

PROSA – Forbundet af It-professionelle  
Ahlefeldtsgade 16  
1359 København K  
3336 4141  
[www.prosa.dk](http://www.prosa.dk)

Til IT- og telestyrelsen  
Holsteinsgade 63  
2100 København Ø  
Att. Rachid El Mousti

**Høringssvar fra PROSA angående Rambøllrapporterne ”Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor” og ”Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat”**

Nedenfor er PROSAs – forbundet af It-Professionelle – høringssvar til den af IT og Telestyrelsen (ITST) udsendte rapporter fra Rambøll om ”Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske åbne standarder for software i den offentlige sektor” og ”Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat” (ODF-rapporten). Nedenfor peges på nogle af de faktorer, som PROSA finder er mest problematiske. Desuden kommer vi med en række anbefalinger til, hvordan konkurrencen øges på markedet omkring kontorpakker – det er et område, hvor vi tror, samfundet kan hente store besparelser fremover ved at have det rette fokus.

Indhold:

1. Tidsplan for implementering
2. En eller to standarder på dette område
3. Konvertering
4. Konkurrence er helt afgørende – og ikke medtaget!
5. Krav til valg af dokumentstandard(er)
6. Licenser

## Tidsplan for implementering

I rapporten: Anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige - fremlagde IT- og telestyrelsen en stram tidsplan for implementering af B 103.

### 3.1 Tidsplan for implementeringen

#### *Februar 2007*

- > Nærværende rapport sendes i høring.
- > Igangsættelse af studie om åbne dokumentstandarder.

#### *Marts 2007*

- > Høring over denne rapport afsluttet.
- > Økonomiske konsekvensvurderinger (business cases) for de sæt af standarder, der foreslås gjort obligatoriske den 1. januar 2008, sendes i kort høring.

#### *Juni 2007*

- > Endelig fastlæggelse – ved regeringsbeslutning og aftale mellem regeringen og de kommunale parter – af implementeringen af folketingsbeslutning B 103 om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige.

Af denne tidplan fremgår det tydeligt, at de økonomiske konsekvensvurderinger skulle sendes i høring i slutningen af marts måned. Men det er først sket over en måned senere.

ITST beder om at få substantielle kommentarer til metode og specifikke vurderinger i to rapporter udarbejdet af Rambøll Management. PROSA vil meget gerne bidrage med et høringssvar til de fremlagte rapporter; men vi skal samtidig kraftigt understrege, at vi finder høringsfristen uacceptabel kort. Det er simpelthen ikke muligt med så kort en frist at vurdere om alle de forudsætninger, der opstilles i disse rapporter, er de mest hensigtsmæssige og om de er holdbare. Da den beslutning, der skal træffes, er så væsentlig for det danske samfund – og kan få betydelig økonomisk betydning – anbefaler vi, at man benytter den nødvendige tid til at sikre en grundig og dækkende høring af rapporterne.

Rapporterne er kendetegnet ved, at vurderingerne ikke begrundes med imperiske betragtninger eller begrundede ekspertvurderinger.

### En eller to standarder på dette område

Vi har stadig ikke set nogen faglig begrundelse for valget af 2 standarder på dette område. Kombineret med ministerens klare udmeldinger om netop 2 standarder giver dette et klart indtryk af, at denne beslutninger primært er truffet af politiske grunde – grunde som vi ikke tør gætte på eller gisne om. Men det er påfaldende, at Danmark ved at vælge 2 standarder tilsyneladende er ved at betrede en vej, vi fortsat vil kalde usædvanlig og altså ikke sagligt velbegrundet.

Det er PROSAs vurdering, at valget af to dokumentstandarder, reelt vil have den effekt, at Microsoft vil bevare sin nuværende monopolstatus på det danske marked.

### Konvertering og implementering

Antagelserne om den nødvendige konvertering, herunder specielt den manuelle konvertering, er særligt kritisk, da dette har stor betydning for de samlede udgifter ved at anvende ODF, som den eneste obligatoriske standard.

Det kan konstateres, at den valgte forudsætninger er, at Microsoft som udgangspunkt har og vil bevare sit monopol på markedet for tekstbehandlingssystemer. Og at alle yderligere omkostninger er beregnet i forhold til dette scenarie – og dermed alene kommer de potentielle konkurrenter på markedet til skade. Samtidig kan det konstateres, at der ikke i forudsætninger er indgået en overvejelse om at stille krav til Microsoft om, at deres programmer skal kunne foretage en konvertering fra deres eget format til det konkurrerende ODF format. Microsoft har siden efteråret 2005 fastholdt, at de ikke vil indbygge konverteringer til dette format i deres programmer. Det er vores vurdering, at der ikke er nogen tekniske grunde til dette; men alene et ønske om at undgå konkurrence på deres eksisterende monopolmarked. Dette finder PROSA meget uheldigt.

Der er, så vidt vi kan se i rapporten, ikke indbygget en forventning om, at kvaliteten af konverteringerne vil forbedres over tid (og tidsforbruget dermed reduceres), dette er ellers en effekt, vi klart ville forvente at se.

Det er generelt blevet nævnt i debatten, at hvis ODF vælges som eneste obligatoriske dokumentstandard for den offentlige sektor, vil man risikere, at mange vigtige data går tabt, fordi der ikke er fuldstændig kompatibilitet mellem ODF og Microsofts tidligere programmer.

Den påstand om, at vi risikerer, at vigtige data går tabt, gælder kun, hvis man rent faktisk prøver at overføre alle gamle dokumenter til nye.

Ved tidligere skift af tekstbehandlingssystemer (fx fra WordPerfect til Microsoft Word) er et sådant skift blevet lavet som en glidende proces over en længere periode. Det har betydet, at man har konverteret dokumenter løbende, når behovet var der – og at de fleste historiske dokumenter ikke er blevet konverteret overhovedet.

Det er PROSAs vurdering, at implementeringen af den nye ODF-standard skal ske i en gradvis proces og kun ved produktion af nye dokumenter. Det betyder, at man beholder de gamle Microsoft programmer – som man jo har købt licens til – til at læse gamle dokumenter med (alternativt kan en filfremviser delvis erstatte de gamle programmer).

I øvrigt understøtter det gratis program Open Office allerede i dag konvertering fra Microsofts gamle tekstbehandlingssystemer til ODF i en høj kvalitet for langt de fleste almindelige tekstdokumenter. Dermed vil der ikke være risiko for tab af vigtig data og viden i forbindelse med implementering af en ny åben dokument standard, der ikke bygger på Microsofts produkter.

Konsekvensen ved at kræve 100% konvertering ville reelt være, at man gav den eksisterende leverandør et evigt monopol på dette marked. Det er selvfølgelig ikke til at leve med.

### **Konkurrence er helt afgørende – og ikke medregnet !**

For PROSA er det afgørende, at de åbne standarder reelt skaber øget konkurrence, fordi den offentlige sektor hvert år bruger meget store summer til indkøb og vedligeholdelse af software – og det i en tid, hvor der er mange steder at bruge pengene i den offentlige sektor. Der er udbredt enighed om, at konkurrence skaber store samfundsøkonomiske gevinster og desuden øget innovation. Rambøll skriver i ODF-rapporten, at: *”Markedet for kontorpakker og dokumentformater er i øjeblikket kendetegnet ved at være tilnærmelsesvis monopolistisk.”* Derfor tjenes der også store monopolgevinster, sådan som situationen er i dag.

Men samtidig har IT- og Telestyrelsen skrevet til politikerne, at: *”Konkurrencestyrelsen har oplyst,*

*at man ikke på det foreliggende grundlag kan vurdere om forslaget om, at myndigheder frit kan vælge mellem de to åbne tekstbehandlingsformater ODF og EOOXML – i stedet for alene et af disse formater – vil kunne styrke konkurrence.”*

Det er, som vi ser det, ikke korrekt. Konkurrencen styrkes ikke ved at vælge flere dokumentstandarder. Konkurrencen skal ikke være på standarder, men på softwareprodukterne. Det vil give forbrugerne og de offentlige myndigheder et reelt valg mellem leverandører - og dermed også pris- og kvalitetskonkurrence.

Efter at have beskrevet den stadig verserende sag mellem Kommissionen og Microsoft, skriver Konkurrencestyrelsen i konkurrenceredegørelsen 2005, at *”Det er derfor vigtigt, at man på områder præget af netværkseffekter sikrer, at alle har adgang til standarder på lige vilkår. Det vil fremme konkurrencen mellem virksomhederne, og derved undgår man adgangsbarrierer til markedet.”*

PROSA er ikke i tvivl om, at et åbent tekstbehandlingsformat, der kan implementeres på forskellige leverandøruafhængige platforme – vil kunne styrke konkurrencen. EOOXML er fortsat under vurdering for om den kan godkendes som en ISO standard – og der er i denne proces blevet rejst tvivl om, om standarden reelt kan implementeres af andre end Microsoft. Derfor mener PROSA, at Danmark nu skal vælge ODF som den åbne standard, der vil skabe størst mulig konkurrence. Det er også den konklusion, som den belgiske og norske regering er kommet frem til. PROSA savner derfor stadig en substantiel argumentation fra IT- og telestyrelsen om, hvorfor det skulle forholde sig helt anderledes i Danmark?

Rapporten fra Rambøll ændrer ikke på dette, da effekten af konkurrence ikke er medtaget i det samlede regnestykke. Da konkurrencegevinsten er en af de største gevinster og hovedformålet med åbne standarder, er det et meget vigtigt spørgsmål, som er udeladt.

Den globale handelsorganisation WTO har også i deres World Trade Report 2005 behandlet Microsofts de facto monopol. WTO kommer frem til, at statsindgreb kan være nødvendige, når en virksomhed dominerer standarderne. WTO påpeger, at kombinationen af dominans over både standarder og markeder er innovationsbegrænsende, fordi markedets aktører må afvente den dominerende virksomheds beslutninger, før de kan tage innovative skridt. Det hæmmer også konkurrencen og innovationen på lang sigt i en selvforstærkende proces. Derfor er man nødt til fra politisk hold, at stoppe den selvforstærkende proces – også selvom der skulle være kortsigtede omkostninger ved det.

Det er PROSAs opfattelse, at de samfundsmæssige besparelser, der på længere sigt vil kunne realiseres ved at skabe konkurrence, potentielt er betydeligt større end de omkostninger rapporterne beregner. PROSA mener derfor, at det er fagligt uantageligt, at den faktor er udeladt af det samlede regnestykke.

### **Krav til valg af dokumentstandard(er)**

I det kommitterede høringsresume af høringen over rapporten ”Anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige” skrev IT- og Testyrelsen: *”At forslaget om valgfrihed mellem to åbne dokumentformater både tilgodeser de myndigheder, der vil anvende ODF, men som i dag vil opleve store interoperabilitetsproblemer i forhold til samarbejdet med andre myndigheder, og de myndigheder, der igennem mange år har investeret i forhold til en bevidst én-leverandørstrategi.”*

I PROSAs høringssvar til Implementeringsrapporten anførte vi, at vi fandt hele 2 standarder forredigerbare dokumenter for *usædvanlig*. Formålet med at etablere standarder er netop at sikre, at forskellige leverandørers systemer gnidningsfrit kan udveksle data. Dette opnås netop *ikke* ved at pege på 2 standarder.

Hvis Folketinget alligevel skulle vælge 2 standarder på dokumentområdet, er det meget vigtigt, at Videnskabsministeriet bevidst arbejder for at skabe øget konkurrence på dette område. Der er i den forbindelse behov for, at der stilles særlige krav til Microsoft på dette område. Formålet med disse krav er at sikre, at firmaets fordele af sin monopolagtige stilling begrænses.

Hvis Folketinget vælger, at det offentlige skal operere med to dokumentstandarder er det fortsat vores opfattelse at der stilles følgende krav til Microsoft inden Open XML formatet kan godkendes:

- Microsoft skal inden for 12 måneder implementere og officielt understøtte af ISO ODF dokumentformaterne i sin Office 2007 pakke – med understøttelse af alle definerede dokumenttyper. Det skal være muligt for en bruger at definere, at Office 2007 skal gemme i ODF formater som default.
- Microsoft skal forpligte sig til - med høj prioritet - at rette eventuelle fejl og uhensigtsmæssigheder i sine konverteringsrutiner mellem Open XML og ODF formaterne. Det skal sikre at disse konverteringer faktisk fungerer optimalt.
- Microsoft skal løbende understøtte nye ODF versioner inden for 12 måneder fra det tidspunkt, hvor de er godkendt
- Microsoft skal forpligte sig til at udvikle (og løbende vedligeholde i overensstemmelse med ovennævnte krav) et program til konvertering fra OpenXML til ODF formaterne. Der skal til dette program være et sæt veldefinerede og dokumenterede API'er, som kan kaldes fra et brugerprogram, således at en sådan dokumentkonvertering kan fortages programstyret. Microsoft skal forpligte sig til at gøre dette program tilgængeligt på de primære platforme som konkurrenterne anvender – herunder Apples MAC OS X og Linux. Dette program skal gøres frit tilgængeligt for download på internettet.

PROSA har undret sig over, at IT- og Telestyrelsen slet ikke har forholdt sig til denne centrale problemstilling i det høringsnotat, som blev sendt til de IT-politiske ordfører.

Hvis forudsætningen for Rambølls rapporter er, at udgangspunktet er, at langt de fleste offentlige myndigheder udruller MS Office 2007, uden at dette produkt skal kunne konvertere sømløst som default til ODF, er det indlysende, at der kommer en række konverteringsomkostninger. Hvis man som PROSA foreslår, presser Microsoft – ligesom man gør i Belgien – til at løse dette problem, ser regnestykket helt anderledes ud.

## **Licenser**

Det er meget vanskelig at se ud af Rambølls rapporter, hvilke licenser man forestiller sig i det samlede økonomiske regnskab. I forhold til den fremtidige konkurrencesituation er det afgørende, at det også inddrages i den samlede strategi.

PROSA undrer sig i øvrigt over, at Konkurrencestyrelsen ikke er mere opmærksom på dette forhold.

For uddybning af PROSAs høringssvar til implementeringsrapporten kan undertegnede kontaktes.

Med venlig hilsen

Peter Ussing

Formand for PROSA

Ahlefeldtsgade 16

1359 København K

3336 4141

[pus@prosa.dk](mailto:pus@prosa.dk)