

**Forum Standaardisatie**

Wilhelmina v Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag
Postbus 96810
2509 JE Den Haag
www.forumstandaardisatie.nl

notitie

 Opname PDF/A-2 op de lijst voor 'pas toe of leg uit'

FORUM STANDAARDISATIE

CS12-06-06C

Agendapunt:	6. Open Standaarden		
Bijlagen:	Expertadvies en consultatiereacties		
Aan:	College Standaardisatie		
Van:	Forum Standaardisatie		
Datum:	23 mei 2012	Versie	1.0
Betreft:	Opname PDF/A-2 op de lijst voor 'pas toe of leg uit'		

Waarom is een keuze belangrijk?

De standaard PDF/A-2 ("A" staat voor archiving) is ontwikkeld voor de duurzame toegankelijkheid van documenten in hun authentieke vorm. Op dit moment is PDF/A-1 voor archiveringsdoeleinden reeds opgenomen op de 'pas toe of leg uit'-lijst. PDF/A-2 vervangt PDF/A-1 niet, maar bestaat naast deze laatste standaard. PDF/A-2 gaat ervan uit dat primair PDF/A-1 benut wordt, tenzij de extra functionaliteit van PDF/A-2 nodig is. Daarbij gaat het ondermeer om lagen, schaduwen in figuren en transparanties. PDF/A-2 wordt nog niet breed gebruikt. De verplichting via 'pas toe of leg uit' om -indien de functionaliteit nodig is, boven PDF/A-1- de standaard toe te passen in (nieuwe) systemen voor documentverwerking bevordert het gebruik. Het documentformaat is een belangrijke bouwsteen om documentverwerking volledig te digitaliseren met behoud van eisen voor authenticiteit en toegankelijkheid. Dergelijke digitalisering biedt de overheid enorme besparingsmogelijkheden.

Waarom kunt u met een 'gerust hart' ja zeggen?

Gezien de beperkte scopewijziging is een beperkt expertadvies opgesteld onder redactie van het Bureau Forum Standaardisatie op basis van een consultatie van leden van de eerdere PDF expertgroep. Dit advies is publiekelijk geconsulteerd hetgeen heeft geleid tot vijf reacties. KvK, OCW en Proxy Laboratories zijn het eens met het expertadvies. Belastingdienst en Dimpact zijn het eens met opname van PDF/A-2 op de lijst voor 'pas toe of leg uit' maar wijzen in algemene zin wel op het feit dat het gebruik van PDF/A-2 nog geen gemeengoed is.

Zijn er risico's verbonden aan de keuze?

Er zijn door de betrokken experts geen risico's ten aanzien van overheidsbrede adoptie van de PDF/A-2 standaard voorzien. Het feit dat het gebruik nog geen gemeengoed is kan gezien worden als risico, maar ook als belangrijke reden om de standaard juist op te nemen. Om het risico te verkleinen wordt voorgesteld de reeds bestaande handreiking rondom open documentformaten rondom het gebruik van PDF aan te (laten) passen, zodat voor de eindgebruiker duidelijk is welke afwegingen er zijn ten aanzien van de verschillende versies van PDF.

Beslispunt

Het College Standaardisatie wordt gevraagd in te stemmen met:

Datum
23 mei 2012

1. de opname van PDF/A-2 op de lijst voor 'pas toe of leg uit';
2. voor het functionele toepassingsgebied "*Lange termijn archivering van documenten, in situaties waarin de PDF/A-1 standaard niet voldoet.*";
3. het wijzigen van het functionele toepassingsgebied van PDF 1.7 in: "*Het uitwisselen en publiceren van niet- of beperkt reviseerbare documenten, waarbij duiding van oorsprong of functierijkheid onderdeel zijn van het document en waarbij PDF/A-1 of PDF/A-2 als standaard niet kan worden ingezet.*";
4. het kiezen van het volgende organisatorische werkingsgebied voor alle PDF-standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit': "*Overheden en instellingen uit de (semi-) publieke sector.*"
5. de volgende additionele adviezen ten aanzien van de adoptie van de standaard:
 - het oproepen van PDF/A Competence Center om in samenwerking met Bureau Forum Standaardisatie en betrokken experts de 'Handreiking Open Documentformaten voor de Overheid' aan te passen aan de laatste stand van zaken ten aanzien van het PDF-formaat.
 - het oproepen van verantwoordelijke ministeries om in de toekomst - bij verwijzingen in wet- en regelgeving naar PDF als formaat voor indiening of publicatie - te verwijzen naar documentformaten op de lijst voor 'pas toe of leg uit'.

Toelichting

Waar gaat het inhoudelijk over?

De standaard PDF is bedoeld voor het vastleggen van digitale documenten. De standaard maakt het mogelijk om documenten op te slaan met behoud van opmaak en figuren. Dit wordt doorgaans gedaan door een document vanuit een bewerkbaar formaat (bijvoorbeeld ODF) te converteren naar PDF. De standaard maakt deel uit van een familie van PDF-standaarden. In de context van dit expertadvies zijn de volgende andere PDF-standaarden relevant:

- PDF 1.4: door Adobe vrijgegeven specificatie van het PDF-formaat.
- ISO 32000-1:2008 (PDF 1.7): de eerste door ISO vastgestelde specificatie van het PDF-formaat.
- ISO 19005-1:2005 (PDF/A-1): een specifieke verschijningsvorm van PDF voor archiveringsdoeleinden, gebaseerd op PDF 1.4.
- ISO 19005-1:2011 (PDF/A-2): eveneens bedoeld voor archiveringsdoeleinden, maar nu gebaseerd op ISO32000-1:2008/PDF 1.7.

De standaard PDF/A beschrijft het gebruik van het PDF-bestandsformaat voor archiveringsdoeleinden. Om op lange termijn de toegankelijkheid te waarborgen moeten er diverse extra eisen gesteld worden aan een digitaal document. Deze eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op het gebruik van afbeeldingen en lettertypen.

In de 'hoofdspecificatie' (PDF 1.4 en PDF 1.7) is er meer vrijheid voor de gebruiker. Dit maakt extra functies mogelijk, maar zorgt er voor dat op langere termijn de toegankelijkheid van documenten minder goed gewaarborgd is.

De standaard PDF/A-2 is ontwikkeld voor de lange termijn archivering van documenten en bouwt voort op de PDF 1.7 standaard, welke is opgenomen op de lijst voor 'pas toe of leg uit'. De PDF 1.7 standaard is als losse standaard (doorgaans) niet geschikt voor archivering.

De bestaande PDF/A-1 standaard (eveneens opgenomen op 'pas toe of leg uit') blijft bestaan naast PDF/A-2. De gedachte hierbij is dat primair PDF/A-1 benut kan worden, tenzij extra functionaliteit nodig is die alleen in PDF/A-2 beschikbaar is. Daarbij gaat het ondermeer om lagen, schaduwen in figuren en transparanties. Een document opgeslagen in PDF/A-1 is ook een geldig PDF/A-2 document.

Datum
23 mei 2012

De standaard is aangemeld door het PDF/A Competence Center Nederland aangemeld voor opname op de lijst met open standaarden voor 'pas toe of leg uit'.

Hoe is het proces verlopen?

Gezien de beperkte scopewijziging is een beperkt expertadvies opgesteld onder redactie van het Bureau Forum Standaardisatie op basis van een consultatie van leden van de eerdere PDF 1.7 expertgroep (dit is de voorlaatste PDF-expertgroep geweest en dit is tevens de standaard waar PDF/A-2 op gebaseerd is). Dit advies is publiekelijk geconsulteerd hetgeen heeft geleid tot vijf reacties.

- KvK, OCW en Proxy Laboratories zijn het eens met het expertadvies.
- Belastingdienst en Dimpact zijn het eens met opname van PDF/A-2 op de lijst voor 'pas toe of leg uit' maar maken daar een paar kanttekeningen bij.
 - De Belastingdienst is voorstander van opname van PDF/A-2. Wel zou men graag een aanscherping zien m.b.t. de inzet van PDF/A-1 vs. PDF/A-2 (en wellicht ook: PDF 1.7). Dit vereist naar hun mening meer 'inleving' van de zijde van de gebruiker in het kader van 'pas toe of leg uit' dan bijvoorbeeld ODF, waar het slechts om één variant van de standaard gaat.
Reactie: om dit probleem op te lossen wordt voorgesteld de handreiking open documentformaten aan te passen. Dit kan gezien worden als een praktische uitwerking van het toepassingsgebied (wat, wanneer, welke overwegingen). Deze handreiking vormt daarmee een praktische referentie voor overheidsorganisaties bij het maken van deze afwegingen. Zie 'additionele adviezen'.
 - Dimpact is ook voorstander van opname, maar merkt op dat het gebruik van PDF/A-2 nog geen gemeengoed is (het is een 'jonge' standaard). Dat zou een risico kunnen inhouden.
Reactie: in theorie is dit inderdaad een risico. Tegelijkertijd kan het ook gezien worden als een reden om ook PDF/A-2 op te nemen. Opgemerkt kan worden dat PDF-1.7 (waar PDF/A-2 op gebaseerd is) eveneens is opgenomen (en voldoende draagvlak heeft).

Hoe scoort de standaard op de toetsingscriteria?

- *Open standaardisatieproces*
PDF/A-2 wordt beheerd bij ISO. Het beheerproces is open en toegankelijk, de rechten op het intellectuele eigendom zijn onherroepelijk en royalty-free beschikbaar gesteld. De conclusie is dan ook dat de standaard voldoende open is.
- *Toegevoegde waarde*
PDF/A-2 biedt uitkomst voor archivering van documenten, waar PDF/A-1 niet volstaat. Hiermee wordt voorkomen dat digitale documenten voor archiveringstoepassingen worden opgeslagen in PDF 1.7-formaat, wat weliswaar meer functies heeft maar minder geschikt is voor archiveringsdoeleinden. PDF 1.7 kan namelijk verwijzen naar functies (zoals lettertypen) buiten het document, waarvan de beschikbaarheid in de toekomst niet altijd kan worden gegarandeerd. PDF/A biedt de overheid de mogelijkheid om met behoud van eisen voor authenticiteit en toegankelijkheid documentverwerking volledig te digitaliseren. Zo werkt het Centraal Digitaal

Depot (CDD+) van de Justitiële Informatiedienst (JustID) bijvoorbeeld met PDF/A. CDD+ is een voorziening voor de opslag van digitale dossiers in de strafrechtsketen.

Datum
23 mei 2012

Voor bedrijven

Net als overheden hebben veel bedrijven te maken met een archiveringsopdracht vanuit bedrijfsvoeringoverwegingen en (wettelijke) voorschriften. Voor een deel van deze archivering biedt het gebruik van PDF/A een goede uitkomst. Door gebruik te maken van het open formaat PDF/A is de duurzame toegankelijkheid van de gearchiveerde informatie voor lange tijd gegarandeerd. Door bovendien deze standaard ook te gebruiken op het moment dat bedrijven documenten publiceren, is het niet meer nodig om de documenten op een later moment te converteren naar een archiefformaat.

- *Draagvlak*
De marktondersteuning voor PDF/A-2 als zodanig is aanwezig, maar is nog beperkt. Gezien de relatie met PDF/A-1 en PDF 1.7 lijken er op dit punt echter geen blokkades te zijn (beide standaarden worden immers breed ondersteund).
- *Opname bevordert adoptie*
Hoewel PDF/A-2 nog geen gemeengoed is, zijn de signalen voor toekomstig gebruik positief. Het verplichten via 'pas toe of leg uit' is een geschikt middel om het gebruik te bevorderen.

Wat is de conclusie van de expertgroep en de consultatie?

Het Forum en College worden geadviseerd de standaard PDF/A-2 op te nemen op de lijst voor 'pas toe of leg uit', met als functioneel toepassingsgebied:

"Lange termijn archivering van documenten, in situaties waarin de PDF/A-1 standaard niet voldoet."

Daarnaast wordt geadviseerd het toepassingsgebied van PDF 1.7 te wijzigen in:

"Het uitwisselen en publiceren van niet- of beperkt reviseerbare documenten, waarbij duiding van oorsprong of functierijkheid onderdeel zijn van het document en waarbij PDF/A-1 of PDF/A-2 als standaard niet kan worden ingezet."

Geadviseerd wordt voor alle PDF-standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit' het volgende organisatorische werkingsgebied te kiezen:

"Overheden en instellingen uit de (semi-) publieke sector."

Er zijn in het expertadvies geen specifieke risico's ten aanzien van overheidsbrede adoptie van de PDF/A-2 standaard voorzien. In de consultatie wordt gewezen op het feit dat PDF/A-2 nog een 'jonge' standaard is en het feit dat overheden een bewuste afweging moeten maken tussen de diverse PDF-formaten. Dit wordt ondervangen door respectievelijk opname op de lijst voor 'pas toe of leg uit' en het advies om de handreiking voor open documentformaten aan te passen (zie hieronder).

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

Er zijn twee aanvullende aanbevelingen ter bevordering van de adoptie:

- het oproepen van het PDF/A competence center om in samenwerking met Bureau Forum Standaardisatie en betrokken experts de 'Handreiking Open Documentformaten voor de Overheid' aan te passen aan de laatste stand van zaken ten aanzien van het PDF-formaat.

- het oproepen van verantwoordelijke ministeries om in de toekomst - bij verwijzingen in wet- en regelgeving naar PDF als formaat voor indiening of publicatie - te verwijzen naar documentformaten op de lijst voor 'pas toe of leg uit'. De actuele status van PDF in wet- en regelgeving is te vinden op de site van het Forum Standaardisatie: **Datum** 23 mei 2012
<https://lijsten.forumstandaardisatie.nl/lijsten/standaarden-in-wet-en-regelgeving?terms=pdf>

Bijlagen

(zie: <https://lijsten.forumstandaardisatie.nl/open-standaard/pdfa-2>)

- Expertadvies PDF/A-2, versienummer 1.0 d.d. 13 februari 2012
- Overzicht reacties consultatieronde
 1. Belastingdienst
 2. Dimpact
 3. Kamer van Koophandel
 4. Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal Belastingdienst
 5. Proxy Laboratories B.V.