

Microsoft Norge
Lilleakerveien 6
0216 Oslo

Oslo, 20. august 2007

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
IT-politisk avdeling
postmottak@fad.dep.no

Høringsinnspill fra Microsoft Norge på utforming av en referansekatalog over IKT-standarder for offentlige virksomheter

Vi viser til invitasjon fra FAD den 11. mai 2007 om å komme med synspunkter på utforming av en referansekatalog over IKT-standarder for offentlige virksomheter. Vi takker for invitasjonen og setter pris på den åpne og inkluderende prosessen departementet legger opp til i arbeidet med å utarbeide en referansekatalog over forvaltningsstandarder.

Det pågående standardiseringsarbeidet i departementets regi er viktig og vil kunne få betydelige konsekvenser. Arbeidet har som mål å imøtekomme det stadig økende behovet for god elektronisk samhandling i og med offentlig sektor. Å redusere tilknytningen til enkeltleverandører er også nevnt som et argument for økt bruk av åpne standarder. Siden beslutningene kan få betydelig konsekvenser, både for offentlig sektor, næringslivet og innbyggerne, er det viktig å få tilstrekkelig belyst disse før innholdet i en norsk referansekatalog fastsettes.

Vi vil derfor benytte anledningen til å kommentere Standardiseringsrådets forslag i lys av departementets begrunnelse for standardiseringsarbeidet.

Departementet har videre uttalt at det anses som særlig verdifullt å få synspunkter på økonomiske og administrative konsekvenser for de standardene som foreslås som obligatoriske. Microsoft Norge har derfor bedt ECON utrede konsekvensene av Standardiseringsrådets forslag til dokumentformater.

På bakgrunn av dette fremmer vi forslag om endringer i den foreslåtte referansekatalogen.

1. Anvendelsesområdet: publisering av informasjon på offentlige vevsider

Standardiseringsrådets (SR) anvendelsesområde for dokumentformater er foreløpig begrenset til publisering av informasjon på offentlig vevsider. En referansekatalog som kun omhandler dokumentformater for nettpublisering, vil

imidlertid i praksis ha begrensede konsekvenser og gjennomslagskraft. Årsaken er bl.a. at publisering er et stadig mindre aktuelt anvendelsesområde for dynamiske dokumentformater. De fleste offentlige nettsteder bruker etterhvert web-baserte skjemaløsninger for toveiskommunikasjon og baserer seg stadig sjeldnere på utveksling av dynamiske dokumenter som er lagt ut på offentlige nettsteder.

I IT-meldingen har regjeringen satt seg store ambisjoner om økt elektronisk samhandling på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivå i offentlig sektor. Departementet har også i høringsbrevet fremhevet at rådets forslag er *"en første versjon med et foreløpig begrenset innhold"*, *"arbeidet med katalogen vil være langsiktig"*, *"en lang rekke viktige temaer, ..., er ennå ikke grundig vurdert i katalogen"* og *"arbeidet med katalogen vil være langsiktig. Katalogen vil bli forbedret og utvidet med nye standarder"*.

For å nå målene regjeringen har satt seg om økt elektronisk samhandling i IT-meldingen, synes det derfor aktuelt å vurdere en utvidelse av referansekatalogens anvendelsesområde for dokumentformater utover publisering. I den vedlagte rapporten har ECON tatt høyde for dette. Vi kommer nærmere tilbake til hovedkonklusjoner fra rapporten senere i høringsinnspillet vårt.

2. Å ha flere likestilte standarder er en god strategi

SR har foreslått flere likestilte, obligatoriske standarder for dokumentformater. Det er en strategi vi prinsipielt støtter. Flere likestilte, obligatoriske standarder gir valgfrihet for brukerne, stimulerer til økt konkurranse i markedet og reduserer de totale kostnadene.

For statisk publisering foreslår SR enten PDF (1.4 eller nyere) eller PDF/A, og for dynamisk publisering ODF 1.0. Gjennom sitt forslag anerkjenner SR at ulike behov krever ulike standarder. En slik tilnærming er vanlig i internasjonalt standardiseringsarbeid og er en anerkjennelse av at det på svært få områder finnes én universell standard som dekker alle behov. Vi tror at valgfrihet mellom obligatoriske dokumentformater som dekker ulike brukeres ulike behov, styrker konkurransen, likebehandler leverandører og gir lavest kostnader. Skulle regjeringen på tross av dette bare ønske én dokumentstandard for dynamisk publisering, må det foretas en grundig analyse av de eksisterende alternative åpne standardene ECMA Office Open XML (OXML) og Open Document Format (ODF) før en av dem velges. Det kan vi ikke se at SR har gjort.

3. Åpne standarder vs. "de facto" standarder

Vi registrerer at SR anser en de facto standard som egnet for en norsk referansekatalog basert på regjeringens målsettinger. SR har foreslått "de facto" standarden PDF 1.4 (eller nyere) som obligatorisk for statisk publisering, som alternativ til den åpne standarden PDF/A for arkiveringsformål. Vi støtter i utgangspunktet en politikk som har et fleksibelt forhold til bruk av ulike typer standarder da åpne standarder bare er en av flere måter å oppnå interoperabilitet

på. I tillegg til åpne standarder (en standard som er godkjent av og forvaltes av en standardiseringsorganisasjon), kan interoperabilitet også oppnås gjennom bruk av industristandarder. PDF 1.4 (eller nyere) er et eksempel på en slik standard som er stabil og støttes av mange leverandører. Standarden er imidlertid eid av en leverandør (Adobe) og er derfor ingen åpen standard.

Adobe har nylig spilt inn PDF formatet til det internasjonale standardiseringsorganet ISO med ønske om å gjøre PDF til en åpen standard eiet av ISO. På samme måte har Microsoft spilt inn et konkurrerende leverandøread format, XPS, til det internasjonale standardiseringsorganet ECMA, med mål om å gjøre XPS til en internasjonalt godkjent åpen standard. Disse prosessene vil ta noe tid og vi antar at SR og departementet vil følge utviklingen av disse formatene med interesse. Samtidig vil vi benytte anledningen til å påpeke at departementet generelt bør være varsomme med å inkludere obligatoriske de facto-standarder i katalogen, da disse ikke tilfredstiller regjeringens målsettinger om redusert leverandøravhengighet.

4. Forslagets begrunnelse

På side 10 i forslaget fra SR finner vi rådets begrunnelse.

Vi finner grunn til å kommentere beskrivelsen av kjennetegnene ved en åpen standard fordi deler av den er unødvendig restriktiv og ekskluderende. For eksempel er kravet om at *"den intellektuelle rettighet knyttet til standarden (eks. patenter) er gjort ugjenkallelig tilgjengelig uten royalty"*, i strid med de fleste anerkjente internasjonale standardiseringsorganisasjoners forståelse av hva en åpen standard er. Internasjonale standardiseringsorganisasjoner som ISO IEC, ETSI, ECMA, CEN, IETF, IEEE og ITU har en annen holdning til hva en åpen standard er. Alle overnevnte organisasjoner tillater standardisering av teknologier som inkluderer patenterte innovasjoner, så lenge patenteier tillater lisensiering av patentet til implementering av standarden på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår (også kalt "RAND"-vilkår). Hvis regjeringen vedtar den snevre definisjonen SR foreslår, ville den derfor begrense offentlige virksomheters muligheter til å anskaffe IT-produkter som bygger på internasjonale og bredt brukte standarder. En slik restriktiv forståelse av hva en åpen standard er kan også ha en negativ effekt på insentivene til innovasjon innenfor de tekniske områdene som er gjenstand for standardisering.

Selv om både OXML og ODF isolert sett tilfredstiller de kjennetegnene SR oppgir, mener vi det er viktig at regjeringens forståelse av hva en åpen standard er i overensstemmelse med de internasjonale standardiseringsorganenes praksis og politikk. GSC¹ (Global Standards Collaboration) har f.eks. definert følgende kriterier for en åpen standard, som vi mener regjeringen bør følge (på originalspråket):

- *Approved and/or maintained by collaborative processes*

¹ Finn mer informasjon om GSC på: <http://www.gsc.etsi.org/>

- *Such consensus-based processes understood to be fully accessible and transparent*
- *Interested parties should not be excluded from these processes by any means.*
- *These standards should be subject to RAND/FRAND IPR policies not to mandate, but to permit, at the option of the IPR holder, licensing essential IP without compensation, and*
- *These standards should be published and made available to the general public under reasonable terms (incl. for a reasonable fee or for free)*

Selv om mange av disse kriteriene overlapper kriteriene i SR sitt forslag, er SRs syn grunnleggende avvikende i synet på intellektuelle rettigheter.

Videre oppgir SR kun en svært kort begrunnelse for de valgte standardene: *"Valget av PDF og ODF bidrar til likebehandling og inkludering av alle innbyggere, uavhengig av hvilken programvare eller programvareplattform den enkelte velger. Dette gir åpenhet i tråd med eNorge 2009 og IKT-meldingen og tilfredstiller kravene til en åpen standard"*. Begrunnelsen er svært generell og er felles for de ulike formatene. Vi stiller spørsmål ved slik tilnærming. Den er i beste fall upresis, da PDF (1.4 eller nyere) ikke tilfredstiller kravene til en åpen standard. At forslaget ikke tilstrekkelig begrunner hvorfor PDF (1.4 eller nyere), PDF/A og ODF 1.0 er valgt, er etter vår oppfatning en vesentlig svakhet i forslaget.

Deretter viser SR til at Microsoft støtter dokumentformatet OXML da dette er et bedre format til å bevare semantikken og spesielle formateringer fra våre proprietære binære formater, hvilket er riktig. Derimot unnlater SR å nevne helt sentral informasjon ved OXML, nemlig at denne allerede er en internasjonalt godkjent åpen standard. OXML tilfredstiller også de kravene SR selv setter til en åpen standard, jfr tredje avsnitt på s. 10 i rådets forslag. Den åpne standarden OXML er eiet av det internasjonale standardiseringsorganet ECMA. Det er ECMA alene som kontrollerer standarden og bare ECMA som kan endre standarden. ECMA består av deltagende organisasjoner som Statoil, Novell, Intel, Apple, Toshiba, IBM, the United States Library of Congress, the British Library, BP, Barclays Capital, Essilor og NextPage. Siden det fremdeles synes å herske misforståelser omkring dette, er det spesielt viktig at departementet selv kommuniserer klart at OXML er en åpen standard i sitt videre arbeid med referansekatalogen.

Videre sier SR at *"de er oppmerksomme på arbeidet med å fastlegge OXML som en ISO/IEC standard, og foreslår at denne prosessen følges nøye"*. Det er riktig at OXML er under behandling i ISO, etter at ECMA sendte den til ISO-godkjenning før årsskiftet. Det er bra at SR vil følge denne prosessen nøye. Det er derimot ikke betryggende at begrunnelsen implisitt kan oppfattes som om ISO-godkjenning er avgjørende for om OXML skal inn i referansekatalogen og at OXML ikke er med i forslaget siden den foreløpig ikke er ISO-godkjent. Standardiseringsrådets leder, Olaf Østensen, har i forbindelse med

departementets høringsmøte 19. juni uttalt at en ISO-godkjenning ikke er en forutsetning for at en standard kan tas inn i katalogen. Dette er jo også selvsagt når forslaget allerede inneholder en obligatorisk standard som verken en ISO-godkjent eller en åpen standard. Det er derfor både uklart og uforståelig hvorfor SR har valgt å utelate OXML i sitt forslag.

Avslutningsvis sier SR at *"Norge bør i internasjonalt standardiseringsarbeid søke å medvirke til at ODF og OOXML konvergerer til en felles standard, slik at en unngår to standarder som i stor grad dekker det samme bruksområdet"*. Dette er i teorien en interessant tanke, men i virkeligheten er det urealistisk at ODF og OXML vil konvergere til en felles standard, i alle fall i overskuelig fremtid. I praksis vil disse standardene leve side om side i mange år fremover fordi de nettopp ikke er overlappende. Dette er også hovedgrunnen til at begge standardene må inn i referansekatalogen som likestilte. Videre eies og utvikles de av ulike internasjonale standardiseringsorganisasjoner. En minste forutsetning for fremtidig sammensmelting er derfor at begge standardene får tid til å modnes på like vilkår.

5. Forslagets forbehold – universell utforming

På side 10 i forslaget tar SR noen viktige forbehold. SR påpeker at *"anbefalingen ivaretar ikke alle behov grupper med forskjellige funksjonsbegrensninger kan ha"*, og oppfordrer FAD til å initiere et samarbeid overfor disse grupperingenes organisasjoner for å *"tilpasse standarden til også å dekke disse behovene"*. Det er uklart hva SR mener med "standard" i bestemt form, men vi støtter det prinsipielle i oppfordringen om at FAD bør initiere et samarbeid med disse organisasjonene slik at universell utforming i større grad blir vektlagt ved valget av standarder og utviklingen av disse. Vi er enige i at hensynet til universell utforming er sentralt og mener det ikke er tatt tilstrekkelig høyde for det i forslaget. Vi vil derfor benytte anledningen til å kommentere hvordan hensynet til universell utforming bedre kan ivaretas i referansekatalogen.

Generelt tilfredstiller OXML kravene til universell utforming bedre enn ODF 1.0. OXML er bl.a. mer fleksibel med tanke på brukere med synshemming. Nyere versjoner av ODF imøtekommer i større grad kravene til universell utforming enn 1.0-versjonen, men disse ODF-versjonene er ikke åpne standarder og bør på det nåværende tidspunkt følges ikke med i referansekatalogen – noe SR heller ikke har foreslått.

Den amerikanske delstaten Massachusetts er en internasjonal pioner på åpne formater og har samtidig, på samme måte som Norge, satt økt tilgjengelighet og universell utforming høyt på prioritetslisten over viktige mål. Massachusetts vedtok derfor 1. august i år at OXML skulle likestilles med ODF, bl.a. for å i større grad klare å imøtekomme målet om økt tilgjengelighet.

Å vedta kun ODF 1.0 som en obligatorisk standard, vil derfor virke mot sin hensikt i retning av målet om universell utforming. Hensynet til universell

utforming tilsier at OXML må inn i en norsk referanse katalog, minimum på lik linje med ODF 1.0.

Vi har også merket oss at Fornyings- og Administrasjonsdepartementet og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet 4. juli sendte på høring et forslag om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Forslaget innebærer at all ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi rettet mot allmennheten fra 1. januar 2011 skal være universelt utformet. For eksisterende IKT gjelder kravet for første versjon etter denne fristen. Microsoft Norge mener dette er et meget godt forslag og vil støtte det i et eget høringssvar. SRs forslag om PDF (1.4 eller nyere) og PDF/A samt ODF 1.0 som eneste obligatoriske standarder står imidlertid i direkte motstrid til dette høringsforslaget. Offentlige virksomheter som retter seg etter SRs forslag vil bli tvunget til å bryte den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven dersom de foreslåtte bestemmelsene blir fremmet og vedtatt.

6. De standardene som er foreslått er utilstrekkelige

SR har foreslått PDF (1.4 eller nyere) og PDF/A som alternative standarder for statisk publisering, og ODF 1.0 for dynamisk publisering. Vi anser disse standardene å være utilstrekkelige og vil i det følgende utdype vårt standpunkt.

PDF og PDF/A som alternative obligatoriske standarder for statisk publisering er et pragmatisk og brukbart kompromiss

Vi støtter i utgangspunktet SR forslag om at PDF/A og PDF (1.4 eller nyere) tas inn i referanse katalogen som alternative obligatoriske standarder for statisk publisering. PDF/A er en åpen standard egnet for arkiveringsformål. Når det gjelder PDF (1.4 eller nyere) er dette et leverandøreadaptert format og ikke en åpen standard. Likevel ser vi verdien av at SR forslag her har en pragmatisk tilnærming og at forslaget verken antas å medføre vesentlig kostnader for offentlig sektor, næringsliv eller innbyggere. Så vidt vi kan se finnes det per i dag ikke en åpen standard for statisk publisering. PDF (1.4 eller nyere) er derfor et praktisk godt valg, bl.a. fordi den er utbredt allerede og godt egnet som statisk publiseringsformat. Den dagen det kommer en hensiktsmessig åpen standard for statisk publisering, bør det vurderes å la denne erstatte PDF 1.4. Om dette blir PDF selv som en mulig fremtidig ISO-standard og/eller XPS som en mulig ECMA-standard må vurderes på et senere tidspunkt.

ODF 1.0 som obligatorisk standard for dynamisk publisering er utilstrekkelig

SR har foreslått å innføre ODF 1.0 som obligatorisk standard for dynamisk publisering. ODF 1.0 er en åpen standard og oppfyller i så henseende ønsket om økt bruk av åpne standarder. Når det er sagt er ODF 1.0 beheftet med en rekke mangler og må beskrives som en umoden standard. Den er også lite i bruk og er derfor lite egnet som eneste obligatorisk standard i en norsk referanse katalog. ODF 1.0 umodenhet understrekes av at senere versjoner av ODF er utviklet.

Disse versjonene er bedre enn 1.0 og også mer brukt. De er imidlertid ikke åpne standarder.

OXML og ODF 1.0 – begge bør med som likestilte standarder

Både OXML og ODF 1.0 er åpne standarder for dokumentformater. Vi er enig med SR i at begge standardene er egnet til dynamisk publisering av dokumenter. Samtidig er det klart at de to standardene har vesentlig ulike egenskaper og dermed dekker ulike behov hos brukerne.

For eksisterende brukere av Office-programvaren fra Microsoft, og disse er det ganske mange av i Norge og i offentlig sektor, er OXML det mest hensiktsmessige åpne dokumentformatet - og vesentlig bedre enn ODF 1.0. Departementet har et ansvar for ivareta de reelle og eksisterende behov brukergruppen for referanskatalogen har. Vi mener dette i seg selv er et viktig argument for at OXML blir inkludert i katalogen.

OXML har videre rikere funksjonalitet enn ODF 1.0. Det dreier seg for eksempel om støtte for funksjonalitet som:

- Tilgjengelighetsløsninger for funksjonshemmede
- Custom XML Markup Metadata. Dette muliggjør merking (tagging) av data eksempelvis lagt inn i webskjema for senere dynamisk bruk og prosessering av samme data i andre applikasjoner som f.eks. journalsystemer i helsesektoren.
- Listenummerering
- Formler i regneark
- Tabeller i presentasjoner

I tillegg har OXML full bakoverkompetabilitet med millioner av eksisterende dokumenter som finnes lagret i proprietære formater som Word, Excel og PowerPoint. OXML er det eneste åpne dokumentformatet som i tilstrekkelig grad ivaretar informasjonen i eksisterende Office-dokumenter. ODF 1.0 gir ikke tilstrekkelig bakoverkompetabilitet og dette er en vesentlig svakhet ved standarden. I Storbritannia har derfor National Archives fremhevet at bakoverkompatibiliteten i OXML er kritisk for deres formål. Å beholde viktig informasjonen uendret for fremtiden er av avgjørende betydning for innbyggernes rettsikkerhet og samfunnets behov for å bevare informasjon i lang tid. Staten har ikke råd til å tape verdifull informasjon og må ta ansvar for innbyggernes rettsikkerhet gjennom å ivareta eksisterende dokumenter. Det forsvarlige er derfor å sikre informasjonen i eksisterende Microsoft Office dokumenter gjennom å inkludere den åpne standarden OXML i katalogen.

SR sier videre selv i forslaget at ”*Konverteringen av avanserte filer fra Microsoft Office-filformater til ODF kan medføre betydelige utfordringer for offentlige virksomheter knyttet til konvertering av denne typer dokumenter. Dette gjelder spesielt for avanserte regneark fra Excel*”. Dette er riktig, og illustrerer en av ODF 1.0's svakheter som eneste obligatoriske standard.

Open XML er standard lagringsformat for brukere av Microsoft Office 2007. I tillegg kan brukere av tidligere Microsoft Office versjoner kostnadsfritt laste ned en konverteringsmodul som gjør det mulig å benytte Open XML formatet. Dette fører til at Open XML allerede har en betydelig eksisterende og en svært stor potensiell brukergruppe. ODF 1.0 blir som nevnt, lite brukt.

Av hensyn til å fremme valgfrihet og konkurranse ser vi det som hensiktsmessig at det offentlige, næringslivet og innbyggerne kan velge mellom flere åpne standarder. Å pålegge bruk av bare ODF 1.0 eller bare OXML vil kunne vri konkurransen på en utilbørlig måte til fordel for en gruppe leverandører. Vi kan ikke forstå at dette er en offentlig oppgave og heller ikke i tråd med regjeringens politikk slik den er formulert i den nylig fremlagte stortingsmeldingen om IT-politikken.

Vi støtter derfor SR forslag om at også ODF 1.0 bør inkluderes i katalogen på linje med OXML.

Det offentlige, næringsliv og innbyggere bør kunne velge mellom OXML og ODF 1.0, og derfor bør begge inn i referanskatalogen som likestilte, obligatoriske åpne standarder. Et slikt forslag vil sikre at regjeringens uttrykte formål med referansekatalogen kan nås.

7. Standardenes obligatoriske status

Når det gjelder valget mellom hvilken status de ulike standardene skal ha, ser vi også behovet for en sterk styring av standardiseringsarbeidet for å sikre at målene for arbeidet kan oppnås. Dette kan best oppnås ved å gi standardene status som obligatoriske, hvilket også er den status SR vil gi de foreslåtte standardene for dokumentformater. Vi stusser likevel over SRs begrunnelse: *"Standarden må være obligatorisk slik at brukerne gis tilgang til offentlig informasjon uavhengig av hvilken programvare eller programvareplattform den enkelte velger å bruke. Standarden understøtter krav gitt i eNorge2009 og Stortingsmelding nr. 17 2006-07 om likebehandling og inkludering av alle innbyggere ved at de ikke skal være tvunget til å benytte kostbar programvare"*. Hovedgrunnen til å gi standardene status som obligatoriske må være at dette vil bidra til et sterkere tempo mot målet om økt elektronisk samhandling. Hvis begrunnelsen kun er å redusere leverandøravhengighet, henger ikke dette rasjonelt sammen med forslaget om å gjøre en leverandøreid standard (PDF 1.4 eller nyere) obligatorisk. Vi antar at dette også er begrunnelsen for at andre leverandøreide og utbredte dokumentformater, som bl.a. (.doc, .exl, .ppt) ikke er foreslått innført.

Vi har i tidligere høringsinnspill til departementet vært varsomme med ukritisk å støtte en innføring av obligatoriske standarder. Skal standardene være obligatoriske er det viktig at det finnes en viss valgfrihet mellom flere, likestilte obligatoriske standarder for dokumentformater. Det sikrer at ulike brukerbehov kan imøtekommes og legger til rette for virksam konkurranse. Det er samtidig fornuftig å vise en viss varsomhet med å foreslå leverandøreide standarder som

obligatoriske, særlig sett i lys av de overordnede formålene med referansekatalogen.

Generelt, hvis offentlig sektor og dermed næringsliv og innbyggere i sin kontakt med det offentlige skal pålegges å bruke gitte standarder for dokumentformater, må de gis valgfrihet mellom obligatoriske standarder som best passer deres ulike behov. Hvis det kun tillates én standard, vil graden av tvang bli for stor. Den enkelte aktør vil bl.a. kunne bli påført urimelige kostnader og redusert effektivitet. Dette vil også føre til en utilbørlig konkurransevridning, avhengig av hvilket standard som velges. Hvis ODF innføres alene, vil IBM (og andre IT-aktører som satser på ODF) få en urimelig forretningsmessig fordel, på samme måte som Microsoft (og andre IT-aktører som satser på OXML) vil få en fordel om bare OXML innføres som obligatorisk standard i referansekatalogen.

Departementet bør ikke ta stilling til eller preferere enkelte forretningsmodeller eller markedaktører gjennom bruk av åpne standarder. I stedet bør man sikre like konkurransevilkår mellom aktører gjennom konkurransestimulerende bruk av flere standarder. På denne måten blir ønsket om økt elektronisk samhandling, styrket konkurranse og redusert tilknytning til enkeltleverandører best ivaretatt.

8. Internasjonale utviklingstrekk på forvaltningstandarder av dokumentformater

Forslaget til SR tar ikke i nevneverdig grad opp relevante internasjonale utviklingstrekk på området. Vi vil derfor benytte anledningen til å kommentere dette.

Den danske regjering og Folketinget besluttet i vår å likestille ECMA Open XML og ODF som likestilte og obligatoriske standarder i en prøveperiode.

Videre har, som nevnt, den amerikanske delstaten Massachusetts nylig vedtatt å benytte både OXML og ODF som likestilte standarder.

I tillegg anbefalte det sveitsiske standardiseringsorganet *eCH* i sommer OXML som en offisiell standard og anbefaler den til bruk i hele offentlig sektor i Sveits. Open XML og ODF er dermed likestilte i Sveits ved at begge nå er inkludert som dokumentformater i den nye versjonen av SAGA.ch, den sveitsiske referanskatalogen for offentlig sektor.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har uttalt at det anser det som særlig verdifullt å få synspunkter på økonomiske og administrative konsekvenser for de standardene som foreslås som obligatoriske. Vi har derfor vedlagt ECON-rapporten omtalt ovenfor, som gir departementet en utfyllende konsekvensutredning av ulike scenarier. Som nevnt foran har ECON valgt å ta for seg en situasjon der referansekatalogens

anvendelsesområde også omfatter utveksling av dokumenter i forvaltningen. ECON legger til grunn at:

"Et valg av ODF 1.0 som obligatorisk standard må imidlertid vurderes med utgangspunkt i Regjeringens mål om å etablere forvaltningsstandarder basert på åpne IKT-standarder. Dersom ODF 1.0. velges som obligatorisk standard for dynamiske dokumenter på offentlige nettsider, må det antas at denne standarden også vil være aktuell som standard for dokumenter som skal utveksles mellom offentlige virksomheter og mellom offentlige virksomheter og publikum/næringsliv over e-post. En utredning av konsekvensene av å velge ODF 1.0 som obligatorisk standard må derfor få fram konsekvensene av at denne standarden over tid blir forvaltningens obligatoriske standard."

Rapporten konkluderer med følgende:

"Vi har beregnet de kostnadmessige konsekvensene av å innføre ODF 1.0 som obligatorisk standard til en nåverdi på om lag 778 mill kr. Kostnadene ved å innføre den alternative åpne standarden Open XML som obligatorisk dokumentformat vil være vesentlig lavere (om lag 125 mill kr), fordi konverterings- og opplæringsbehovene knyttet til dette filformatet vil være mindre. Dersom begge formatene innføres som valgfrie obligatoriske standarder, er kostnadene beregnet til om lag 135 mill kr."

ECON anslår de kostnadmessige konsekvensene ved å følge SRs forslag som betydelige, samtidig som de understreker at anslagene er forsiktige:

"Vi anser kostnadene som forsiktig anslått. Det vil i praksis være flere kostnadskomponenter enn de vi har inkludert i vår beregningsmodell, herunder tap av integrasjon med fagsystemer og administrative systemer, samt tap av funksjonalitet og produktivitet. Alle kommuner og etater vil måtte gjennomføre til dels omfattende migrasjonsprosjekter for overgang til obligatorisk standard dokumentformat."

Det kan opplagt stilles spørsmål ved en slik ressursbruk for å tvinge igjennom en umoden og lite etterspurt standard. ODF 1.0 som eneste obligatoriske standard vil i tillegg motvirke regjeringens målsetninger om universell utforming, være innovasjons- og konkurransehemmende, skape bindinger til enkeltleverandører og redusere offentlige virksomheters effektivitet sammenlignet med alternative løsninger. Kostnadene knyttet til tap av integrasjon med fagsystemer og administrative systemer samt redusert produktivitet som følge av tapt funksjonalitet er ikke omfattet av ECONs rapport, men må antas å være svært omfattende. I tillegg vil vi peke på at kostnadene ved å bytte dokumentformat til ODF 1.0 i enkelte, store statlige etater som NAV og Lånekassen av ulike grunner ikke er tatt med i ECONs analyse.

De økonomiske og administrative konsekvenser tilsier at OXML og ODF innføres som likestilte obligatoriske standarder. Microsoft støtter en slik løsning. Hvis regjeringen likevel skulle ønske en preferansepolitikk hvor

kun én obligatorisk åpne standard innføres, tilsier de økonomiske og administrative konsekvenser at valget faller på OXML.

10. Oppsummering

Begrunnelsen for å fremme åpne standarder og opprette en standardiseringskatalog i offentlig sektor må være bedre tjenester til innbyggerne, gjennom økt elektronisk samhandling basert på standarder som ivaretar ulike behov og nøytrale konkurransevilkår. Når departementet skal ta stilling til hvilket innhold referansekatalogen skal ha, bør både OXML og ODF 1.0 være med som likestilte standarder. På denne måten ivaretar regjeringen best intensjonen om ikke å begunstige en stor internasjonal aktør, fremfor en annen.

Like viktig er det faktum at de to åpne standardene er vesentlige ulike mht funksjonalitet, bakoverkompatibilitet, universell utforming, utbredelse/anvendelse m.m. De dekker dermed ulike behov selv om de tildels har samme bruksområde, og kan leve godt side om side - noe de allerede gjør i markedet.

De økonomiske og administrative konsekvensene tilsier at en preferansepolitikk med ODF som eneste obligatoriske standard vil være alt for kostnadskrevene. En teknologinøytral katalog hvor OXML og ODF likestilles vil derimot være fornuftig og et relativt rimelig alternativ. Det rimeligste alternativet er å innføre en preferansepolitikk med OXML som eneste standard. Det vil imidlertid være i strid med prinsippet om ikke å begunstige enkeltleverandører.

Regjeringen bør derfor velge en teknologinøytral politikk hvor OXML og ODF likstilles som obligatoriske standarder i referansekatalogen. En slik 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 uanhengig av hvilken teknologisk plattform den enkelt innbygger eller bedrift benytter seg av.

11. Ytterligere opplysninger

Hvis departementet trenger ytterligere opplysninger, er det bare å ta kontakt med Henriette S. Grønn på e-post hgronn@microsoft.com eller mobil 930 84 989. Vi stiller også mer enn gjerne til disposisjon om det er noe annet vi kan bidra med til departementet i det videre arbeid.

Med vennlig hilsen

Knut Morten Aasrud
Administrerende direktør
Microsoft Norge

Henriette S. Grønn
Samfunnskontakt
Microsoft Norge