

Fra: Christian Nobel [cn@data-com.dk]

Sendt: 14. maj 2007 13:56

Til: Rachid El Mousti

Emne: Høringssvar.

Kære Rachid.

Jeg skriver som privatperson til dig, men med afsæt i min funktion som dels selvstændig IT konsulent, dels som IT ansvarlig i en mindre virksomhed.

I forbindelse debatten om anvendelse af åbne standarder i det offentlige vil jeg gerne pointere nogle ting:

1. Uagtet hvordan man end vender og drejer det, vil indførelsen af to dokument standarder i det offentlige medføre mere bøvl, både for det offentlige og for borgerne.
2. Hvordan kan man tale om OOXML som en standard, al den stund OOXML ikke er en ISO standard, og det endnu er uvist om det bliver ISO godkendt.
3. Hvis valget falder på OOXML, hvordan tilsikres det så at borgerne på en fri måde kan kommunikere med det offentlige, uden at skulle erhverve sig programmer eller styresystemer fra Microsoft?
4. I de beregninger der er udført af Rambøll er ikke medtaget eventuelle omkostninger for borgerne ved at benytte et halvlukket format - hvorledes forholder man sig til de samlede samfundsmæssige omkostninger, herunder i forhold til udenrigshandel, ved ikke udelukkende at benytte det frie og ISO certificerede ISO format?
5. Har man overvejet den synergieffekt det offentlige kan have i at benytte et åbent format, hvor videreudvikling kan fordeles i det offentlige, uden omkostninger for den enkelte institution?

Med venlig hilsen

Christian Nobel  
IT konsulent

**Fra:** Kristian Holst Larsen [krla@kbhfys.dk]

**Sendt:** 14. maj 2007 13:48

**Til:** Rachid El Mousti

**Emne:** Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder

Hej Rachid El Mousti,

Hermed mine kommentarer til ovennævnte og specifikt til den nævnte Rambøll rapport:

For mig er det oplagt at 2 dokumentstandarder indfører mere kompleksitet end 1. Derfor vil det også være dyrere i længden at vedligeholde.

Det er taget som udgangspunkt at alle gamle dokumenter skal konverteres ved skift til ODF, men ikke ved begge standarder.

Hvis formålet er at sikre at dokumenter ligger i et åbent format således at det kan bruges i eftertiden, må udgangspunktet være at det under alle omstændigheder skal konverteres.

Det er muligt at dette vil være hurtigere/nemmere med EOOXML, men det skal her sikres at dokumenterne kan læses med den åbne del af EOOXML standarden. Eftersom visse dele ikke er åbent tilgængelige må disse dele derfor ikke bruges i denne sammenhæng. Et check af dette vil være en ekstra opgave som ikke vil eksistere ved ODF konvertering og må derfor være en fordyrende omkostning.

Som IT administrator er det et mål i sig selv at simplificere og automatisere, men også at skaffe mig selv handlefrihed. ODF er derfor bedre for mig, da der er flere leverandører som understøtter ODF og kun 1 som har lavet en prototype udgave af EOOXML.

Ligeledes er ODF bedre dokumenteret og dermed vil intern brug og udvikling være simple. Eftersom automatisering primært vil være internt udviklet eller udviklet i tæt samarbejde med eksterne er det nemmere med en standard som er fuldt dokumenteret.

Mvh,



Fra: Peter Lars Jensen [plj@dansem.dk]

Sendt: 14. maj 2007 12:06

Til: Rachid El Mousti

Emne: Kommentar til rapport

Tirsdag den 24. april 2007 blev der afholdt konference om åbne dokumentstandarder på Christiansborg. Konferencen havde bl.a. deltagelse af flere ordførende folkevalgte politikere.

Som IT-Chef på en offentlig institution blev jeg dog temmelig foruroliget over de tilstedeværende partiers lidt nølende tilgang til sagen. Jeg har forståelse for, at det kan være lidt svært stof, men at sadle på to heste, gør mig som fagperson nervøs ikke kun teknisk, men også økonomisk. At skulle supportere to standarder vil alt andet lige blive bekostelig set over tid (også udover de forudsatte 5 år i rapporten) og mange års erfaring med Microsoft levner ikke mange eksempler på at denne gigant skulle indgå i et konstruktivt samarbejde for i dette tilfælde at få to formater til at "smelte" problemløst sammen.

Utroligt nok har Videnskabsministeren så i denne rapport, bestilt hos rådgivningsfirmaet Rambøll Management, fået et svar, der angiveligt konkluderer, at understøttelse af én standard er voldsomt meget dyrere end to standarder. Det vidner i den grad om et bestillingsarbejde, der skal underbygge regeringens mantra om at løsningen skal være "omkostningsneutral". Videnskabsministeren brugte rapporten i onsdags til at understrege behovet for to standarder overfor IT ordførerne fra folketingets partier, hvilket efter min bedste overbevisning er en fejl. Min argumentation i denne henseende beskrives meget fint af Kurt Westh Nilesen i dette debatindlæg:  
<http://www.computerworld.dk/art/39242?a=block&i=188>

Meget store økonomiske og "muskuløse" interesser vil i tilfældet af et valg af to standarder ende på en helt forudsigelig måde: Microsofts OOXML (der end ikke er godkendt som en åben standard - se her hvorfor ikke: <http://www.version2.dk/artikel/2430>). Hvis det er det man ønsker, er der ingen grund til at slæbe alle os, der skal udmønte beslutningen i praksis igennem en paradeforestilling med to standarder, der kommer til at koste store mængder af penge og ikke mindst tid og som så alligevel vil ende med én (Microsoft) standard.

Min institution er i fuld gang med at tilrettelægge fusion af IT mellem et hav af andre institutioner i de kommende professionshøjskoler. Af den grund, men ikke kun derfor, er det vigtigt, at vi meget snart får et politisk "pejlemærke", så vi ikke ender med en forkert beslutning og strategi, som senere må laves om. Det vil være uholdbart.

Så min opfordring og varme anbefaling er at vælge én og ikke to standarder  
- og gerne MEGET snart.

De bedste hilsner,

Peter Lars Jensen  
IT Chef  
Dannerseminariet  
Hovedgaden 29  
3630 Jægerspris  
Tlf.: +45 47 56 05 60  
Fax: +45 47 53 15 50  
[www.dannersem.dk](http://www.dannersem.dk)

Fra: Keld Jørn Simonsen [keld@dkuug.dk]

Sendt: 14. maj 2007 13:22

Til: Rachid El Mousti

Emne: Høringssvar fra DKUUG om økonomiske konsekvenser af B103

Høringssvar fra Dansk Unix-system Bruger Gruppe, DKUUG om rapporter omkring økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder  
<http://www.oio.dk/standarder?o=da4dcd4e27ef86695e8d082b16781c15>  
København, 2007-05-14

DKUUG er glade for at kunne indsende høringssvar omkring åbne standarder og økonomien omkring den, idet dette er en problematik der interesserer foreningen meget. Vi har bl.a. deltaget i over 20 år i det nationale og internationale standardiseringsarbejde, og vi har stået bag definitionen af "Åbne Standarder" på <http://www.aabenstandard.dk>, som bruges i B 103, og vi har været blandt initiativtagerne til standardiseringen af ODF i OASIS og ISO.

Vi har en række kommentarer til rapporterne.

1. For det første er OOXML ikke en ISO-standard. OOXML er i øjeblikket til afstemning i ISO, og det er meget usikkert om den bliver vedtaget. Mange lande er i syv sind, og vil formentligt stemme blankt, og dette bevirker formentligt at der ikke er nok lande, der kan stemme for, til at standarden kan vedtages. OOXML opfylder bl.a. derfor ikke kravene til en åben standard, som beskrevet i B 103.

Derudover opfylder det nuværende OOXML-forslag ikke et par af de 3 krav i B 103-definitionen.

OOXML er ikke en fuldstændig definition, idet en del specifikationer er specificeret som implementeret i forskellige versioner af MS Office, hvilket er udokumenteret

OOXML er lavet af Ecma, som er en industriorganisation, og ikke en standardiseringsorganisation der er åben for deltagelse af alle interesserede parter. Specifikationen er bundet til at specificere et bestemt firmas produkt, nemlig MS Office-produktet fra Microsoft.

2. Der er ikke beregnet samfundsmæssige konsekvenser af økonomien. Efter Rambølls beregninger er der besparelser på 121,5 mill på licenser, og udgifter på 308,25 mill over 5 år. Licensudgifterne er overvejende betalinger der går ind i et softwarefirmas kasse, og betyder ikke særligt store afledede effekter mht. lønninger.

(hvad med reduktion i tid til licensadministration i det offentlige?)

Undervisning betyder en del salg af undervisningstimer til lokale undervisere (der skal vel undervises på dansk?)

Der spares således på licenser, og bruges ekstra penge på uddannelse. De samfundsmæssige konsekvenser af disse tiltag er meget forskellige. Licensbesparelser giver ikke større reduktion i beskæftigelse, det meste er blot manglende udgifter til licenser købt i udlandet. Derimod ekstra uddannelse giver øget indenlandsk beskæftigelse af undervisere, og dermed også disse underviseres øgede forbrug, med tilhørende ekstra skatte- og momsindtægter. Dette er de såkaldte multiplikatoreffekter. Samfundsøkonomisk kan det godt vise sig at spare 100 mill i licensudgifter og bruge 300 mill på fortrinsvis uddannelse kan gå lige op pga. disse multiplikatoreffekter.

3. Der mangler sammentællinger på de økonomiske tal. faktortallet mellem styrelsesniveau og samlet offentligt niveau er beregnet til 45. Rapporten virker uoverskuelig og meget lidt gennemarbejdet, og de forudsatte fordelinger virker ikke velbegrundede.

4. Der tales om platformsskift. Platformsskift må efter almindelig terminologi på området betyde skift af operativsystem, fx til Linux. man behøver slet ikke skifte operativsystem for at bruge ODF. Man kan fx køre OpenOffice.org på Windows, eller man kan benytte et af flere plugins til MS Office. Hvis man bruger det sidste, vil der ikke være ekstraudgifter til uddannelse af slutbrugere og it-specialiser.

5. I scenario 2012i skal 56 % skal konvertere mellem formater. Hvorfor kan man ikke bare bestemme at folk skal konvertere hvis de ikke følger standarden? Det virker helt urimeligt at man ikke går hurtigt over til at benytte ODF-standard, især når der nu findes indtil flere gratis ODF-plugins til den eksisterende base af MS Office installationer.

6. I afsnit 1.9 er den væsentligste årsag til udgifter, at man skal konvertere manuelt. Det er vel noget vrøvl! For det første tager det normalt ikke 8-10 minutter at konvertere et dokument, men i størrelsesordenen et par sekunder. Man kan vel begrænse sig til at bruge funktioner i dokumentformatet, som kan behandles pænt af de fleste programpakker på markedet. Ganges styrelses-tallene op er det kun 60 mill ud af de totale udgifter på 308 mill som henføres til manuelle konverteringsomkostninger.

7. Rapporten nævner at der skal bruges ekstra ressourcer på integration

mellem ODF og "øvrige kontor programmer, som f. eks. regneark", dette er en misforståelse idet ODF-standarden også indeholder specifikation af regneark.

8. Rapporten indeholder ikke besparelser der vil være ved at benytte kun én standard, nemlig alt det dobbeltarbejde der vil være ved at skulle generere alle dokumenter i to versioner, som ellers vil være påkrævet. Det er nødvendigt med to versioner af ethvert dokument der genereres i statslige styrelser, ellers vil det ikke være frit op til de enkelte kommunale enheder at have enten det ene eller det andet system - disse ville være nødsaget til at understøtte begge systemer. Besparelsen kunne nemt beløbe sig til 10 minutter per dokument der genereres, ved at der skal genereres 2 versioner, de skal tjekkes at formatering er rigtig, de skal vedlægges i to versioner til hver email, eller lægges op i to versioner på web, og det skal kontrolleres at dette sker (hvilket muligvis kræver involvering af en ekstra person). Problemet eskaleres når der også tages hensyn til kommunikation med virksomheder og borgere.

Konsekvensen af at tillade to standarder vil også kunne betyde at alle behøvede at understøtte begge standarder, hvilket blot vil betyde dobbelt arbejde omkring ækvivalente opgaver i al fremtid, og da OOXML kun forventes at foreligge i en enkelt fuld implementering, nemlig Microsofts, en fortsættelse af de facto-monopolet på området. Kravet at alle skal understøtte de to standarder ligger eksplicit i den generelle rapport afsnit 9.3, og er altså uhensigtsmæssig, det er nærmest en blanko-check til at alle offentlige agenter skal blive ved med at have MS Office, og en licensbesparelse på sigt er således urealistisk.

Det bemærkes at det kræver langt færre ressourcer at lave konvertering på afsendersiden, idet det kun skal laves én gang her, mens det skal laves et utal af gange på modtagersiden.

9. Omkring HTML/XHTML anbefaler vi at de åbne standarder fra ISO benyttes, fx ISO/IEC 15445, fremfor industrikonsortiet W3C's anbefalinger. W3C er ikke en åben standardiseringsorganisation, da alle interesserede parter ikke kan deltage på lige fod.

## Konklusion

Alt i alt synes rapporten at have et meget begrænset udsyn i sine implementeringsscenerier, og andre scenarier skulle kunne nærmest eliminere de initiale udgifter, og på længere sigt indhøste

besparelser på licensudgifter, og øget funktionalitet af de åbne løsninger, og den øgede konkurrence.

DKUUG beklager at høringsfristen var så kort, vi ville gerne have haft tid til at gå dybere ind i rapporternes detaljer, men det har været beværliggjort af de mange baggrundsoplysninger der mangler for de offentliggjorte tal i rapporterne.

Med venlig hilsen  
Keld Simonsen  
DKUUG

Fra: phk@critter.freebsd.dk på vegne af Poul-Henning Kamp  
[phk@phk.freebsd.dk]  
Sendt: 14. maj 2007 08:57  
Til: Rachid El Mousti  
Emne: Høringssvar vedr. Rambøls ODF/OOXML rapporter

Allerførst må jeg protestere den utroligt korte høringsfrist, det er en hån imod demokratiets grundregler og en fornærmelse af borgerne.

## 1. Hvor er datalogerne ?

-----

Jeg har gennemlæst begge de pågældende rapporter og kan ikke i nogen af dem finde skyggen af hensyntagen til de rent datalogiske aspekter og kvaliteter af de foreliggende to standarder.

Hvis der havde været tale om et hvilket som helst andet offentligt tiltag, så ville man få et passende kompetent sektorforskningsinstitut eller universitet til at komme med en strengt faglig vurdering indenfor disciplinens rammer.

Men når det gælder IT finder man det åbenbart kun fornødent at spørge slutbrugere og forhandlere.

Jeg skal i den forbindelse henvise til den debat der har foregået på IT avisen Version2s hjemmeside, specifikt i forbindelse med mit blog-indlæg "ODF, OOXML hvor er datalogerne":

<http://www.version2.dk/artikel/2241>

Specielt Lektor ved DIKU Torben Mogensens kommentarer er i denne forbindelse relevante.

## 2. Forkerte økonomiske horisonter

-----

Dernæst har jeg svært ved at forstå de valgte økonomiske horisonter.

Offentlige dokumenter omfattet af afleveringspligt har principielt uendelig levetid og mange dokumenter har en aktiv levetid langt ud over de ganske få år der bruges i de to Rambøl rapporter.

Man får uvægerligt det indtryk at kommissoret til Rambøl med vilje blev lavet for at give de størst mulige konverteringsudgifter med de mindst mulige langsigtede gevinster.

I dette lys er rapporternes konklusioner i bedste fald meget suspekter, i værste fald manipulerende partsindlæg.

### 3. Uholdbare "Status Quo" forudsætninger

-----

Rapporterne tager heller ikke nogen hensyn til fremtidig prisudvikling i det relevante software marked. Hvis man læser Microsofts regnskab er det forholdsvis tydeligt at Office kontorpakke skaffer Microsoft en uforholdsmæssig del af deres overskud. Hvis der kommer virkelig konkurrence på det marked kan man næsten ikke forestille sig at Microsoft ikke bliver tvunget til at sænke priserne.

Ingen har spurgt Microsoft hvor lang tid og hvor mange penge der skal til før deres Office pakker understøtter ODF formatet. Eller rettere, de der har spurgt har fået svaret "Vi vil ikke implementere ODF i Office".

Det forekommer mig at være en utrolig arrogant holdning fra en leverandør og den vil ikke være holdbar i længden, med mindre Microsoft på en eller anden måde forhindrer konkurrenter i at vinde ind på deres markedsdominans.

Givet at ODF kun fylder 600 sider og er skrevet meget klart i forhold til OOXML, så kan jeg ikke forestille mig at det vil tage Microsoft mere end maksimalt 12 måneder at levere en ODF version af Office.

Det tog dem f.eks kun 6 uger at levere den første version af en ODF -> OOXML konverter.

Hvis Danmark vælger ODF, bliver Microsoft som konsekvens nødt til enten at opgive det offentlige danske marked for kontorapplikationer, eller implementere ODF i Office.

At Microsoft skulle opgive en millionindtægt blot for at fastholde sin modstand imod ODF vil ikke blive accepteret af Microsofts aktionærer, der allerede er meget kritiske overfor den meget egenrådige holdning i Microsofts ledelse.

I alt vil Danmark derfor opnå den bedste af alle situationer: Vores dokumenter bliver gemt i et åbent og ikke monopolstøttende format

og brugerne kan forstøtte med at bruge Microsoft Office, indtil der kommer en opportun chance til at skifte til noget bedre eller billigere viser sig.

#### 4. Microsofts misbrug af markedsmagt (I)

-----

Jeg vil også henvise til en helt frisk artikel i Fortune Magazine hvor Microsoft påstår at de har 235 software patenter dækkende ting som findes i Linux og andre Open Source projekter:

[http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune\\_archive/2007/05/28/100033867/index.htm](http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/2007/05/28/100033867/index.htm)

Læg mærke til følgende citat:

Gutierrez refuses to identify specific patents or explain how they're being infringed, lest FOSS advocates start filing challenges to them.

Microsoft har altså tænkt sig at intimidere konkurrenterne med en påstand om 235 patenter der bliver misbrugt, men har, i modstrid med hensigten i såvel USAs som Danmarks patentlovgivning, ikke tænkt sig at fortælle dem de beskylder, hvilke patenter der er tale om.

I alle andre sammenhænge kalder man den slags ulovlige trusler og afpresning.

Der er ingen tvivl om, at enhver kompetent konkurrent til Microsofts markedsdominans vil løbe ind i alt hvad Microsoft kan ramme dem med, herunder denne slags vage og uspecificerede patentanklager.

Og hvis en 500 tons økonomisk gorilla som Microsoft, beslutter sig for at genere en konkurrent, så vil konkurrenten blive generet så de kan føle det. Om ikke andet så fordi microsofts patentafdeling har flere advokater end de fleste af Microsofts konkurrenter har programmører.

Netop hele patent-situationen omkring OOOXML er meget uklar og det er så godt som givet at Microsoft har patenter der vil blive brugt imod enhver konkurrerende implementering af OOOXML, om ikke for at forhindre den, så i det mindste at besværliggøre eller forsinke den.

#### 5. To standarder ville være idioti

-----

At vælge to standarder er i den forbindelse så himmelråbende uintelligent at alle fagfolk korser sig når de taler om det.

Ville trafik ministeriet f.eks vælge to forskellige standarder for for hvilken side af vejen man skal køre i ?

Ville IT og Telestyrelsen tillade to mobiltelefonsystemer der ikke kunne ringe til hinanden ?

Nej vel ?

Konklusion:

-----

Hvis ikke Danmark fortsat skal være en vasalstat af Microsofts dominerende position på software markedet, så skal vi vælge ODF formatet som det eneste format for udveksling af offentlige dokumenter der skal kunne arbejdes videre med.

Herover for står PDF formattet for "elektronisk papir" dokumenter som modtageren ikke skal kunne rette i.

Med Venlig Hilsen,

Poul-Henning Kamp  
Systemprogrammør.

--

Poul-Henning Kamp | UNIX since Zilog Zeus 3.20

phk@FreeBSD.ORG | TCP/IP since RFC 956

FreeBSD committer | BSD since 4.3-tahoe

Never attribute to malice what can adequately be explained by incompetence.

# Hørings svar vedr. Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder

Af Leif Lodahl, Fællesskabet bag OpenOffice.org i Danmark

14. maj 2007

## Indledning

Jeg vil først gøre opmærksom på, at den meget korte høringsperiode har betydet at vi i OpenOffice.org ikke har været i stand til at analysere de to rapporter grundigt. OpenOffice.org er et fællesskab af frivillige og vi har ikke mulighed for at bearbejde et så teknisk materiale på kort tid.

## Indhold

Hørings svar vedr. Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder.....	1
Indledning.....	1
Indhold.....	1
Konklusion.....	1
Samfundsmæssig værdi.....	2
Om standardisering.....	2
Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat.....	2
Konvertering af dokumenter.....	2
Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor.....	2
Kontakt.....	3

## Konklusion

Rapporten ”Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat” er mangelfuld og behæftet med så stor usikkerhed, at den bør fjernes fra debatten og ikke ligge til grund for beslutninger.

Rapporten ”Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor” benytter forudsætninger som strider mod B103. EOOXML kan ikke indføres som dokumentstandard, med mindre Folketinget ændrer forudsætningerne (B 103), hvorfor rapporten bør fjernes fra debatten og ikke ligge til grund for beslutninger.

## **Samfundsmæssig værdi**

Konklusionerne i de to dokumenter kommer let til at stå over for hinanden som varer i et supermarked. De to tal kan efter min vurdering ikke sidestilles, idet omkostninger ved indførelse af ODF som obligatorisk dokumentstandard i meget høj grad vil være lønomkostninger til medarbejdere i Danmark, hvorimod udgifterne ved valgfrit format, i høj grad vil være udgifter til indkøb af softwarelicenser. Der vil altså i sidstnævnte tilfælde være tale om import af varer.

Jeg efterlyser en beregning af den samfundsmæssige værdi af de to scenarier. Indførelse af ODF som obligatorisk dokumentstandard vil efter min mening have en langt større samfundsmæssig nytteværdi, idet pengene bliver i Danmark frem for at blive sendt til udlandet.

## **Om standardisering**

Indførelse af to standarder, som dækker samme område strider mod selv tankegangen bag standardisering og eliminerer de fordele der ønskes opnået derved. Opmærksomheden henledes på OIO's egen rapport "Open Standards and Their Early Adoption" af Mogens KühnPedersen og Vladislav V. Fomin.

## **Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat**

### **Konvertering af dokumenter**

En stor del af omkostningerne ved indførelse af ODF som obligatorisk dokumentformat angives at være omkostninger til konvertering af dokumenter. Jeg vil henlede opmærksomheden på, at EOOXML/ODF-følgegruppen på mødet den 20. april 2007 konkluderede følgende:

*"Med en enkelt undtagelse i deltagerkredsen er der generelt ikke planer om, at historiske filer skal konverteres – i hvert fald kun i et mindre omfang."*

Samtidig vil jeg henlede opmærksomheden på, at rapporten i afsnit "1.8 Følsomhed" oplyser at

*"Antages det fx at den gennemsnitlige tid for manuel konvertering ændres fra 10 til 8 minutter, vil det samlede populationsresultat ændres fra de næsten -180 mio. kr. til ca. -148 mio. kr."* og

*"Fastholdes den gennemsnitlige tid for manuelle konvertering til 10 minutter mens det alternativt forudsættes, at andel af manuelt konverterede dokumenter ved modtagelse sidestilles med andel ved afsendelse, jf. A6 og A8 i bilag A, vil det aggregerede resultat ændres til ca. -130 mio."*

Rapporten er altså meget følsom overfor afvigelser fra forudsætningerne på netop konvertering.

Den endelige konklusion, at omkostningerne vil være 180 millioner kr., er i bedste fald et kvalificeret gæt. Men usikkerheden er så stor, på et punkt hvor der tilsyneladende ikke er det store behov, at rapportens konklusion må betegnes som ubrugelig som beslutningsgrundlag.

## **Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor**

Forudsætningerne i beregningen lever ikke op til forudsætningerne givet i Resolution B 103, idet det ene af de to foreslåede dokumentformater ikke lever op til definitionen af en åben standard. Der er sagt og skrevet meget om dette, men jeg vil nøjes med at henlede opmærksomheden på OIO's egen rapport "Research about OpenXML, ODF & PDF", som er udarbejdet af Ovitas AS i Norge, på foranledning af ITST. I rapportens konklusion hedder det:

*"OpenXML is originally developed by Microsoft and submitted to the Ecma standardization process. Only companies can join Ecma. OpenXML cannot be considered as entirely open, as it is considered that Ecma does not work in an entirely transparent manner."*

Samme rapport ligger sandsynligvis til grund for, at Adobes dokumentformat PDF på forhånd er diskvalificeret som åben standard.

## ***Kontakt***

Leif Lodahl

Native-Language coordinator DA.OpenOffice.org

Mail: [lodahk@yahoo.dk](mailto:lodahk@yahoo.dk) eller [lodahl@openoffice.org](mailto:lodahl@openoffice.org)

Tlf.: 21470814

Fra: John Gotze [john@gotzspace.dk]

Sendt: 13. maj 2007 10:51

Til: Rachid El Mousti

Emne: Høringssvar: Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder

Kære Rachid,

ITST har sendt de Rambøll-rapporter ud i hvad der må være verdenshistoriens korteste høring. Tre dages høring er helt uacceptabelt, og fordrer ikke ligefrem en saglig og grundig behandling. Derfor dette hastesammenbryggede høringssvar.

Rambøll-rapportene er uvederhæftige, tendentiøse og usagelige, og ikke noget et anerkendt konsulenthus bør stå inde for. At en styrelsen fremlægger dem som en del af et beslutningsgrundlag er på sin vis dog endnu mere hårrejsende.

Mere konkret:

- \* De anvendte forudsætninger er uholdbare. For eksempel er forhold omkring nødvendige konverteringer utroværdige.
- \* Den udførte research er useriøs. Der er ikke trukket på tilstrækkeligt mange anerkendte eksperter, og der mangler ganske enkelt essentielle informationer og data.
- \* De præsenterede findings er hevet ud af den blå luft, og hænger ikke sammen med de præsenterede data.

På samtlige undersøgte områder er undersøgelserne i bedste fald mangelfulde. I særdeleshed spørgsmålet om dokumentformater, men også de andre områder. For eksempel er der intet belæg for at OIOXML-implementeringen "kun" koster de angivne beløb - min vurdering er at denne satning er langt mere omkostningsdrivende end angivet.

Jeg står naturligvis til rådighed for en uddybning af mine kommentarer.

Med venlig hilsen

John Gøtze

Direktør

Gøtze Consulting

<http://gotze.eu>

[john@gotzspace.dk](mailto:john@gotzspace.dk)

5124 5878



IT- og Telestyrelsen  
IT-strategisk kontor  
Holsteinsgade 63  
2100 København Ø

IBM Danmark A/S  
Nymøllevej 91  
2800 Kgs. Lyngby  
Danmark  
45 23 30 00  
45 93 24 20 Telefax  
ibm.com/dk

Kgs. Lyngby, den 14 maj 2007

## **IBM Danmarks høringsvar vedr. rapporter fra Rambøll Management.**

IBM Danmark fremsender hermed kommentarer til de to rapporter fra Rambøll Management '*Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske åbne standarder for software i den offentlige sektor*' samt '*Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat*'

Vi er overraskede over forskellene i de økonomiske konsekvenser i lyset af Rambøll Managements rapport fra august 2006: '*Estimering af omkostninger ved indførelse af Open Office XML og Open Document Format i centraladministrationen*'. På den baggrund beder vi om beregningsgrundlaget for de nyligt udsendte rapporter samt adgang til de omtalte 'undersøgelser' vedrørende licensbesparelser og TCO (s. 15). Vi har bl.a. undret os over følgende punkter og vil benytte lejligheden til at bede om grundlaget for de valgte talstørrelser:

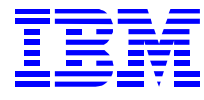
- Hvad ligger til grund for et anslået tidsforbrug til manuel konvertering på 10 minutter?
- På hvilken baggrund estimeres de anvendte procentsatser af OpenOffice brugere til hhv. 10% og 25% i de to rapporter?
- På hvilken baggrund fastsættes antallet af PC brugere i den offentlige sektor?
- Hvorfra hentes den anvendte licenspris på 1.500 kr.? Er der her tale om priser fra en såkaldt Enterprise Agreement, en SKI forhandlet pris eller en Select pris?
- Hvad er begrundelsen for at anvende en licenspris, der ikke inkluderer Software Assurance?

Vi savner, på et mere overordnet plan, endvidere et status quo scenarie. I et sådan scenarie vil myndighederne bibeholde deres nuværende kontorpakke og applikationer og blot downloade plug-ins til at opfylde kravet om at være i stand til at sende og modtage dokumenter baseret på åbne standarder. Da man i et sådant scenarie ikke har udgifter til nye licenser, uddannelse eller konvertering må prisen formodes at komme tæt på 0 kr. Et sådan scenarie vil udgøre en baseline, der vil kunne virke som det grundlæggende sammenligningsgrundlag.

Såfremt der måtte være spørgsmål, stiller vi os gerne til rådighed for uddybning.

Med venlig hilsen  
IBM Danmark A/S

Kim Østrup  
Vicedirektør



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 reproduceres. 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, umuliggør 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.

## Åbent brev til videnskabsministeren vedr. valg af dokumentformat

af Jan Flodin, Nødebovej 32B, 3480 Fredensborg

Kære Helge

Tiden nærmer sig, hvor du skal træffe en beslutning omkring, hvilket format Danmarks fremtid skal gemmes i. Det åbne OOXML eller det helt åbne og standardgodkendte ODF.

Debatten er i gang og fra politisk hold søges information om næsten alt for at have det perfekte beslutningsgrundlag. Hvad er bedst, hvad koster det at skifte, hvad understøtter bedst de eksisterende dokumenter osv osv. Nu også som et ønske om specifikke kommentarer til Rambøll rapporten.

Beklageligvis viser alle disse spørgsmål, at vi har visionsløse politikere. Det eneste I skal koncentrere jer om er, hvad vil være bedst for Danmark om 10 til 50 år.

Microsoft fremhæver, at ikke alle eksisterende dokumenter kan håndteres i ODF. I praksis betyder det, at hvis man har været så dum at gemme databaseinformation i sine dokumenter kan det være svært at åbne disse dokumenter med et værktøj, som arbejder med ODF. Skal vi ikke konstatere, at netop denne påstand beviser, at jo før vi distancerer os fra lukkede leverandørstandarder, jo bedre. Altså tænke 10 år frem i stedet for at bekymre os om de seneste 10 års fejltagelser.

Tænk også 10 år frem og se, hvad der sker, hvis du beslutter dig for OOXML. Hvilke leverandører vil levere værktøjer til at arbejde med disse formater? Microsoft er et godt bud. Hvilket operativsystem vil understøtte disse værktøjer? Microsoft er et godt bud. Vil der være andre? Måske, men Microsofts hidtidige ageren og antallet af retssager mod dem indikerer, at enhver anden vil få det svært.

Altså er det ikke blot et valg af dokumentformater, du står overfor. Det er faktisk platformen for den fremtidige infrastruktur. Vælg OOXML og konsekvensen bliver, at du binder Danmarks offentlige sektor til en Microsoft platform. Hvad tror du det vil koste om bare tre år, når al infrastruktur skal opdateres til at køre Vista operativsystem fordi værktøjerne ikke længere kan anvendes på gamle maskiner med operativsystemer som XP?

Nå ja, IT udstyr er sikkert faldet i pris, og SKI har jo netop landet en god indkøbsaftale med Microsoft, så måske bliver det ikke så dyrt til den tid. Kan du håbe på, men var det ikke bedre, om du sikrede gode liberale værdier som åbenhed og frie valg?

Var det ikke bedre, at vi nu tog en gevaldigt skridt væk fra den omkostningskrævende platform, vi kender i dag, hvor opgaver som configuration management, patch management og ikke mindst virusprotection og risk management er større omkostninger for statens institutioner end selve IT anskaffelsen?

Var det ikke bedre, at vi udnyttede situationen til at give miljøet en hjælpende hånd ved at fjerne de strømforbrugende PC'er fra skrivebordet og i stedet gå over til en langt mere fleksibel løsning med tynde klienter, som kører OpenOffice på ressource effektive servere med OpenSource operativsystemer? Og, kære Helge, det *kan* lade sig gøre uden store uddannelsesomkostninger. Spørg evt. ude på DTU.

Dermed kan du også øge levetiden for det typiske desk top udstyr fra 3 år til 10 år. Tror du det kan medføre besparelser på IT budgetterne, som kan køres direkte over til investeringer i mere velfærd?

Alt dette bør du tænke på.

Kære Helge, du har en historisk chance for at sikre Danmark en IT fremtid med frie valg. Brug den chance og giv det offentlige Danmark mulighed for at slippe fri af Microsofts favntag. EU's konkurrencekommissær vil takke dig, for kun ved at træffe politiske beslutninger, der medfører økonomiske konsekvenser vil EU's konkurrencelove kunne opretholdes. Danmarks fremtidige skatteborgere vil takke dig, for de vil spare penge. Danmarks fremtidige historikere vil takke dig, for de kan læse vores historiske arkivalier. En del af Danmarks offentlige forvaltningschefer vil i en overgangsperiode brokke sig, fordi al forandring er svær, men om et par år vil de alle sammen takke dig, fordi dit valg skabte grundlag for åbenhed, fleksibilitet og nye muligheder.

Alternativt kan du selvfølgelig vælge, at ophæve OOXML til dansk standard. Så vil Jørgen Bardenfleth, Steve Ballmer og Bill Gates takke dig, men forhåbentlig vil eftertiden dømme dig, som den videnskabsminister, der deponerede Danmarks digitale fremtid hos en monopol lignende leverandør. Så kan du jo konkurrere med en tidligere minister om tilnavnet Onde Helge.

Kærlig hilsen

Jan

Til

14. maj 2007

IT & Telestyrelsen

Att. Specialkonsulent Rachid El Mousti

[rem@itst.dk](mailto:rem@itst.dk)

**Vedr. Høringssvar til Rambøll rapporten "Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat (herefter "Rambøll rapporten").**

Helt grundlæggendes bemærkes det er rapporten "Anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige", som blev offentliggjort i høringsversion 23. feb. 2007 på dokumentstandardiseringsområdet omhandler implementering af både ODF og ECMA Open XML, som dokumentstandarder. Derved blev rammen omkring den efterfølgende høringsproces og debat afgrænset fra, at omhandle det scenario med en ODF, som entydigt obligatorisk dokumentformat, der nu behandles i Rambøll rapporten. Såfremt konsekvenserne for anvendelse af ODF, som eneste obligatoriske dokumentformat skal behandlet på en fornuftig og rimelig vis, bør der udarbejdes en tilsvarende implementeringsrapport, samt gennemføres en høringsperiode. Kun derved får relevante partner får en reel mulighed for at tage konkret stilling til dette scenario.

Der henvises til kommentarer anført i høringsvar *til Rambøll rapporten "Økonomisk konsekvensvurdering – Åbne Standarder for software i den offentlige sektor.*

Herudover skal specifikt anføres:

I punkt 1.3 anføres, at *"i tilfælde af indførelsen af ODF som entydigt format naturligt må følges af et krav om, at ODF kan håndteres af alle modtagende myndigheder fra det tidspunkt, hvor beslutningsforslaget træder i kraft"*. Det er klart vores opfattelse, at denne antagelse må lægges til grund, da det ikke vil realistisk at indføre ODF som entydigt format uden samtidig at sikre, at alle kan modtage dette format.

Under punkt 1.4 er der i punkt 9.10 lagt til grund, at der vil ske en reduktion i licensomkostninger for myndigheder, der vælger at skifte til Open Office-plattform. I modellen ses der kun på licensomkostninger på trods af, utallige undersøgelser (herunder undersøgelser foretaget af ITST) har vist at den samlede omkostning (TCO) ikke er forskellige mellem Microsoft Office og alternativer som OpenOffice og lign. Ligeledes tages der ikke højde for tab af funktionalitet og produktivitet ved skiftet fra Microsoft Office til et alternativ.

Det angives under punkt 1.6.3, *"at det er vurderingen, at en entydig indførelse af ODF som dokumentformat vil have en mærkbar indvirkning på øget konkurrence"*. Det nævnes videre, at der vil *"forekomme en styrket forhandlingsituation for myndigheder, når softwarepakker skal opgraderes og aftaler med leverandører skal indgås samt teknologisk*

*innovation, hvor konverteringsprogrammel avanceres og sammenspil med omverdenen af systemer og løsninger, der i øvrigt anvendes i den givne myndighed, vil konvergere i retning af bedre understøttelse af ODF".* Hertil skal anføres, at det ikke er Microsofts opfattelse, at det er nødvendigt at indføre ODF som eneste obligatoriske dokumentformat for at opnå forøget konkurrence. Det er ligeledes heller ikke på nogen måde i rapporten dokumenteret, at styrkede forhandlingssituationer og teknologisk innovation vil blive et resultat af kun at lade ODF være den obligatoriske standard. ODF og ECMA Open XML er udviklet med forskelligt formål for øje. Indførelse af ODF som eneste obligatoriske standard vil ikke nødvendigvis betyde, at konverteringsprogrammel avanceres, idet der er områder som ODF ikke understøtter (Kundedefinerede skemaer, bagudkompatibilitet, visse funktionalitet indenfor regneark. mv.) og som aldrig vil kunne komme til at virke, medmindre ODF udvides med specifikationer for denne funktionalitet.

Det anføres tillige i punkt 1.6.3, at indførelsen af ODF som obligatorisk standard kan tjene som inspiration til større markeder og i punkt 1.9 er det anført, at det kan igangsætte en dominoeffekt, som vil virke konkurrenceskærpende. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at det tyske formandskab i EU regi har tilkendegivet at EU vil arbejde med flere dokumentformater og EU Kommissionens uafhængige udvalg IDABC vil igangsætte pilotprojekter indeholdende implementering af både ODF og ECMA Open XML.

Microsoft har bedt CEDI kommentere på beregningsgrundlaget og vedlægger i denne anledning notat fra CEDI, som **bilag A** til nærværende høringssvar.

Herudover har Microsoft forud for offentliggørelsen af nærværende rapport bedt CEDI udarbejde et overslag over de samlede omkostninger, det vil medføre for den offentlige sektor i tilfælde af, at der:

1. Enten træffes politisk beslutning om at vælge ODF som eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder.
2. Eller træffes politisk beslutning om en frit valgs løsning, at tillade både ODF og Open XML til udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder.

Den overordnede konklusion i notatet er, at:

- De estimerede omkostninger ved valg af ODF som eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder vil - efter CEDI's vurdering - ligge i intervallet 450-575 mio. kr.
- De estimerede omkostninger ved frit valg mellem ODF og Open XML som tilladte standarder for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder vil - efter CEDI's vurdering - ligge i intervallet 95-120 mio. kr.

- Omkostningsestimaterne for de to strategier er begrænset til udvalgte omkostningstyper. Det betyder, at en række potentielle migreringsomkostninger i form af tab af funktionalitet og produktivitet samt tab af integration i forbindelse med valg af den ene eller den anden strategi ikke er medtaget. Tilsvarende er der ikke medtaget omkostninger til løbende opgradering og vedligehold af eksempelvis plug-ins til konvertering af dokumenter.

Det samlede omkostningsestimat for hver af de to strategier opsummeres i nedenstående tabel.

<b>Samlet omkostningsestimat for indførelse af åbne dokumentstandarder</b>		
<b>Omkostningstype</b>	<b>ODF som eneste tilladte standard</b>	<b>Frit valg mellem ODF og Open XML</b>
Tilpasning af kontorpakker	50-60 mio. kr.	50-60 mio. kr.
Konvertering af eksisterende dokumenter	35-60 mio. kr.	25-35 mio. kr.
Tilpasning af dokumentskabeloner	365-455 mio. kr.	20-25 mio. kr.
<b>Omkostninger, i alt</b>	<b>450-575 mio. kr.</b>	<b>95-120 mio. kr.</b>

De væsentligste øvrige opmærksomhedspunkter i notatet er, at:

- Den største forskel i de to estimater er baseret på en – af CEDI – opstillet udvekslingskonvention, som pålægger offentlige myndigheder og institutioner at kunne modtage dokumenter i begge standarder, men giver myndighederne ret til frit at vælge, hvilken af de to standarder, man ønsker at afsende dokumenter i.
- Problemstillingen omkring valg af åbne standarder og de deraf afledte økonomiske omkostninger er af stor kompleksitet, som det er vanskeligt at opstille præcise beregninger for. Omkostningsestimatet i nærværende notat er baseret på tre typer af migreringsomkostninger:
  1. Tilpasning af eksisterende kontorpakker, hvor der vil være behov for at installere plug-ins.
  2. Konvertering af eksisterende dokumenter, hvor der vil være behov for at konvertere en række af de eksisterende tekstdokumenter.
  3. Tilpasning af eksisterende dokumentskabeloner, så det er muligt at udveksle dokumenter med andre myndigheder uden tab af myndighedslogoer, adressefelter m.m.

CEDI's samlede overslag vedlægges som **bilag B** til nærværende hørings svar.

**Bilag A: CEDI notat om Økonomiske konsekvensvurderinger – kommentering af Rambøll**

**Bilag B: Notat om omkostninger ved valg af åbne dokumentstandarder**

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Bardenfleth', with a long horizontal flourish extending to the right.

Jørgen Bardenfleth  
Administrerende direktør

Til

14. maj 2007

IT & Telestyrelsen

Att. Specialkonsulent Rachid El Mousti

[rem@itst.dk](mailto:rem@itst.dk)

## **Vedr. Høringssvar til Rambøll rapporten "Økonomisk konsekvensvurdering – Åbne Standarder for software i den offentlige sektor**

Følgende høringssvar er som følge af den meget korte høringsperiode afgrænset til at vedrøre spørgsmålet om åbne dokumentstandarder.

### **Generelle kommentarer**

#### **Grundforudsætning og afgrænsning**

Indledningsvis skal nævnes, at det i afsnit 4.3, der beskriver grundforudsætninger omkring dokumentformater, lægges til grund, at implementeringen af den obligatoriske standard kun sker i tilfælde af udskiftning af kontorpakke og opgradering af kontorpakke. Denne grundforudsætning stemmer ikke overens med det implementeringsforslag, der nu lægges op til, hvor alle enheder i den offentlige sektor fra 1. januar 2008 skal kunne modtage både ODF og ECMA Open XML. Den økonomiske konsekvensberegning bør afspejle grundforudsætningerne i implementeringsforslaget for B103.

I afsnit 5.2 omkring afgrænsning af betragtede myndigheder er udelukkende medtaget 94, statslige myndigheder, 5 regioner og 98 kommuner. Det er vores opfattelse, at der dermed kun er foretaget beregninger på en delmængde af den offentlige sektor, hvilket selvfølgelig meget afgørende for det samlede regnestykke.

#### **Øget konkurrence og mindre binding til enkeltleverandører**

Det er i rapportens afsnit 9.3 angivet at:

*"Som det angives i baggrunden for beslutningsforslaget, er det målet, at øge konkurrencen og sikre en mindre binding til enkeltleverandører. Dette mål understøttes i traditionel forstand ved, at åbne standarder netop har som egenskab, at de kan anvendes frit, uden implementeringsmæssige barrierer for 3. part."*

Det som fremføres her, er fundamentalt for B103 og debatten omkring dokumentstandarder og derfor skal det understreges, at ECMA Open XML, som ikke længere administreres af Microsoft, men administreres af ECMA, fuldt ud opfylder

kravene til den åbenhed, som er defineret i B103. Ligeledes er den generelle åbenhed af ECMA som standardiseringsorganisation og ECMA Open XML, som standard, blevet verificeret af uafhængige undersøgelser foretaget af bl.a. IDC og Ovitas.

ECMA Open XML er 100 % kompatibel med de millioner af dokumenter og skabeloner til Microsoft Office programmerne, som allerede findes i dag, ikke blot i den offentlige sektor i Danmark, men i alle sektorer og i alle lande. ECMA Open XML er gratis tilgængelig for Microsoft Office 2000, XP, 2003 og 2007. ECMA Open XML er frit tilgængelig for alle inklusive Microsoft's konkurrenter og dem som ønsker at udvikle programmer i Open Source regi.

Således har Novell allerede implementeret en ECMA Open XML konverter til Novell OpenOffice. Corel har bebudet, at de vil gøre de samme for WordPerfect i indeværende kalenderår. Sun Microsoft Systems og Google har ligeledes igangsat initiativer omkring anvendelse ECMA Open XML. Også på udviklingsområdet er der initiativer i gang, som f.eks. udviklingen af et ECMA Open XML Java bibliotek (<http://www.openxml4j.com/>).

Muligheden for at arbejde med de nye formater er ikke begrænset til Windows maskiner. Mac Office brugere får også muligheden for at anvende de nye Ecma formater på to forskellige måder:

- Som indbygget format i den næstkommende udgave af Mac Office 2008 som bliver udgivet senere i år
- Igennem et beta værktøj, som bliver udgivet i foråret 2007, som giver eksisterende Mac brugere mulighed for at læse de nye formater

På Open XML Community (<http://www.openxmlcommunity.org/>) findes bl.a. danske såvel internationale IT virksomheder støtter op omkring ECMA Open XML. Listen vokser dag for dag. Siden januar 2007 er der blevet registeret 4 millioner download's af ECMA Open XML kompatibilitetspakke til Microsoft Office.

### **Denne indlysende konkurrencemæssige effekt af ECMA Open XML ignoreres i rapporten og i debatten generelt.**

I punkt 9.3 anføres ligeledes, at en eventuel konvertering af historiske dokumenter udelades af betragtning. Det er efter vores opfattelse ikke realistisk helt at undlade værdien af alle eksisterende dokumenter i den offentlige sektor i dag.

## De valgte dokumentstandarder

I punkt 9.1.2 er ODF formatet beskrevet. I dette afsnit sættes lighedstegn mellem OASIS ODF 1.0 og ISO 26300:600. Disse to versioner er ikke ens. Herudover er OASIS ODF 1.1 ikke omtalt.

## Præmis vedrørende ibrugtagning af åbne standarder

Af rapportens afsnit 9.2 fremgår det:

*Så længe myndigheden ikke har foretaget opgradering sidestilles situationen derfor med den i dag gældende, hvor det antages, at modtagne dokumenter i et andet dokumentformat end det typisk anvendte, håndteres af myndigheden, typisk via dennes it-funktion, på ad-hoc basis.*

Denne præmis er uhensigtsmæssig og vil næppe afspejle det som vil ske i praksis. Fakta er at 95 % af alle installationer af kontorprogrammer i det offentlige allerede i dag er i stand til at læse og skrive ECMA Open XML så vel som ODF såfremt der implementeres to konvertere for henholdsvis det ene og andet format. Disse konvertere kan med en begrænset og overskuelig indsats implementeres på alle PC'er fra centralt hold fra IT afdelingen. Implementeringen af disse konvertere er en langt mere praktisk og omkostningseffektiv løsning end at forsøge at etablere en forsinkende *konverterings-central* i den enkelte IT afdeling for indgående dokumenter i de nye formater.

I afsnit 9.3. står der yderligere:

*I forhold til den økonomiske konsekvensvurdering betyder det, at de anvendte forudsætninger om et øget antal ODF dokumenter indenfor den betragtede periode, kan henføres til en proportional stigning i antallet af kontorpakker, der tager udgangspunkt i dette format.*

At anvendelsen af ODF skulle følge en ligefrem proportional migreringen væk fra Microsoft Office til *kontorpakker der tager udgangspunkt i ODF* – som her fortolkes som kontorpakker der leveres af andre leverandører end Microsoft – synes at være en noget søgt konklusion, der ikke tager højde for, eksistensen af ODF konvertere til Microsoft eller ECMA Open XML konvertere til *ikke-Microsoft* kontorpakker, med i betragtning.

## Økonomiske effekter

Rapporten fremfører besparelse som følge af migrering fra Microsoft Office til alternativer. I modellen ses der kun på licensomkostninger på trods af, utallige undersøgelser (herunder undersøgelser foretaget af ITST) har vist at den samlet omkostning (TCO) ikke er forskellige mellem Microsoft Office og alternativer som OpenOffice og lign. Ligeledes tages der ikke højde for tab af funktionalitet og produktivitet ved skiftet fra Microsoft Office til et alternativ.

Det er under punkt 9.5.1 og punkt 9.10 angivet, at der vil være en årlig besparelse på 540 millioner kr. Vi kender ikke baggrunden for dette tal, men kan informere om, at Microsoft har en årlig omsætning af Officepakker til den offentlige sektor på omkring 125 mio. kr., hvorfor denne besparelse er langt fra korrekt.

## Kommentarer til beregninger mv.

Microsoft har bedt CEDI kommentere på beregningsgrundlaget og vedlægger i denne anledning notat fra CEDI, som **bilag A** til nærværende høringssvar.

Herudover har Microsoft forud for offentliggørelsen af nærværende rapport bedt CEDI udarbejde et overslag over de samlede omkostninger, det vil medføre for den offentlige sektor i tilfælde af, at der:

1. Enten træffes politisk beslutning om at vælge ODF som eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder.
2. Eller træffes politisk beslutning om en frit valgs løsning, at tillade både ODF og Open XML til udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder.

Den overordnede konklusion i notatet er, at:

- De estimerede omkostninger ved valg af ODF som eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder vil - efter CEDI's vurdering - ligge i intervallet 450-575 mio. kr.
- De estimerede omkostninger ved frit valg mellem ODF og Open XML som tilladte standarder for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder vil - efter CEDI's vurdering - ligge i intervallet 95-120 mio. kr.
- Omkostningsestimaterne for de to strategier er begrænset til udvalgte omkostningstyper. Det betyder, at en række potentielle migreringsomkostninger i form af tab af funktionalitet og produktivitet samt tab af integration i forbindelse med valg af den ene eller den anden strategi ikke er medtaget. Tilsvarende er der ikke medtaget omkostninger til løbende opgradering og vedligehold af eksempelvis plug-ins til konvertering af dokumenter.

Det samlede omkostningsestimat for hver af de to strategier opsummeres i nedenstående tabel.

Samlet omkostningsestimat for indførelse af åbne dokumentstandarder		
Omkostningstype	ODF som eneste tilladte standard	Frit valg mellem ODF og Open XML
Tilpasning af kontorpakker	50-60 mio. kr.	50-60 mio. kr.
Konvertering af	35-60 mio. kr.	25-35 mio. kr.

eksisterende dokumenter		
Tilpasning af dokumentkabeloner	365-455 mio. kr.	20-25 mio. kr.
<b>Omkostninger, i alt</b>	<b>450-575 mio. kr.</b>	<b>95-120 mio. kr.</b>

De væsentligste øvrige opmærksomhedspunkter i notatet er, at:

- Den største forskel i de to estimater er baseret på en – af CEDI – opstillet udvekslingskonvention, som pålægger offentlige myndigheder og institutioner at kunne modtage dokumenter i begge standarder, men giver myndighederne ret til frit at vælge, hvilken af de to standarder, man ønsker at afsende dokumenter i.
- Problemstillingen omkring valg af åbne standarder og de deraf afledte økonomiske omkostninger er af stor kompleksitet, som det er vanskeligt at opstille præcise beregninger for. Omkostningsestimatet i nærværende notat er baseret på tre typer af migreringsomkostninger:
  1. Tilpasning af eksisterende kontorpakker, hvor der vil være behov for at installere plug-ins.
  2. Konvertering af eksisterende dokumenter, hvor der vil være behov for at konvertere en række af de eksisterende tekstdokumenter.
  3. Tilpasning af eksisterende dokumentkabeloner, så det er muligt at udveksle dokumenter med andre myndigheder uden tab af myndighedslogoer, adressefelter m.m.

CEDI's samlede overslag vedlægges som **bilag B** til nærværende høringsvar.

**Bilag A: CEDI notat om Økonomiske konsekvensvurderinger – kommentering af Rambøll**

**Bilag B: Notat om omkostninger ved valg af åbne dokumentstandarder**

Med venlig hilsen



Jørgen Bardenfleth  
Administrerende direktør

9. maj 2007

**NOTAT OM ØKONOMISKE KONSEKVENSVURDERINGER**

IT- og Telestyrelsen har den 8. maj 2007 offentliggjort to rapporter udarbejdet af Rambøll Management – ”Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor” og ”Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat”.

CEDI er af Microsoft Danmark blevet bedt om at give en overordnet vurdering af de to rapporter for så vidt angår rapporternes økonomiske konsekvensvurderinger af henholdsvis indførelse af både Open XML og ODF som tilladte standarder for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder og ODF som eneste tilladte standard for dokumentudveksling.

Helt overordnet skal det konstateres, at udarbejdelse af økonomiske konsekvensvurderinger er en kompleks opgave, der i sagens natur må baseres på en række forudsætninger og estimater. CEDI har ved gennemlæsning af rapporterne særligt hæftet sig ved tre problematiske antagelser, der har betydelige konsekvenser for de samlede økonomiske konsekvensvurderinger:

1. Rambøll Management har i sine økonomiske konsekvensvurderinger valgt alene at fokusere på et begrænset udsnit af den offentlige sektor, idet rapporterne i sine beregninger kun medtager 197 ud af i alt 24.000 myndigheder. Det er vores vurdering, at de opstillede beregninger derfor ikke giver et dækkende billede af den offentlige sektors samlede omkostninger i forbindelse med et valg af henholdsvis ODF og Open XML som åbne dokumentstandarder og ODF som eneste tilladte standard.
2. Rambøll Management har valgt at inddrage spørgsmålet om udskiftning af kontorpakke i sine økonomiske konsekvensvurderinger. Det er imidlertid vores vurdering, at denne metodiske beslutning ikke er ført konsistent igennem i beregningerne. Hvis de økonomiske konsekvensvurderinger skal give et retvisende billede af omkostninger og potentielle gevinster ved udskiftning af kontorpakke i relation til indførelse af åbne dokumentstandarder må det være en forudsætning, at omkostningerne til systemtilretning estimeres og medregnes på linie med uddannelsesomkostninger og gevinster i form af sparede licensudgifter.
3. Rambøll Management har ikke medtaget omkostninger til tilretning af dokumentkabeloner. Det er CEDI's vurdering, at der er væsentlige omkostninger forbundet med tilretning af dokumentkabeloner, og at disse omkostninger bør estimeres og medtages i den økonomiske konsekvensvurdering, hvis denne skal give et retvisende billede af

omkostningerne, der er forbundet med et valg af ODF som eneste tilladte standard. Rambøll Management har imidlertid kategoriseret omkostningerne forbundet med denne form for funktionalitets- og indholdstab som "perspektiverende" og dermed ikke medtaget konkrete estimater i den samlede økonomiske konsekvensvurdering med henvisning til, at det ikke er muligt at foretage en valid økonomisk vurdering.

### **Beslutningsforslagets rækkevidde**

Udgangspunktet for Rambøll Managements økonomiske konsekvensvurderinger er, at beslutningsforslaget alene kommer til at gælde for 197 centrale myndigheder fordelt på 98 kommunale centralforvaltninger, 5 regionale centralforvaltninger samt 94 statslige departementer, direktorater og styrelser.

Dermed falder en lang række offentlige institutioner som hospitaler, universiteter, skoler, gymnasier og andre uddannelsesinstitutioner, større selvejende institutioner herunder forsyningsselskaber m.fl. samt børnehaver, vuggestuer, plejehjem uden for den økonomiske konsekvensvurdering. Dette til trods for, at disse institutioner løser en lang række vitale myndighedsopgaver og i dag i vid udstrækning er knyttet til centralforvaltningerne via fælles administrative og faglige it-systemer ligesom der foregår en væsentlig udveksling af dokumenter som eksempelvis årsrapporter, resultatkontrakter og statusopgørelser mellem centralforvaltningerne og disse institutioner.

Forskningsministeriet (nu Videnskabsministeriet) har tidligere på baggrund af en opgørelse fra KPMG vurderet, at der eksisterer omkring 24.000 offentlige myndigheder og institutioner (jf. Forskningsministeriet, "Det Digitale Danmark – Omstilling til netværkssamfundet", 1999).

En retvisende omkostningsberegning bør – efter CEDI's vurdering – medtage det faktiske antal myndigheder, der vil være omfattet af beslutningsforslag B103. De foreliggende omkostningsberegninger er behæftet med stor usikkerhed og kan kun sige noget om en del af den offentlige sektors samlede omkostninger i forbindelse med et valg af henholdsvis ODF og Open XML som åbne dokumentstandarder og ODF som eneste tilladte standard.

### **Inddragelse af spørgsmålet om valg af kontorpakke**

Ved beregning af de omkostninger, der er forbundet med indførelse af obligatoriske åbne standarder for udveksling af dokumenter er det en grundlæggende metodisk beslutning, om omkostninger og potentielle gevinster ved udskiftning af kontorpakke skal medtages i beregningsmodellen eller ej.

Rambøll Management har valgt at inddrage spørgsmålet om udskiftning af kontorpakke i sine økonomiske konsekvensvurderinger, men det er vores

vurdering, at denne metodiske beslutning ikke er ført konsistent igennem i beregningerne.

På den ene side medtages realiserede gevinster i form af lavere licensomkostninger som følge af et skift til den open source baserede kontorpakke OpenOffice. Tilsvarende er uddannelsesomkostninger i forbindelse med udskiftning af kontorpakke medtaget. Begge parametre er skønsmæssigt opgjort på baggrund af en række estimater og medregnet i den samlede økonomiske konsekvensvurdering.

På den anden side vil der, som Rambøll Management også nævner i sine rapporter, være væsentlige udgifter forbundet med et skift til OpenOffice som følge af de omfattende integrationer, der i dag er etableret mellem Microsoft Office og diverse fag- og administrative systemer. Denne omkostning er imidlertid kategoriseret som ”perspektiverende” og dermed ikke medtaget i den samlede økonomiske konsekvensvurdering med henvisning til, at det ikke er muligt at foretage en valid økonomisk vurdering.

CEDI har gennem egen research og samtaler med en række it-leverandører fået bekræftet, at netop integrationen mellem fagsystemer og Microsoft Office spiller en afgørende rolle for funktionaliteten i mange af de it-løsninger, som igennem de seneste år er udviklet med henblik på at effektivisere sags gange og rutineopgaver gennem hel eller delvis automatisering. Det er på den baggrund CEDI's vurdering, at der vil være behov for omfattende systemtilretninger i integrationslaget som følge af en udskiftning af Microsoft Office med en alternativ kontorpakke – og at omkostningerne forbundet med disse systemtilretninger vil være af betragtelig størrelse.

Hvis de økonomiske konsekvensvurderinger skal give et retvisende billede af omkostninger og potentielle gevinster ved udskiftning af kontorpakke i relation til indførelse af åbne dokumentstandarder, må det være en forudsætning, at omkostningerne til systemtilretning estimeres og medregnes på linie med uddannelsesomkostninger og gevinster i form af sparede licensudgifter. Det er CEDI's vurdering, at det er muligt at foretage skønsmæssige estimater af disse omkostninger.

### **Manglende estimater for funktionalitets- og indholdstab**

I sin rapport om valg af ODF som eneste tilladte standard anfører Rambøll Management, at der vil være en række omkostninger forbundet med funktionalitets- og indholdstab, hvilket blandt andet dækker over tab af formatering og makroer indlejret i eksisterende dokumentskabeloner.

CEDI har på baggrund af samtaler med en række it-leverandører fået bekræftet, at de offentlige myndigheder og institutioner, der i dag anvender Microsoft Office, vil få behov for at tilpasse en række centrale dokumentskabeloner i

tilfælde af en beslutning om at vælge ODF som eneste tilladte dokumentstandard. Årsagen er, at en række grafiske og funktionelle dokumentelementer som eksempelvis grafik, tabeller samt automatiserede dato og adressefelter ikke med de nuværende plug-ins konverteres 100% korrekt. Konsekvensen er, at alle skabeloner må tilpasses, så det sikres at myndighedslogoer, adressefelter og lignende elementer konverteres mest hensigtsmæssigt i forhold til en udveksling i ODF.

Det er CEDI's vurdering, at der er væsentlige omkostninger forbundet med denne tilretning af dokumentskabeloner, og at disse omkostninger bør estimeres og medtages i den økonomiske konsekvensvurdering, hvis denne skal give et retvisende billede af omkostningerne, der er forbundet med et valg af ODF som eneste tilladte standard. Rambøll Management har imidlertid kategoriseret omkostningerne forbundet med denne form for funktionalitets- og indholdstab som "perspektiverende" og dermed ikke medtaget konkrete estimater i den samlede økonomiske konsekvensvurdering med henvisning til, at det ikke er muligt at foretage en valid økonomisk vurdering.

Det er CEDI's vurdering, at omkostningerne forbundet med tilpasning af dokumentskabeloner skønsmæssigt kan estimeres på baggrund af oplysninger det gennemsnitlige antal af anvendte skabeloner hos forskellige typer af statslige myndigheder, kommuner og institutioner samt priseksempler på udvikling og tilpasning af dokumentskabeloner indhentet fra it-leverandører.

3. maj 2007

## NOTAT OM OMKOSTNINGER VED VALG AF ÅBNE DOKUMENTSTANDARDE

### OPDRAG

CEDI er den 26. april 2007 blevet anmodet af Microsoft Danmark om at udarbejde et overslag over de samlede omkostninger, det vil medføre for den offentlige sektor i tilfælde af, at der:

1. Enten træffes politisk beslutning om at vælge ODF som eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder.
2. Eller træffes politisk beslutning om en frit valgs løsning, at tillade både ODF og Open XML til udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder.

### HOVEDKONKLUSION

Som nævnt ovenfor under opdrag har formålet med dette notat været at udarbejde et estimat for omkostningerne ved henholdsvis at gøre ODF til eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder og at tillade såvel ODF som Open XML.

Den overordnede konklusion i notatet er, at:

- De estimerede omkostninger ved valg af ODF som eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder vil - efter CEDI's vurdering - ligge i intervallet 450-575 mio. kr.
- De estimerede omkostninger ved frit valg mellem ODF og Open XML som tilladte standarder for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder vil - efter CEDI's vurdering - ligge i intervallet 95-120 mio. kr.
- Omkostningsestimaterne for de to strategier er begrænset til udvalgte omkostningstyper. Det betyder, at en række potentielle migreringsomkostninger i form af tab af funktionalitet og produktivitet samt tab af integration i forbindelse med valg af den ene eller den anden strategi ikke er medtaget. Tilsvarende er der ikke medtaget omkostninger til løbende opgradering og vedligehold af eksempelvis plug-ins til konvertering af dokumenter.

Det samlede omkostningsestimat for hver af de to strategier opsummeres i nedenstående tabel.

<b>Samlet omkostningsestimater for indførelse af åbne dokumentstandarde</b>		
<b>Omkostningstype</b>	<b>ODF som eneste tilladte standard</b>	<b>Frit valg mellem ODF og Open XML</b>
Tilpasning af kontorpakker	50-60 mio. kr.	50-60 mio. kr.
Konvertering af eksisterende dokumenter	35-60 mio. kr.	25-35 mio. kr.
Tilpasning af dokumentkabeloner	365-455 mio. kr.	20-25 mio. kr.
<b>Omkostninger, i alt</b>	<b>450-575 mio. kr.</b>	<b>95-120 mio. kr.</b>

De væsentligste øvrige opmærksomhedspunkter i notatet er, at:

- Den største forskel i de to estimater er baseret på en – af CEDI – opstillet udvekslingskonvention, som pålægger offentlige myndigheder og institutioner at kunne modtage dokumenter i begge standarder, men giver myndighederne ret til frit at vælge, hvilken af de to standarder, man ønsker at afsende dokumenter i.
- Problemstillingen omkring valg af åbne standarder og de deraf afledte økonomiske omkostninger er af stor kompleksitet, som det er vanskeligt at opstille præcise beregninger for. Omkostningsestimateret i nærværende notat er baseret på tre typer af migreringsomkostninger:
  1. Tilpasning af eksisterende kontorpakker, hvor der vil være behov for at installere plug-ins.
  2. Konvertering af eksisterende dokumenter, hvor der vil være behov for at konvertere en række af de eksisterende tekstdokumenter.
  3. Tilpasning af eksisterende dokumentkabeloner, så det er muligt at udveksle dokumenter med andre myndigheder uden tab af myndighedslogoer, adressefelter m.m.

### **MODEL FOR OMKOSTNINGSESTIMAT**

Dette afsnit beskriver den model, vi har anvendt til estimering af de omkostninger, der er forbundet med henholdsvis at gøre ODF til eneste tilladte standard og at tillade såvel ODF som Open XML. Afsnittet beskriver de grundlæggende præmisser for den opstillede beregningsmodel samt de omkostningsparametre, der er medtaget i modellen.

Vi har ikke i omkostningsmodellen inddraget løbende drifts- og vedligeholdelsesomkostninger.

### Grundlæggende præmisser

Der er fire grundlæggende præmisser for den opstillede beregningsmodel:

1. *At beslutningen om at indføre en obligatorisk åben standard for udveksling af dokumenter sker med afsæt i en situation, hvor der er en de-facto standard som i dag anvendes ved udveksling af dokumenter i den offentlige sektor.* Hensigten med denne præmis er at klargøre, at en beslutning om brug af åbne standarder på dokumentområdet vil betyde, at de offentlige myndigheder står over for en række migreringsomkostninger – uanset om ODF vælges som eneste tilladte standard eller der gives valgfrihed mellem de to åbne standarder – ODF og Open XML. Baggrunden er, at omkring 95% af de offentlige myndigheder i dag anvender Microsoft Office, hvilket betyder, at langt den overvejende del af de offentlige dokumenter i dag skabes, håndteres og udveksles i Microsofts binære .doc-format.
2. *At beslutningen om at skifte til en åben standard gælder for alle offentlige myndigheder og institutioner, men omfatter udelukkende udvekslingen af dokumenter imellem disse.* Hensigten med denne præmis er for det første at klargøre rækkevidden af beslutningen om at indføre åbne standarder for udveksling af dokumenter i den offentlige sektor. Her er der i omkostningsestimatet lagt til grund, at der er i alt 24.000 offentlige myndigheder og institutioner (jf. Forskningsministeriet, "Det Digitale Danmark – Omstilling til netværkssamfundet", 1999). For det andet skal præmissen klargøre, at såvel de borger- og virksomhedsrettede som de myndighedsinterne dokumenter holdes ude af omkostningsberegningen.
3. *At der ved en beslutning om at tillade brug af to standarder fastlægges en udvekslingskonvention, som pålægger offentlige myndigheder og institutioner at kunne modtage dokumenter i begge standarder, men giver myndighederne ret til frit at vælge, hvilken af de to standarder, man ønsker at afsende dokumenter i.* Hensigten med denne præmis er at klargøre vilkårene for udveksling af dokumenter i et scenarie, hvor brug af begge dokumentstandarder er tilladt. Den opstillede konvention er et forslag til spilleregulering, der afvejer to hensyn: På den ene side må der ikke opstå isolerede "øer" omkring hver af de to standarder. På den anden side skal det sikres, at den valgfrihed som en beslutning om at tillade to dokumentstandarder lægger op til også i praksis giver den enkelte myndighed mulighed for at vælge den standard, som harmonerer bedst med myndighedens eksisterende it-strategi og øvrige udviklingsplaner. Dette vil ikke være tilfældet, hvis en beslutning om at tillade to standarder udmøntes i et krav til myndighederne om både at kunne sende i begge formater og at kunne modtage i begge formater.

4. *At de offentlige myndigheder og institutioner fortsætter med at anvende samme systemer og kontorpakker som hidtil.* Hensigten med denne præmis er for det første at holde migreringsomkostninger ved valg af dokumentstandard adskilt fra omkostninger forbundet med mere generelle nyanskaffelser og systemmoderniseringer. Og for det andet at holde spørgsmålet om valg af dokumentstandard adskilt fra spørgsmålet om brug af open source software i den offentlige sektor. Det betyder blandt andet, at det ikke ligger inden for rammerne af denne beregningsmodel at estimere omkostninger og potentielle besparelser ved en udskiftning af eksempelvis MS Office eller Lotus Smart Suite med en tilsvarende kontorpakke baseret på open source.

### **Omkostningsparametre**

I den opstillede beregningsmodel skelner vi mellem tre typer af omkostninger, der er forbundet med en beslutning om henholdsvis at gøre ODF til eneste tilladte standard og at tillade såvel ODF som Open XML:

- Tilpasning af eksisterende kontorpakker
- Konvertering af eksisterende dokumenter
- Tilpasning af dokumentskabeloner

I forbindelse med den gennemførte research er der derudover identificeret en række andre faktorer, der på baggrund af leverandørernes udsagn vurderes at ville medføre omkostninger i forbindelse med en beslutning om at indføre åbne standarder for udveksling af dokumenter. Disse faktorer er ikke medtaget i nærværende omkostningsestimater, men det er vores anbefaling, at de inddrages, hvis der skal gennemføres en mere tilbunds-gående TCO-beregning for de forskellige strategier.

De omkostningsfaktorer, der er identificeret, men ikke medtaget i nærværende omkostningsestimat er:

- **Tab af funktionalitet og produktivitet.** En beslutning om at gøre ODF til eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder kan potentielt medføre et tab af funktionalitet med deraf følgende tab af produktivitet. Risikoen består i, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem funktionaliteten i Microsoft Office og den funktionelle understøttelse i ODF, men det er uklart, i hvilket omfang, der vil opstå u hensigtsmæssige konsekvenser, når man som medarbejder udarbejder dokumenter i Microsoft Office og efterfølgende gemmer disse i ODF. Der er indikationer fra de adspurgte it-leverandører på, at sådanne problemer eksisterer, men det har ikke – inden for rammerne af denne omkostningsberegning – været muligt at opgøre omfanget af denne potentielle meromkostning, da det vil kræve dyberegående detailstudier af sammenhængen de funktionaliteter i Microsoft Office, som anvendes hos

offentlig myndigheder og institutioner og understøttelsen af de pågældende funktionaliteter i ODF.

- **Tab af integration til fagsystemer og ESDH.** De offentlige myndigheder og institutioners fagsystemer, administrative systemer og ESDH-systemer er i dag tæt integrerede med de eksisterende kontorpakker, der i 95% af tilfældene er Microsoft Office. Det har ikke været muligt inden for rammerne af denne omkostningsberegning at få belyst, i hvilken grad denne integration vil blive påvirket, hvis der træffes beslutning om valg af ODF som eneste tilladte standard for udveksling af dokumenter. Der er her tale om en relativt kompleks og potentielt omfattende problemstilling.

I det følgende gives der en uddybende beskrivelse af de tre medtagne typer af migreringsomkostninger:

1. **Tilpasning af eksisterende kontorpakker.** Der vil – uanset om ODF bliver eneste tilladte standard eller om både ODF og Open XML tillades – være behov for at installere plug-ins til konvertering af dokumenter på stort set samtlige arbejdsstationer i den offentlige sektor.
  - a. I tilfælde af at ODF bliver eneste tilladte format vil det være nødvendigt at installere plug-ins til understøttelse af ODF på alle arbejdsstationer med Microsoft Office.
  - b. I tilfælde af at både ODF og Open XML tillades vil det være nødvendigt at installere plug-ins til understøttelse af ODF på alle arbejdsstationer med Microsoft Office og plug-ins til understøttelse af Open XML på alle arbejdsstationer, der ikke har Microsoft Office 2007.

Begge plug-ins til konvertering er gratis. Og det må samtidig antages, at alle større offentlige myndigheder og institutioner i dag anvender professionelle værktøjer til central styring af vedligeholdelse og opgradering på medarbejdernes arbejdsstationer. Ved brug af denne type værktøjer er der kun marginale forskelle på, om der skal installeres en eller to plug-ins. I en lang række mindre institutioner vil der til gengæld være behov for at gennemføre en manuel opgradering af de enkelte arbejdsstationer. Den samlede vurdering er dog, at tidsforbruget i forbindelse med tilpasning af de eksisterende kontorpakker vil være det samme uanset hvilken af de to strategier, der vælges.

Omkostningerne forbundet med tilpasning af eksisterende kontorpakker er i modellen estimeret på baggrund af oplysninger fra en række it-leverandører om tidsforbruget i forbindelse med gennemførelse af centralt styrede opgraderingsforløb samt manuelle opgraderinger.

2. **Konvertering af eksisterende dokumenter.** Der vil – uanset om ODF bliver eneste tilladte standard eller om både ODF og Open XML tillades – være behov for at konvertere en række af de eksisterende tekstdokumenter, som offentlige myndigheder arbejder med som led i sin sagsbehandling og øvrige opgavevaretagelse. Da kravet om brug af en åben standard (jf. ovenstående præmisser) udelukkende omfatter udveksling af dokumenter inden for den offentlige sektor, vil det i sagens natur ikke være alle eksisterende dokumenter, der er omfattet.

Den enkelte myndighed kan af samme årsag vælge forskellige konverteringsstrategier, hvilket først og fremmest vil afhænge af, hvor mange eksisterende dokumenter, der af myndigheden vurderes at være omfattet af kravet om brug af en åben udvekslingsstandard.

Det er vores vurdering, at alle ministerier og styrelser samt kommuner, regioner og større institutioner kan blive tvunget til at foretage en engangskonvertering, der som minimum omfatter de aktive dokumenter, der potentielt kan tænkes at skulle udveksles med andre offentlige myndigheder. Vi bygger denne vurdering på en antagelse om, at myndigheder med en stor dokumentvolumen af styringsmæssige, retssikkerhedsmæssige og driftssikkerhedsmæssige årsager vil sikre sig den størst mulige ensartethed i dokumentmassen.

For en lang række mindre institutioner og andre decentrale enheder vil antallet af dokumenter, der udveksles med andre myndigheder være så ringe, at det ikke vil kunne betale sig at gennemføre en bulk-konvertering af de eksisterende dokumenter.

I beregningsmodellen er der kun medtaget estimater for omkostningerne i forbindelse med bulk-konvertering hos de mest betydende offentlige myndigheder og institutioner. Omkostningerne forbundet med bulk-konvertering er estimeret på baggrund af priseksempler fra en række it-leverandører.

I omkostningsestimateret regnes der med et større tidsforbrug til forberedelse, aftestning og kvalitetssikring ved konvertering fra .doc-formatet til ODF end fra .doc-formatet til Open XML. Baggrunden for denne forskel er en større grad af kompatibilitet mellem .doc-formatet og Open XML end mellem .doc-formatet og ODF. Dette vil alt andet lige give en lettere konverteringsopgave med en lavere fejlprocent og deraf følgende mindre behov for indledende aftestning samt efterfølgende fejlretning og kvalitetssikring.

3. **Tilpasning af dokumentkabeloner.** For de offentlige myndigheder og institutioner, der anvender Microsoft Office, vil der i forbindelse med et

valg af ODF som eneste tilladte dokumentstandard være behov for at tilpasse de dokumentskabeloner, som man anvender i forbindelse med udveksling af dokumenter med andre myndigheder og institutioner. Årsagen er, at en række grafiske og funktionelle dokument-elementer som eksempelvis grafik, tabeller samt automatiserede dato og adressefelter ikke med de nuværende plug-ins konverteres 100% korrekt. Konsekvensen er, at alle skabeloner må tilpasses, så det sikres at myndighedslogoer, adressefelter og lignende elementer konverteres mest hensigtsmæssigt i forhold til en udveksling i ODF.

I tilfælde af en beslutning om at tillade både ODF og Open XML vil de 95% af myndighederne, som i dag anvender Microsoft Office, kunne vælge at udveksle deres dokumenter i Open XML. Som følge af den bedre kompatibilitet mellem .doc-formatet og Open XML kan dette gøres uden behov for tilpasning af dokumentskabeloner (jf. ovenstående præmis om fastlæggelse af en udvekslingskonvention). Myndigheder med en kontorpakke baseret på ODF vil være stillet på samme måde, da de kan vælge at udveksle dokumenter i ODF. I denne situation vil der udelukkende være et behov for tilpasning af skabeloner hos de myndigheder, som hverken anvender Microsoft Office eller en ODF-compliant kontorpakke. Det antages, at denne gruppe er marginal, og den er derfor ikke medtaget i omkostningsberegningen.

Omkostningerne forbundet med tilpasning af dokumentskabeloner estimeres på baggrund af oplysninger om antallet af anvendte skabeloner indhentet fra en række statslige myndigheder, kommuner og institutioner samt priseksempler på udvikling og tilpasning af dokumentskabeloner.

### **ESTIMAT AF OMKOSTNINGER VED INDFØRELSE AF ÅBNE DOKUMENTSTANDARDE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR**

Dette afsnit gennemgår de estimerede omkostninger for den offentlige sektor i forbindelse med henholdsvis at gøre ODF til eneste tilladte standard og at tillade såvel ODF som Open XML. Det samlede omkostningsestimat for hver af de to strategier opsummeres i nedenstående tabel.

<b>Samlet omkostningsestimat for indførelse af åbne dokumentstandarder</b>		
<b>Omkostningstype</b>	<b>ODF som eneste tilladte standard</b>	<b>Frit valg mellem ODF og Open XML</b>
Tilpasning af eksisterende kontorpakker	50-60 mio. kr.	50-60 mio. kr.
Konvertering af eksisterende dokumenter	35-60 mio. kr.	25-35 mio. kr.
Tilpasning af	365-455 mio. kr.	20-25 mio. kr.

dokumentskabeloner		
<b>Omkostninger, i alt</b>	<b>450-575 mio. kr.</b>	<b>95-120 mio. kr.</b>

Omkostningsestimerne er udregnet med udgangspunkt i den ovenfor beskrevne beregningsmodel, der omfatter tre typer af omkostninger:

1. Tilpasning af eksisterende kontorpakker
2. Konvertering af eksisterende dokumenter
3. Tilpasning af dokumentskabeloner

Beregning og forudsætninger for hver af de tre omkostningstyper uddybes i det følgende.

### 1. Tilpasning af eksisterende kontorpakker

Nedenstående tabel sammenfatter estimatet for omkostninger vedrørende tilpasning af eksisterende kontorpakker.

<b>Estimat af omkostninger ved tilpasning af eksisterende kontorpakker</b>		
<b>Aktivitet</b>	<b>ODF som eneste tilladte standard</b>	<b>Frit valg mellem ODF og Open XML</b>
Central installation af plug-ins hos 300 myndigheder	6-12 mio. kr.	6-12 mio. kr.
Manuel installation hos de resterende 22.000-23.700 myndigheder	44-48 mio. kr.	44-48 mio. kr.
<b>I alt</b>	<b>50-60 mio. kr.</b>	<b>50-60 mio. kr.</b>

### Noter til omkostningsestimat

Det er i beregningen af omkostningerne forbundet med tilpasning af kontorpakker gjort følgende forudsætninger:

1. At såvel ODF plug-in som Open XML plug-in er gratis.
2. At omkostningerne til installation af én henholdsvis to plug-ins er de samme.
3. At installation af plug-ins i de 300 største myndigheder vil blive gennemført som automatiserede opgraderinger fra centralt hold, og at disse centralt styrede opgraderinger vil omfatte yderligere mellem 500 og 2.000 underliggende institutioner.
4. At de resterende mellem 22.000 og 23.200 offentlige myndigheder alle skal have plug-ins installeret manuelt.
5. At det tager omkring 1 måneds konsulentarbejde svarende til 40 konsulenttimer at gennemføre centralt styrede opgraderingsforløb med opsætning og test, og at det tager i gennemsnit 4 timer at foretage manuelle

opgraderinger på de mindre institutioner. Disse oplysninger er indhentet fra en række it-leverandører.

- At timeprisen skønsmæssigt er sat til 500 kr. Hos en række offentlige myndigheder vil installationen af plug-ins kunne gennemføres af egne medarbejdere, og timeprisen vil derfor være lavere, mens en række myndigheder vil have behov for eksterne konsulentbistand med en deraf følgende højere timepris.

## 2. Konvertering af eksisterende dokumenter

Nedenstående tabel sammenfatter estimatet for omkostninger vedrørende konvertering af eksisterende dokumenter.

<b>Estimat af omkostninger ved konvertering af eksisterende dokumenter</b>		
<b>Aktivitet</b>	<b>ODF som eneste tilladte standard</b>	<b>Frit valg mellem ODF og Open XML</b>
Bulk-konvertering	35-60 mio. kr.	25-35 mio. kr.
<b>I alt</b>	<b>35-60 mio. kr.</b>	<b>25-35 mio. kr.</b>

### Noter til omkostningsestimater:

Det er i beregningen af omkostningerne forbundet med konvertering af eksisterende dokumenter gjort følgende forudsætninger:

- At de 300 største offentlige myndigheder og institutioner vælger at foretage en bulk-konvertering.
- At de resterende 23.700 myndigheder og institutioner foretager løbende konvertering. Omkostningerne hertil er ikke beregnet, da de vil være marginale.
- At bulk-konvertering vil foregå maskinelt men forudsætter udvikling, tilpasning og aftestning af konverterings-scripts samt efterfølgende kvalitetssikring og fejlretning af de konverterede dokumenter.
- At der regnes med et større tidsforbrug til forberedelse, aftestning og kvalitetssikring ved konvertering af .doc formatet til ODF end fra .doc formatet til Open XML, da der er større kompatibilitet mellem .doc formatet og Open XML formatet end mellem .doc formatet og ODF.
- At det skønsmæssigt tager 120-180 timer at gennemføre en bulk-konvertering fra .doc-formatet til ODF, mens det skønsmæssigt tager 80-120 timer at planlægge og gennemføre en bulk-konvertering fra .doc-formatet til Open XML. Estimater af tidsforbruget til bulk-konvertering er indhentet fra en række it-leverandører.
- At den gennemsnitlige konsulenttimepris er sat til 1.000 kr.

### 3. Konvertering og tilpasning af dokumentskabeloner

Nedenstående tabel sammenfatter estimatet for omkostninger vedrørende tilpasning af dokumentskabeloner.

<b>Estimat af omkostninger ved tilpasning af dokumentskabeloner</b>		
<b>Aktivitet</b>	<b>ODF som eneste tilladte standard</b>	<b>Frit valg mellem ODF og Open XML</b>
Tilpasning af dokumentskabeloner	365-455 mio. kr.	20-25 mio. kr.
<b>I alt</b>	<b>365-455 mio. kr.</b>	<b>20-25 mio. kr.</b>

#### Noter til omkostningsestimat:

Det er i beregningen af omkostningerne forbundet med tilpasning af dokumentskabeloner gjort følgende forudsætninger:

1. At de offentlige myndigheder og institutioner i gennemsnit har 4-5 skabeloner, der er relevante for udvekslingen af dokumenter med andre myndigheder, og som derfor skal tilpasses. Den gennemførte research viser, at der er meget stor forskel på antallet af skabeloner fra en offentlig myndighed til en anden. Nogle myndigheder anvender 50, 100 eller endda 1.000 forskellige skabeloner i deres kommunikation med borgere, virksomheder og andre myndigheder. Af denne skabelonmasse indbefatter de skabeloner, der indgår i dokumentudvekslingen med andre offentlige myndigheder typisk et eller flere brevformater, referatskabeloner, sagsnotat, pressemeddelelser, indberetnings- og rapporteringsskemaer samt evalueringsrapporter, årsregnskaber, resultatkontrakter, følgeskrivelser m.v. De 4-5 dokumentskabeloner, der er lagt til grund for omkostningsestimaterne er fastlagt ud fra en minimumsbetragtning om, at alle myndigheder har mindst en brevskabelon, en notatskabelon samt enkelte andre skabeloner til brug for rapportering.
2. At tidsforbruget i forbindelse med tilpasning og afestning af dokumentskabeloner i gennemsnit udgør 4 timer pr. skabelon. Den gennemførte research viser, at der er meget stor forskel på kompleksiteten af den enkelte skabelon og dermed også stor forskel på tidsforbruget i forbindelse med en eventuel tilpasning. Langt hovedparten af de dokumentskabeloner, der anvendes til udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder skønnes at være relativt simple og vil kunne tilpasses i løbet af relativt få timer. En række skabeloner vil imidlertid have en højere grad af kompleksitet i brugen af grafiske elementer, tabelformater og lignende, mens enkelte dokumentskabeloner vil have en meget høj grad af kompleksitet. Oplysninger om skabelontyper, behovet for tilretning samt omkostningerne forbundet med dette er indhentet fra en række it-leverandører.
3. At en beslutning om, at tillade ODF som eneste tilladte standard for udveksling betyder, at dokumentskabelonerne skal tilpasses hos de 95% af myndighederne, som i dag anvender Microsoft Office, mens en beslutning

om at tillade både ODF og Open XML kun vil påføre enkelte myndigheder omkostninger til tilpasning af dokumentskabeloner, da såvel myndigheder med Microsoft Office som myndigheder med en ODF-compliant kontorpakke kan forsætte med at anvende deres eksisterende dokumentskabeloner (jf. ovenstående præmis om fastlæggelse af en udvekslingskonvention).

4. At den gennemsnitlige konsulenttimepris er sat til 1.000 kr.

Fra: Nicholas [ncolding@gmail.com]

Sendt: 14. maj 2007 14:02

Til: Rachid El Mousti

Emne: ODF

Hej!

Vi på Sigrid Undset Skolen, CSU-Holbæk og Grønnehaveskolen, vil ikke have udgifter ved overgangen til ODF, da vi allerede arbejder med fremtidens dokumentformat.

Vi ønsker ODF mere udbredt!

Venlig hilsen

Nicholas Colding

IT-ansvarlig på nævnte skoler.

Holbæk have 11,

4300 Holbæk.

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

Fra: Peter Toft [pto@linuxbog.dk]

Sendt: 14. maj 2007 07:01

Til: Rachid El Mousti

Emne: Høringssvar om Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder

Følgende høringssvar er også at finde på

<http://www.version2.dk/artikel/2453>

-----

Kære Rachid El Mousti og Helge Sander

OIO har med tre arbejdsdages varsel indkaldt til høring af Rambøll-rapporten. Jeg personligt er dybt forundret og bekymret over at se en høring over så kort tid.

Det bedste jeg kan nå at gøre pt. er at henvise til at rapporten er blevet diskuteret på version2.dk igennem den sidste uge, hvorfor jeg henviser til

\* ODF-implementering koster 180 millioner kroner - <http://www.version2.dk/artikel/2391>

\* ODF-rapporter kan ikke sammenlignes - <http://www.version2.dk/artikel/2407>

\* It-chef: Forkerte dokument-sammenligninger - <http://www.version2.dk/artikel/2425>

Desuden skal jeg henvise til mit eget indlæg om forudsætningen for valget af dokument-standarder:

\* Hvad mener vi med en "Åben Standard" ... er OOXML åben? - <http://www.version2.dk/artikel/2430>

I alle fire referencer er der solide diskussioner fra læserne, som bør tages med i jeres overvejelser.

I bedes ved fremtidige høringer give os lidt længere frist - denne er under al kritik.

MVH Peter Toft, Mosebakken 23, Greve

--

Peter Toft, Ph.D. [pto@linuxbog.dk] <http://petertoft.dk>

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 forudsætning 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 forudsætningerne 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 dokumentstandard, 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)

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 kvalitetstilsikre 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](http://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](http://virk.dk) og [borger.dk](http://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.*

<b>RØDOVRE KOMMUNE</b>	<b>Fællesforvaltningen</b>
Notat om: Gennemgang og kommentarer til B103 konsekvensvurderinger	
Sagsbehandler: Lars Roark	Dato: 21. maj 2007
Til: IT- og Telestyrelsen	J.nr.: 07.09777-002

## **Vedrørende implementering af B103 / åbne standarder, med udgangspunkt i økonomirapporterne maj 2007.**

Vi har gennemgået og kommenteret dele af rapporten, se bilag 1. Den største indsats har været, at vi har været nødt til at gennemføre et nærmere studie af udvekslingen af dokumenter mellem myndigheder, for at afdække om den umiddelbare intuition omkring rapportens nøgletal holder stik. Studiet har bekræftet intuitionen: ”at det må de have galt fat i”.

I det følgende redegør vi kort, i 10 punkter, for vores reaktion på det offentliggjorte materiale, men henviser i øvrigt til bilag 1, der indeholder en række konkrete og uddybende kommentarer.

Først og fremmest er det en meget positiv udvikling, at de forskellige skridt på vejen til udmøntning af en folketingsbeslutning som B103, bliver håndteret på denne måde. Både det faktum, at de enkelte afdækninger bliver offentliggjort undervejs, og at man indbyder til kommentarer. Det er også en vigtig del i en ordentlig beslutningsproces, at der bliver arbejdet seriøst med at afdække konsekvenser. Det bliver ofte overset.

Vi opfatter det som en enkelt smutter, at den seneste offentliggørelse er kommet på et senere tidspunkt end tidligere offentliggjort – uden varsel og med en urealistisk frist for kommentarer.

Men vi mener at arbejdet, som det ser ud nu, har fire generelle svagheder:

1. For de fleste standard-områder i B103 udmøntningen er det fortsat ikke konkretiseret, hvilke standarder, der skal indføres på hvilken måde. Rambøll nævner det i øvrigt også som et problem.
2. Der er ikke særlig tydelig ”real-world”- vinkel på arbejdet. Som læser mangler du en forankring i - og en forståelse for den verden, hvor de omtalte standarder bliver til konkret IT, til konkret service, til konkret sagsbehandling osv.
3. Selvom flere af de syv standardområder indeholder overlappende emner, er der hverken taget stilling til synergi eller eventuelle afhængigheder mellem områderne.
4. "Følg eller forklar" er fortsat ikke adresseret. En "følg eller forklar" model hvor een myndighed kan vælge standarder fra, ud fra interne ovevejelser, vil uværgeligt føre til en suboptimering, der nogen gange vil føre tab med i en anden myndighed. Dette kan godt være den rigtige model, men modellen kan ikke uden videre konsekvensvurderes til at være økonomisk neutral.

Det er især tydeligt, at skrivebordsarbejdet ikke stiller særlig skarpt på den kommunale sektor og virkelighed – selvom udmøntningen i meget høj grad foregår her. Vi kunne ønske, at man havde kanaliseret nogle af styrelsens ressourcer til at få den kommunale sektor mere inddraget, til at kvalificere forarbejdet og beslutningsprocesserne.

Metoden for konsekvensvurdering indeholder en systematisk fejl i gennemførelsen:

5. Selvom konsekvenser bliver angivet til at være ”i forhold til, hvis standarden ikke gennemføres”, bliver dette scenarie ikke beskrevet nærmere. Det gør, at man så at sige udregner forskellen på to tal, selvom man kun kender det ene.

Vi har arbejdet dybest i materien omkring standard for ”dokumentformat for udveksling af tekstbehandlingsdokumenter mellem myndigheder”. Dybest netop her, fordi rapporterne er mest konkrete i beskrivelse af denne standard – og fordi vi derfor nemmest kan holde den op mod vores virkelighed.

Omkring afgrænsningen:

6. Det er ikke tydeligt, at afgrænsningen er så omfattende, som det faktisk er tilfældet. Herunder, at der ikke bliver foreslået en standard for dokumenter eller for dokumentopbevaring, men udelukkende om ”et hjørne” omkring udveksling af dokumenter. Det ses tydeligt af den debat der har været efter offentliggørelse af rapporten, og det kan også ses af det faktum, at man selv under de økonomiske konsekvenser fejlagtigt medtager dele af konsekvenser, der netop ikke har med emnet at gøre. Derimod har det med et eventuelt skift af kontorpakke at gøre.
7. Afgrænsningen gør at ”standardiseringen” i den virkelige verden ikke standardiserer kommunernes it-arkitektur. For at udveksle og opbevare dokumenter vil vi skulle håndtere et antal andre ”tekst” formater, endda i væsentlig større mængder end dem der er tale om her.

Afgrænsningen gør, at den foreslåede standard ikke får en reel indflydelse (f.eks. simplificering) på it-infrastrukturen i kommunerne. Det bliver derfor mere opfattet som en politisk ”showcase”, hvad der bliver valgt. Vi vil i stedet opfordre til at man overvejer at se på dokumentformater og at se det i sammenhæng med de øvrige standardområder.

Omkring den økonomiske konsekvens, omkostningen ved indførelse af standarder:

8. Vores studier viser at antallet af dokumenter, der skal konverteres er sat helt forkert, faktor 3-8 for højt (se bilag 1).
9. Studierne viser også, at manuel konvertering er unødvendig for de dokumenter der findes i vores virkelige verden. Alt bliver konverteret med eksisterende gratis standardsoftware uden problemer.

Den dyre del af konverteringsomkostningerne ser således ud til at forsvinde. Også for det scenarie hvor man alene vælger ”odf” som format.

Hvis man vil indføre en standard (for dokumentudvekslings-format) skal vi under alle omstændigheder fokusere meget nøje på hvordan og hvor hurtigt standarden skal indføres. De to økonomirapporter indikerer også (”indikerer” - idet de absolutte tal er forkerte, jvnf. 5-8), at der kan være en endog signifikant forskel i afledt økonomi. Vi foreslår, at man ”arbejder med det bedste fra begge verdener”, i retning af den måde det er håndteret i eDag2 aftalen:

10. Standarden bør blive indført med virkning fra 1. januar 2008 og gælder, hvis én af de involverede myndigheder i en kommunikation ønsker det. Det er altså tilladt at kommunikere i andre formater, hvis det bliver foretrukket af alle parter i situationen.

Fra: Jesper Krogh [jesper@krogh.cc]

Sendt: 14. maj 2007 08:50

Til: Rachid El Mousti

Emne: Høringssvar fra SSLUG om rapporter fra Rambøll

bekræft venligst modtagelsen af denne email.

-----

Høringssvar fra SSLUG om rapporter fra Rambøll

-----

I bemærkningerne til det vedtagne lovforslag B103[1] om brug af åbne standarder i det offentlige står der:

Åbne standarder betyder, at standarden er:

- \* veldokumenteret med den fuldstændige specifikation offentligt tilgængelig
- \* frit implementerbar uden økonomiske, politiske eller juridiske begrænsninger på implementering og anvendelse og
- \* standardiseret og vedligeholdt i et åbent forum (en såkaldt standardiseringsorganisation) via en åben proces.

Det er derfor til stor overraskelse for mange herunder SSLUG, at Videnskabsministeren og IT- og Telestyrelsen kan arbejde videre som om MS-OOXML dokumentformatet kan betragtes som værende en åben standard. IT- og Telestyrelsen får Rambøll til at udarbejde rapport om brug af både MS-OOXML og ODF i det offentlige til trods for at MS-OOXML ikke overholder de krav til åbne standarder der er vedtaget i B103:

- \* MS-OOXML er ikke fuldt dokumenteret. MS-OOXML har flere steder hvor det kun er beskrevet, at "denne funktionalitet skal virke som i Word 6"[2]. Den komplette beskrivelse af MS-OOXML findes kun et sted, og det er i implementeringen af Microsoft Office 2007.

\* MS-OOXML er ikke frit implementerbart. Der er tvivl om hvorvidt MS-OOXML overhovedet kan implementeres komplet på andre platforme end Microsoft Windows, da MS-OOXML specifikationen kræver kompatibilitet med andre Microsoft produkter uden, at der forefindes åbne standarder på hvorledes disse virker.[3] MS-OOXML tillader også kun, at denne version af MS-OOXML kan implementeres uden restriktioner. Fremtidige versioner er ikke dækket af Microsofts løfter i denne sammenhæng, så det vil til enhver tid stå Microsoft frit at lave det mere restriktivt at benytte kommende versioner af formaterne.

\* MS-OOXML er ikke standardiseret i en åben proces. I øjeblikket er MS-OOXML kun standardiseret i Ecma efter denne beskrivelse: ""Produce a standard which is fully compatible with the Office Open XML Formats". Processen skulle derfor benytte den specifikation, Microsoft kom med og ikke tage imod ændringer og input fra industrien, men kun uddybe de eksisterende ting.

Det er derfor med stor forundring vi konstaterer at Helge Sander og IT- og Telestyrelsen kan arbejde videre som om at MS-OOXML tilfredsstillt kravene i det nævnte lovforslag.

MS-OOXML er en leverandøret XML-baseret standard fra Microsoft. At benytte MS-OOXML som dokumentstandard i det offentlige vil derfor ikke betyde yderligere konkurrence, men blot stadfæste Microsofts stærke position i det offentlige og gøre den urørlig i mange år fremover.

Mvh SSLUG

Kontakt:

Formand: "Jesper Krogh" <jesper@sslug.dk>

Tlf: 35 34 76 00 Mobil: 28 30 66 34

Bestyrelsen: "Bestyrelsen" <bestyrelsen@sslug.dk>

## Om SSLUG:

Skåne Sjælland Linux User Group (SSLUG) er en Linux-brugergruppe med over 5.000 medlemmer. SSLUG's formål er at udbrede kendskabet til og brugen af det frie styresystem Linux. Linux er i dag et af verdens hurtigst voksende styresystemer. SSLUG's hjemmeside kan findes på: <http://www.sslug.dk/>

-----

[1]

<http://www.folketinget.dk/?/Samling/20051/beslutningsforslag/B103/index.htm>

[2]

[http://www.grokdoc.net/index.php/EOOXML\\_objections#Ecma\\_376\\_relies\\_on\\_undisclosed\\_information](http://www.grokdoc.net/index.php/EOOXML_objections#Ecma_376_relies_on_undisclosed_information)

[3]

[http://www.grokdoc.net/index.php/EOOXML\\_objections#The\\_.22compatibility\\_with\\_legacy\\_formats.22\\_can\\_only\\_be\\_implemented\\_by\\_Microsoft](http://www.grokdoc.net/index.php/EOOXML_objections#The_.22compatibility_with_legacy_formats.22_can_only_be_implemented_by_Microsoft)

--

Jesper Krogh, [jesper@krogh.cc](mailto:jesper@krogh.cc)

Fra: Steffen Laursen [messymaster@gmail.com]

Sendt: 14. maj 2007 13:10

Til: Rachid El Mousti

Emne: Kommentar til "Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder"

Ang. Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat

I konklusionen bemærkes det bl.a. at manuel konvertering af dokumenter vil være en væsentlig udgift. Jeg forstår til en vis grad behovet for en manuel konvertering af dokumenter, men uanset om det er OOXML eller ODF eller hvilket som helst andet nyt format, så vil der være et behov for konvertering både ind og ud huset.

Derudover, så er valget mellem OOXML og ODF ikke nødvendigvis et valg af kontorpakke. ODF kan sagtens understøttes i Microsoft Office, det er bare et spørgsmål om at have det rigtige plugin installeret - altså en teknisk detalje. Derfor er behovet for uddannelse ikke være en post i regnskabet, idet det grundlæggende drejer sig om at installere et ekstra plugin ovenpå office installationen - som sagt, en teknisk detalje. Det giver selvfølgelig en lille ekstra opgave til IT-afdelingerne, men det er altså trods alt meget banalt.

Skal man endelig snakke om valg af kontorpakke, så må der nødvendigvis på sigt være besparelser forbundet med at overgå til billigere (gratis) kontorpakke, som f.eks. Open Office. Givetvis vil der være startomkostninger idet man overgår til en ny platform, men kigger man på forskellen på Microsoft Office 2007 og de tidligere versioner af Microsoft Office er der væsentlige ændringer i programmet, som ligeledes vil medføre ekstra omkostninger eksempelvis i form af uddannelse.

Fra: Peter.Lange@Sun.COM på vegne af Peter Lange - Sun Microsystems, Central & Northern Europe  
[Peter.Lange@Sun.COM]  
Sendt: 14. maj 2007 13:59

Til: Rachid El Mousti

Emne: Høringssvar om Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder  
Kære Rachid El Mousti,

Med særdeles kort varsel (på blot tre arbejdsdage) har IT- og Telestyrelsen bedt om høringssvar på to rapporter, som styrelsen har fået udarbejdet af firmaet Rambøll Management.

Det er ikke muligt at give et udtømmende svar med denne meget korte frist, men jeg vil på vegne af Sun Microsystems Danmark A/S godt pege på nogle problemer vedrørende den del, der vedrører udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder:

1. En gennemgang af listen over videnspersoner (Bilag B), som Rambøll Management har valgt at benytte, kan kun give anledning til forundring. Man har således valgt at benytte hele to personer fra leverandøren Microsoft, der naturligvis har et klart standpunkt mht. firmaets eget forslag til standard OpenXML. Derimod har Rambøll ikke fundet det nødvendigt at inddrage nogen fra Sun Microsystems, der jo om nogen har et særdeles stort engagement i ODF gennem udviklingen af StarOffice og OpenOffice.org samt naturligvis har haft en ledende rolle i udviklingen af ODF standarden.
2. Rapporten undlader totalt at adressere det faktum, at man ved valg af en kontorpakke, der er baseret på ODF, opnår frihed til vælge mellem en række forskellige "platforme": De offentlige myndigheder vil i så fald kunne vælge at benytte PC'er med Windows, Linux, Unix eller MacOS, mens man ved brug af Microsoft kontorpakken og Open XML er tvunget til at benytte en Windows platform. Valget af ODF vil give øget konkurrence, og vil dermed medføre både lavere priser og større innovation. Specielt åbner det også mulighed for at vælge løsninger fuldt ud baseret på Open Source software, hvor der jo i sagens natur slet ikke er licensomkostninger.
3. Rapporten "Økonomisk konsekvensvurdering af ODF som entydigt obligatorisk dokumentformat" bygger sine konklusioner på det højst mærkværdige grundlag, at de fleste myndigheder IKKE tager den fuld konsekvens af en sådan beslutning, men fortsætter med at benytte andre formater internt (fx OpenXML). Dette vil naturligvis medføre et stor behov for (uproduktiv) konvertering frem og tilbage. Hvis man blot tog konsekvensen og internt hos de offentlige myndigheder benyttede en af de mange løsninger, der bruger ODF, vil regnestykket se helt anderledes ud.

Idet jeg håber, at der vil blive mulighed for at uddybe ovenstående synspunkter - såvel som mulighed for lidt mere tid til at nærlæse rapporterne samt det underliggende beregningsmateriale - ser jeg frem til et fortsat positivt samarbejde.

Med venlig hilsen  
Sun Microsystems Danmark A/S

Peter Lange

--

Peter Lange  
Marketing Operations & Market Intelligence Manager,  
Central & Northern Europe (CNE)

Sun Microsystems  
Linde Alle 7A, DK-2850 Nærum, Denmark  
Phone +45 4556 5051 (x44051)  
Mobile +45 2338 4051  
Email Peter.Lange@Sun.COM

Fra: thomas@lha66.dk

Sendt: 14. maj 2007 20:43

Til: Rachid El Mousti

Emne: Høringssvar: Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder

Høringssvar: Økonomiske konsekvensvurderinger vedr. åbne standarder

Til de to rapporter:

"Anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige" og "Økonomisk konsekvensvurdering af anvendelse af obligatoriske, åbne standarder for software i den offentlige sektor" vil jeg gerne bemærke følgende.

Jeg finder det er en mangel at rapporterne ikke behandler udveksling af dokumenter med borgerne.

Jeg finder det er en mangel at rapporterne ikke inddrager internationale erfaringer. Man bør forholde sig til hvilke overvejelser andre lande og myndigheder (specielt i EU) gør sig.

Rapporterne behandler problemet omkring leverandørafhængighed. For dokumentformater og kontor-applikationer er der i dag en monopollignende tilstand. Det må være et mål i sig selv at bryde dette monopol og dermed skabe større frihed for borgere og virksomheder. Efter min mening gøres det bedst ved entydigt at satse på ODF fremfor en hybrid-løsning.

Ved evt offentliggørelse af dette høringssvar anmoder jeg om at min email-adresse maskeres.

Med venlig hilsen

Thomas Poulsen  
Ludvig Holsteins Alle 66  
2750 Ballerup.