



FORUM STANDAARDISATIE

De staatssecretaris van Economische Zaken  
drs. F. Heemskerk  
Postbus 20101  
2500 EC Den Haag

Betreft  
Advies open standaarden en  
open source software  
Ons kenmerk  
GBO.overheid/2007/U002206  
Uw kenmerk  
ET/IT/7058661  
Contactpersoon  
Peter Waters  
Telefoon  
070 888 7776

Den Haag, 17 juli 2007

Geachte heer Heemskerk

Bij brief van 14 mei 2007, ET/IT/7058661, hebt u het Forum Standaardisatie gevraagd advies uit te brengen over een viertal onderwerpen:

- het verschil tussen open standaarden en open source software
- een analyse en leerervaring buitenland voor open standaarden en open source software
- principes voor de inzet van open standaarden
- open standaarden en de Nationale Overheid Referentie Architectuur.

Het Forum heeft bij de beantwoording van die vragen standaardisatie geplaatst in een breder kader: het streven naar grotere interoperabiliteit. Interoperabiliteit betreft het digitaal kunnen uitwisselen van gegevens en kennis tussen informatiesystemen. Uiteraard vanuit de doelstelling de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren, de participatie in het democratisch proces alsmede de kwaliteit van handhaving. Teneinde de vragen te kunnen beantwoorden heeft het Forum een extern onderzoek uitgezet.

#### *Vershil open standaarden en open source software*

Mede op basis van dat onderzoek constateert het Forum dat het belangrijkste verschil tussen open standaarden en open source software zit in de bijdrage die geleverd wordt aan het vergroten van interoperabiliteit. Open standaarden dragen bij aan de realisatie van koppelvlakken; die koppelvlakken vormen de basis voor interoperabiliteit. Voor open source software geldt dat niet. Open source software wordt vooral gekenmerkt door een ander business model.



In bijgevoegd advies worden definities gegeven van zowel open standaarden als van open source software. Beide definities hebben een sterk juridisch karakter. Om verbeterde interoperabiliteit aan burgers en bedrijven te realiseren verdient een soepel gebruik van de definitie van open standaarden de voorkeur. Dat is ook één van de uitkomsten van de internationale vergelijking.

#### *Internationale vergelijking*

Een *comply or explain* beleid is alleen in Denemarken aangetroffen. Echter, gecombineerd met een aantal uitzonderingsgronden op basis waarvan afgeweken kan worden van die regel. De regel wordt dus niet rigide toegepast. De maatregel is nog niet geëvalueerd. Veel landen werken met lijsten met standaarden die als leidraad worden gebruikt bij verwerving en nieuwbouw van informatiesystemen.

In een aantal landen zijn projecten aangetroffen met toepassing van open source software. Die projecten zijn doorgaans van beperkte omvang. Twee doelstellingen staan daarbij centraal: 1. besparen op licenties en 2. stimuleren van de eigen software industrie. Er zijn geen harde bewijzen gevonden dat die beoogde effecten bereikt worden.

#### *Principes voor inzet open standaarden*

Ten aanzien van de principes die gehanteerd kunnen worden bij de inzet van open standaarden constateert het Forum dat het niet mogelijk is om tegelijkertijd sterk verplichtend te zijn voor én de hele publieke sector én heel specifiek en heel gedetailleerd. Behoeften en eisen verschillen immers per sector. Bovendien blijkt (ook internationaal) dat wederzijdse afspraken gewoon beter werken. Een combinatie van verplichten, beïnvloeden en pragmatisme zullen het meeste effect opleveren.

#### *Open standaarden en de NORA*

Ten aanzien van de verankering van uitvoeringsprincipes van open standaarden in de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) constateert het Forum dat de NORA vooral over architectuur gaat, en beperkt over interoperabiliteit in brede zin. Richtinggevende keuzes voor interoperabiliteit en standaarden in het algemeen ontbreken nog in de NORA. Een Nederlands Interoperabiliteits Raamwerk kan in die leemte voorzien. Onderdeel van dat raamwerk zal ook een set generieke voorzieningen moeten zijn. Ook is een verder uitgewerkte lijst met standaarden nodig. Verzekerd moet worden dat Raamwerk en NORA elkaar versterken. De ontwikkeling daarvan is een groeiproces. Bestuurlijk draagvlak daarvoor is cruciaal. Zodra die producten er zijn kan stapsgewijs verder gewerkt worden aan de verbetering van interoperabiliteit door de toepassing van zo open mogelijke standaarden.

Gezien deze constatering 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 nevensdoelstelling 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.

Een en ander is nader uitgewerkt in bijgevoegd advies 'Afspraken zijn de essentie'. Bovendien is als bijlage bijgevoegd het rapport 'open standaarden en open source, onderzoek ter ondersteuning van gewenste beleidsintensivering, VKA, 2007.

Mijn eerdere brief van 3 juli 2007 met kenmerk GBO.Overheid/2007/U002006 komt hiermee te vervallen.

Uiteraard ben ik graag bereid u dit advies nader toe te lichten

Hoogachtend,

Nico Westpalm van Hoorn  
Voorzitter Forum Standaardisatie