

‘Afspraken zijn de essentie’

Aanleiding

Staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken heeft op 14 mei 2007 aan het Forum Standaardisatie (hierna 'Forum') gevraagd advies te geven over een aantal vragen op het gebied van open standaarden en open source software. Dat advies zal worden gebruikt bij het formuleren van een actieplan inzake open standaarden en open source software dat de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken nog vóór Prinsjesdag 2007 aan de Tweede Kamer zullen aanbieden.

Er is advies gevraagd over de volgende onderwerpen:

- het verschil tussen open standaarden en open source software
- analyse en leerervaringen uit het buitenland voor open standaarden en open source software
- principes voor de inzet van open standaarden
- open standaarden en de Nederlandse Overheid referentie Architectuur (NORA), meer specifiek de verankering van beleids- en uitvoeringsprincipes in het nog te ontwikkelen Nederlands Interoperabiliteitsraamwerk en in de NORA. Bovendien is bij dit onderwerp gevraagd wat gezegd kan worden over opzet, rol en impact daarvan gezien de motie Vendrik.

In aanvulling op die onderwerpen is ook gevraagd om mee te denken over de wijze waarop het principe 'comply or explain' kan worden toegepast.

Gezien de expliciete verwijzing naar de motie Vendrik heeft het Forum de adviesaanvraag bekeken in het licht van de doelstellingen zoals die door de Kamerleden bij het Algemeen Overleg zijn genoemd.

Aanpak van de adviesaanvraag

Teneinde de bovengenoemde vragen te kunnen beantwoorden heeft het Forum een extern bureau onderzoek laten doen. Onderdelen daarvan waren het verzamelen van het benodigde feitenmateriaal, het maken van analyses op dat materiaal en het doen van aanbevelingen¹. Deze feiten, analyses en aanbevelingen zijn vervolgens gelegd naast de wensen van de Kamer en het perspectief van waaruit het Forum de vraagstelling interpreteert. Op basis van die vergelijking doet het Forum in dit advies voorstellen voor nadere keuzes. Deze voorstellen hebben met name betrekking het gebruik van (open) standaarden. Gezien zijn taak gaat het Forum in dit advies slechts beperkt – en vooral voorzover dat verband houdt met de toepassing van open standaarden – in op enkele aspecten van het gebruik van open source software. Het Forum beperkt zich in dit advies tot de hoofdlijnen; het rapport (zie bijlage) biedt veel meer detaillering.

Vertrekpunt

Het Forum vindt het belangrijk om de kerndoelstellingen van de overheid te nemen als vertrekpunt voor de discussie over standaardisatie. Centraal staan daarin doelstellingen als: goede participatie van burgers in het democratisch proces, effectieve en efficiënte dienstverlening en adequate handhaving. Een belangrijke nevendoelstelling is verlaging van administratieve lasten. De bouw van de e-overheid staat volledig ten dienste van het behalen van die doelstellingen. De kamerleden Aptroot en Vendrik hebben in hun motie² de doelstellingen verwoord in de volgende punten:

- Het mogelijk maken van gegevensuitwisseling
- Duurzaamheid van informatie
- Eenmalige gegevensaanlevering
- Efficiëntere overheid en lastenverlichting
- Marktwerking en concurrentie

¹ Open Standaarden en Open Source, onderzoek ter ondersteuning van gewenste beleidsintensivering, Verdonck Klooster & Associates, juni 2007. Hierna te noemen 'VKA'.

² Deze motie is overigens bij stemming niet aangenomen.

Het Forum constateert dat deze visie op hoofdlijnen niet verschilt van de Burgerservicecode³ en de overwegingen die aanleiding waren voor de instelling van het Forum en College Standaardisatie.⁴ Daarmee is sprake van een gedeelde visie.

Bij het formuleren van haar advies heeft het Forum het gebruik van standaarden geplaatst in een breder perspectief: interoperabiliteit. Interoperabiliteit betreft het digitaal kunnen uitwisselen van gegevens en kennis tussen informatiesystemen. Interoperabiliteit tussen bedrijven en overheden, burgers en overheden en overheden onderling is een noodzakelijke randvoorwaarde om de voornoemde kerndoelstellingen van de overheid te behalen.

Interoperabiliteit is dus geen doel op zich. De toepassing van standaarden is weer een voorwaarde om interoperabiliteit te bereiken.

1. Definities, overeenkomsten en verschillen open standaarden en open source software

VKA vertrekt bij haar onderzoek vanuit de definities die het programma IDABC⁵ van de Europese Commissie heeft ontwikkeld. Een open standaard is een standaard die voldoet aan de volgende eisen:⁶

- De standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een *not-for-profit* organisatie, en de lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen (consensus of meerderheidsbeschikking enz.);
- De standaard is gepubliceerd en over het specificatie document van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken om niet of tegen een nominale prijs;
- Het intellectuele eigendom - m.b.t. mogelijk aanwezige patenten - van (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een royalty-free basis;
- Er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard.

Voor open source software geeft OSOSS de volgende definitie:⁷

Open source software is software met twee kenmerken:

- De broncode van de software is vrij beschikbaar.
- In het licentiemodel is het intellectueel eigendom en het (her)gebruik van de software en bijbehorende broncode dusdanig geregeld dat de licentienemer de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren.

Ten aanzien van de relatie tussen open standaarden en open source software constateert VKA:⁸
“Open standaarden en open source software zijn twee wezenlijk verschillende onderwerpen. Het eerste onderwerp betreft grofweg het gebruik maken van gezamenlijke afspraken, terwijl het tweede onderwerp een businessmodel is voor de ontwikkeling van software.”

³ http://www.burger.overheid.nl/wat_wij_doen/burgerservicecode

⁴ Implementatieplan Standaardisatieraad en –forum, Het Expertise Centrum (HEC), Den Haag, 28 september 2005

⁵ IDABC is een programma van de Europese Commissie gericht op ‘Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens zie ook: <http://ec.europa.eu/idabc/en/chapter/3>

⁶ VKA, p. 3

⁷ VKA, p. 6

⁸ VKA, p. 8 en 9

Zowel open standaarden als open source software kennen vaak een open besluitvormingsproces, weinig tot geen restricties door intellectueel eigendom en leveranciersafhankelijkheid. Bovendien impliceert open source software gebruik van open standaarden. Deze overeenkomsten leiden er toe dat beide onderwerpen met elkaar geassocieerd worden. Niettemin zijn de verschillen evident: *“Het belangrijkste verschil is dat open standaarden bijdragen aan het vergroten van de interoperabiliteit. Open standaarden zijn van belang voor de realisatie van koppelvlakken. Het zijn deze koppelvlakken die aan de basis staan van interoperabiliteit. Voor open source software geldt dat niet. Zolang software gebruik maakt van open standaarden zal het altijd mogelijk zijn om verschillende leveranciers te betrekken bij de implementatie of ontwikkeling van ICT-systemen die aansluiten op elkaar. Om interoperabiliteit te realiseren is het gebruik van open source software dus geen vereiste.*

Het is van belang om hierbij te onthouden dat het gebruik van gesloten specificaties en niet vrije specificaties vaak beperkingen met zich meebrengt zoals geheimhoudingsverklaringen en licentieconstructies. Dergelijke beperkingen maken het onmogelijk voor software die van dergelijke specificaties gebruik maakt om een open source model te hanteren. Dergelijke problemen doen zich niet voor bij het gebruik van open standaarden. Het gebruik van open standaarden werkt daarom drempelverlagend voor de inzet van open source software. Andersom is dat niet waar, gesloten software kan immers prima gebruik maken van open standaarden.”

2. Analyse en leerervaringen uit het buitenland op gebied open standaarden en open source

Open Standaarden

VKA heeft vier landen onderzocht: België, Denemarken, Duitsland en Finland. Alle onderkennen het belang van interoperabiliteit en standaardisatie. Van deze landen hebben er slechts twee beleid geformuleerd over het gebruik van open standaarden (Denemarken en België). Finland heeft dat nog niet maar gaat dat mogelijk doen. De vier landen hanteren alle verschillende definities van open standaarden en deze wijken ook alle af van de door IDABC gehanteerde definitie.

Alleen België heeft beleidsdoelen geformuleerd: bevorderen interoperabiliteit en vermijden vendor lock-in. Onderdeel van het beleid in zowel België als Denemarken is een verplichting tot het gebruik van open standaarden. Opvallend daarbij is dat beide landen pogingen hebben gedaan om die verplichting niet al te rigide te maken. België door naast open standaarden ook open specificaties en vrije specificaties te benoemen. Deze twee vormen van specificaties voldoen aan minder criteria dan een open standaard. Denemarken heeft geen beleidsdoelstellingen geformuleerd, maar heeft een implementatieplan opgesteld.

Zowel Denemarken als Duitsland hebben overzichten gemaakt van standaarden, sommige verplicht, andere aanbevolen, weer andere die nog onderzocht worden. Op zowel de Deense als de Duitse lijst komen ook ‘de facto’ standaarden voor.⁹ Soms zijn die zelfs verplicht (Duitsland).

Alleen Denemarken heeft een ‘comply or explain’ beleid geformuleerd. Daarbij zijn ook de uitzonderingsgronden benoemd op grond waarvan afgeweken mag worden. Dit beleid is nog niet geëvalueerd. Er is dus geen beeld of dat beleid effectief is.

Denemarken zal de opgestelde beleidslijn inpassen in haar aankoopbeleid. Dat is ook de intentie van het beleid dat Finland aan het ontwikkelen is. Finland zet met name in op een Interoperability framework. Het wil toepassing van dat raamwerk afdwingen via het inkoopbeleid. Daarbij zal specifiek aandacht worden besteed aan standaarden voor de koppelvlakken.

Alleen in Denemarken is het beleid gericht op de hele publieke sector. In België en Duitsland zijn het beleid (respectievelijk de acties) alleen voor de federale overheid van toepassing.

Geen van de vier onderzochte landen doet op dit moment aan het monitoren van het opgestelde beleid of de toepassing van de lijst met standaarden.

⁹ Een ‘de facto’ standaard is een standaard die als gevolg van marktwerking door bijna iedereen gebruikt wordt. Vaak liggen exclusieve eigendomsrechten ten grondslag aan zo’n standaard.

In Spanje is heel recent (14 juni 2007) door het parlement een wet aangenomen die de elektronische toegang van burgers tot publieke diensten regelt. Deze wet streeft naar maximale keuzevrijheid voor burgers ten aanzien van de keuze van technologie. Interoperabiliteit en open standaarden spelen daarbij een belangrijke rol. De precieze uitwerking van de wet is nog niet duidelijk.

Open source software

Geen van de onderzochte landen (België, Duitsland, Italië, Frankrijk en Spanje) heeft op landelijk niveau verplichtend beleid geformuleerd voor het gebruik van open source software. In België is dat een bewuste keuze. Men vindt de keuze voor al dan niet open source software de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke organisaties.

Met name in Duitsland, Frankrijk en Italië is er wel aandacht voor. Het accent ligt op concrete projecten en acties met nadruk op promotie en voorbeeldwerking. Dit vooral vanuit de doelstellingen van kostenbesparing, het creëren van een level playing field voor software en de stimulering van de eigen software industrie. In Duitsland is geconstateerd dat het aanbestedingsbeleid beter moet zodat meer kansen ontstaan voor open source software. In Frankrijk speelt een groot aantal initiatieven. Een aantal in uitvoering, een aantal nog in voorbereiding. Zo is een actie in voorbereiding om alle werkplekken bij de centrale overheid te migreren naar open source.

In Spanje wordt het ICT-beleid meestal door de regio's bepaald. De regio Extremadura is één van de voorlopers. In Extramedura zijn acties met open source gestart omdat op langere duur de kosten van licenties te hoog zouden worden voor de regio. Gestart is in de onderwijs sector. In juli 2006 is besloten om alle software van de ambtenaren van de regio te migreren naar open source. ICT-inkoop is gecentraliseerd in één regionaal ministerie. Bij inkoop heeft open source een voorkeurspositie.

VKA constateert overigens dat geen harde bewijzen gevonden zijn die aantonen dat de beoogde effecten bereikt worden.

Opvallend is dat open source projecten veel aandacht krijgen in de pers. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat sommige landen zeer actief bezig zijn met de implementatie van open source software. VKA constateert dat de projecten eerder bescheiden van omvang zijn. Alleen Frankrijk lijkt daarin een uitzonderingspositie in te nemen.

3. Principes voor de inzet van open standaarden

Op basis van het vertrekpunt en de bevindingen van VKA komt het Forum tot de conclusie dat inspanningen gericht op de e-overheid en op standaardisatie gezien moeten worden in het licht van het bevorderen van interoperabiliteit. Die interoperabiliteit staat weer ten dienste van de uiteindelijke doelen: goede participatie van burgers in het democratische proces, effectieve en efficiënte dienstverlening, adequate handhaving en administratieve lastenverlichting.

Een soepele hantering van het begrip open standaarden draagt naar de mening van het Forum meer bij aan de doelstelling dan het uitvoeren van beleid op basis van een strikte interpretatie. Het Forum hecht, mede gezien de ervaringen elders in Europa, meer belang aan het proces van het maken van afspraken dan aan de juridische status. Echte vooruitgang op het gebied van interoperabiliteit ontstaat pas als partijen¹⁰ over en weer afspraken maken over samenwerking en deze afspraken ten uitvoer brengen. Ook afspraken over minder open standaarden kunnen daarbij prima helpen.

Een concreet voorbeeld kan deze keuze verhelderen: Veel overheidsinformatie is beschikbaar in het bestandsformaat PDF. De meest gebruikte versies van PDF voldoen niet aan de definitie van open standaarden. Vanuit de optiek van de burger is het verstandig het gebruik van PDF toe te staan, ook al is de standaard niet open volgens de strikte definitie. PDF documenten kunnen eenvoudig geraadpleegd worden met de vrij beschikbare reader.

¹⁰ Als in dit advies gesproken wordt over partijen zijn daarmee bedoeld: overheidsorganisaties en hun interoperabiliteitspartners.

Open source software is voor interoperabiliteit geen vereiste. Ook daarom wordt in dit advies vooral de focus gericht op open standaarden.

Ten aanzien van de mogelijkheid om het gebruik van standaarden te verplichten constateert VKA: *“Het is niet goed mogelijk om een (lijst van standaarden) te maken (die) breed in de overheid (veel organisaties, meerdere overheidslagen) van toepassing is en (die) een hoge mate van verplichting met zich meebrengt. Breed en diep¹¹ is op termijn nog wel te combineren, maar dan niet in combinatie met een hoge mate van verplichting (...). Breed in combinatie met sterk verplichtend kan ook nog wel, maar dan zal de diepgang heel beperkt moeten zijn: korte lijstjes, of slechts verplichten aan enkele principes.”¹²*

Het Forum is het zeer eens met die constatering. Harde verplichtingen lijken alleen toepasbaar op beperkte deelgebieden of voor specifieke ketens. Partijen kunnen over een specifiek onderwerp of voor een specifieke sector goede afspraken maken en die bij gebleken succes in een regeling vastleggen.

Een goed voorbeeld van zo'n benadering zijn de Webrichtlijnen.¹³ Deze zijn in 2004 gepubliceerd en na gebleken doelmatigheid en succes in 2006 in een ministeriele regeling verplichtend opgelegd aan organisaties van de rijksoverheid. Via een bestuursakkoord is met gemeenten en provincies afgesproken dat die verplichting in 2010 ook voor de medeoverheden gaat gelden. Het verantwoordelijk departement (BZK) heeft naast deze verplichting ook zwaar ingezet op communicatie en de ontwikkeling van instrumenten om implementatie van de Webrichtlijnen aantrekkelijk te maken voor de overheidsorganisaties zelf. Het is deze combinatie van bewijzen dat het werkt, goede voorlichting met instrumenten en als sluitstuk verplichting die voor de draagvlak gezorgd heeft.

Een ander voorbeeld is de Nederlandse Taxonomie. Die is gericht op uitwisseling van financiële gegevens via het internet. De Nederlandse Taxonomie is gebaseerd op de internationale XBRL standaard. Tussen ministeries, andere overheden en marktpartijen is een convenant gesloten waarin afspraken zijn vastgelegd om de Nederlandse Taxonomie te gaan gebruiken. Gestart wordt met een 'coalition of the willing'. Het gebruik zal geleidelijk worden verbreed.

Daarnaast is de dynamiek op het terrein van ICT erg groot. Inzichten wijzigen, nieuwe ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op. Ook standaardisatie is daarmee een dynamisch proces. Vaak is sprake van concurrerende specificaties en blijkt pas na enige tijd wie de winnaar is op de markt. Te vroeg een verplichting voorschrijven helpt daarbij niet en kan zelfs remmend werken op de innovatie.

In de negentiger jaren heeft de Europese Commissie (en in Nederland de rijksoverheid) met veel inzet gepoogd de ISO standaard X.400 voor e-mail ingevoerd te krijgen. Dat is een volledig open standaard met uitgebreide voorzieningen op onder meer het gebied van beveiliging. Door de markt werd echter voor de veel simpelere (en daardoor goedkopere) standaard SMTP (Small Message Transfer Protocol, uit de TCP/IP familie) gekozen.

Een breed 'comply or explain' beleid ten aanzien van open standaarden lijkt derhalve niet realistisch. Dat neemt niet weg dat partijen binnen ketens of voor specifieke toepassingen de 'comply or explain' regel effectief kunnen toepassen.

4. Drie strategieën tegelijk van toepassing: verplichting, beïnvloeding en pragmatisme
Bovenstaande analyse leidt ertoe dat het Forum alle drie de strategieën die VKA¹⁴ noemt omarmt. Dat zijn: verplichting, beïnvloeding en pragmatisme.

¹¹ 'Diep' dient hier opgevat te worden als 'zeer specifiek'.

¹² VKA, p. 21

¹³ De Webrichtlijnen zijn een verdere uitwerking van en brengen samenhang tussen aanbevelingen van het World Wide Web Consortium W3C. De normering van de Webrichtlijnen is afgestemd met het W3C.

¹⁴ VKA, p. 25 e.v.

a. Verplichting

Verplichting is alleen effectief als die beperkt blijft tot concrete onderwerpen en voor een beperkte doelgroep. De basis daarvoor is een gezamenlijke afspraak. In sommige situaties kan via olievlekwerking die doelgroep geleidelijk verbreed worden. Monitoring en handhaving zijn onderdeel van die strategie.

Een voorbeeld van deze aanpak vormen de eerder genoemde Webrichtlijnen.

b. Beïnvloeding

Beïnvloeding is gericht op brede doelgroepen en een breed aantal onderwerpen. Het gebruik van open standaarden wordt daarbij niet verplicht maar wel ten zeerste aanbevolen. Regiepartijen, nieuwe programma's en projecten worden bij deze strategie actief benaderd met adviezen over open standaarden. Daarnaast kan de optie op vrijwillige basis ontwerpen te laten toetsen verder uitgewerkt worden. Een belangrijk hulpmiddel bij deze strategie is een uitgebreide lijst met voorstellen voor toepassing van met name genoemde standaarden. Handhaving speelt bij deze strategie geen rol.

c. Pragmatisme

Het Forum stelt dat een absolute verplichting op een strikte interpretatie van open standaarden niet werkbaar zal zijn. Pragmatisme kan helpen om interoperabiliteit dichterbij te brengen. Gebruik de term 'zo open mogelijke standaarden' in plaats van open standaarden. Bepaal concreet en op welke gronden overheden af mogen wijken van de gemaakte keuzes.

Het beschikbaar hebben van een lijst met standaarden waarin wordt aangegeven welke standaarden de voorkeur genieten is voor de uitvoering noodzakelijk. Een aanzet voor zo'n lijst is de Catalogus van Nederlandse Open Standaarden (CANOS)¹⁵.

Zoals eerder aangegeven meent het Forum dat wederzijdse afspraken tussen partijen het beste werken. Dat geldt ook voor het maken van afspraken over de keuze welke standaarden in de lijst opgenomen moeten worden, wat het toepassingsgebied is van de standaarden, voor welke doelgroepen ze gelden en welke mate van verplichtendheid van toepassing is. Wanneer partijen samen besluiten over de standaarden die opgenomen worden in de lijst is ook handhaving eenvoudiger in te vullen. De besluitvorming en handhaving komen daarmee decentraal te liggen. Dat zal veel overleg vragen en dat kost veel tijd. Een lijst zal dan ook langzaam groeien, maar draagvlak wordt tijdens het proces georganiseerd en daarmee wordt implementatie eenvoudiger. Een inspirerend voorbeeld van zo'n lijst met aandacht voor zowel levenscyclus van standaarden en de besluitvorming is de Duitse SAGA.¹⁶

Van belang is wel dat partijen samen een regiepartij aanwijzen die ook het beheer ter harte neemt. Het Forum adviseert u zo'n regiefunctie bij het Forum te beleggen.

5. Open standaarden en de NORA

NORA is de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. De NORA bevat inrichtingsprincipes voor de elektronische overheid. Doel van de NORA is het bereiken van samenhang en samenwerking tussen partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de e-overheid. De begrippen open standaarden, interoperabiliteit en standaarden komen in de NORA aan de orde. VKA constateert echter dat richtinggevend keuzes voor interoperabiliteit en standaarden in het algemeen nog ontbreken. Gebruikers van de NORA krijgen daarmee op het gebied van standaardisatie geen houvast: zij weten niet welke keuzes voor hen zijn gemaakt en welke vrijheidsgraden zij hebben.

VKA adviseert¹⁷ voor meer sturing op het bereiken van interoperabiliteit over te gaan tot de ontwikkeling van een interoperabiliteitsraamwerk. Dit advies spoort volledig met het advies van het

¹⁵ In NORA 2.0 is recent een bewerkte versie van de CANOS opgenomen.

¹⁶ http://www.kbst.bund.de/cIn_047/nn_837392/SharedDocs/Anlagen-kbst/Saga/saga__3__0__en.html__nnn=true

¹⁷ VKA, blz 17

Forum over de NORA¹⁸ en de bevindingen van de OECD¹⁹. Een interoperabiliteitsraamwerk moet een richtinggevend kader leveren met:

- een duidelijk beeld van de gewenste situatie
- uitspraken over de status en levenscyclus van standaarden
- een handreiking voor de toepassing van standaarden

VKA concludeert dat het ontwikkelen van een raamwerk onvermijdelijk een groeiproces is. Daarbij is het van belang invulling te geven aan het bestuurlijk draagvlak, een duidelijke afbakening van de scope van het raamwerk, afspraken over de mate van verplichtendheid en een duidelijke positionering ten opzichte van de NORA. De kunst is om het raamwerk geen concurrent van NORA te laten worden, maar in samenwerking raamwerk en NORA elkaar te laten versterken, zo mogelijk door het uiteindelijk opnemen van het raamwerk in de NORA.

Zoals eerder opgemerkt staan breedte en diepgang van het raamwerk op gespannen voet met een hoge mate van verplichtendheid.

Het Forum zal in samenwerking met de beleidsdepartementen de ontwikkeling van de eerste versie van het interoperabiliteitsraamwerk ter hand nemen.

6. Advies

Mede op basis van het onderzoek van VKA adviseert het Forum u als volgt:

1. Plaats bij de verdere beleidsvorming en acties de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven, participatie in het democratisch proces en handhaving centraal. Een belangrijke nevendoelestelling is het streven naar administratieve lastenverlichting;
2. leg bij het ontwikkelen van plannen en acties het accent op interoperabiliteit, meer dan op standaardisatie;
3. stimuleer publieke organisaties aan te geven op welke punten interoperabiliteit nodig is; stimuleer hen ook aan te geven hoe dat in de eigen sector tot samenwerking en afspraken over standaarden zal leiden;
4. werk met de definitie 'zo open mogelijke standaarden', dit vanuit het besef dat dit tot het grootste effect leidt;
5. gebruik alle drie de strategieën: verplichting, beïnvloeding en pragmatisme, leg daarbij meer nadruk op beïnvloeden dan op verplichten; werk het *comply or explain* regiem verder uit; enerzijds in de richting van een monitor en handhaaf beleid (van zacht naar hard); anderzijds door een verdere uitwerking van "zo open mogelijk";
6. werk samen met partijen en het Forum de CANOS uit tot een lijst met bruikbare standaarden die rekening houdt met zowel specifieke wensen uit sectoren als met de levenscyclus van standaarden; de ontwikkeling van een interoperabiliteitsraamwerk biedt handvatten voor de realisatie van zo'n lijst;
7. regel zowel de besluitvorming over als het beheer van die lijst; benut daarvoor het Forum en het College; laat het Forum adviseren over sectorspecifieke standaarden alvorens die binnen de sector vast te stellen; die advisering ziet op procedurele aspecten (is het standaardisatieproces juist gevolgd?) en sector overschrijdende aspecten (wat is de samenhang met standaardisatie ontwikkeling in andere sectoren?);
8. stimuleer dat de onderscheiden overheidsorganen de lijst met standaarden hanteren bij het ontwikkelen dan wel aanschaffen van nieuwe voorzieningen en systemen.

Overigens

Bij het opstellen van dit advies heeft het Forum gemerkt dat er een aantal misverstanden bestaat die een goede discussie over open standaarden en open source software vertroebelt. Sommige punten zijn in de tekst van dit advies al benoemd. Het Forum zet deze nog een keer op een rij.

¹⁸ Forum, Advies NORA 1.0, <http://gbo.overheid.nl/forum-standaardisatie/vergadering-college-standaardisatie/>

¹⁹ OECD e-governement studies Netherlands, blz 144, 2007

Burgers en bedrijven zijn gewend om met specifieke software te werken. Deze is soms gebaseerd op open standaarden, maar vaker niet. Terecht streeft de overheid ernaar om interoperabiliteit te verbeteren. Strikte naleving van een verplichting tot toepassing van open standaarden zal voor veel burgers en bedrijven averechts uitpakken. Wanneer een overheidsorgaan nu een op ODF gebaseerd document verstuurt aan een burger komt doorgaans een melding dat deze het bericht niet kan openen. Gewoon omdat de burger met Word werkt waarmee dat document niet geopend kan worden. Het spiegelbeeld hiervan doet zich voor bij de toepassing van PDF. Burgers waarderen die 'de facto' standaard zeer en kunnen vrijelijk beschikken over een reader. Naar de mening van het Forum moet de overheid burgers niet verplichten additionele software te implementeren om met de overheid te kunnen communiceren.

De relatie tussen open standaarden en open source software is niet zo groot als vaak gesuggereerd wordt. Het Forum constateert dat open source software niet nodig is om interoperabiliteit te realiseren. Open standaarden hebben wel een positief effect op de ontwikkeling van open source software. Open standaarden en dedicated software kunnen overigens uitstekend samen gaan. Een voorbeeld daarvan is de open communicatiestandaard voor mobiele telefonie GSM die prima samenwerkt met gesloten telefoonsoftware.

Door de discussie over beide onderwerpen los te koppelen kan veel verwarring voorkomen worden.

Niet zozeer overheidsingrijpen als wel de dynamiek van de markt lijkt doorslaggevend bij de selectie van standaarden. Tegen de stroom op roeien heeft weinig effect. Zie daarvoor het voorbeeld inzake X.400.

Een veelgehoord misverstand is dat open source software gratis is. Dat is maar gedeeltelijk juist. Er worden geen licentiekosten in rekening gebracht, maar voor diensten moet gewoon worden betaald. Er ligt dus een ander businessmodel onder. Denk daarbij aan de ontwikkelkosten voor specifieke wensen, de kosten van implementatie en onderhoud, de kosten van opleiding en beheer. Alleen op basis van een grondige business case kan geconstateerd worden of de zogenaamde total cost of ownership (TCO) hoger of lager uitvallen.

Overigens is het Forum van mening dat bij gelijke functionaliteiten en vergelijkbare TCO de voorkeur zou moeten worden gegeven aan open source software omdat die voor de toekomst meer veiligheidsgraden biedt.

Veel ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties werken bij hun bedrijfsvoering met zogenaamde ERP systemen waarvoor het bedrijf SAP marktleider is. Hun 24/7 dienstverlening is afhankelijk van het goede functioneren van die systemen. Er zijn op dit moment ook open source varianten voor ERP zoals 'Compiere'. Een gedwongen, versnelde, vervanging van het dedicated software pakket SAP door een open source pakket als Compiere zou de betrouwbare dienstverlening door de overheid in sectoren als zorg, onderwijs, arbeidsvoorziening en veiligheid ernstig in gevaar brengen en tot een enorme additionele kostenpost leiden.

In de discussie lijkt het er op dat met open standaarden vooral technische standaarden bedoeld worden. Naar de mening van het Forum zijn technische standaarden het kleinere probleem. Voor echte interoperabiliteit zijn ook afspraken nodig over te hanteren begrippen en over de afstemming van bedrijfsprocessen. Vaak betekent dat dat overheidsorganisaties afstand moeten doen van begrippen en procedures waar ze vertrouwd mee zijn. Dat is een proces van jaren. Alleen een gedeelde sense of urgency en de wederzijdse bereidheid samen te werken en samen afspraken te maken leiden hier naar succes. Ook hier geldt dat begrippen en procedures het best decentraal opgesteld kunnen worden.