



Kultur- og Fritidsforvaltningen, direktionen

14-08-2014

Sagsnr.
2014-0105757

Dokumentnr.
2014-0105757-17

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.

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

- Der er ikke overskrifter (headings) i dokumentet. Headings er et af de værktøjer, blinde benytter, til hurtig navigation.
- 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 op-

mærksomme 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 mit spørgsmål om tilgængeligheden for synshandicappede og svage læsere i dokumenter konverteret til PDF i Doc2mail.

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". Kollofoplysningerne 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 tiltag.

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.”

Tilgængelighed i kommunens eDoc-skabeloner er en forudsætning for, at brevene/dokumenterne efterfølgende kan konverteres til tilgængelige PDF'er, og her er det ikke mindst væsentligt, at kontaktoplysningerne i de enkelte breve er tilgængelige for borgerne. Jeg har noteret mig forvaltningens initiativ til i samarbejde med ESDH Videncenter i KS at sikre, at kommunens eDoc-skabeloner bliver tilrettet/justeret, så de er tilgængelige.

Jeg har derudover på baggrund af forvaltningens svar fundet anledning til at stille en række uddybende spørgsmål, hvorfor undersøgelsen ikke er afsluttet med dette brev.

Forvaltningen bedes besvare følgende uddybende spørgsmål:

- Ved besvarelsen af, 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, svarer forvaltningen: "År-

sagen 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”?

- 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.

- 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, 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 typiske 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?

- 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.

Den test, vi hos Borgerrådgiveren har foretaget, er foretaget på et brev dannet fra en eDoc-skabelon og konverteret til PDF i Doc2mail. Brevet er herefter sendt med Digital Post, hvorefter der er udført en tilgængelighedsrapport. Vi har desuden lavet samme tilgængelighedsrapport uden brug af Doc2mail, dvs. ved at konvertere Word-brevet (baseret på samme eDocskabelon) til en PDF uden om Doc2mail med et bedre resultat (markant færre fejl) til følge.

Jeg har derfor på baggrund af denne simple test en antagelse om, at der ligeledes kan være en tilgængelighedsmæssig u hensigtsmæssighed i den måde, Doc2mail konverterer PDF'er på, og at problemet således ikke alene ligger i strukturen og tilgængeligheden i kommunens eDocskabeloner, men altså også kan ligge i selve konverteringen til PDF i den af KMD leverede løsning.

Uanset borgernes mulighed for at søge fritagelse fra Digital Post er det min opfattelse, at kommunens systemer ikke bør gøre fritagelse til en nødvendighed for blinde eller meget svagtseende borgere.

Jeg henstiller på den baggrund til Kultur- og Fritidsforvaltningen enten at få foretaget en uafhængig test af PDF'er konverteret i Doc2mail og/eller at benytte sig af de specialister i synshandicap og tilgængelighed, som findes i Københavns Kommune, herunder f.eks. IBOS (Instituttet for Blinde og Svagsynede), som tilbyder gratis rådgivning inden for bl.a. informations- og kommunikationsteknologi. Dette med henblik på at teste og sikre tilgængeligheden i kommunens eDocskabeloner efter jeres indsats med at opdatere/justere samt ikke mindst i forhold til at teste tilgængeligheden i konverteringen til PDF i den af KMD leverede løsning.

Jeg beder forvaltningen om at besvare mine uddybende spørgsmål og om at oplyse, hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg beder om så vidt muligt at modtage forvaltningens svar inden fire uger fra dato.

Jeg gør opmærksom på, at det af Borgerrådgiverens hjemmeside fremgår, at jeg har iværksat denne undersøgelse, og at dette brev –

ligesom den afsluttende del af min undersøgelse – vil blive offentliggjort her.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Busse'.

Johan Busse
Borgerrådgiver

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Anne Breining Reinecke'.

/ Anne Breining Reinecke
Kommunikationsmedarbejder