i forbindelse med afsnit, hvor kontrakten beskrives og i ét af disse tilfælde er der benyttet en standardiseret formulering i henhold til IT- og Telestyrelsens vejledninger.

Det kan således konkluderes, at opfordringen til at gøre rede for krav om brug af åbne obligatoriske standarder i udbudsbekendtgørelse som hovedregel *ikke følges*. Og i de få tilfælde, hvor udbudet nævner åbne standarder, angives det andre steder end i afsnit om tildelingskriterierne, som ellers tiltænkt.

¹ Af de 28 relevante udbud er det lykkedes at interviewe kontaktpersoner, der i alt repræsenterer 24 af disse. Hvad angår de sidste 4 udbud har det ikke været muligt, at etablere kontakt med personer, der har besiddet den nødvendige konkrete viden indenfor analyseperioden.

4.3 Annoncering i øvrigt udbudsmateriale

En nærmere vurdering af øvrigt udbudsmateriale viser, at 21 ud af 24 udbud omtaler et krav om anvendelse af en eller flere af de 7 åbne obligatoriske standarder. Omtalen sker helt overvejende i kravspecifikationen. Generelt skønnes de opstillede krav at være gennemarbejdede og kvalificerede, og det er således vurderingen, at forståelsen for åbne obligatoriske standarder hviler på et solidt fagligt grundlag.

Imidlertid må det samtidig konstateres, at der kun undtagelsesvis anvendes standardiserede formuleringer, der tyder på at have hentet inspiration fra skriftlig vejledningsmateriale. Overordnet giver det derfor anledning til at antage, at den praktiske anvendelse eller det detaljerede kendskab til relevante vejledninger hos myndighederne er begrænset.

For de 3 udbud, der ikke indeholdt krav om åbne standarder, har myndighederne i det ene tilfælde tilkendegivet, at de ikke mente standarderne var relevante for deres udbud, mens de i de to øvrige tilfælde ikke var bekendte med de åbne standarder.

Konklusionen er derfor, at myndighederne i høj grad vurderes til at have taget kravet om åbne obligatoriske standarder til sig, når det har relevans for et udbud. Den konkrete formulering af de opstillede krav følger imidlertid ingen standardiseret form, og der er grund til at antage, at myndigheders viden i vid udstrækning stammer fra andre kilder end skriftligt vejledningsmateriale.

4.4 Fastholdelse af åbne standarder efter leverandørvalg

Blandt de 21 udbud, hvor krav om åbne standarder nævnes, gælder det tillige, at 16 angiver, at de stadig følger reglerne efter leverandørvalg. De 5 resterende udbud har i skriven- de stund ikke overstået fasen for leverandørforhandling.

Det er derfor vurderingen, at de åbne obligatoriske standarder oftest vil kunne indarbejdes i den konkrete løsning, uden at der efterlades behov for at lade undtagelsesbestemmelser komme i anvendelse. Som omtalt i afsnit 3.3 er det imidlertid for tidligt at konkludere endegyldigt i den retning. I stedet bør en robust vurdering af undtagelsesbestemmelser og deres anvendelse og annoncering foretages på baggrund af implementerede projekter.

4.5 Rammeudbud

Som omtalt i afsnit 4.1 omhandler enkelte af de betragtede udbud rammekontrakter. Blandt disse er det i særdeleshed *02.18 Systemløsninger*, der har relevans i forhold til åbne standarder, idet denne danner grundlaget for konkrete udbud, hvor en stillingtagen til it-standarder ofte vil være påkrævet.

SKI nævner i den forbindelse, at der under udarbejdelsen af 02.18 har været specifik fokus på open source såvel som IT- og Telestyrelsen anbefalinger om åbne standarder. Konkret kommer det til udtryk gennem en passus, der omhandler de 7 obligatoriske åbne sæt af standarder. Samtidig benytter kontraktparadigmet sig af muligheden for formulering af en såkaldt *Merkantil Negativ Option*. Hermed menes, at tilbudsgiver skal redegøre for, hvor meget aftalte sum reduceres, såfremt man undlader at gøre brug af dette krav. *Følg eller Forklar* er dermed afspejlet herigennem.

Sammenfattet kan det konkluderes, at 02.18 i høj grad vil understøtte en yderligere fokus på obligatoriske åbne standarder i forhold til de udbud, der gennemføres gennem dette kontraktparadigme.

Bilag A: Uddybende bemærkninger til afgrænsning.

- TED-databasen er et elektronisk supplement til Den Europæiske Unions Tidende og indeholder alle de udbud, der samtidig er annonceret i Tidende. TED findes på adressen www.ted.europa.eu.
- Under kategori 7, Bilag 2A, kan søgning præciseres yderligere gennem de såkaldte CPV-koder, der svarer til et fælles europæisk indkøbsglossarium. Følgende CPV-koder er anvendt i undersøgelsen: 50300000-8 - 50324200-4, 72100000-6 - 72591000-4 (undt. 72318000-7 og 72530000-9 – 72532000-3).
- Det må antages, at søgning på udbud, der overstiger EU's tærskelværdier, undervurdere det reelle antal udbud. Årsagen hertil er, at udbud i visse tilfælde erfaringsmæssigt skæres til eller opsplittes i flere leverancer netop med det formål ikke at overstige tærskelværdierne.
- Udbud gennemført i henhold til Tilbudsloven er ikke medtaget i analysen, da denne netop anvendes ved offentlige indkøb, der af forskellige årsager falder udenfor udbudsdirektiverne. Det gælder f.eks. når der er tale om indkøb, der ligger under tærskelværdien.

Bilag B: Analysetræ

