



**Bureau Forum
Standaardisatie**

Bezoekadres:
Wilhelmina v Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag
www.forumstandaardisatie.nl

Contactpersoon
Han Zuidweg

M 06-46118426
han.zuidweg@logius.nl

Datum
13-09-2016

notitie

Adoptieondersteuning documentstandaarden
Plan van aanpak

Inleiding

De overheid produceert veel documenten. We kunnen documenten misschien wel zien als het belangrijkste 'product' van de overheid. De documenten die de overheid aanmaakt, publiceert, verstuurt en bewaart, moeten voldoen aan bepaalde eisen. Ze moeten universeel en duurzaam toegankelijk zijn en dienen niet gebonden te zijn aan de applicatie van een bepaalde leverancier.



De overheid doet er veel aan om aan deze eisen te voldoen. Overheidsorganisaties publiceren hun documenten meestal in PDF/A en gebruiken dit formaat voor hun bijlagen in de Berichtenbox. Overheidswebsites zoals overheid.nl bieden informatie in verschillende standaardformaten aan, waaronder PDF/A, ODF en XML. Automatisch gegenereerde 'born-digital' documenten voldoen in toenemende mate aan de PDF/A standaarden.



Aanhangsel van de Handelingen



Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2015-2016

Aanhangselnummer 3469

Gepubliceerd op 13 september 2016 09:31

Acties

- Authentieke versie downloaden (pdf) 
- Odt-formaat downloaden 
- Xml-formaat downloaden 
- Technische informatie >
- Directe link >

Vragen van de leden Taverne en Ten Broeke (VVD) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over uitspraken van de Nederlandse ambassadeur in Kenia (ingezonden 26 juli 2016).

Antwoord van Minister Ploumen (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 12 september 2016).

De wet benoemt bepaalde eisen waaraan documenten die de overheid publiceert of archiveert moeten voldoen. Zo verlangt de Wet hergebruik van overheidsinformatie dat overheden informatie verstrekken in een elektronisch en machinaal leesbaar formaat dat voldoet aan open standaarden [2]. De 'instructie rijksdienst voor de aanschaf van ICT producten en diensten' verplicht het uitvragen van open standaarden op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst van het Forum Standaardisatie bij aanbestedingen. De Archiefwet regelt de verplichting tot het duurzaam opslaan van documenten. En de Nederlandse overheid neemt uiterlijk in 2018 de Europese richtlijn EN 301 549 voor toegankelijkheid over [3].



Soms kost het overheidsorganisaties moeite om aan deze voorwaarden te voldoen. Het Bureau Forum Standaardisatie wil de overheid helpen om universeel en duurzaam toegankelijke documenten te produceren en publiceren. Daarom stimuleert en ondersteunt het Bureau Forum Standaardisatie de adoptie van de documentstandaarden op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst.

In deze notitie presenteert het Bureau Forum Standaardisatie een plan om dit doel te realiseren.

Wat willen wij bereiken?

Wij willen organisaties van de overheid stimuleren en helpen om de documenten die zij publiceren en bewaren te laten voldoen aan eisen die gesteld worden aan duurzaamheid, toegankelijkheid, veiligheid en applicatieonafhankelijkheid.

Wij willen dit bereiken door:

- Gereedschappen aan te reiken die de overheid helpen om documentstandaarden toe te passen die voor hun toepassing geschikt zijn.
- Belanghebbenden met elkaar te verbinden die elkaar kunnen helpen met de adoptie van documentstandaarden door de uitwisseling van ervaring en 'best practices'.
- Feedback aan overheidsorganisaties te geven over de adoptiegraad van verplichte documentstandaarden.

Om welke standaarden gaat het?

Documenten hebben verschillende doeleinden. Sommige documenten worden gepubliceerd op websites van overheidsorganisaties of via MijnOverheid naar de burger gestuurd. Anderen worden alleen intern bewerkt en gelezen. Documenten moeten soms ook gearchiveerd worden.

Elk doeleinde stelt voorwaarden aan het formaat en de inhoud van het document. Documentstandaarden ondersteunen de verschillende eigenschappen die documenten moeten hebben voor hun doeleinden.

Tabel 1 laat zien welke eigenschappen een document moet hebben afhankelijk van zijn doeleinde, en welke standaard(en) op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst van het Forum Standaardisatie deze ondersteunen. Ook geeft tabel 1 een indruk van het draagvlak dat bij de overheid bestaat voor deze standaarden en hun toepassing.

Tabel 1. Eisen en documentstandaarden volgens toepassing

Toepassingen Eisen	Bewerken	Publiceren	Bewaren
Duurzaamheid	soms	soms	altijd
Toegankelijkheid	soms	altijd	soms
Leveranciers- onafhankelijkheid	altijd	altijd	altijd
Standaarden	ODF	PDF/A-1a, PDF/A-2a, WCAG 2.0	PDF/A-1a, PDF/A-2a
Draagvlak	- (Ministerie van Defensie, maar ook veel weerstand)	+ (Berichtenbox, Belastingdienst, Logius, KOOP, Rijksweb)	+/- (Nationaal Archief, Nationale Bibliotheek, Digitaal Erfgoed)

Tabel 2 beschrijft in grote lijnen de toepassing van de documentstandaarden genoemd in tabel 1. De website van het Forum Standaardisatie (www.forumstandaardisatie.nl) geeft meer informatie over deze standaarden en hun toepassingsgebied.

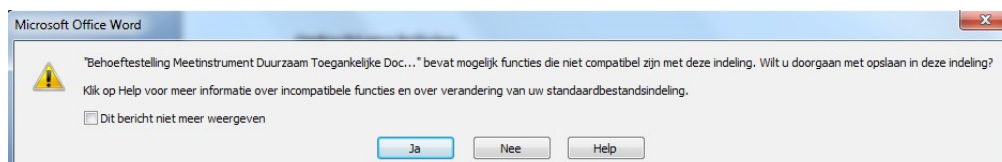
Tabel 2. Documentstandaarden op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst

Standaard	Beschrijving
PDF/A-1a, PDF/A-2a	Waarborgen de duurzaamheid van niet bewerkbare documenten, zodat deze in de toekomst nog geopend en gebruikt kunnen worden. PDF/A-1a en PDF/A-2a zijn tevens de enige PDF formaten die volledig kunnen voldoen aan de WCAG 2.0 richtlijnen voor toegankelijkheid (zie hieronder).
WCAG 2.0	WCAG 2.0 geeft richtlijnen om een document universeel toegankelijk te maken, ook voor mensen met een functiebeperking. WCAG 2.0 is besloten in de Webrichtlijnen 2.0 standaard op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst van het Forum Standaardisatie.
ODF	ODF biedt een applicatie- en leveranciers onafhankelijk formaat voor bewerkbare documenten die uitgewisseld en bewaard moeten worden.

Obstakels

Het blijkt moeilijk om over de breedte van de overheid draagvlak te krijgen voor de toepassing van documentstandaarden op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst van het Forum Standaardisatie. Veel organisaties binnen de overheid ondersteunen deze documentstandaarden wel in woord maar niet in daad. Hier kunnen wij een aantal mogelijke oorzaken voor aanwijzen:

- ODF wordt gemakkelijk geassocieerd met open source software. Daardoor ontstaat de indruk dat de adoptie van ODF het gebruik van een open source office pakket met zich meebrengt ten koste van andere gangbare office pakketten. Dat is onterecht, maar de associatie van documentstandaarden met open source blijkt moeilijk te ontzenuwen.
- Het gebruik van ODF wordt bemoeilijkt door compatibiliteitsproblemen met commerciële office applicaties. De gebruikerservaring met ODF lijdt hieronder, en dit voedt de weerstand tegen de standaard. Leveranciers hebben er geen belang bij om de compatibiliteitsproblemen met ODF op te lossen.



- Het landschap van documentstandaarden is complex. Er zijn verschillende PDF standaarden (PDF/A, PDF/X, PDF/UA,..), versies (PDF 1.4, PDF 1.7, PDF 2.0) en conformance niveaus (PDF/A-1a, PDF/A-2a, PDF/X-3, PDF/X-4,..) die naast elkaar gebruikt worden. En WCAG 2.0 bestaat uit een groot aantal richtlijnen van uiteenlopende complexiteit. Niet-experts kunnen moeilijk doorgronden waarvoor een bepaalde documentstandaard gebruikt wordt, en waarom.
- Organisaties hebben moeite om volledig aan de WCAG 2.0 richtlijnen te (blijven) voldoen. Dat geeft frustratie, waardoor de indruk ontstaat dat WCAG 2.0 een onhaalbaar doel is waarvan de kosten de baten overstijgen.
- Organisaties veronderstellen soms dat alleen de Archiefwet duurzaamheid van documenten vereist. Ze bekommeren zich daarom alleen over de

duurzaamheid van digitale documenten als die gearchiveerd moeten worden. In werkelijkheid moeten veel meer overheidsdocumenten duurzaam toegankelijk zijn. Zoals documenten die overheidsorganisaties op hun websites publiceren of via MijnOverheid naar de burger sturen.

- Belangenorganisaties die pleiten voor adoptie van WCAG 2.0 en EN 301 549 bieden soms ook betaalde certificatie diensten aan voor deze standaarden. Dit kan (al dan niet terecht) de indruk wekken van belangenverstrengeling.

We moeten rekening houden met deze obstakels in ons plan van aanpak.

Platform Internetstandaarden als model

Het Platform Internetstandaarden blijkt effectief in de stimulering en ondersteuning van de adoptie van Internetstandaarden. De twee pijlers van het Platform Internetstandaarden zijn:

- De creatie van een publiek-private groep van belanghebbende partijen die eenzelfde doel nastreven: het bevorderen van de adoptie van moderne Internetstandaarden zoals IPv6 en DNSSEC in Nederland.
- Het aanreiken van tools die de adoptie van standaarden stimuleren en ondersteunen, met name de zelf test site internet.nl



Het Platform Internetstandaarden kan model staan voor een plan van aanpak voor adoptie van documentstandaarden. Maar de toepassingsgebieden van Internetstandaarden en documentstandaarden hebben ook belangrijke verschillen:

- De meeste Internetstandaarden op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst van het Forum Standaardisatie hebben hetzelfde doel: communicatie over het Internet veiliger maken. Documentstandaarden daarentegen dienen in mindere mate een gemeenschappelijk doel. Zo richt ODF zich op (interne) bewerking van documenten, PDF/A op (externe) publicatie, en WCAG 2.0 op toegankelijkheid. Het is daardoor moeilijk om één draagvlak te creëren voor de verschillende documentstandaarden.
- Alle overheden zijn doordrongen van het belang van Internetbeveiliging, en de rol die Internetstandaarden daarin spelen. Overheidsorganisaties geven meestal niet dezelfde hoge prioriteit aan het produceren van duurzame, toegankelijke en applicatie onafhankelijke documenten. ODF roept bij sommige partijen zelfs actieve weerstand op, wat het speelveld verdeelt in voorstanders en tegenstanders.
- Alle leveranciers en service providers erkennen dezelfde open Internetstandaarden en passen deze toe. Dit ligt anders bij documentstandaarden, waar gevestigde commerciële partijen actief hun eigen oplossingen verdedigen ten koste van open standaarden.

Een aanpak volgens het model van het Platform Internetstandaarden en internet.nl heeft zin, maar zal meer weerstand ondervinden en minder resultaat geven wanneer we het toepassen op documentstandaarden. We moeten onze investering (in menskracht en budget) en het verwachtingspatroon daarop aanpassen.

Acties

Rekening houdend met de obstakels, stellen wij een actieplan voor over twee tijdslijnen:

- **Korte termijn** (2016, 2017): inzetten op PDF/A-1a en PDF/A-2a waar reeds draagvlak voor bestaat. Tools aanreiken voor PDF/A analyse en conversie. Gebruik van PDF/A-1a en PDF/A-2a bij de overheid meten.
- **Langere termijn** (verder dan 2017): richten op 'born-digital' documenten die voldoen aan eisen van duurzaamheid, toegankelijkheid en leveranciersafhankelijkheid. Draagvlak van ODF en WCAG 2.0 toetsen en overeenkomstig ondersteunen.

Voor de **korte termijn** voorzien wij deze acties:

1. Practice what you preach. We passen de relevante documentstandaarden toe binnen het Bureau Forum Standaardisatie om zo te voldoen aan eisen aan duurzaamheid, toegankelijkheid en applicatieafhankelijkheid van onze documenten. We leggen onze eigen ervaringen (werkbaarheid, gebruikservaring, wensen) en wensen als gebruikers vast.
2. Het ontwikkelen van een adoptie ondersteunende gereedschappen, met name applicaties om de adoptiegraad van PDF/A te meten en applicaties voor conversies naar duurzaam toegankelijke PDF/A-1a en PDF/A-2a.
3. Het organiseren van workshops om overheden te helpen met het toepassen van relevante documentstandaarden. Onder andere een workshop in samenwerking met ECP.
4. Het creëren van een platform van overheidsorganisaties die aan de *Wet hergebruik van overheidsinformatie* moeten en willen voldoen.
5. Het engageren van organisaties als MijnOverheid, Belastingdienst, SSC-ICT en DUO die impact hebben met het toepassen van PDF/A.

Verder evalueren wij de samenwerking met NINet die begin 2016 was aangegaan met het doel om de de adoptie van ODF te ondersteunen. De implementatie van de ODF testsite voor gebruikers en leveranciers, en de ondersteuning van het ODF Plugfest zijn hier de tastbare resultaten van.

Tijdslijn

Tot in het eerste kwartaal van 2017 stellen wij de volgende concrete acties voor:

Resultaat	Datum
Bouw van een applicatie die het aantal documenten op overheidswebsites telt die al dan niet voldoen aan PDF/A. Het Forum Standaardisatie kan de applicatie gebruiken voor de Monitor, om de adoptie van PDF/A te peilen. We maken de applicatie (via een web-interface) openbaar toegankelijk zodat overheden zelf kunnen testen in hoeverre de PDF documenten op hun websites voldoen aan PDF/A.	begin november 2016
ODF Plugfest in Parijs, georganiseerd door lokale partijen.	medio november 2016
Workshop 'born-digital' data in samenwerking met ECP. De workshop krijgt een praktisch karakter, gericht op het uitwisselen van ervaring tussen belanghebbende partijen van de overheid.	medio december 2016
Eerste bijeenkomst van het platform hergebruik overheidsinformatie	medio december 2016
Nieuwe digitale werkplek BZK ondersteunt default <i>tagged</i> PDF/A generatie vanuit MS Office en LibreOffice.	medio februari 2017

Referenties

- [1] Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0037>, van 26 juni 2013
- [2] Wet hergebruik van overheidsinformatie, http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18#HoofdstukIII_Artikel5, 24 juni 2015
- [3] Sjoerd Hartholt, "Open standaard toegankelijke overheidswebsites wordt wet", Binnenlands Bestuur , <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/open-standaard-toegankelijke-overheidswebsites.9542630.lynkx>, 8 juli 2016
- [4] Peter Mom, "Tenminste houdbaar tot...", iBestuur 17, <http://ibestuur.nl/magazine/ibestuur-nummer-17>, 17 januari 2016
- [5] Vragen van de leden Oosenbrug en Otwin vanDijk aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de toegankelijkheid van Mijnoverheid.nl en apps van de overheid, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2016Z03342.html>, 16 februari 2016
- [6] Vragen van de leden Gesthuizen en Oosenbrug aan de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Veiligheid en Justitie over het gebruik van open standaarden in de informatievoorziening van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en het departement van Veiligheid en Justitie; Antwoord van Minister Asscher (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20152016-151.html>, 30 september 2015

Annex 1. Contactpersonen documentstandaarden

Naam	Organisatie	E-mail	Onderwerp
Jelle Attema	ECP	jelle.attema@ecp.nl	ECP (workshop)
Anouk Baving	Nationaal Archief	anouk.baving@ nationaalarchief.nl	DUTO
Klaus-Peter Eckert	Fraunhofer FOKUS	Klaus- peter.eckert@fokus.fraun- hofer.de	PDF/A
Alexander Fase	Logius	alexander.fase@logius.nl	WCAG 2.0
Joachim Jung	Open Preservation Foundation	Joachim@ openpreservation.org	PDF/A
Börje Justrell	PREFORMA project	borje.justrell@ riksarkivet.se	PDF/A
Marc Kiel	MijnOverheid	marc.kiel@logius.nl	PDF/A
Michiel Leenaars	NINet	michiel@staff.isoc.nl	ODF
Cor Nouws	Nouw & Off	cno@nouenoff.nl	ODF
Jos van den Oever	KOOP	jos.vanden.oever@ logius.nl	ODF
Marijke Salters	Logius	marijke.salters@logius.nl	document standaarden
Olivier Sessink	MinDef	odt.sessink@mindef.nl	ODF
Barbara Sierman	Koninklijke Bibliotheek	barbara.sierman@kb.nl	DUTO
Mikael Snaprud	Tingtun	mikael.snaprud@ tingtun.no	WCAG 2.0

Annex 2. Over dit sjabloon

Dit document is gemaakt met een ODT sjabloon dat we handmatig hebben gemaakt op basis van het Word rijkshuisstijl sjabloon voor notities zoals te vinden op DocGen (<https://docgen.frd.shsdir.nl/>).

Op DocGen staan alleen Microsoft Word sjablonen. Ons streven is dat SSC-ICT deze sjablonen ook in ODF beschikbaar maakt.