



Kultur- og Fritidsforvaltningen, direktionen

26-09-2014

Sagsnr.  
2014-0105757

Dokumentnr.  
2014-0105757-23

**Borgerrådgiverens undersøgelse af Doc2mail og tilgængelighed for synshandicappede og svage læsere, forvaltningens sagsnr. 2014-0126957**

Jeg iværksatte ved brev af 2. juni 2014 til Kultur- og Fritidsforvaltningen en konkret egen drift-undersøgelse på baggrund af et testresultat hos Borgerrådgiveren, som viste, at der var problemer med tilgængeligheden for synshandicappede og svage læsere af breve konverteret til PDF i systemet Doc2mail. Doc2mail er den fjernprintløsning, Københavns Kommune (i stigende grad) anvender til forsendelse af breve til borgere og virksomheder via Digital Post.

Jeg skrev ved iværksættelsen af undersøgelsen bl.a. følgende:

”Konkret har Borgerrådgiveren testet den konvertering til PDF, der er indbygget i Doc2mail. (...) Borgerrådgiverens tjek har vist, at der er en række tilgængelighedsproblematikker, som gør, at PDF’er konverteret i Doc2mail ikke er tilgængelige for synshandicappede m.fl. – i det mindste ikke på et tilstrækkeligt niveau.  
(...)

For at validere vores resultat har vi kontaktet Digitaliseringsstyrelsen samt et privat firma, som er eksperter i tilgængelighed og tilgængelighedsproblematikker. Her har Borgerrådgiveren begge steder fået bekræftet, at disse PDF’er ikke er fuldt tilgængelige. Det private firma har specificeret dette ved følgende iagttagelser:

Den overvejende del af de 1000+ fejl er mindre væsentlige og skyldes, at template er gjort klar til at modtage mange typer af information.

En række af fejlene er kritiske, herunder:

- Teksten er ikke markeret som tekst. Det betyder, at læserækkefølgen ikke fremgår, og at borgerens skærmlæserprogram derfor selv skal vælge læserækkefølge, hvilket kan give en rodet oplæsning eller i nogle tilfælde ingen oplæsning.
- Der er ikke overskrifter (headings) i dokumentet. Headings er et af de værktøjer, blinde benytter, til hurtig navigation.

**Borgerrådgiveren**

Vester Voldgade 2A  
1552 København V

Telefon  
33 66 14 00

Telefax  
3366 1390

E-mail  
borgerraadgiveren@kk.dk

EAN nummer  
5798009800053

[www.borgerraadgiver.kk.dk](http://www.borgerraadgiver.kk.dk)

- Der er ikke angivet sprog-tag, hvilket er bestemmende for, hvordan teksten læses op.

Det private firma anbefaler, at dokumentet som minimum bør have koder for indholdstype, dvs. at tekst er markeret som tekst og billeder som baggrund eller som billeder med alt-tag, samt at der er en heading-struktur i dokumentet. Desuden anbefales det, at der angives sprog-tag, da dokumentet ellers vil blive læst op med brugerens defaultstemme (selvom dette i nogle tilfælde vil kunne gå an).

Digitaliseringen giver gode muligheder for at løfte betjeningen af borgere og virksomheder samtidig med, at der kan høstes effektiviseringsgevinster på relevante led i sagsbehandlingen. Men for at understøtte realiseringen af potentialet, er det afgørende, at borgerne oplever de digitale muligheder som en forbedring, og at vi undgår, at de tekniske løsninger sætter udviklingen tilbage ved at frustrere borgerne og fylde mediernes billede med fiaskoer frem for succeser.

Dertil kommer, at de it-projekter, der bærer digitaliseringen, ofte er meget omfattende og dyre, og at disse investeringer ikke udnyttes til fulde, når it-løsningerne ikke realiseres på optimal vis.

Borgerrådgiveren har fokus på borgerperspektivet og vil på den måde bidrage til at sikre, at digitaliseringen i kommunen sker på en sådan måde, at borgerne tager udviklingen til sig og oplever den som det løft, den kan være.

Nogle handicapgrupper oplever udfordringer ved digitaliseringen, mens andre får nye og forbedrede muligheder. Det sidste gælder i udgangspunktet for synshandicappede, der ved brug af hjælpemidler som skærmlæsere vil kunne få læst et brev fra kommunen højt, når det er sendt digitalt til vedkommende.

Den gevinst går vi imidlertid glip af i Doc2mail-løsningen, når PDF'er genereres på en ikke tilgængelig måde.

Besparelsesperspektivet står centralt i digitaliseringen, og på sigt er der meget at hente – særligt hvis vi er opmærksomme på, at de løsninger, vi har, fungerer tilstrækkelig godt og i praksis lever op til de krav, vi har stillet.

(...)

Fejl og erfaringer er en naturlig del af en udviklingsproces, og de kan være værdifulde, når vi lærer af dem og følger op – i dette tilfælde på, om den leverede løsning mødekommer de krav og ønsker, vi har i kommunen.

### **Om denne undersøgelse**

Jeg har på baggrund af ovenstående besluttet at iværksætte en egen drift-undersøgelse af sagen og skal på denne baggrund anmode Kultur- og Fritidsforvaltningen om en udtalelse om problemstillingen, herunder:

- Hvad baggrunden er for, at den valgte kommunikationsløsning ikke ses at være tilgængelig for synshandicappede og svage læsere (ordblinde m.fl.), som gør brug af skærmlæsere som hjælpemiddel.
- Hvorledes det er sikret, at handicappedes forhold er prioriteret i forløbet med at udvælge, indkøbe og implementere løsningen i kommunen.
- Hvorledes forvaltningen vil sikre, at løsningen bliver tilgængelig snarest mulig.

Henset til den korte tid, der er tilbage til 1. november 2014, hvor den digitale kommunikation ikke længere er et frit valg for borgerne, henstiller jeg allerede nu til, at sagens løsning prioriteres højt.”

Jeg modtog ved e-mail af 23. juli 2014 Kultur- og Fritidsforvaltningens notat af 2. juli 2014 som besvarelse på mine spørgsmål. Forvaltningen oplyser følgende i notatet:

”Kultur- og Fritidsforvaltningen har været i dialog med leverandøren af Doc2mail – KMD – samt udvikleren af eDoc skabelonerne i ESDH videntcenter i Koncernservice for at kortlægge problemstillingen.

Borgerrådgiveren har stillet følgende spørgsmål:

1. Hvad baggrunden er for, at den valgte kommunikationsløsning ikke ses at være tilgængelig for synshandicappede og svage læsere (ordblinde m.fl.), som gør brug af skærmlæsere som hjælpemiddel.
2. Hvorledes det er sikret, at handicappedes forhold er prioriteret i forløbet med at udvælge, indkøbe og implementere løsningen i kommunen.
3. Hvorledes forvaltningen vil sikre, at løsningen bliver tilgængelig snarest mulig.

Ad 1.

Årsagen til den skitserede problematik skal primært findes i kommunens eDoc skabeloner. Breve fra eDoc der sendt til Digital Post via Doc2mail er ikke gjort korrekt tilgængelige, fordi eDoc skabelonerne ikke er opmærket med de gældende indholdskoder. Det medfører, at der opstår en række fejl i brevene, som vises i tilgængelighedsrapporter. Når en PDF fil skal læses

højt, kræver det en god struktur i brevene, og at de forskellige elementer er markeret korrekt, så det læses op i den rigtige rækkefølge. Derfor vil Kultur- og Fritidsforvaltningen sammen med ESDH Videncenter gennemføre konkrete aktiviteter så eDoc skabelonerne inden d. 1. november 2014 er tilgængelige for synshandicappede. Specifikt skal billeder opmærkes med billedetekst, overskrifter skal markeres som "Headings" og brødtekst som "normal text". Kolofonoplysningerne og byvåbenet i brevene er i de nuværende skabeloner placeret i sidehoved og sidefod, og de skal teknisk omplaceres for at være fuldt tilgængelige. Derudover skal det undersøges, om der kan angives sprog i eDoc skabelonerne.

Vedrørende anvendelse af Doc2mail, isoleret set, til dannelse af PDF filer svarer leverandøren, at PDF'erne dannes i formatet PDF 1.3. Dette format anses som værende tilstrækkeligt for at kunne overholde tilgængelighedskravene. Formatet gør dokumenter læsbare med programmet Adgangforalle.dk, som anbefales af Digitaliseringsstyrelsen. Det er således ikke dette system, der er årsag til problematikken, men leverandøren er blevet gjort opmærksom på problemstillingen.

Ad 2.

Da Doc2mail blev valgt som leverandør af Københavns Kommunes Output Management løsning i 2010 var det den mest kvalificerede og modne løsning på markedet. Løsningen er implementeret i en udgave, der understøtter Københavns Kommunes decentrale økonomi, har aflevering til både fjernprint og Digital Post og giver mulighed for fagsystemintegrationer.

Det var indskrevet som en del af kravspecifikationen, at systemet skulle overholde de obligatoriske, åbne standarder for software i det offentlige. Herunder specificeret under standarder for offentlige hjemmesider og tilgængelighed.

Københavns Borgerservice testede i oktober 2012 sammen med to forvaltninger, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samt Socialforvaltningen, højtlesning af PDF'er sendt via Doc2mail til Digital Post og kunne på den baggrund konstatere, at højtlesning er muligt. På daværende tidspunkt så forvaltningerne ikke grund til at foretage yderligere tilretninger.

Ad 3.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har iværksat en rettelse af relevante eDoc skabeloner via ESDH Videncenter i Koncernservice for at sikre tilstrækkelig tilgængelighed i de breve, som kommunen sender ud. Derudover sikrer Kultur- og Fritidsforvaltningen i samarbejde med ESDH Videncenter bedre opmærkning af

overskrifter, tekst og billeder i eDoc skabelonerne, som hjælper med at strukturere indholdet bl.a. ved højtlesning.

Endelig bliver tilgængeligheden i PDF filer sat på dagsorden i det tværgående Digital Koordinationsforum, med deltagelse fra alle forvaltninger. Her vil der være en drøftelse af, hvordan vi fremover sikrer, at der opnås bedre tilgængelighed for borgere, der har behov for det.”

På baggrund af forvaltningens besvarelse oplyste jeg i brev af 14. august 2014 til forvaltningen, at jeg havde noteret mig forvaltningens initiativ til i samarbejde med ESDH Videnscenter i Koncernservice at sikre, at kommunens eDoc-skabeloner bliver tilrettet/justeret, så de er tilgængelige, idet tilgængelighed i disse skabeloner er en forudsætning for, at dokumenterne efterfølgende kan konverteres til tilgængelige PDF-filer.

Jeg oplyste derudover, at jeg på baggrund af forvaltningens svar havde fundet anledning til at stille en række uddybende spørgsmål.

Mine uddybende spørgsmål skal ses i sammenhæng med undersøgelsens indledende spørgsmål og forvaltningens besvarelse af disse som gengivet ovenfor.

### **Uddybende spørgsmål og svar**

De uddybende spørgsmål i mit brev til Kultur- og Fritidsforvaltningen af 14. august 2014 og forvaltningens besvarelse af disse i notat af 17. september 2014 er gengivet nedenfor:

#### Spørgsmål 1:

”Ved besvarelsen af, hvad baggrunden er for, at den valgte kommunikationsløsning ikke ses at være tilgængelig for syns-handicappede og svage læsere (ordblinde m.fl.), som gør brug af skærmlæsere som hjælpemiddel, svarer forvaltningen: ’Årsagen til den skitserede problematik skal primært findes i kommunens eDoc skabeloner’. Jeg forstår dette således, at det er forvaltningens opfattelse, at tilgængelighedsproblematikken ikke er begrænset til kommunens eDoc-skabeloner. Da forvaltningen ikke kommer nærmere ind på, hvor der i øvrigt er problemer, bedes forvaltningen uddybe, hvad der ligger i ’primært’?”

#### Forvaltningens svar ad 1):

”Det er forvaltningens opfattelse, at problematikken ikke er begrænset til kommunens eDoc-skabeloner, men også omfatter andre tekniske løsninger der anvendes i forbindelse med afsendelse af breve. Opfattelsen var, at tilrettelser i eDoc skabelonerne vil løse problemet, men da både Doc2mail og Digital Post er involveret i sagsgangen er der en usikkerhed om hvor problemet

består. Den problemstilling er Kultur- og Fritidsforvaltningen nu ved at kortlægge. Se nedenstående besvarelse til punkt 2 og 3.”

Spørgsmål 2:

”Ved besvarelsen af samme spørgsmål, svarer forvaltningen: ’Vedrørende anvendelse af Doc2mail, isoleret set, til dannelse af PDF filer svarer leverandøren, at PDF’erne dannes i formatet PDF 1.3. Dette format anses som værende tilstrækkeligt for at kunne overholde tilgængelighedskravene.’

Forvaltningen bedes oplyse, af hvem og på hvilket niveau PDF’er i formatet PDF 1.3 anses som værende tilstrækkeligt for at overholde tilgængelighedskravene. Forvaltningen bedes ligeledes oplyse, hvilke tilgængelighedskrav og/eller standarder der er tale om i denne sammenhæng, og på hvilken måde disse PDF’er i formatet 1.3 er testet i forhold til tilgængelighed for synshandicappede m.fl.”

Forvaltningens svar ad 2):

”KMD har tidligere oplyst kunder af Doc2mail løsningen, herunder Københavns Kommune, at PDF filer i formatet PDF 1.3 anses som værende tilstrækkeligt for at overholde tilgængelighedskravene, da brevene kan læses af adgangforalle.dk. Det var forvaltningens opfattelse, at hvis brevene kunne læses af adgangforalle.dk, så levede de op til de gængse tilgængelighedskrav WCAG 2.0. Som Borgerrådgiveren oplyser og som Kultur- og Fritidsforvaltningen er blevet opmærksom på, så er adgangforalle.dk ikke et værktøj, der kan anvendes af blinde og meget svagtseende personer. For at bruge adgangforalle.dk skal brugeren kunne markere den tekst, der ønskes oplæst og det kan blinde ikke. Vi er således blevet klar over, at brevene ikke lever op til tilgængelighedskravene i WCAG 2.0.

Forvaltningen har derfor sendt en konkret forespørgsel til KMD med nedenstående spørgsmål. KMDs svar på forespørgslen er også sat ind.

1. Hvad gør KMD for at sikre sig, at de fremsendte PDF filer via Doc2mail lever op til de gængse tilgængelighedskrav?  
*KMD: Vi lytter til kunderne og vurderer, om vi kan afhjælpe indenfor de rammer vi har rent økonomisk.*
2. Tester KMD om brevene via Doc2mail kan læses af værktøjer som f.eks. JAWS, der anvendes bredt som højt-læsningsværktøj af hjemmesider og PDF filer?  
*KMD: Det er der desværre ikke mulighed for indenfor de nuværende økonomiske rammer.*
3. Hvilket PDF format oprettes PDF filerne som?  
*KMD: PDF 1.4*

4. Fjerner KMD bagvedliggende opmærkninger i brevene ved PDF konverteringen i Doc2mail?

*KMD: Nej, det gør Windows*

Kultur- og Fritidsforvaltningen fremlagde ligeledes problemstillingerne vedrørende PDF filer for KMD som Borgerrådgiveren også har fremsat vedrørende:

- 1) Tekst er ikke markeret som tekst.
- 2) Der er ikke overskrifter (headings) i dokumentet.
- 3) Der er ikke angivet sprog-tag i dokumentet.

Ad 1) KMD er opmærksom på problemet vedrørende tekstmarkering og er i gang med at finde en løsning på det. Ofte ses en rodet eller ingen oplæsning, hvis der ikke benyttes en standardfont (Ariel/Helvetica, Courier eller Times new Roman).

Den skrifttype, som Københavns Kommune anvender i alle eDoc skabeloner og som er defineret i Kommunens designguide for breve, er Times New Roman.

Ad 2 og 3) KMD har ikke en løsning på vej, der håndterer overskrifter eller sprog-tag i dokumenterne.

Kultur- og Fritidsforvaltningen mener ikke, at svaret fra KMD er tilfredsstillende og vil sende en forespørgsel til KL og Digitaliseringsstyrelsen vedrørende denne generelle problemstilling. Det er et principielt problem, som alle offentlige myndigheder skal have løst og derfor er det ikke tilstrækkeligt, at KMD ikke har en løsning, som understøtter dette. Desuden vil Kultur- og Fritidsforvaltningen sammen med Koncernservice, på vegne af kommunen, gå i dialog med KMD omkring en løsning på problemet.”

### Spørgsmål 3:

”Forvaltningen svarer videre: ’Formatet [PDF 1.3] gør dokumenter læsbare med programmet Adgangforalle.dk, som anbefales af Digitaliseringsstyrelsen. Det er således ikke dette system [Doc2mail], der er årsag til problematikken, men leverandøren er blevet gjort opmærksom på problemstillingen’. Jeg gør opmærksom på, at det på forsiden af hjemmesiden [www.adgangforalle.dk](http://www.adgangforalle.dk), som ejes af Digitaliseringsstyrelsen, fremgår om brugen af løsningen, at: ’Adgangforalle kan bruges af ordblinde og dårlige læsere, men ikke af blinde og meget svagtseende personer, da de ikke kan markere en tekst, som er en forudsætning for at få oplæst noget indhold. Denne gruppe bruger typisk mere avancerede hjælpemidler til navigation og oplæsning.’

Forvaltningen bedes oplyse, hvorvidt forvaltningen mener, at det, at et dokument kan tilgås via Adgangforalle.dk, er tilstrækkeligt til at teste og sikre tilgængeligheden for synshandicappede – herunder blinde – i disse dokumenter?”

Forvaltningens svar ad 3):

”Kultur- og Fritidsforvaltningen mener ikke, at det er tilstrækkeligt, at dokumenter kun kan læses via adgangforalle.dk. Derfor har forvaltningen også igangsat en uafhængig undersøgelse indeholdende test og rådgivning fra Institutet for Blinde og Svagsynede (IBOS). Forvaltningen afholder en konkret workshop i september 2014 med IBOS, hvor flere af de mest brugte eDoc skabeloner, der anvendes til at danne udgående PDF filer, testes via højtlesningsværktøjer bl.a. JAWS og via værktøjer til forstørrelse af tekst. En medarbejder, der arbejder med skabeloner fra ESDH videntcenter, deltager i arbejdet. Der testes PDF filer via Doc2mail og PDF filer fra andre systemer.

Workshoppen skal resultere i konkrete indsatsområder, så der kan foretages rettelser i kommunens eDoc skabeloner, og så der skabes mulighed for at give en helt konkret tilbagemelding til KMD om de fejl Københavns Kommune oplever ved Doc2mail. Indsatsområderne adresseres inden 1. november 2014.”

Spørgsmål 4:

”Ved besvarelsen af, hvorledes det er sikret, at handicappedes forhold er prioriteret i forløbet med at udvælge, indkøbe og implementere løsningen i kommunen, svarer forvaltningen bl.a. følgende: ’Københavns Borgerservice testede i oktober 2012 sammen med to forvaltninger, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samt Socialforvaltningen, højtlesning af PDF’er sendt via Doc2mail til Digital Post og kunne på den baggrund konstatere, at højtlesning er muligt. På daværende tidspunkt så forvaltningerne ikke grund til at foretage yderligere tilretninger.’

Forvaltningen bedes oplyse på hvilken måde og med brug af hvilke systemer, disse tests blev foretaget. Forvaltningen bedes ligeledes oplyse, hvorvidt relevante eksperter på området – i kommunen, i interesseorganisationer eller private firmaer – blev anvendt ved disse tests.”

Forvaltningens svar ad 4):

”Forvaltningen (daværende KBS) testede sammen med de nævnte forvaltninger tilbage i 2012 brevene via adgangforalle.dk værktøjet og fandt, at brevene kunne læses højt, hvorfor forvaltningerne stillede sig tilfreds med det resultat. Yderligere undersøgelser blev ikke foretaget og eksterne parter eller eksper-



ter var ikke inddraget i den undersøgelse. Forvaltningen beklager, at vi ikke på daværende tidspunkt fik inddraget ekspertviden.

Kultur- og Fritidsforvaltningen håber med disse konkrete indsatsområder at opnå tilgængelighed for synshandicappede og svage læsere i udgående breve der modtages i Digital Post. Det er målsætningen at løse problemet inden 1. november 2014, hvor alle borgere fra 15 år, der kan, tilsluttes Digital Post.”

### **Afsluttende bemærkninger**

Jeg har noteret mig Kultur- og Fritidsforvaltningens iværksættelse af tiltag for at sætte fokus på og sikre tilgængelighed for synshandicappede og svage læsere af breve konverteret til PDF og sendt via Digital Post i Doc2mail.

Jeg har ligeledes noteret mig, at det ikke blot er en indsats, som kan komme synshandicappede og svage læsere i Københavns Kommune til gode, men at indsatsen er egnet til at skabe forbedringer i tilgængeligheden for borgere i samtlige af de kommuner mv., som anvender Doc2mail ved forsendelse af Digital Post til borgerne.

Endelig har jeg noteret mig, at Kultur- og Fritidsforvaltningen har som målsætning at løse tilgængelighedsproblemet inden 1. november 2014, hvor alle borgere fra 15 år, der kan, tilsluttes Digital Post. Jeg er enig med forvaltningen i, at problemet bør løses inden den 1. november, da den manglende tilgængelighed for synshandicappede og svage læsere i Doc2mail herefter – som konsekvens af overgangen til Digital Post – må forventes at give udfordringer for et større antal borgere.

Jeg beder forvaltningen om at orientere mig om udfaldet af indsatsen.

Min undersøgelse er afsluttet med dette brev, som vil blive offentliggjort på Borgerrådgiverens hjemmeside: [www.borgerraadgiver.kk.dk](http://www.borgerraadgiver.kk.dk)

Med venlig hilsen



Johan Busse  
Borgerrådgiver



/ Anne Breining Reinecke  
Akademisk medarbejder