

**ODF BELEIDSOPTIES VOOR DE NEDERLANDSE
OVERHEID**

Een verkenning

ODF BELEIDSOPTIES VOOR DE NEDERLANDSE OVERHEID

Een verkenning

René van den Assem

Wilbert Enserink

Welmoed Lockefeer

René Montenarie

Joost Schalken

27 februari 2007

status Definitief

versie 1.0

interne toets Reinier Balt

Copyright © 2007 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

0 Managementsamenvatting

Opdracht

Verdonck, Klooster en Associates is op 1 februari de opdracht gegund om voor het bureau Forum Standaardisatie een onderzoek te verrichten naar het mogelijke beleid voor de toepassing door de Nederlandse overheid van de standaard ODF.

ODF

Het Open Document Format (ODF), voluit het OASIS Open Document Format for Office Applications [OASIS, 2006b], is een standaard voor het bewaren en/of het uitwisselen van opgeslagen documenten van bureautoepassingen (tekstverwerking, presentatie verwerking, spreadsheet verwerking).

Toepassingsgebieden

Toepassingsgebieden en bruikbaarheid van ODF binnen de Nederlandse overheid zijn:

- *Samenwerking*: ODF is bruikbaar voor het samenwerken van meerdere personen aan één document. De benodigde functies zoals het werken met "opmerkingen" en het toevoegen van "revisie markeringen" zijn in het ODF formaat verwerkt.
- *Uitwisseling*: ODF is geschikt als formaat voor uitwisseling van bestanden. De mate van succesvol gebruik ná uitwisseling hangt in de praktijk direct samen met de mate van ondersteuning van ODF door de leveranciers van bureautoepassingen. Bij conversie tussen pakketten die een ander eigen opslagformaat hanteren dan ODF, is er bij de huidige stand van de technologie vaak verlies van een deel van de opmaak van het document.
- *Publicatie*: Afhankelijk van de doelstelling van publicatie kan ODF een geschikt formaat zijn. ODF is vooral geschikt om bestanden digitaal te publiceren die bewerkt mogen worden of als voorbeeld gebruikt kunnen worden. Vaak is PDF een meer geschikt formaat.
- *Archivering*: Voor archivering zijn er veel voordelen aan het gebruik van ODF. In enkele gevallen is PDF/A een geschikt alternatief.

Bruikbaarheid

ODF voldoet aan een aantal eigenschappen die het tot een bruikbare standaard maken voor de Nederlandse overheid.

- 1) Open: de standaard voldoet aan alle eisen die aan openheid zijn gesteld in nationaal en internationaal verband. Wij verwijzen naar de definities van 'open' zoals opgesteld door het programma OSOSS [OSOSS, 2004a].
- 2) ODF is gebaseerd op XML. Belangrijke voordelen hierbij zijn onder andere:
 - a. Platform onafhankelijk: Binaire bestanden zijn veelal afhankelijk van het platform waarop ze gevormd zijn (Windows, Mac, Unix, etc.)
 - b. Duurzaamheid: van XML bestanden kan altijd de inhoud worden ingelezen in XML viewers. Het XML formaat is in aanzienlijke mate zelfdocumenterend. Deze eigenschappen maken dat reconstructie van het ODF bestand veelal mogelijk zal zijn.
- 3) Aanpassingen aan een ODF bestand zijn mogelijk. Een ODF bestand is te laden in een office omgeving (direct (StarOffice, OpenOffice.org of door middel van plugins (MS-Office)). Bewerkingen kunnen worden opgeslagen.

- 4) ODF wordt inmiddels door een brede groep leveranciers ondersteund en er is sprake van een aanzienlijk opgebouwd momentum.

ODF kent echter ook enkele nadelen:

- De huidige ODF ISO-standaard (versie 1.0) kent nog een aantal gebreken, die pas in latere versies opgelost zullen worden. Het voor de overheid meest relevante gebrek is de matige ondersteuning van spreadsheets. Slechts eenvoudige spreadsheets kunnen succesvol met het thans gespecificeerde formaat worden uitgewisseld. Ook de gebrekkige ondersteuning van macro's of andere programmeermogelijkheden kan als een nadeel worden aangemerkt.
- De uitwisselbaarheid tussen bureautoepassingen die ODF niet als native formaat ondersteunen is afhankelijk van plugins. Voor met name de uitwisselbaarheid met Microsoft Word zijn pas recent plugins beschikbaar gekomen, voor andere toepassingen in de Microsoft Office familie worden binnenkort plugins verwacht. Ook de kwaliteit van plugins moet redelijk goed zijn, wil ODF zonder noemenswaardige problemen als uitwisselingsformaat kunnen worden gehanteerd.

Gegeven de bovenstaande punten is bij eventuele invoering van ODF voorzichtigheid geboden en dienen voldoende waarborgen te worden ingebouwd om de interoperabiliteit te kunnen blijven waarborgen. Voorbeelden van dergelijke waarborgen zijn:

- Het niet eerder gaan aanbieden van ODF voordat met zekerheid aan een ruime meerderheid van gebruikers een oplossing kan worden geboden die de aangeboden ODF documenten goed kunnen tonen en/of verwerken. Concreet betekent dit dat voor gebruikers in de overgrote meerderheid van de gevallen goede ODF plugins en/of ODF viewers beschikbaar zijn en er voor gebruikers adequate voorlichting is.
- Het niet eerder elimineren van documenten in de thans gebruikelijke, vaak leveranciersafhankelijke formaten, totdat de afhankelijkheid van de specifieke eigenschappen van deze formaten daadwerkelijk is opgeheven. Dit kan door hierop een monitor in te stellen.

Veel momentum rondom ODF, mede gevoed door opstelling overheden

Er is een aanzienlijk momentum ontstaan rondom ODF. Een brede kring van leveranciers van bureautoepassingen heeft zich achter ODF geschaard en slaat documenten in dat formaat op of zorgt voor interoperabiliteit met dat formaat. De opwaardering tot ISO standaard 23600 maakt ook dat het risico om in ODF te investeren weer wat kleiner is geworden.

Het momentum rondom ODF wordt nadrukkelijk ook gevoed vanuit de positieve opstelling aangaande ODF van verscheidene overheden. Deze opstelling heeft duidelijk gemaakt aan de markt dat het nogal wat overheden ernst is als het gaat om het migreren naar een open standaard voor de documenten waarin de informatie van die overheden is opgeslagen op korte en lange termijn. Deze positieve opstelling maakt het dat leveranciers bereid zijn te investeren in ODF.

Op Microsoft heeft deze opstelling ook aanzienlijk effect gehad: van het eerst niet willen openen van de specificaties van haar opslagformaat tot het vervolgens publiceren van de specificaties, tot het loslaten van de exclusieve controle over die specificatie in het geval van OOXML.

Het momentum rondom ODF kan ook niet geheel los gezien worden van de opkomst van alternatieve bureautoepassingen (al dan niet in open source) die in de ogen van veel organisaties

inmiddels een vaak aantrekkelijk alternatief vormen voor de marktleider Microsoft Office. Dit is duidelijk een verandering ten opzichte van enkele jaren geleden. Het effect hiervan is tweeledig: Door meer heterogeniteit van toepassingen wordt de noodzaak van een gemeenschappelijk documentformaat belangrijk én het is logisch dat de leveranciers van deze pakketten daarvoor naar een open standaard, in dit geval ODF, grijpen.

Een aantal van deze toepassingen maakt gebruik van ODF als eigen opslagformaat, zodat met de invoering van ODF ook intern in organisaties ODF gebruikt wordt.

(Inter)nationale posities ten opzichte van ODF

Internationaal is de beweging richting de invoer en het gebruik van open standaarden zichtbaar. Veel overheden zijn zich bewust van de voordelen van het gebruik van een open standaard of bevinden zich in het bewustwordingsproces. Europese landen die voorop lopen zijn in dit geval België, Denemarken en Frankrijk. Dit zijn landen waarbij plannen bestaan voor de invoer van een open standaard voor een documentformaat of pilot projecten worden uitgevoerd. Belangrijk is op te merken dat een aantal Europese landen, met name actief in het IDABC programma, dit onderwerp hoog op de agenda hebben gezet. Dit speelt al tenminste vanaf 2003 en de opstelling van de EC en deze landen is van positieve invloed geweest op het verloop van het proces rondom ODF tot nu toe.

Hoewel open standaarden niet beperkt zijn tot ISO standaarden, ervaren veel ICT adviesorganen van overheden vooral ISO standaarden als open en internationaal gedragen. ISO standaarden zijn daarmee in de toekomst de meest waarschijnlijke kandidaten.

Scenario's

Kijkend naar ODF als open document formaat binnen de overheid en naar de geschiktheid van ODF per toepassingsgebied kunnen we de onderstaande beleidsopties onderscheiden, van weinig vergaand tot vergaand:

1. Ontwikkelingen rondom ODF volgen.
2. Bewustwording rond en ondersteuning van het gebruik van ODF
3. ODF als uitwisselingsformaat invoeren en gebruiken naast andere standaarden:
 - a) De overheid gebruikt ODF als formaat voor het uitwisselen, publiceren en ontvangen van documenten, ODF is daarbij (in eerste instantie) nevensgeschikt aan andere formaten.
 - b) De overheid stelt het gebruik van ODF verplicht voor uitwisseling tussen overheidsorganisaties.
4. ODF als werkformaat voor intern gebruik invoeren:
 - a) De overheid stelt het gebruik van ODF verplicht voor archivering binnen overheidsorganisaties.
 - b) De overheid gebruikt ODF om samen te werken aan documenten, gebruik makend van meerdere office pakketten.

Voorkeursscenario

Het voorkeursscenario laat zich als volgt kenmerken:

Bij keuze van scenario 3 wordt optimaal gebruik gemaakt van het aanwezige momentum, stimulans voor ontwikkeling van ODF, service gerichtheid naar burgers en bedrijven en autonome beslissingsvrijheid van overheidsinstanties ten aanzien van documentformaten.

Bij de keuze voor scenario 3 wordt de timing en de definitieve besluitvorming aangaande de invoering van scenario 3a vooral bepaald door de noodzakelijke tijd voor de aanpassing van voorzieningen bij alle overheidsorganisaties. De impact, timing, invulling van noodzakelijke randvoorwaarden dient in het vervolg nader te worden onderzocht (zie hoofdstuk 8).

De huidige aanname is dat, met deze keuze, geen definitief besluit betreffende de invoering van ODF genomen is. Een besluit over een principieel standpunt in deze is wel mogelijk en wenselijk (ODF als standaard uitwisselingsformaat invoeren). Definitieve besluitvorming aangaande de invoering zal echter afhankelijk moeten zijn van de invulling van voldoende technische randvoorwaarden (beschikbaarheid software), praktische uitvoerbaarheid van conversie en het aanbieden van geconverteerde documenten en de hiermee samenhangende kosten.

Inhoudsopgave

0	Managementsamenvatting	
1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opdracht	2
1.3	Doel en doelgroep	3
1.4	Leeswijzer	3
2	ODF in vogelvlucht	4
2.1	Documentarchitectuur & documentformaat	4
2.2	Interoperabiliteit	4
2.3	Extensible Markup Language	5
2.4	Open Document Format	5
2.5	Alternatieven	6
2.5.1	Portable document format	6
2.5.2	Office Open XML	6
3	Toepassingsgebieden van ODF	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Levensloopperspectief	8
3.3	Toepassingsgebieden	9
4	Bruikbaarheid van ODF	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Belangrijke eigenschappen van ODF	11
4.3	Technische rijpheid	11
4.4	Bruikbaarheid ODF per toepassingsgebied	12
4.4.1	Samenwerking	12
4.4.2	Uitwisseling	12
4.4.3	Publicatie	12
4.4.4	Archivering	13
4.5	Houding marktpartijen van office pakketten	15
4.5.1	Plugins door diverse partijen	15
4.5.2	Microsoft Office	16
4.5.3	OpenOffice.org	17
4.5.4	StarOffice	17
4.5.5	WordPerfect Office	17
4.5.6	KOffice	17
4.5.7	Google Writely	17
4.6	Houding marktpartijen van document management systemen	17
4.7	Gebruik van ODF en de markt	18

5	ODF in de publieke sector	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Nationaal	19
5.2.1	Gemeente Heerenveen	19
5.2.2	Gemeente Sluis	20
5.2.3	Gemeente Vlieland	20
5.3	Internationaal	21
5.3.1	Massachusetts	21
5.3.2	Noorwegen	21
5.3.3	Denemarken	21
5.3.4	België	22
5.3.5	Duitsland	23
5.3.6	Frankrijk	23
5.4	Nederlandse politiek	23
5.5	Analyse	24
6	Beleidsopties rondom ODF voor de Nederlandse overheid	26
6.1	Inleiding	26
6.2	Beleid voor ODF, is er een probleem dan?	26
6.3	Beleidsdoelen	27
6.4	Beleidsdimensies	27
6.4.1	Inleiding	27
6.4.2	Mate van standaardisatie	27
6.4.3	Houding van de overheid in de tijd	28
6.5	Beleidsscenario's	29
7	Voorkeursoptie voor beleid	31
7.1	Beoordeling van de beleidsopties / scenario's	31
7.1.1	Beleidsmatige / strategische wenselijkheid	31
7.1.2	Haalbaarheid	32
7.1.3	Uitvoerbaarheid	32
7.1.4	Risico's	33
7.2	Het voorkeursscenario	33
8	Vervolgstappen, implementatie van het voorkeursscenario	34
8.1	Naar een definitief besluit	34
8.2	Uit te voeren activiteiten	34
9	Beantwoording van de onderzoeksvragen	36
9.1	Centrale vragen	36
9.2	Beantwoording deelvragen	37
A	Gesproken personen	40
B	Referenties	41

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren hebben verschillende overheden zich ingezet voor een open standaard voor documentformaten, waar de verschillende ICT bureautoepassingen zich van bedienen. In Nederland is de Motie Vendrik d.d. 20 november 2002, waarin wordt opgeroepen tot toepassing van open standaarden en open source binnen de overheid, een belangrijk gegeven. In Europa zijn open standaarden voor ICT in het algemeen en voor documentformaten in het bijzonder al geruime tijd actueel. Sinds tenminste 2003 heeft de Europese Commissie een open, op XML formaat gebaseerde, standaard voor open documentformaten [Rizk, 2003a]. De achterliggende gedachte bij de betrokkenheid van overheden om te komen tot een dergelijke open standaard is dat het ongewenst wordt geacht dat overheden in het beschikbaar maken en houden van hun informatie afhankelijk zijn van een (niet gepubliceerd) documentformaat dat door één leverancier wordt beheerst. Lange termijn toegang tot de eigen gegevens en het vermijden van leveranciersafhankelijkheid zijn dus de kernthema's. Daarbij speelt ook dat het slecht is te verkopen dat overheden aan burgers en bedrijven de keuze voor één leverancier zouden opleggen. Evenzeer is van belang dat de overheid elektronisch bereikbaar blijft voor diezelfde burgers en bedrijven, die – vaak al jaren – hun eigen ICT-leveranciers hebben.

Deze open document beweging heeft de afgelopen jaren aan kracht gewonnen. Ten eerste moet de opmars van het Open Document Format (ODF) vermeld worden. Hierbij spelen twee belangrijke ontwikkelingen een rol.

- Enerzijds heeft deze specificatie gewonnen aan technische kwaliteit. Anderzijds is het draagvlak voor deze specificatie sterk toegenomen door de ondersteuning door diverse leveranciers en de promotie tot de ISO 26300 standaard.
- Ten tweede is er een toenemend aantal organisaties dat daadwerkelijk de overstap heeft gemaakt naar andere bureautoepassingen dan Microsoft Office (MS-Office), waardoor de behoefte aan een gemeenschappelijk open formaat alleen maar is toegenomen.

Dit alles heeft geleid tot het adopteren van ODF door diverse overheden wereldwijd, met diverse nuanceverschillen. Een van de eerste overheden die ODF adopteerde was de staat Massachusetts, recent heeft België zich expliciet uitgesproken voor ODF. Verscheidene andere overheden hebben ofwel expliciet voor de adoptie van ODF gekozen of een duidelijke keuze gemaakt voor de toepassing van open standaarden voor documentformaten.

De vraag is dan ook relevant wat de positie van de Nederlandse overheid in deze is. 21 september jongleden zijn in de Tweede Kamer door het lid Gerkens (SP) vragen hierover gesteld, waarop 17 oktober een antwoord door Minister Wijn (EZ) is gegeven. In deze beantwoording wordt aangegeven dat aan het Forum Standaardisatie het verzoek zal worden gedaan een onderzoek te verrichten naar de haalbaarheid van ODF als een te prefereren standaard voor bureaudocumenten binnen de overheid.

De Minister van Economische Zaken (EZ) heeft deze vraag vervolgens bij het Forum Standaardisatie ingediend. Het Forum Standaardisatie, hierin vertegenwoordigd door het Bureau

Forum Standaardisatie heeft de onderzoeksvraag vervolgens in de markt uitgezet en 1 februari jl. de opdracht voor het onderzoek gegund aan Verdonck, Klooster & Associates.

1.2 Opdracht

Het bureau Forum Standaardisatie heeft een opdracht geformuleerd om een rapport op te stellen waarin de volgende centrale onderzoeksvragen worden beantwoord:

- a) Wat kan de nieuwe standaard ODF voor de informatie-uitwisseling en informatieverwerking van overheden betekenen?
- b) Hoe kunnen verschillende overheidsdiensten hierop inspelen: beleidsmatig/strategische en tactisch voor de korte en middellange termijn?
- c) Hoe ziet het plan van aanpak (concept) er op hoofdlijnen uit voor een eventuele vervolgfase (implementatiefase ODF) met in ieder geval aandacht voor de benodigde en beschikbare open (source) software oplossingen (performance testen / praktische toepasbaarheid), implementatie- en migratievraagstukken en de rolverdeling tussen de betrokken partijen?

De volgende deelvragen dienen bij de beantwoording van de drie centrale vragen ook te worden beantwoord:

- d) Wat zijn de mogelijke scenario's voor de inzet van ODF als standaard voor bureaudocumenten binnen de overheid?
- e) Wat is de verwachting over de ondersteuning door marktpartijen van de wijze waarop ODF (korte en middellange termijn) in verschillende facetten van het informatieverwerkingsproces van de overheid ingezet kan worden?
- f) Wat kan geleerd worden van andere internationale overheden over de wijze waarop beleidsmatig/strategisch en tactisch omgegaan wordt omgegaan met ODF?
- g) Wat zijn de consequenties van de internationale erkenning van de standaard ODF door ISO met betrekking tot het Europese aanbestedingsrecht?
- h) Wat zijn de te verwachten ontwikkelingen van de standaard ODF op de korte en middellange termijn (hierbij spelen factoren een rol als de ontwikkeling van Open XML, de aankondiging van ODF 1.1 door OASIS) en welke invloed gaat hiervan uit op de keuzemogelijkheden die de overheid heeft voor de langere termijn?
- i) Wat zijn andere relevante factoren die bepalend kunnen zijn voor het gebruik (business case) en de impact van ODF, zoals bijvoorbeeld softwareproducten, invoeringsstrategie, implementatie- en migratiekosten en doorlooptijden?

De deelvraag (g) uit de aanvraag heeft betrekking op de juridische aspecten. Deze vraag valt buiten de scope van dit rapport en staat centraal in een andere studie die door het Bureau Forum Standaardisatie wordt uitgevoerd.

De vraagstelling kent een duidelijke afbakening waar het gaat om de invoering- en migratieaspecten. In de voor u liggende verkenning zijn diepgaande vragen aangaande de invoeringsaspecten buiten beschouwing gelaten mede gegeven de meer principiële aard van het vraagstuk over het gebruik van open standaarden. Uiteraard betekent dit dat in een later stadium die invoering- en migratieaspecten nader zullen moeten worden belicht. Besluitvorming naar aanleiding van deze verkenning zal naar verwachting daarom ook vooral principieel zijn, terwijl definitieve

besluitvorming aangaande de invoering van ODF afhankelijk zal zijn van een gunstig beeld aangaande de kosten en baten die gepaard gaan met die invoering.

1.3 Doel en doelgroep

Doel van dit rapport is te komen tot een beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen. Het aan dit rapport ten grondslag liggende onderzoek is niet zozeer bedoeld als een verdieping van de beschikbare kennis bij onder meer het Bureau Forum Standaardisatie, maar eerder als een ordening van de beschikbare feiten en argumenten.

De doelgroep voor dit onderzoek is allereerst de Minister van Economische Zaken, die het verzoek met zijn nadere detaillering in onderzoeksvragen heeft gericht aan het Forum Standaardisatie. Secundair zijn Nederlandse en buitenlandse overheidsorganisaties doelgroep voor dit rapport.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een inhoudelijke analyse weergegeven van ODF, mede in relatie tot alternatieven. De minder technisch inhoudelijk geïnteresseerde lezer kan zich bepalen tot de paragrafen 2.3, 2.52 en 2.6 van dat hoofdstuk.

In hoofdstuk 3 wordt de levenscyclus van een bureaudocument gepresenteerd, uitgewerkt tot de toepassingsgebieden waar bureaudocumenten voorkomen en ODF een rol kan spelen. De toepassingsgebieden fungeren tevens als raamwerk voor teksten in dit document.

In hoofdstuk 4 vervolgens wordt de bruikbaarheid van ODF in de geïdentificeerde toepassingsgebieden beschouwd, alsmede de factoren die de algemene geschiktheid van ODF bepalen.

In hoofdstuk 5 wordt weergegeven wat enkele andere overheden, zowel nationaal als internationaal doen met ODF.

In hoofdstuk 6 worden de verschillende beleidsopties / scenario's geïntroduceerd, welke in hoofdstuk 7 worden beoordeeld. Daarbij wordt een voorkeursscenario bepaald (scenario 3a, in de tijd gevolgd door 3b).

In hoofdstuk 8 wordt aangegeven welke vervolgstappen zijn te nemen, vooraleer definitieve besluitvorming aangaande de invoering van ODF conform scenario 3a/b mogelijk is. Bovendien wordt aangegeven welke vervolgstappen mogelijk zijn reeds bij een positief principebesluit aangaande de toepassing van ODF.

In hoofdstuk 9 tenslotte worden de onderzoeksvragen beantwoord.

2 ODF in vogelvlucht

Het Open Document Format (ODF), voluit het OASIS Open Document Format for Office Applications [OASIS, 2006b], is een standaard voor het bewaren en/of het uitwisselen van opgeslagen documenten van bureautoepassingen. De term bureautoepassingen is een verzamelterm voor software die gebruikt wordt om veelvoorkomende kantooractiviteiten te ondersteunen.

2.1 Documentarchitectuur & documentformaat

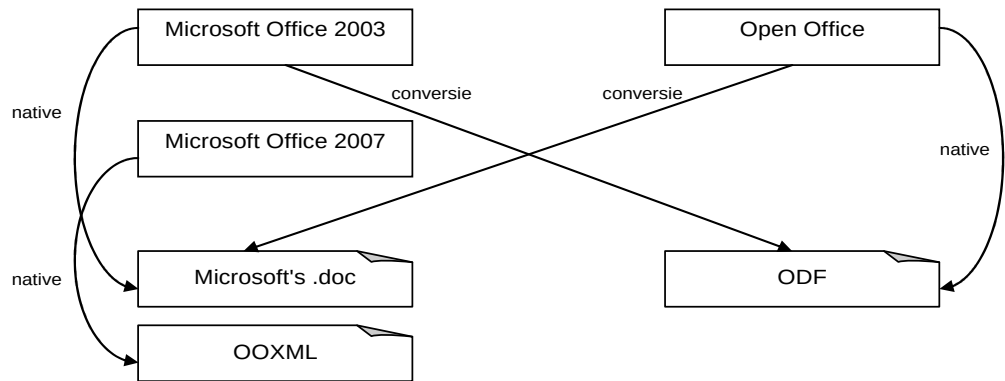
De interne structuur van een bestand en zijn weergave op het beeldscherm of op het papier zijn twee totaal verschillende werelden. Bureautoepassingen representeren een tekstdocument intern als de structuur van het document, de inhoud van het document, en de opmaak. Deze representatie van een document in een bureautoepassing noemen we een documentarchitectuur.

De representatieregels, die beschrijven hoe de conceptuele primitieven uit de documentarchitectuur (structuur, inhoud en opmaak) moeten worden vertaald naar 0'en en 1'en op een gegevensdrager, worden aangeduid met het bestandsformaat. Voorbeelden van bestandsformaten, herkenbaar aan de extensie van het bestand, zijn .doc documenten (van Microsoft Word) en .xls (van Microsoft Excel), maar ook .pdf (Adobe Portable Document Format) en .odf (ISO 26300 Open Document Format).

2.2 Interoperabiliteit

De representatie van het document op de gegevensdrager staat in principe los staat van de gebruikte bureautoepassing. Hierdoor wordt het mogelijk dat een document dat door het ene programma is opgeslagen door een ander programma wordt geopend. De uitwisseling van documenten tussen verschillende bureautoepassingen wordt ook wel aangeduid met *interoperabiliteit*.

Een incorrecte vertaalslag van het ene bestandsformaat naar het andere leidt tot bestanden die niet meer identiek zijn. Vertaalfouten kunnen leiden tot afwijkende representatie, het wegvallen van speciale notities of tekens, of tot foutieve verwijzingen. Bestandsformaten die specifiek zijn voor een bureauapplicatie worden ook wel 'native' bestandsformaten genoemd. Bijvoorbeeld: het .doc formaat is het native formaat van Microsoft Office.



Figuur 1: Native bestandsformaten t.o.v. bestandsformaten die conversie behoeven.

Door het gebruik van een gezamenlijk bestandsformaat kunnen vertaalfouten voorkomen worden. In het meest ideale geval worden vertaalfouten voorkomen, omdat conversie dan achterwege gelaten kan worden (het gezamenlijke bestandsformaat wordt dan het native formaat van beide bureauapplicaties).

2.3 Extensible Markup Language

Bij het indelen van bestandsformaten naar technologische eigenschappen kunnen twee klassen worden onderscheiden:

- de zogenaamde "tekstcodering": Dergelijke bestanden zijn met de allereenvoudigste tekstverwerkers leesbaar.
- de zogenaamde "binary-codering": De programmatuur gebruikt zijn eigen interne codering voor het opslaan van de inhoud.

Extensible Markup Language (XML) [Bray et al., 2006a] is een familie van "tekstgecodeerde", gestructureerde bestandsformaten die momenteel in zwang is. XML biedt een generieke methode om gegevens eenduidig in tekstformaat te representeren. Met behulp van XML is het mogelijk documentformaten te definiëren. Bij zo'n nadere invulling van een bestandsformaat op basis van XML wordt de betekenis van de documentrepresentatie wel gedefinieerd. Omdat er voor XML al de nodige gereedschappen op de markt te vinden zijn, is het lezen en converteren van de ene XML representatie naar de andere XML representatie betrekkelijk eenvoudig als men zich aan de spelregels houdt die in de XML standaard zijn gedefinieerd.

2.4 Open Document Format

Verschillende industriële partners hebben gezamenlijk in een technical committee van OASIS, de Organization for the Advancement of Structured Information Standards, gewerkt aan een standaard documentformaat voor het opslaan van bureaudocumenten (tekstbestanden, rekenvellen en presentaties), het zogenaamde Open Document Format of ODF. Nadat het OASIS technical committee het documentformaat voor bureaudocumenten had goedgekeurd, is het bestandsformaat ter goedkeuring voorgelegd aan de standaardisatiecommissie ISO/IEC, die de standaard eind 2006 heeft goedgekeurd en code ISO/IEC 26300:2006 aan de standaard heeft toegekend [ISO, 2006a].

Als basis voor het bestandsformaat is het native bestandsformaat van OpenOffice.org genomen, dat gebaseerd is op XML.

Open Document Format heeft ook de nodige kritiek ontvangen. De hoofdpunten zijn:

- Er is op het moment geen gestandaardiseerde wijze om formules op te slaan [Fioretti, 2005a].
Er is echter een comité in oprichting om dit probleem op te lossen [OASIS, 2006a];
- De mogelijkheden om macro's op te nemen in ODF bestanden uiterst beperkt [Fioretti, 2005b].

2.5 Alternatieven

Open Document Format is een oplossing om bestandsuitwisseling tussen verschillende bureautoepassingen mogelijk te maken, maar zeker niet de enige. Om een goede afweging te maken welk bestandsformaat het meest voor de hand ligt, dient men ook de alternatieve bestandsformaten onder ogenschouw te nemen.

Binnen de gegeven scope van het onderzoek is het niet mogelijk om een uitputtende beschrijving te geven van alle mogelijke alternatieve bestandsformaten. Hieronder volgt daarom een overzicht van de twee meest voor de hand liggende alternatieven.

2.5.1 Portable document format

Portable document format, of PDF, is een door Adobe Systems ontwikkeld bestandsformaat om documenten op te slaan. PDF is op dit moment een *de facto* standaard voor de uitwisseling van documenten in de grafische sector.

De hoofdpunten van kritiek op PDF zijn:

- In tegenstelling tot ODF is PDF niet een gestructureerd "tekstgecodeerde" bestandsformaat.
- PDF bestanden zijn minder goed (of niet) meer te manipuleren.

De belangrijkste voordelen van PDF zijn:

- zeer waarheidsgetrouwe weergave van documenten.
- op veel computers is al (gratis) software beschikbaar om PDF bestanden te kunnen lezen.

Hoewel PDF als geheel op het moment nog geen open standaard is, zijn delen van de specificatie al wel als standaard geaccepteerd door ISO/IEC.

2.5.2 Office Open XML

Office Open XML (OOXML) is een op XML gebaseerd documentformaat dat door de Microsoft Corporation ontwikkeld is [Wikipedia, 2007d]. OOXML is net als ODF een op XML gebaseerd documentformaat. OOXML is door de European Computer Manufacturers Association International (ECMA International) organisatie gestandaardiseerd onder nummer Ecma 376 [ECMA, 2006a].

De belangrijkste nadelen van OOXML zijn:

- vergeleken met ODF is de lengte van de specificatie van OOXML ongeveer 8 maal zo lang en lastiger te implementeren.
- OOXML is niet inter-operabel tussen verschillende computersystemen.

De ECMA heeft tevens haar aspiraties geuit om haar XML gebaseerde documentformaat tot ISO standaard te verheffen. Door de acceptatie van ODF als ISO standaard wordt de kans op succesvolle acceptatie van OOXML door ISO als zeer gering beschouwd wordt door Gartner analisten [Knox & Silver, 2006a].

3 Toepassingsgebieden van ODF

3.1 Inleiding

Om te kunnen bepalen welke toepassingsgebieden binnen de overheid in aanmerking komen voor het gebruik van ODF, wordt hieronder de levensloop van een document beschouwd en worden de toepassingsgebieden benoemd. Deze toepassingsgebieden bieden een raamwerk voor dit rapport waarlangs redeneerlijnen worden uitgezet.

3.2 Levensloopperspectief

Ieder document heeft een levensloop. Een document wordt door een gebruiker aangemaakt, er wordt aan het document gewerkt en vervolgens kan zo'n document verspreid en/of gearriveerd worden. Niet ieder document doorloopt overigens dezelfde levensfasen.

Het is zeer goed denkbaar dat de overheid in de verschillende fasen van een document andere eisen aan de standaardisatie stelt. Bijvoorbeeld kan er besloten worden dat de overheid documenten die gepubliceerd worden, standaardiseert, terwijl persoonlijke documenten die na definitief gebruik (brief afdrukken en verzenden) vernietigd kunnen worden niet hoeven te worden gestandaardiseerd.

Schematisch ziet de levenscyclus van een document er als volgt uit:



Figuur 2: Levensloop van een document.

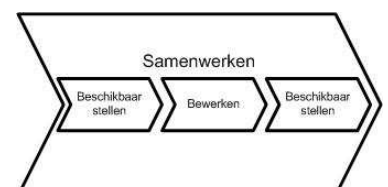
In de levenscyclus van een document zijn de volgende fasen te onderscheiden:

1. Aanmaken

In deze fase maakt de schrijver een document aan of past hij of zij een bestaand document aan, zonder medewerking van anderen. Deze persoon kan het document direct in zijn definitieve vorm gaan uitwisselen, publiceren en/of archiveren (fase 3, 4 of 5). Mogelijk gaan derden het document (ook) verder ontwikkelen. In dat geval volgt fase 2.

2. Samenwerken

Nadat een document aangemaakt is, kan er met meerdere personen (van binnen en/of buiten de organisatie) worden samengewerkt bij het voltooien en perfectioneren van een document. Binnen deze fase loopt nog een cyclus van beschikbaar stellen, bijv. via e-mail of op een website, en bewerken. Deze cyclus herhaalt zich totdat het document haar definitieve vorm heeft aangenomen.



3. Uitwisselen

Nadat het document zijn definitieve vorm heeft aangenomen kan het ook mogelijk zijn dat een document wordt uitgewisseld met personen binnen of buiten de organisatie. Het kan zijn dat na uitwisseling het document alsnog aangepast moet worden. Het document komt in dit geval terug in fase 2, samenwerken. Het document wordt in de fase van uitwisseling niet *openbaar* beschikbaar gesteld. Dat vindt plaats in fase 4.

4. Publiceren

In veel gevallen zal de fase publicatie beperkt zijn tot het afdrukken van een tekst, bijvoorbeeld een brief. Hierna volgt formele ondertekening en verzending. Bij het publiceren van een document, bijv. via een website of in een openbaar blad, komt het tot de beschikking van alle burgers. Het document moet in deze fase een definitieve vorm aangenomen hebben (dit kan een 'alleen-lezen' bestand zijn, maar bijvoorbeeld ook een formulier dat moet worden kunnen ingevuld).

5. Archiveren

In de laatste levensfase kan het document gearchiveerd worden. Aan deze fase is bij de overheid voor de rijksoverheid specifieke wetgeving verbonden. Printen, openen, metadateren, opslaan, bewerken van inhoud en kopiëren is niet altijd toegestaan.

Een document bevindt zich in eerste instantie altijd in fase 1. Het doorlopen van de vervolgfases 2 t/m 5 is optioneel. Mogelijk is dat een document is aangemaakt en de levensloop geen verder vervolg heeft omdat het document wordt weggegooid.

3.3 Toepassingsgebieden

Uit de levensloop van documenten zoals in 3.1 toegelicht en de eisen die hierin aan elke fase worden gesteld, kunnen de toepassingsgebieden van ODF worden geabstraheerd:

1. Samenwerking
2. Uitwisseling
3. Publicatie
4. Archivering

Ad 1: samenwerking

Naar verwachting worden documenten in de toekomst meer en meer binnen een team van personen, zowel binnen als buiten de eigen organisatie, opgesteld. Het werken met thema's binnen een project resulteert momenteel in de betrokkenheid van meerdere ministeries (de overheid als netwerk organisatie). Denk hierbij bijvoorbeeld aan terreurbestrijding.

Ad 2: Uitwisseling

De toepassingsgebieden van samenwerking en uitwisseling van documenten vervullen hierdoor een steeds prominentere rol. Uitwisseling van gegevens kan plaats vinden:

- vanuit een geautomatiseerd systeem naar een individu of systeem (elektronische dienstverlening)
- tussen individuen binnen en tussen organisaties (informeel en formeel)
- tussen organisaties (formeel)

Elektronische dienstverlening vraagt veelal om de inzet van berichtenverkeer (tussen systemen) en door bijvoorbeeld het gebruik van webformulieren (interactie) of PDF documenten (informer en soms interactie). Voornamelijk de laatste twee genoemde toepassingen van uitwisseling hebben gevolgen voor het bestandsformaat. Immers: iedere auteur en lezer moet het bestand altijd kunnen openen, printen, opslaan en/of bewerken.

Ad 3: publicatie

Bij publicatie van documenten is het belangrijk dat het gepubliceerde document dezelfde weergave heeft als het originele document.

Ad 4: Archivering

Archivering van digitale documenten is niet nieuw binnen de archiveringswereld. Wél ontstaat de laatste jaren steeds meer inzicht in de gevolgen, mogelijkheden en criteria die van belang zijn bij het archiveren van digitale documenten.

4 Bruikbaarheid van ODF

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de bruikbaarheid van ODF voor de overheid onderzocht. Is ODF geschikt als hét standaard formaat voor bureaudoocumenten? Of als een te gebruiken formaat? Dekt ODF alle operationele behoeften van de betrokkenen? Een belangrijk criterium is immers dat iedere ambtenaar goed zijn werk moet kunnen blijven doen en dus moet de standaard aansluiten bij applicaties die de ambtenaar gebruikt tijdens de werkprocessen en bestaande systemen die in gebruik zijn bij burgers en bedrijfsleven waarmee de overheid communiceert.

Dit hoofdstuk toetst de ODF standaard op de bruikbaarheid en de mate van volwassenheid.

4.2 Belangrijke eigenschappen van ODF

ODF voldoet aan een aantal eigenschappen die het tot een bruikbare standaard maken voor de Nederlandse overheid.

1. Open: de standaard voldoet aan de door de overheid gehanteerde definitie voor open standaard (zie hoofdstuk 2).
2. ODF is gebaseerd op XML. Bestanden die zijn opgebouwd uit XML hebben twee belangrijke voordelen:
 - a) Platform onafhankelijk: Binaire bestanden zijn veelal afhankelijk van het platform waarop ze gevormd zijn (Windows, Mac, etc.)
 - b) Duurzaamheid: van XML bestanden kan altijd de inhoud worden ingelezen in XML viewers. Reconstructie van het ODF bestand is hiermee mogelijk. De presentatie/opmaak van een document blijft hierbij een aandachtspunt. Voor een juiste weergave heb je een ODF reader nodig.
3. Aanpassingen aan een ODF bestand zijn mogelijk. Een ODF bestand is te laden in een office omgeving (direct (StarOffice, OpenOffice.org) of door middel van plugins (MS-Office)). Bewerkingen kunnen worden opgeslagen.
4. De ODF standaard wordt onderhouden en ondersteund door meerdere leveranciers
5. Internationaal krijgt ODF steeds meer gebruikers in het overheidsdomein, vooral omdat ODF een open standaard is en omdat de afhankelijkheid van leveranciers veel minder is dan alternatieve formaten.

4.3 Technische rijpheid

In februari 2006 is ODF aangenomen als standaard door OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards). Sinds mei 2006 is ODF als ISO/IEC standaard ISO/IEC 26300 bekend. Tijdens het proces van standaardisatie heeft het ODF formaat versie 1.0 belangrijke en uitgebreide reviews door technisch specialisten ondergaan en is deze goed bevonden.

Volgende versies van ODF (2.0) zijn (nog) geen ISO standaard maar bieden meer functionaliteit. Hiermee is versie 2.0 duidelijk een stap meer volwassen dan versie 1.0.

Het juiste gebruik van XML in ODF maakt dat ODF een duurzame standaard is. De belangrijkste functies voor tekstverwerking, spreadsheet verwerking en presentaties zijn ondergebracht in het ODF formaat.

Kritiek op de ondersteunde functies van het ODF formaat is mogelijk: Niet alle functies uit het MS-Office pakket worden ondersteund in het ODF formaat. Veel gebruikers zijn gewend aan de functies van Microsofts bureautoepassingen zoals Word en kunnen deze missen bij gebruik van ODF.

4.4 Bruikbaarheid ODF per toepassingsgebied

4.4.1 Samenwerking

ODF is bruikbaar voor het samenwerken van meerdere personen aan één document. De benodigde functies zoals het werken met "opmerkingen" en het toevoegen van "revisie markeringen" zijn in het ODF formaat verwerkt.

4.4.2 Uitwisseling

ODF is als standaard voldoende ver gevorderd om een goede uitwisseling van documenten mogelijk te maken. De uitzonderingen hierop die voor de overheid relevant zijn, betreffen vooral het spreadsheet formaat, ondersteuning van formules en een formaat voor uitvoerbare instructies (macro's en dergelijke).

De mate van succesvol gebruik ná uitwisseling hangt direct samen met de mate van het gebruik van applicaties die het ODF formaat kunnen inlezen. Dit wordt bepaald door de marktwerking van dit moment. Meer hierover is beschreven in H4.6.

Interoperabiliteit en de mogelijkheid tot uitwisseling in technische zin is op dit moment afhankelijk van de werking van plugins voor bestandsconversie (zie figuur 1). Op dit moment zijn enkele initiatieven voor het maken van een dergelijke plugin redelijk volwassen, echter verbeteringen van deze plugins is nog nodig voor professioneel gebruik en grootschalige toepassing binnen overheidsinstanties. Meer hierover is beschreven in H 4.5.1 en H 4.5.2.

4.4.3 Publicatie

Afhankelijk van de doelstelling van publicatie kan ODF een geschikt formaat zijn. ODF is vooral geschikt om bestanden digitaal te publiceren die bewerkt mogen worden of als voorbeeld gebruikt kunnen worden.

Officiële documenten waarvan de inhoud niet gewijzigd mag worden (om bijvoorbeeld fraude te voorkomen) kunnen beter in een ander formaat (bijvoorbeeld PDF/A) worden gepubliceerd, immers ODF bestanden zijn te bewerken.

ODF biedt geen mogelijkheden om bestanden waarvan de inhoud geheim dient te blijven (en dus gepubliceerd wordt voor een beperkte groep) te beveiligen met bijvoorbeeld een wachtwoord. De XML van een ODF bestand is eenvoudig te lezen en wordt niet gecodeerd. Bestandsbeveiliging

dient op een ander niveau plaats te vinden, bijvoorbeeld in het gebruikte bureau toepassing of op het niveau van het systeem als geheel.

4.4.4 Archivering

Wetgeving

Het behoudt van het digitale erfgoed wordt geregeld in de Archiefwet 1995. Deze wet schept kaders voor de archiefvorming en -beheer door overheidsorganisaties; vernietiging, overbrenging en vervreemding van archieven en de openbaarheid van archieven.

Artikel 12 van de archiefwet stelt o.a. dat: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld, die bij de overbrenging van archiefbescheiden in acht dienen te worden genomen.

Deze maatregel is nader uitgewerkt in Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12). Deze regeling stelt de volgende eisen aan de digitale duurzaamheid van archief bescheiden [p. 7 NA, 2006a]:

- logische ordening,
- vindbaarheid,
- beschikbaarheid, en
- leesbaarheid.

Een alternatieve methode om aan de eisen van Regeling 12 te voldoen is door zeker te stellen dat men met de programmatuur van morgen de bestanden van vandaag nog steeds kan openen. Dit kan door middel van open standaard een digitaal duurzaam bestandsformaat te ontwerpen [p. 16 NA, 2006a], dat niet afhankelijk is van het gebruikte computersysteem.

Criteria voor gebruik

Schoep definieert voor een digitaal duurzaam bestandsformaat de volgende criteria [Schoep, 2005a]

- **Neutraliteit** (openheid, niet-binair, platformonafhankelijk)
- **Technisch vernuft** (weergave, bewerkbaarheid, functionaliteit, toekomst)
- **Brede acceptatie** (brede acceptatie)

In onderstaande matrix ziet men een beoordeling van twee bestandsformaten, met het oog op digitale duurzaamheid:

Aspecten	ODF	PDF
Neutraliteit		
openheid	• standaardisatie door OASIS OPEN. • standaardisatie door ISO/IEC.	• partiele standaardisatie door ISO (PDF/A en PDF/X). • beschermd door octrooien.
niet-binair	• bestaat volledig uit XML.	• Postscript met mogelijk compressie algoritme
platformonafhankelijk	• volledig platform onafhankelijk	• volledig platform onafhankelijk

Technisch vernuft		
weergave	• redelijk waarheidsgetrouw	• hoge waarheidsgetrouwheid
bewerkbaarheid	• bewerkbaar	• niet-bewerkbaar
functionaliteit	• grotendeels functioneel • tekortkomingen op het gebied van rekenvellen	• volledig functioneel
toekomst	• formaat kan worden uitgebreid • macrotaal ontbreekt	• voldoende functionaliteit voor toekomst
Brede acceptatie		
brede acceptatie	• verscheidene applicaties beschikbaar • beschikbare applicaties hebben beperkt marktaandeel	• verscheidene applicaties beschikbaar • beschikbare applicaties hebben groot marktaandeel

Analyse naar bruikbaarheid ODF in archivering

Om een duurzame toegankelijkheid te bewerkstelligen is een opslagformaat bij voorkeur gebaseerd op XML. ODF is redelijk geschikt als bestandsformaat voor archivering. Voordelen van het bestandsformaat voor archivering zijn:

- Het bestandsformaat is open. In de toekomst kan aan de hand van de specificatie van het bestandsformaat altijd programmatuur worden ontwikkeld die het inlezen van ODF bestanden mogelijk maakt. De huidige specificatie (versie 1.0) is relatief klein, echter deze specificatie zal in de toekomst naar verwachting meegroeien met de functionaliteit die wordt ondersteund door het ODF formaat.
- Het gebruik van XML maakt dat het bestand eenvoudig is in te lezen in een simpele viewer onafhankelijk van platform en besturingssysteem (OS). Inhoud is leesbaar door zowel mens als machine. Dit betekent dat werkprocessen en neerslag veelal kunnen worden gereconstrueerd.
- Het gebruik van ODF maakt het mogelijk om vorm, structuur en inhoud van documenten grotendeels te scheiden.
- Bij inzet van een ODF reader is een waarheidsgetrouwe weergave van ODF bestanden goed mogelijk.

Een belangrijk nadeel van ODF (zoals veel bestandsformaten) in archivering is:

- Bij gebruik van macro's binnen een bestand wordt in ODF een verwijzing gedaan. Hiermee is het ODF bestand niet volledig zelf onderhoudend. Het is mogelijk deze macro's te verpakken in het ODF formaat. De volledige omgeving (binaries, containers, modules, etc.) die wordt aangesproken door deze macro is echter niet in het ODF formaat verpakt. Hiermee is een garantie voor volledige dekking van de gebruikte functies in het ODF bestand niet mogelijk.

De keuze tussen PDF/A en ODF zou afhankelijk moeten zijn van het gebruiksdoel van de gearcheeerde bestanden. Indien de gearcheeerde bestanden niet meer bewerkt hoeven te worden, dan is ook PDF/A een geschikt formaat. Let wel: ook bij PDF bestanden is het (zij het omslachtig) mogelijk om de inhoud te manipuleren.

Indien de authenticiteit van een document gewaarborgd moet worden dan is het noodzakelijk om dit bovenop het bestandsformaat te regelen.

Het Nationaal Archief geeft aan dat zij verwachten in de toekomst enkel open standaarden te zullen accepteren voor archivering van digitale documenten als aanpassing op de huidige regeling 12. Voor het Nationaal Archief is het belangrijk om in ieder geval werkprocessen te kunnen reconstrueren. Veelal is de inhoud van een document hierbij belangrijker dan de opmaak. Een eenduidige keuze tussen ODF of PDF/A is voor hen niet relevant.

4.5 Houding marktpartijen van office pakketten

4.5.1 Plugins door diverse partijen

Momenteel zijn pakketten die 'native' ODF gebruiken vaak ook in staat bestanden van MS-Office en andere bureautoepassingen rechtsreeks in te lezen of aan te maken. MS-Office echter kan in de huidige versies geen ODF bestanden lezen of maken. Hiervoor zijn plugins noodzakelijk.

Voor MS-Office zijn momenteel een drietal plugins gerealiseerd die het mogelijk maken om ODF bestanden te importeren in MS-Office of MS-Office bestanden te converteren naar ODF. Bij conversie van MS-Office formaten naar ODF kunnen wijzigingen (met name aan de opmaak) van een document optreden.

De drie plugins zijn:

- 1) Foundation plug-in
- 2) Clever Age plug-in: deze plugin werkt redelijk. De installatie is niet erg gemakkelijk en de resultaten zijn vooralsnog niet voldoende. Veel opmaak gaat verloren bij conversies.
- 3) Sun plug-in: deze plugin werkt redelijk, de plugin gebruikt de kernel van OpenOffice.org voor conversies.

Plugins leveren momenteel een redelijke conversie, maar de opmaak van veel documenten raakt in de conversie vaak verstoord. Naar verwachting zal de techniek op dit punt nog sterk verbeteren en zal er ook ondersteuning komen voor andere documentformaten.

De praktische toepasbaarheid van ODF wordt op dit moment vooral bepaald door de kwaliteit van plugins of filters die de verschillende formaten converteren. Deze technologie is noodzakelijk omdat veel gebruikers Microsoft bureautoepassingen gebruiken die ODF niet ondersteunen.

De plugins technologie maakt zeer intensieve samenwerking aan één document door meerdere auteurs die gebruik maken van verschillende bureautoepassingen niet goed mogelijk. Wel goed mogelijk is een samenwerkingsproces waarbij er één auteur is en anderen commentaar leveren op concepten. Dat laatste is in dit rapport als een vorm van 'uitwisselen' betiteld, maar het is in de praktijk één van de meest voorkomende manieren van samenwerken.

Door met name de beperkingen van de plugin technologie is het thans nog niet goed mogelijk om ODF als standaard voor interne werkdocumenten van alle overheden voor te schrijven of aan te bevelen. Wel is het mogelijk om voor de uitwisseling van tekstbestanden te standaardiseren op ODF. Ook is het goed mogelijk om ODF te gaan ondersteunen in document management

toepassingen en archiveringssystemen. Omdat het daarbij momenteel veelal om een conversie gaat verdient het aanbeveling om naast het ODF formaat ook het native documentformaat op te slaan.

4.5.2 Microsoft Office

Microsoft is vooralsnog niet van plan om ondersteuning te bieden aan ODF in haar MS-Office kantoor suite. Wel ondersteunt Microsoft de financiering van een plugin (Clever Age), gebouwd door derden in een open source project. Deze plugin maakt het mogelijk ODF tekstbestanden te importeren en te converteren naar het office formaat voor tekstbestanden .doc.

Tevens is het voor 3rd party leveranciers mogelijk om plugins te ontwikkelen die ODF bestanden kunnen omzetten van een MS-Office formaat naar een ODF formaat.

Microsoft heeft een eigen formaat ontwikkeld die als open formaat gedefinieerd kan worden (OOXML). Dit formaat ondersteunt de volledige MS-Office functionaliteit. Dit is echter meteen ook een nadeel, want er zijn dus geen andere partijen die de komende jaren in staat zijn dit formaat volledig te implementeren daar de specificatie complex en uitgebreid is.

OOXML is door de ECMA (industrie associatie met focus op standaardisatie) aangenomen als standaard. Momenteel is er een proces gaande waarin de ECMA probeert om van OOXML een ISO standaard te maken in een versnelde ("fasttrack") procedure. Op 25 februari 2007 sluit de termijn waarin ISO deelnemers kunnen aangeven of de fasttrack procedure van toepassing kan zijn. Microsoft verwacht dat het formaat OOXML toegelaten wordt tot de fasttrack procedure. Hierna volgt een periode van 5 maanden waarin OOXML geanalyseerd wordt. Microsoft verwacht dat eind 2007 OOXML wordt goedgekeurd door de ISO deelnemers en daarmee naast ODF óók een ISO standaard is voor document formaat.

De beweging om van Microsofts OOXML formaat een open standaard te maken, is op zich bijzonder positief. Immers, Microsoft opent een belangrijk koppelvlak, dat jarenlang vol overtuiging gesloten is gehouden door Microsoft. Dat ook de regie over de OOXML specificatie bij ECMA is komen te liggen, mag opmerkelijk worden genoemd: hiermee geeft Microsoft immers een deel van haar controle over deze specificatie weg.

Bij met name de inhoudelijk positionering van OOXML kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Zo is het uitgangspunt bij OOXML een volledige backward compatibility, wat – naast wenselijke eigenschappen voor de gebruiker - grote afhankelijkheid van technologie en formaten uit het verleden introduceert. Ook introduceert Microsoft in OOXML een detailniveau dat de specificatie voor derden moeilijk te ondersteunen maakt.

Hoewel het concept van concurrerende standaarden (in dit geval ODF versus OOXML) zeker bij nieuwe technologie niet zonder precedents is, is het in een gebied dat zo breed verbreid is als bureautoepassingen, voor alle gebruikers van bureautoepassingen buitengewoon ongewenst. Effectief zal een 'formaten oorlog' op dit gebied alleen grote verwarring onder gebruikers veroorzaken. De boodschap die zij zullen oppikken is dat er nog geen standaard is. Dus blijven ze bij het leveranciersspecifieke opslagformaat en worden de beleidsdoelen niet gerealiseerd. Voor de gebruikers van MS-Office betekent het dat zij gaan opslaan in OOXML.

4.5.3 OpenOffice.org

De OpenOffice.org office applicatie ondersteunt het ODF formaat en zal in de toekomst dit blijven ondersteunen. Met de office suite van OpenOffice.org is het mogelijk om MS-Office bestanden te converteren naar een ODF formaat en vice versa. Bij conversie van MS-Office formaten naar ODF kunnen wijzigingen (met name aan de opmaak) van een document optreden.

Novell is van plan Office Open XML-ondersteuning te voorzien in OpenOffice.org. De plugin van Novell wordt samen met Microsoft ontwikkeld en zal zowel het openen als bewaren van documenten in OOXML mogelijk maken. ODF kan de standaardkeuze zijn om documenten op te slaan, hoewel OpenOffice.org de gebruiker de vrijheid laat om zelf te kiezen welk formaat standaard gebruikt wordt.. Dat kan bijvoorbeeld ook het huidige DOC, XLS en PPT formaat zijn.

4.5.4 StarOffice

Sun verkoopt het pakket StarOffice. StarOffice bevat de code van het OpenOffice.org project en enkele functies van derden waarvoor betaling gevraagd wordt. Sun ondersteunt het ODF formaat in het pakket StarOffice en zal dit in de toekomst blijven doen. Sun is tevens ontwikkelaar van één van de plugins voor MS-Office waarmee conversies op bestandsformaten kunnen worden gerealiseerd.

4.5.5 WordPerfect Office

Corel verkoopt het pakket Word Perfect Office. Corel heeft aangekondigd de bestandsformaten ODF én OOXML in toekomstige versies (medio 2007) te gaan ondersteunen. "Corel is van mening dat ODF nog niet een volledig volwassen formaat is. De reden dat het nu wel in WordPerfect wordt opgenomen is ondermeer dat overheidsorganisaties graag het Open Document Formaat willen kunnen gaan testen."

4.5.6 KOffice

KOffice is een open source project met als product een geïntegreerde office applicatie. KOffice ondersteunt het ODF formaat.

4.5.7 Google Writely

Google is aanbieder van diverse online applicaties voor kantoor toepassingen. Medio 2006 heeft Google zich aangesloten bij de ODF Alliance, een groep leveranciers die ODF ondersteunt. Google ondersteunt ODF in de online tekstverwerker Writely vanwege het 'momentum' van het bestandsformaat en de open standaard.

4.6 Houding marktpartijen van document management systemen

Veel ministeries maken reeds gebruik van een Document Management Systeem of zijn voornemens een Document Management Systeem te gaan gebruiken. De integratie van ODF met deze systemen is geen moeilijk punt. De grote systemen (onderzocht zijn Filenet, Open Text) ondersteunen ODF reeds in meer of mindere mate (metadata uitlezen, full-text zoeken, previews genereren). In gevallen waarin een functie van een dergelijk systeem niet wordt ondersteund is dit als gevolg van de open specificatie van ODF zeer gemakkelijk aan te passen.

4.7 Gebruik van ODF en de markt

Er zijn geen marktcijfers bekend van de "mate van gebruik van ODF". De marktpenetratie van het document formaat ODF kan worden gerelateerd aan de verspreiding van office applicaties die ODF als bestandsformaat ondersteunen.

In 2006 was Microsoft de dominante verkoper van een bureautoepassing met een marktaandeel van 95% met een installed base van circa 350 miljoen gebruikers. De concurrentie verdeelde de overige 5% (WordPerfect, SmartSuite, diverse open source applicaties) [Silver et al. 2006a]

De verwachting is dat het marktaandeel van MS-Office zal dalen. OpenOffice.org wordt meer en meer verspreid via Linux implementaties waarin OpenOffice.org een standaard desktop applicatie is (bijvoorbeeld door Red Hat, Fedora, Debian, Mandrakesoft, Linspire, Novell). Voor het marktaandeel van OpenOffice.org variëren schattingen tussen de 2 en 10%.

Het relatief lage marktaandeel van ODF als formaat voor documenten is een voedingsbodem voor interoperabiliteitsproblemen. Veel gebruikers van MS-Office kennen het bestandsformaat niet of weten niet van het bestaan van conversie-plugins.

Momenteel zijn er veel ontwikkelingen ten aanzien van open bestandsformaten en ODF in het bijzonder. Er is veel '*momentum*' voor de introductie van het ODF formaat. Niet alleen is ODF de enige open standaard dat door ISO formeel als standaard is aangenomen, ook loopt OOXML in dit standaardisatieproces achter bij ODF. Ook de (toegezegde) ondersteuning van het ODF formaat door veel marktpartijen draagt hieraan bij.

5 ODF in de publieke sector

5.1 Inleiding

Binnen Nederland wordt op kleine schaal gebruik gemaakt van ODF. Enkele gemeenten zijn gemigreerd naar bureautoepassingen van OpenOffice.org en maken gebruik van het ODF formaat.

Overheden van diverse landen zijn zich bewust van de voordelen die het gebruik van een open standaard voor een documentformaat met zich meebrengen. In diverse landen zijn en worden pilot projecten opgestart om te experimenteren met ODF, al dan niet in combinatie met open source software.

Dit hoofdstuk beschrijft (de status van) het gebruik van ODF in een (inter)nationaal werkveld. Doel hiervan is:

1. te leren van andere overheden (aanpak, proces, criteria, beweegredenen)
2. in kaart te brengen wat de "marktdynamiek" is met betrekking tot gebruik van ODF

De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op gesprekken met ambtenaren van de gemeenten Heerenveen en Sluis als ook de Belgische federale overheid en de Deense overheid evenals literaire bronnen.

De belangrijkste voorbeelden betreffen voornamelijk EU landen en Nederlandse. Voor meer internationale voorbeelden over het gebruik van ODF wordt verwezen naar <http://www.odfalliance.org>.

5.2 Nationaal

5.2.1 Gemeente Heerenveen

De gemeente Heerenveen heeft in 2006 een pilot opgestart met OpenOffice.org. Deze pilot is gestart onder 30 deelnemers van in totaal circa 350 ambtenaren. Deze pilot is opgestart vanwege de volgende redenen:

- De gemeente wilde graag ervaring opdoen in het gebruik van open source software en het bestandsformaat ODF.
- In het verleden had de gemeente moeite bij de invoer van een nieuw .doc formaat als gevolg van de implementatie van een nieuwe versie van het MS-Office pakket.

Tijdens de pilot werd in eerste instantie gebruik gemaakt van OpenOffice.org versie 1.4. De pilot resulteerde in een aantal interessante leerpunten:

- De conversies van MS-Word formaat naar ODF resulteerde in verlies van (gedeelten van) opmaak van een tekst document.
- De conversies van MS-Excel formaat naar ODF resulteerde in veel verlies van inhoud van spreadsheet. Deze conversie werkt niet afdoende voor professioneel gebruik.
- Het parallel hanteren van 2 document formaten binnen 1 organisatie leidt tot gebruikers ongemak als gevolg van de beschreven conversie problematiek.

- De versie OpenOffice.org v1.4 bood onvoldoende functionaliteit; derhalve is tijdens de pilot overgestapt op uiteindelijk versie 2.04.
- Een goede training is erg belangrijk bij de invoer van een office pakket. Belangrijke leerpunten van de training zijn:
- Sla het bestand op in het formaat dat 'default' is behorende bij het pakket. Dit voorkomt al een vroege conversie. (MS-Word → .doc en OpenOffice.org → ODF)
- Maak gebruik van de functies "mails als PDF" óf "mail als .doc" voor het publiceren of distribueren/uitwisselen van documenten in een digitaal formaat. Deze functies worden aangeboden bij OpenOffice.org.
- Macro's: Binnen de gemeente Heerenveen mogen ambtenaren niet zelf macro's aanmaken. De macro's die wel bestonden (als onderdeel van een ondersteund informatie systeem) zijn opnieuw geprogrammeerd en werken goed met OpenOffice.org versie 2.04.

Ondanks de conversieproblematiek, maar mede door de goede ervaringen met OpenOffice.org, heeft de gemeente besloten om al tijdens de pilotfase volledig te migreren naar OpenOffice.org en het ODF formaat als standaard formaat te gebruiken. Tevens wilde de gemeente gebruik maken van een internationaal erkende open standaard.

De ervaringen tot nu toe zijn positief: de gemeenteambtenaar is prima in staat om binnengekomen MS-Office documenten te lezen/gebruiken in OpenOffice.org. Ook worden er geen slechte ervaringen gemeld wanneer een ambtenaar van de gemeente Heerenveen een eigen document (opgesteld als ODF) converteert naar een MS-Office formaat en deze stuurt naar een burger, bedrijf of een andere overheidsinstelling.

5.2.2 Gemeente Sluis

De gemeente Sluis is in 2004 ontstaan uit een fusie van gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg met elk hun eigen bureautoepassing (WordPerfect, MS-Office). Gekozen is om het pakket StarOffice te gaan gebruiken. Na een korte periode van gebruik (enkele maanden) is de gemeente gemigreerd naar MS-Office. De belangrijkste reden hiervoor was de geringe aansluiting van het document formaat van StarOffice met de buitenwereld.

De belangrijkste leerpunten uit dit traject zijn:

- Gebruikers waren niet getraind in het gebruik van StarOffice en het omgaan met verschillende document formaten.
- Het opslaan van een document als .doc (MS-Office formaat) leidde tot veel verlies van opmaak
- De gemeente is 'te vroeg' gestart met de implementatie van StarOffice. De huidige versies van open source software geven meer functionaliteit dan de StarOffice versie die de gemeente Sluis destijds gebruikte.

5.2.3 Gemeente Vlieland

De gemeente Vlieland gebruikt sinds 2004 OpenOffice.org. De gemeente maakt hierbij geen gebruik van het ODF formaat. De reden hiervoor ligt in de ervaring van de gemeente dat externe partijen niet om kunnen gaan met het ODF formaat. Voor het gemak werkt de ambtenaar zowel extern als intern met het .doc formaat van MS-Office.

De gemeente Vlieland heeft geen plannen haar strategie te wijzigen. Zij verwacht een aanscherping van de wetgeving voor het gebruik van open standaarden voor archivering. Onduidelijk is of deze uitspraak op feiten is gebaseerd. Ook verwacht de gemeente in de nabije toekomst goede conversie plugins die een bredere verspreiding van ODF gaan bewerkstelligen gezien de recentelijke bewegingen in de markt. In dat geval zal de gemeente haar strategie heroverwegen en misschien alsnog het ODF formaat als standaard formaat gaan gebruiken.

5.3 Internationaal

5.3.1 Massachusetts

De staat Massachusetts heeft in september 2005 formeel het ODF formaat verplicht gesteld voor publieke overheidsdocumenten. Tegelijkertijd werd het de OOXML formaat afgewezen als standaard formaat voor overheidsdocumenten. Tot deze formele besluitvorming kwam de staat na een 2 jaar durend onderzoek waarin verschillende bestandsformaten zijn onderzocht. De belangrijkste redenen voor deze besluitvorming waren destijds:

- De staat Massachusetts wil niet afhankelijk zijn van een bestandsformaat dat gebonden is aan licenties van een commerciële partij.
- De staat Massachusetts wil een open formaat dat ook in de toekomst bruikbaar en leesbaar kan zijn i.v.m. archiveringsdoeleinden.

5.3.2 Noorwegen

De Noorse minister van modernisatie, Morten Andreas Meyer, beschrijft in zijn meerjaren plan uit 2005 *eNorway 2009* een aantal doelstellingen met betrekking tot het gebruik van open standaarden [eNorway, 2005a]. De belangrijkste doelstelling met betrekking tot open standaarden luidt: In het jaar 2009 maken alle nieuwe ICT informatie systemen in de publieke sector gebruik van open standaarden.

Hiermee beweegt Noorwegen richting het gebruik van open standaarden bij de Noorse overheidsinstanties. Verbijzondering van specifieke gebieden en standaarden ontbreekt echter nog in dit stadium. Er is dan ook geen specifieke actie met betrekking van ODF gedefinieerd.

5.3.3 Denemarken

In het najaar van 2006 heeft de Deense overheid een pilot opgestart om ervaring op te doen in het publiceren van documenten in ODF formaat. Deze pilot is opgestart naar aanleiding van nieuwe Deense wetgeving waarin de invoer van open standaarden binnen de Deense overheid verplicht wordt gesteld, waarbij per geval de kosten van invloed zijn op een eventuele beslissing voor gebruik. Een invoeringstermijn wordt niet genoemd.

Na aanneming van deze wet hebben de Denen een implementatieplan geschreven. Het implementatieplan is ontworpen om zo de belangen van diverse belanghebbenden (ministeries, parlement, kabinet) binnen de overheid te kunnen dienen. Het plan beschrijft de criteria waaraan de Deense overheid zou moeten voldoen met betrekking tot de uitwisseling van documenten. Dit plan wordt in februari 2007 behandeld in het Deense parlement. Na goedkeuring door het parlement start

de verdere uitwerking van het plan en daarmee de discussie over wélke open formaten en open standaarden van toepassing zijn.

5.3.4 België

Aanleiding

In België zijn in het recente verleden enkele ministeries van de federale overheid (begonnen met het ministerie van Justitie) om te migreren naar het gebruik van ODF (door invoering van OpenOffice.org software). Om uitwisseling van documenten tussen ministeries mogelijk te houden en ministeries niet te dwingen een bepaald software pakket voor bureautoepassingen te laten gebruiken is gekozen om een internationaal geaccepteerde open standaard te gebruiken voor uitwisseling van documenten.

Proces

Vanuit de overheidsinstelling E-government hebben IT directeurs van ministeries in werkgroepen besproken welke criteria van toepassing zijn bij selectie van een document formaat voor uitwisseling [Strickx, 2006]. Hierbij zijn diverse marktpartijen geconsulteerd. De werkgroep is met het advies gekomen om gebruik te maken van een ISO standaard voor uitwisseling van documenten tussen ministeries.

Besluitvorming

In juni 2006 is door de federale overheid de beslissing genomen om gebruik te gaan maken van een ISO-standaard als formaat voor document uitwisseling van bureaudocumenten. Momenteel is er maar één ISO standaard ter beschikking: ODF. De keuze voor ODF is expliciet benoemd als richtlijn [Strickx, 2006]. Aan het gebruik van ODF door ministeries zijn wél een aantal randvoorwaarden verbonden:

- Bij gebruik van ODF als bestandsformaat moet compatibiliteit met bestaande systemen gegarandeerd zijn
- België is zich bewust van haar rol als 'early adopter' en het feit dat er rondom OOXML ook een standaardisatieproces loopt. Er bestaat dus een kans dat er zich ongeplande situaties zullen voordoen in de toekomst die aanpassing van de invulling van het beleid zullen vergen. De principiële keuze voor open standaarden voor documentformaten staat echter.
- De huidige werkprocessen van de ambtenaar mogen niet stil komen te vallen: "de ambtenaar moet door kunnen met zijn werk".
- ODF wordt toegepast voor uitwisseling van bestanden *tussen* overheidsinstanties (dus niet persé voor interne processen binnen een ministerie)

Implementatie

Invoer van ODF gebeurt in 2 stappen:

1. gereed in september 2007: Elk ministerie kan ODF bestanden accepteren
2. gereed in september 2008: Alle uitwisseling tussen ministeries gebeurt in ODF formaat.

Elke 6 maanden voor een stap voert de overheid een impact studie uit waaruit blijkt of ODF wel echt toepasbaar is (bijvoorbeeld: integratie met Microsoft Office moet geregeld zijn; Business Case dient positief te zijn).

5.3.5 Duitsland

Binnen Duitsland zijn op dit moment geen initiatieven voor wetgeving die open standaarden of zelfs ODF ondersteunt. Enkele steden zijn gemigreerd naar OpenOffice.org software voor desktop computing en gebruiken ODF als bestandsformaat.

5.3.6 Frankrijk

In Frankrijk is in oktober 2006 een rapport verschenen (op verzoek van premier Villepin) dat ingaat op gebruik van standaarden binnen de Franse overheid:

- Het rapport adviseert premier Villepin tot een systematische invoer van open standaarden in een Europese context.
- Het rapport adviseert het gebruik van ISO standaarden en geeft als voorbeeld het gebruik van ODF voor de creatie en uitwisseling van documenten binnen het Europese raamwerk.
- Het rapport adviseert invoer van wetgeving die gebruik van ODF voor aanmaak en verspreiding van administratieve documenten door ministeries verplicht stelt.

Binnen Frankrijk is momenteel geen wetgeving ten aanzien van het gebruik van ODF geformuleerd.

5.4 Nederlandse politiek

De Nederlandse regering volgt al lange tijd een beleid waarin de totstandkoming en het gebruik open standaarden actief worden nagestreefd. Dit blijkt onder meer uit de door de regering in uitvoering genomen Motie Vendrik (2002), die oproept tot gebruik van open standaarden en open source binnen de overheid. Het blijkt ook uit het agenderen door het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2004 van het onderwerp 'open standaarden' en in het bijzonder het 'openen van gesloten standaarden'. Hierin werden open formaten voor bureaudocumenten al als belangrijke en te ondersteunen ontwikkeling geïdentificeerd.

Een positieve keuze voor ODF is daarin logisch, omdat het thans de enige open standaard op dit gebied is. Duidelijk kiezen voor open standaarden op dit gebied is op korte termijn dan ook duidelijk kiezen voor ODF. Het is daarom aan te bevelen om beleidsmatig / strategisch een duidelijke keuze te maken voor ODF. Beleidsmatig / strategisch is het van belang om het gebruik van een open standaard voor documentformaten krachtig te steunen.

Een alternatieve specificatie is OOXML van Microsoft. OOXML is reeds een ECMA standaard en is voorgedragen om ISO standaard te worden via de versnelde procedure. Een keuze voor (mede) OOXML is politiek lastig, ook als die specificatie de status van ISO standaard zou bereiken. OOXML wordt door veel partijen toch beschouwd als een specificatie die nog steeds een aanzienlijke lock-in op de Microsoft technologie oplevert en die niet of niet voldoende bijdraagt aan het ontstaan van vrije marktwerking op het gebied van bureautoepassingen.

De beweging om van Microsofts OOXML formaat een open standaard te maken, is nog omgeven door onzekerheden. Ook kent OOXML enkele belangrijke afhankelijkheden van Microsoft technologie.

Gegeven deze situatie is het aan te bevelen politiek een keuze te maken voor ODF, zij het zeker niet als enige specificatie van documentformaten. Mocht OOXML tot ISO standaard verheven worden, dan ontstaat een nieuwe situatie die op dat moment nader beoordeeld dient te worden.

Politiek is het ook van belang dat de ene overheidsorganisatie de vrije leverancierskeuze van burger en bedrijven niet beperkt. Het ligt daarom voor de hand om in de communicatie met burgers en bedrijven gebruik te maken van open standaard formaten, die door meerdere leveranciers worden ondersteund, waarbij ODF één van de formaten is.

Een dergelijk principe als het bovenstaande kan ook worden geadopteerd voor communicatie tussen overheidspartijen. Aandachtspunt hierbij is dat er nog weinig overheidspartijen daadwerkelijk de overstap naar alternatieven voor MS-Office hebben gemaakt. Er moet daarom voor worden gewaakt dat een besluit op dit punt geen 'papieren tijger' wordt.

Voor de Nederlandse overheid is de introductie van ODF een mogelijkheid om marktwerking voor de markt van kantoortoepassingen te stimuleren.

5.5 Analyse

Binnen Nederland is er op dit moment enigszins beweging in het gebruik van open standaarden voor document uitwisseling. Enkele gemeenten zijn gemigreerd naar het gebruik van ODF en ervaren weinig problemen door de kwaliteit van de conversies binnen StarOffice of OpenOffice.org. Het niveau van de open source office applicaties is voldoende voor gebruik. Derhalve worden open source applicaties als een geschikt alternatief ervaren.

Internationaal is de beweging richting de invoer en het gebruik van open standaarden zichtbaar. Veel overheden zijn zich bewust van de voordelen van het gebruik van een open standaard of bevinden zich in het bewustwordingsproces. Europese landen die voorop lopen zijn in dit geval België en Denemarken. Dit zijn landen waarbij pilot projecten reeds plaatsvinden of zelfs plannen bestaan voor de invoer van een open standaard voor een formaat voor document uitwisseling. ICT adviesorganen van overheden ervaren een ISO standaard als een internationaal gedragen open standaard. ISO standaarden zijn daarmee in de toekomst de potentiële kandidaten.

Argumentatie voor invoer van een standaard is bij veel overheden:

- Bevordering van interoperabiliteit: de overheid wordt onafhankelijk van een software leverancier voor het aanmaken, lezen en uitwisselen van bestanden.
- Het gebruik van een open standaard bevordert de concurrentie binnen de softwaremarkt voor kantoortoepassingen.
- Het gebruik van een open standaard bevordert de duurzaamheid van een document.

De huidige kwaliteit van ODF is dermate goed dat er momenteel voldoende open source pakketten zijn die met ODF om kunnen gaan. Derhalve is het gebruik van ODF een reëel alternatief voor diverse overheidsorganisaties. Een afspraak over een formaat voor bestandsuitwisseling is daarom wenselijk. Een open standaard is hierbij de logische keuze.

Door de huidige situatie rond ODF is het aan te bevelen politiek een keuze te maken voor ODF, zij het zeker niet als enige specificatie van documentformaten.

6 Beleidsopties rondom ODF voor de Nederlandse overheid

6.1 Inleiding

De overheid heeft verschillende opties voor het omgaan met ODF als standaard voor digitale documentformaten.

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst voor welk probleem ODF een oplossing biedt en daarmee samenhangend welke beleidsdoelen de overheid kan hebben met een open document formaat. Om besluitvorming beter mogelijk te maken, beschrijft dit hoofdstuk verder de beleidsdimensies. Deze dimensies worden gecombineerd met de geschiktheid van ODF per toepassingsgebied, waarmee scenario's ontstaan voor beleid.

6.2 Beleid voor ODF, is er een probleem dan?

Een relevante vraag die gesteld kan en moet worden als we praten over het inzetten van de standaard ODF is: "Is er een probleem?"

De scepticus kan immers eenvoudig als volgt redeneren. "We gebruiken waar relevant allemaal MS-Office en daarmee - en met de onderliggende MS-Office formaten voor documenten - hebben we prima interoperabiliteit bereikt. Geen probleem dus. En als iemand al eens iets anders gebruikt, dan zorgen de leveranciers van zo'n ander product wel voor een behoorlijke compatibiliteit met de marktleider MS-Office, anders hebben ze een belangrijk commercieel nadeel."

Tot op zekere hoogte is deze redenering valide. Echter:

- De **interoperabiliteit** wordt voornamelijk verkregen ten koste van een vastlegging op MS-Office. Er is geen sprake van keuzevrijheid: de partijen waar men mee communiceert, worden om 'gedoe' in interoperabiliteit te vermijden, gedwongen ook MS-Office te kiezen. Organisaties die toch iets anders willen kiezen, worden door hun communicatiepartners in zekere mate gedwongen om toch voor de *de facto* standaard MS-Office te kiezen. Dit wordt door elke organisatie die bijvoorbeeld op Open Office is overgestapt, als een vervelend punt ervaren.
- **Leveranciersonafhankelijkheid** en **marktwerking** worden belangrijker argumenten naarmate de meerwaarde voor de gebruiker van MS-Office afneemt. Hoewel Microsoft de competitie voor de bureautoepassingen in eerste aanleg heeft gewonnen getuige het grote marktaandeel, is de ontwikkeling van andere pakketten niet stil blijven staan. De meeste functies die Microsoft de laatste jaren heeft weten toe te voegen aan MS-Office, zijn zaken die de gemiddelde gebruiker niet meer gebruikt. Andere leveranciers bieden de functies die de gebruiker echt nodig heeft inmiddels ook. Kortom: de bureautoepassing wordt meer een commodity en economische wetten dicteren dat de concurrentie dan toeneemt en de prijs afneemt. Het is uit vele voorbeelden inmiddels duidelijk dat Microsoft steeds meer mikt op een nauwe integratie met andere Microsoft toepassingen alsmede het Microsoft besturingssysteem, om haar klanten te behouden. Ook de inherente interoperabiliteit is nog een belangrijk voordeel ten opzichte van de concurrentie.
- Voor de **archivering** is er wel degelijk een probleem. Er is geen garantie dat de huidige documentformaten tot in lengte van jaren leesbaar zullen blijven. Sterker nog, de geschiedenis suggereert ons dat er een grote kans is dat dit niet het geval is. Een gestandaardiseerd XML

gebaseerd formaat zoals ODF dat onafhankelijk is van de onderliggende techniek heeft de beste kansen om gedurende lange tijd leesbaar te blijven, zo blijkt uit de diverse onderzoeken op dit gebied.

6.3 Beleidsdoelen

Afgeleid van de redenering in de voorgaande paragraaf, zijn de belangrijkste beleidsdoelen die aan ODF zijn te relateren de volgende:

- **Leveranciersonafhankelijkheid en marktwerking:** door toepassing van een open standaard¹ voor een documentformaat wordt (bij goede implementatie) interoperabiliteit gerealiseerd en kan er meer keuzevrijheid ontstaan op het gebied van bureautoepassingen en zal marktwerking toenemen. Ook is te verwachten dat innovatie in bureautoepassingen hierdoor een impuls zal krijgen. Met name wordt vermeden dat de overheid burgers en bedrijven maar ook andere overheden verplicht om zich een specifieke bureautoepassing te verschaffen.
- **Digitale duurzaamheid:** door gebruik te maken van het open bestandsformaat dat bovendien op XML, heeft ODF de belofte in zich dat de overheid haar informatie beter duurzaam toegankelijk zal kunnen maken dan met andere formaten. Vooral het verschil met gesloten, leveranciersspecifieke formaten zal groot kunnen zijn.
- **Interoperabiliteit:** door te kiezen voor een open standaard voor het uitwisselen (publiceren, versturen én ontvangen) van documenten, is behoud van interoperabiliteit op het gebied van bureaudocumenten beter mogelijk, terwijl leveranciersonafhankelijkheid en marktwerking toenemen.

Hoewel ODF ook geadopteerd wordt door closed source partijen, vindt de ontwikkeling van ODF in hoge mate plaats in de sfeer van *open innovatie*. Door als groep van concurrerende ontwikkelaars van bureautoepassingen te besluiten niet te concurreren op het documentformaat maar juist interoperabiliteit als uitgangspunt te hanteren ontstaat een markt waarin vooral geconcentreerd wordt op de eigenschappen van de toepassing zelf en de bijbehorende service. Een dergelijke setting is thans rondom ODF gecreëerd.

6.4 Beleidsdimensies

6.4.1 Inleiding

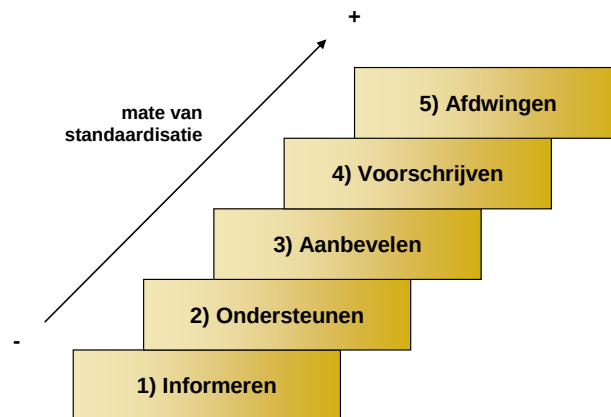
Binnen dit document worden de volgende beleidsdimensies onderscheiden:

1. mate van standaardisatie
2. houding van de overheid in de tijd

6.4.2 Mate van standaardisatie

Een belangrijke dimensie in beleid voor document bestandsformaten is de mate van standaardisatie die de overheid kan kiezen. Figuur 3 visualiseert de opties in de mate van standaardisatie.

¹ Zie voor de overheidsdefinitie van open standaarden: <http://www.ososs.nl>



Figuur 3: Gradaties in de mate van standaardisatie

We onderscheiden de volgende opties:

1. **Informeren:** de overheid committeert zich niet aan een standaard. Deze situatie kan een begin situatie zijn voor een nieuw bestandsformaat (waarbij het formaat nog onbekend of onvoldoende bekend is) of een permanente situatie (als het bestandsformaat bekend is, maar niet geschikt bevonden). Mogelijk worden er in dit scenario kleine experimenten gedaan om te onderzoeken of het documentformaat bruikbaar is voor de overheid en of er adequate software voor handen is. Op basis van deze experimenten kan het besluit vallen om het bestandsformaat wel of niet te gaan ondersteunen. De overheid informeert over haar activiteiten en over de ontwikkelingen van de standaard.
2. **Ondersteunen:** het bestandsformaat wordt door de overheid geaccepteerd, maar er worden geen actieve stappen ondernomen om het gebruik ervan breder te verspreiden. Documenten in het bestandsformaat kunnen door de overheid worden ontvangen en verwerkt.
3. **Aanbevelen:** het bestandsformaat wordt door de overheid bij voorkeur gebruikt bij het opstellen van documenten. Alleen in bijzondere situaties wordt een alternatief documentformaat gebruikt door de overheid. De overheid adviseert burgers en het bedrijfsleven om gebruik te maken van het documentformaat, maar accepteert ook documenten in andere bestandsformaten.
4. **Voorschrijven:** alleen dit bestandsformaat wordt door de overheid zelf gebruikt bij het opstellen van documenten. Er worden richtlijnen opgesteld om burgers en het bedrijfsleven ook gebruik te laten maken van het documentformaat, maar de overheid accepteert nog steeds documenten in andere bestandsformaten.
5. **Afdwingen:** alleen dit bestandsformaat wordt door de overheid zelf gebruikt bij het opstellen van documenten. Burgers en het bedrijfsleven zijn eveneens verplicht om gevraagde documenten aan te leveren in het bestandsformaat.

6.4.3 Houding van de overheid in de tijd

Het is zeer goed denkbaar dat de overheid in de verschillende fasen van de levensloop van een document andere eisen aan de standaardisatie stelt. De overheid kan bijvoorbeeld besluiten om voor documenten die de overheid publiceert het bestandsformaat te standaardiseren, terwijl voor persoonlijke documenten, die na gebruik meteen vernietigd kunnen worden, het bestandsformaat niet wordt gestandaardiseerd. De overheid kan hierbij voorop lopen ten opzichte van andere overheden of juist een afwachtende of volgende houding aannemen.

6.5 Beleidsscenario's

In het onderstaande worden beleidsscenario's benoemd, geordend van scenario's die weinig vergaand zijn tot aan zeer vergaande scenario's. Daarbij is zowel naar de haalbaarheid als praktische uitvoerbaarheid gekeken. Waar nuttig en nodig is daarbij gedifferentieerd naar toepassingsgebied.

1. **Ontwikkelingen rondom ODF volgen.** Aan ODF wordt nog geen bijzondere status gegeven door de overheid, anders dan opname in een catalogus van open standaarden. Wel worden de (ontwikkelingen rondom de standaard en andere initiatieven (zoals Office Open XML) gevolgd, en ervaringen uit andere landen in de gaten houden, bijvoorbeeld waar al gekozen is voor (het verplicht stellen van) het gebruik van ODF.
2. **Bewustwording rond en ondersteuning van het gebruik van ODF.** Bovenop het volgen van de ontwikkelingen (optie 1) vindt er voorlichting over nut en noodzaak van ODF plaats. Daarnaast vindt er ondersteuning plaats voor degenen die ODF willen gebruiken door technische kennis te genereren en beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld over het documentformaat, beschikbare plugins, conversiemogelijkheden en -problemen. Indien nuttig en nodig kunnen ook conversiefaciliteiten worden aangeboden. Deze optie is eigenlijk alleen relevant indien (op termijn) ook de intentie is te kiezen voor optie 3 of 4.
3. **ODF als standaard uitwisselingsformaat invoeren.** In dit scenario kiest overheid thans **voor** de inzet van ODF (ISO 23600:2006) als standaard formaat voor het uitwisselen, publiceren en ontvangen van documenten. Hierbij staat het principe voorop dat er vrije keuze van bureautoepassing ontstaat bij de communicatiepartner.

Voorgesteld wordt om daarbij te differentiëren tussen enerzijds (3a) burgers en bedrijven en (3b) overheden onderling. Vanwege de beleidsmatige wenselijkheid om burgers en bedrijven op korte termijn leveranciersvrijheid te bieden, wordt hieraan voorrang gegeven boven de invoering van de ODF standaard tussen overheden onderling.

Op middellange termijn kan dan (3b) in uitvoering worden gebracht, waarbij ODF een standaard wordt voor de communicatie tussen overheden. Desgevraagd dient er van elk document een ODF versie beschikbaar te worden gesteld. De steller van een document dient er daarbij voor zorg te dragen dat alle essentiële inhoud in het ODF-document is bevat.

Voorgesteld wordt om de precieze invoeringsstrategie nog nader te bepalen, maar een gefaseerde aanpak reeds bij voorbaat als uitgangspunt vast te stellen. Gestart kan worden ODF naast andere veelgebruikte formaten te hanteren. Vervolgens worden de te hanteren uitwisselingsformaten verengd tot uitsluitend open standaarden. Of er vanaf dat punt nog verder verengd dient te worden tot uitsluitend ODF, is thans niet te besluiten. Wij achten het pas mogelijk een dergelijk besluit pas na evaluatie van de ervaringen tot dat moment ODF als werkformaat voor intern gebruik invoeren.

4. **ODF als werkformaat voor intern gebruik invoeren.** Binnen dit scenario kiest de overheid thans voor de invoering van het formaat ODF (ISO 23600:2006) als **het** standaard werkformaat voor het uitwisselen, publiceren, ontvangen en archiveren van documenten.

Voorgesteld wordt dit scenario te differentiëren tussen enerzijds de archiveringsfunctie (a) van de overheid en overige overheidsinstanties (b).

Deze differentiatie is als volgt omschreven:

4a) gebruik het ODF formaat voor de archiveringsfunctie van neerslag uit werkprocessen

4b) gebruik het ODF formaat als het standaard werkformaat bij uitwisseling, publicatie en ontvangst van documenten tussen overheden.

De keuze voor deze differentiëring heeft de volgende redenen:

- Voor de invoering van ODF als het standaard werkformaat bij de overheid voor archiveringsdiensten zijn reeds diverse kansen en voordelen beschreven in dit rapport. De archiveringsdienst vormt hiermee een aparte "eend in de bijt" ten opzichte van de overige overheidsdiensten.
- De invoering van ODF als werkformaat bij archiveringsdiensten heeft minder verstrekkende gevolgen en vraagt andere vervolgvactiteiten dan de invoering van ODF als werkformaat bij alle andere overheidsorganisaties.

Binnen scenario 4b gebruikt de overheid ODF om samen te werken aan documenten, gebruik makend van meerdere office pakketten. Hiermee is ODF dé standaard voor intern gebruik en uitwisseling van bureaudoocumenten. Van nevenschikking gaat men naar eenduidige standaardisatie.

Bij dit scenario wordt in acht genomen dat het voor de burger en het bedrijfsleven mogelijk moet kunnen zijn te communiceren in niet-open standaarden. De overheid ondersteunt de ontvangst en verzending van documenten in niet open standaarden en weet deze bij ontvangst om te zetten naar ODF voor verder intern gebruik. Hierbij is de overheid maximaal service gericht naar de burger en het bedrijfsleven toe.

Voor intern gebruik hebben overheidsinstanties autonome keuzemogelijkheden ten aanzien van de te gebruiken bureautoepassing. Invoering van ODF als **het** standaard werkformaat maakt het mogelijk deze keuzemogelijkheden maximaal te ondersteunen.

7 Voorkeursoptie voor beleid

7.1 Beoordeling van de beleidsopties / scenario's

De beoordeling van de in hoofdstuk 6 geschetste beleidsopties / scenario's is in de onderstaande tabel schetsmatig weergegeven:

	Beleidsmatige / strategische wenselijkheid	Haalbaarheid	Uitvoerbaarheid	Risico's
1. Ontwikkelingen volgen	--	++	++	++
2. Bewustwording / ondersteuning	- + in combi met 3/4	++	++	++
3. Uitwisselingsformaat				
a) met burgers en bedrijven	++	+	+	+
b) tussen overheidsorganisaties	++	+/-	+/-	+
4. Werkformaat intern				
a) alleen voor archivering	+	+	-	-
b) voor alle toepassingsgebieden / levensfasen, eenduidige keuze voor ODF	++	--	--	--

Hieronder de toelichting bij de beoordeling van de aspecten in bovenstaande tabel.

7.1.1 Beleidsmatige / strategische wenselijkheid

Onder dit punt is de bijdrage aan de beleidsmatige doelen "toepassen van open standaarden", "leveranciersonafhankelijkheid" en "digitale duurzaamheid" gescoord.

Vanuit strategische overwegingen is het niet wenselijk enkel ontwikkelingen te volgen rondom ODF en formaten voor documenten van kantoortoepassingen. Een afwachtende houding is niet verstandig daar de kans om bij te dragen aan het huidige momentum (van ontwikkeling van ODF) én zelf gebruik te maken van het huidige momentum rondom ODF voorbij kan gaan.

Verdere kennisopbouw en bewustwording rondom ODF is uiteraard prima maar zal vooral effect sorteren bij keuze voor scenario's 3 en 4. Ondersteuning van het ODF formaat komt immers pas echt tot uitdrukking voor keuze van één van deze scenario's.

Wil de overheid de burger en het bedrijfsleven vrijlaten in de keuze van een te gebruiken kantoorapplicatie dan dient de overheid de 'native' bestandsformaten van diverse applicaties te kunnen accepteren. Een burger of bedrijf staat het zo vrij om te kiezen welk bestandsformaat wordt gebruikt voor de uitwisseling van documenten en welke kantoortoepassing hiervoor wordt gebruikt. Dit betekent dat scenario's 3 en 4 op dit argument hoog scoren.

Een ondersteuning van ODF middels keuze voor scenario 3 en 4 geeft extra stimulans aan de markt voor kantoortoepassingen. De geschiedenis heeft reeds bewezen dat ondersteuning van ODF door overheden bijdraagt aan extra technologische ontwikkelingen (plugins, native ondersteuning) rondom deze markt. Een stimulans die vooral ten bate komt van de eindgebruiker van bestandsformaten.

De Nederlandse overheid heeft zich in het verleden vooruitstrevend opgesteld met betrekking tot stimulering van de ontwikkeling van open standaarden. Een keuze voor scenario 1 en 2 lijkt hiermee een beleidslijn die politiek moeilijk te verkopen valt.

7.1.2 Haalbaarheid

Veel overheidsorganisaties zijn op dit moment niet ingesteld op het gebruik van ODF. Dit betekent dat scenario's 1 en 2 relatief snel haalbaar zullen zijn. Deze scenario's vergen immers minder inspanning dan scenario's 3 en 4.

Voor de realisatie van scenario 3a zijn weinig grote aanpassingen aan werkprocessen noodzakelijk. Technisch is het mogelijk om documenten om te zetten naar ODF dus het zal voor de overheid zeker haalbaar zijn om uitwisseling van bestanden in ODF formaat naar burger en bedrijfsleven mogelijk te maken.

Dit ligt lastiger wanneer het ODF formaat tussen overheidsinstanties als te ondersteunen formaat verplicht wordt gesteld (scenario 3b) naast andere formaten of als dé standaard (scenario 4b). Veel organisaties binnen de overheid zijn niet direct ingesteld op het gebruik van ODF. Binnen ministeries wordt veelal gewerkt met de kantoorapplicatie van Microsoft Office. De behoefte en urgentie voor invoering van ODF ligt hierbij lager dan bij scenario 3a.

Scenario 4a is een haalbaar scenario. Archiefinstanties zoals het Nationaal Archief werken bij voorkeur met open standaarden zoals ODF omdat zij hierbij niet afhankelijk zijn van commerciële leveranciers. Conversiefilters zijn van afdoende kwaliteit en zullen in de nabije toekomst alleen maar beter worden zodat de beschreven conversieproblematiek zal minimaliseren. Tevens zijn er andere bestandsformaten die een alternatief kunnen bieden.

7.1.3 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid (implementatie en gebruik) neemt af met de mate van impact. Met name scenario 4 scoort slecht op uitvoerbaarheid gezien de lage penetratiegraad van conversie plugins

en de grote mate van onbekendheid met ODF bij overheidsinstanties. Een brede uitrol van conversie software (plugins) of apart ingerichte voorzieningen per organisatie behoort tot de mogelijkheden. Dit komt de uitvoerbaarheid niet ten goede.

7.1.4 Risico's

De risico's zijn praktisch omgekeerd evenredig met de mate van impact. ODF als standaard formaat naast andere formaten voor uitwisseling (scenario 3a, 3b) betekent dat de risico's bij invoer beperkt zullen blijven. Immers er is al ondersteuning voor de aanwezige en gebruikte formaten. Bij een intensieve training voor ambtenaren in het gebruik van ODF kunnen veel risico's worden vermeden. Technisch is de uitrol van ODF binnen een grote organisatie goed mogelijk en eerder gedaan.

7.2 Het voorkeursscenario

Op basis de evaluatie van de scenario's beveelt VKA aan de principekeuze te maken voor scenario 3a op korte termijn en 3b op iets langere termijn.

De belangrijkste argumenten hiervoor zijn dat bij keuze voor scenario 1 en 2 de overheid geen gebruik maakt van het aanwezige momentum, de overheid niet service gericht is naar burgers en bedrijven die een open standaard als document formaat wensen te gebruiken én scenario's 1 en 2 politiek moeilijker te verdedigen zijn gezien de eerder gevoerde vooruitstrevende politiek ten aanzien van open standaarden voor documentformaten.

De keuze voor scenario 4 wordt op dit moment afgeraden: uit de evaluatie blijkt dat scenario 4 nauwelijks haalbaar of uitvoerbaar is.

Bij keuze van scenario 3 wordt optimaal gebruik gemaakt van het aanwezige momentum, stimulans voor ontwikkeling van ODF, service gerichtheid naar burgers en bedrijven en autonome beslissingsvrijheid van overheidsinstanties ten aanzien van documentformaten.

Bij de keuze voor scenario 3 wordt de timing en de definitieve besluitvorming aangaande de invoering van scenario 3a vooral bepaald door de noodzakelijke tijd voor de aanpassing van voorzieningen bij alle overheidsorganisaties. De impact, timing, invulling van noodzakelijke randvoorwaarden dient in het vervolg nader te worden onderzocht (zie hoofdstuk 8).

De timing van 3b (ODF in communicatie tussen overheidsorganisaties, nevensgeschikt) wordt bovendien mede bepaald door het moment waarop een grote overheidsinstantie gebruik gaat maken van ODF (first mover). Zie de "case" België (hoofdstuk 5.3.4).

Ongeacht bovenstaande stappen op weg naar de implementatie van scenario 3a / 3b, is nader onderzoek wenselijk naar het mogelijke gebruik van ODF in het toepassingsgebied archivering. De resultaten van dit onderzoek dienen breed bekend te worden gemaakt in de betreffende doelgroep, aan architecten en aan sleutelfiguren in projecten in de DIV en archiveringshoek (bijvoorbeeld Filenet, Hummingbird implementaties).

8 Vervolgstappen, implementatie van het voorkeursscenario

8.1 Naar een definitief besluit

De huidige aanname is dat deze eerste verkenning niet zal leiden tot een definitief besluit betreffende de invoering van ODF. Wel is een besluit over een principiële standpunt in deze mogelijk en wenselijk. Definitieve besluitvorming aangaande de invoering zal echter afhankelijk moeten zijn van de invulling van voldoende technische randvoorwaarden (beschikbaarheid software), praktische uitvoerbaarheid van conversie en het aanbieden van geconverteerde documenten, kosten.

Om te kunnen komen tot een gedragen besluit over de invoering van het voorkeursscenario 3a/b, ODF hanteren als uitwisselingsformaat met burgers en bedrijven en tussen overheidsorganisaties, wordt aanbevolen onderstaande activiteiten 1 t/m 5 uit te voeren.

Bij besluitvorming moet een mix van overheidsorganisaties betrokken worden (ministeries, gemeenten, uitvoeringsinstanties, etc.).

8.2 Uit te voeren activiteiten

1. Voer een impactstudie uit naar de gevolgen van invoering van scenario 3a/b voor diverse types overheidsorganisaties, voor nu en voor in de toekomst
2. Breng in kaart welke kosten met de invoering van dit besluit gepaard gaan.
3. Bepaal welke partijen betrokken zijn, zowel binnen de overheid als daarbuiten (overlegorganen, koepels zoals VNG, etc.)
4. Maak afspraken met alle betrokken partijen over wie welke kosten draagt.
5. Bepaal welke bestaande en/of nieuwe documenten onder dit besluit vallen.
6. Bepaal de invoeringstermijn. Gegeven de beperkte impact van nevenschikking kan dit waarschijnlijk beperkt blijven tot een invoeringstermijn van ordegrrootte van een jaar.
7. Voeg, aanloog aan de Belgen, een veiligheidsmechanisme in de planning toe, dat er op toeziet dat de te nemen stappen voor overheidsinstanties inderdaad technisch uitvoerbaar zijn op de gestelde termijn (bijvoorbeeld in relatie tot beschikbare plugins, conversiefaciliteiten etc.). Benoem in dit verband alle aan de invoeringsdatum gekoppelde randvoorwaarden die moeten zijn ingevuld. Aangezien in scenario 3a/b naast ODF nog steeds andere bestandsformaten als PDF en DOC worden ondersteund, zullen naar verwachting weinig randvoorwaarden aan dit besluit verbonden moeten worden.

Het in kaart brengen van exacte baten voor een business case is praktisch gezien niet mogelijk. Er zijn op termijn prijsdrukkende effecten – met name voor MS-Office - te verwachten van een betere marktwerking. De termijn waarop deze effecten zich manifesteren en de mate waarin zijn echter niet goed te voorspellen. Wel is het zo dat individuele overheidsorganisaties thans vaak op basis van kostenoverwegingen kiezen voor alternatieven voor MS-Office.

Het besluit is daarom niet zozeer te nemen op basis van een financiële businesscase, maar veeleer op basis van strategische overwegingen. Wel dienen de te verwachten baten (bijdrage aan de beleidsdoelen) in beeld te worden gebracht, zodat deze gedurende de uitvoering van het project gemonitord kunnen worden.

De kwalitatieve baten van invoering van ODF zijn o.a. een betere marktwerking van office pakketten (leveranciersonafhankelijkheid, marktwerking, interoperabiliteit en digitale duurzaamheid).

9 Beantwoording van de onderzoeksvragen

9.1 Centrale vragen

Voor de beantwoording van de drie centrale onderzoeksvragen wordt verwezen naar de hoofdstukken 1 t/m 8 in dit rapport.

- a) Wat kan de nieuwe standaard ODF voor de informatie-uitwisseling en informatieverwerking van overheden betekenen?

Antwoord a) ODF biedt de mogelijkheid voor de overheid om te communiceren met burgers, bedrijfsleven en overheidsorganisaties onderling zonder afhankelijkheden naar commerciële aanbieders van bestandsformaten. Binnen de archief functie biedt ODF mogelijkheden voor invoer van een op XML gebaseerde standaard.

- b) Hoe kunnen verschillende overheidsdiensten hierop inspelen: beleidsmatig/strategische en tactisch voor de korte en middellange termijn?

Antwoord b) Bij keuze van scenario 3 wordt optimaal gebruik gemaakt van het aanwezige momentum, stimulans voor ontwikkeling van ODF, service gerichtheid naar burgers en bedrijven en autonome beslissingsvrijheid van overheidsinstanties ten aanzien van documentformaten.

Bij de keuze voor scenario 3 wordt de timing en de definitieve besluitvorming aangaande de invoering van scenario 3a vooral bepaald door de noodzakelijke tijd voor de aanpassing van voorzieningen bij alle overheidsorganisaties. De impact, timing, invulling van noodzakelijke randvoorwaarden dient in het vervolg nader te worden onderzocht (zie hoofdstuk 8).

De timing van 3b (ODF in communicatie tussen overheidsorganisaties, nevensgeschikt) wordt bovendien mede bepaald door de timing van een belangrijke van een first mover. om een dergelijke voorziening te treffen.

- c) Hoe ziet het plan van aanpak (concept) er op hoofdlijnen uit voor een eventuele vervolgfase (implementatiefase ODF) met in ieder geval aandacht voor de benodigde en beschikbare open (source) software oplossingen (performance testen / praktische toepasbaarheid), implementatie- en migratievraagstukken en de rolverdeling tussen de betrokken partijen?

Antwoord c) De belangrijkste beschrijving voor een vervolgfase is uiteengezet in hoofdstuk 8. De huidige aanname is dat deze eerste verkenning niet zal leiden tot een definitief besluit betreffende de invoering van ODF. Wel is een besluit over een principiële standpunt in deze mogelijk en wenselijk.

9.2 Beantwoording deelvragen

- d) Wat zijn de mogelijke scenario's voor de inzet van ODF als standaard voor bureaudoocumenten binnen de overheid?

Antwoord d): Mogelijke scenario's voor de inzet van ODF binnen de overheid zijn:

1. Ontwikkelingen rondom ODF volgen.
2. Bewustwording rond en ondersteuning van het gebruik van ODF
3. ODF als uitwisselingsformaat invoeren naast andere formaten:
 - a) Uitwisseling met burgers en bedrijven
 - b) Uitwisseling tussen overheidsinstanties
4. De overheid stelt het gebruik van ODF verplicht voor uitwisseling tussen overheidsorganisaties.
 - a) Bij archivering
 - b) Tussen ministeries

Meer informatie over scenario's is te vinden in hoofdstuk 6.5 en 7.

- e) Wat is de verwachting over de ondersteuning door marktpartijen van de wijze waarop ODF (korte en middellange termijn) in verschillende facetten van het informatieverwerkingsproces van de overheid ingezet kan worden?

Antwoord e): Diverse marktpartijen (waaronder ook open source projecten) ondersteunen het gebruik van ODF binnen de overheid. Microsoft heeft, als belangrijkste speler in de markt, aangekondigd vooralsnog het ODF formaat niet binnen MS-Office te ondersteunen. Onderzoeksbureau Gartner verwacht dat Microsoft het ODF formaat in ieder geval niet tot eind 2008 zal ondersteunen. Voor verdere toekomst is geen uitspraak te doen [Silver et al, 2006a].

Wel werkt Microsoft mee aan de ontwikkeling van een plugin die bestandsconversie mogelijk maakt. Ook andere partijen (Sun, Novell) werken aan plugins voor bestandsconversie. Afhankelijk van de toepassing is de kwaliteit niet altijd afdoende voor grootschalig professioneel gebruik. Vooral voor partijen die intensief samenwerken aan een document zal dit het geval zijn. De verwachting is dat op middellange termijn de kwaliteit voldoende zal zijn.

Leveranciers van document management systemen geven aan snel te kunnen inspringen op nieuwe open standaarden voor bestandsformaten. ODF is reeds grotendeels geïmplementeerd binnen de onderzochte document management systemen.

Voor meer informatie over de houding van marktpartijen en de bruikbaarheid van ODF wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

- f) Wat kan geleerd worden van andere internationale overheden over de wijze waarop beleidsmatig/strategisch en tactisch omgegaan wordt omgegaan met ODF?

Antwoord f): Veel overheden (zowel nationaal als internationaal) zien voordelen in het gebruik van open standaarden. De invoering van een open standaard als formaat voor document

uitwisseling lijkt evident. Momenteel is er één ISO standaard die geschikt is voor document uitwisseling: het ODF formaat. Er bestaat een gerede kans dat het formaat OOXML dat in MS-Office2007 als bestandsformaat dient, eind 2007 óók als ISO standaard wordt geaccepteerd.

Veel overheden zijn voorzichtig met een definitieve keuze voor één bepaald document formaat. Diverse pilot trajecten zijn gestart met gebruik van ODF en onderzoeken naar de diverse voordelen en nadelen van bestandsformaten zijn uitgevoerd in opdracht van nationale overheden.

Nationale overheden zijn zich bewust van de mogelijkheid tot stimulatie van de markt voor kantoortoepassingen bij een eventuele introductie van ODF.

Lokaal wordt via open source implementatie trajecten (met vaak de besparing in kosten als argument voor invoering) het ODF formaat geïntroduceerd.

- h) Wat zijn de te verwachten ontwikkelingen van de standaard ODF op de korte en middellange termijn (hierbij spelen factoren een rol als de ontwikkeling van OOXML, de aankondiging van ODF 1.1 door OASIS) en welke invloed gaat hiervan uit op de keuzemogelijkheden die de overheid heeft voor de langere termijn?

Antwoord h):

ODF wordt doorontwikkeld binnen OASIS, waarbij men zich onder meer richt op een aantal algemeen erkende zwakheden van de ODF standaard. Het karakter van ODF zal naar verwachting niet essentieel veranderen: het blijft een specificatie op hetzelfde detailniveau van de huidige standaard. Wel zal naar verwachting de functionele rijkdom toenemen alsmede de met ODF te realiseren interoperabiliteit. Op het gebied van macro's en andere uitvoerbare instructies zijn er geen grote toevoegingen te verwachten en ook op het gebied van *backward compatibility* zal de ODF standaard naar verwachting geen grote stappen maken. ODF zal hiermee aan praktische bruikbaarheid winnen.

OOXML zal zich naar verwachting maar beperkt doorontwikkelen omdat de specificatie al zeer compleet is. De voornaamste ontwikkelingen rondom OOXML zijn gelegen in het aantal partijen dat OOXML, vooral gedeeltelijk, ondersteunt. Veel leveranciers van pakketten hebben al aangegeven OOXML te zullen ondersteunen. Deze partijen geven echter ook aan dat een volledige ondersteuning van OOXML echter niet mogelijk is zonder in essentie MS-Office (2007) na te bouwen. OOXML ondersteuning zal dus vaak worden geboden, maar slechts beperkte interoperabiliteit bieden, maar om een andere reden dan ODF.

Deze ontwikkelingen leiden weliswaar voor meer keuze voor overheidspartijen voor wat betreft de ondersteunde documentformaten, maar zullen naar verwachting veel verwarring en onduidelijkheid aangaande de te verwachten interoperabiliteit veroorzaken onder gebruikers(organisaties).

Heldere informatie over documentformaten en daadwerkelijke interoperabiliteit tussen bureautoepassingen is derhalve zeer gewenst.

- i) Wat zijn andere relevante factoren die bepalend kunnen zijn voor het gebruik (business case) en de impact van ODF, zoals bijvoorbeeld softwareproducten, invoeringsstrategie, implementatie- en migratiekosten en doorlooptijden?

Antwoord i): Relevante factoren die bepalend kunnen zijn voor het gebruik en de impact van ODF zijn vooral behandeld in hoofdstuk 8 en waar het gaat om de wenselijke ontwikkelingen van de ODF standaard zelf, zijn deze met name in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen.

ODF zal veel impact kunnen hebben, als het daadwerkelijk een krachtig instrument is voor de interoperabiliteit tussen bureautoepassingen. Hiervoor dient ODF voldoende functionele rijkdom te hebben, vooral de bezwaren zoals geïdentificeerd in hoofdstuk 2 dienen te zijn ondervangen. In dit verband dient ODF op het gebied van daadwerkelijke interoperabiliteit tussen bureautoepassingen daadwerkelijk krachtiger te zijn dan alternatieven. Het valt moeilijk te overzien of dit in de toekomst het geval gaat zijn. Omdat interoperabiliteit met MS-Office zo'n belangrijk selectie criterium van klanten zal zijn, zullen leveranciers van dergelijke bureautoepassingen kiezen voor de route die ze hiervoor de beste kansen biedt en dat zou best OOXML kunnen zijn.

De populariteit van ODF als documentformaat hangt ook samen met de daadwerkelijke invoering van bureautoepassingen die ODF als 'native' formaat ondersteunen. Het is te verwachten dat dergelijke pakketten een groter marktaandeel zullen verwerven, vooral bij organisaties die de hiermee samenhangende kostenvoordelen willen realiseren.

Het is ook belangrijk om te beseffen dat ODF gekomen is waar het nu staat dankzij een volhardende houding van een beperkte groep 'first movers', die om principiële redenen vast hebben gehouden aan de nut en noodzaak van een open standaard voor bureaudocumenten. Een dergelijke principiële opstelling zal ook nog in de komende jaren noodzakelijk zijn om te komen tot één, werkelijk open standaard voor bureaudocumenten. Twee concurrerende standaarden, hoewel op het eerste gezicht aantrekkelijk, is geen aantrekkelijk perspectief voor de overheid. Een vasthoudende en principiële opstelling om standaarden te laten convergeren is dus noodzakelijk. Internationale afstemming van standpunten en heldere signalen naar de actoren in dit veld zijn dan belangrijke factoren.

Tenslotte zijn er de vele aan de praktische invoering gerelateerde factoren, die belangrijk zijn voor de gebruikersorganisatie die overweegt gebruik te gaan maken van ODF en/of die overweegt een bureautoepassing in te voeren die ODF native ondersteunt. Het is van belang om dergelijke organisaties de gezochte ondersteuning / handvatten bij implementatie te bieden. Deze factoren zijn vooral in hoofdstuk 8 aan de orde gekomen.

A Gesproken personen

In onderstaande tabel staat beschreven welke personen zijn gesproken voor informatie gebruikt in dit document. De ingewonnen informatie is vanwege stringente tijdsvoorwaarden niet teruggekoppeld aan de genoemde personen en niet geverifieerd.

Instelling	Gesproken met:	
Federale Overheid Dienst Informatie en Communicatie Technologie (FedICT) België	Dhr. P. Vanderabeele Dhr. O. Schneider	Interview 13/2/2007 Interview 13/2/2007
Filenet	?	Telefonisch onderhoud 15/2
ICTU	Dhr. J.W. Broekema	Gesprek 6/2/2007
Microsoft	Dhr. H. Bos	Interview 20/2/2007
Ministerie van V&W	Dhr. J. Goutier	Vragen / antwoorden per e-mail
Nationaal Archief	Mw. J. Slat Dhr. R. Verdeegem	Kort telefonisch onderhoud Telefonisch interview 20/2/2007
Gemeente Vlieland	Dhr. L. Sterenberg	Telefonisch interview 20/2/2007
Gemeente Heerenveen	Dhr. J. Hiemstra	Telefonisch interview 19/2/2007
Gemeente Sluis	Afdeling ICT beheer	Telefonisch interview 20/2/2007
National IT and Telecom Agency Denmark (Ministry of Science, Technology and Innovation)	Dhr. P. Gramstad	Interview 13/2/2007
Open Text (leverancier Hummingbird)	?	Telefonisch onderhoud 15/2

B Referenties

- [Adobe, 2006a] Nomen nescio, PDF Reference - sixth edition Adobe(r) Portable Document Format Version 1.7. Adobe Systems, November 2006
http://www.adobe.com/devnet/acrobat/pdfs/pdf_reference.pdf
- [Adobe, 2007a] Nomen nescio. Adobe to Release PDF for Industry Standardization. Adobe Systems 2007.
<http://www.adobe.com/aboutadobe/pressroom/pressreleases/200701/012907OpenPDFAIM.html> [bekeken op 15-02-2007].
- [Borenstein , 2005a] Nathaniel S. Borenstein. Finally, the ODF summit technical report. OASIS mailing list, 2005.
<http://www.oasis-open.org/archives/office/200511/msg00020.html> [bekeken op 15-02-2007].
- [Bray et al., 2006a] Tim Bray, Jean Paoli, C. M. Sperberg-McQueen, Eve Maler, François Yergeau (eds.). Extensible Markup Language (XML) 1.0 (Fourth Edition), W3C, 2006.
<http://www.w3.org/TR/2006/REC-xml-20060816/>
- [ISO, 2006a] Nomen nescio. Open Document Format for Office Applications (OpenDocument) v1.0. International Standards Organization, 2006. [bekeken op 15-02-2007].
<http://www.iso.org/iso/en/CatalogueDetailPage.CatalogueDetail?CSNUMBER=43485&scopelist=PROGRAMME>
- [ECMA, 2006a] Ecma International approves Office Open XML standard - Press release. Ecma International, 2006.
http://www.ecma-international.org/news/PressReleases/PR_TC45_Dec2006.htm [bekeken op 15-02-2007].
- [eNorway, 2005a] Nomen nescio, eNorway 2009, the digital leap. Norwegian Ministry of Modernisation, 2005.
- [Fallside & Walmsley, 2004a] David C. Fallside, Priscilla Walmsley. XML Schema Part 0: Primer Second Edition, W3C, 2004.
<http://www.w3.org/TR/xmlschema-0/>
- [Fioretti, 2005a] Marco Fioretti. OpenDocument office suites lack formula compatibility. Newsforge.com, 2005.
<http://software.newsforge.com/article.pl?sid=05/09/09/192250&from=rss> [bekeken op 16-02-2007]
- [Fioretti, 2005b] Marco Fioretti. Macros an obstacle to office suite compatibility. Newsforge.com, 2005.
<http://software.newsforge.com/article.pl?sid=05/09/09/1640253&tid=93> rss [bekeken op 16-02-2007]
- [Jones, 2006a] Brian Jones. Quick question for ODF experts. MSDN Blog, 2006.
http://blogs.msdn.com/brian_jones/archive/2006/07/20/673323.aspx rss [bekeken op 16-02-2007]
- [Knox & Silver, 2006a] Rita E. Knox, Michael A. Silver ISO Approval of OASIS OpenDocument Is a Blow to Microsoft. Gartner, 2006.
http://www.gartner.com/resources/140100/140101/iso_approval_of_oasis_opendo_140101.pdf

- [OASIS, 2006a] Nomen nescio. OpenDocument – Formula, OASIS, 2006.
http://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=office-formula [bekeken op 16-02-2007a].
- [OASIS, 2006b] Nomen nescio. OASIS Open Document Format for Office Applications (OpenDocument) TC, OASIS, 2006.
http://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=office
- [OSOSS, 2004a] Nomen nescio. Catalogus Nederlandse Open Standaarden: Deel 1: Beleidskaders en beheer versie 1.0. Programma Open Standaarden en Open Source Software voor de overheid, 2004.
<http://www.ososs.nl/index.jsp?page=191> [bekeken op 22-02-2007a].
- [Rizk, 2003a] A. Rizk (ed.), Comparative assessment of Open Documents Formats Market Overview. Valoris, 2003.
- [Silver et al. 2006a] Michael A. Silver, Rita E. Knox, Tom Austin, Dale Kutnick, Jeffrey Mann, Nikos Drakos, Office Software Battle Moves to Open-Source Theater, Gartner 6 April 2006
- [So23, 2007a] So23 (alias), MATHML is not the standard. GrokLaw, 2007.
<http://www.groklaw.net/comment.php?mode=display&sid=20070123071154671&title=MATHML%20is%20not%20the%20standard&type=article&order=&hideanonymous=0&pid=0#c530656> [bekeken op 16-02-2007].
- [Strickx, 2006] Peter Strickx, Jean Jochmans, Richtlijnen voor het gebruik van open standaarden voor de uitwisseling van kantoordocumenten, 2006.
- [Weir, 2006a] Rob Weir. Comparing ODF and OOXML. OpenOffice.org Conference, 2006.
http://marketing.openoffice.org/ooocon2006/presentations/wednesday_o3.pdf [bekeken op: 15-02-2007]
- [Wikipedia, 2007a] Nomen nescio. OpenDocument. Wikipedia, 2007.
<http://nl.wikipedia.org/wiki/OpenDocument> [bekeken op: 15-02-2007]
- [Wikipedia, 2007b] Nomen nescio. OpenOffice.org. Wikipedia, 2007.
<http://en.wikipedia.org/wiki/OpenOffice.org> [bekeken op: 15-02-2007]
- [Wikipedia, 2007c] Nomen nescio. OpenDocument standardization. Wikipedia, 2007.
http://en.wikipedia.org/wiki/OpenDocument_standardization [bekeken op: 15-02-2007]
- [Wikipedia, 2007d] Nomen nescio. Office Open XML. Wikipedia, 2007.
<http://en.wikipedia.org/wiki/OpenXML> [bekeken op: 16-02-2007]