

Bilag 1

Vurdering af økonomiske konsekvenser af beslutningsforslag B 103

1. Indhold i beslutningsforslag B 103

Det overordnede formål med beslutningsforslaget er at sikre, at det offentlige brug af informationsteknologi, herunder brug af software, er baseret på åbne standarder. Det forudsættes, at dette formål skal forstås på den måde, at anvendelsen af åbne standarder så vidt muligt skal fremmes inden for de rammer, der i øvrigt angives i beslutningsforslaget.

Der præciseres således i bemærkningerne en række undtagelser i forhold til anvendelse af åbne standarder. Således åbnes der mulighed for, at den offentlige sektor kan indkøbe og anvende software, der er baseret på lukkede formater (proprietære standarder) i de tilfælde, hvor der ikke findes et anvendeligt system, der er baseret på åbne standarder. I sådanne undtagelsestilfælde må der anføres en særskilt begrundelse i en sådan form, at den offentlige forvaltning kan vurdere, om der ved en senere lejlighed kan stilles krav om indførelse af åbne standarder.

Det fremgår endvidere, at der ikke af beslutningsforslaget følger et krav om, at ældre systemer omlægges til åbne standarder. Det fremgår ikke af beslutningsforslaget, om dette også vil være tilfældet i forbindelse med opdateringer eller genudbud af eksisterende licenser eller systemer. Det forudsættes dog herefter, at der alene er tale om nyindkøb af licenser eller systemer.

Beslutningsforslaget angiver tre konkrete tiltag, der skal fremme anvendelsen af åbne standarder:

1. Regeringen bør senest den 1. januar 2008 indføre og vedligeholde et sæt af åbne standarder, der kan tjene til inspiration for øvrige myndigheder. Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at der er tale om obligatoriske udvekslingsformater.
2. Åbne standarder bør herefter være en del af grundlaget for det offentlige udvikling og indkøb af it-software med henblik på at fremme konkurrencen. Det fremgår af beslutningsforslagets bemærkninger, at regeringen forventes at definere de regler, der skal gælde for begrundelser for at fravige kravet om åbne standarder i de tilfælde, hvor der ikke findes et anvendeligt system, der er baseret på åbne standarder, jf. ovenstående forudsætninger.

10. maj 2006

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø
Telefon 3545 0000
Netsted www.itst.dk

Governancekontoret
Sagsnr. 70424
Dok-id 446552

3. Regeringen bør sikre, at alle digitale informationer og data, som det offentlige udveksler med borgere, virksomheder og institutioner, findes i formater, der er baseret på åbne standarder. Det fremgår af beslutningsforslagets bemærkninger, at der som minimum er ét åbent format i kommunikationen med borgerne.

Herudover angiver beslutningsforslagets bemærkninger en række krav til tilgængelighed. Således fremgår det, at alle offentlige hjemmesider, intranet og it-baserede arbejdsredskaber bør være tilgængelige for personer med handicap, jf. de retningslinjer, som anbefales af Kompetencecentret It for Alle, som hører under IT- og Telestyrelsen. Det må i den forbindelse bemærkes, at dette spørgsmål ikke direkte er relateret til spørgsmålet om åbne standarder, idet anvendelsen af åbne standarder ikke automatisk sikrer tilgængelighed for personer med handicap. Blandt andet er problemer med tilgængelighed blevet angivet som argument imod det åbne dokumentformat OpenDocument Format (ODF). Det forudsættes i det følgende, at der ikke med beslutningsforslaget stilles særskilte krav til tilgængelighed for handicappede, der rækker udover ovennævnte anbefalinger fra IT- og Telestyrelsen.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

Beslutningsforslagets bemærkninger indeholder endelig en nærmere definition af, hvad der menes med ”åbne standarder”. Det fremgår heraf, at standarden skal være 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.

2. Økonomiske konsekvenser af beslutningsforslaget

2.1. Krav om vedligeholdelse og indførelse af sæt af åbne standarder

Beslutningsforslaget stiller krav om, at regeringen senest den 1. januar 2008 indfører og vedligeholder et sæt af åbne standarder for obligatoriske udvekslingsformater.

Regeringen har allerede i dag udarbejdet en liste over standarder i form af det såkaldte OIO-katalog over offentlige it-standarder. OIO-kataloget indeholder pt. 609 standarder. Standarderne er opdelt i processtandarder, datastandarder og tekniske standarder. Den største gruppe udgøres af datastandarderne, hvoraf OIO-kataloget omfatter 427. Disse er baseret på OIOXML, og er både åbne og anbefalede. Der er behov for udvikling og vedligeholdelse af mange tusinde datastandarder på de forskellige sektorområder, hvis der skal sikres mulighed for dataudveksling og sammenhæng mellem it-systemer i offentlige myndigheder og i forhold til private virksomheder. Der vil være en række omkostninger forbundet hermed i offentlige myndigheder. Det er ikke umiddelbart muligt at opgøre de samlede omkostninger, da det samlede behov for standarder ikke er kendt.

Spørgsmålet om åbne standarder er udover datastandarder relevant i forhold til de tekniske standarder, der tidligere har kunnet findes i den såkaldte Referenceprofil. Blandt de i alt 181 tekniske standarder i OIO-kataloget er 24 anbefalede og yderligere 74 godkendte. I afgørelsen af om en standard er anbefalet, indgår kriterierne udbredelse, åbenhed, modenhed, egnethed og

potentiale. Anbefalede tekniske standarder omfatter blandt andet en række standarder for hjemmesider, tilgængelighed på hjemmesider, e-handel, digitale signaturer, metadata og elektronisk sags- og dokumenthåndtering. Der findes ikke for tiden anbefalede standarder for blandt andet grafik, multimedia, lyd, video, tekstbehandlingdokumenter, regneark og e-mail. Det vil ikke være muligt at fastsætte åbne standarder på alle områder. På de områder hvor der eksisterer en eller flere åbne standarder, vil det kræve en fravigelse af de nuværende krav til modenhed, egnethed mv. at anbefale en eller flere af disse åbne standarder.

En beskrivelse af det fællesoffentlige it-standardiseringsarbejde kan findes i rapporten "Fællesoffentlig it-standardisering – en vejledning om OIO standarder (Videnskabsministeriet 2005).

2.2. Krav om at anbefalede åbne standarder skal være en del af grundlaget for udvikling og nyindkøb af software

Beslutningsforslaget stiller krav om, at åbne standarder bør være en del af grundlaget for det offentliges udvikling og indkøb af it-software med henblik på at fremme konkurrencen. Det fremgår af beslutningsforslagets bemærkninger, at regeringen forventes at definere de regler, der skal gælde for begrundelser for at fravige kravet om åbne standarder i de tilfælde, hvor der ikke findes et anvendeligt system, der er baseret på åbne standarder.

Det er ikke muligt at beregne de økonomiske konsekvenser af de opstillede krav i beslutningsforslaget. Dette skyldes især, at en opgørelse af omkostningerne i forbindelse med nyindkøb af it-systemer baseret på åbne standarder ikke er mulig uden konkrete analyser:

- > På hvert enkelt område
- > I forhold til hvert enkelt it-system
- > I forhold til hver enkelt standard

Og endvidere i forhold til integration med eksisterende systemer, kompetenceudvikling af brugere, support og etablering af snitflader (fx udveksling af data og tværgående brugerflader) i forhold til eksisterende systemer.

Hertil kommer, at eventuelle samfundsmæssige gevinster forbundet med at overgå til brug af åbne standarder er ikke kendte. Videnskabsministeriet har gennemført en række analyser til belysning af disse spørgsmål sammen med blandt andet Copenhagen Business School. Disse analyser giver dog ikke mulighed for en konkret vurdering af de potentielle samfundsmæssige gevinster. Således er det ikke muligt generelt at afveje de potentielle samfundsmæssige gevinster som følge af øget konkurrence og netværkseffekter som følge af øget interoperabilitet i forhold til omkostningerne.

Det fremgår ikke af beslutningsforslaget, hvor store funktionelle krav en myndighed skal give afkald på, før der kan vælges et system baseret på proprietære standarder ud fra beslutningsforslagets undtagelsesbestemmelser. Tab af funktionalitet og dermed produktivitet blandt brugerne som følge af krav om anvendelse af systemer baseret på åbne standarder bør i den sammenhæng også opfattes som en omkostning.

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

En konkret vurdering af beslutningsforslaget forudsætter, at licensprisen (engangsbeløb og årligt vederlag) for den alternative software, der vil skulle indkøbes, er kendt.

I det omfang der ikke er tale om nyudvikling af enkeltstående it-systemer, skal prisen for at migrere fra et system til et andet endvidere være kendt. I forbindelse med gennemførelsen af en række forsøg med måling af omkostninger og gevinster ved migrering til forskellige kontorpakker er der udviklet en model for måling af gevinster og udgifter ved skift af it-systemer. Modellen var i offentlig høring i efteråret 2003 og evalueringsrapporten med modellen var til høring foråret 2005. Modellen og evalueringsrapporter kan findes på www.oio.dk.

På baggrund af modellen kan et systems værdi (tabel 1) vurderes ved at betragte en række kvalitative forhold.

Funktionel kvalitet (brugerne)	Teknisk kvalitet (it-afdelingen)
Funktionel egnethed	Installation, drift og vedligehold
Brugervenlighed	Interoperabilitet
Evne til at understøtte samarbejde	Integration
Ydeevne	Ydeevne og effektivitet
Fleksibilitet	Fleksibilitet
	Sikkerhed

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

Tabel 1 – Systemets værdi. Fra publikationen ”Vejledning til Desktop Beslutningsstøttemodel” - 11. maj 2005.

Systemets omkostninger (tabel 2) kan beregnes ved at identificere en række udgifter.

Omkostningskategorier
Slutbrugeromkostninger ²
Omkostninger til it-afdelingens it-ressourcer
Hardware-omkostninger
Software-omkostninger
Omkostninger til eksternt it

² Slutbrugeromkostninger er defineret som tid på formel uddannelse, tid på sidemandsoplæring, egen tid på it samt ”nedetid”.

Tabel 2 – Omkostningskategorier. Fra publikationen ”Vejledning til Desktop Beslutningsstøttemodel” - 11. maj 2005.

Ligeledes kan omkostninger forbundet med migrering (tabel 3) fra et system til et andet beregnes ved at identificere en række udgifter.

Migreringsomkostninger
Forventet ressourceforbrug, opgjort i faserne ³ :
- Foranalyse
- Løbende styring
- Design
- Udvikling og test
- Implementering
- Afslutning
- Uddannelse
Forventet investering, opgjort på følgende:
- Software
- Hardware
- Uddannelse
- Diverse udgifter
- Tabte HW/SW-investeringer

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

³) Fasemodellen følger en generisk projektmodel, der har udgangspunkt i EU-organisationen IDA's Migration Guidelines

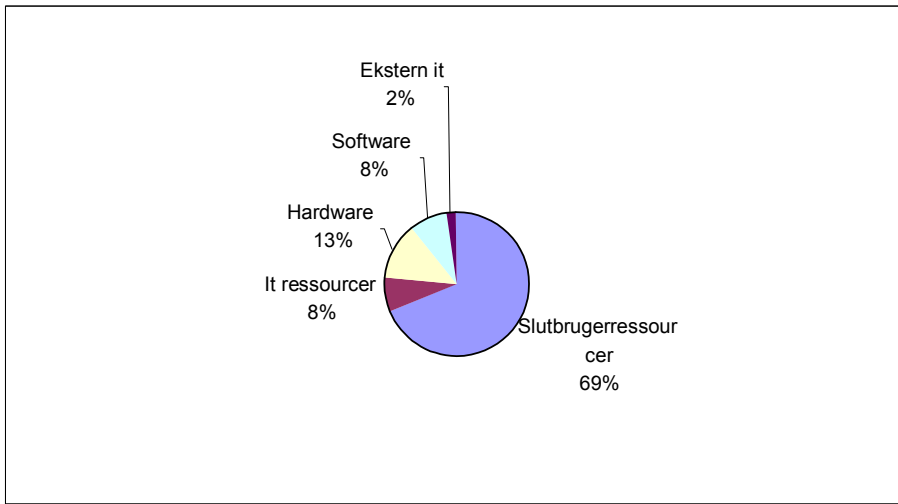
Tabel 3 – Migreringsomkostninger. Fra publikationen "Vejledning til Desktop Beslutningsstøttemodel" - 11. maj 2005.

Der kan således for et givet it-system opstilles en værdi ved at have systemet, en omkostning ved at vedligeholde systemet og en pris for at udskifte systemet. Hvis man skal finde de økonomiske konsekvenser for det enkelte system, skal den opstillede værdi prisfastsættes. Men prisfastsættelsen er afhængig af den enkelte myndigheds funktion og forretningsgange, og vil derfor være forskellig fra myndighed til myndighed.

Det antages, at et system baseret på åbne grænseflader vil være lettere at integrere, hvilket vil lette etableringen af sammenhængende forretningsløsninger og mindske omkostningerne forbundet med integration. Den konkrete værdi af en større sammenhæng kræver en vurdering af den forretningsmæssige gevinst.

Software baseret på åbne standarder er ikke det samme som open source-software. Licenser til systemer, der benytter åbne standarder, er derfor ikke nødvendigvis hverken billigere eller dyrere end licenser til systemer baseret på proprietære standarder.

For at få et retvisende billede af fordelingen af omkostninger ved at drive it-systemer, skal det yderligere nævnes, at der for desktop software gælder, at slutbrugerressourcer udgør ca. 69% af de samlede omkostninger. Enhver forandring, der kræver uddannelse af brugerne, vil således indeholde en række omkostninger. Det antages i beregningen, at hardware og software er anskaffet i det indeværende år og afskrives lineært over tre år.



Figur 1 – Erfaret omkostningsfordeling ved at drive en kontorpakke – fra publikationen ”Valg af kontorpakke - Beslutningsstøtte baseret på studier af seks migreringer til hhv. MS Office 2003 og OpenOffice.org” - 13. december 2004.

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

2.3. *Krav om at kommunikation med borgere og virksomheder skal være baseret på åbne standarder*

Beslutningsforslaget stiller krav om, at regeringen bør sikre, at alle digitale informationer og data, som det offentlige udveksler med borgere, virksomheder og institutioner, findes i formater, der er baseret på åbne standarder. Det fremgår af beslutningsforslagets bemærkninger, at der som minimum skal anvendes ét åbent format i kommunikationen med borgerne.

I forbindelse med udveksling af data med virksomheder (og borgere) anbefales generelt anvendelse af OIOXML-standarden. I den forbindelse gør samme problemstilling sig gældende som i spørgsmålet ovenfor.

I forhold til udveksling af tekstbehandlingsdokumenter er PDF-formatet i forbindelse med eDag-initiativerne fastsat som udvekslingsformat. Dette format er imidlertid ikke et åbent udvekslingsformat ifølge beslutningsforslagets definition, idet der ikke er tale om en åben proces for vedligeholdelsen.

Hvis der vælges et ”fuldstændigt åbent” dokumentformat – fx OpenDocument Format – vil der være en række omkostninger til indkøb og integration af software til at håndtere disse formater. Såfremt dokumenter ikke samtidig stilles til rådighed i udbredte filformater, vil der ligeledes være en række omkostninger for virksomheder og borgere, der vil skulle anskaffe sig software til læsning af disse formater samt barrierer i form af kompetenceudvikling med videre.

Tilsvarende omkostninger gør sig gældende i forhold til forskellige former for medieformater, for eksempel lyd- og videoformater.