

IT- og Telestyrelsen

att. Rachid El Mousti

København, d. 14. maj 2007

## Høringssvar

### Økonomiske konsekvensvurderinger vedrørende åbne standarder

Dette er IT-Politisk Forenings kommentarer til de to rapporter om økonomiske konsekvensvurderinger vedrørende åbne standarder, som er udarbejdet af Rambøll Management[1]?

### Beregningsgrundlag og svarfrist

Det skal bemærkes, at fristen for afgivelse af kommentarer til de to Rambøllrapporter er alt for kort. Den korte frist giver ikke mulighed for en grundig kontrol af datagrundlaget for og beregningerne i rapporten, og slet ikke for at foretage beregninger på andre scenarier end de to, som behandles i rapporterne.

I vores arbejde med rapporten har vi opdaget fejl i angivne formler (se bilag 1). De fejlbehæftede formler betyder, at de konkrete økonomiske beregninger ikke kan reproducere. IT-Politisk Forening har derfor bedt om at få en kopi af de regneark, som er brugt til udregningerne. IT- og Telestyrelsen og Rambøll mente fredag den 11/5-07, at IT-politisk Forening godt kunne få en kopi af regnearkene. Imidlertid har IT-Politisk Forening mandag d. 14/5 fået afslag på at modtage en kopi af regnearkene. Vi har derfor ikke hverken kunnet kontrollere rapporternes tal eller gennemregne alternative scenarier. Det har svækket vores tiltro til Rambøllrapportens beregninger og konklusioner.

### Microsoft antages at dominere selv hvis ODF er eneste obligatorisk standard

En afgørende forskel i forudsætningerne for de to rapporter, er formuleringen omkring valg af format for den afsendende myndighed. I hovedrapporten (om EOOXML/ODF-kombinationen) afsnit 9.3 hedder det således, at

"Beslutningen rummer et valg for afsendende myndigheds side til at anvende ODF eller OpenXML?"

I ODF-rapportens afsnit 1.3 lyder den tilsvarende forudsætning

"For myndigheder, der endnu ikke har indført ODF som obligatorisk standard, rummer beslutningen et valg for afsendende myndigheds side til at anvende ODF eller et alternativt dokumentformat."

Konsekvensen heraf at man forventer at hovedparten af myndighederne opgraderer deres MS kontorpakke selvom ODF bliver obligatorisk åben standard. Denne antagelse medfører at der ikke kan opnås besparelser ved at myndighederne undlader at opgradere til EOOXML som følge af at en egentlig indførelse af ODF som eneste obligatorisk dokumentstandard. Dette svarer til at 75% af myndighederne antages at benytte EOOXML internt efter 2012, og at disse myndigheder opgraderer deres kontorpakker til Microsoft Office 2007, selvom denne ikke understøtter ODF. Denne forudsætning er i modstrid med B103: Godt nok har enkelte myndigheder allerede opgraderet til Microsoft Office 2007, men slet ikke i det omfang, som antages i rapporten. Men hvis ODF bliver den eneste godkendte standard på området, er det jo ifølge B103 netop **ikke** tilladt for myndighederne at skifte til en kontorpakke, som ikke understøtter godkendte formater.

## Manglende kvantificering af besparelser

Det fremgår tydeligt af ODF-rapporten, at der er store besparelser at hente ved at lægge sig fast på ODF alene. I ODF-rapportens kapitel 1.6.3 hedder det således:

"Markedet for kontorpakker og dokumentformater er i øjeblikket kendetegnet ved at være tilnærmelsesvis monopolistisk. I henhold til traditionel og empirisk vel underbygget mikroøkonomisk teori er hovedkonsekvenserne ved et monopol, at varer udbydes til højere pris og lavere mængde, sammenlignet med andre markedsformer. Det monopolistiske marked er samtidig omgærdet af mindre gennemsigtighed.

Det er vurderingen, at en entydig indførelse af ODF som dokumentformat vil have en mærkbar indvirkning på disse forhold i form af øget konkurrence. Det er imidlertid vanskeligt, og forbundet med stor usikkerhed, at kvalificere denne effekt nærmere. Men det forhold, at myndigheder formelt forpligtes til skulle afsende og modtage dokumenter i ODF må forventes at få en substantiel gennemslagskraft."

ODF-rapporten undlader altså at medregne en konkurrencefaktor, der vurderes som "substantiel". Selvom rapporten nævner flere, konkrete muligheder for besparelser ved denne effekt, gøres der end ikke et forsøg på at kvantificere dette.

Af ODF-rapporten fremgår det, at det for den enkelte myndighed vil være billigere, hvis de benytter ODF internt. Dermed undgår de nemlig udgiften til konvertering mellem internt format og ODF (case B, C og D i rapportens afsnit 1.7). Denne besparelse vil antageligvis gøre det mere attraktivt for den enkelte myndighed at skifte til at bruge ODF internt. Denne effekt vil påvirke resultatet voldsomt, men medtages ikke i beregningerne.

Hvis man sammenligner udgifterne for den enkelte myndighed i de to rapporter før populationsmæssig ekstrapolering (hovedrapportens afsnit 9.5.1 mod ODF-rapportens afsnit 1.5.1), vil man se, at det vil være billigere for den enkelte myndighed, hvis man lægger sig fast på ODF alene. Alligevel ser det ud til, at det overordnet set vil blive dyrere at vælge ODF alene. Hvordan dette hænger sammen, forklares ikke.

## Mangel på alternative scenarier

Vi synes, at det er helt rigtigt at foretage økonomiske konsekvensberegninger af forskellige scenarier for, hvordan man fremover vil anvende standarder for dokumentformater. Men de to valgte scenarier er alt for få.

Især savner vi en beregning for det scenarie, hvor ODF er den eneste obligatoriske standard, og hvor der som i Belgien lægges politisk pres på Microsoft for en helhjertet understøttelse af ODF - i stedet for bare at acceptere, at Microsoft nægter at implementere den eneste ISO-standard på området.

Der er kraftigt behov for at mindske det offentliges afhængighed af Microsoft.<sup>[2]</sup>? Nu hvor Microsoft vil ændre deres dokumentstandarder, er der særligt gode muligheder for at indføre den åbne standard, ODF. Det vil tvinge Microsoft til at konkurrere på lige fod med andre producenter af kontorpakker. Når Microsoft fortsat ikke ønsker at understøtte ODF i deres kontorpakke, MS Office 2007, er det ganske enkelt et forsøg på hindre at ODF udbredes i det offentlige. Den slags misbrug af markedsmagt bør Danmark ikke acceptere.

At indføre to obligatoriske dokumentstandarder: OOXML og ODF, er det samme som at acceptere Microsofts fortsatte dominans. Det illustreres udmærket i Rambøll-rapporten "Økonomisk Konsekvensvurdering ...", hvor kun meget få myndigheder lægger om til ODF. Ved at lade myndighedernes IT-afdelinger decentralt afgøre hvilken software, de skal vælge, tvinges de netop til at gøre lige som de andre. Desuden tager Microsoft nye initiativer til at binde myndighederne yderligere til deres software, f.eks. produktet InfoPath<sup>?</sup>. Det er altså på høje tid, at man fra centralt hold stopper denne fastlåsning til Microsoft. Alle relevante integrationsfunktioner der er nødvendige for den digitale forvaltning bør udvikles uden fastlåsning til Microsoft.

Det er naturligvis ikke uden omkostninger på kort sigt, at frigøre det offentlige fra bindingen til Microsoft. Ligesom alle andre større omstillinger vil det kræve en omstillingsindsats at omlægge det offentliges dokumentformat til ODF. Men en del af disse omkostninger vil ikke kræve at der afsættes et ekstra beløb på finansloven idet der er tale om omkostninger, der er plads til på de offentlige IT-budgetter.

Det forekommer i øvrigt usandsynligt, at 40% dokumenterne i 2008 skal manuelt tilpasses ved konvertering. Fx kan OpenOffice<sup>?</sup> i dag stort set fejlfrit læse langt de fleste Microsoft dokumenter.

Vi mener ikke, at det er realistisk at regne på et scenarie for ODF som eneste obligatoriske standard, hvor 75% af myndighederne fortsat bruger Microsofts Office i 2012, og man forudsætter at disse myndigheder har omlagt til nye versioner af Microsofts kontorpakke dvs. bruger OOXML. Dette er ikke reel omlægning til ODF som entydig dokumentstandard.

Den interessante situation er den hvor 80-90% af myndighederne har omlagt til ODF i løbet af 3-4 år. Så er det ikke nødvendigt at opdatere til MS Office 2007 for 80-90% af myndighederne.

Hvis 80-90% af myndighederne omlægges til ODF, vil det i mange tilfælde også være muligt at udskyde indkøb af andet software eller bruge Linux. Det vil især give store besparelser, hvis man fra centralt hold anbefaler at offentlige myndigheder fremover vælger ikke at købe deres software

gennem Microsofts "Enterprise Agreements", men fx gennem Select-aftaler, hvor de kun betaler for den software, som de faktisk bruger.

IT-Politisk forening skal derfor opfordre til at Danmark gør ODF til eneste obligatoriske standard for dokumentformater.

## Konklusion

Der er fejl i formlerne som rapporternes beregninger angiveligt hviler på. Idet IT-Politisk Forening ikke har kunnet få en kopi af de regneark som Rambøll har anvendt, er det ikke muligt at kontrollere udregningerne i rapporten. Det har svækket vores tiltro til Rambøllrapportens beregninger og konklusioner. Det har grundet den korte frist heller ikke været muligt at kontrollere rapporternes datagrundlag og beregninger, ligesom det ikke har været muligt at foretage lignende beregninger for andre scenarier.

IT-Politisk Forening finder ikke rapporterne strider mod at ODF gøres til eneste obligatoriske dokumentstandard.

ODF-rapporten antager i strid med B103 at hovedparten af myndighederne anvender ikke-obligatorisk dokumentstandard.

Der er ikke foretaget beregninger for scenarier, hvor ODF reelt gøres til obligatorisk standard. Især medtages ikke konsekvenser af politiske beslutninger.

ODF-rapporten kvantificerer ikke besparelser pga. forbedret konkurrence selvom den betegner konkurrenceeffektet som "substantiel".

På grundlag af dette kan rapporterne betragtes som et debatoplæg, men der bør ikke tages beslutninger på baggrund af rapporternes økonomiske beregninger.

## Referencer

1. <http://www.oio.dk/standarder?o=da4dcd4e27ef86695e8d082b16781c15>
2. <http://itpol.dk/sager/standarder/wto-standard/>
3. <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=381&survey=8&language=dk&front=2>

## Bilag 1

### Fejlbehæftede formler

Som nævnt i vores kommentar, har vi konstateret fejl i flere af rapporternes formler. Det er ikke på nuværende tidspunkt klart, om rapporternes resultater er fremkommet på baggrund af de fejlbehæftede formler, eller om der er trykfejl i formlerne i rapporten. Hvis resultaterne er

fremkommet på baggrund af de angivne formler, kan de ikke anvendes overhovedet. Hvis der er fejl i rapportens angivelse af formlerne, umulliggør det ethvert forsøg på kontrol af beregningerne og beregning på alternative scenarier.

Vi vil ikke her gennemgå alle formlerne, men blot illustrere problemerne ved en af de vigtigste formler. Det drejer sig om formlerne på side 76-77:

1. Den anvendte vægtning for myndighedstype er bl.a. baseret på antallet af sager pr. medarbejder. Men flere af de parametre, som vægtningen anvendes på, er ikke afhængige af dette. For eksempel afhænger udgifter til uddannelse af en medarbejder ikke af, hvor mange sager, medarbejderen håndterer.
2. Vægtningen applikeres forkert: Den samlede vægt for alle myndighedstyper ganges med det samlede resultat for alle myndighedstyper. I stedet burde vægten for den enkelte myndighedstype ganges med hver enkelt delresultat for hver enkel myndighedstype.
3. Parameter 9.10 skal lægges til, ikke ganges med.
4. Der er tilsyneladende byttet om på parameter 9.3 og 9.5
5. Ved udregningen af 9.10 ganges timelønnen for ansatte med MS-licensprisen og antallet af ophørte licenser hvilket ikke giver nogen mening.

Disse fejl er nok til at invalidere alle rapportens overordnede resultater vedr. ODF og EOOXML.