



Duurzaam digitaal toegankelijke pdf's

Handreiking voor de Rijksoverheid



Inhoud

1	Introductie	3
1.1	De digitaal toegankelijke pdf	3
2	Pdf's duurzaam digitaal toegankelijk maken	4
2.1	In vier stappen naar toegankelijke pdf's	4
2.2	Checklist 1: Analyseer de huidige situatie	4
2.3	Checklist 2: De aanpak creëren	5
2.4	Checklist 3: De aanpak uitvoeren	5
2.5	Checklist 4: Bestaande pdf's toegankelijk maken	5
3	De documentcreatieketen van pdf's	6
3.1	De stappen in de documentcreatieketen	6
	Stap 1: Start vanuit DMS/CMS/e-mail	6
	Stap 2: Genereren en opstellen van ambtelijk document	6
	Stap 3: Aanvullen en vaststellen document	7
	Stap 4: Publicatie en conversie naar pdf	7
	Stap 5: Publiceren bij KOOP	8
3.2	Wie doet wat in de documentcreatieketen?	8
4	Goede praktijkvoorbeelden	10

1 Introductie

Sinds 1 juli 2018 moeten overheidsorganisatie hun websites, apps, en kantoorbestanden (mits gepubliceerd op intra/extranet, website of app) digitaal toegankelijk aanbieden volgens het 'Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid'. Iedereen kan zo deze informatie raadplegen; ook mensen met een visuele of auditieve beperking. Je leest alles over de redenen en regels rondom digitale toegankelijkheid op digitoegankelijk.nl.

Overheidsorganisaties moeten hun informatie ook *duurzaam* toegankelijk opslaan, in lijn met de Archiefwet. Dit betekent dat de toegankelijkheid van de informatie bestand is tegen veranderingen van elke aard. Deze handleiding biedt praktische handvatten om te komen tot duurzaam digitaal toegankelijke pdf's.

Het RDDI-project Duurzaam Digitale Toegankelijkheid werkt ook aan een strategie rondom de digitale toegankelijkheid van pdf's, waarbij we op langere termijn de output van pdf's zoveel mogelijk willen beperken. Daarom is deze Handreiking tijdelijk. Uiteindelijk moet de strategie bijdragen aan een rijksbrede contentstrategie, waarin staat hoe we deze content zoveel mogelijk digitaal toegankelijk gaan maken.

Deze Handreiking is tot stand gekomen vanuit het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI), in samenwerking met Logius, Nationaal Archief, SSC-ICT, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

1.1 De digitaal toegankelijke pdf

De pdf is een populair bestandsformaat: het geeft documenten weer op een manier die onafhankelijk is van de software, hardware en het besturingssysteem waarmee het document is gemaakt. Pdf's kunnen daarom zonder compatibiliteitsproblemen tussen programma's en platforms gedeeld worden.

Daarnaast kan een pdf onzichtbare code ('tags' in het Engels) bevatten met informatie over de inhoud en de structuur van het document. Dit helpt pdf-readers om door het document te navigeren en schermlezers om het document voor te lezen.

Het nadeel is dat veel gepubliceerde pdf-documenten niet zijn gemaakt met digitale toegankelijkheid in het achterhoofd. Ze voldoen daarmee niet aan de eisen rondom Digitoegankelijkheid (EN 301 549 en WCAG 2.1).

Er zijn verschillende soorten pdf's. De Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO) beheert de algemene versies PDF 1.7 en 2.0. Daarnaast heeft ISO voor specifieke toepassingen aanvullende eisen vastgelegd, zoals PDF/A-1 en PDF/A-2 voor duurzame toegankelijkheid (archivering) en PDF/UA (Universal Accessibility) voor digitale toegankelijkheid¹. De ISO-versies PDF 1.7, PDF/A-1 en PDF/A-2 staan op de 'pas toe of leg uit'-lijst van het Forum Standaardisatie:

- PDF/A-1 of PDF/A-2 moet worden toegepast voor duurzaam toegankelijke documenten, die onder de Archiefwet vallen;
- PDF 1.7 moet worden toegepast als duurzame toegankelijkheid niet vereist is, en PDF/A-1 en PDF/A-2 onvoldoende functionaliteit bieden.

Daarnaast staat de ISO-standaard PDF/UA op de lijst van aanbevolen standaarden voor pdf-bestanden die digitaal toegankelijk moeten zijn. Een PDF/UA document is een PDF 1.7-document dat voldoet aan aanvullende afspraken voor digitale toegankelijkheid. Het is dan ook het meest geschikte pdf-formaat om aan de wettelijke toegankelijkheidsverplichting te voldoen.

¹ Een PDF/UA-1 document is een PDF 1.7-document dat aan aanvullende afspraken voldoet voor digitale toegankelijkheid. Zie: <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/pdfua>

2 Pdf's duurzaam digitaal toegankelijk maken

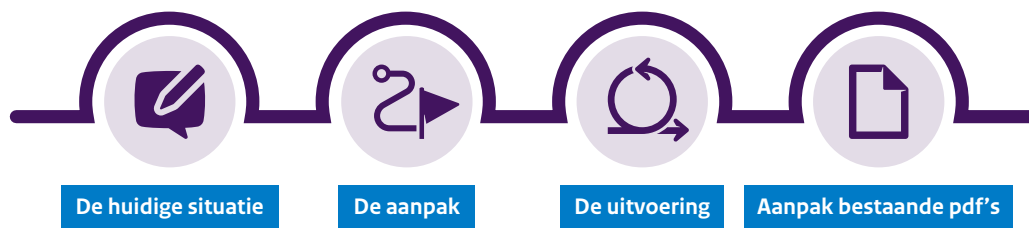
Uitsluitend digitaal toegankelijke pdf's creëren: dat vraagt om een organisatiebrede aanpak. Hieronder tonen we vier stappen waaruit zo'n aanpak bestaat. Vervolgens kijken we in meer detail naar het documentcreatieproces, en de risico's voor toegankelijkheid binnen dat proces.

2.1 In vier stappen naar toegankelijke pdf's

Een organisatie moet vier concrete stappen doorlopen om al haar huidige en toekomstige pdf's toegankelijk te maken:

- Breng de huidige situatie in kaart.
- Creëer een aanpak om nieuwe pdf's direct digitaal toegankelijk te maken voor iedereen.
Gebruik hoofdstuk 3 om inzicht te krijgen in de documentcreatieketen.
- Voer de aanpak uit, zodat je in de toekomst alleen nog digitaal toegankelijke pdf's publiceert.
- Zorg dat ook bestaande, al gepubliceerde pdf's digitaal toegankelijk worden: dit is wettelijk verplicht.

Afbeelding 1: Organisatiebreed stappenplan



Tijdens het doorlopen van de stappen kun je gebruik maken van de volgende checklists:

2.2 Checklist 1: Analyseer de huidige situatie

- Zoek uit wat het probleem is:
 - Waarom zijn er ontoegankelijke pdf's in de organisatie?
 - Waar komen de ontoegankelijke pdf's vandaan?
- Onderzoek het huidige proces:
 - Hoeveel pdf's gaan er rond in de organisatie?
 - Worden er veel nieuwe pdf's gepubliceerd?
- Kijk naar de WCAG en Compliance-wetten:
 - Zijn er uitzonderingen voor de pdf's die jullie creëren?
 - Welke typen pdf's moeten verplicht toegankelijk worden aangeboden?
- Maak inzichtelijk wat het beleid is rondom pdf's in de organisatie:
 - Welk beleid bestaat er al voor pdf's?
 - Waar zijn knelpunten in dat beleid?
 - Welke beleid is er nog nodig?

2.3 Checklist 2: De aanpak creëren

- Gebruik stap 1 (inzicht in de huidige situatie) als basis voor het plan van aanpak.
- Neem in je plan je visie, strategie, de verplichtingen rondom toegankelijke pdf's en de doelstellingen mee.
- Houd rekening met het creëren van bewustzijn: niet iedereen in een organisatie is op de hoogte van het belang van digitaal toegankelijke pdf's.
- Breng goed in kaart wie er betrokken zijn bij het creëren van pdf's en hoe zij kunnen bijdragen aan het proces.
- Betrek specialisten bij het opstellen van een plan.
- Blijf de voortgang meten en evalueer regelmatig hoe het gaat met het proces.
- Zorg voor autorisatie binnen de organisatie om ontoegankelijke pdf's – intern en extern – te weren.
- Houd ook rekening met technische aspecten, zoals:
 - toegankelijke sjablonen;
 - de huisstijl;
 - software.

2.4 Checklist 3: De aanpak uitvoeren

- Zorg dat de regels rondom publicatie van pdf's goed zijn afgestemd en duidelijk zijn voor iedereen.
- Stel een deadline vast in de organisatie voor het realiseren van het doel: alleen nog maar toegankelijke pdf's.
- Maak afspraken met externe partijen voor aanlevering van toegankelijke pdf's.
- Houd rekening met de inhoud van pdf's; houd ze bijvoorbeeld simpel en zorg voor een goede structuur.
- Zorg voor de juiste kennis binnen de organisatie, bijvoorbeeld door trainingen aan te bieden over digitale toegankelijkheid.

2.5 Checklist 4: Bestaande pdf's toegankelijk maken

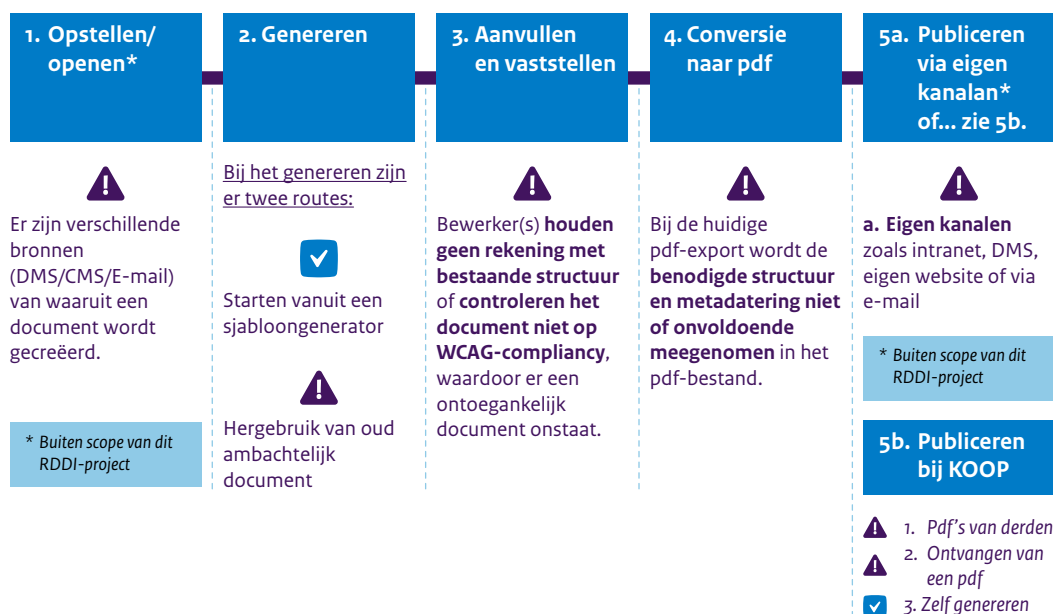
- Maak een overzicht van de bestaande pdf's en voer een analyse uit op het gebied van gebruik, inhoud en relevantie. Denk aan:
 - de meest gebruikte pdf's;
 - de belangrijkste pdf's;
 - overbodige pdf's.
- Ga na wie de eigenaars zijn van deze pdf's.
- Prioriteer het toegankelijk maken van de meest gebruikte en de belangrijkste pdf's.
- Houd voor overbodige pdf's rekening met de criteria voor het verwijderen van documenten.
- Maak tot slot de overgebleven pdf's toegankelijk.

3 De documentcreatieketen van pdf's

In dit hoofdstuk kijken we naar het proces dat uiteindelijk leidt tot een pdf. We kijken hoe elke stap verloopt, geven tips én belichten risico's op het gebied van toegankelijkheid.

3.1 De stappen in de documentcreatieketen

De documentcreatieketen bestaat uit 5 stappen. Het is niet bedoeld als een routekaart met do's en don'ts, maar laat zien waar toegankelijkheidsfouten erin sluipen. Hieronder zijn de stappen kort toegelicht.



Figuur 1: Documentcreatie en de totstandkoming van gepubliceerde pdf's

Stap 1: Start vanuit DMS/CMS/e-mail

De documentcreatieketen van een document start vrijwel altijd in een documentmanagementsysteem (DMS) zoals Digidoc, een contentmanagementsysteem (CMS) zoals het Platform Rijksoverheid Online (PRO) of een e-mailsysteem (zoals Microsoft Outlook of O365). De ambtenaar maakt hier al enkele keuzes, op basis van het doel van het document:

- Welk type document (advies, beleidsnota, beslisnota, (kamer)brief, etc.) moet er komen? Op basis van deze keuze wordt er vanuit het DMS een ambtelijke vaststellingslijn in gang gezet, waarbij het document ter goedkeuring langs de juiste personen gaat.
- Wordt het te publiceren document uiteindelijk een pdf of niet? Andere publicatievormen zijn bijvoorbeeld Word, ODT (open document text), HTML en XML.
- Wordt het te publiceren document extern gepubliceerd (bijvoorbeeld via de eigen website, Rijksoverheid.nl of KOOP) of intern gepubliceerd (bijvoorbeeld op het intranet van de organisatie)? Beide routes moeten volgens de wet digitaal toegankelijk zijn.

Stap 2: Genereren en opstellen van ambtelijk document

De ambtenaar zou het document altijd moeten genereren vanuit een sjabloongenerator zoals DocGen. De meeste sjablonen, waaronder die uit DocGen, zijn in de basis digitaal toegankelijk en geven het document de juiste metadata en documentstructuur mee.

Niet doen: oude documenten hergebruiken

Helaas gebruiken ambtenaren ook regelmatig een oud document om een nieuw document te creëren. Dit hergebruik zorgt voor onjuiste metadata en kan de documentstructuur ook zodanig aanpassen, dat het document niet voldoet aan de digitale toegankelijkheidseisen.

Aangezien de meeste ambtelijke documenten in Word van Microsoft Office worden opgesteld, volgt hier een korte checklist voor het toegankelijk maken van Word-documenten:

- Gebruik ingebouwde koppen en stijlen: hierdoor wordt de tabvolgorde behouden en wordt het gemakkelijker voor screenreaders om de documenten te lezen. Test belangrijke publicaties zelf met een screenreader om te zien of deze het document goed kan voorlezen.
- Vermijd tabellen: presenteer gegevens waar mogelijk op een andere manier. Gebruik anders een eenvoudige tabelstructuur en zorg dat je een koprij of eerste kolom instelt. [Op de website van Microsoft vind je hierover een instructiefilmje.](#)
- Voeg alt-tekst toe aan alle afbeeldingen, zodat iedereen begrijpt welke informatie dit beeld bevat.
- Voeg zinvolle hyperlink-tekst en ScreenTips toe, waardoor screenreaders deze links beter begrijpen. Een ScreenTip is een informatieve tekst die verschijnt wanneer een gebruiker over een object beweegt met zijn muis.
- Zorg ervoor dat kleur niet het enige middel is om informatie over te brengen: mensen die blind, slechtziend of kleurenblind zijn, kunnen zo betekenis missen.
- Gebruik voldoende contrast tussen tekst- en achtergrondkleuren.

Op dit moment bevat de Word-versie bij rijksorganisaties geen hulpmiddel om digitale toegankelijkheid te controleren. Maar Word 365 kent een Accessibility Checker die helpt om deze checklist te doorlopen. In paragraaf 3.3 staat een overzicht van alle tooling voor toegankelijke pdf's.

Stap 3: Aanvullen en vaststellen document

In deze stap gaat een document de 'ambtelijke lijn' in. De conceptversie van het document wordt aangevuld en vastgesteld door collega's en leidinggevendenden. Hier gaat vaak een aantal zaken mis op het gebied van digitale toegankelijkheid:

- De bewerkte wijzigt de documentstructuur, waardoor kopjes, alt-tekst of contrast wordt gewijzigd of verwijderd.
- De bewerkte voegt nieuwe informatie toe (zoals een tabel of een afbeelding) maar houdt daarbij onvoldoende rekening met de hierboven genoemde 'best practices' voor het toegankelijk maken.
- De bewerkte slaat het Word-bestand op als pdf, waardoor de metadatering niet meer klopt in volgende stadia.

Tools en tips voor het checken van pdf-toegankelijkheid

- Op www.pdfa.org/resource/tagged-pdf-best-practice-guide-syntax/ vind je de beste tips voor het creëren van een digitoegankelijke pdf.
- Op www.pdfchecker.nl check je in hoeverre een pdf voldoet aan de toegankelijkheidseisen.
- Ook met [PDF Accessibility Checker](#) onderzoek je de toegankelijkheid van een pdf – specifiek [of deze voldoet aan de PDF/UA-standaard](#). De nieuwste versie is PAC 2021.

Stap 4: Publicatie en conversie naar pdf

In deze stap wordt van het Word-document een pdf gemaakt. Als documentmaker kun je pdf's publiceren op twee manieren:

1. Intern, bijvoorbeeld op intranet, DMS of via e-mail.
2. Via KOOP: zie hiervoor stap 5.

Verschillende rollen hebben in deze fase een verantwoordelijkheid rondom digitale toegankelijkheid. Als vormgevers pdf's opmaken in de rijkshuisstijl, moeten die dat digitaal toegankelijk doen. Communicatieadviseurs houden hier toezicht op. En inkopers zorgen dat er een organisatiebrede aanpak en tooling is, zodat ambtenaren zelf Word-documenten als digitaal toegankelijke pdf's kunnen publiceren.

Stap 5: Publiceren bij KOOP

Publiceren bij KOOP gebeurt via één van drie routes:

- Ambtenaren genereren zelf een pdf in KOOP. Dit zijn de officiële publicaties: deze pdf's voldoen aan de A-1-standaard. KOOP toont ook altijd de HTML en voldoet daarmee aan de toegankelijkheidseisen.
- Een overheidsorganisatie stuurt een pdf naar KOOP. Als KOOP een pdf binnenkrijgt die niet digitaal toegankelijk is, kunnen zij deze niet alsnog toegankelijk maken.
- **Een niet-overheidsorganisatie stuurt een pdf naar KOOP.** Deze pdf's zijn vaak niet digitaal toegankelijk. Het is dan ook belangrijk om toegankelijkheidseisen duidelijk aan externe partijen te communiceren.

3.2 Wie doet wat in de documentcreatieketen?

Hieronder laten we zien welke rollen betrokken zijn bij het komen tot toegankelijke pdf's. Het document [Digitale toegankelijkheid in jouw organisatie: wie doet wat?](#) van Logius gaat in op de rolverdeling bij het komen tot digitale toegankelijkheid in bredere zin.

Functie	Rol bij digitale toegankelijkheid
Bestuur	De jurist of de compliance manager ondersteunt het documentcreatieproces, door op de hoogte te zijn van de wettelijke verplichtingen van pdf's en die kennis te delen met collega's.
Jurist/compliance	Verwerking feedback op eerste concept
Documentmaker/beheerder	De documentmaker/beheerder heeft de belangrijkste rol in het documentcreatieproces en is direct verantwoordelijk voor het opstellen van een toegankelijk document.
Communicatieadviseur	Communicatieadviseurs moeten digitale toegankelijkheid onder meer meenemen in communicatie- en contentstrategieën. Ook de eigenaar van de huisstijl speelt hier een rol, door bij de implementatie rekening te houden met alle eisen van de toegankelijkheid en de wensen die mensen met een beperking hebben. De contentspecialist is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van de content binnen de organisatie, dus zorg dat zowel jijzelf als je collega's op de hoogte zijn van alle eisen om content te creëren.
ICT-adviseur	Goede software of tooling kan bijdragen aan de digitale toegankelijkheid van pdf's. De ICT-adviseur kan hierover adviseren. Daarnaast heeft de inkoper hier een belangrijke taak, door te waken voor digitale toegankelijkheid in het inkoopproces voor bijvoorbeeld tooling voor digitale toegankelijkheid.
Medewerker digitoegankelijkheid	Binnen de Rijksoverheid zijn er projectleiders en coördinatoren digitale toegankelijkheid om de uitvoering te ondersteunen bij het digitaal toegankelijk werken en content opleveren.

De verantwoordelijkheid voor digitaal toegankelijk werken komt nu vaak te liggen bij bijvoorbeeld een webspecialist of een sitemanager, die worden aangesproken op de toegankelijkheid van de website. Hun functieomschrijving bevat deze verantwoordelijkheden niet. Digitale toegankelijkheid wordt dus in huidige beschrijvingen van rollen vaak niet geborgd. Hiervoor zijn gesprekken met de OR en aanpassing van het Functiegebouw Rijk nodig.

Tooling in het documentcreatieproces

Er zijn verschillende tools die helpen de digitale toegankelijkheidseisen voor pdf's te waarborgen: hieronder een overzicht.

Tooling	Beschrijving	Al in gebruik bij Rijksoverheid?
Sjabloongeneratoren zoals DocGen	Genereert documenten waarin digitale toegankelijkheid is ingebouwd.	Ja
DMS	Documentbeheersysteem	Ja
Word (Office 2016)	Heeft opties om document zelf digitaal toegankelijk te maken.	Ja
Access4	Word-plugin om document digitaal toegankelijk te converteren.	Nee
WeCo	Word-plugin om document digitaal toegankelijk te converteren.	Nee
Office 365 Accessibility Checker	Ingebouwde tool om digitale toegankelijkheidseisen te controleren.	Nee
Licenties voor design-software (zoals Adobe Creative Cloud)	Software waarin je documenten opmaakt en digitaal toegankelijk kunt maken.	Nee

4 Goede praktijkvoorbeelden

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: digitaal, tenzij

Bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) staat de digitale toegankelijkheid van pdf's ook hoog op de agenda. Zij hebben een strategie opgesteld voor pdf's en zijn al enige tijd bezig met schoon schip maken als het gaat om digitaal toegankelijke pdf's. RVO hanteert de regel: 'digitaal tenzij'. Dat wil zeggen dat alle pdf's digitaal toegankelijk moeten zijn, tenzij er een uitzondering van toepassing is.

Om schoon schip te maken heeft RVO een analyse uitgevoerd op alle pdf's die zij hebben gepubliceerd: wat staat erin, waar staan ze en hoeveel hits hebben ze. Op basis van de analyse is er een rekenmodel gemaakt met een aantal normen. Is een pdf bijvoorbeeld maar 1 keer bekeken in 10 jaar? Dan haalt RVO de pdf weg, in plaats van die toegankelijk te maken. Dit proces vindt plaats in nauwe samenwerking met communicatieadviseurs en de eindredactie, zodat er geen belangrijke informatie verloren gaat. Zodra er meer dan 3000 pdf's gepubliceerd zijn, wordt de analyse opnieuw uitgevoerd om het aantal pdf's terug te dringen.

Pdf's worden tot slot ook gecontroleerd aan de hand van de WCAG-eisen. Als het document niet WCAG-compliant is, gaat het terug naar de documentmaker en wordt het niet gepubliceerd.

Nationaal Archief: toegankelijkheid by design

Een manier waarop het Nationaal Archief bezig is met digitale toegankelijkheid, is toegankelijkheid *by design*. Dat betekent dat toegankelijkheid vanaf het begin wordt meegenomen in alle stappen in het ontwerp en de bouw van een website. Daarnaast zijn er meerdere ontwikkelteams die de WCAG-eisen in hun processen hebben meegenomen.

Het Nationaal Archief heeft ook een contentstrategie geïmplementeerd, waar digitale toegankelijkheid een groot onderdeel van uitmaakt – inclusief de digitale toegankelijkheid van pdf's.

Dit is een uitgave van:

Rijksprogramma Duurzaam Digitale
Informatiehuishouding (RDDI)

Juli 2022