

Til videnskabsministeren
og Folketingets IT-ordførere

Sag: Ekspertudvalget om åbne standarder: Indstilling af 23. marts 2011.

Vedr. afgivelse af dissens

Som anført i mit brev af 17. marts 2011 til ministeren vedr dissens til en indstilling vedr anvendelse af åbne standarder for dokumentformater i den offentlige sektor ville jeg fremsende en rapport som begrunder min indstilling til ministeren.

Den foreligger hermed.

Begrundelse

Jeg havde den 14. marts 2011 skrevet til formanden for ekspertudvalget følgende mail:

“Kære formand og ekspertudvalg

Jeg gjorde klart inden mødet (den 10. marts 2011) at jeg havde en anden opfattelse end formandens som kom til udtryk allerede i første udkast til indstilling (31. januar 2011), jeg gjorde indsigelse skriftligt inden mødet (den 10. marts 2011), jeg gjorde indsigelse på mødet og indsigelse efter mødet (den 12. marts 2011).”

Der var således ikke tale om at fremsætte en dissens *efter* mødet den 10. marts som hævdede af formanden i følgebrevet til ministeren ved fremsendelsen af indstillingen fra udvalget (dateret 23. marts 2011).

Formanden reagerede *ikke* på min protest imod at min dissens til indstillingen var blevet flyttet over i afsnit 3, hvorom det hedder at navnlig afsnit 3 går uden for det kommissorium, som udvalget er blevet bedt om at arbejde med.” (indstillingen side 3, sidste afsnit).

Dette er en misvisende behandling af den fremsatte dissens.

Endvidere er ekspertudvalgets indstilling til ministeren formuleret således “Ekspertudvalget om åbne standarder indstiller derfor...” (side 10 1. linje) som kan læses som et enigt udvalg indstiller; hvilket er ukorrekt.

Således foranlediget skriver jeg vedlagte uddybende begrundelser for den indstilling, som jeg fremsendte uden om ekspertudvalgets formand direkte til ministeren den 17. marts.

Brevet til ministeren er gengivet som bilag til denne skrivelse (Bilag 1).

Rapport til begrundelse af dissens

Kommissoriet for ekspertudvalget om åbne standarder nævner fem principper som udvalget anmodes om at lægge til grund for sine vurderinger.

Sekretariatet forelagde udvalget to standarder, ODF og OOXML. I udvalgets rapport er disse standarders dokumenter listet.

Vedr princip 1

“Standarden skal være fuldstændigt dokumenteret og offentligt tilgængelig.”

Udvalget er af den opfattelse at både ODF og OOXML opfylder dette kriterium.

Hvad angår ODF 1.0 foreligger en fuldstændig dokumentation.

Hvad angår ISO/IEC 29500-3: 2008 OOXML er denne del ikke fuldstændig dokumenteret af den grund, at standarden i denne del - alene med henvisning til en generel metodik - åbner op for at indlægge ikke-standardiserede udvidelser. Dette uddybes under princip 4.

Udvalget er blevet gjort opmærksom herpå men udvalgets øvrige medlemmer har valgt at ignorere dette og erklæret princippet for opfyldt også for OOXML.

Vedr. princip 2

“Standarden skal være frit implementerbar uden økonomiske, politiske eller juridiske begrænsninger på implementering og anvendelse.”

Udvalget er enig om at betragte ISO godkendte standarder som principelt opfyldende ovenstående krav.

Vedr princip 3

“Standarden skal være godkendt af en international anerkendt standardiseringsorganisation, eksempelvis ISO, og standardiseret og vedligeholdt i et åbent forum via en åben proces.”

Udvalget er enig i at betragte de to ovennævnte dokumentstandarder som opfyldende dette princip.

Vedr princip 4

“Det skal demonstreres, at standarden kan implementeres af alle direkte i sin helhed på flere platforme.”

Udvalget har ikke været enig om forståelsen af “helhed”. Udvalgets gennemgang heraf på side 8-9 i udvalges indstilling behøver ikke gentagelse her.

Udvalget delte sig på spørgsmålet om en implementering af et dokumentformat “udelukkende” skal bestå af standardens specificerede dele. To medlemmer mente, at dette princip skulle finde anvendelse som tolkning af implementering i sin “helhed”.

For OOXML er dette et krav - jfr. princip 1 om OOXML - der udelukker at OOXML kan tages i betragtning som en dokumentstandard, fordi der i Part 3 af standarden er givet frit spillerum til implementeringer af ikke-specificerede proprietære udvidelser. For så vidt som at disse udvidelser ikke implementeres alene som tilvalg, der kan fravælges, og ikke specificeres som del af standarden vil ikke to implementeringer af OOXML kunne forventes at være interoperable og vil på sigt kunne skabe væsentlige interoperabilitetsproblemer.

Implementeringen af OOXML (2008) standarden har vist sig at indeholde adskillige afvigelser fra de specificerede dele af standarden i part 4 samtidig med at der også er mange (uden for standarden specificerede) udvidelser ifølge egne oplysninger fra leverandøren. Udvidelser der ikke er standardgodkendte i noget regi eller forelagt til standardgodkendelse.

Hvad angår ODF er der en udvidelsen vedr “tilgængelighed” der tager hensyn til synshandicappede brugere. Udvidelsen er betegnet ODF 1.1 og standardiseret af OASIS, fremsendt til godkendelse i ISO og under afstemning, der afsluttes juni 2011.

Dokumentformatet er uændret ODF 1.0 som er den vedtagne ISO standard. Når medlemmer af udvalget ikke mener at kunne godkende ODF 1.0 er det med henvisning til at der er implementeret “tilgængelighed” (ODF 1.1) i stort set alle de på markedet værende applikationer - og det er en udvidelse som følger med rundt ved “roundtrip” men uden at ændre på dokumentformatets skemaer. Der er derfor intet interoperabilitetsproblem ved at anvende ODF 1.1 sammen med ODF 1.0.

Nogle udvalgsmedlemmer har indtaget den holdning at “i sin helhed” skal forstås som at en standard i sin helhed og udelukkende er blevet implementeret.

Udvalget er blevet gjort opmærksom på at dette ikke er et kriterium, der forekommer i kommissoriet ligeså lidt som at det er blevet gjort gældende i den indledende diskussion af kommissoriet i udvalget.

Kriteriet om at en implementering “udelukkende” skal bestå af de i standarden anførte specifikationer er som ufravigeligt princip ikke meningsfuldt for industrien. At kunne tilbyde ekstra faciliteter er en konkurrenceparameter, som industrien ikke vil fraskrive sig. Dette kan være fuldt foreneligt med interoperabilitet, hvis grebet an på ret vis af leverandøren: Hvis det også ledsages af en åben, fuldt tilgængelig specifikation og fremlagt til (kommende) standardisering er der tale om en transparent og fuldt ud holdbar proces for fortsat udvikling af standarden.

Således lever ODF 1.1 fuldt ud op til denne forståelse. Det gør OOXML endnu ikke.

Udvalgets brug af tillægsprincippet om “udelukkende” er det ene argument imod at anbefale ODF 1.0 optaget på listen over åbne standarder.

Som det fremgår herover er det en opfattelse som strider imod kommissoriets stipulerede principper.

Dette synspunkt repræsenterer også en manglende forståelse af hvorledes standarder udvikles af industrien.

Uanset hvilken argumentation der lægges til grund kan jeg kun komme frem til den konklusion at ODF 1.0 og ODF 1.1 tilsammen opfylder kommissoriets princip 4. Det er også klart at OOXML ikke opfylder princip 4.

Hvad angår implementering på flere platforme er udvalget enig i at dele af OOXML er implementeret på flere platforme men kun af en og samme leverandør. Derfor er princip 4 heller ikke opfyldt på dette punkt for OOXML mens ODF fuldt ud indfrier dette princip.

Vedr princip 5

“Standarden skal være interoperabel inden for funktionalitetsloftet med andre standarder på listen.”

Tre medlemmer af udvalget var enige i at afvise, at udvalget kun skulle anvende princippet således at “roundtrip” mellem OOXML og ODF blev overvejet som det eneste interoperabilitetskriterium. Tilmed som en meget begrænset forståelse af interoperabilitet. Udvalgsformanden har dog fastholdt denne forståelse som den eneste mulige.

Dette er en ubegrundet indsnævring af princip 5, hvorfor udvalgets konklusion vedr princip 5 ikke er holdbar.

Udvalgets indsnævring af princip 5 til kun at omfatte interoperabilitet imellem to standarder er udvalgsindstillingens andet og sidste argument imod at anbefale ODF 1.0 optaget på listen over åbne standarder.

Det skal understreges at interoperabilitet ikke kan vurderes ved alene at se på *standardernes* specifikationer. Spørgsmålet om interoperabilitet kan kun besvares, når implementeringerne bliver inddraget.

At vurdere interoperabilitet alene på niveauet “standarder” er derfor utilstrækkeligt, fordi det er i implementeringer af standarderne at interoperabiliteten i praksis skal vise sit værd.

Spørgsmålet om interoperabilitet skal ikke kun ses i forholdet mellem de to valgte standarder, OOXML og ODF men bør anvendes, hvis valgmuligheden er ét og kun ét redigerbart format som det er tilfældet her, eftersom OOXML ikke opfylder flere af principperne i kommissoriet.

Hvis der er valgt ét og kun ét *redigerbart* dokumentformat kan spørgsmålet om interoperabilitet ikke længere besvares ud fra standarden - det er den samme - men må besvares ud fra de på markedet foreliggende implementeringer. Heri er flertallet af ekspertudvalgets medlemmer enig.

For så vidt som at Folketinget *ikke* har stillet krav om på forhånd at godkende *flere* redigerbare dokumentformater må det være på sin plads også at vurdere ét dokumentformat og dets interoperabilitet i de foreliggende implementeringer.

Efter anvendelse af princip 4 henstår alene ét dokumentformat til denne overvejelse, nemlig ODF.

Interoperabilitet er blevet formuleret som et krav om “roundtrip” hvilket vil sige at et redigerbart arbejdsdokument kan tilføjes ændringer, sendes til supplerings og redaktion og derpå atter indlæses

og ændres og tilbagesendes i en fortsat arbejdsproces uden interoperabilitetsproblemer mellem parterne i denne proces.

Undersøgelser her i Danmark har vist at en lang række forskellige implementeringer af ODF kan "roundtrippe" inden for funktionalitetsloftet.

To medlemmer af udvalget har således givet udtryk for enighed i, at der var interoperabilitet imellem de i praksis foreliggende implementeringer af ODF 1.0 med ODF 1.1.

Et tredje medlem mente ikke, at der var fuld interoperabilitet inden for alle implementeringer af ODF 1.0 med ODF 1.1 - men har ikke dokumentation herfor - ligesom vedkommende har formuleret sit synspunkt generelt og ikke i forhold til funktionalitetsloftet som anført i princip 5 i kommissoriet.

Der foreligger dokumenteret interoperabilitet for implementeringer af ODF 1.0 og ODF 1.1 inden for funktionalitetsloftet, således at ODF 1.0 med ODF 1.1 opfylder princip 5.

Indstilling

Således begrundet er der ét og kun ét *redigerbart* dokumentformat, nemlig ODF 1.0 med udvidelsen ODF 1.1, som bør optages på listen over åbne dokumentformater.

På listen over åbne dokumentformater anbefales også optaget ISO 32000-1:2008 PDF. ISO publicerede PDF 1.7 som standarden ISO 32000-1:2008 den 1. Juli 2008 med titlen *Document management—Portable document format—Part 1: PDF 1.7*.

Dette er ikke en interoperabel standard med de to andre dokumentformater (ODF og OOXML), fordi standarden ikke er og heller ikke tilsigter at være interoperabel i betydningen "redaktionel roundtrip". Alligevel er denne standard forenelig med princip 5.

ISO PDF standarden er udbredt til alle platforme og anvendt i markedet som format for ikke-redigerbare dokumenter og opfylder således princip 1-4. Endvidere, dette format opfattes *ikke* som i modsætning til princip 5, fordi princippet kan tolkes som omfattende en *redigerings-interoperabilitet* for et og samme dokument i roundtrip og en *arkiv- og publicerings-interoperabilitet*, hvilket vil sige at der er interoperabilitet i betydningen at ét og samme pdf-dokument kan læses af alle på en vilkårlig platform, uanset på hvilken platform dokumentet er dannet. Dette er en interoperabilitet af stor praktiske betydning i al kommunikation inden for den offentlige sektor og i kommunikation med borgere og virksomheder. Således er også PDF 1.7 foreneligt med princip 5 kravet om interoperabilitet.