

**Forum Standaardisatie**Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den HaagPostbus 96810
2509 JE Den Haagwww.forumstandaardisatie.nl

notitie

FORUM STANDAARDISATIE 13 JUNI 2018

Agendapunt:	3A		
Betreft:	Intake-advies voor PDF/UA		
Aan:	Forum Standaardisatie		
Van:	Stuurgroep Open Standaarden		
Datum:	30 mei 2018	Versie	1.0
Bijlagen:	geen		

Advies

Het Forum Standaardisatie wordt geadviseerd om de standaard PDF/UA in behandeling te nemen voor opname op de lijst van verplichte standaarden.

Korte toelichting:

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 vanwege diverse voordelen.

PDF/UA is een standaard die de toegankelijkheid van PDF vergroot voor mensen met een beperking, zowel visueel als lichamelijk. Dit betreft ongeveer 2 miljoen personen in Nederland, die door deze standaard significant verbeterde toegang krijgen tot overheidsinformatie.

PDF/UA is gebaseerd op de WCAG 2.0 richtlijnen van W3C die ten grondslag liggen aan het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid. Op 22 december 2016 trad de EU-richtlijn voor de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties in werking. De richtlijn verplicht lidstaten om te waarborgen dat digitale kanalen van organisaties in de publieke sector toegankelijk zijn. De richtlijn wordt dit jaar in Nederlandse wetgeving omgezet (Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid).

PDF/UA komt tegemoet aan deze wetgeving. Het verplicht stellen van deze standaard zal (semi) overheidsorganisaties helpen om tegemoet te komen aan de wettelijk eisen. De standaard wordt beheerd door ISO.

PDF/UA heeft een specifieke toepassing (universele toegankelijkheid) die geen conflict introduceert met PDF/A1, PDF/A2 en PDF 1.7. Een document kan tegelijk voldoen aan de specificaties van PDF 1.7, PDF/A2 en PDF/UA.

Bij de overheid is nog nauwelijks ervaring met het gebruik van de standaard. Zelfs niet bij Logius. Dit kan echter ondergeschikt zijn aan het belang van de standaard. De aanmelding van PDF/UA wordt gesteund door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken, KOOP en indiener Logius.

Het toepassen van deze standaard vergroot de toegankelijkheid van PDF voor mensen met een beperking, zowel visueel als lichamelijk. Dit betreft tenminste 2 miljoen personen die door deze standaard significant verbeterde toegang krijgen tot overheidsinformatie.

Gezien de aankomende wetgeving en de voordelen die het biedt voor een groot deel van de Nederlandse bevolking zou de verplichting van de standaard aangewezen kunnen zijn. Struikelblok is mogelijk de inspanning die moet worden geleverd door (semi)overheidsorganisaties om te voldoen aan deze standaard. Daarom moet het toepassingsgebied goed worden gedefinieerd in het expertadvies.

Ook moet de relatie van PDF/UA met WCAG 2.0 goed onderzocht worden. Een PDF/UA document voldoen namelijk niet automatisch aan WCAG 2.0. Anderzijds kan ook een PDF formaat dat niet voldoet aan PDF/UA (bijvoorbeeld PDF/A-1a) wel toegankelijk worden gemaakt volgens WCAG 2.0 criteria. Het expertonderzoek moet duidelijkheid geven of de verplichting van PDF/UA passend is.

Toelichting

1. Aanmelding, intakegesprek en toetsingsprocedure

Op 30 april 2018 is door Kristian Mul van Logius een standaard aangemeld, betreffende PDF/UA voor de lijst met open standaarden. De aanmelder heeft als doel de standaard verplicht ('pas-toe-of-leg-uit') te stellen.

Op 22 mei 2018 heeft een intakegesprek plaatsgevonden met de aanmelder. In dit gesprek is de aanmelding besproken. Hierbij is gekeken of alle basisinformatie aanwezig is en of de standaard voldoet aan de criteria voor in behandeling name. Daarnaast is vooruitgeblikt op de procedure.

2. Korte beschrijving standaard

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 het recht, net zoals andere mensen, om met zo min mogelijk beperkingen, kennis te nemen van informatie afkomstig van de overheid. Denk hierbij aan de persoon in kwestie gerichte informatie, zoals een brief van bijvoorbeeld de gemeente of andere overheidsorganisatie, maar 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 beperkingen¹

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 vanwege diverse voordelen.

PDF/UA is een standaard die de toegankelijkheid van PDF vergroot voor mensen met een beperking, zowel visueel als lichamelijk. Dit betreft dus 4.5000.000 personen, die door deze standaard significant verbeterde toegang krijgen tot overheidsinformatie.

Wie beheert de standaard?

NEN-ISO beheert de standaard.

Waarom is de standaard aangemeld voor pas toe of leg uit?

De standaard draagt bij aan de digitale toegankelijkheid van overheidsinformatie. Content van een digitaal kanaal dient te allen tijde toegankelijk te zijn voor mensen met een beperking. Dat geldt daarom ook voor documenten die aan het kanaal worden toegevoegd. Er zijn meerdere bestandsformaten op basis waarvan documenten toegankelijk kunnen worden aangeboden. Wanneer vanuit de overheid wordt gekozen voor PDF als formaat dan zorgt de keuze voor PDF/UA voor een grotere toegankelijkheid.

PDF/UA is speciaal ontwikkeld om digitale content beschikbaar te kunnen voor een zo breed mogelijk publiek. PDF/UA is een open (NEN-ISO) standaard gebaseerd op PDF 1.7, en voorkomt leveranciersafhankelijkheid vergeleken met Adobe specifieke PDF versies zoals PDF 1.4, PDF 1.5 of PDF 1.6.

PDF/UA voldoet aan de Europese richtlijn Digitale Toegankelijkheid en het daaruit voortvloeiende Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid in Nederland, welke zijn gebaseerd op de internationale WCAG 2.0 standaard van W3C.

Op 22 december 2016 trad de EU-richtlijn voor de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties in werking. De richtlijn verplicht lidstaten om te waarborgen dat digitale kanalen van organisaties in de publieke sector toegankelijk zijn. De verplichting geldt voor:

- websites;
- mobiele applicaties (apps);
- intranetten en extranetten die live gaan of substantieel aangepast worden na inwerkingtreding van de nieuwe regels.

De richtlijn wordt in juli dit jaar omgezet in het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid, waarmee digitale toegankelijkheid van overheidsinformatie wettelijk verplicht wordt in Nederland.

¹ Bron: Logius Centrum voor Standaarden

In het besluit is bepaald dat websites en mobiele apps van overheidsinstanties op de volgende datums aan het besluit moeten voldoen:

- Per 23 september 2018 alle nieuwe content op websites;
- Op 23 september 2019 voor websites die zijn gepubliceerd vanaf 23 september 2018;
- Op 23 september 2020 voor websites die zijn gepubliceerd voor 23 september 2018;
- Op 23 juni 2021 voor mobiele applicaties.

Het verplicht stellen van PDF/UA op de 'Pas toe of leg uit' lijst, komt tegemoet aan het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid. Daarnaast doet het recht van de grondbeginselen van onze maatschappij; gelijke rechten en plichten voor een ieder.

Tijdens de expertsessies moet worden bepaald hoe de standaard kan worden toegepast zonder dat dit leidt tot bovenmatige inspanning van (semi) overheidsorganisaties, maar wel recht wordt gedaan aan Digitale Toegankelijkheid.

(zie ook: 8. *Functionele use case*)

3. Criteria voor in behandel name

Om een standaard in behandeling te nemen moet de standaard vallen binnen de scope van de lijst. Hiervoor gelden drie criteria:

1. Is de standaard toepasbaar voor elektronische gegevensuitwisseling tussen (semi-)overheidsorganisaties en bedrijven, tussen (semi-)overheidsorganisaties en burgers of tussen (semi-)overheidsorganisaties onderling?

Ja, PDF/UA is een interoperabiliteitsstandaard voor het uitwisselen van informatie in documentformaat met vaste pagina opmaak. De standaard zorgt ervoor dat mensen met een functiebeperking de informatie net zo goed kunnen verwerken als mensen die geen functiebeperking hebben.

2. Is het beoogde functioneel toepassingsgebied en het organisatorisch werkingsgebied van de standaard, voldoende breed om substantieel bij te dragen aan de interoperabiliteit van de (semi-)overheid?

PDF wordt zeer breed gebruikt bij de overheid voor het publiceren, uitwisselen en bewaren van informatie in documentformaat, en is niet gebonden aan een bepaalde sector. PDF/UA heeft hetzelfde werkingsgebied als PDF.

3. Is het zinvol de standaard op te nemen, gezien het feit dat deze niet al wettelijk verplicht is voor het beoogde functioneel toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied?

Ja, de wettelijke verplichting is in het kader van de Digitale Toegankelijkheid. De standaard PDF/UA ondersteunt deze wettelijke verplichting als toepassingsvorm. De wet is nog niet van kracht en zal

gefaseerd worden ingevoerd. Het verplicht stellen van deze standaard zal (semi) overheidsorganisaties helpen om tegemoet te komen aan de wettelijk eisen.

4. Draagt de standaard bij aan de oplossing van een bestaand, relevant (interoperabiliteits)probleem en het voorkomen van leveranciersafhankelijkheid?

De standaard draagt bij het oplossen van een relevant (interoperabiliteits) probleem (zie 3.2), namelijk het uitwisselen van informatie in de vorm van documenten. PDF/UA is een open standaard en draagt daarom bij tot leveranciersafhankelijkheid. Dit in tegenstelling tot de nog veelgebruikte leveranciersafhankelijke versies 1.4, 1.5 en 1.6 van PDF.

Diverse PDF creatie tools ondersteunen de PDF/UA standaard. Ook zijn er diverse PDF/UA validatie tools, waarbij de meest bekende (PAC3) gratis te verkrijgen is.

Conclusie

De standaard voldoet aan de criteria voor in behandeling.

4. Toetsing kansrijkheid procedure

Het Forum Standaardisatie wil voorkomen dat er standaarden in procedure worden genomen, waarvan bij voorbaat al bekend is dat deze in de expertronde of consultatieronde zullen stranden op één van de inhoudelijke criteria. Daarom heeft de procedurebegeleider de beantwoording van de criteriavragen nagelopen, waar mogelijk zelf aangevuld en vervolgens besproken met de indiener.

1. Open standaardisatieproces

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

NEN-ISO beheert de standaard PDF/UA. Dit garandeert dat het beheer open, onafhankelijk, toegankelijk, inzichtelijk, zorgvuldig en duurzaam gebeurt.

2. Toegevoegde waarde

De interoperabiliteitswinst en andere voordelen van adoptie van de standaard wegen overheidsbreed en maatschappelijk op tegen de kosten, de risico's en nadelen. Voor elk van de te onderscheiden stakeholders (overheid, bedrijven en burgers) afzonderlijk zouden de baten voor de informatievoorziening en de bedrijfsvoering op moeten wegen tegen de kosten. Verder moeten de risico's aan overheidsbrede adoptie van de standaard (beveiliging, privacy) acceptabel zijn.

De toegevoegde waarde van de standaard wordt ingeschat als groot. PDF/UA stelt mensen met een visuele en/of lichamelijke handicap in staat om dezelfde informatie zelfstandig te verwerken als mensen die geen handicap hebben. PDF/UA draagt ertoe bij dat mensen met een

functiebeperking gelijk behandeld worden als mensen zonder, hetgeen ook tegemoetkomt aan de Wet Gelijke Behandeling./

De investering zit hem vooral in de moeite die makers van overheidscommunicatie naar burgers, ondernemers, collega's en ketenpartners moeten doen om de extra informatie die nodig is in de PDF documenten te stoppen. Het is daarmee geen technische investering, maar vooral een handelingsinvestering. Overheidsmedewerkers zullen bij officiële brieven en andere communicatie via PDF, meer tijd kwijt zijn bij het creatieproces, waarvan maar een deel geautomatiseerd kan worden.

De investering is het eigen maken van de vervaardiging van een PDF/UA document van de betreffende medewerkers overheidsinstellingen, en het daadwerkelijk toevoegen van extra informatie aan het document zodat kan worden voldaan aan de standaard.

Er zijn geen beveiligings- en privacyrisico's geïdentificeerd.

3. Draagvlak

Aanbieders en gebruikers moeten voldoende ervaring hebben met de implementatie en het gebruik van de standaard.

Binnen de Nederlandse overheid zijn vooralsnog geen toepassingsvoorbeelden bekend, ook niet bij de indiener. Daarbij moet worden opgemerkt dat PDF/UA een verzameling afspraken is op het PDF formaat, dat wel zeer breed gebruikt wordt bij de overheid.

Potentiële gebruikers van PDF/UA zijn alle (semi)overheidsorganisaties die documenten uitwisselen met bedrijven, burgers en andere overheidsorganisaties. PDF/UA raakt dus vrijwel iedere (semi)overheidsorganisatie. De impact voor een organisatie kan zeer groot zijn. Alle officiële PDF documenten op websites van (semi)overheidsorganisaties moeten worden omgezet naar PDF/UA. Daarnaast moeten alle persoonlijke overheidsberichten beschikbaar gesteld in PDF vanaf de verplichtstelling aan de eisen van de standaard PDF/UA voldoen. Dit kan zeer grote inzet vereisen van overheidsorganisaties.

Verschillende leveranciers bieden PDF creatie software die PDF/UA ondersteunt, maar gangbare kantoorapplicaties exporteren over het algemeen nog geen PDF/UA documenten.

Door de geringe ervaring met de standaard en de grote impact zal het draagvlak voor PDF/UA zal goed onderzocht moeten worden door de experts.

4. Opname bevordert adoptie

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

De experts zullen moeten bepalen of opname op de 'pas toe of leg uit' lijst een passend middel is om de adoptie van PDF/UA te bevorderen. Enerzijds is PDF/UA een formaat dat een zeer goede basis biedt voor digitale toegankelijkheid, die wettelijk verplicht wordt. Anderzijds is PDF/UA noch

voldoende, noch noodzakelijk om aan de toegankelijkheidswetgeving te voldoen. Een document dat aan PDF/UA voldoet, voldoet namelijk niet automatisch aan alle wettelijk verplichte toegankelijkheidseisen. Anderzijds kunnen andere PDF formaten dan PDF/UA (zoals PDF/A-1a) best toegankelijk gemaakt worden. Opname op de lijst aanbevolen standaarden behoort ook tot de mogelijkheden als een 'pas toe of leg uit' verplichting geen passend middel mocht zijn om de adoptie te stimuleren.

Conclusie

PDF/UA heeft een goede kans om met een positief advies door de toetsingsprocedure te komen. De experts zullen echter wel een aantal punten kritisch moeten onderzoeken, met name het draagvlak voor de standaard en de noodzaak voor een 'pas toe of leg uit' verplichting.

5. Samenhang

Forum Standaardisatie wil weten of de aangemelde standaard samenhangt met standaarden die reeds op de lijst zijn opgenomen, of standaarden die voor toetsing in aanmerking komen. Uit de intake moet duidelijk worden of dit gevolgen heeft voor de toetsing en eventuele opname van de aangemelde standaard.

- 1. Bestaat er samenhang tussen de aangemelde standaard en de verplichte ('pas-toe-of-leg-uit') standaarden die reeds op de lijst zijn opgenomen en wat betekent dit voor de toetsing en eventuele opname van de standaard?*

Ja. Er bestaat een sterke relatie met PDF/A2 en PDF 1.7 omdat zowel PDF/UA als PDF/A2 gebaseerd zijn op PDF 1.7 en daar aanvullende afspraken op definiëren. Elk van deze standaarden heeft zijn eigen specifieke toepassing. PDF/A2 is een standaard voor duurzame toegankelijkheid (archivering). PDF 1.7 is een 'paraplustandaard' die ten grondslag ligt aan PDF/A2 en PDF/UA, maar een bredere functionaliteit heeft.

PDF/UA heeft een specifieke toepassing (universele toegankelijkheid) die geen conflict introduceert met PDF/A1, PDF/A2 en PDF 1.7. Een document kan tegelijk voldoen aan de specificaties van PDF 1.7, PDF/A2 en PDF/UA.

PDF/UA heeft ook 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.

Verder is er nog enige samenhang met de AdES Baseline Profiles die voorzien in het digitaal tekenen van PDF documenten.

2. *Bestaat er samenhang tussen de aangemelde standaard en de aanbevolen standaarden die reeds op de lijst zijn opgenomen en wat betekent dit voor de toetsing en eventuele opname van de standaard?*

Nee. Er is geen sterke relatie met standaarden op de lijst aanbevolen standaarden.

3. *Bestaat er samenhang tussen de aangemelde standaard en standaarden die in aanmerking komen voor opname op de lijst en wat betekent dit voor de toetsing van de standaard(en)? (Denk bijvoorbeeld ook aan een gezamenlijke toetsing met (een deel van) deze aanvullende standaarden)*

Er zijn geen standaarden bekend die in aanmerking komen voor opname op de lijst, die een relatie hebben met PDF/UA en derhalve voor gemeenschappelijke toetsing in aanmerking komen.

6. Sponsorschap

De aanmelding van standaarden voor de lijst van het Forum en het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) dient ondersteund of gesponsord te worden door overheids- en/of (semi)publieke organisaties die de standaard reeds in gebruik hebben (of voornemens zijn dit te doen) en die de beoogde opname op de lijsten ondersteunen. Dit draagt bij aan het draagvlak voor de standaard, geeft zicht op de functionele usecase voor de overheid en helpt bovendien om tijdens de toetsing de juiste experts te benaderen.

1. *Welke overheden en/of (semi) publieke organisaties ondersteunen de aanmelding van de standaard?*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ministerie van Algemene Zaken en Kennis- en exploitatiecentrum Officiële OverheidsPublicaties (KOOP). Zij hebben allen een rol om de overheidsstandaarden te promoten.
2. *Hebben deze organisaties de standaard geïmplementeerd? (zie ook punt 8 voor een uitwerking)*
Deze organisaties hebben zelf de standaard ook nog niet geïmplementeerd, maar vinden een opname van de standaard wel noodzakelijk, gezien de aankomende wetgeving.

7. Functionele use case

Voor de standaard dient een duidelijke use case beschikbaar te zijn op basis waarvan overheden en/of instellingen uit de (semi) publieke sector kunnen bepalen of de aangemelde standaard voor hen relevant is en wie eventueel moet deelnemen aan de experttoetsing van de standaard.

De noodzaak voor een use case voor PDF/UA komt voort uit de wettelijke verplichting van digitale toegankelijkheid in 2018. Dit is op zichzelf al voldoende reden om PDF/UA op te nemen op de 'Pas toe of leg uit' lijst als verplichte standaard.

Daarnaast vergroot het toepassen van deze standaard de toegankelijkheid van PDF voor mensen met een beperking, zowel visueel als lichamelijk. Dit betreft potentieel 2 miljoen personen, die door deze standaard significant verbeterde toegang krijgen tot overheidsinformatie. Dat is een hele mooie use case.