

Indledningsvis er det vigtigt at understrege de positive vinkler.

At ITST arbejder med B103, og starter med at beskrive rammerne for implementering til en høring, er det helt rigtige første skridt.

At ITST arbejder for at belyse konsekvenser, og indbyde til kommentarer der kan forbedre beslutningsgrundlaget for indførelse af nye standarder i 2008, er også et rigtig godt skridt.

At der - på et trods alt så mangelfuldt grundlag, som det offentliggjorte, kun gives få dages responstid, er ikke betimeligt. Vi har i Rødovre Kommune valgt at gennemarbejde den fremlagte rapport, men at kvalitetstestsikre denne har krævet en væsentlig indsats (til at studere rapport, til den gennemførte mail-studie), med efterfølgende opsamling. Denne notat er opsamlingen på denne indsats.

Notatet er delt i to dele:

- A) Generelle kommentarer
- B) Kommentarer til specifikke standardområder.

Der refereres i teksten til følgende:

ITST1: Høringsrapporten om udmøntning af B103, samt høringssvar

Rambøll1: (August 2006) officepakke_omkostninger.pdf

Rambøll2: Hovedrapporten om økonomiske konsekvenser, som dette notat behandler

Rambøll3: Ekstra rapporten om økonomiske konsekvenser, vedr. formater til udveksling af teksbehandlingsdokumenter.

OIO1: oioxml_person.pdf: OIOXML dokumentationsguide - Person [i høring indtil 1. maj 2006, blev IKKE til standard, men til "arbejder videre"]

OIO2: xml_regler.pdf

A1: Følg og forklar - "nuludgift"

Som det allerede påpegedes i høringssvar [ITST1], er det problematisk hvorledes "følg og forklar" skal forstås i praksis. ("Ikke medføre meromkostninger").

Der er indlysende problemer, når den samlede økonomi kan bestå af omkostninger og gevinster; hvor de enkelte bidrag kan optræde over tid (budgetår), eller hos forskellige myndigheder.

Det er i det fremlagte materiale ikke adresseret hvordan dette håndteres, herunder ikke er fremlagt instrumenter til udligning. MEN der lægges op til at den enkelte myndighed kan fravælge en standard, fordi den "er for dyr", uden hensyntagen til andre myndigheder:

Nul-summerne i økonomiberegningerne, med begrundelse "følg eller forklar" er misvisende, der vil uværgeligt være fællesoffentligt tab, på grund af suboptimering.

A2: Sammenhæng mellem standard-områderne

Der er et åbentlyst fælles indhold i de tre første områder, som alle arbejder med udveksling, som alle kan have tekst, og som alle som "tilknyttet system" skal have en "tekstbehandler".

Men i rapporten [Rambøll2] er der ingen refleksion over mulig synergi, eller over mulige afhængigheder, mellem områderne.

Det er virker som en påfaldende mangel, at der hverken diskuteres synergi eller afhængigheder.

A3: Standardområdernes "modenhed" til økonomivurderinger (og beslutning)

Det er meget forskelligt, for de enkelte standardområder, på hvilket niveau beskrivelsen af de foreslåede standarder er. De fleste er bemærkelsesværdige "ikke konkrete", hvilket fører til:

Det er ikke, på flere områder, muligt at vurdere hvad det er der skal vælges mellem eller indføres.

Manglende konkretisering af de standarder der skal indføres, gør konsekvensvurderingerne alt for meget til gæt i blinde - herunder økonomien.

A4: Metoden "deltaberegninger"

Rapporterne anvendes som metode, at angive "delta økonomien", altså forskellen til hvad der ellers ville ske, hvis ikke de i rapporterne nævnte standarder besluttes indført.

Dette er en ganske valid metode, men i rapporterne gøres en stor udeladelses synd. "Baseline" (hvad der ellers ville ske) mangler at blive beskrevet indholdsmæssigt og økonomisk.

Det er jo ikke muligt at validere "delta", som eksempelvis er forskellen mellem to tal, når kun det ene tal kendes.

Den valgte "delta" metode er kun redelig, hvis der lige grundigt er beskrevet "med og uden" (en given beslutning)

A5: Myndighedernes afgrænsning

I rapporten afgrænses eksempelvis kommunerne til at være uden institutioner. Nærmere adspurgt, nævnes at der kun ses på effekten for "Rådhuset, f.eks. uden hjemmepleje".

Denne afgrænsning er meningsløs.

At forstille sig, at en dokument-standard, software og arbejdsgange indføres for f.eks. 1/3 af de administrative edb-arbejdspladser/brugere, og de 2/3 gør noget andet....

Man kan på det kommunale område godt arbejde med afgrænsninger i retning af "undervisningssiden (elevers anvendelse af IT) og egentlige borger pc'er er ikke medtaget" (og det vil vi gøre i dette notat).

B1 "Dataudveksling".

B1.1 Produktet "XML standarder".

OIOXML arbejdet fokuserer på den data-tekniske beskrivelse af dataelementer til udveksling.

Upåagtet at dette - teknisk set - er en nyttig og nødvendig disciplin for at få IT systemer til at "snakke sammen", så er det ikke dette arbejde, der giver store gevinster i forhold til øget kvalitet, mindre dobbeltarbejde, mindre fejlhåndtering osv. i de udførende led hos myndighederne (perspektiverende effekter). Ej heller er det den store opgave i edb-system udviklingsarbejdet (konkret økonomisk effekt).

Det der er brug for - og som er fraværende - er beskrivelser, afgrænsninger og krav der knytter sig til anvendelsen af dataelementer. Produktet skal også forholde sig til den sammenhæng XML definitionerne skal bruges i.

[OIO1, OIO2] Med udgangspunkt i oio-reglerne, og "person" dataelementerne:

Det er ikke så meget det at alle kan anvende it-systemer, der baserer sit person begreb på at dele person-navnet op i "fornavn", "mellemlavn" og "efternavn", der giver ovenævnte effekter.

Effekten kommer, hvis standarden hjælper ved at specificere "hvordan" og "hvornår" disse felter må anvendes, hvorvidt de genbruges - eller altid skal være opdateret fra CPR. Hvorledes systemer skal forholde sig til navneændringer. Hvornår hvilke af felterne må udelades, og så videre.

B1.2 Antallet af skemaer

Med baggrund i den hidtidige udvikling i "beholdningen af XML standarder" (se www.oio.dk, og forløbet omkring [OIO1] som eksempel):

Det er tvivlsomt, om den beskrevne mængde vil være til stede fra 2008 til 2012, især tvivlsomt om de rette XML'er er til stede på det rigtige tidspunkt, i forhold til de behov, som bl.a. den aftalte udvikling af virk.dk og borger.dk tilsiger. Og så vil gevinsterne være vekslet til tab.

B2 "Sags- og dokumenthåndtering"

Her er et eksempel på at det ikke fra beskrivelsen er gennemskuelig hvad der nærmere konkret skal indføres af standarder pr. 1. januar 2008.

Hvad der konkret vælges / siges ja til er uklart.

Der er dog delvis konkretiseret, på eksempelform: Fysiske dokumenter skannes i TIFF og gemmes i TIFF eller PDF formater.

Om der foreslås begge (eller flere end?) disse to formater, som dokumentopbevaringsformater, og hvordan det hænger sammen med tekstbehandlingsformaterne (sags systemerne bruger også tekstbehandling) er mere uklart end afklaret.

B3 "Udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder.

B3.1 Afgrænsninger på standardernes virkefelt

Efter at have spurgt ITST og Rambøll nærmere om afgrænsningen, og læst rapporterne lyder afgrænsningen til at være:

- * tekstbehandlingsdokumenter, forstået som "ikke regneark og andet"
- * muligvis et "funktionelt loft" over hvad dokumentet må indeholde.
- * dokumenter der udveksles med henblik på at redigere hos modtager. Ikke færdige dokumenter.
- * hvis dokumenterne (og sagsbehandlerne) i dag blot er "formidlere" af kommunikation mellem edb-systemer er disse dokumenter ikke med. (men skal enten være omfattet af den kommende XML udveksling, eller ESDH udveksling).
- * kun mellem myndigheder, internt i myndigheden er undtaget, udveksling med borgere, virksomheder og andre organisationer er ikke med.
- * Aflevering til arkiver er ikke omfattet.
- * mail (mail-meddelelsen, eksklusive eventuelle bilag) er ikke omfattet
- * hjemmesider er ikke omfattet (nogle myndigheder har i dag en praksis med at offentliggøres på

hjemmeside er lig med meddelelse - eksempelvis nærværende økonomirapporters høring!)

At afgrænsningerne er vanskelig at udlede er uhensigtsmæssigt. Afgrænsningen bør være eksplicit tydeligt forklaret, både hvad der er med og de væsentligste eksempler på hvad der ikke er med.

Afgrænsningerne betyder at de diskuterede valg af standarder, ODT og/eller OpenXML, som det lægges op til, ikke reelt giver nogen som helst "standardisering" i kommunerne:

- så længe .doc er dominerende privat, vil vi håndtere dette fra borgere
- .pdf håndteres fra alle parter, inkl. færdige dokumenter fra myndigheder
- mail-indhold kodet i forskellige standarder
- .xls regneark
- .tiff til statens arkiver (?)
- .jpg som grafik / skanne format med virksomheder og borgere
- forsøge at holde øje med alle statslige hjemmesider for at se om der offentliggøres noget til os der....

B3.2 Hvilke effekter skal tages med

Valget af udvekslingsstandarder for "tekstbehandlingsdokumenter der ikke er færdige og ikke udveksles mellem dokumenthåndteringssystemer" er åbenlyst ikke er et valg af kontorpakke.

Valget af kontorpakke medtager naturligvis denne udveksling i overvejelserne. Men valget af kontorpakke vil også se på de øvrige udvekslinger jvnf. B3.1. Og i det samlede billede er udvekslinger nok marginalt i forhold til de øvrige overvejelser (binding til øvrige generelle systemer, til fag systemer, licenssituation, support osv.)

Da valget af kontorpakke ikke drives af denne standard, men er en selvstændig business case for hver myndighed, skal såvel omkostninger, som gevinster ved skift af kontorpakke ikke regnes med i denne standards "business case".

B3.3 Indførelsestakt

De to økonomirapporter er misvisende navngivet efter, om de indholder en standardisering indholdende et eller af to formater. Misvisende, idet det grundlæggende forskel på de to rapporter [rambøll2 og rambøll3] er:

- det ene scenarie indfører standarden i det tempo myndighederne er parat og har som resultat "konverterings"omkostningen = lavere.
- det andet scenarie indfører standarden for alle, fra periodens start og har "konverterings" omkostningen = højere.

De to rapporter efterviser det forholdsvist åbentlyse: at indfasningshastigheden/tvangselementet påvirker økonomien. Rapporterne kan ikke bruges til at konkludere mere end dette.

De to modeller for indfasning er naturligvis mulige at vælge, men mangler det pragmatiske tillæg som kendes fra f.eks. Edag2, der kan formuleres i retning af:

"standarden gælder, hvis een af de involverede myndigheder i en kommunikation ønsker det" Det er altså tilladt at kommunikere andre formater, hvis dette i situationen er at foretrække for alle parter."

B3.4 Økonomirapporternes nøgletal.

Når nærværende økonomirapporter sammenlignes med tidligere ([Rambøll1], fra august 2006, som omhandler "skift af kontorpakke", i stedet for nærværende "skift af udvekslingsformat" - og i øvrigt

finder førstnævnte økonomisk attraktivt), ses det at nogle nøgletal er ændret

Timeprisen er ændret mere end et halvt års lønudvikling ?

Herudover er der en bemærkelsesværdig forskel i vurderingen af uddannelsesbehov (timer/økonomi). Jvnf. 3.2 bør dette slet ikke være med i nærværende økonomirapport, men hvis man ønsker at regne på disse effekter, må de ændrede nøgletal forklares (eller ændres)

I rapporten [Rambøll2] angives nøgletallet "400" for antallet af medarbejdere der anvender en kontorpakke og som antallet af pc'er i en gennemsnitkommune.

Dette er stærkt misvisende. Selv om vi ikke præcis ved hvor stor variationen er mellem kommuner, ud over at vi forventer at hovedvariationen følger befolkningstallet i den enkelte kommune. Andre kan kvalificere tallet nærmere, men ud fra vores bedste vurdering:

Der skal være to tal, antallet af brugere og antallet af pc'er er ikke ens. Tallene er misvisende, ved konsekvensvurderinger bør anvendes tal der er 3-5 gang større.

Indtil mere kvalificerede opgørelser laves, kan tallene 1500 pc'er, 1800 brugere anvendes for en gennemsnitkommune.

NB! I økonomirapporterne bør dette imidlertid ikke påvirker det samlede økonomiske resultat, da tallene alene påvirker de konsekvenser der ikke bør medtages jvnf. B3.2.

Der arbejdes også med at der er en IT superbruger/specialist pr. 20 medarbejdere. Dette tal virker for højt sat

I økonomirapporten arbejdes med omkostningen til udveksling, som den omkostning der dels påføres i kommunens it installation generelt, dels som den konkrete omkostning ved (manuelt) at konvertere dokumenter.

Til konverteringsomkostningen er der anvendt fuldstændig misvisende tal.

Rapporterne antager at der udveksles 50.000 årligt dokumenter til og fra en gennemsnitkommune.

For det første er kommunikationen ikke symmetrisk i antal; der modtages mere end der sendes.

For det andet kan antallet ikke antages at være konstant over perioden. Vores studier peger på at antallet vil vokse 15% om året - hvis ikke indførelsen af fælles standarder, aftaler osv. i sig selv ændre udviklingen (potentielt accelereres udviklingen)

Det bør nævnes til efterretning at antallet af ".pdf" mellem myndigheder stiger meget kraftigere - i størrelsesordenen faktor 3 på et år. Og antallet af pdf'er må antages være den største gruppe vedhæftet "tekst-filer", fra 2008.

Vores studier vise at der kan anvende følgende nøgletal, som dog indeholder alle ".xls" og lignende:

Årligt antal dokumenter for en gennemsnitskommune:

	2008	2009	2010	2011	2012
Indgående	9800	11300	13000	15000	17200
Udgående	6000	6900	8000	9200	10600

Mængderne er altså væsentlig lavere end antaget som grundlag for konverteringsomkostningerne.

Vi har foretaget en automatisk konvertering af alle ".doc og .xls lignende dokumenter til .odt.

Konverteringen benyttede ikke et særligt konverteringsprogram, men kalder blot automatisk, "silent", en standard OpenOffice pakke på konverteringsmaskinen.

Resultatet er, at alle tekstbehandlingsdokumenter automatisk kan konverter fra ".doc" til ".odt".

Der er ikke grund til at tro at andre konverteringer vil være vanskeligere. Hoved pointen ligger i, at alle dokumenterne ikke udnytter alle formaternes (eller programmernes) muligheder. Dette er der heller ingen grund til at tror ændres.

Det skal også bemærkes, at langt de fleste teksbehandlingsdokumenter viser sig at være "færdige", og formodentlig slet ikke omfattet af dette afsnits standarder.

B4: Digital signatur

B4.1 Omkostninger / sammenhængen med andre stadarder.

I regi af den fællesoffentlige borgerportal, er standarden for fællesoffentligt "SSO" (Single Sign On) afprøvet i samarbejde mellem ITST og Rødovre Kommune. Og borgerportalen har udnævnt SSO som et kardinalpunkt, som service, fra Q1 2008.

Vi har fundet, at myndigheder og leverandører får omkostninger ved at indføre OCES baseret SSO "borger login". I nærværende analyse står der også omkostninger til OCES login.

Men for borgerdelen er isoleret OCES login ikke relevant på sigt, og derfor en unødigt omkostning. I stedet kommer SSO omkostningen, for at få glædes af OCES hos borgerne. Og vores vurdering ud fra ovennævnte afprøvning er, at dette er væsentligt dyrere end angivet i rapporten.

B4.2 Omkostninger ved bruger-rettigedsstyring.

Når OCES virksomhedssignatur tages i brug mellem myndigheder, følger omkostninger til bruger-rettigedsstyring, hos de involverede myndigheder. En omkostning der mangler i opgørelsen.