

Microsoft Norge  
Lysaker torg 45,  
1366 Lysaker

Oslo, 14. mai 2009

Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
[postmottak@fad.dep.no](mailto:postmottak@fad.dep.no)

## **Microsofts innspill til høring om utvidelse og revisjon av Referansekatalogen**

Vi viser til høringsbrev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og takker for muligheten til å komme med tilbakemeldinger til den foreslåtte utvidelsen og revisjonen av Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor.

### **1. Konklusjoner / anbefalinger**

Microsoft støtter regjeringens arbeid for å fremme bruken av åpne standarder i offentlige virksomheter og ønsker å bidra til at Referansekatalogen blir et nyttig virkemiddel i dette arbeidet.

En forutsetning for at Referansekatalogen skal bli et nyttig virkemiddel, er at den utvikles i en åpen prosess med brukerne (offentlige virksomheter/innbyggerne) og leverandørene i markedet. Standardiseringsrådets metodikk og kriterier for valg av standarder er et godt utgangspunkt for gode prosesser, men følges ikke tilstrekkelig opp i praksis. Framtidige høringer bør inneholde myndighetenes offisielle vurdering av hver enkelt standard i henhold til kriteriene, slik at høringsinstansene kan uttale seg om vurderingene og konklusjonene som trekkes på grunnlag av disse. Færre og tydeligere kriterier bør i den sammenheng vurderes. Brukes eksterne rapporter, bør det gå klart fram hvilke deler av rapportene myndighetene stiller seg bak. Vi ber også om at det gjøres nødvendige utredninger av alle relevante standarder, slik at høringsinstansene har mulighet for å inkludere standarder som er utelatt i forslaget. Manglende forarbeid bør ikke brukes som begrunnelse for å utelate standarder fra Referansekatalogen.

De foreliggende versjoner av Referansekatalogen definerer viktige anvendelsesområder og lister opp en rekke sentrale og relevante standarder. Vi støtter tanken om at katalogen gradvis skal utvides til nye områder, men ber om at mulige framtidige bruksområder i større grad enn i dag blir tatt med i vurderingen av standardene, slik at offentlige virksomheter oppmuntres til å tenke helhetlig når de velger løsninger og standarder.

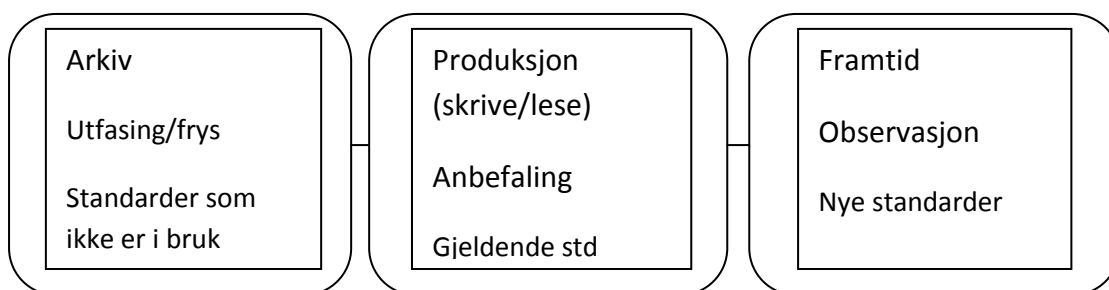
Vi mener Standardiseringsrådet bør åpne for flere åpne standarder på hvert bruksområde, der det er hensiktsmessig, slik at brukerne kan anvende standarder og løsninger som best ivaretar deres krav til funksjonalitet. Det vil i de fleste tilfeller ikke gå på bekostning av ønsket interoperabilitet og muligheter for elektronisk samvirke. Åpne standarder betyr at leverandørene kan implementere flere standarder i sine løsninger, slik at alle brukere kan kommunisere med alle andre. Interoperabilitet vil i tillegg være et krav fra brukerne selv. Flere parallelle standarder vil også begrense behovet for ad hoc-løsninger basert på ikke-standardiserte formater.

Standardene som inngår i Referansekatalogen bør i stor grad anbefales. En viss grad av fleksibilitet er viktig for at offentlig sektor skal kunne tilby best mulig tjenester og når teknologiutviklingen går raskere enn prosessene rundt Referansekatalogen. Også utfordringer knyttet til overgang mellom versjoner tilsier at fleksibilitet er viktig. Anbefalinger legger heller ikke unødvendige begrensinger på innovasjon og nytenkning.

Microsoft støtter den vide definisjonen av åpne standarder som synes å ligge til grunn for Referansekatalogen, hvor standarder fra andre standardiseringsorganisasjoner enn ISO/IEC er inkludert. Organisasjoner som Oasis, Ecma og W3C utgir viktig standarder som kan brukes i Referansekatalogen. Myndighetene bør ikke overprøve eller gradere standarder som har gjennomgått godkjente prosesser i disse organisasjonene.

Vi anbefaler at relevante standarder deles inn i tre grupper, avhengig av hvilken utviklingsfase de er i.

Standarder som er umodne eller ikke utbredt i markedet bør settes til observasjon inntil kriteriene for å bli anbefalt er oppfylt. For å sikre at informasjon er tilgjengelig for ettertiden, bør referansekatalogen holde oversikt over hvilke standarder som må kunne leses av kommende generasjoner. Standarder vil altså bevege seg fra høyre til venstre i figuren under.



Microsoft finner det uforståelig at Ecma 376 (Open XML) er utelatt fra Referansekatalogens oversikt over formater som skal brukes ved publisering og utveksling av redigerbare

dokumenter. Etter det vi kan se tilfredsstillende Ecma 376 Standardiseringsrådets kriterier, og vi ber derfor om at den inkluderes i versjon 2 av Referanse katalogen. Med den vide definisjonen av åpne standarder som nå brukes, må Ecma-standarder behandles på samme måte som standarder fra Oasis, W3C og andre standardiseringsorganisasjoner utenfor ISO/IEC. Vi kan heller ikke se at det er grunn til å overprøve standardiseringsprosessen i Ecma. Siden dokumentformatet er svært mye brukt (docx) og det håndteres av alle utbredte kontorstøtteapplikasjoner, mener vi at Ecma 376 kan legges inn som anbefalt standard uten ytterligere konsekvensutredninger.

Vi registrerer at ISO/IEC 29500 (Open XML) er satt til observasjon på grunn av manglende implementeringer. Vi er enig i at denne standarden fortsatt er i en tidlig fase, men ber om at konsekvensutredning blir igangsatt så raskt som mulig med sikte på at standarden blir inkludert ved neste revisjon av Referanse katalogen. ISO/IEC 29500 bør inngå som anbefalt standard med virkning fra senest 1. januar 2011. Det tar tid å implementere nye standarder, og en tidlig inkludering i Referanse katalogen vil gi leverandørene tid til å implementere disse.

Microsoft støtter tanken om at offentlige etater må kunne motta dokumenter på alle utbredte formater. For å understreke målet om mer bruk av åpne standarder, bør alle relevante åpne standarder nevnes i oversikten over formater offentlige virksomheter skal kunne motta. For dokumentformater betyr dette at Open XML (Ecma 376 og ISO/IEC 29500) bør nevnes på lik linje med ODF.

Vi anbefaler FAD å utsette innføringen av multimediestandardene til alle dimensjoner ved disse forslagene er gjennomgått på en forsvarlig måte. Det foreliggende forslag er lite konsistent, og det er vanskelig å se hvordan relevante standarder er vurdert i henhold til gjeldende kriterier.

## **2. Microsoft og åpne standarder**

Microsoft jobber aktivt og målrettet for å ta i bruk åpne standarder fordi dette er viktig for å sikre at våre programmer fungerer godt sammen med annen programvare. IT-brukerne ønsker interoperabilitet og enklere elektronisk samhandling, og åpne standarder bidrar til dette. Vi deltar aktivt til utviklingen av åpne standarder og legger ned store ressurser i flere standardiseringsorganisasjoner, blant annet ISO, W3C, Ecma og Oasis.

Vi arbeider også systematisk med å dokumentere og gjøre en rekke spesifikasjoner fra våre produkter fritt tilgjengelig til alle som vil utvikle produkter som bygger på eller virker sammen med Microsofts produkter. Samtidig har vi tekniske samarbeid med flere av våre konkurrenter for å kunne utvikle best mulige løsninger til felles kunder. Det foregår daglig et

utstrakt samarbeid mellom IT-selskaper som leverer løsninger basert på ulike teknologier og ulike forretningsmodeller, og Microsoft er én blant flere sentrale aktører i dette økosystemet.

I februar i 2008 annonserte Microsoft en rekke endringer i sin teknologi og forretningspraksis for å øke interoperabiliteten for seks av våre mestselgende programvareprodukter, inkludert Office. De nye interoperabilitetsprinsippene innebærer blant annet at terskelen for å få tilgang til teknisk informasjon nå er fjernet. Microsoft arbeider også tett sammen med konkurrenter i åpen kildekode miljøet for å fremme innovasjon og for å møte brukernes behov.

De fire prinsippene Microsoft arbeider etter er:

- Sikre åpne sammenkoblinger
- Fremme enkel flytting av data
- Utvidet støtte for bransjestandarder
- Legge til rette for åpnere samhandling mellom aktørene i IT-bransjen, inkludert miljøer som arbeider med åpen kildekode

Microsoft er en av verdens ledende innovatører. Omsetningen og arbeidsplassene i svært mange norske IT-bedrifter er relatert til Microsofts teknologi og løsninger. Innen offentlig virksomhet er blant annet Altinn-løsningene basert på Microsofts programvare. At Microsoft nå legger til større bruk av åpne standarder, er en viktig drivkraft for å øke bruken av åpne standarder.

Med kjøpet av FAST er vi også Norges ledende innovatør innen søketeknologi, med forsknings- og utviklingsvirksomhet i Oslo, Trondheim og Tromsø. FAST er Microsofts globale hovedsatsing innen virksomhetssøk.

### **3. Generelle kommentarer**

#### **3.1. Referanse katalogen – et nyttig verktøy**

Microsoft støtter regjeringens arbeid for å fremme bruken av åpne standarder i offentlige virksomheter, slik det blant annet kommer til uttrykk i Stortingsmelding nr 17 (2006 – 2007) Eit informasjonssamfunn for alle. Åpne standarder forenkler kommunikasjonen mellom offentlige virksomheter og innbyggerne, og legger forholdene til rette for bedre og mer brukervennlige offentlige tjenester.

Microsoft ønsker å bidra til at referanse katalogen blir et nyttig verktøy i arbeidet for å fremme bruken av åpne standarder. Vi synes det er fornuftig å gradvis utvide katalogens virkeområde gjennom å inkludere standarder på nye områder over tid. Men allerede under

arbeidet med dagens Referanse katalog bør en ta hensyn til at katalogens virkeområde vil bli utvidet. Dette fordi det bør være et mål at standardene som inngår i Referanse katalogen kan brukes på flere områder. Dagens bruksområder setter begrenset krav til funksjonalitet, og det er uheldig dersom offentlig sektor velger standarder som kan vise seg å ikke ha tilstrekkelig funksjonalitet når katalogen utvides til nye bruksområder. Vårt inntrykk er at Standardiseringsrådet i for liten grad legger vekt på at Referanse katalogen skal være "future proof", og ber om at framtidige krav til funksjonalitet tillegges større vekt når standardene vurderes enn det vi har oppfatter har vært tilfelle hittil.

Det synes hensiktsmessig å starte med publisering av informasjon på offentlige nettsteder, og nå utveksling av dokumenter som vedlegg til e-post mellom offentlige virksomheter og innbyggere/næringsliv, som begge er sentrale bruksområder med stor betydning for bedrifter og privatpersoner. Det er positivt at katalogen allerede i en tidlig fase fører til synlige endringer for brukere av offentlige tjenester. Samtidig bør endringene oppleves som forbedringer og ikke kreve ekstra innsats fra brukerne, slik at en unngår at Referanse katalogen oppleves som en byråkratisk hindring. Microsoft støtter derfor oppfordringen til parallellpublisering og bruk av tilleggsformater. Men vi mener at å anbefale flere åpne standarder på hvert bruksområde, der dette er aktuelt, vil være den beste måte å tilrettelegge for bruk av flere formater.

### **3.2. Ja til flere anbefalte standarder**

Microsoft synes det er positivt at myndighetene stimulerer til bruk av åpne standarder fordi slike standarder bidrar til enklere og bedre interoperabilitet mellom IT-systemer. Samtidig tilsier den raske utviklingen på IT-området at Referanse katalogen må utformes på en slik måte at den ikke er til hinder for innovasjon og utvikling av nye offentlige tjenester.

Fleksibiliteten som er nødvendig for at offentlige etater skal kunne tilby innbyggerne best mulig tjenester, oppnås enklest gjennom at standardene *anbefales*, i stedet for at de gjøres obligatoriske som foreslått for mange av standardene i de foreliggende forslag til Referanse katalog. Det kan likevel legges tyngde bak kravene gjennom å påpeke at det skal tungveiene grunner til for å fravike fra anbefalte standarder. På denne måten oppnås god balanse mellom fleksibilitet og styring, en balansegang som er nødvendig dersom offentlige myndigheter skal kunne tilby både innovative tjenester og elektronisk samvirke. For at standardlisten skal kunne oppdateres regelmessig, synes vi det virker fornuftig å opprette et dynamisk nettsted som gjør det enklere å skaffe seg oversikt over statusen hvilke standarder som anbefales til enhver tid.

Microsoft mener at Referanse katalogen skal være åpen for flere standarder på hvert bruksområde, når det finnes relevant standarder. Dette fordi offentlig sektor bør ha et

pragmatisk forhold til standarder, og fordi åpne standarder er et virkemiddel og ikke et mål i seg selv. Det bør i stor grad være opp til brukerne å bestemme hvilke standarder de synes er mest hensiktsmessige. For at brukernes behov for funksjonalitet skal kunne stå i sentrum anbefaler vi at det åpnes for flere parallelle standarder der dette er hensiktsmessig.

IT-bransjen har en lang tradisjon for å utvikle flere standarder på samme område, og mange av standardene er blitt standardisert i ISO. Det finnes for eksempel minst fem ISO-standarder for elektroniske bildeformater, alle med ulike funksjonalitet. Over tid vil markedet, altså brukerne, avgjøre om alle standardene har livets rett, eller om én vil stå igjen som den foretrukne. Det kan enten skje gjennom at standardene integreres med hverandre til en standard, eller at standarder som ikke brukes fases ut. Standardiseringsorganisasjonen ISO støtter en politikk hvor det overlates til markedet å bestemme hvilken standard som skal overleve. Det motsatte, nemlig at offentlige myndigheter eller andre vedtar hvilke standarder som skal brukes har vist seg å slå feil ved flere anledninger. X.400 er ett eksempel på dette.

### **3.3. Tydeligere referanse til kriteriene**

Forutsetningen for at Referansekatalogen skal leve opp til forventningene er at den utarbeides i en åpen prosess der alle standarder likebehandles. Kriteriene for utvelgelse må være fastlagte og etterprøvbare. Dette er grunnleggende prinsipper for offentlig forvaltning som også må gjelde ved utarbeidelse av Referansekatalogen.

Det er fastsatt en egen metodikk for evaluering av standarder som skal sikre ”effektiv, forutsigbar og transparent behandling av aktuelle standarder”. Men i den utsendte høring savner vi en mer systematisk gjennomgang av tilgjengelige åpne standarder, slik at offentligheten får fullt innsyn i prosessen som ligger bak utvelgelsen.

Det er i mange tilfeller uklart hvilke konklusjoner i de eksterne rapportene myndighetene stiller seg bak. De eksterne rapportene er grundige, mens kommentarer og konklusjoner i covernotat og Referansekatalog er mer summariske. Det er derfor vanskelig å få et klart bilde av hvilke kriterier som har vært utslagsgivende, særlig fordi det i Referansekatalogen og covernotat bare i begrenset grad henvises til kriteriene når valg av standarder begrunnes.

En oversikt som viser hvordan Standardiseringsrådet vurderer ulike standarder i forhold til de fastlagte kriteriene, slik at høringsinstanser kan kommentere vurderingen av de ulike kriteriene, vil være hensiktsmessig. En slik grundigere begrunnelse fra Standardiseringsrådet vil være mer i tråd med vedtatt arbeidsmetodikk, hvor det spesifiseres at det skal gis ”tilgjengelig, konsistent og sammenlignbar begrunnelse for anbefaling av hver standard”. Færre og tydeligere kriterier bør vurderes for å gjøre utvelgelsesprosessen mer oversiktlig.

Microsoft mener at alle åpne standarder skal vurderes av Standardiseringsrådet på like vilkår, og rådet må på selvstendig grunnlag kunne vurdere og begrunne den videre behandling av den enkelte standard. Dette betyr også at Standardiseringsrådet må ha tilgang til og selv forvalte nødvendige ressurser for å sikre en faglig forsvarlig og lik behandling av alle relevante standarder, inkludert konsekvensutredninger.

### **3.4. Ja til en vid definisjon av åpne standarder**

Etter det vi forstår har FAD og Standardiseringsrådet en vid forståelse av begrepet åpen standard, i og med at det foreliggende forslag til Referanse katalog viser til flere typer spesifikasjoner, inkludert ISO-standarder og standarder fra andre standardiseringsorganisasjoner. Microsoft støtter en slik vid forståelse av åpne standarder.

Alle standarder fra ISO, Ecma, Oasis, W3C og andre standardiseringsorganisasjoner er åpne standarder. Standardiseringsrådet og FAD bør verken gradere standardene fra de ulike organisasjonene, eller overprøve beslutninger i disse. Det vil undergrave tilliten til de globale ordningene for standardisering. Når en spesifikasjon har gjennomgått godkjente prosesser for å bli en åpen standard, skal spesifikasjonens opphav ikke hefte ved standarden. I praksis stammer svært mange standarder fra proprietære spesifikasjoner som er åpnet og gjort tilgjengelige for andre gjennom standardiseringsorganisasjonene, hvilket er en prosess norske myndigheter bør oppmuntre til.

## **4. Svar på konkrete spørsmål i høringen**

Microsoft ønsker å komme med følgende svar på de konkrete spørsmålene det ønskes svar på i forbindelse med høringen:

### *1) Utdveksling av dokumenter – er overgangsordningene rimelige?*

1. januar 2011 synes å være et hensiktsmessig tidspunkt for ikrafttredelse av kravene til dokumenter som skal utveksles som vedlegg til e-post. Microsoft synes også det er fornuftig at det gis anledning til å parallellutveksle i andre dokumentformater. Vi mener imidlertid at anledningen til å parallellpublisere i flere formater bør gjøres permanent, forutsatt at det brukes formater beskrevet i åpne standarder. Dette kan gjennomføres ved at tilgjengelige åpne standarder tas inn som anbefalte dokumentformater i Referanse katalogen.

Ikrafttredelse 1. januar 2011 gjør det også viktig at Referanse katalogen åpne for standarder som er i en tidlig utviklingsfase, både når det gjelder standardiseringsprosess og modenhet i markedet. Slike standarder vil kunne være nyttige formater i 2011.

Vi registrerer at ISO/IEC 29500 (Open XML) er satt til observasjon på grunn av manglende implementeringer. Vi er enig i at denne standarden fortsatt er i en tidlig fase, men ber om at konsekvensutredning blir igangsatt så raskt som mulig med sikte på at standarden blir inkludert ved neste revisjon av Referanse katalogen. ISO/IEC 29500 bør inngå som anbefalt standard med virkning fra senest 1. januar 2011. Det tar tid å implementere nye standarder, og en tidlig inkludering i Referanse katalogen vil gi leverandørene tid til å implementere standarden. Microsoft har for øvrig allerede varslet at standarden vil implementeres i kommende versjon av Microsoft Office.

## **2) Multimediestandarder**

Som påpekt i våre generelle kommentarer, savner vi større grad av konsistens og åpenhet rundt vurderingen av standard kandidatene. Dette gjelder også på multimediaområdet. Ikke minst savner vi en gjennomgang av alle relevante standarder i henhold til Standardiseringsrådets metodikk. Vi etterlyser også en klargjøring av hvilken status de eksterne utredningene har i forarbeidet, og i hvilken grad besluttede myndigheter støtter konklusjonene i disse. Det vil legge forholdene til rette for en bedre faglig diskusjon enn det dagens høring gjør.

Listen med multimediestandarder inneholder referanser til tekniske spesifikasjoner. Dette er spesifikasjoner som styres av ikke-kommersielle organisasjoner, men som ikke er ratifisert av noen standardiseringsorganisasjon. Vi mener det er u hensiktsmessig at norske myndigheter gir disse tekniske spesifikasjonene status som åpne standarder gjennom inkludering i Referanse katalogen.

Vorbis, OGG, Theora og FLAC er alle tekniske spesifikasjoner overordnet styrt av xiph.org, som er en ikke-kommersiell organisasjon. Etablerte og anerkjente standardiseringsorganisasjoner, som Oasis, W3C og Ecma, har en godt innarbeidet vedlikeholds- og forvaltningsprosess av en standard. Det er derimot helt opp til hver enkelt organisasjon å bestemme hvordan tekniske spesifikasjoner videreutvikles og endres, og disse spesifikasjoner bør derfor ikke defineres som åpne standarder.

I metodikken som brukes for å utvikle Referanse katalogen er standardenes utbredelse et av kriteriene som skal vurderes. Vi finner det derfor overraskende at multimediestandarden VC-1 ikke er nevnt i referanse katalogen. VC-1 er ratifisert av Society of Motion Picture and Television Engineers (SMPTE), som forvalter flere multimediaformater. VC-1 brukes blant



annet i Blu-Ray. VC-1 er også implementert i Internet Explorer. Ifølge Wikipedia har også Tandberg Television implementert VC-1.

Vi finner dette punktet overraskende at Standardiseringsrådet velger også å gjøre W3C-standarden SVG obligatorisk for skalerbar grafikk. Når man vet at SVG er en lite utbredt standard finner vi det lite hensiktsmessig å gjøre denne standarden obligatorisk.

Adobe har riktignok en SVG Viewer som man kan bruke i en nettleser for å vise SVG grafikk på nettsteder. Men Adobe sluttet å videreutvikle dette produktet fra 1. januar 2009 (<http://www.adobe.com/svg/viewer/install/>). Slik vi ser det vil det å gjøre SVG til en obligatorisk standard obligatorisk være et tilbakeslag for IT-bransjen.

Microsoft vil anbefale FAD å utsette innføringen av multimediestandardene til alle dimensjoner ved disse forslagene er gjennomgått på en forsvarlig måte.

### 3) UTF-8

Ingen kommentarer.

### 4) Tidsfrist for 1. versjon

Microsoft mener at den reviderte utgaven av 1. versjon av Referansekatalogen bør tre i kraft så snart det er praktisk mulig, men med mulighet for å benytte standarder i gjeldende Referansekatalog fram til 1. januar 2011.

Microsoft har ingen kommentarer til foreslått håndtering av ulike PDF-versjoner. Det er fornuftig å ivareta flere hensyn gjennom å inkludere flere versjoner av standarden i katalogen.

## 5. Kommentarer til "Utredning – dokumentstandarder"

Vi har med interesse lest Rambølls Managements "Utredning – dokumentstandarder", som er en grundig gjennomgang av ulike standarder for dokumentutveksling. Vi vil i det følgende konsentrere oss punktene som omhandler redigerbare dokumenter som *sendes* fra offentlige virksomheter. Microsoft er for øvrig enig i at offentlige virksomheter bør bestrebe seg på å kunne *motta* alle formater som er i allmenn bruk.

Microsoft støtter Rambølls anbefaling på en rekke punkter, blant annet at det er mest hensiktsmessig at Standardiseringskatalogen åpner for at det kan være flere åpne standarder på hvert bruksområde. Dette sikrer at brukerne har tilgang til nødvendig

funksjonalitet, samtidig som behovet for interoperabilitet og elektronisk samvirke tilfredsstilles ved at standardene fritt kan implementeres i relevante applikasjoner.

Vi setter derimot spørsmålstegn ved utgangspunkt for Rambøll Management gjennomgang av relevante standarder. Etter det vi kan se har Rambøll oppfattet at ISO-standardisering er et krav, noe som ikke medfører riktighet. Uklarhet på dette punktet reduserer rapportens verdi fordi en del av konklusjonene er trukket på feil grunnlag.

Rambøll behandler bare summarisk Ecma 376. Ecma er en anerkjent standardiseringsorganisasjon på linje med for eksempel Oasis, og det virker noe lettvtint å avvise en standard som har fulgt vedtatte prosedyrer. Det er problematisk dersom åpne standarder som er vedtatt av anerkjente standardiseringsorganisasjoner avvises, da det vil undergrave tilliten til standardiseringsregimet. Vi minner også om at svært mange standarder er laget med utgangspunkt i spesifikasjoner fra en eller flere leverandører, og at dette ikke bør diskvalifisere standarden når den har gjennomgått vedtatt prosedyrer i standardiseringsorganene.

Det kan også de ut til at Rambøll ikke har registret at den åpne standarden Ecma 376 (rev 1), er implementert i Microsoft Office 2007 og at docx er filtypen for dokumenter basert på denne standarden. Dermed blir konklusjonen om anvendbarheten av docx feil, fordi det i rapporten feilaktig slås fast at "docx er per definisjon et lukket format".

Microsoft er enig i Rambølls vurdering av at ISO/IEC 29500 løser alle basisbehov for den alminnelige bruker, at standarden har stort potensial i forhold til tilgjengelighet og er egnet for fleksibel anvendelse på tvers av plattformer fordi den er basert på XML (9.3.2).

Ifølge Rambøll vil ISO/IEC 29500 føre til økt konkurranse dersom standarden støttes av åpne og fritt tilgjengelige kontorpakker. Norske myndigheter kan stimulere til slik konkurranse gjennom å inkludere ISO/IEC 29500 i Referansekatalogen på et tidlig stadium, slik at utviklere oppmuntres til å støtte standarden. Programvare utvikles som kjent ikke over natten, og aktuelle standarder bør derfor legges inn i katalogen på et tidlig tidspunkt. Microsoft har for øvrig allerede varslet at standarden vil implementeres i kommende versjon av Microsoft Office.

## **6. Vurderingsskjema – Open XML**

Standardiseringsrådets metodikk og kriterier er som tidligere nevnt et godt verktøy for å finne fram til egnede standarder. Siden vi Ecma 376 og ISO/IEC 29500 etter vår mening ikke får en forsvarlig gjennomgang i Rambølls rapporter, tillater vi oss å foreta en gjennomgang av enkelte sentrale punkter i metodikken.

Med bakgrunn i denne gjennomgangen og øvrige kommentarer i dette høringssvaret ber vi om at Ecma 376 legges inn som anbefalt standard i Referansekatalogen. Da Ecma 376 er en velprøvd standard som støttes av kontorapplikasjonene som brukes i offentlig sektor, anser vi det som unødvendig å foreta konsekvensutredning før Ecma 376 inkluderes i katalogen.

Microsoft tar til etterretning at ISO/IEC 29500 er satt til observasjon. Standardiseringsrådet bør imidlertid sette i gang nødvendige konsekvensutredning med sikte på å inkludere ISO/IEC 29500 som anbefalt standard i Referansekatalogen.

Punktene under refererer til Standardiseringsrådets metodikk.

#### *5.1.2.1.1 Hva er hensikten ved å ta standarden i bruk?*

Hensikten med å ta i bruk Open XML er dette er et svært mye brukt dokumentformat som tilbyr brukerne god og nyttig funksjonalitet, samtidig som den åpne standarden sikrer samvirke og at alle som ønsker kan implementere dokumentformatet i sine løsninger.

Analyseselskapet Burton Group legger i sin rapport "What's Up, .DOC? ODF, OOXML, and the Revolutionary Implications of XML in Productivity Applications" fra januar 2008 vekt på de produktivetsmessige aspektene ved ulike dokumentformater. Vi kan ikke se at krav til produktivitet har fått en rettmessig plass i vurderingen av standardene. Da produktivitet vil bli et enda viktigere punkt når Referansekatalogens anvendelsesområde utvides til intern saksbehandling, ber vi om at dette løftes høyere på agendaen.

#### *5.1.2.2.1 Har utviklingen av standarden vært en åpen prosess der alle interessenter har kunnet delta på en ikke diskriminerende måte?*

Ecma 376 har fulgt gjeldende prosedyrer i standardiseringsorganisasjonen Ecma, og standarder fra denne organisasjonen må behandles på samme måte som standarder fra andre standardiseringsorganisasjoner uten ISO/IEC.

ISO/IEC 29500 har fulgt alle prosedyrer for ISO-standarder. Deltakelsen i standardiseringsarbeidet har vært langt større og bredere enn i arbeidet rundt tilsvarende standarder. "Fast track", som er ruten Ecma 376 brukte, ble utviklet av ISO/IEC JTC 1 for 20 år siden. 267 standarder, hvorav 212 gjelder i dag, har brukt denne ruten. Standarder fra Oasis, som ODF, bruker tilsvarende hurtigprosesser i ISO/IEC.

#### *5.1.2.3.1 Standardens modenhet, er den utprøvd, har den vært gjennom flere revisjoner, er den implementert i reelle løsninger?*

Open XML ble først standardisert i Ecma (Ecma 276), og siden videreutviklet og standardisert i ISO (ISO/IEC 29500). Open XML benyttes i flere applikasjoner, blant annet Microsoft Office 2007 (Ecma 376). Neste versjon av Microsoft Office (14) vil implementere ISO/IEC 29500.

Open XML har blitt validert hundrevis av ganger av uavhengige selskaper som har utviklet og levert Opne XML-applikasjoner på tvers av ulike teknologiplattformer. Bare i Tyskland alene finnes over 160 løsninger som støtter Open XML. Såvidt ulike selskaper som Apple, Novell og IBM har laget programvare som støtter Open XML. Her hjemme har blant annet Acos og Software Innovation tatt i bruk Open XML i sine løsninger.

#### *5.1.2.3.3 Adopsjon i markedet - hvor utbredt er standarden i tjenester, løsninger og produkter tilgjengelige i markedet?*

Ecma 376 er en svært mye brukt standard. Nettsøk på ulike dokumenformater viser følgende utvikling fra november 2008 til mars 2009:

- Ecma 376 (docx): 203.000 (fra: 94.000) +116%
- Open Document (odt): 120.000 (fra: 81.200) +48%
- Word (doc) 57.900.000 (fra: 44.600.000) +30%

ISO/IEC 29500 er foreløpig ikke implementert i markedsløsninger. Men det er grunn til å tro at standarden kommer til å ha tilsvarende rask vekst som Ecma 376 når det lanseres kontorapplikasjoner som støtter standarden. Microsoft Office 14, som lanseres i 2010, vil støtte ISO/IEC 29500.

#### *5.1.2.3.5 I hvilken grad er standarden bakover og forover kompatibel?*

Ecma 376 og ISO/IEC 29500 er forover- og bakover-kompatibel med det utbredte doc-formatet. Konvertering fra doc til docx (Open XML) kan skje automatisert og uten fare for feil i de konverterte dokumenter. Dette er en viktig fordel ved Open XML.

#### *5.1.2.3.6 Hvor mange parallelle standarder finnes det på området? Deres styrker og svakheter i forhold til hverandre? Er de dekkende, egner de seg for forskjellige anvendelsesområder?*

Open XML og Open Document er langt på vei parallelle standarder. Men fordi de to formatene har ulik historie, har de ulik funksjonalitet. Både offentlig sektor og innbyggerne vil ha nytte av å kunne benytte formatet som til enhver tid er mest hensiktsmessig.

#### *5.1.2.4.1 Løser standarden et problem for offentlig sektor? Har offentlig sektor behov for den funksjonaliteten standarden understøtter?*

Ecma 376 og ISO/IEC 29500 løser mange problemer for offentlig sektor fordi Open XML har funksjonalitet som gjør det godt egnet til ulike saksbehandlingsprosesser. Open XMLs rike funksjonalitet vil vise seg enda viktig når Referansekatalogen utvides til andre og mer krevende anvendelsesområder, som intern saksbehandling.

Open XML sikrer også problemfri konvertering fra det mye brukte doc-formatet.

#### *5.1.2.4.5 Følger standarden krav til universell utforming:*

Ecma 376 og ISO/IEC 29500 tilfredsstillende kravene til universell utforming bedre enn ODF 1.0, som det vises til i foreliggende versjon av Referansekatalogen. Og selv om ODF-formatet har utviklet seg i positiv retning, er det grunn til å peke på at Ecma 376 og ISO/IEC 29500 er godt egnet til bruk av brukere med synshemming. Dette blant på grunn av samarbeid med Daisy-konsortiet om gratis nedlastbare programvare for konvertering fra Open XML til Daisy XML (format for navigerbare lydbøker).

#### *5.1.2.5.6 Hvilke økonomiske konsekvenser vil det gi å anbefale denne standarden for offentlig sektor?*

Econ Pöyry konkluderer i sin rapport "ODF og/eller Open XML som obligatorisk standard i offentlig sektor" med at Open XML er et rimeligere format å innføre i offentlig sektor enn det formatet regjeringen så langt har innført (ODF 1.0).

Rambøll kommer i sin rapport "Konsekvensvurdering av IT-standarder for dokumentutveksling – Deloppdrag B", bestilt av Standardiseringsrådet, fram til at det offentlige gjennom en ren ODF-politikk vil oppnå en gevinst på 97,6 millioner i sparte lisenskostnader til Microsoft. Det konkluderes videre med en estimert kostnad på ca 145,64 millioner kroner, som innebærer et netto kostnad på ca 48,94 millioner kroner. Resonnementet er at det å påby ODF vil tvinge offentlig sektor til å slutte å kjøpe programvare fra Microsoft og i stedet gå over til gratis programvare, uten å ta i betraktning offentlig sektors behov, programvarens funksjonalitet og kvalitet – og ikke minst det som kalles "total cost of ownership". "Gratis" programvare koster også penger (vedlikehold, drift, konsulentutgifter m.m.) Det er ikke hensyntatt. Dette sier også rapporten selv:

*"Rapporten tar ikke for seg alle kostnader knyttet til bytte fra MS Office til annen kontorstøtteprogramvare. Det er ikke foretatt en kartlegging av "Total Cost of Ownership"(TCO) ved bytte av kontorstøtte programvare. Her er det særlig knytningen mot fagsystemene som kan være en utfordring."*

Med andre ord - uten denne spekulative forutsetningen blir kostnadene ifølge Rambøll på 145 millioner og selv dette er forsiktige tall jamført med Econs analyse, som anslår kostnadene ved en ren ODF-politikk til 778 millioner.

Ifølge Econ tilsier de økonomiske og administrative konsekvensene tilsier en innføring og likestilling av begge formatene (135 mill) eller OpenXML alene (125 mill).

## **7. Kommentarer til "Konsekvensutredning av IT-standarder for dokumentutveksling"**

Rambøll har ikke foretatt noen vurdering av konsekvensene av å innføre Ecma 376 eller ISO/IEC 29500. Det er en svakhet ved den foreliggende høring. Skal en konsekvensutredning ha særlig verdi, bør alle reelle kandidater utredes.

Det er uklart hvorfor FAD ikke har initiert en konsekvensutredning relatert til Open XML. Men vi støtter Rambølls vurdering av at forslaget til Referansekatalog har "et vesentlig strategisk-politisk aspekt ved seg", og at konsekvensutredningen ikke må ses på som et isolert business case. Rambøll påpeker også en rekke usikkerhetsmomenter, blant annet hvordan den praktiske implementeringen av standardene kommer til å gjennomføres, fastsettelse av parametere og prognoser for teknologisk og markedsmessig utvikling. Dette bidrar til å begrense rapportens verdi.

Microsoft støtter også Rambølls konklusjon av om de kvalitative effektene vektet tungt når forslaget om standarder vurderes (3.1.2). Som påpekt tidligere er innføringen av åpne standarder et virkemiddel, og ikke et mål i seg selv. De ulike standardenes ulike kvaliteter, eller funksjonalitet, kan ha store konsekvenser for tjenesteytingen i offentlig sektor og bør derfor tillegges stor vekt.

I rapportens kapittel 4.2 gjennomgås utfordringer knyttet til konvertering, og det fastslås at det kan oppstå feil og mangler i forbindelse med konvertering fra et format til et annet. Det er lagt stor vekt på problemfri konvertering fra det mye brukte dokumentformatet doc under utvikling av Open XML, og dette er et viktig argument for at offentlig virksomheter bør få anledning til å benytte dette dokumentformatet.

Microsofts støtter Rambølls vurdering av at forslaget til Referansekatalog ikke endrer at den enkelte myndighet står fritt til å velge kontorpakke (7.2). Eventuelle konsekvenser i endrede sammensetninger av kontorpakker i offentlig sektor er derfor høyst indirekte. Rapporten slår også fast at det er vanskelig å vurdere i hvilket omfang forslaget vil føre til endringer i markedsandeler på kontorpakkeområdet. Vi stiller oss undrende til at det i vedlegg 1 forutsettes direkte sammenheng mellom kontorapplikasjon og det underliggende format. En av fordelene med åpne standarder er at denne koblingen blir mindre relevant.

## **8. Oppsummering**

Åpne standarder generelt, og Referansekatalogen spesielt, er nyttige virkemidler i arbeidet med å utvikle gode og nyttige offentlige digitale tjenester og bedre elektronisk samvirke. Åpne standarder er altså ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel. For at de overordnede IT-politiske mål ikke skal bli skadelidende, er det viktig å ha en pragmatisk tilnærming til åpne standarder.

Microsoft er en stor bruker av åpne standarder, og vi deltar også i utviklingen av et stort antall standarder. Vi mener at åpne prosesser der alle aktører og standarder behandles på like vilkår er den beste måten å fremme bruken av åpne standarder i offentlig sektor. I likhet med Rambøll mener vi at forslaget til Referanse katalog har ”et vesentlig strategisk-politisk aspekt ved seg”. Det vil gavne både offentlige virksomheter og innbyggerne dersom Regjeringen velge en teknologinøytral politikk som behandler alle tilgjengelige standarder etter de samme kriteriene.

En slik teknologinøytral politikk vil best støtte regjeringens mål om økt elektronisk samhandling i og med offentlig sektor, sikre forholdsmessighet mellom måloppnåelse og kostnader, gi virksom konkurranse, motvirke uheldige bindinger til enkeltleverandører og sikre like forutsetninger for å kommunisere elektronisk med offentlig sektor uavhengig av hvilken teknologisk plattform den enkelte innbygger eller bedrift benytter seg av.

Microsoft håper disse innspillene er med på å bringe arbeidet med Referanse katalogen videre. Vi ønsker å ha en åpen og løpende dialog med FAD, DIFI og Standardiseringsrådet, og stiller gjerne opp på et møte for å utdype kommentarene dersom det er ønskelig.

Med vennlig hilsen

Knut Morten Aasrud  
Administrerende direktør  
Microsoft Norge