



# notitie

Opname nieuwe versie van ODF (1.2) op de lijst voor 'pas toe of leg uit'

**Forum Standaardisatie**

Wilhelmina v Pruisenweg 52  
2595 AN Den Haag  
Postbus 96810  
2509 JE Den Haag  
www.forumstandaardisatie.nl

## FORUM STANDAARDISATIE

<b>Agendapunt:</b>	6. Open Standaarden		
<b>Bijlagen:</b>	Expertadvies en consultatiereacties		
<b>Aan:</b>	College Standaardisatie		
<b>Van:</b>	Forum Standaardisatie		
<b>Datum:</b>	23 mei 2012	<b>Versie</b>	1.0
<b>Betreft:</b>	Opname nieuwe versie van ODF (1.2) op de lijst voor 'pas toe of leg uit'		

### Waarom is een keuze belangrijk?

Door OASIS is een nieuwe versie van de standaard Open Document Format for Office applications (ODF) uitgebracht, versie 1.2. Op dit moment is op de 'pas toe of leg uit'-lijst voor versie 1.0 opgenomen, vastgesteld als ISO-standaard 26300:2006. Doelstelling van ODF is interoperabiliteit mogelijk te maken tussen verschillende leveranciers van kantoorsoftware, zodat documenten gemakkelijk uitgewisseld kunnen worden en ook op langere termijn in te lezen zijn. De nieuwe versie 1.2 corrigeert fouten uit de oude versies en biedt een aantal nieuwe functionaliteiten. De nieuwe versie neemt onduidelijkheden weg en zorgt daarmee voor betere interoperabiliteit. Bovendien wordt versie 1.2 in de markt op dit moment veel beter ondersteund dan de eerdere 1.0-versie. Opname van ODF 1.2 op de lijst voor 'pas toe of leg uit' zorgt ervoor dat de overheid aansluit bij de situatie in de markt waardoor de uitwisselbaarheid van ODF-documenten verder verbetert. De betekenis van de opname in de praktijk is dat door overheid nieuw aan te schaffen software ODF versie 1.2 moeten kunnen lezen en schrijven, zodat burgers en bedrijven desgewenst in dit formaat met de overheid kunnen communiceren. De leverancierafhankelijkheid van ODF zorgt ervoor dat burgers en bedrijven bij communicatie met de overheid niet gedwongen worden tot de aanschaf van bepaalde software.

### Waarom kunt u met een 'gerust hart' ja zeggen?

De standaard ISO26300:2006 is in het verleden opgenomen als initiële standaard op de lijst voor 'pas toe of leg uit'. De indiener van de nieuwe versie, de ODF Gebruikersgroep Overheden, constateert dat die versie niet meer courant is. Vrijwel alle softwareleveranciers standaardiseren op een nieuwere versie (1.1 of 1.2). De specifieke vervanging van ISO26300:2006 (de 1.0 versie) door OASIS ODF 1.2 is voorgelegd aan een expertgroep die bestond uit vertegenwoordigers van overheden en het bedrijfsleven.

Het expertadvies is publiekelijk geconsulteerd hetgeen heeft geleid tot een zestal reacties waarvan vijf positief en één negatief (KvK). De belangrijkste punten van de KvK hebben betrekking op het gebruik van ODF in het algemeen en niet specifiek op de vervanging van ODF 1.0 door ODF 1.2

### Zijn er risico's verbonden aan de keuze?

De thans voorliggende keuze gaat enkel in op de overgang van versie 1.0 naar 1.2 van ODF. Dit is ingegeven door het feit dat ODF in het verleden als initiële standaard is opgenomen op de lijst voor 'pas toe of leg uit', er geen verwijderverzoek ligt, noch een verzoek tot vervanging door een andere standaard.

## Beslispunt

Het College Standaardisatie wordt gevraagd in te stemmen met:

**Datum**  
23 mei 2012

1. de vervanging van ISO26300:2006 op de lijst voor 'pas toe of leg uit' door OASIS ODF 1.2.
2. het geherformuleerde functionele toepassingsgebied "*Opslag, behandeling en uitwisseling van reviseerbare documenten: spreadsheets, presentaties en teksten*";
3. het organisatorische werkingsgebied "*Overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en instellingen uit de (semi-) publieke sector*";
4. de additionele adviezen ten aanzien van de adoptie van de standaard:
  - a. het opnieuw onderschrijven dat burgers en bedrijven mogen eisen dat een overheidsorganisatie een officebestand in ODF aanlevert en dat zij het recht hebben documenten in ODF aan te leveren.
  - b. het door Bureau Standaardisatie samen met partijen in de community (zoals de OpenDoc Society en de ODF gebruikersgroep voor overheden) laten uitwerken van een plan voor het voortzetten van de ondersteunende activiteiten rondom de adoptie van ODF (o.a. het actualiseren van de 'Handreiking Open Documentformaten voor de Overheid'), zoals werden ontplooid door het programmabureau 'Nederland Open in Verbinding'. Het uitgangspunt hierbij moet zijn dat het Forum een faciliterende rol heeft en dat de activiteiten zoveel mogelijk een plaats krijgen bij de diverse community-partijen.
  - c. het oproepen van verantwoordelijke ministeries om in regelgeving te verwijzen naar standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit' (en niet naar specifieke producten zoals Microsoft Excel) en waar nodig bestaande regelgeving hier op aan te passen.
  - d. het oproepen van standaardisatie-organisatie OASIS om het versiebeheer van ODF zodanig in te richten dat onduidelijkheid over verschillende versies kan worden weggenomen.

## Toelichting

*Waar gaat het inhoudelijk over?*

De standaard ODF, een afkorting voor 'Open Document Format for Office applications', betreft een documentformaat. De standaard wordt beheerd door OASIS. Via een 'fast track' procedure wordt de standaard tevens ingebracht bij ISO.

Doelstelling van de standaard is interoperabiliteit mogelijk te maken tussen verschillende leveranciers van kantoorsoftware, zodat documenten gemakkelijk uitgewisseld kunnen worden en ook op langere termijn in te lezen zijn.

De standaard heeft de volgende versies doorgemaakt:

- Versie 1.0: in 2005 is de eerste versie van ODF die door OASIS is vastgesteld, na een ontwikkeltijd van drie jaar.
- ISO/IEC26300:2006: ODF 1.0 is korte tijd na vaststelling ingediend bij ISO. Uiteindelijk heeft dit in 2006 geleid tot vaststelling van ISO standaard 26300.
- Versie 1.1: in 2007 is door OASIS een nieuwe versie uitgebracht van ODF, versie 1.1. Deze nieuwe versie is als 'draft amendment 1' ingediend bij ISO.
- Ondertussen is gewerkt aan een nieuwe versie van ODF, versie 1.2. Gezien deze ontwikkeling is de vaststelling van versie 1.1 als ISO standaard niet doorgezet.

- In maart 2011 is versie 1.2 definitief vastgesteld als committee specification door OASIS. Hoewel verwacht wordt dat deze versie ook door ISO zal worden vastgesteld in een fast track procedure is dat op dit moment niet zeker. Wel is de standaard in september 2011 vastgesteld als officiële OASIS-standaard.

**Datum**  
23 mei 2012

#### *Hoe is het proces verlopen?*

De initiële standaard ISO26300:2006 is in het verleden opgenomen als initiële standaard op de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Hiermee werd invulling gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om het gebruik van open documentstandaarden te bevorderen.

De indiener, de ODF Gebruikersgroep Overheden, constateert dat de versie die thans is opgenomen niet meer courant is. Vrijwel alle softwareleveranciers standaardiseren op een nieuwere versie (1.1 of 1.2). Initieel is door het Forum Standaardisatie daarom onderzocht in hoeverre automatisch nieuwe versies van ODF opgenomen kunnen worden. Een (kort) expertadvies en consultatie daarvan leverden op dat dit niet wenselijk is. Daarom is door het Forum Standaardisatie de meer specifieke vraag ten aanzien van het vervangen van ISO26300:2006 (de 1.0 versie) door OASIS ODF 1.2 voorgelegd aan een brede expertgroep, bestaande uit een tiental vertegenwoordigers van overheden en het bedrijfsleven. Benadrukt wordt dat de scope van het advies alleen betrekking heeft op de opname van de nieuwe versie van ODF en niet op de opname van ODF zelf, noch op een vergelijking tussen ODF en andere documentformaten.

De expertgroep adviseerde positief over de vervanging. Hans Bos van Microsoft nam daarbij een specifieke positie in de expertgroep in. Dhr. Bos is het eens met opname van de nieuwe versie maar heeft in bredere zin bezwaar tegen de verplichting van standaarden via 'pas toe of leg uit' en pleit voor een bredere beschouwing van documentformaten dan ODF alleen. Deze standpunten zijn wel benoemd in het expertadvies maar vallen buiten de scope van het vervangingsvraagstuk.

Het expertadvies is publiekelijk geconsulteerd hetgeen heeft geleid tot een zestal reacties, waarvan vijf positief, één negatief.

- Vijf van de zes respondenten (Belastingdienst, OCW, Stichting NLnet, de heer HJ van der Molen en Proxy Laboratories) staan positief tegenover de vervanging van ISO26300:2006 op de lijst voor 'pas toe of leg uit' te vervangen door OASIS ODF 1.2. De Belastingdienst maakt een voorbehoud t.a.v. de ondersteuning van deze standaard door de markt.  
*Reactie: grote leveranciers (o.a. Microsoft, IBM) zijn ondersteuners van de nieuwe versie van ODF. Ditzelfde geldt voor vrijwel alle opensource implementaties van ODF. Een uitvoerige lijst is te vinden op: [http://en.wikipedia.org/wiki/OpenDocument\\_software](http://en.wikipedia.org/wiki/OpenDocument_software)*
- de heer HJ van der Molen benadrukt dat – om vendor lockin te voorkomen – ook de software die bestanden in ODF formaat schrijft, gecertificeerd zou moeten worden voor het correct volgen van de ODF standaard.
- *Reactie: Er zijn testsets beschikbaar om dit te doen, maar er is inderdaad geen formeel keurmerk.*
- Stichting NLnet maakt een kanttekening bij de constatering van de expertgroep dat er een opnieuw een keuze gemaakt zou moeten worden tussen de OASIS- of de ISO-variant als de 1.2 versie door ISO wordt vastgesteld. Omdat er een formele overeenkomst tussen OASIS en ISO/IEC JTC1 SC34 is dat de versies synchroon worden gehouden, is er geen keuze tussen beide varianten nodig.  
*Reactie: waarschijnlijk is dit het geval, maar er is altijd een –*

*waarschijnlijk: theoretische – mogelijkheid dat er toch een afwijking ontstaat.*

- Eén van de zes respondenten (KvK) is het oneens met de uitkomsten en acht – net als dhr Bos van Microsoft in de expertgroep - een breder onderzoek naar mogelijke standaarden/documentformaten gewenst. *Reactie: De scope van het expertonderzoek beperkte zich tot de vervanging van ODF1.0 door 1.2. De conclusie dat, hoewel veel overheden inmiddels ODF ondersteunen, het daadwerkelijke gebruik (in uitwisseling) van ODF nog geen gemeengoed is, wordt door de expertgroep ondersteund. De expertgroep kiest in meerderheid daarom voor een aanvullende adoptieadvies gericht op het versterken van het gebruik van ODF. Dit, gegeven het feit dat er in het verleden een keuze gemaakt is voor ODF en er nu (in deze procedure) geen redenen zijn om daar als zodanig van af te wijken (verwijderingsverzoek, aanmelding andere standaarden, etc.).*

**Datum**  
23 mei 2012

Verder merkt KvK op dat er geen vertegenwoordigers van gebruikersorganisaties hebben deelgenomen aan de expertbijeenkomst.

*Reactie: Dit is niet juist.*

- *De indiener was de voorzitter van de ODF gebruikersgroep gemeenten en is zelf CIO van de gemeente Gouda.*
- *In de expertgroep zat een vertegenwoordiger uit het DIV-werkveld, die werkzaam is voor een groot aantal overheidsorganisaties (dhr. Hoogstraten van Doxis).*
- *De leverancier van documentgeneratiesoftware voor de digitale rijkswerkplek (Libbit) was vertegenwoordigd.*
- *Hoewel niet direct aanwezig in de expertgroepbijeenkomst, hebben diverse overheidsorganisaties (o.a. BZK) bijgedragen in de voorbereiding en de totstandkoming van het expertadvies.*

Ten aanzien van het functionele toepassingsgebied stelt KvK dat de archiveringsfunctie in de toelichting nadrukkelijker afgescheiden zou moeten worden.

*Reactie: De archiveringsfunctie is momenteel niet opgenomen in het toepassingsgebied. ODF speelt enkel een rol bij de lange termijn digitale duurzaamheid van bewerkbare documenten. Daar waar er sprake is van formele archivering verwijst de lijst voor 'pas toe of leg uit' naar andere formaten (primair: PDF/A).*

*Hoe scoort de standaard op de toetsingscriteria?*

- *Open standaardisatieproces*  
Het beheerproces van ODF door OASIS is voldoende open.
- *Toegevoegde waarde*  
Er zijn technische/functionele verbeteringen (o.a. leesbaarheid voor visueel gehandicapten, betere formules in spreadsheets, betere metadata ondersteuning). Daarnaast is de ondersteuning in de markt voor versie 1.2 veel beter dan de huidige versie 1.0, die o.a. nog enkele onduidelijkheden bevatte die tot interoperabiliteitsproblemen konden leiden. Dit maakt ODF 1.2 duidelijk de te verkiezen versie. Vanuit gebruikersperspectief is het aantal functionele toevoegingen ten opzichte van versie 1.0 echter beperkt. De functionele scope van ODF is grotendeels gelijk gebleven.

Voor bedrijven

De toegevoegde waarde van ODF voor bedrijven is dat deze een open formaat kunnen gebruiken in hun communicatie naar de overheid en daarmee niet gedwongen worden hiervoor een gesloten standaard met eventuele bijbehorende kosten te gebruiken.

Specifiek voor versie 1.2. geldt bovendien dat deze meer wordt aangeboden en beter wordt ondersteund dan versie 1.0, waardoor het voor bedrijven eenvoudiger zal zijn deze versie te gebruiken.

**Datum**  
23 mei 2012

- *Draagvlak*

Het draagvlak voor de 1.2 versie is groot. Het wordt door veel softwareleveranciers ondersteund. De versie is nu vastgesteld door OASIS, maar nog niet door ISO. Naar verwachting zal deze variant ook door ISO worden vastgesteld. Het Forum Standaardisatie wordt geadviseerd in dat geval te onderzoeken in hoeverre die standaard opgenomen kan of moet worden.

- *Opname bevordert adoptie*

Opname van ODF 1.2 biedt duidelijkheid voor overheden en leveranciers; deze duidelijkheid is zeer gewenst. Daarbij adviseert de expertgroep om additionele middelen in te zetten om het gebruik van ODF te bevorderen, nu de inzet van het programmabureau Nederland Open in Verbinding op dit punt weggevallen is. Daarnaast wordt Forum Standaardisatie geadviseerd om op te roepen tot het daadwerkelijk gebruik van ODF, naast de verplichting die geldt voor de verwerving van software (via 'pas toe of leg uit').

*Wat is de conclusie van de expertgroep en de consultatie?*

De expertgroep adviseert Forum en College de standaard ISO26300:2006 te vervangen door (OASIS) ODF 1.2.

*Welke additionele adviezen zijn er ten aanzien van de adoptie van de standaard?*

Ten aanzien van de adoptie van de standaard adviseert de expertgroep:

- Naast verplichting via 'pas toe of leg uit' de overheid op te roepen tot het daadwerkelijke gebruik van ODF bij publicatie en uitwisseling van documenten.
- Te zoeken naar mogelijkheden om de activiteiten rondom de adoptie van ODF, zoals werden ontplooid door het programmabureau 'Nederland Open in Verbinding', voort te zetten. Het gaat dan om:
  - De organisatie van plugfests;
  - Het onderhouden van contacten met leverancier (leveranciersmanifest open standaarden);
  - Voorlichting over documentformaten en bewustwordingsacties;
  - Informatie en advisering bij aanbestedingen;
  - Ondersteuning van de ODF Gebruikersgroep Overheden.

Dhr. Bos van Microsoft onderschrijft deze aanbevelingen (nog) niet. Hij pleit er voor om eerst breder te kijken naar documentformaten en pas daarna aanvullende adoptiemaatregelen te treffen.

In dit Forumadvies zijn bovengenoemde adviezen nader geconcretiseerd, zodat vervolgacties mogelijk zijn. In aanvulling op deze adviezen van de expertgroep is toegevoegd dat de bestaande verwijzingen naar Officeformaten (zoals Excel) in wet- en regelgeving aangepast dienen te worden.

## Bijlagen

(zie: <https://lijsten.forumstandaardisatie.nl/open-standaard/odf-nieuwe-versie>)

- Expertadvies 'Nieuwe versie van ODF', versie 1.0 d.d. 13 februari 2012
- Overzicht reacties consultatieronde:
  1. Belastingdienst
  2. Kamer van Koophandel
  3. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> reactie)
  4. De heer HJ van der Molen, freelance docent Hogeschool Wageningen – op persoonlijke titel
  5. PROXY Laboratories BV
  6. Stichting NLnet

**Datum**  
23 mei 2012