



Agendapunt:	06 Standaarden open		
Bijlagen:	Rapport Expertgroep PDF v1.7		
Aan:	College Standaardisatie		
Van:	Forum Standaardisatie		
Datum:	oktober 2009	Versie	1.0
Betreft:	Toevoeging PDF versie 1.7 aan lijst met open standaarden voor pas toe of leg uit.		

Waarom is een keuze belangrijk?

PDF is een internationale ISO standaard die het gebruikers mogelijk maakt documenten uit te wisselen en te bekijken, zowel onafhankelijk van de omgeving waarin ze zijn gecreëerd, alsook de omgeving waarin ze worden uitgeprint of bekeken. Een duidelijke keuze voor een formaat voor documenten draagt bij aan succesvolle overdracht van informatie richting burger en bedrijfsleven en tussen overheden onderling.

Kunt u met een gerust hart "ja" zeggen?

Het voorliggende advies is het resultaat van een uitgebreid expertonderzoek, een publieke consultatie en bespreking in het Forum Standaardisatie. Verder is binnen organisaties al veel praktijkervaring opgedaan met het gebruik van versies waarop deze standaard voortbouwt.

Zijn er risico's verbonden aan de keuze?

De impact van de standaard heeft vooral betrekking op het creatieproces van documenten. Organisaties zullen nadere richtlijnen en afspraken moeten opstellen, die zorgen voor correct gebruik en implementatie van de standaard en de creatie van documenten. Hierbij is het belangrijk om duidelijk te maken wanneer PDF/A-1, ODF en wanneer PDF 1.7 gebruikt moeten worden.

Deze risico's worden echter lager ingeschat dan de risico's die samenhangen met het alternatief, niet kiezen voor de PDF v1.7 standaard en daarmee de optie openlaten om voor verschillende niet interoperabele documentstandaarden te kiezen.

De risico's worden beperkt doordat er alleen overgestapt moet worden bij nieuwbouw of vervanging van systemen; dit maakt geleidelijke migratie mogelijk. Deze migratie wordt goed ondersteund door ondermeer een brede groep software producten.

Doel

Het College Standaardisatie wordt gevraagd in te stemmen met:

1. de opname van de PDF v1.7 standaard op de lijst met open standaarden voor pas toe of leg uit;
2. het door de expertgroep gedefinieerde toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied.



Toelichting

Ad. 1

PDF is sinds v1.7 een internationale ISO standaard (ISO 32000-1:2008) die het gebruikers mogelijk maakt documenten uit te wisselen en te bekijken, zowel onafhankelijk van de omgeving waarin ze zijn gecreëerd, alsook de omgeving waarin ze worden uitgeprint of bekeken.

Toevoeging van PDF v1.7 aan de lijst met open standaarden voor pas toe of leg uit betekent dat van alle organisaties in de (semi-)publieke sector wordt verwacht dat zij voor deze standaard een 'pas toe-of-leg uit' beleid gaan toepassen.

Door een expertgroep is de standaard beoordeeld op de vastgestelde criteria: openheid, potentieel, bruikbaarheid en impact. Over alle vier de criteria is positief geadviseerd. In een daaropvolgende openbare consultatie zijn geen reacties gekomen die aanleiding geven tot het herzien van het expertadvies.

Ad. 2

Het toepassingsgebied is: het uitwisselen en publiceren van niet- of beperkt¹-reviseerbare documenten, waarbij duiding van oorsprong of functierijkheid² onderdeel zijn van het document en waarbij PDF/A-1 als standaard niet kan worden ingezet." Deze afbakening van het toepassingsgebied houdt sterk verband met het toepassingsgebied van PDF/A-1, dat al op de lijst met open standaarden voorkomt.

Er is echter ook relatie met het toepassingsgebied van ODF, dat eveneens op de lijst met open standaarden voorkomt. Om de samenhang tussen de drie standaarden te verhelderen, adviseert de expertgroep de standaard PDF v1.7 te gebruiken volgens onderstaande beslistabel:

1. is het document bedoelt voor een lezer / mede-auteur, die het document volledig moet kunnen reviseren gebruik: ODF
2. is het document bedoelt voor een lezer die alleen leest of hooguit aantekeningen aanbrengt gebruik:
 - document bevat geen functierijke content ("toeters en bellen"): PDF/A-1
 - document bevat wel functierijke content: PDF v1.7

Het organisatorische werkingsgebied is: overheden en instellingen uit de (semi-) publieke sector.

Welk probleem wordt daarmee opgelost?

¹ Bij beperkt reviseerbaar gaat het om aanpassingen door middel van annotaties. Deze revisie moet als een extra laag (layer) aan het document worden toegevoegd, in plaats van de originele inhoud te wijzigen.

² Bij 'functierijke' onderdelen gaat het om bijvoorbeeld video's en muziek, deze kunnen niet worden opgeslagen in PDF/A.



Het gebruik van PDF zorgt ervoor dat er een uniform formaat is voor overdracht van niet- of beperkt reviseerbare documenten die functierijk zijn. Met name samenwerking tussen overheid en burger/bedrijf is gebaat bij het gebruik van de standaard, omdat burger en bedrijfsleven voor alle communicatie vanuit de overheid maar van één documentformaat gebruik hoeven te maken die de overheid verplicht moet kunnen openen.

De expertgroep constateert dat de standaard zowel een bijdrage levert aan het vergroten van interoperabiliteit tussen overheidsorganisaties als aan leveranciersonafhankelijkheid.

Waar gaat het inhoudelijk over?

PDF v1.7 specificeert een bestandsformaat voor het weergeven van elektronische documenten. Het uitgangspunt van de standaard is dat het gebruikers mogelijk wordt gemaakt documenten uit te wisselen en te bekijken, zowel onafhankelijk van de omgeving waarin ze zijn gecreëerd, alsook de omgeving waarin ze worden uitgeprint of bekeken. Elk PDF v1.7 document bevat een complete beschrijving van een document, en kan naast tekst ook afbeeldingen, audio, video, en 2D/3D graphics bevatten.

Zijn er alternatieven voor de voorgestelde keuze?

Binnen het gekozen toepassingsgebied zijn er door de expertgroep weliswaar concurrerende standaarden gevonden, maar deze concurrenten kennen:

- een veel kleinere functieomvang en vullen het toepassingsgebied dus maar ten dele in
- een marginale acceptatie in de markt
- Sluiten nauw aan op het toepassingsgebied van PDF 1.7, maar hebben door de keuze van het toepassingsgebied van PDF v1.7 uiteindelijk geen overlap (ODF en PDF/A-1).

De expertgroep is daarom van mening dat er geen daadwerkelijke concurrerende standaarden zijn op het gekozen toepassingsgebied.

Schets van de expertgroep en de consultatie

De leden van de expertgroep waren afkomstig van belanghebbende organisaties uit zowel de private als publieke sector, waaronder Adobe, Elsevier, de Koninklijke Bibliotheek en enkele archiefinstanties. Een aantal leden had ook al zitting genomen in de expertgroep voor PDF/A-1. Na opstelling van het rapport heeft een openbare consultatie plaatsgevonden. Van meerdere partijen is in de consultatie een reactie ontvangen over o.a. toegankelijkheid en duurzaamheid van op PDF v1.7 gebaseerde documenten en de relatie met ODF en PDF/A-1. Deze reacties zijn in de bijlage vermeld en vormen geen aanleiding voor het herzien van het expertadvies.

Mogelijke consequenties van opname op de lijst met standaarden

Door te kiezen voor één standaard wordt het gemak van de burger en bedrijf en de interoperabiliteit tussen verschillende overheidsorganisaties vergroot.

Het opnemen van de standaard op de lijst garandeert echter niet het correct gebruik van de standaard. Organisaties zullen nadere richtlijnen en afspraken moeten opstellen, die zorgen voor correct gebruik en implementatie van de standaard en de creatie van documen-



Notitie College Standaardisatie

CS06-11-06B

ten. Het Forum zal in overleg treden met de relevante partijen om dergelijke richtlijnen op te stellen.

Aangezien “pas toe of leg uit” geldt voor nieuwbouw of vervanging van systemen, zal er een geleidelijk migratiepad zijn per betrokken organisatie. De migratie naar PDF v1.7 is goed uit te voeren vanwege de grote verscheidenheid aan software om de migratie uit te voeren, ook vanuit andere bestandsformaten.

Communicatie

Zowel het Forum Standaardisatie als het Programmabureau Nederland Open in Verbinding zullen aandacht besteden aan de opname van PDF v1.7 op de lijst met standaarden.



Bijlage: reacties uit de openbare consultatie

Er zijn op hoofdlijnen twee soorten reacties gekomen uit de openbare consultatie. Onderstaand staan deze toegelicht, samen met de antwoord van het Forum op deze reacties.

- **Toegankelijkheid/duurzaamheid PDF v1.7** : in een reactie werd aangegeven dat het vaststellen van PDF versie 1.7 zonder nadere richtlijnen en regulering als een risico kan worden aangemerkt voor de toegankelijkheid en duurzaamheid.

Forum: in de expertgroep wordt deze mening onderschreven, maar het Forum constateert, net als de expertgroep, dat hoewel het een belangrijk aandachtspunt is om strakke richtlijnen en regels op te stellen voor toegankelijkheid en duurzaamheid, het niet een eis is voor opname van PDF v1.7 op de lijst met open standaarden. Het Forum zal in overleg treden met de relevante partijen om dergelijke richtlijnen op te stellen.

- **Compatibiliteit met PDF-A/1** : in een reactie werd aangegeven dat PDF 1.7 niet voldoende compatibel is met PDF-A/1.

Forum: het expertadvies onderschrijft dit door te stellen dat migratie vanuit PDF v1.7 naar PDF/A-1 is niet altijd goed mogelijk is. Daarom stelt het expertadvies in het toepassingsgebied dan ook voor "PDF/A-1 te gebruiken, tenzij...". Als een document functioneel³ is, biedt PDF/A-1 echter onvoldoende ondersteuning en zal men in dat geval voor PDF v1.7 als archiefformaat moeten kiezen.

³ Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan PDF documenten:

- waarin beeld en geluid zijn opgenomen
- die CAD informatie in lagen (layers) en informatie over dimensies bevatten.
- waarbij het nodig is het document (beperkt) open te stellen voor revisie d.m.v. annotaties
- waarbij het nodig is het document digitaal te ondertekenen;