

## **Een oorlog met alleen verliezers:**

### **Kamikaze in een standaardenoorlog**

Tineke Egyedi (senior onderzoeker TU Delft) en Aad Koppenhol (Sun Microsystems; promovendus TU Delft )

Er komt een tweede standaard voor document formaten. Van de oorlogen als tussen Blu-ray en HD DVD weten we dat twee standaarden die dezelfde functionaliteit bestrijken de marktontwikkeling sterk afremt. Om maar niet te spreken van de dagelijkse frustraties van computergebruikers die zich onnodig vaak met het converteren van documenten bezig zullen moeten houden. Iedereen is hier de verliezer.

Ondertussen is ligt de reputatie van de ISO, de verantwoordelijke en vroeger alom gerespecteerde internationale standaardisatie-organisatie, er zwaar gehavend bij. Debet daaraan is niet zozeer de door Microsoft voorgestelde standaard zelf, hoewel gestemd moest worden over een incomplete, 6000 pagina's tellende complexe specificatie, welke in veel opzichten afweek van bestaande ISO normen. Proberen mag altijd. Het kernprobleem is dat de ISO zelfs maar heeft overwogen een tweede standaard te behandelen en het ongewone standaardisatieproces dat erop volgde.

#### **Nederlandse politiek**

Open document formaten is een zeer actueel onderwerp. Open standaarden liggen aan de basis van een politieke discussie over de informatievoorziening van de Nederlandse overheid aan de burger. In het zogenaamde actieplan Nederland Open in Verbinding (Heemskerk) is afgesproken dat alle overheidsorganisaties nog in 2008 moeten voldoen aan de open document standaard van de ISO, namelijk ODF (Open Document Format). Echter, de standaard die nu aan de orde is, betreft een ander ook op XML gebaseerd document formaat, namelijk OOXML van Microsoft. OOXML houdt rekening met 'oude' op MSOffice-formaten. Er is een enorme ophef geweest in de vakpers en op het internet over het wel of niet standaardiseren ervan.

#### **Document formaten, waarom belangrijk?**

Het gaat om het vrij uit kunnen wisselen van documenten tussen verschillende softwaresystemen (interoperabiliteit en leverancieronafhankelijkheid), en door de tijd heen. Bij dit laatste - ook wel digitale duurzaamheid genoemd - gaat het erom of we oude documenten na jaren nog kunnen lezen en onze digitale archieven nog kunnen benaderen. Omdat we steeds minder (ook) op papier hebben, en leven in een kennisintensieve, bureaucratische en juridificerende samenleving, wordt digitale duurzaamheid steeds belangrijker.

#### **Tweede standaard**

Het standaardiseren van zo'n documentformaat lijkt daarom zeer zinvol. Het probleem is echter dat er sinds 2006 al een standaard voor bestaat, Open Document Format (ODF). Ook ODF is goedgekeurd door de ISO, de internationale standaardisatie-organisatie, dezelfde waar de tweede specificatie is aangeboden.

Waarom heeft de ISO zelfs maar overwogen om een tweede, overlappende ISO standaard te verwerken? Het antwoord is onduidelijk. Het lijkt alsof ISO gezwicht is voor een grote marktpartij.

Microsoft heeft OOXML eerst gestandaardiseerd in Ecma International, een standaardisatie-consortium, en het vervolgens via Ecma aangeboden aan de ISO. Waarom aan de ISO? De ISO heeft een goede reputatie. Het heeft nationale leden, de nationale standaardisatie-organisaties (bij ons: het Nederlands Normalisatieinstituut, NEN), die ervoor zorgen dat wanneer er een nationale stem uitgebracht moet worden op een concept-ISO standaard, de juiste belanghebbenden aan de onderhandelingstafel uitgenodigd worden en consensus proberen te bereiken. Dit zijn twee belangrijke proceskenmerken van 'open standaarden' die ISO-standaarden over het algemeen veel krediet opleveren.

### **Ecma**

Microsoft heeft de ISO benaderd via de tussenstap van een Ecma-standaard omdat de Ecma een speciale relatie heeft met de ISO (A-liaison relatie). Ecma-standaarden kunnen via een spoedprocedure (Fast Track) veel sneller geaccepteerd worden dan als ze via de gebruikelijke route, de nationale standaardisatie-organisaties (bij ons: NEN), ingebracht worden. De fasen van het aandragen van een 'work item' tot het ontwikkelen van de conceptstandaard wordt in de spoedprocedure overgeslagen. Deze procedure is ingesteld omdat sommige specificaties, zoals het oorspronkelijke Internet Protocol zo algemeen geaccepteerd en gebruikt worden dat het eigenlijk onzin is om er een langdurige ISO procedure aan te wijden. Goedkeuring zou bij het inroepen van deze spoedprocedure als het ware een formaliteit moeten zijn. De 'NEN's' becommentariëren en stemmen bij deze procedure dus over een standaard die zo ongeveer af zou moeten zijn.

Echter, de OOXML-standaard die nu voorlag bestreek ongeveer 6000 bladzijden welke de nationale ISO leden in vijf maanden op zijn technische merites moest beoordelen.

### **Consensus lock-in in NL**

Sommige nationale organisaties weigerden hieraan mee te doen omdat ze er misbruik van de spoedprocedure in zagen (Zuid-Afrika). In Nederland is een normcommissie aan het werk gegaan welke op het oog bestond uit een mooie samenstelling van voor en tegenstanders. Na uren/ dagenlang hard onderhandelen werd de prioriteiten uit een lange lijst met commentaren bepaald. Op een partij na werd consensus bereikt dat deze prioriteitenlijst door Ecma/ Microsoft geadresseerd zou moeten worden – dus een stem 'tegen' welke in een stem 'voor' zou kunnen veranderen. Doch, strikter dan in de meeste andere landen, heeft het NEN als uitgangspunt dat consensus ook 100% consensus betekent. Er mogen geen tegenstemmen zijn, en zo wel, dan gaat Nederland voor 'stemonthouding'. Elke partij kan daarmee een commissiebeslissing tegenhouden – wat dus ook is gebeurd.

### **Omkoping? Vreemde taferelen**

Het normproces in Nederland verliep heftig, maar ordelijk. In veel andere landen is het minder netjes gegaan. Uit geloofwaardige bronnen en uit eerste hand weten we dat op de vergadering waarop de Zweedse commissie zou gaan stemmen er opeens een groot aantal nieuwe leden zich aanmelden die 'voor' OOXML stemden. Later bleek dat hen in ruil voor hun stem Microsoft-produkten tegen een gereduceerde prijs was aangeboden.

In Portugal werden vermoedelijke tegenstemmers van de vergadering geweerd "omdat er niet genoeg stoelen waren". Opeens waren er landen lid van de ISO (voorstemmers) die zich verder nooit hadden laten zien, wat op z'n minst bevreemdend is. Dergelijke berichten zijn

voor de Europese Commissie aanleiding geweest te onderzoeken wat er bij de Europese lidstaten is gebeurd. Zelfs schijnt er nu een verzoek te liggen om de gang van zaken tijdens de Ballot Resolution Meeting in Geneve te laten onderzoeken. Wat daar gebeurde?

### **Spelen met procedures**

Internationaal zijn er meer dan 1000 commentaren op de concept-standaard geleverd. Deze zouden alle begin maart 2008 tijdens de een-week durende Ballot Resolution Meeting in Geneve besproken moeten worden. In Geneve waren 37 landen aanwezig. Tijd om alle commentaren te bespreken was er niet. Dus kreeg elk land in twee rondes de tijd z'n belangrijkste commentaren in te brengen. Maar ook daar was niet genoeg tijd voor. Daarom werden blokken van commentaren gevormd waarop in zijn geheel gestemd moest worden – een vernieuwing in de ISO procedures. Dat er na de Geneve-bijeenkomst een extra maand ingelast zou worden, een maand waarin landen nog van stem konden veranderen – was ook een nieuwe procedurele uitvinding, een welke tijdens de eerste stemming een half jaar daarvoor nog niet duidelijk was.

### **Een internationale standaard voor maar een bedrijf?**

Als we even een stap terug doen en de vraag stellen waartoe standaarden eigenlijk dienen, dan gaat het om zaken als uitwisselbaarheid van documenten, interoperabiliteit, digitale duurzaamheid, toegankelijkheid van informatievoorziening, een transparante markt en leverancier-onafhankelijkheid. Geen enkele andere partij dan Microsoft kan momenteel OOXML implementeren, zelfs als zouden alle technische commentaren verwerkt worden. Het is een te complexe standaard, een met te veel eigenaardigheden die bedoeld zijn om de 'legacy' van oude Office-documenten aan te kunnen. Het kan niet de bedoeling zijn van een ISO standaard dat er maar 1 gebruiker van een standaard is.

### **Integriteit van ISO**

Als we alles op een rijtje zetten: het zelfs maar overwegen van een tweede, overlappende standaard, terwijl overigens ook de Wereldhandelsorganisatie (WTO) daar tegen is; het inzetten van de Fast Track procedure voor een proces welke verre van een formaliteit is; het vrij interpreteren en introduceren van nieuwe procedures tijdens het spel. Het lijkt er teveel op dat internationale standaarden te koop zijn, en daarvoor hebben we het wat omslachtige, maar democratische en op nationale belangen gebaseerde normproces niet nodig. Dat kan al elders.

### **En nu?**

Een echte winnaar is er niet. Alleen heel veel verliezers. De grootste verliezer in deze oorlog is de ISO, die met dit proces zijn eigen legitimiteit sterk heeft ondergraven. De burger, die er zeer bij gebaat was geweest als Microsoft in plaats van zijn eigen standaard deel had genomen aan het ODF proces. Geen conversieproblemen, geen frustraties. De overheid, want het zou de veel te hoge kosten van ICT projecten hebben kunnen drukken en het plan Heemskerk sterk hebben vergemakkelijkt. Microsoft, want de stap naar open standaarden en interoperabiliteit die het zegt te willen maken, rijmt niet met het initiëren van een tweede ISO standaard. Het maakt Microsoft ongeloofwaardig.

Voor de korte termijn maakt de uitkomst van het ISO proces niet veel uit. Microsoft heeft 95% van de documentenmarkt in hand, dus samenwerken moet toch. De uitslag heeft wel enige invloed op wie zich nou aan wie moet aanpassen: Microsoft aan de ODF-ondersteuners of omgekeerd. Kortom, werk genoeg voor de brede beweging voor open document formaten die niet alleen in Nederland maar wereldwijd actief is.