



FriBit



Til: Difi, Direktoratet for forvaltning og IKT
postmottak@difi.no

Fra: Interesseorganisasjonen Elektronisk Forpost Norge
www.efn.no

Interesseorganisasjonen FriBit
www.fribit.no

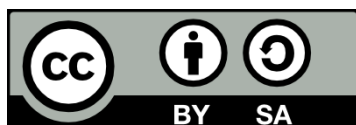
30/09-2012

HØRINGSUTTAELSE 2012/498: FORSLAG OM ENDRING AV FORSKRIFT OM IT-STANDARDER I OFFENTLIG FORVALTNING

Dette er et felles høringssvar fra EFN og FriBit til Difis høring 2012/498 om [endringer i Referansekatalogen, forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning](#) – og mer spesifikt, [revisjonsvurdering for redigerbare dokumenter](#).

Innholdsfortegnelse

Oppsummering.....	2
Manglende støtte for OOXML, selv i Microsofts egen programvare.....	2
OOXML vil bli en ny RTF.....	2
Konkurransesvridning og forbrukertvang.....	3
Redigerbarhet og gjenbruk.....	3
Tilbake til fortiden.....	4
Konklusjon.....	4



Oppsummering

EFN og FriBit er enig i mange av premissene som legges frem i revisjonsvurderingen, men uenig i konklusjonen. Vi er enige i formålet: "...innbyggere og næringsliv skal kunne basere sitt valg av programvare på egne behov og ikke på de valg offentlige virksomheter tar". Vi ser ikke at dette formålet er best tjent med Difis anbefaling om at offentlige myndigheter skal kunne publisere i "... det formatet de tilfeldigvis støtter i sin egen programvare". Dette vil reversere utviklingen til slik det var før referansekatalogen ble lansert.

Brukere bør ha rett til å kunne kommunisere med offentlig virksomhet, selv om de ikke tilfeldigvis har den programvaren som etaten benytter. Dette gjelder uavhengig om etaten bruker OpenOffice, La Tex, Word 6.0 eller Office 2010.

EFN og FriBit anbefaler at OOXML ikke taes inn i referansekatalogen, og at kravet om ODF opprettholdes.

Manglende støtte for OOXML, selv i Microsofts egen programvare

Et premiss i Difis revisjonsvurdering er at det allerede i dag finnes programvare som fullt ut støtter OOXML-standarden - og det er feil. DOCX (aka "OOXML Transitional") inneholder bl.a. udokumenterte proprietære binærblobber. I praksis har man vært nødt til å ty til "reverse engineering" når man har utviklet støtte for dette i bl.a. OpenOffice - på samme måte som man har utviklet støtte for tidligere Office-formater. Dette innebærer at en prøver seg frem og studerer bitmønstre i dokumenter produsert med Office-pakken, og søker å gjette på sammenhengen mellom hvordan endringer i dokumentet ble gjort på skjermen, og de endringer en finner i det lagrede dokument. Dette er kostnadskrevenende og blir aldri helt korrekt. Ting har altså ikke forandret seg vesentlig siden Referansekatalogen ble lansert.

Ikke en gang Microsofts egne produkter har nødvendig støtte for standarden - den kommer ikke før med Microsoft Office 2013. Argumenter om at OOXML-støtte er rett rundt hjørnet holder ikke fordi det vil ta mange år før MSO 2013 har erstattet eldre versjoner - og vi tror at ikke engang Microsoft Office 2013 kommer til å støtte standarden til punkt og prikke.

OOXML vil bli en ny RTF

OOXML er ikke første forsøk fra Microsoft på å lage et "åpent" dokumentformat. Et tidligere forsøk het RTF ("Rich Text Format"). Microsoft Office var heller ikke den gang i stand til å lagre RTF-dokumenter eksakt slik formatet var spesifisert. Microsoft forandret og utvidet formatet når de følte behov for dette, dokumentasjonen var mangelfull og kom ofte lenge i etterkant av endringen.

Standarden RTF ble for alle praktiske formål "hva nå enn siste versjon av MS Office leverer". For andre utviklere enn dem hos Microsoft var det umulig å holde sine produkter kompatible med en standard som stadig forandret seg uten varsel. Standarden ble dermed aldri brukbar for det formål den var tiltenkt (interoperabilitet og kompatibilitet med programvare utenfor Microsofts univers) og har i dag nærmest gått i glemmeboken. Vi anser det som overveldende sannsynlig at det samme vil være tilfelle med OOXML.

Konkurransesvridning og forbrukertvang

Et indirekte premiss i revisjonsvurderingen er at offentlige myndigheter skal publisere i Microsoftformater, og at "alle" er i stand til å lese Microsoftformater. Slik vi leser revisjonsvurderingen rettfærdiggjøres den med at man vil spare kostnader samt gjøre livet enkelt for dem som tilfeldigvis anvender Microsoft Office. Ettersom Microsoft Office har en såpass sterk markedsposisjon i dag vil det totalt være samfunnsøkonomisk gunstig å tilrettelegge for fortsatt bruk av Microsoft Office. På kort sikt kan det nok stemme, men dette er i praksis indirekte subsidiering av en enkeltaktør og på lang sikt er det dårlig samfunnsøkonomi. Difi skriver at "MS Office sin markedsandel i offentlig sektor er like dominerende i dag, som før ODF ble en forvaltningsstandard" – dette kan vanskelig brukes som unnskyldning for å støtte ytterligere opp om MS Office.

Difi skriver at endringen vil "ha lite å si for markedssituasjonen, siden de mest utbredte kontorstøtteprogramvarene allerede har støtte for OOXML eller har mulighet til å integrere den, fordi den nå er åpen." Årsaksforholdet er jo slik at kontorstøtteprogramvare ikke får utbredelse dersom de ikke støtter Microsofts format, da Microsoft har en såpass dominerende posisjon i markedet. Implementasjon av OOXML-støtte utgjør en betydelig merkostnad for de som ønsker innpass i markedet for kontorstøtteprogramvare – det har tatt mange år å utvikle støtte for Microsoftformater i OpenOffice/LibreOffice, og enda er ikke støtten god nok. OOXML-standarden er spesifisert på 7193 sider (jamfør wikipedia) sammenlignet med [738 sider for ODF](#).

Kostnader er dog bare én av flere grunner til at OOXML-implementering utgjør en betydelig konkurransevidning.

Dersom standarden ikke er fullgodt implementert i Microsoft Office, vil selv en korrekt implementasjon av den publiserte OOXML oppleves av brukerne som utilfredstillende. Brukere vil oppfatte at det programmet som "alle" har definerer den egentlige norm for korrekt implementasjon - altså, for alle praktiske formål vil "OOXML-støtte" bety "interoperabilitet med Microsoft Office". Når vi legger erfaringen med RTF til grunn, er det sannsynlig at formatet vil endres på Microsofts premisser i fremtidige versjoner av Microsoft Office. Leverandører som ønsker å beholde kompatibilitet vil være nødt til å stadig holde seg oppdatert. Resultatet av å flytte dokumenter blir aldri helt korrekt. (Dette nevnes også i vurderingen fra Difi.)

"Nesten" er ikke godt nok - og mange velger å bruke Microsoft Office ene og alene fordi Microsoft Office er det produktet som best er i stand til å vise dokumenter produsert i Microsoft Office. Mange har til og med følt seg tvunget til å oppgradere Microsoft Office på grunn av inkompatibilitet mellom versjonene. OOXML løser ikke disse problemene, all den tid det er et sprik mellom spesifisert standard og faktisk dokumentformat. Vi er ikke overrasket over at Difi har funnet ut at OOXML-dokumenter vises ulikt i ulike versjoner av Microsoft Office. Det vi ser her er at situasjonen ikke har endret seg stort siden arbeidet med referansekatalogen ble påbegynt.

Redigerbarhet og gjenbruk

EFN og FriBit anerkjenner at tekster i stor grad gjenbrukes, siteres og kommenteres. For offentlige dokumenter tilrettelegger åndsverksloven i noen grad for dette, jf. åvl § 9; vi oppfatter det også slik at regjeringen ser verdien av at det offentlige tilrettelegger for gjenbruk gjennom frie lisensbetingelser. Så vidt vi kan se er imidlertid gjenbrukshensynet ikke omtalt i framlegget. Det er synd. Begrepet "redigerbarhet" er ikke dekkende for dette hensynet.

Etter vårt skjønn bør det offentlige ikke bare juridisk, men også teknisk, legge til rette for enkel gjenbruk av tekster fra det offentlige. Formater som har innholdsbasert merking (overskrifter, fotnoter, forfatter etc) er i så måte langt bedre egnet for gjenbruk enn formater som har utseende eller papirutskrifter i fokus (PDF). Mange har erfart hvordan klipp-og-lim fra PDF medfører mye ekstraredigering i ettertid for å få teksten til å flyte godt.

Ellers er redigerbarhet tilsynelatende sjeldent et viktig moment - tatt i betraktning hvor sjeldent ODF brukes av det offentlige. Ofte er det skjemaer som skal fylles ut og sendes tilbake - da er elektronisk innlevering bedre (f.eks. HTML-skjemaer og Altinn). For dokumenter som skal redigeres i samarbeid mellom flere finnes det for øvrig mange gode løsninger, slik som etherpad, Google Docs og diverse wiki-løsninger. Trenger det offentlige i det hele tatt å publisere dokumenter som er ment for redigering lokalt hos brukeren? "Kontorstøtteformater", da også inkludert ODF, representerer egentlig fortiden - papirtiden - den tiden da endelig destinasjon for det som ble produsert på datamaskinen var ment å være en printer. Det samme kan sies om PDF.

Tilbake til fortiden

EFN og FriBit er enig i en god del av kritikken Difi retter mot PDF. Mye av det som i dag publiseres som PDF kunne vært publisert i webformat (HTML). PDF egner seg best for dokumenter som skal skrives ut på papir, og hvor det er av overordnet betydning at ting blir sendt ut akkurat som forventet i utskrevet form - og i henhold til Referansekatalogen er det nettopp i slike tilfeller PDF skal benyttes - men det er ikke dét som er praksis i dag.

Praksis før Referansekatalogen ble vedtatt var at dokumenter som ble utarbeidet i Office ble publisert i Office-format, fordi dette var enklest. Praksis nå når man skal følge referansekatalogen er at disse dokumentene blir publisert i PDF-format - fordi det er enklest - uavhengig av om det var av avgjørende betydning at dokumentet blir sendt helt likt ut hos mottager som hos sender. Erfaringsmessig blir resultatet hverken ODF eller HTML, men PDF dersom man klager på at det fremdeles publiseres Office-dokumenter i strid med Referansekatalogen.

Kristian Bergem fra Difi, uttaler følgende i [tidskriftet Digi.no](http://tidskriftet.digi.no):

"Den siste kategorien utgjør under 1 prosent av de dokumentene offentlig sektor utveksler med innbyggerne og næringslivet via internett og e-post, og det er denne kategorien dokumenter hvor det vurderes å endre kravstilling."

1% er faktisk mye - men all erfaring viser at dokumenter vil bli publisert i det formatet som oppleves som enklest for den jevne offentlige ansatte, uavhengig av om det er ment for redigering eller ikke. Det medfører at store deler av det som i dag publiseres i PDF vil publiseres i Office-format - prosentdelen vil fort bli tosifret. Dette til tross for at det påpekes i vurderingen at OOXML ikke kan erstatte PDF når det kommer til å bevare sideutlegg, da til og med ulike versjoner av MS Office vil gi forskjellige utseende på samme dokument.

Konklusjon

På bakgrunn av ovenstående momenter, og i fravær av gode grunner for å subsidiere et konkurransevridende og forbrukerfiendtlig produktinnlåsningsmonopol, anbefaler EFN og FriBit følgende:

1. Å ikke akseptere OOXML i Referanse katalogen, og ha fortsatt krav om publisering i ODF for dokumenter som skal kunne redigeres av mottaker
2. I større grad legge til rette for bruk av web-skjemaer og digital utfylling, og innlevering av disse via AltInn eller tilsvarende.

Med vennlig hilsen for EFN og FriBit,

Thomas Gramstad og Øystein Middelthun

Thomas Gramstad
thomas@efn.no
[+47 4817 6875](tel:+4748176875)

Øystein Middelthun
oystein.middelthun@fribit.no
[+47 9751 1717](tel:+4797511717)

Kilder og referanser

MS lover at MSO 2013 skal støtte OOXML:

<http://www.digi.no/900450/viktig-nyhet-i-office-2013>

<http://www.h-online.com/open/news/item/Strictly-OOXML-for-Office-2013-says-Microsoft-1669264.html>

Avvik mellom publisert dokumentformat og faktisk dokumentformat allerede før ISO-prosessen ble påbegynt:

<http://surguy.net/articles/ooxml-validation-and-technical-review.xml>

<http://www.adjb.net/post/OOXML-and-Office-2007-Conformance-a-Smoke-Test.aspx>

Historien om RTF:

http://diaryproducts.net/for/geek/microsoft_rtf_specification_nightmare

<http://bsdly.blogspot.ca/2008/04/does-anybody-here-remember-artie-eff.html>

http://en.wikipedia.org/wiki/Rich_Text_Format#Criticism

Difi-uttalelse i Digi:

<http://www.digi.no/903104/har-friproggerne-omfavnet-ooxml>

Interesseorganisasjonen Elektronisk Forpost Norge

Pb. 2631 Solli

0203 Oslo

www.efn.no

Interesseorganisasjonen FriBit

c/o Øystein Middelthun

Eirik Raudes vei 20

0196 Oslo

www.fribit.no

EFN arbeider for dine borgerrettigheter i IT-samfunnet, for nettverks- og delingskultur, personvern og frihet fra overvåkning, åpne standarder, brukerstyrt programvare, retten til å kopiere, og styrking av det digitale sivilsamfunnet m.m.

www.efn.no

FriBit jobber blant annet for å sikre at sentrale rettigheter og verdier som har bidratt til å skape det frie, demokratiske samfunnet vi lever i i dag, også skal gjelde på Internett. FriBit arbeider for mest mulig kultur og kunnskap til flest mulig.

www.fribit.no