



notitie

FORUM STANDAARDISATIE 12 december 2018 Agendapunt 3A Forumadvies PDF/UA

Nummer: FS 181212.3A

Aan: Forum Standaardisatie

Van: Stuurgroep Open Standaarden

Datum: 19 november 2018

Versie: 1.0

Bijlagen: Expertadvies PDF/UA
Commentaar op de openbare consultatie PDF/UA

1. Aanleiding en achtergrond

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 PDF nog aanzienlijke tijd een belangrijke informatiedrager blijft vanuit de overheid.

Op 1 juli 2018 trad het Tijdelijk besluit toegankelijkheid digitale overheid in werking. Dit tijdelijk besluit stelt dat alle informatie op websites van de overheid toegankelijk moet worden voor iedereen, ook voor de ongeveer 2 miljoen¹ personen in Nederland met een functiebeperking. De wettelijke verplichting geldt ook voor (PDF) documenten op overheidswebsites.

PDF/UA (Portable Document Format/Universal Accessibility) is een open PDF-standaard die de toegankelijkheid van de informatie in een PDF vergroot voor mensen met een functiebeperking,. PDF/UA is een door NEN-ISO gestandaardiseerde versie van de documentvorm PDF die voor zover mogelijk voldoet aan toegankelijkheidsrichtlijnen volgens WCAG 2.0 (de toegankelijkheidsrichtlijnen die ten grondslag liggen aan de Europese norm EN 301 549 en het Tijdelijke Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid². Technisch gezien is PDF/UA een verzameling afspraken op het open standaardformat PDF 1.7 die het gebruik ervan zodanig inperken dat ze de digitale toegankelijkheid volgens WCAG 2.0 bevorderen.

2. Betrokkenen en proces

PDF/UA is eind april 2018 door het kenniscentrum Digitoegankelijk van Logius aangemeld voor plaatsing op de pas-toe-of-leg-uit lijst. Op basis van het intake-advies heeft het Forum Standaardisatie op 13 juni 2018 besloten om PDF/UA in procedure te nemen. Op 21 juni 2018 heeft een expertonderzoek plaatsgevonden waaruit een positief expertadvies [1] voortkwam. Het expertadvies is van 6 augustus tot en met 10 september 2018 ter openbare consultatie aangeboden. Tijdens de openbare consultatie zijn 13 reacties ontvangen [2].

¹ Bron: Logius Centrum voor Standaarden

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

Een aantal organisaties die reageerden op de openbare consultatie droegen onderbouwde argumenten aan tegen plaatsing van PDF/UA op de pas-toe-of-leg-uit lijst. Daarom werd verder onderzoek nodig geacht naar een drietal aspecten: marktondersteuning, compatibiliteit met de duurzaam toegankelijke documentvorm PDF/A, en het verband tussen PDF/UA en de wettelijke toegankelijkheidseisen. Op 15 november 2018 vond een tweede expertbijeenkomst plaats waarin behalve een aantal van de oorspronkelijke experts ook een belangrijke PDF leverancier en kritische organisaties aanwezig waren.

Op basis van de eerste expertbijeenkomst, de reacties uit de openbare consultatie en de tweede expertbijeenkomst heeft de procedurebegeleider (Lost Lemon) dit Forumadvies voorbereid.

3. Consequenties en vervolgstappen

De experts die op 15 november 2018 bijeenkwamen, adviseerden unaniem om PDF/UA *niet op de pas-toe-of-leg-uit lijst*, maar op de *lijst aanbevolen standaarden* te plaatsen. Ook adviseerden zij om de informatie over de toepassing van PDF te verbeteren door een duidelijke "beslisboom" op te nemen bij de pas-toe-of-leg-uit lijst. Het expertadvies wordt in paragraaf 5.4 hieronder verder toegelicht. De experts gaven een aantal adoptieadviezen die in paragraaf 5.5 worden beschreven.

4. Gevraagd besluit

Het Forum Standaardisatie wordt gevraagd om in te stemmen met onderstaand advies.

Het Forum Standaardisatie adviseert het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid om

(1) PDF/UA op de lijst aanbevolen standaarden te plaatsen.

(2) In te stemmen met de adviezen ten aanzien van de adoptie van PDF/UA zoals beschreven in paragraaf 5.5 hieronder.

5. Toelichting

5.1 Over de standaard

PDF/UA is een standaard die de toegankelijkheid van PDF vergroot voor mensen met een functiebeperving, zowel visueel als lichamelijk. Blinden, slechtzienden, kleurenblinden en dyslectici krijgen door PDF/UA verbeterde toegang tot overheidsinformatie.

Technisch gezien is PDF/UA een inperking van de NEN-ISO 32000-1:2008 standaard (beter bekend als PDF 1.7) met het doel om PDF 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 verwijst normatief naar het specificatiedocument van PDF 1.7 en heeft geen betekenis zonder de PDF 1.7 specificatie.

Daarnaast heeft PDF/UA een relatie met de volgende standaarden op de pas-toe-of-leg-uit lijst:

- *Digitoegankelijk*: PDF/UA gaat net als Digitoegankelijk uit van de WCAG 2.0 toegankelijkheidscriteria. Je zou PDF/UA een symbiose kunnen noemen van PDF en Digitoegankelijk (EN 301547 met WCAG 2.0).
- *PDF/A-2*: deze standaard is net als PDF/UA een inperking op PDF 1.7. PDF/A-2 is een PDF vorm voor duurzaam toegankelijke (archiveerbare) documenten. Over de compatibiliteit van deze twee inperkingen meer in paragraaf 5.4.

- *PDF/A-1*: deze standaard voor duurzaam toegankelijke (archiveerbare) documenten is een inperking op PDF 1.4, en daarmee niet vanzelfsprekend compatibel met PDF/UA. Desondanks kan een PDF/A-1 document wel voldoen aan WCAG 2.0 toegankelijkheidscriteria. Hiermee dient zich de vraag aan, in hoeverre PDF/UA een noodzakelijke standaard is om toegankelijke PDF te publiceren.

5.2 Hoe is het proces verlopen?

Het kenniscentrum Digitoegankelijk (<https://www.digitoegankelijk.nl/>) van Logius heeft PDF/UA in april 2018 aangemeld voor plaatsing op de pas-toe-of-leg-uit-lijst. Op basis van het intake-advies heeft het Forum Standaardisatie op 13 juni 2018 besloten om PDF/UA in procedure te nemen. Op 21 juni 2018 heeft een expertonderzoek plaatsgevonden waaraan experts van de Gemeente Zeewolde, Justitiële Informatiedienst, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Firm Ground (private sector), VNG Realisatie, Logius, de Nederlandse Zorgautoriteit, Ministerie van Algemene Zaken en het Nationaal Archief deelnamen. De experts adviseerden positief [1] over de plaatsing van PDF/UA op de pas-toe-of-leg-uit lijst.

Het expertadvies is van 6 augustus tot en met 10 september 2018 ter openbare consultatie aangeboden. Tijdens de openbare consultatie zijn 13 reacties ontvangen [2] van de heer van Hoytema, de Koninklijke Bibliotheek, de Belastingdienst, Adobe Systems Benelux, de Nederlandse Zorgautoriteit, het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werkgeversverzekeringen (UWV), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Kamer van Koophandel (KvK) en de Justitiële Informatiedienst.

De meeste organisaties die reageerden op de openbare consultatie spraken hun zorgen uit over plaatsing van PDF/UA op de pas-toe-of-leg-uit lijst en onderbouwden dit met substantiële argumenten. Aanvullend onderzoek werd daarom nodig geacht. Het aanvullend onderzoek richtte zich op drie specifieke aspecten die in de openbare consultatie naar voren kwamen:

- Marktondersteuning, met name voor veelgebruikte kantoorsoftware bij de overheid zoals Microsoft Office en Adobe Acrobat.
- Compatibiliteit van PDF/UA met PDF standaarden voor duurzame toegankelijkheid (archivering), in het bijzonder PDF/A-1 en PDF/A-2 die op de pas-toe-of-leg-uit lijst staan.
- De relatie van PDF/UA met de wettelijke toegankelijkheidseisen (beschreven in EN 301 549 en WCAG 2.0).

Bij het aanvullend onderzoek werden naast de experts uit de eerste expertbijeenkomst ook een marktpartij betrokken, alsmede organisaties die kritisch reageerden op de openbare consultatie. Op 15 november vond een tweede expertbijeenkomst plaats met experts van de Autoriteit Consument en Markt, Justitiële Informatiedienst, Nationaal Archief, Adobe Systems Benelux, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Logius. In deze expertbijeenkomst werden bovenstaande drie aspecten besproken, en adviseerden de experts unaniem om PDF/UA op de lijst aanbevolen standaarden in plaats van de pas-toe-of-leg-uit lijst te plaatsen.

De aanmelder, het expertisecentrum digitoegankelijk.nl van Logius, stemde in met dit advies.

5.3 Hoe scoort de standaard op de toetsingscriteria?

PDF/UA scoort positief op de vier hoofdcriteria voor plaatsing op de lijst aanbevolen standaarden. Dit wordt toegelicht in paragrafen 5.3.1-5.3.4.

5.3.1 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.

5.3.2 Toegevoegde waarde

Door documenten in PDF/UA te publiceren, komen overheidsorganisaties tegemoet aan het Tijdelijke besluit toegankelijkheid digitale overheid, alsmede aan de pas-toe-of-leg-uit verplichting voor Digitoegankelijk (EN 301549 en WCAG 2.0). Belangrijker nog, vergroot PDF/UA voor ongeveer 2 miljoen Nederlanders met een functiebeperking, de toegankelijkheid van informatie die de overheid in PDF publiceert.

Wel moet worden opgemerkt dat een PDF/UA document niet gegarandeerd voldoet aan *alle* wettelijke toegankelijkheidseisen zoals vastgelegd in WCAG 2.0. PDF/UA is dus geen *voldoende* voorwaarde voor toegankelijkheid in PDF.

Er is geen ander PDF formaat met als specifiek doel het voldoen aan toegankelijkheidsrichtlijnen. Desondanks kunnen ook andere PDF vormen zoals PDF/A-1a en PDF/A-2a toegankelijk gemaakt worden zonder dat ze hoeven te voldoen aan PDF/UA. PDF/UA is dus ook geen *noodzakelijke* voorwaarde voor toegankelijkheid in PDF.

PDF/UA kent geen speciale privacy- of beveiligingsrisico's vergeleken met andere PDF vormen.

5.3.3 Draagvlak

Een aantal overheidsorganisaties waaronder het expertisecentrum Digitoegankelijk van Logius ondersteunt de plaatsing van PDF/UA op de pas-toe-of-leg-uit lijst. De indirecte wettelijke verplichting ligt daar voornamelijk aan ten grondslag. Daarnaast hopen de organisaties die verplichting van PDF/UA ondersteunen, dat dit digitale toegankelijkheid onder de aandacht van bestuurders en management zal brengen zodat deze er middelen voor beschikbaar stellen.

In de openbare consultatie is gebleken dat plaatsing van PDF/UA op de pas-toe-of-leg-uit lijst niet bij alle overheden draagvlak heeft. Overheidsorganisaties hebben nog vrijwel geen ervaring met PDF/UA. Met name de beperkte marktondersteuning voor het exporteren van PDF/UA documenten met gangbare kantoorsoftware wordt gezien als een belangrijke belemmering. Een aantal overheidsorganisaties vindt PDF/UA daarom (nog) niet praktisch toepasbaar.

Wel is er voldoende marktondersteuning voor applicaties waarmee kan worden vastgesteld of een document PDF/UA compliant is. Sommige applicaties ondersteunen ook de nabewerking van PDF documenten om ze PDF/UA compliant te maken. Dergelijke nabewerking vereist nog veel technische kennis van PDF en toegankelijkheid van de gebruiker.

Een aantal experts wijst op een mogelijk technisch conflict tussen de PDF/A vorm voor duurzame toegankelijkheid (archivering) en de PDF/UA vorm voor digitale toegankelijkheid (inclusie). Organisaties die documenten zowel toegankelijk als archiveerbaar moeten publiceren, zeggen dat de verplichting van PDF/UA ze voor een dilemma plaatst.

5.3.4 Opname bevordert de adoptie

In het algemeen wordt PDF zeer breed toegepast binnen de Nederlandse overheid, maar de specifieke PDF/UA vorm nog nauwelijks. Plaatsing van PDF/UA op de pas-toe-of-leg-uit lijst zou de adoptie van PDF/UA een goede stimulans kunnen geven, en digitale toegankelijkheid meer op de radar kunnen brengen van bestuurders en management.

Zoals echter opgemerkt in paragraaf 5.3.1 (toegevoegde waarde) is toepassing van PDF/UA noch een voldoende, noch een noodzakelijke voorwaarde om een PDF bestand toegankelijk te maken. Dit roept wel de vraag op of verplichting van PDF/UA het juiste middel is om toegankelijkheid van PDF bestanden te stimuleren.

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

5.4.1 Conclusie van het expertonderzoek

Het eerste expertonderzoek, gedaan in juni 2018, concludeerde dat PDF/UA voldoet aan de criteria voor opname op de pas-toe-of-leg-uit lijst [1].

De reacties uit de openbare consultatie brachten een aantal zaken aan het licht waarvoor aanvullend expertonderzoek nodig was. Deze zaken worden in paragraaf 5.4.2 nader toegelicht.

Het aanvullende expertonderzoek dat in november 2018 plaatsvond, concludeerde dat PDF/UA meer op z'n plaats is op de lijst aanbevolen standaarden. Hierbij merkten de experts op dat PDF/UA als aanbevolen standaard wel moet worden vermeld in de "beslisboom" die ontwikkeld zal worden voor de PDF vormen op de pas-toe-of-leg-uit lijst.

5.4.2 Analyse van reacties uit de openbare consultatie

In de openbare consultatie die van 6 augustus tot en met 10 september 2018 liep, kwam een drietal aspecten prominent naar voren. Deze drie aspecten zijn in het aanvullend expertonderzoek verder geanalyseerd:

- Er is nog te weinig marktondersteuning voor de creatie van PDF/UA documenten in gangbare documentcreatie-applicaties. Ook is onduidelijk hoe

documentgeneratiesystemen, zoals die bijvoorbeeld gebruikt worden om PDF bijlagen voor de Berichtenbox van mijn.overheid.nl te genereren, PDF/UA moeten gaan ondersteunen. Sommige overheidsorganisaties vinden publiceren in PDF/UA daarom praktisch onuitvoerbaar.

- De PDF/A-2 en PDF/UA specificaties hebben een gedeeltelijk technisch conflict. PDF/A verbiedt een aantal functies die in PDF/UA wel gebruikt kunnen worden, zoals JavaScript en Flash voor dynamische toepassingen, audiovisuele content, externe afhankelijkheid en interactieve velden. Hierdoor kan een PDF/UA document informatie verliezen als het bewerkt wordt om aan PDF/A te voldoen. Andersom kan een bestand PDF/A compliance verliezen als het omgezet wordt naar PDF/UA. Deze gedeeltelijke incompatibiliteit van PDF/A en PDF/UA kan problemen geven in functionele toepassingen waarin zowel duurzame toegankelijkheid als digitale toegankelijkheid een eis zijn. De vraag is wel in hoeverre dit conflict zich in de praktijk ook echt manifesteert. De overheid lijkt vooral documenten te publiceren die tekst en afbeeldingen bevatten; documenten met audiovisuele content, Javascript en interactieve velden zijn zeldzaam.
- PDF/UA geeft geen garantie dat een document aan alle wettelijke toegankelijkheidseisen voldoet. Dit komt omdat sommige WCAG 2.0 criteria niet automatisch gevalideerd kunnen worden, en altijd door een persoon moeten worden beoordeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om gebruik van kleuren, vormen en contrast. PDF/UA is ook geen noodzakelijke PDF-standaard om aan de wettelijke toegankelijkheidseisen te voldoen. Met andere PDF standaarden zoals PDF/A-1 en PDF/A-2 (die al op de pas-toe-of-leg-uit lijst staan) kunnen ook toegankelijk PDF's worden gemaakt. Het plaatsen van PDF/UA op de pas-toe-of-leg-uit-lijst is daarmee niet noodzakelijk om een toegankelijke PDF's te kunnen publiceren. PDF/UA is wel de PDF standaard die het meest tegemoet komt aan de wettelijke toegankelijkheidseisen. Er is een goed aanbod aan software (ook gratis) waarmee compliance aan PDF/UA kan worden getest. PDF/UA heeft dus wel een duidelijke meerwaarde als PDF vorm die een hoge mate van toegankelijkheid waarborgt.

Op basis van deze analyse concludeerden de experts dat PDF/UA meerwaarde heeft op de lijst aanbevolen standaarden, maar dat er nog onvoldoende draagvlak is voor plaatsing op de pas-toe-of-leg-uit lijst.

De experts concluderen verder dat er grote behoefte is aan informatie op de website van het Forum Standaardisatie die overheden helpt de juiste keuze te maken voor documentstandaarden. Dit zou kunnen worden gerealiseerd met een "beslisboom" die de gebruiker een aantal vragen over de te publiceren informatie stelt, en dan de documentstandaard aanwijst die volgens het pas-toe-of-leg-uit beleid van toepassing is. De beslisboom zou zich daarbij niet moeten beperken tot PDF, maar ook standaarden als html en ODF in het advies moeten meenemen.

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

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

Aan overheidsorganisaties waaronder ook gemeenten, provincies en waterschappen:

- Zorg voor voldoende bestuurlijke aandacht voor toegankelijkheid en maak duidelijk dat toegankelijkheid en PDF/UA een organisatieverantwoordelijkheid zijn. Benoem dat toegankelijkheid en PDF/UA bijdragen aan een inclusieve maatschappij;
- Benoem in een organisatie naast een "information security officer" en "privacy officer" ook een "accessibility officer". Dit geeft meer belang aan het onderwerp en bestendigt aandacht voor toegankelijkheid in de organisatie;

Aan "shared service organisations" (SSO's) van de overheid, en aan overheidsorganisaties die grote contracten met leveranciers van kantoorsoftware hebben:

- Ga met leveranciers gesprek om de marktondersteuning voor PDF/UA te verbeteren. Er is vooral gebrek aan software waarmee je PDF/UA kan exporteren uit gangbare kantoorapplicaties. Met name shared service organisaties (SSO's) en overheidsorganisaties

die grote contracten hebben met leveranciers van kantoorsoftware kunnen druk uitoefenen op de markt.

Aan het Forum Standaardisatie en OBDO:

- Toegankelijkheid is niet alleen een zorg van ICT- en communicatie-professionals, maar ook van juristen en inkoop. Doe een "call to action" aan deze beroepsgroepen;
- Faciliteer op de website van het Forum Standaardisatie een beslisboom die organisaties helpt beslissen welke documentstandaard toegepast moet worden op welk soort informatie. Hierbij moeten niet publiceren en publiceren in formaten anders dan PDF (met name html) ook onderbouwde opties worden.
- Verwijs bij de standaarden met betrekking tot digitale toegankelijkheid, die al op de 'Pas toe of leg uit' lijst staan, naar PDF-UA;
- Beoordeel over een jaar nogmaals of de standaard PDF-UA niet moet worden opgenomen op de pas-toe-of-leg-uit lijst.

6. Referenties

[1] Expertadvies PDF/UA:

<https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/bfs/files/20180803%20Expertadvies%20PDF-UA.pdf>

[2] Reacties uit de consultatieronde PDF/UA:

<https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/bfs/files/Commentaar%20uit%20de%20openbare%20consultatie%20PDF-UA.pdf>