

Til
IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø
Att.: specialkonsulent Rachid El Mousti

14. maj 2007

Foreløbigt hørings svar vedrørende to rapporter fra Rambøll Management

Foreningen af Open Source Leverandører (OSL) fremsender hermed det foreløbige hørings svar vedrørende de to rapporter fra Rambøll Management "Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor" (herefter 'Rapport 1') samt "Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat" (herefter 'Rapport 2').

Kraftig kritik af regnefejl og skjult beregningsgrundlag

OSL vil udtrykke kraftig kritik af såvel den korte frist for hørings svaret (tre arbejdsdage) som af forløbet efter frigivelsen af rapporterne.

Vi vil gøre opmærksom på, at vi af IT- og Telestyrelsen telefonisk blev stillet det samlede beregningsgrundlag i udsigt her mandag morgen, hvor hørings svaret skal falde kl. 14. Vi accepterede at udfærdige et foreløbigt hørings svar. Vi ville efterfølgende – og i løbet af ganske få dage – udarbejde et udførligt svar, når vi havde haft lejlighed til at gennemgå beregningsgrundlaget.

To timer inden høringsfristen blev vi imidlertid gjort opmærksom på – igen telefonisk – at IT- og Telestyrelsen og Rambøll Management har ændret mening og nu alligevel ikke vil frigive beregningsgrundlaget. Samtidig blev vi gjort opmærksom på, at Rambøll Management havde konstateret regnefejl, men at man ikke er af den opfattelse, at det ændrer ved beregninger og konklusioner.

På den baggrund vil jeg understrege, at hørings svaret må betegnes som foreløbigt og ufuldstændigt.

Rapporterne kan ikke indgå i Folketingets beslutningsgrundlag

Hvad angår indholdet i de to rapporter, så må vi konstatere, at de er mangelfulde og på visse steder endda i modstrid med en anden rapport om samme emne fra Rambøll Management. Endvidere træffes væsentlige konklusioner om økonomiske konsekvenser uden nogen form for fremlagt dokumentation eller henvisning til autoritative kilder.

På den baggrund må Foreningen af Open Source Leverandører konstatere, at rapporterne i deres nuværende form IKKE har et fagligt niveau, der berettiger til, at de kan indgå i Folketingets beslutningsproces som kvalificeret dokumentation. Rapporterne rejser flere spørgsmål, end de besvarer.

Nedenfor redegør vi i hovedtræk for de problemer, der efter vores opfattelse er med rapporterne.

Omkostning eller besparelse ved åbne standarder?

I august 2006 offentliggjorde Rambøll Management på opdrag af OSL rapporten "Estimering af omkostninger ved indførelse af Open Office XML og Open Document Format i centraladministrationen". 2006-rapporten fra Rambøll Management indeholder økonomiske konsekvensberegninger på tre forskellige scenarier, der bygger på, at det offentlige skulle begynde at anvende åbne standarder:

- 1) Microsoft Office og Open XML, som beregner omkostninger ved at benytte Microsoft Office og Open XML-formatet, der bliver aktuelt i forbindelse med Microsofts lancering af Microsoft Office 2007.
- 2) OpenOffice og ODF, der beregner omkostninger ved at skifte til ODF-standarden med et samtidigt skifte til kontorpakken OpenOffice.
- 3) Microsoft Office og Open XML-plugin til eksisterende og gamle versioner af Microsoft Office.

Rambøll Management-rapporten fra 2006 konkluderer, at der kan spares 125 millioner kroner alene i centraladministrationen ved at skifte fra Microsoft Office til OpenOffice og ODF.

På den baggrund kan det undre, at Rambøll Management i de foreliggende rapporter i stedet peger på en udgift i omegnen af 180 millioner kroner ved at indføre den XML-baserede åbne ISO-standard som eneste standard for dokumentudveksling i det offentlige. Denne markante difference understreger behovet for at kunne gennemgå de underliggende forudsætninger for Rambøll Managements seneste konklusioner.

I forlængelse af ovenstående vil vi henlede opmærksomheden på bilag A i ODF-rapporten (Rapport 2), hvor det hævdes, at kun ca. 25% af myndighederne vil skifte til Open Office (50 myndigheder) i forbindelse med et platformsskifte i de næste 5 år. Og dette selvom det pålægges at bruge ODF som udvekslingsstandard. Med en obligatorisk ODF-beslutning er denne andel meget lavt sat efter vores opfattelse, og det betyder en stor meromkostning for konverteringen af de dokumenter, som skal sendes fra/til de resterende 75% af myndighederne, som fastholder MS Office.

Dette er i stor kontrast til Rambøll Managements rapport fra sidste år (OSL rapporten), som jo netop antog, at en meget stor del ville skifte til Open Office (dog skulle 7% fortsætte med MS Office af hensyn til ikke-åbne og proprietære funktionaliteter i Microsoft Office, som Excel).

De afledte effekter af de ændrede forudsætninger taler sit tydelige sprog i økonomien. Udgifterne til konvertering stiger signifikant, mens de reducerede udgifter til Microsoft-licenser alene påvirkes marginalt, fordi MS Office kun købes en gang i perioden (yderligere tager de nye Rambøll Management rapporter slet ikke hensyn til den meget udbredte licensmodel, der går under betegnelsen Enterprise Agreement).

Det betyder, at det samlede udgiftsbillede i forbindelse med konvertering stiger og gevinsterne mindskes kraftigt i forhold til virkeligheden og de nye priser under SKI-aftalen. Den eksakte beregning kræver igen adgang til de bagvedliggende regneark.

I denne forbindelse må vi også anfægte en anden bemærkning i Rapport 1 (side 15). Her står:

"Eksempelvis antages det, at der i relation til dokumentstandarder, kan opnås en nettobesparelse på 1.500 kr. pr. licens ved at overgå fra licensfinansieret kontorapplikation til kontorpakke uden licensbetaling. Inden for et område, der er kendetegnet af stærke interesser og begrænset empirisk evidens har visse undersøgelser imidlertid påpeget, at denne licensbesparelse ikke er reel ud fra en *total cost of ownership*-betragtning."

OSL mangler her en henvisning til disse undersøgelser, så deres validitet kan inddrages i analysen.

Manuel konvertering

I de foreliggende rapporter findes en række betragtninger om behovet for manuel konvertering, hvis ODF vælges som eneste standard. Disse betragtninger, der ikke er underbygget med faktisk dokumentation, leder til en konklusion, hvor Rambøll Management peger på omfattende økonomiske konsekvenser. I ODF-rapporten (Rapport 2) pkt. 1.8 om følsomhed omtaler rapporten "en meget omfattende mængde dokumenter, der skal konverteres manuelt", og et tidsforbrug på 10 minutters konvertering af det enkelte dokument ledende til et samlet produktivitetstab i omegnen af 180 mio kr.

Igen i konklusionen står der: "Indførelse af ODF som entydigt dokumentformat vil over en 5-årig periode være forbundet med markant større omkostninger, end hvis der indføres to parallelle dokumentformater. Den væsentligste årsag hertil vil være, at et meget omfattende antal dokumenter skal konverteres manuelt".

Netop det reelle behov for manuel konvertering er i færd med at blive afdækket i en række pilotprojekter i regi af IT- og Telestyrelsen. Derfor forekommer antagelsen mærkværdig, og vi mangler dokumentation for tidsforbruget – og for konverteringsbehovet som helhed. Konklusionerne må på det foreliggende grundlag således betragtes som slet og ret antagelser.

ESDH og fagsystemer

Der har i debatten været udtrykt bekymring for manglende integration til ESDH og fagsystemer, hvis ODF vælges som eneste standard. Hidtil har der i debatten ikke været frembragt dokumentation for karakteren og omfanget af denne udfordring. De nærværende rapporter fra Rambøll Management føjer ikke nyt til dette spørgsmål.

I rapporten om åbne standarder (Rapport 1) konkluderes det på side 40, at der vil være tale om produktivitetshæmmende effekter af substantiel karakter i forbindelse med integration til fagsystemer og ESDH. Samtidig konkluderes det, at der vil være tale om et "midlertidigt teknologisk tilbageslag på dokumentområdet". Begge konklusioner fremsættes uden medfølgende dokumentation eller kildehenvisning.

Generelle mangler

Til de to rapporters generelle mangler må også medregnes en inkonsistent opgørelse af antal pc-brugere i det offentlige. Dette er et væsentligt punkt, da tallet i høj grad har betydning for beregning af udgifter – herunder TCO-beregninger.

Rambøll Management regner med, at der er i alt 62.000 brugere med Office-pakke i stat, regioner og kommuner (kommuner 40.000, regioner 4.000, stat 19.000).

Disse tal harmonerer dårligt med andre opgørelser og anden tilgængelig information. Skøn fra blandt andre IDC i den tidligere Rambøll Management rapport fra 2006 har opgjort antallet af Office-brugere alene i staten til 68.000.

De autoritative kilder i branchen skønner antallet af offentlige Office-brugere til over 200.000. Man kan med rette stille spørgsmålet, om andre forudsætninger i de to rapporter er lige så forkerte.

Det samlede forløb efterlader meget stor tvivl om rapporternes validitet og af IT- og Telestyrelsens samlede dømmekraft i denne sag. Vi kan ikke deltage i dette arbejde, medmindre IT-og Telestyrelsen reviderer rapporterne, alternativt trækker dem tilbage. Og som minimum må vi insistere på snarest at se beslutningsgrundlaget.

Venlig hilsen

Morten Kjærsgaard
Formand for OSL