

EXPERTADVIES NEN-ISO 19005-1:2005 (PDF/A-1)

Forum Standaardisatie

EXPERTADVIES NEN-ISO 19005-1:2005 (PDF/A-1)

Forum Standaardisatie

Erika Hokke

05 juni 2008

status Definitief

Versie 1.0

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	2
1.1 Achtergrond en voorgeschiedenis	2
1.2 Expertgroep	2
1.3 De standaard	2
2 Advies van de expertgroep aangaande de context van de standaard	4
2.1 Toepassingsgebied van de standaard	4
2.2 Werkingsgebied van de standaard	6
3 Toetsing van de standaard aan de criteria	7
3.1 Openheid	7
3.2 Bruikbaarheid	8
3.3 Potentieel	9
3.4 Impact	10
4 Overwegingen van de expertgroep m.b.t. voorliggende standaard	12
5 Advies expertgroep aan het Forum Standaardisatie m.b.t. voorliggende standaard	13
6 Overige opmerkingen van de expertgroep	14

Managementsamenvatting

Expertadvies aan het Forum Standaardisatie over het opnemen van ISO 19005-1: Document Management - Electronic document file format for long term preservation - Part 1: Use of PDF 1.4 (PDF/A-1) op de lijst met standaarden van het college Standaardisatie:

- De standaard PDF/A-1 voldoet aan de gestelde criteria met betrekking tot openheid, bruikbaarheid, potentieel.
- De invoering van de standaard PDF/A-1 heeft vooral impact op het creatieproces van documenten. Organisaties zullen regels moeten stellen voor de creatie van documenten, zodat deze documenten ook opgeslagen kunnen worden als PDF/A-1 a formaat. Een tweede effect is dat de standaardisatie in PDF/A-1 zorgt voor betere langdurige opslag en beschikbaarheid van documenten en het vereenvoudigen van conversie en migratietrajecten. Tot slot versterkt de invoering van PDF/A-1 de implementatie van de NEN-ISO 15489:1 en van het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites.
- Op grond van de beoordeling van de openheid, bruikbaarheid, het potentieel en de impact adviseert de expertgroep om PDF/A-1 op te nemen op de lijst van open standaarden.
- Met betrekking tot het werkingsgebied van PDF/A-1 adviseert de expertgroep aan te sluiten bij het werkingsgebied van ODF. Beide standaarden zijn gericht op hetzelfde object: documenten.
- Het toepassingsgebied van de standaard betreft de eindversies van de documenten die de organisaties binnen dit werkingsgebied creëren of ontvangen bij de uitvoering van overheidstaken. Binnen dit toepassingsgebied is een uitsplitsing naar bestanden waarbij slechts de visuele weergave van het document gerealiseerd wordt (conform PDF/A-1 b) en bestanden waarbij ook structuur en semantiek correct worden gerepresenteerd (conform PDF/A-1 a).

Concreet betekent dit dat:

- Volgens PDF/A-1 a worden opgeslagen: alle nieuwe 'digital born' documenten die worden gecreëerd door de overheid bij de uitvoering van overheidstaken
- Volgens PDF/A-1 b (of indien dit mogelijk is PDF/A-1 a) worden opgeslagen:
 - analoge (papieren) documenten en afbeeldingen die worden gedigitaliseerd (gescand);
 - bestaande / oude (legacy) digitale documenten die niet correct over te zetten zijn naar PDF/A-1 a, omdat ze gemaakt zijn met oude software, omdat er legacy fonts in zijn opgenomen, omdat er bijvoorbeeld wiskundige vergelijkingen in staan, of om andere redenen waardoor omzetten naar PDF/A-1 a niet mogelijk is;
 - de documenten die de overheid ontvangt bij de uitvoering van overheidstaken.
- In alle overige gevallen de organisatie een keus dient te maken tussen PDF/A-1 a of PDF/A-1 b.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en voorgeschiedenis

De staatssecretaris van Economische Zaken heeft op maandag 17 september 2007 het actieplan open standaarden en open source software aan de Tweede Kamer gestuurd. Doel van het actieplan is om de informatievoorziening toegankelijker te maken, onafhankelijkheid van ICT-leveranciers te creëren en de weg vrij te maken voor innovatie.

Onderdeel van het actieplan is het opstellen van een lijst met standaarden, die vallen onder het 'comply-, explain- or commit' principe. Het college Standaardisatie beslist over de standaarden die op de lijst zullen worden opgenomen, o.a. op basis van een expertbeoordeling van de standaard. De experts zijn verzameld in een afgewogen expertgroep, die de standaard beoordeelt aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria – en de uitwerking ervan in de vorm van concrete vragen – worden in het hier voorliggende expertrapport nogmaals genoemd én behandeld. Voor meer informatie over de gebruikte criteria én de vervolgstappen op basis van dit expertadvies, wordt verwezen naar het op 14 mei 2008 door het College Standaardisatie geaccordeerde VKA-rapport "Open standaarden. Het proces om te komen tot een lijst met open standaarden".

1.2 Samenstelling expertgroep

De expertgroep PDF/A-1 is samengesteld uit de volgende leden:

- R. de Rooij (ICTU)
- W. Kool (KB)
- G. Leffelaar (KB)
- A. Goedewagen (CJIB, Ministerie van Justitie)
- R. van Fucht (Elsevier)
- C. van Oosterhout (Adobe)
- R. Kerpershoek (SABIC)
- D. Roorda (DANS, KNAW)

De expertgroep is onder voorzitterschap van mw. E. Hokke (VHIC) en begeleid door L. Korsten en D. Jense van VKA op 9 juni 2008 bijeen geweest. Voorafgaand aan de expertbijeenkomst hebben de experts schriftelijk de standaard getoetst aan de hierboven genoemde criteria. Naast de bovengenoemde experts heeft ook de heer K. Duijvelaar (VNG) schriftelijk gereageerd.

1.3 De standaard

Dit advies betreft de volgende standaard:

ISO 19005-1: Document Management - Electronic document file format for long term preservation - Part 1: Use of PDF 1.4 (PDF/A-1), hierna: PDF/A-1.

De standaard PDF/A-1 is een subset van PDF (Portable Document Format). PDF bestaat sinds 1993 en is al meerdere jaren een de facto standaard. PDF kan worden gebruikt als formaat voor:

1. digitale documenten die ofwel direct als PDF worden opgeslagen of die vanuit een ander formaat worden omgezet naar PDF;

2. gescande (voorheen analoge) documenten.

PDF/A-1 is gebaseerd op PDF versie 1.4 en is bedoeld voor archivering van documenten. Archivering wil in dit verband zeggen het duurzaam toegankelijk houden van documenten gedurende een langere periode. De visuele weergave van deze documenten blijft gegarandeerd, ongeacht de applicaties of systemen die nodig zijn om de documenten te beheren. De correcte visuele weergave is van belang in het kader van authenticiteit en betrouwbaarheid van documenten.

De standaard PDF/A-1 bevat twee toepassingsniveaus. Niveau B (PDF/A-1 b) beperkt zich tot correcte visuele weergave van het document door de tijd heen. Niveau A (PDF/A-1 a) bevat meer eigenschappen, gericht op structuur en semantiek van de documenten. Documenten die zijn opgeslagen conform PDF/A-1 a hebben niet alleen eenzelfde uiterlijk als het origineel, maar zijn bijvoorbeeld ook gestructureerd te doorzoeken.

Inmiddels is gestart met de ontwikkeling van PDF/A-2, passend bij PDF versie 1.7.

2 Advies van de expertgroep aangaande de context van de standaard

2.1 Toepassingsgebied van de standaard

2.1.1 Overwegingen expertgroep

De expertgroep heeft zich allereerst gebogen over de vraag of de huidige standaard PDF/A-1 onderwerp van onderzoek moet zijn, of dat men moet adviseren om te wachten tot de publicatie van PDF/A-2 of PDF 1.7. Een argument voor dat laatste is dat PDF/A-1 nog een aantal vraagstukken met zich mee brengt, die in de nieuwe standaarden opgelost zijn. Maar aangezien nog niet bekend is wanneer deze formeel gepubliceerd wordt door ISO en omdat de toekomstige versie de huidige standaard zal incorporeren heeft de expertgroep er voor gekozen nu een advies uit te brengen over PDF/A-1.

De expertgroep heeft zich vervolgens gebogen over de vraag welk niveau van PDF/A-1 voor opname op de lijst in aanmerking komt: niveau A of niveau B. De expertgroep heeft geen keus gemaakt voor ofwel niveau A ofwel niveau B, maar geconstateerd dat beide niveaus van de standaard een eigen toepassingsgebied hebben. PDF/A-1 a is bijvoorbeeld niet altijd geschikt voor het (in bulk) scannen van papieren documenten. PDF/A-1 b is hiervoor wel geschikt, aangezien 1 b zich beperkt tot visuele representatie. Ook bij de huidige 'digital born' documenten is het niet mogelijk in alle gevallen de documenten op te slaan in PDF/A-1 a. Dit geldt vooral voor zogenaamde 'legacy' documenten, bijvoorbeeld oudere digitale documenten die zijn opgesteld met oude software. Ook documenten waarin 'oude' fonts zijn gebruikt, laten zich niet opslaan als PDF/A-1 a.

Op grond van deze beide gegevens concludeert de expertgroep dat op dit moment zowel PDF/A-1 a als 1 b in de scope van het advies dienen te worden opgenomen. De beperking tot PDF/A-1 a is (technisch) niet in alle gevallen haalbaar. Door het advies uit te strekken over PDF/A-1 a en PDF/A-1 b is het mogelijk een breder spectrum aan soorten informatie te ondersteunen.

Ten aanzien van het toepassingsgebied van de beide niveaus van de standaard zijn in de discussie verschillende dimensies aan de orde geweest. Uiteindelijk bepaalt de expertgroep dat het toepassingsgebied van PDF/A-1 b volgt uit de conclusie dat niet alle documenten vanuit technische overwegingen over te zetten zijn naar het hogere niveau PDF/A-1 a. Dit geldt dus allereerst voor analoge documenten en afbeeldingen die worden gedigitaliseerd (gescand). Ten tweede geldt dit voor bestaande 'digital born' documenten die, om zeer verschillende redenen, niet goed om te zetten zijn in het formaat PDF/A-1 a. Ten derde constateert de expertgroep dat PDF/A-1 geen mogelijkheden geeft voor functionaliteiten als bewegend beeld, 3D en interactiviteit. Documenten die deze functionaliteiten bevatten vallen daarmee ook buiten de scope van PDF/A-1. Dit levert voorlopig een beperking in het toepassingsgebied van PDF/A-1.

Naast dit 'technische' aspect speelt nog een ander punt. Dit is de overweging dat de verplichting de standaard te hanteren alleen kan gelden voor de documenten die de overheid zelf creëert. Dus

procesgebonden informatie die ontstaat bij de uitvoering van overheidstaken. Documenten die de organisatie ontvangt, bijvoorbeeld van burgers, voldoen mogelijk niet aan de eisen om er een PDF/A-1 a document van te maken. PDF/A-1 b is hiervoor wel geschikt.

Hierbij valt aan te vullen dat overheidsorganisaties in een aantal gevallen bij de uitvoering van specifieke taken gericht informatiebronnen verzamelen. Zoals bijvoorbeeld de Koninklijke Bibliotheek, een collectiebeherende instelling waar informatie wordt verzameld, beheerd en beschikbaar wordt gesteld. Dergelijke specifieke collecties vallen buiten het toepassingsgebied.

Het toepassingsgebied voor PDF/a-1 a is daarmee gericht op nieuwe 'digital born' documenten, die door de overheid worden gecreëerd in het kader van de uitvoering van overheidstaken. De expertgroep benadrukt daarbij dat het niet alleen gaat om documenten die worden uitgewisseld binnen organisaties of tussen overheidsorganisaties, maar dat PDF/A-1 ook van belang is bij de publicatie van documenten via overheidswebsites.

De expertgroep is van mening dat PDF/A-1 a toegepast dient te worden bij de opslag van de eindversies van genoemde 'digital born' documenten. Dus voor documenten die het laatste stadium van het productieproces hebben bereikt, het 'definitieve' document. Voor revisie en uitwisseling van documenten is ODF beschikbaar.

2.1.2 Advies expertgroep

De expertgroep adviseert de standaard PDF/A-1 te gebruiken voor het opslaan van de eindversies van documenten. Daarbij maakt de expertgroep onderscheid tussen documenten die de overheid zelf creëert en documenten die de overheid ontvangt. Ten tweede maakt de expertgroep onderscheid tussen van oorsprong analoge documenten en 'digital born' documenten. Binnen de 'digital born' documenten wordt een onderscheid gemaakt tussen documenten die na publicatie op de lijst gecreëerd zullen worden en oude 'legacy' documenten. Dit leidt tot de volgende indeling binnen het toepassingsgebied:

De expertgroep adviseert de standaard PDF/A-1 a te gebruiken voor

1. de eindversies van nieuwe 'digital born' documenten die worden gecreëerd door de overheid bij de uitvoering van overheidstaken. Hierbij horen ook dynamisch gecreëerde documenten (bijvoorbeeld afkomstig van een webserver of een database).

Documenten die bewegend beeld, 3D of interactiviteit bevatten, vallen hier buiten, aangezien deze functionaliteit nog niet door PDF/A-1 worden ondersteund.

De expertgroep adviseert een keuze te maken voor PDF/A-1 b (of indien dit mogelijk is PDF/A-1 a) voor:

1. het omzetten van analoge (papieren) documenten en afbeeldingen naar digitale documenten;
2. bestaande / oude (legacy) digitale documenten die niet correct over te zetten zijn naar PDF/A-1 a, omdat ze gemaakt zijn met oude software, omdat er legacy fonts in zijn opgenomen, omdat er bijvoorbeeld wiskundige vergelijkingen in staan, of om andere redenen waardoor omzetten naar PDF/A-1 a niet mogelijk is;
3. de documenten die de overheid ontvangt bij de uitvoering van overheidstaken.

In alle overige gevallen, dient de organisatie een keus te maken tussen PDF/A-1 a of PDF/A-1 b.

2.2 Werkingsgebied van de standaard

2.2.1 Overwegingen expertgroep

De leden van de expertgroep zien een nauwe relatie tussen het werkingsgebied voor ODF en het werkingsgebied voor PDF/A-1. Beide standaarden zijn bedoeld voor documenten; ODF ten behoeve van creatie, uitwisseling en revisie van documenten, PDF/A-1 ten behoeve van de duurzame opslag, duurzame toegankelijkheid en onveranderbaarheid van documenten. De expertgroep stelt daarom voor het werkingsgebied van beide standaarden overeen te laten komen.

2.2.2 Advies expertgroep

De expertgroep adviseert om het werkingsgebied van PDF/A-1 overeen te laten komen met het werkingsgebied voor ODF, te weten: centrale overheden, provincies, waterschappen en gemeenten.

3 Toetsing van de standaard aan de criteria

3.1 Openheid

Met betrekking tot openheid gelden voor de standaard de volgende criteria:

- *De standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een non-profit organisatie. De lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen (consensus of meerderheidsbeschikking enz.)*
- *De standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken om niet of tegen een nominale prijs;*
- *Het intellectuele eigendom – met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten – van (delen) van de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een “royalty-free” basis;*
- *Er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard.*

Voor specificaties gelden de volgende criteria met betrekking tot openheid:

- *Open Specificatie: een open specificatie is een specificatie die is gepubliceerd. Over het document van deze specificatie kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn op het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken ‘om niet’ of tegen een nominale prijs.*
- *Vrije Specificatie: een vrije specificatie is een open specificatie die vrij is van juridische beperkingen die het gebruik en verspreiding bemoeilijken. Het intellectuele eigendom – met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten – van (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld aan iedereen op een ‘royaltie free’ basis.*

3.1.1 Overwegingen expertgroep

PDF/A-1 is in juni 2005 geratificeerd en gepubliceerd door de International Organization for Standardization (ISO). De verdere ontwikkeling en het onderhoud van PDF/A-1 wordt vormgegeven door ISO/TC 171 conform de reguliere procedures van het ISO.

De standaard is gepubliceerd en is in Nederland tegen een nominale prijs verkrijgbaar bij het Nederlands Normalisatie Instituut.

In de expertgroep is de vraag aan de orde geweest of de oorspronkelijke relatie met Adobe van invloed is op de openheid van de standaard. Het antwoord is ontkennend. Adobe heeft de standaard overgedragen aan ISO. ISO draagt (zoals hierboven aangegeven) zorg voor de verdere ontwikkeling van de standaard. Sinds medio 2006 bevordert het PDF/A Competence Center het gebruik en verdere ontwikkeling van de standaard. Vanaf 2007 doet zij dit in samenwerking met het AIIM, de International Association for enterprise content management. Inmiddels hebben meerdere leveranciers software ontwikkeld op basis van de standaard.

3.1.2 Advies expertgroep

De expertgroep concludeert dat de standaard PDF/A-1 voldoet aan de genoemde criteria met betrekking tot de openheid van de standaard.

3.2 Bruikbaarheid

Ter toetsing van de bruikbaarheid van de standaard dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- *Is de standaard voldoende uitgekristalliseerd?*
- *Hoe wordt verdere ontwikkeling en het onderhoud van de standaard vormgegeven?*
- *Hoe kan conformiteit aan de standaard bepaald worden?*
- *Is er voldoende praktijkervaring opgedaan met het gebruik van de standaard?*
- *Is er nu en in de toekomst voldoende ondersteuning door de markt voor de standaard?*
- *Wat is de verwachting ten aanzien van het toekomstige gebruik van de standaard?*
- *Wat zijn de functionele eisen die aan de standaard gesteld worden binnen het voorgestelde toepassingsgebied?*
- *In welke mate voldoet de standaard aan deze eisen?*
- *Hoe verhoudt zich dit tot concurrerende standaarden?*

3.2.1 Overwegingen expertgroep

De standaard zal een bijdrage geven aan goed recordsmanagement binnen overheidsorganisaties en de langdurige opslag en toegankelijkheid van digitale documenten. De standaard geeft invulling aan de eisen die de NEN-ISO 15489-1 norm voor archief- en informatiemanagement stelt met betrekking tot de creatie van documenten.

De expertgroep heeft zich gebogen over de vraag of de standaard PDF/A-1 voldoende is uitgekristalliseerd. Aangezien de standaard is gepubliceerd door ISO, concludeert de expertgroep dat de huidige standaard is uitgekristalliseerd. De expertgroep verwijst echter wel naar de ontwikkeling van PDF/A-2 en PDF 1.7. De expertgroep stelt voor dat naast de procedure voor opname van standaarden op de lijst er ook een procedure moet komen voor het onderhoud van de lijst zelf.

Over de bruikbaarheid en de praktijkervaring met de standaard concludeert de expertgroep dat, hoewel PDF/A relatief nieuw is, er al jaren ervaring is opgedaan met PDF. Ook is er veel ervaring opgedaan met de zusterstandaard PDF/X. De toepassing van deze standaard in de uitgeversbranche heeft al veel problemen voorkomen in de verwerking van PDF-files door drukkerijen. Op grond van de verspreiding van PDF en de ervaringen met PDF/X verwachten de experts dat het draagvlak voor PDF/A groot zal zijn. Daarnaast speelt het feit dat PDF/A-1 op dit moment de enige standaard is die volledig in overeenstemming is met het kwaliteitsmodel Webrichtlijnen. In het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites is bepaald dat de rijksoverheid verplicht is dit model toe te passen. De plaatsing van PDF/A-1 op de lijst met open standaarden zal er toe leiden dat het voor organisaties makkelijker wordt om aan dit besluit te voldoen. Op dit punt is dus synergie te bereiken, kwaliteitsmodel en standaard zullen elkaar versterken.

De verwachting is verder dat er voldoende ondersteuning is door marktpartijen voor PDF/A en dat ook in de toekomst deze ondersteuning zal blijven bestaan. Dit blijkt volgens de expertgroep uit de ontwikkeling van het PDF/A Competence Center en het groeiend aantal organisaties en experts dat zich daarbij aansluit. Ook de aangekondigde integratie van PDF in Microsoft Office en het belang van bedrijven als IBM en Adobe om langdurige opslag te garanderen steunen de verwachting dat PDF/A voldoende ondersteund wordt.

Om te bepalen of de standaard wordt toegepast door de organisaties die horen tot het werkingsgebied van de standaard kunnen onder andere preflighting tools en validatietools als technische toepassing worden ingezet. Ook kan toetsing binnen bepaalde bedrijfsprocessen worden toegepast. De vergadering stelt daarbij vast dat op deze manier alleen achteraf getoetst kan worden. Deze manier van meten wordt als niet ideaal maar wel reëel gezien, aangezien verificatie vooraf niet altijd mogelijk is.

De expertgroep merkt op dat een randvoorwaarde voor het optimaal gebruik van PDF/A-1 is dat er ook een PDF/A-compliant viewer gebruikt moet worden.

Met betrekking tot mogelijke andere concurrerende standaarden wordt vastgesteld dat er andere standaarden zijn voor de opslag van documenten, maar dat deze vanuit verschillende overwegingen niet of nog niet gelijkwaardig zijn aan PDF/A-1. Bijvoorbeeld omdat ze gesloten zijn, omdat ze nog relatief nieuw zijn, of niet gericht zijn op exacte visuele weergave. Een combinatie van verschillende standaarden, zoals bitmap (jpeg2000) en XML, is ook een alternatief. Maar een dergelijke combinatie heeft als nadeel dat het niet in één bestand zit. Na discussie stelt de expertgroep vast dat er verschillende opties zijn, maar dat er geen gelijkwaardige andere open standaard is als concurrent voor PDF/A-1 a als het gaan om het bewaren van digital born documenten waar een exacte weergave van het uiterlijk in combinatie met indexeerbaarheid en een bepaalde mate van interoperabiliteit van belang zijn.

3.2.2 Advies expertgroep

De expertgroep concludeert dat de standaard PDF/A-1 voldoet aan de genoemde criteria met betrekking tot de bruikbaarheid van de standaard.

3.3 Potentieel

Ter toetsing van het potentieel van de standaard, dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- *In welke mate draagt het opnemen van de standaard op de lijst bij aan het vergroten van de leveranciersafhankelijkheid?*
- *In welke mate draagt het opnemen van de standaard op de lijst bij aan het vergroten van de interoperabiliteit?*

3.3.1 Overwegingen expertgroep

De expertgroep heeft de relatie tussen de standaard PDF/A-1 en Adobe besproken. De afhankelijkheid tussen PDF en Adobe is verkleind doordat PDF/A-1 een ISO standaard is geworden. Door PDF/A-1 op de lijst van standaarden op te nemen zal de leveranciersafhankelijkheid verder

worden vergroot. Zoals boven is aangegeven is het aantal deelnemers aan het PDF/A Competence Center groeiend. Meerdere bedrijven hebben software ontwikkeld. Er zijn ook open source initiatieven.

Hoewel er standaarden zijn die meer interoperabel zijn, bijvoorbeeld op XML gebaseerde standaarden, verwachten de experts wel dat opname van PDF/A-1 op de lijst met standaarden zal bijdragen aan de vergroting van interoperabiliteit. Interoperabiliteit is van origine één van de doelstellingen in de ontwikkeling van PDF/A is geweest.

3.3.2 Advies expertgroep

De expertgroep concludeert dat de standaard PDF/A-1 voldoet aan de genoemde criteria met betrekking tot de bruikbaarheid van de standaard.

3.4 Impact

Omschrijf de risico's en kansen welke opname van voorliggende standaard met zich meebrengt, met betrekking tot de volgende gebieden (tenzij niet van toepassing):

- *Continuïteit van het bedrijfsproces;*
- *Financiële aspecten (kosten en baten);*
- *Organisatorische aspecten;*
- *Migratieaspecten;*
- *Beveiligingsaspecten;*
- *Privacyaspecten;*
- *Administratieve lasten;*
- *Interoperabiliteit (met andere processen, organisaties);*
- *Leveranciersafhankelijkheid.*

3.4.1 Overwegingen expertgroep

Na een discussie over de impact van de verplichting om PDF/A-1 toe te passen voor de langdurige opslag van 'digital born' documenten concludeert de expertgroep dat de impact vooral gestalte krijgt in het creatieproces van documenten. De toepassing van PDF/A-1 vraagt namelijk van de auteur van de documenten om gedurende het creatieproces 'nette' documenten te maken. Dit zijn documenten met een goede structuur en met correct toegevoegde metadata. De expertgroep constateert dat dit niet altijd de praktijk is binnen overheidsorganisaties, dus dat het omzetten van documenten naar PDF/A-1 a dan nog een extra verwerkingsslag met zich mee zal brengen. Dit kan worden gezien als risico, maar de expertgroep benoemt vooral de kansen. Enerzijds de kans om te zorgen voor verdere regulering van het creatieproces van documenten. Dit versterkt de implementatie van de NEN-ISO 15489:1. Een ander positief effect is dat door standaardisatie van PDF/A-1 duurzame opslag met garantie van bruikbaarheid en globale ondersteuning kan worden gegarandeerd. Hierbij natuurlijk wel aangetekend dat meerdere factoren van invloed zijn op de duurzaamheid, maar dat valt buiten de scope van de beoordeling van deze standaard.

Met betrekking tot de financiële aspecten stelt de expertgroep dat het hanteren van PDF/A als standaard waarschijnlijk kosten met zich mee zal brengen voor de nieuwe software of aanpassingen in bestaande software en in het bedrijfsproces. De expertgroep stelt daartegenover dat door het

hanteren van PDF/A-1 toekomstige migratie- en conversietrajecten voorkomen kunnen worden, dat informatie beter ontsloten kan worden en dat het metadata-beheer relatief eenvoudig is. Ook wordt de wildgroei aan documenttypes voorkomen (en daarmee wordt conversie in de toekomst eenvoudiger) en zal de legacy-diversiteit verdwijnen door eenduidige opslag.

De vergadering stelt vast dat er organisatorisch nagenoeg geen risico's noch expliciete kansen kunnen worden vastgesteld. In die zin is het effect van PDF/A-1 neutraal op organisatorisch vlak.

3.4.2 Advies expertgroep

De expertgroep concludeert dat de standaard PDF/A-1 vooral impact heeft op het creatieproces van documenten. Organisaties zullen regels moeten stellen voor de creatie van documenten, zodat deze documenten ook opgeslagen kunnen worden als PDF/A-1 a formaat. Een tweede effect is dat de standaardisatie in PDF/A-1 zorgt voor betere langdurige opslag en beschikbaarheid van documenten en het vereenvoudigen van conversie en migratietrajecten.

4 Overwegingen van de expertgroep m.b.t. voorliggende standaard

De expertgroep constateert dat de standaard PDF/A-1 voldoet aan de criteria met betrekking tot openheid, bruikbaarheid, potentieel. De impact van de standaard heeft betrekking op het proces van creatie van documenten en van het langdurig beheer van documenten.

De expertgroep constateert verder dat het werkingsgebied van PDF/A-1 dient aan te sluiten bij het werkingsgebied van ODF. Beide standaarden zijn gericht op hetzelfde object: documenten.

De expertgroep definieert als toepassingsgebied van de standaard: het opslaan van eindversies van documenten die de overheid creëert of ontvangt bij de uitvoering van overheidstaken. De verdere indeling binnen het toepassingsgebied komt voort uit de twee niveaus binnen de standaard. Het is niet in alle gevallen mogelijk te voldoen aan het meer complexe niveau van PDF/A-1 a. Daarnaast is er de overweging dat de overheid alleen zichzelf eisen op kan leggen met betrekking tot de creatie van documenten. Zij kan niet van burgers verwachten dat die documenten insturen die voldoen aan deze eisen. Dat betekent dat de documenten die de overheid ontvangt mogelijk niet om te zetten zijn naar PDF/A-1 a. Om die reden adviseert de expertgroep binnen het toepassingsgebied de volgende inrichting:

PDF/A-1 b is van toepassing voor:

- a. het omzetten van analoge (papieren) documenten en afbeeldingen naar digitale documenten
 - b. bestaande / oude (legacy) digitale documenten die niet correct over te zetten zijn naar PDF/A-1 a, omdat ze gemaakt zijn met oude software, omdat er legacy fonts in zijn opgenomen, omdat er bijvoorbeeld wiskundige vergelijkingen in staan, of om andere redenen waardoor omzetten naar PDF/A-1 a niet mogelijk is.
 - c. de documenten die de overheid ontvangt bij de uitvoering van overheidstaken.
- Mocht een organisatie toch deze documenten op willen en kunnen slaan conform PDF/A-1 a, dan is dat zeker toegestaan.

PDF/A-1 a is van toepassing voor de eindversies van nieuwe 'digital born' documenten die worden gecreëerd door de overheid bij de uitvoering van overheidstaken. Dit heeft niet alleen betrekking op zgn. 'office documenten', ook dynamisch gecreëerde documenten (bijvoorbeeld afkomstig van een webserver of een database) horen hierbij.

Hierbij moet worden opgemerkt dat documenten die bewegend beeld, 3D of interactiviteit bevatten hier buiten vallen, aangezien deze functionaliteit nog niet door PDF/A-1 worden ondersteund.

In alle overige gevallen dient de organisatie een keus te maken tussen PDF/A-1 a of PDF/A-1 b.

De expertgroep heeft geen aanvullende overwegingen met betrekking tot de standaard PDF/A-1.

5 Advies expertgroep aan het Forum Standaardisatie m.b.t. voorliggende standaard

De expertgroep PDF/A adviseert om PDF/A-1 op te nemen in de lijst met aanbevolen standaarden. Het werkingsgebied van de standaard komt overeen met het werkingsgebied van ODF, te weten: Centrale overheden, provincies, waterschappen en gemeenten. Het toepassingsgebied van de standaard betreft de eindversies van de documenten die de organisaties binnen dit werkingsgebied creëren of ontvangen bij de uitvoering van overheidstaken. Binnen dit toepassingsgebied is een uitsplitsing naar bestanden waarbij slechts de visuele weergave van het document gerealiseerd wordt (conform PDF/A-1 b) en bestanden waarbij ook structuur en semantiek correct worden gerepresenteerd (conform PDF/A-1 a). Concreet betekent dit dat:

- Volgens PDF/A-1 a worden opgeslagen: alle nieuwe 'digital born' documenten die worden gecreëerd door de overheid bij de uitvoering van overheidstaken
- Volgens PDF/A-1 b (of indien dit mogelijk is PDF/A-1 a) worden opgeslagen:
 - analoge (papieren) documenten en afbeeldingen die worden gedigitaliseerd (gescand)
 - bestaande / oude (legacy) digitale documenten die niet correct over te zetten zijn naar PDF/A-1 a, omdat ze gemaakt zijn met oude software, omdat er legacy fonts in zijn opgenomen, omdat er bijvoorbeeld wiskundige vergelijkingen in staan, of om andere redenen waardoor omzetten naar PDF/A-1 a niet mogelijk is.
 - de documenten die de overheid ontvangt bij de uitvoering van overheidstaken.
- In alle overige gevallen dient de organisatie een keus te maken tussen PDF/A-1 a of PDF/A-1 b.

6 Overige opmerkingen van de expertgroep

De expertgroep heeft zich niet uitgesproken over de vraag of PDF/A-1 slechts verplicht is voor de documenten van de overheid die conform de Archiefwet 1995 en het daaruit voortvloeiend selectie-instrumentarium voor permanente bewaring bij een archiefbewaarplaats in aanmerking dienen te komen. De expertgroep verwijst hiervoor naar het nieuwe Ontwerp Archiefregelingen. Dit ontwerp was niet beschikbaar voor de leden van de expertgroep. Het advies¹ aangaande deze regeling stelt dat de digitale archiefbescheiden van de overheid uiterlijk op het tijdstip van overbrenging naar een archiefbewaarplaats te worden opgeslagen volgens een standaard die voldoet aan de volgende eisen:

- a. het opslagformaat is gedocumenteerd;
- b. het is een open standaard, tenzij dat onmogelijk is;
- c. compressie is alleen toegestaan indien aantoonbaar geen informatieverlies optreedt;
- d. het opslagformaat kent geen encryptie.

De verwachting is dat de Ontwerp Archiefregelingen in de loop van 2008-2009 van kracht worden en dan de huidige regeling Geordende en Toegankelijke Staat Archiefbescheiden 2000 zal vervangen. PDF/A-1 voldoet aan de eisen die genoemd zijn en zal dus binnen de nieuwe regeling passen. Op dit moment is echter nog niet duidelijk of het in dit advies PDF/A-1 genoemde werkings- en toepassingsgebied ook in overeenstemming is met de nieuwe archiefregeling. Om die reden adviseert de expertgroep om het Nationaal Archief en/of het ministerie van OCW tijdens de consultatieronde te vragen om een reactie.

Verder adviseert de expertgroep PDF/A om naast een procedure voor het opnemen van standaarden op de 'comply, explain or commit'-lijst ook een procedure voor het onderhoud van de lijst te ontwikkelen. Op het moment van toetsing van PDF/A-1 is al beperkt zicht op de ontwikkeling van PDF1.7 als ISO norm. De scope en het toepassingsgebied daarvan zullen naar verwachting breder zijn dan van PDF/A-1. Een mogelijke publicatie van de nieuwe norm door ISO roept de vraag op hoe organisaties dan om dienen te gaan met de beide normen.

¹ Advies Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12), december 2006 via: http://www.nationaalarchief.nl/images/3_12707.pdf