



Forum Standaardisatie

Expertadvies PDF/UA

Datum:
3/8/2018

Colofon

Projectnaam	Expertadvies PDF/UA
Versienummer	1.0
Locatie	Den Haag
Organisatie	Forum Standaardisatie Postbus 96810 2509 JE Den Haag forumstandaardisatie@logius.nl
Auteurs	Hilko Jacobse (Lost Lemon) Jeroen de Ruig (Lost Lemon)
Onafhankelijk voorzitter	Diana Koppenol (Lost Lemon)

Inhoud

Colofon	2
Inhoud	3
1 Doelstelling expertadvies	8
1.1 <i>Achtergrond</i>	8
1.2 <i>Doelstelling expertadvies</i>	8
1.3 <i>Doorlopen proces</i>	8
1.4 <i>Vervolg</i>	9
1.5 <i>Samenstelling expertgroep</i>	9
1.6 <i>Toelichting PDF/UA</i>	9
1.7 <i>Leeswijzer</i>	11
2 Toepassings- en werkingsgebied	12
2.1 <i>Functioneel toepassingsgebied</i>	12
2.2 <i>Organisatorisch werkingsgebied</i>	12
3 Toetsing van standaard aan criteria	13
3.1 <i>Toegevoegde waarde</i>	13
3.2 <i>Open standaardisatieproces</i>	15
3.3 <i>Draagvlak</i>	17
3.4 <i>Opname bevordert adoptie</i>	19
3.5 <i>Adoptieactiviteiten</i>	21

Samenvatting en Forumadvies

Advies aan het Forum

De experts geven het volgende advies:

De expertgroep adviseert om de standaard PDF/UA op te nemen op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

Als functioneel toepassingsgebied wordt geadviseerd:

PDF/UA moet worden toegepast op de uitwisseling en publicatie van niet- of beperkt reviseerbare documenten die digitaal toegankelijk moeten zijn voor personen met een functiebeperking.

Geadviseerd wordt om het organisatorisch werkingsgebied van de standaard overeen te laten komen met het werkingsgebied waarop de 'pas toe of leg uit' verplichting van toepassing is, te weten:

Nederlandse overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en instellingen uit de (semi-) publieke sector.

Waarom is opname belangrijk?

Door de toenemende digitale dienstverlening vanuit de overheid krijgen steeds meer mensen elektronische documenten vanuit de overheid. Deze documenten worden meestal in PDF formaat aangeboden. De verwachting is dat de PDF vorm in de nabije toekomst een belangrijke informatie drager blijft vanuit de overheid.

Portable Document Format/Universal Accessibility (PDF/UA) is een standaard die de toegankelijkheid van de informatie in een PDF bestand vergroot voor mensen met een functiebeperking, zowel visueel als lichamelijk. Dit betreft ongeveer 2 miljoen personen in Nederland¹, die door deze standaard significant verbeterde toegang krijgen tot overheidsinformatie.

Europese wetgeving en het daaruit volgende Tijdelijke Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid² verplicht overheidspartijen om toegankelijkheid te vergroten. De standaard PDF/UA draagt hier aan bij.

Waar gaat het inhoudelijk over?

PDF/UA is een standaard die de toegankelijkheid van de informatie in een PDF vergroot voor mensen met een functiebeperking, zowel visueel als lichamelijk.

Hoe is het proces verlopen?

Op 30 april 2018 heeft Logius PDF/UA aangemeld voor de pas-toe-of-leg-uit lijst. Na een intakegesprek en toetsing op basiscriteria besloot het Forum Standaardisatie op 13 juni 2018 om PDF/UA in procedure te

¹ Bron: Logius Centrum voor Standaarden

² Referentie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-141.html>

nemen. Om tot dit advies te komen is op 21 juni 2018 een groep experts bijeengekomen om over het toepassings- en organisatorisch werkingsgebied te discussiëren en om de standaard te toetsen tegen de toetsingscriteria. Dit expertadvies vat de uitkomsten van de discussie en toetsing samen.

Vervolg

Dit advies zal ten behoeve van een publieke consultatie openbaar worden gemaakt door het Bureau Forum Standaardisatie. Een ieder kan gedurende de consultatieperiode op dit advies zijn/haar reactie geven. Het Bureau Forum Standaardisatie legt vervolgens de reacties voor aan de voorzitter en indien nodig aan de expertgroep.

Het Forum Standaardisatie zal op basis van het expertadvies en relevante inzichten uit de openbare consultatie een advies aan het OBDO opstellen. Het OBDO bepaalt uiteindelijk op basis van het advies van het Forum of PDF/UA opgenomen wordt op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

Hoe scoort de standaard op de toetsingscriteria?

Toegevoegde waarde

PDF documenten zullen ook de komende tijd nog veelvuldig worden gebruikt door overheidsorganisaties, zowel op websites als in de directe communicatie met burgers en ondernemers. PDF/UA helpt een organisatie te voldoen aan de toegankelijkheidswetgeving. De kosten van het gebruik van PDF/UA hoeven niet substantieel hoger te zijn dan die van het gebruik van andere PDF versies.

De kosten van de implementatie van de standaard zitten vooral in het creatieproces. De standaard vereist andere dat extra informatie wordt toegevoegd bij plaatjes, tabellen en grafieken. Andere eisen zoals 'taggen' van hoofdstukken, paragrafen en bijvoorbeeld voetnoten, kan geautomatiseerd worden. Hiervoor moet in het document wel een hiërarchie worden meegegeven, zoals dat meestal wordt gedaan bij het schrijven van een rapport. Dit kan dus bewerkelijk zijn.

Het toepassen van PDF/UA vergroot de toegankelijkheid van PDF documenten voor mensen met een visuele of lichamelijke beperking. Dit betreft potentieel 2 miljoen personen³, die door het toepassen van deze standaard significant verbeterde toegang krijgen tot overheidsinformatie.

Er zijn vele PDF formaten. Er is echter geen ander PDF formaat dat als specifiek doel heeft te voldoen aan toegankelijkheidsrichtlijnen. PDF/UA heeft in dit opzicht dus geen 'concurrerende' standaard.

Open standaardisatieproces

Het beheer en doorontwikkeling van de standaard is belegd bij ISO. ISO heeft het beheerproces ingericht in overeenstemming met de daarvoor geldende richtlijnen in relatie tot open standaarden. De standaard is in Nederland beschikbaar via NEN.

Draagvlak

Een PDF/UA document kan in vrijwel iedere gangbare PDF reader van verschillende leveranciers weergegeven worden. Er is voldoende

³ Bron: Logius Centrum voor Standaarden

marktondersteuning voor PDF/UA door leveranciers van PDF applicaties, maar in de praktijk worden de meeste PDF documenten geproduceerd vanuit kantoorapplicaties zoals Microsoft® Office. Volgens de experts is het niet makkelijk om vanuit Microsoft® Office een PDF bestand te creëren dat voldoet aan de PDF/UA standaard. Dus het lezen van PDF/UA wordt voldoende ondersteund, maar de creatie van PDF/UA compliant documenten vanuit gangbare kantoorapplicaties in veel mindere mate.

Alle geconsulteerde experts tijdens de expertbijeenkomst zijn unaniem voor het opnemen van de standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst als verplichte standaard. Belangrijkste reden hiervoor is het Tijdelijke Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid. De richtlijn verplicht lidstaten om te waarborgen dat digitale kanalen van organisaties in de publieke sector toegankelijk zijn. De standaard PDF/UA draagt hier aan bij.

Opname bevordert de adoptie

PDF wordt breed toegepast binnen de Nederlandse overheid, PDF/UA nog niet. Om hier bestuurlijk meer aandacht voor te krijgen helpt het om de standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst te plaatsen.

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

De expertgroep adviseert het Forum Standaardisatie en het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) om bij de opname op de lijst voor 'pas toe of leg uit' de volgende oproepen ten aanzien van de adoptie van PDF/UA te doen:

- Zorg voor voldoende bestuurlijke aandacht en maak duidelijk dat de standaard van invloed is op de gehele organisatie. Benoem en maak duidelijk dat de standaard bijdraagt aan de inclusieve maatschappij;
- Ga vanuit de overheid met belangrijke betrokken marktpartijen in gesprek om het faciliteren van het gebruik van de nieuwe standaard PDF/UA te ondersteunen (er is bijvoorbeeld gebrek aan goede creatie tooling) en daarmee te bevorderen;
- Toegankelijkheid is niet alleen een thema voor communicatie, maar ook voor inkoop en juristen. Het OBDO zou aan deze groepen een 'call to action' moeten doen;
- Zorg dat er ter ondersteuning van de uitvoering een beslisboom komt. Neem ook html op in de beslisboom, dus beperk de beslisboom niet tot PDF formaat;
- Anticipeer op de mogelijke tegen argumenten waarom organisaties niet aan de standaard hoeven te voldoen, deze zijn voor een groot deel te vinden in het besluit digitale toegankelijkheid. Bereid voor iedere mogelijk tegen argument een antwoord voor;
- Verwijs bij de standaarden met betrekking tot digitale toegankelijkheid, die al op de 'pas toe of leg uit' lijst staan, naar PDF-UA;
- Evalueer de adoptievoortgang over twee jaar;
- Benoem in een organisatie naast een information security officer en privacy officer ook een accessibility officer, hiermee geef je meer belang aan het onderwerp en bestendig je dit ook binnen de organisatie.

1 Doelstelling expertadvies

1.1 Achtergrond

De Nederlandse overheid streeft naar betrouwbare gegevensuitwisseling door het gebruik van open standaarden en het voorkomen van vendor lock-in. Het adviesrapport "Maak Waar!"⁴ en de strategie "Nederland Digitaal"⁵ benadrukken dit beleid. Om dit doel te bereiken, onderstrepen het instellingsbesluit van het Forum Standaardisatie, de Generieke Digitale Infrastructuur en de verschillende architectuurkaders bij het gebruik van open standaarden en bij het ontwerpen of inkopen van informatiesystemen.

Een van de maatregelen om de adoptie van open standaarden te bevorderen is de publicatie en het beheer van een lijst met open standaarden waarvoor een 'pas toe of leg uit' verplichting geldt of waarvan het gebruik 'aanbevolen' is. Het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) besluit welke standaarden op deze lijst worden opgenomen. Het OBDO baseert zich hierbij op expertadviezen, openbare consultaties en adviezen van het Forum Standaardisatie.

1.2 Doelstelling expertadvies

Dit document is een expertadvies voor PDF/UA gericht aan het OBDO en Forum Standaardisatie. PDF/UA is aangemeld voor opname op de lijst met open standaarden door Kristian Mul van Logius.

Doel van dit document is om het OBDO te adviseren of PDF/UA in aanmerking komt voor opname op de lijst met open standaarden als 'pas toe of leg uit'-standaard, al dan niet onder voorwaarden.

1.3 Doorlopen proces

Voor het opstellen van dit proces is de volgende procedure doorlopen:

1. De procesbegeleiders hebben op 22 mei 2018 een intakegesprek gevoerd met de indiener. Tijdens de intake is de standaard getoetst op criteria voor het in procedure nemen en is een eerste inschatting gemaakt van de mate waarin de procedure kansrijk is.
2. Op basis van de intake heeft het Forum Standaardisatie op 13 juni 2018 besloten de aanmelding in procedure te nemen. Hierop volgend is een expertgroep samengesteld en een voorzitter aangesteld.
3. De leden van de expertgroep hebben een voorbereidingsdossier gekregen dat is samengesteld met informatie uit de aanmelding en het intake onderzoek. Voorafgaand aan de expertbijeenkomst heeft de expertgroep dit voorbereidingsdossier doorgenomen en aandachtspunten geïdentificeerd.
4. De expertgroep is op 21 juni 2018 bijeengekomen om de bevindingen in het algemeen en de geïdentificeerde aandachtspunten in het bijzonder te bespreken. Tijdens deze bijeenkomst zijn ook het toepassings- en werkingsgebied vastgesteld.

Dit expertadvies geeft de uitkomst van de expertgroep weer. De procesbegeleider heeft een concept van dit expertadvies aan de leden

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/18/rapport-van-de-studiegroep-informatiesamenleving-en-overheid-maak-waar>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/16/nederlandse-digitaliseringsstrategie>

van de expertgroep gestuurd met verzoek om commentaar. Na verwerking van reacties uit de expertgroep is het rapport nogmaals toegestuurd aan de experts, afgerond en ingediend bij het Bureau Forum Standaardisatie (het secretariaat van het Forum Standaardisatie) ten behoeve van de publieke consultatieronde.

1.4 Vervolg

Het Bureau Forum Standaardisatie zal dit expertadvies openbaar maken ten behoeve van een publieke consultatie die plaatsvindt van 6 augustus 2018 tot en met 10 september 2018. Eenieder kan gedurende de consultatieperiode een reactie geven op dit expertadvies. Na afsluiting van de openbare consultatie koppelt het Bureau Forum Standaardisatie de reacties terug aan de expertgroep.

Het Forum Standaardisatie stelt met het expertadvies en de relevante inzichten uit de openbare consultatie een advies aan het OBDO op. Het OBDO besluit met dit advies om de standaard wel of niet op de lijst open standaarden te plaatsen.

1.5 Samenstelling expertgroep

Het Forum Standaardisatie streeft naar een representatieve expertgroep met een evenwichtige vertegenwoordiging van (toekomstige) gebruikers (zowel publiek als privaat), leveranciers, wetenschappers en andere belanghebbenden. De expertgroep heeft een onafhankelijk voorzitter die de expertgroep leidt en de verantwoordelijkheid neemt voor het expertadvies.

Als onafhankelijk voorzitter is opgetreden Diana Koppenol, Senior Business Consultant bij Lost Lemon.

Hilko Jacobse, Senior Technisch Consultant en Jeroen de Ruig Senior Business Consultant beide werkzaam bij Lost Lemon, hebben de procedure in opdracht van het Bureau Forum Standaardisatie begeleid.

Aan de expertbijeenkomst hebben deelgenomen:

- Carolien Nicolai - Gemeente Zeewolde
- Aart Goedewaagen - Justid
- Jos de Groot - Tweede Kamer
- Angelique de Schalk - Tweede Kamer
- Bram Duvigneau - Firm Ground
- Henri Kaper - VNG Realisatie
- Kristiaan Mul - Logius (indiener)
- Esther Pieris-van Gestel - Nederlandse Zorgautoriteit
- Remco van Veenendaal - Nationaal Archief
- Ivan van Vliet - Ministerie van Algemene Zaken

Han Zuidweg van het Bureau Forum Standaardisatie was als toehoorder bij de expertbijeenkomst aanwezig.

1.6 Toelichting PDF/UA

Waar gaat PDF/UA over?

PDF/UA is een inperking van PDF 1.7 met het doel om documenten te produceren die voldoen aan de eisen van universele toegankelijkheid. De vereisten voor een PDF 1.7 document om te voldoen aan de PDF/UA specificatie corresponderen met de WCAG 2.0 criteria. PDF/UA beschrijft eisen aan een PDF 1.7 document zoals:

- een document moet 'tags' bevatten en logische leesstructuur hebben;
- alle afbeeldingen moeten voorzien zijn van een alternatieve tekst;
- alle lettertypen moeten in het document ingebed zijn;
- tabellen moeten een duidelijke kop (rij of kolom) hebben en eenduidig te interpreteren zijn;
- inhoud mag niet alleen door kleur, vorm of contrast worden gerepresenteerd.

Het specificatiedocument van PDF/UA kan niet gebruikt worden zonder het specificatiedocument van PDF 1.7.

Welk probleem lost de standaard op?

Mensen met een functiebeperking hebben net als andere mensen het recht om met zo min mogelijk beperkingen kennis te nemen van informatie afkomstig van de (semi)overheid. Denk hierbij aan informatie die aan een persoon gericht is, zoals een brief van de gemeente of andere overheidsorganisatie. Denk ook aan algemene informatie vanuit de overheid, zoals bijvoorbeeld informatie over nieuwe milieu wetgeving. Dit beginsel ligt vast in de Wet Gelijke Behandeling die al van kracht is.

De doelgroep is groter dan we vaak denken:

- 350.000 blinden en slechtzienden
- 700.000 kleurenblinden
- 1.500.000 doven en slechthorenden
- 1.700.000 fysiek beperkten
- 850.000 Dyslectici
- 2.500.000 laaggeletterden

Dus ongeveer 4.500.000 mensen met een of meerdere beperkingen⁶.

Door de toenemende digitale dienstverlening vanuit de overheid krijgen steeds meer mensen elektronische documenten vanuit de overheid. Deze documenten worden meestal in PDF format aangeboden. De verwachting is dat de PDF vorm in de nabije toekomst een belangrijke informatie drager blijft vanuit de overheid.

PDF/UA is een standaard die de toegankelijkheid van PDF vergroot voor mensen met een functiebeperking, zowel visueel als lichamelijk. Blinden, slechtzienden, kleurenblinden en dyslectici krijgen door PDF/UA verbeterde toegang tot overheidsinformatie. Volgens de informatie hierboven betreft dit ongeveer 2 miljoen personen in Nederland.

Relatie met andere standaarden

PDF/UA heeft een relatie met PDF 1.7, PDF/A-1 en PDF/A-2 die op de pas-toe-of-leg-uit lijst staan.

Het zijn allemaal unieke standaarden die betrekking hebben op Portable Document Format (PDF). Experts geven aan dat er behoefte is aan een beslisboom die de gebruiker helpt bij het kiezen van het toepassen van de juiste PDF standaard/formaat. PDF/UA heeft ook een sterke samenhang met Digitoegankelijk (EN 301549 met WCAG 2.0), aangezien PDF/UA een PDF formaat is dat aan zoveel mogelijk WCAG 2.0 toegankelijkheidsnormen voldoet. Men kan PDF/UA dus een symbiose van PDF en Digitoegankelijk noemen.

⁶ Bron: Logius Centrum voor Standaarden

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de het functioneel toepassingsgebied (situaties waarin de standaard functioneel gebruikt moet worden) en het organisatorisch werkingsgebied (organisaties die de standaard moeten toepassen).

Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van de toetsing van de standaard aan de hand van de criteria voor opname op de lijst van open standaarden.

2 Toepassings- en werkingsgebied

De *instructie rijksdienst inzake de aanschaf van ICT producten en ICT diensten*⁷ verplicht overheidsorganisaties om relevante standaarden op de 'pas toe of leg uit' lijst te vragen en toe te passen bij aanbestedingstrajecten.

Afhankelijk van de aan te schaffen functionaliteit moet een overheidsorganisatie bepalen welke standaarden op de 'pas toe of leg uit' lijst relevant zijn. Hiervoor is voor iedere standaard een *functioneel toepassingsgebied* (in welke situaties is de standaard functioneel van toepassing) en een *organisatorisch toepassingsgebied* (welke organisaties moeten de standaard gebruiken) beschreven.

Secties 2.1 en 2.2 geven het advies van de expertgroep voor het functioneel en organisatorisch toepassingsgebied van PDF/UA.

2.1 Functioneel toepassingsgebied

De expertgroep adviseert als functioneel toepassingsgebied voor PDF/UA:

PDF/UA moet worden toegepast op de uitwisseling en publicatie van niet- of beperkt reviseerbare documenten die digitaal toegankelijk moeten zijn voor personen met een functiebeperking.

2.2 Organisatorisch werkingsgebied

De expertgroep adviseert om het organisatorisch werkingsgebied van de standaard overeen te laten komen met het werkingsgebied waarop de 'pas toe of leg uit' verplichting van toepassing is, te weten:

Nederlandse overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en instellingen uit de (semi-) publieke sector.

⁷ Referentie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024717/2008-11-23>

3 Toetsing van standaard aan criteria

Het Forum Standaardisatie hanteert vier hoofdcriteria om te bepalen of een standaard in aanmerking komt voor opname op de lijst:

1. Heeft de standaard toegevoegde waarde?
2. Zijn de standaard en het standaardisatieproces voldoende open?
3. Heeft de standaard voldoende draagvlak?
4. Is opname op de lijst nodig om de adoptie te bevorderen?⁸

Ieder van deze hoofdcriteria heeft deelcriteria die beschreven staan in het document "*Toetsingsprocedure en criteria voor lijst met open standaarden voor indieners en experts*", te vinden op de website van het Forum Standaardisatie
<https://www.forumstandaardisatie.nl/content/toetsen-van-standaarden>.

Dit hoofdstuk beschrijft per criterium het resultaat van de toetsing. Voor de volledigheid is tevens de beschrijving van elk criterium opgenomen.

3.1 Toegevoegde waarde

De interoperabiliteitswinst en andere voordelen van adoptie van de standaard wegen overheidsbreed en maatschappelijk op tegen de risico's en nadelen.

3.1.1 *Is het toepassings- en werkingsgebied van de aanmelding goed gedefinieerd?*

3.1.1.1 *Is het functioneel toepassingsgebied goed gedefinieerd?*

Ja. Zie 2.1

3.1.1.2 *Is het organisatorisch werkingsgebied goed gedefinieerd?*

Ja. Zie 2.2.

3.1.1.3 *Is de standaard generiek toepasbaar (en niet alleen bedoeld voor gegevensuitwisseling met één of een beperkt aantal specifieke organisaties)? (toelichtende vraag)*

De standaard is generiek toepasbaar en beperkt zich niet tot specifieke organisaties.

3.1.2 *Verhoudt de standaard zich goed tot andere standaarden?*

3.1.2.1 *Kan de standaard naast of in combinatie met reeds opgenomen standaarden worden toegepast (d.w.z. de standaard conflicteert niet met reeds opgenomen standaarden)?*

Ja. Het functioneel toepassingsgebied van PDF/A-1, PDF/A-2, PDF 1.7 en PDF/UA overlapt voor zover het gaat om het uitwisselen van documenten die niet voor bewerking door de ontvanger bedoeld zijn. PDF/A-1 en PDF/A-2 zijn standaarden voor duurzame toegankelijkheid (archivering). PDF 1.7 is een 'paraplustandaard' die ten grondslag ligt aan PDF/A-2 en PDF/UA, maar een bredere functionaliteit heeft.

⁸ Dit criterium is voornamelijk van toepassing op standaarden op de 'pas toe of leg uit' lijst, niet voor aanbevolen standaarden.

PDF/UA conflicteert dus niet met andere standaarden. De experts hebben aangegeven behoefte te hebben aan een beslisboom die de gebruiker ondersteunt in het kiezen van het juiste PDF formaat.

3.1.2.2 Biedt de aangemelde standaard meerwaarde boven reeds opgenomen standaarden met een overlappend functioneel toepassings- en organisatorisch werkingsgebied? (Dit kan ook om een nieuwe versie van dezelfde standaard gaan.)

Ja. PDF/UA heeft een specifieke toepassing (universele toegankelijkheid) die geen conflict introduceert met PDF/A-1, PDF/A-2 en PDF 1.7. Een document kan tegelijk voldoen aan de specificaties van PDF 1.7, PDF/A-2 en PDF/UA.

3.1.2.3 Biedt de aangemelde standaard meerwaarde boven bestaande concurrerende standaarden die in aanmerking zouden kunnen komen voor opname? (toelichtende vraag)

Ja. Er zijn vele PDF formaten. Er is echter geen ander PDF formaat dat als specifiek doel heeft te voldoen aan toegankelijkheidsrichtlijnen. PDF/UA heeft in dit opzicht dus geen 'concurrerende' standaard.

3.1.2.4 Is de standaard een internationale standaard of sluit de standaard aan bij relevante internationale standaarden? (toelichtende vraag)

Ja. PDF/UA is een internationale (ISO) standaard en wordt ook internationaal gebruikt.

3.1.3 Wegen de kwantitatieve en kwalitatieve voordelen van adoptie van de standaard, voor de (semi-)overheid als geheel en voor de maatschappij, op tegen de nadelen?

3.1.3.1 Zijn de kosten van implementatie acceptabel en zijn deze kosten bekend en inzichtelijk?

De kosten van de implementatie zijn niet bekend. De ervaring met het gebruik van PDF/UA bij de overheid is nog sporadisch en experimenteel. Globaal vallen de kosten uiteen in: (1) creatie van het brondocument, (2) export naar PDF/UA en preflight test, en (3) nabewerking. Hoe eerder in het creatieproces de nodige structuur wordt aangebracht in het document, hoe lager de kosten. De kosten van de implementatie van de standaard zitten vooral in het creatieproces. De standaard vereist onder andere dat extra informatie wordt toegevoegd bij plaatjes, tabellen en grafieken. Andere eisen zoals 'taggen' van hoofdstukken, paragrafen en voetnoten, kan geautomatiseerd worden gerealiseerd. Hiervoor moet in het document wel een hiërarchie worden meegegeven, zoals dat meestal wordt gedaan bij het schrijven van een rapport. Dit kan dus bewerkelijk zijn.

3.1.3.2 Is er een (kwalitatieve) businesscase van de standaard aanwezig?

Er is geen (kwalitatieve) businesscase van de standaard beschikbaar. De noodzaak voor het verplicht stellen van de standaard PDF/UA komt voort uit de wettelijke verplichting van digitale toegankelijkheid in 2018⁹. PDF/UA is een standaard die bijdraagt aan de digitale toegankelijkheid. Door de experts is aangegeven dat dit op zichzelf al voldoende reden is om PDF/UA op te nemen op de 'pas toe of leg uit' lijst als verplichte standaard. Hiermee verwachten de experts extra aandacht voor de standaard binnen de (semi) overheidsorganisaties.

⁹ Referentie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-141.html>

3.1.3.3 *Is de meerwaarde van de standaard goed inzichtelijk te maken? Wat betekent de standaard voor de (bedrijfs)processen van een organisatie of keten en wat los je met de standaard op?*

PDF documenten zullen ook de komende tijd nog veelvuldig worden gebruikt door overheidsorganisaties, zowel op websites als in de directe communicatie met burgers en ondernemers. PDF/UA helpt een organisatie te voldoen aan de toegankelijkheidswetgeving. De kosten van het gebruik van PDF/UA hoeven niet substantieel hoger te zijn dan die van het gebruik van andere PDF versies.

Het toepassen van PDF/UA vergroot de toegankelijkheid van PDF documenten voor mensen met een functiebeperking. Dit betreft ongeveer 2 miljoen personen, die door deze standaard significant verbeterde toegang krijgen tot overheidsinformatie.

3.1.3.4 *Zijn de beveiligingsrisico's aan overheidsbrede adoptie van de standaard acceptabel?*

Er zijn geen beveiligingsrisico's.

3.1.3.5 *Zijn de privacyrisico's aan overheidsbrede adoptie van de standaard acceptabel?*

Er zijn geen privacy risico's.

3.1.4 *Conclusie criteria 'Toegevoegde waarde': De expertgroep concludeert dat de toegevoegde waarde van de standaard voldoende is. Door toepassing van de standaard komen overheidsorganisatie tegemoet aan het Tijdelijke Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid. Bovendien vergroot het de toegankelijkheid van overheidsinformatie voor ongeveer 2 miljoen Nederlanders met een functiebeperking. De standaard PDF/UA heeft een specifieke toepassing in vergelijking met andere PDF standaarden. Kent geen privacy of beveiligingsrisico's.*

3.2 Open standaardisatieproces

De ontwikkeling en het beheer van de standaard zijn op een open, onafhankelijke, toegankelijke, inzichtelijke, zorgvuldige en duurzame wijze ingericht.

3.2.1 *Is de documentatie voor een ieder drempelvrij beschikbaar?*

3.2.1.1 *Is het specificatiedocument beschikbaar zonder dat er sprake is van belemmeringen (zoals hoge kosten of lidmaatschapseisen)?*

Ja. Het specificatiedocument is voor rijksambtenaren vrij te verkrijgen bij NEN. Voor anderen is het document voor minder dan €90 te verkrijgen.

3.2.1.2 *Is de documentatie over het ontwikkel- en beheerproces (bijv. het voorlopige specificatiedocument, notulen en beschrijving van de besluitvormingsprocedure) beschikbaar zonder dat er sprake is van belemmeringen (zoals hoge kosten of lidmaatschapseisen)?*

Ja. Het ontwikkel- en beheerproces van ISO is volledig inzichtelijk, zie <https://www.iso.org/sites/directives/2017/consolidated/index.xhtml> en <https://www.iso.org/stages-and-resources-for-standards-development.html>

3.2.2 *Is het intellectuele eigendomsrecht voor eenieder beschikbaar, zodat de standaard vrij implementeerbaar en te gebruiken is?*

3.2.2.1 *Stelt de standaardisatieorganisatie het intellectueel eigendomsrecht op de standaard (bijvoorbeeld patenten of licenties) onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar?*

Ja. Zie

https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/3770791/Common_Policy.htm?nodeid=6344764&vernum=-2

3.2.2.2 *Garandeert de standaardisatieorganisatie dat partijen die bijdragen aan de ontwikkeling van de standaard hun intellectueel eigendomsrecht voor (onderdelen van) de standaard onherroepelijk royalty-free voor eenieder beschikbaar stellen?*

Ja. Zie

https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/3770791/Common_Policy.htm?nodeid=6344764&vernum=-2

3.2.3 *Is de inspraak van eenieder in voldoende mate geborgd?*

3.2.3.1 *Is het besluitvormingsproces toegankelijk voor alle belanghebbenden (bijv. gebruikers, leveranciers, adviseurs, wetenschappers)?*

Ja. Deelname aan het standaardisatieproces van ISO gaat via nationale ledenorganisaties. Voor Nederland is dat NEN. In principe mag iedereen deelnemen aan het standaardisatieproces.

3.2.3.2 *Vindt besluitvorming plaats op een wijze die zoveel mogelijk recht doet aan de verschillende belangen?*

Ja. Zie 3.2.2.1 en 3.2.3.1.

3.2.3.3 *Kan een belanghebbende formeel bezwaar aantekenen tegen de gevolgdde procedure?*

Ja. Zie

https://www.iso.org/sites/directives/2017/consolidated/index.xhtml#_idT_extAnchor269

3.2.3.4 *Organiseert de standaardisatieorganisatie regelmatig overleggen met belanghebbenden over doorontwikkeling en beheer van de standaard?*

Ja.

3.2.3.5 *Organiseert de standaardisatieorganisatie een publieke consultatie voordat (een nieuwe versie van) de standaard wordt vastgesteld?*

Ja. Zie

https://www.iso.org/sites/directives/2017/consolidated/index.xhtml#_idT_extAnchor172

3.2.4 *Is de standaardisatieorganisatie onafhankelijk en duurzaam?*

3.2.4.1 *Is de ontwikkeling en het beheer van de standaard belegd bij een onafhankelijke non-profit standaardisatieorganisatie?*

Ja. ISO is een onafhankelijke organisatie zonder winstoogmerk.

3.2.4.2 *Is de financiering van de ontwikkeling en het onderhoud van de standaard*

voor tenminste drie jaar gegarandeerd?

Ja.

3.2.5 *Is het (versie) beheer van de standaard goed geregeld?*

3.2.5.1 *Heeft de standaardisatieorganisatie gepubliceerd beleid met betrekking tot (versie)beheer van de standaard? Bij voorkeur is dit beleid ook beschreven in een beheerplan (met o.a. aandacht voor migratie van gebruikers)*

Ja. Zie

https://www.iso.org/sites/directives/2017/consolidated/index.xhtml#_idT extAnchor196

3.2.5.2 *Is de beheerdocumentatie goed vindbaar en verkrijgbaar?*

Ja. Zie <https://www.iso.org/committee/53674.html>

3.2.5.3 *Is het belang van de Nederlandse overheid voldoende geborgd bij de ontwikkeling en het beheer van de standaard?*

Ja, via NEN.

3.2.5.4 *Is de vertegenwoordiging van belanghebbenden bij het beheer van de standaard een goede representatie van het werkingsgebied en functioneel toepassingsgebied van de standaard?*

Ja, via NEN.

3.2.5.5 *Is het standaardisatieproces van de standaardisatieorganisatie zodanig goed geregeld dat het Forum zich kan onthouden van aanvullende toetsing bij de aanmelding van een nieuwe versie van de standaard?*

ISO heeft een solide versiebeheer, maar 'uitstekend beheer' is voor PDF/UA niet aan de orde.

3.2.6 *Is er adoptieondersteuning voor de standaard?*

3.2.6.1 *Is er een toegankelijk aanspreekpunt of organisatie waar meer informatie over de standaard is te vinden en op te vragen is?*

Bij de PDF Association (<https://www.pdfa.org/>) en ISO (beheerorganisatie).

3.2.6.2 *Wordt er ondersteuning gegeven in de adoptie en de implementatie van de standaard?*

Voor ondersteuning kan men terecht bij de PDF Association en marktpartijen. Door de experts is aangegeven dat de ondersteuning door marktpartijen nog beperkt is. Deze ondersteuning is wel een belangrijke vereiste als het gaat om succesvolle brede adoptie en toepassingen van de standaard PDF/UA.

3.2.7 *Conclusie criteria 'Open standaardisatieproces'*

De expertgroep concludeert dat het beheerproces van PDF/UA onafhankelijk, toegankelijk, inzichtelijk, zorgvuldig en op een duurzame wijze is ingericht. Beheer is belegd bij ISO (internationaal).

3.3 Draagvlak

Aanbieders en gebruikers moeten voldoende positieve ervaring met de standaard hebben.

3.3.1 *Bestaat er voldoende marktondersteuning voor de standaard?*

3.3.1.1 *Bieden meerdere leveranciers ondersteuning voor de standaard?*

®Onder andere Adobe®, Nitro®, Nuance® en Solimar Systems. Belangrijker is wellicht dat Microsoft® Word PDF/UA ondersteunt vanaf versie 2016. Volgens de experts is het vervaardigen van document dat aan PDF/UA voldoet met Word geen eenvoudige klus. Dus het weergeven van PDF/UA wordt voldoende ondersteund, de creatie nog niet.

3.3.1.2 *Kan een gebruiker de conformiteit van de implementatie van de standaard (laten) toetsen?*

Deels. Er is een open source PDF/UA compliancy checker: PDF Accessibility Checker 2.0 (PAC 3)¹⁰. Commerciële pakketten zoals Adobe Professional bieden ook PDF/UA checks. Echter de standaard geeft zelf aan dat deze niet geheel geautomatiseerd op compliancy gecontroleerd kan worden.

3.3.1.3 *Draagt de standaard voldoende bij aan interoperabiliteit zonder dat aanvullende standaardisatieafspraken (zoals lokale profielen) noodzakelijk zijn om de standaard te implementeren of te gebruiken?*

De standaard is afdoende duidelijk en behoeft geen lokale profielen om de standaard te implementeren. Wel hebben de experts aangegeven behoefte te hebben aan meer richtlijnen voor het toepassen van de standaard.

3.3.1.4 *Zijn er profielen of voorbeeldimplementaties van de standaard aanwezig en zijn deze vrij te gebruiken?*

Deze zijn niet beschikbaar. Zoals eerder aangegeven beperkt het gebruik zich tot experimenteel niveau. Ook internationaal is er nog weinig ervaring met PDF/UA.

3.3.2 *Kan de standaard rekenen op voldoende draagvlak?*

3.3.2.1 *Staan de belangrijkste stakeholders vanuit de overheid voor deze standaard achter de adoptie van de standaard?*

De aanwezige experts zijn unaniem voor het opnemen van de standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst als verplichte standaard. Belangrijkste reden hiervoor is het Tijdelijke Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid. De richtlijn verplicht lidstaten om te waarborgen dat digitale kanalen van organisaties in de publieke sector toegankelijk zijn. De standaard PDF/UA draagt hier aan bij.

Om hier bestuurlijk meer aandacht voor te krijgen helpt het om de standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst te plaatsen.

3.3.2.2 *Staan de overheidsorganisaties die daadwerkelijk worden geraakt door een mogelijke verplichting van de standaard achter het gebruik van de standaard?*

Ja. De geconsulteerde experts van de diverse overheidsorganisaties zijn unaniem voor het opnemen van de standaard als verplichte standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst.

3.3.2.3 *Wordt de aangemelde versie van de standaard binnen het*

¹⁰ <https://www.access-for-all.ch/ch/pdf-werkstatt/pdf-accessibility-checker-pac.html>

organisatorische werkingsgebied door meerdere Nederlandse overheidsorganisaties gebruikt?

Nee, het gebruik van PDF/UA specifiek beperkt zicht tot experimenteel gebruik. PDF zelf wordt breed gebruikt binnen de (semi)overheid. De PDF standaard heeft betrekking op (semi)overheidspartijen die documenten met vaste paginaopmaak publiceren of uitwisselen die niet bestemd zijn voor bewerking door de ontvanger. Dat zijn feitelijk alle (semi)overheidspartijen.

3.3.2.4 *Wordt een vorige versie van de standaard binnen het organisatorische werkingsgebied door meerdere Nederlandse overheidsorganisaties gebruikt?*

Nee.

3.3.2.5 *Is de aangemelde versie backwards compatible met eerdere versies van de standaard?*

Ja. De aangemelde versie uit 2014 heeft slechts minimale wijzigingen ten opzichte van de eerste versie uit 2012.

3.3.2.6 *Zijn er voldoende positieve signalen over toekomstige gebruik van de standaard door (semi-)overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en burgers?*

PDF wordt zeer breed gebruikt door zowel overheid, bedrijven als burgers. Er is nog weinig ervaring met het gebruik van PDF/UA. De experts zijn van mening dat het toepassen van de standaard extra werk met zich meebrengt. Bij enkele experts bestaat ook de angst dat bestuurders en directies, die moeten zorgen voor voldoende middelen om de standaard toe te kunnen passen, het uitsluitend als ICT onderwerp zullen beschouwen. Het toepassen van de standaard raakt vele onderdelen van de organisatie. Daar moet voldoende aandacht voor zijn.

3.3.3 *Conclusie criteria 'Draagvlak'*

Er is voldoende draagvlak bij de experts voor het opnemen van de standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst. De indirecte wettelijke verplichting ligt daar, desgevraagd, voornamelijk aan ten grondslag. Daarnaast hopen de experts, door het opnemen van de standaard voldoende ruimte en middelen te krijgen van de bestuurders en directies om daadwerkelijk de standaard toe te passen. Door het toepassen van de standaard PDF/UA komen overheidsorganisaties deels tegemoet aan de aankomende wetgeving met betrekking tot toegankelijkheid.

3.4 **Opname bevordert adoptie**

De opname op de lijst is een geschikt middel om de adoptie van de standaard te bevorderen.

Met de lijst wil het OBDO de adoptie van open standaarden bevorderen die voldoen aan de voorgaande criteria (toegevoegde waarde, standaardisatieproces en draagvlak).

- Met de "pas toe of leg uit"-status beoogt het OBDO standaarden te verplichten als:
 - a. hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid beperkt is;
 - b. opname op de lijst bijdraagt aan de adoptie door te stimuleren (functie = stimuleren).
- Met de aanbevolen standaarden beoogt het OBDO standaarden aan te bevelen als :
 - a. hun huidige adoptie binnen de (semi-)overheid reeds hoog is;

b. opname op de lijst bijdraagt aan de adoptie door te informeren en daarmee onbedoelde afwijkende keuzes te voorkomen (functie = informeren).

3.4.1 Is "pas toe of leg uit" het passende middel om de adoptie van de standaard binnen de (semi)overheid te bevorderen?

Ja. PDF/UA is nu nog niet breed in gebruik en heeft daarom een extra impuls nodig. Gezien de verplichting van digitale toegankelijkheid wordt de adoptie van PDF/UA van belang en is een 'pas toe of leg uit' verplichting op zijn plaats.

3.4.2 Is de status "aanbevolen" het passende middel om de adoptie van de standaard binnen de (semi)overheid te bevorderen?

Nee. De experts geven aan dat verplichting nodig is om voldoende aandacht te krijgen voor de standaard. Een aanbevolen status is te vrijblijvend.

3.4.3 Conclusie criteria 'Opname bevordert adoptie'.

De experts concluderen dat opname van PDF/UA op de 'pas toe of leg uit' lijst, de adoptie van PDF/UA binnen de (semi)overheid zal bevorderen. Deze adoptie is noodzakelijk gezien de verplichting van digitale toegankelijkheid.

3.5 Adoptieactiviteiten

Gebruik van de standaard is het einddoel van het Forum Standaardisatie en OBDO. Plaatsing op de lijst met open standaarden is hiervoor een goede stap, maar voor het daadwerkelijk adopteren (implementeren en gebruiken) van de standaard is vaak aanvullende actie benodigd. Aanvullend kan Forum Standaardisatie dan ook bijdragen aan adoptie van de standaard door het actief inzetten van adoptie-instrumenten of ondersteunende acties. Welke kansen zijn er om de adoptie te versnellen en welke drempels bestaan er die de adoptie van de standaard hinderen?

De expertgroep adviseert het OBDO om bij de opname op de lijst voor 'pas toe of leg uit' de volgende oproepen ten aanzien van de adoptie van PDF/UA te doen:

- Zorg voor voldoende bestuurlijke aandacht en maak duidelijk dat de standaard van invloed is op de gehele organisatie. Benoem en maak duidelijk dat de standaard bijdraagt aan de inclusieve maatschappij;
- Ga vanuit de overheid met belangrijke betrokken marktpartijen in gesprek om het faciliteren van het gebruik van de nieuwe standaard PDF/UA te ondersteunen (er is bijvoorbeeld gebrek aan goede creatie tooling) en daarmee te bevorderen;
- Toegankelijkheid is niet alleen een thema voor communicatie, maar ook voor inkoop en juristen. Het OBDO zou aan deze groepen een 'call to action' moeten doen;
- Zorg dat er ter ondersteuning van de uitvoering een beslisboom komt. Neem ook html op in de beslisboom, dus beperk de beslisboom niet tot PDF formaat;
- Anticipeer op de mogelijke tegen argumenten waarom organisaties niet aan de standaard hoeven te voldoen, deze zijn voor een groot deel te vinden in het besluit digitale toegankelijkheid. Bereid voor iedere mogelijk tegen argument een antwoord voor;
- Verwijs bij de standaarden met betrekking tot digitale toegankelijkheid, die al op de 'pas toe of leg uit' lijst staan, naar PDF-UA;
- Evalueer de adoptievoortgang over twee jaar;
- Benoem in een organisatie naast een information security officer en privacy officer ook een accessibility officer, hiermee geef je meer belang aan het onderwerp en bestendig je dit ook binnen de organisatie.