



Bevordering van duurzaam en digitaal toegankelijke pdf's

Strategie



Managementsamenvatting

Voor u ligt de strategie ter bevordering van duurzaam en digitaal toegankelijke pdf's. Hier komen de volgende elementen aan bod:

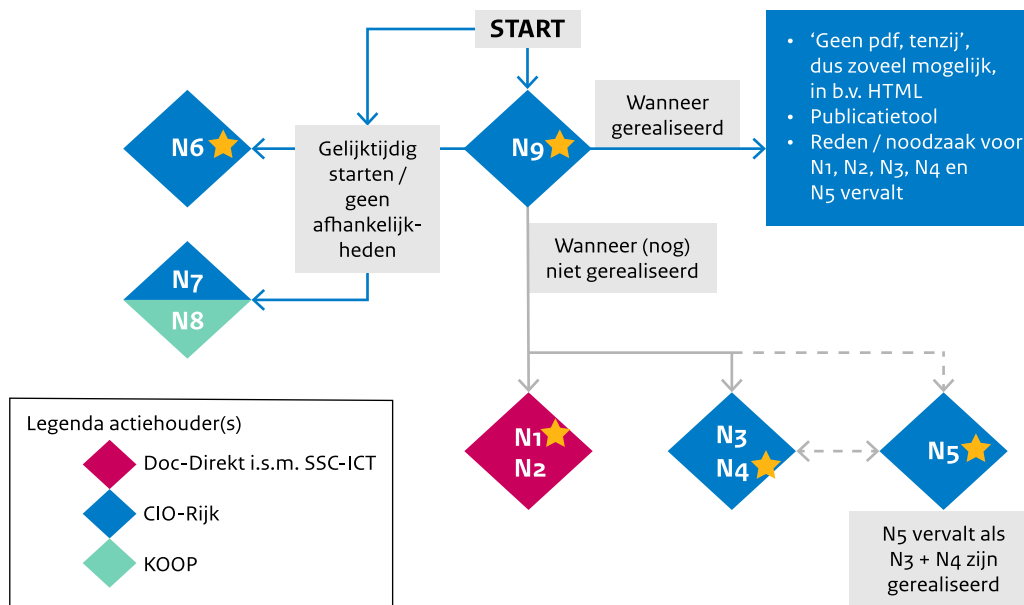
1. Opgave en aanpak
2. Analyse van de huidige situatie
 - a. Analyse nieuwe pdf's
 - b. Analyse reeds gepubliceerde pdf's
3. Strategie en aanpak
4. Aanbevelingen (met 12 concrete vervolgstappen, zie op de volgende pagina)

In figuur 1 hieronder zijn de aanbevelingen vanuit deze strategie in een tabel opgenomen. Het voorstel is om prioriteit (*) te geven aan aanbevelingen N1, N4, N5, N6, N9 van de nieuwe pdf's en aanbevelingen B2 en B3 van de bestaande pdf's.

In figuur 2 daaronder is de onderlinge verhouding/afhankelijkheid weergegeven tussen de aanbevelingen van de nieuwe pdf's (N1-N9), en in figuur 3 is een combinatie van figuur 1 en 2: de 12 verschillende aanbevelingen vanuit deze strategie zijn in een tabel opgenomen met daarin hun onderlinge verhouding/afhankelijkheid.

Aanbeveling per actiehouders(s)	Overige betrokkenen	Prioriteit
DEPARTEMENTEN		
B2: Bepaal per departement de meest geraadpleegde publicaties.	CIO-Rijk en KOOP	Prioriteit
DOC-DIREKT I.S.M. SSC-ICT		
N1: Stel voldoende tijd, geld en middelen beschikbaar aan SSC-ICT, Doc-Direkt en de betrokken departementen voor de doorontwikkeling van docGen.	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgever: CIO-RIJK/Open op Orde Huidige docGen-departementen (BZK, FIN, VWS, IenW, SZW) 	Prioriteit
N2: Vergroot het toepassingsgebied van doorontwikkeling docGen door in te zetten op één van de doelen vanuit 'Open op Orde', namelijk de levering van generieke digitale dienstverlening te versterken waaronder Content Services.	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgever: CIO-RIJK/Open op Orde Overige departementen (BZ, DEF, AZ, JenV, LNV, OCW en EZK); 	Lagere prioriteit
B3: Oplossingsmogelijkheden verkennen voor een generieke dienst voor rijksorganisaties die reeds gepubliceerde pdf's in bulk digitaal toegankelijk kan aanbieden.	RDDI	Prioriteit
CIO-RIJK		
N3: Afstemming met SSC-ICT en Rijksbrede CTO-Raad over gebruik Word plug-ins op Rijksbrede werkplek.	SSC-ICT en CTO-Raad	Lagere prioriteit
N4: Technisch haalbaarheidsonderzoek Word plugins.	RDDI	Prioriteit
N5: Bepaal welke tooling met pdf-exportfunctie kan zorgen voor digitaal toegankelijke pdf's (PDF/UA).	RDDI	Prioriteit
N6: Stel PDF/UA vast als verplichte standaard voor digitale toegankelijkheid.	Nationaal Archief, Forum Standaardisatie	Prioriteit
N7: Verken de mogelijkheden om toegankelijkheidschecker aan te bieden.	KOOP	Lagere prioriteit
N9: Ontwikkel een langetermijnstrategie met als uitgangspunt "geen pdf, tenzij" met daarin ook expliciete aandacht voor: 1) een overheidsbrede publicatietool en 2) de factor 'mens'.	Logius, BZK (DS), RDDI	Prioriteit
B1: Breid de huidige kostprijs-analyse uit.	KOOP	Lagere prioriteit
Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP)		
N8: Neem de functionaliteiten van een toegankelijkheidschecker op.	CIO-Rijk	Lagere prioriteit

Figuur 1 **Twaalf aanbevelingen ingedeeld per actiehouders(s) met prioriteit voor zeven aanbevelingen.**



Figuur 2 Onderlinge verhouding/afhankelijkheid tussen de aanbevelingen van de nieuwe pdf's.

Aanbevelingen	Actiehouder en prioriteit	Overige betrokkenen	Onderlinge verhouding/afhankelijkheid
BESTAANDE PDF'S			
B1: Breid de huidige kostprijs-analyse uit.	CIO-Rijk	KOOP	Hangt samen met B2 (aantallen pdf's), B3 (generieke dienst)
B2: Bepaal per departement de meest geraadpleegde publicaties.	Departementen <i>Prioriteit</i>	CIO-Rijk en KOOP	Hangt samen met B1 (kostprijs-analyse), B3 (generieke dienst)
B3: Oplossingsmogelijkheden verkennen voor een generieke dienst voor rijksorganisaties die reeds gepubliceerde pdf's in bulk digitaal toegankelijk kan aanbieden.	Doc-Direkt i.s.m. SSC-ICT <i>Prioriteit</i>	RDDI	Hangt samen met B1 (kostprijs-analyse), B2 (aantallen pdf's)
NIEUWE PDF'S			
N1: Stel voldoende tijd, geld en middelen beschikbaar aan SSC-ICT, Doc-Direkt en de betrokken departementen voor de doorontwikkeling van docGen.	Doc-Direkt i.s.m. SSC-ICT <i>Prioriteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtgever: CIO-RIJK/Open op Orde • Huidige docGen-departementen (BZK, FIN, VWS, IenW, SZW) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool), N6 (PDF/UA-standaard), N7+N8 (pdf-validatie) • Hangt samen met N2 (toepassingsgebied docGen)
N2: Vergroot het toepassingsgebied van doorontwikkeling docGen door in te zetten op één van de doelen vanuit 'Open op Orde', namelijk de levering van generieke digitale dienstverlening te versterken waaronder Content Services.	Doc-Direkt i.s.m. SSC-ICT	<ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtgever: CIO-RIJK/Open op Orde • Overige departementen (BZ, DEF, AZ, JenV, LNV, OCW en EZK); 	<ul style="list-style-type: none"> • Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool), N6 (PDF/UA-standaard), N7+N8 (pdf-validatie) • Hangt samen met N1 (doorontwikkeling docGen)

Aanbevelingen	Actiehouder en prioriteit	Overige betrokkenen	Onderlinge verhouding/afhankelijkheid
NIEUWE PDF'S			
N3: Afstemming met SSC-ICT en Rijksbrede CTO-Raad over gebruik Word plug-ins op Rijksbrede werkplek.	CIO-Rijk	SSC-ICT en CTO-Raad	<ul style="list-style-type: none"> Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool), N6 (PDF/UA-standaard), N7+N8 (pdf-validatie) Hangt samen met N4 (techn. haalbaarheidsoz. Word plug-ins) N5 (PDF/UA-exportfunctie) vervalt als N3+N4 zijn afgerond en Word plug-in is gerealiseerd.
N4: Technisch haalbaarheids-onderzoek Word plugins.	CIO-Rijk	RDDI	<ul style="list-style-type: none"> Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool), N6 (PDF/UA-standaard), N7+N8 (pdf-validatie) Hangt samen met N3 (gebruik Word plug-ins) N5 (PDF/UA-exportfunctie) vervalt als N3+N4 zijn afgerond en Word plug-in is gerealiseerd.
N5: Bepaal welke tooling met pdf-exportfunctie kan zorgen voor digitaal toegankelijke pdf's (PDF/UA).	CIO-Rijk	RDDI	<ul style="list-style-type: none"> Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool), N6 (PDF/UA-standaard), N7+N8 (pdf-validatie) Vervalt als N3 (gebruik Word plug-ins) en N4 (techn. haalbaarheidsoz. Word plug-ins) zijn afgerond en Word plug-in is gerealiseerd.
N6: Stel PDF/UA vast als verplichte standaard voor digitale toegankelijkheid.	CIO-Rijk <i>Prioriteit</i>	Nationaal Archief, Forum Standaardisatie	<ul style="list-style-type: none"> Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool) Geen afhankelijkheid: kan gelijktijdig starten met N9, N7+8 (pdf-validatie)
N7: Verken de mogelijkheden om toegankelijkheidschekers aan te bieden.	CIO-Rijk	KOOP	<ul style="list-style-type: none"> Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool) Geen afhankelijkheid: kan gelijktijdig starten met N9 Hangt samen met N8 (pdf-validatie functionaliteit)
N8: Neem de functionaliteit van een toegankelijkheidschecker op.	Kennis- en Exploitatie-centrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP)	CIO-Rijk	<ul style="list-style-type: none"> Eerst N9 (LT-strategie/publicatietool) Geen afhankelijkheid: kan gelijktijdig starten met N9 Hangt samen met N7 (pdf-validatie verkennen)
N9: Ontwikkel een langetermijn-strategie met als uitgangspunt "geen pdf, tenzij" met daarin ook expliciete aandacht voor: 1) een overheidsbrede publicatietool en 2) de factor 'mens'.	CIO-Rijk <i>Prioriteit</i>	Logius, BZK (DS), RDDI	<ul style="list-style-type: none"> Als eerste starten Geen afhankelijkheid: kan gelijktijdig starten met N6 (PDF/UA-standaard), N7+8 (pdf-validatie) Wanneer gerealiseerd: vervalt reden/noodzaak voor N1+N2 (docGen), N3+N4 (Word plug-ins) en N5 (PDF/UA-exportfunctie)

Figuur 3 Twaalf aanbevelingen ingedeeld per actiehouder(s) met prioriteit voor zeven aanbevelingen, inclusief onderlinge verhouding/afhankelijkheid.

Inhoud

Managementsamenvatting	2
Aanleiding	7
1 Opgave en aanpak	8
2 Analyse van de huidige situatie	9
2.1 Analyse nieuwe pdf's	9
2.2 Analyse reeds gepubliceerde pdf's	11
3 Strategie en aanpak	13
3.1 Aanpak bij stap 1: een bredere, toekomstige aanpak	13
3.2 Aanpak bij stap 2: doorontwikkeling docGen	13
3.3 Aanpak bij stap 3: tooling in Word	15
3.4 Aanpak bij stap 4: verbeterde pdf-exportfunctie	17
3.5 Aanpak bij stap 5a: publicatie op eigen kanalen (voor intern en extern gebruik)	17
3.6 Aanpak bij stap 5b: functionaliteiten vanuit KOOP	18
3.7 Aanpak bij reeds gepubliceerde pdf's	19
3.8 Lange termijnstrategie: “geen pdf, tenzij” en factor ‘mens’ meenemen	20
4 Aanbevelingen	21
Bijlagen	23
I. Wetgeving	23
II. Analyse: documentcreatieketen	23
III. Achtergrondinformatie: pdf-standaarden	24
IV. Achtergrondinformatie: WCAG 2.1	25
V. Analyse: reeds gepubliceerde pdf's	25
VI. Achtergrondinformatie: overzicht sjabloongeneratoren	27
VII. Use case - College ter beoordeling van geneesmiddelen (Cbg)	28

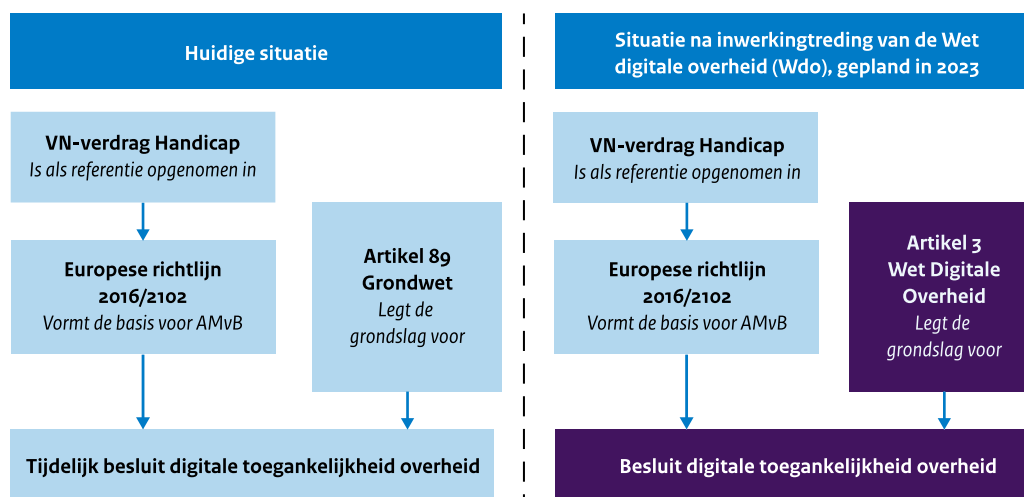
Aanleiding

Het is van groot belang dat de informatie die de Rijksoverheid online zet ook door mensen met een beperking kan worden geraadpleegd. Dit wordt aangeduid met digitale toegankelijkheid. Sinds 1 juli 2018 is het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid (hierna: het Besluit) van kracht, wat bepaalt dat alle kantoorbestanden – waaronder pdf's – die na 23 september 2018 op een digitaal kanaal zijn geplaatst digitaal toegankelijk moeten zijn volgens specifieke EU-brede eisen. De pdf-bestanden (hierna: pdf's) van het Rijk voldoen op dit moment niet of onvoldoende aan deze wettelijke eisen.

Door de inwerkingtreding van de Woo per 1 mei jl. hebben Rijksorganisaties een inspanningsverplichting om nog (veel) meer informatie actief openbaar te maken: deskundigen verwachten met een factor 10: van 500 naar 5.000 documenten per dag. De pdf's zijn onder te verdelen in twee verschillende categorieën, vanuit Artikel 2. Reikwijdte, lid 2a van het Besluit:

1. Pdf's met een publicatiedatum vanaf 23 september 2018
2. Pdf's die vóór 23 september 2018 zijn gepubliceerd, die nodig zijn voor actieve administratieve processen met betrekking tot de door de betrokken overheidsinstantie vervulde taken

Beide categorieën pdf's moeten toegankelijk zijn, wat betekent dat zij moeten voldoen aan de eisen die zijn uitgewerkt in de Europese toegankelijkheidsnorm. Onderstaand is een afbeelding te vinden met de juridische grondslagen voor digitale toegankelijkheid. In de bijlage Wetgeving is een nadere toelichting alle relevante juridische grondslagen te vinden.



Figuur 4 Juridische grondslagen digitale toegankelijkheid

Er geldt voor kantoorbestanden (en daarmee pdf's) ook nog een andere juridische grondslag, namelijk die van *duurzame* toegankelijkheid. Overheidsorganisaties moeten namelijk 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.

1 Opgave en aanpak

De opgave die ten grondslag ligt aan het toegankelijk maken van de pdf's voor de Rijksoverheid richt zich op twee verschillende stromen:

1. **Aanpak nieuwe pdf's:** allereerst moet de documentcreatie van kantoorbestanden en pdf's dusdanig technisch worden ingericht, dat digitale toegankelijkheid zoveel mogelijk wordt ingebouwd in de keten van documentcreatie (toegankelijkheid 'by design').
2. **Aanpak bestaande pdf's:** daarnaast is er een inspanningsverplichting dat alle reeds gepubliceerde pdf's met terugwerkende kracht digitaal toegankelijk gemaakt worden.

Daarmee is het doel om binnen het Rijk zowel de volledige toestroom van pdf's digitaal toegankelijk te maken als -zoveel mogelijk- de reeds bestaande pdf's digitaal toegankelijk te maken. De scope¹ is hierbij documenten die nu actief openbaar worden gemaakt door KOOP (open.overheid.nl). Hierbij richt de aanpak zich op:

- het **inrichten van technische oplossingen binnen de Rijksoverheid**, aangezien op dit moment de gemiddelde Rijksmedewerker weinig tot geen tooling kan gebruiken om digitoegankelijk te werken.
- aanbevelingen voor een **toekomstige aanpak** in een langetermijnstrategie, waarbij het uitgangspunt zoveel mogelijk "geen pdf, tenzij..." moet zijn aangezien het pdf-bestandsformaat in veel gevallen geen wenselijke vorm van output of publicatie is.

Vanuit het RDDI zijn er nog twee lopende implementatietrajecten waar dit project raakvlakken mee heeft: Woo-hulptooling (het inkopen van Rijksbrede laktooling) en Openbaarmaking en informatiehuishouding (het actief openbaar maken van Woo-informaticategorieën waaronder beslisnota's). Vanuit het project Duurzaam digitale toegankelijkheid is er afstemming geweest met deze trajecten zodat zij op de hoogte zijn van de geldende wettelijke verplichtingen rondom duurzaam digitale toegankelijkheid. Hiermee vallen de inspanningen van deze trajecten verder buiten scope van dit project.

1 Zie voor verdere toelichting van deze scope figuur 5.

2 Analyse van de huidige situatie

De analyse van de huidige situatie binnen het Rijk is opgedeeld in twee onderdelen, namelijk; de toestroom en publicatie van nieuwe pdf's (2.1) en analyse van reeds gepubliceerde pdf's (2.2).

2.1 Analyse nieuwe pdf's

Momenteel zijn pdf's die door de Rijksoverheid worden opgesteld nog onvoldoende toegankelijk: ze zijn niet gepubliceerd volgens de PDF/UA (PDF/Universal Accessibility) -standaard en ze voldoen ook niet aan de toegankelijkheidsstandaard (EN 301 549² met WCAG 2.1). De documenten en uiteindelijke publicaties bij de Rijksoverheid doorlopen een zogeheten documentcreatieketen. Het probleem in deze keten is dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met digitale toegankelijkheid en de keten daarmee onvoldoende "toegankelijk by design" is. In de keten zijn verschillende knelpunten die de toegankelijkheid van pdf's aantasten. Zie de bijlage 'analyse: documentcreatieketen' voor een uitvoerige beschrijving en analyse van deze keten. Hieronder volgt de keten met daaronder een beknopt overzicht van de knelpunten per stap:



Figuur 5 De stappen in de documentcreatieketen, inclusief de verschillende knelpunten per stap

2 Versie 3.2.1 is de meest recente versie van de Europese norm: <https://www.digitoegankelijk.nl/nieuws/nieuwe-versie-van-de-europese-toegankelijkheidsnorm-en-301-549>

Stap in keten	Knelpunten	Beoogde strategie om knelpunt op te lossen
Stap 1: Kantoorbestand opstellen of openen	<p>Er zijn verschillende bronnen (DMS/CMS/E-mail) van waaruit een document wordt gecreëerd.</p> <p>Knelpunt: hierdoor is er onvoldoende uniformiteit en 'toegankelijkheid by design' bij de start van het werkproces ingebouwd.</p>	<p>Buiten scope van het RDDI-project. Aangezien dit een aanpassing van de huidige manier van opstellen en publiceren binnen de Rijksoverheid betekent, valt dit knelpunt daarmee buiten scope van het RDDI-project. Bij 3.8. doen wij aanbevelingen voor een toekomstige aanpak om dit knelpunt te adresseren.</p>
Stap 2: Genereren van ambtelijk document	<p>Knelpunt: oude documenten worden hergebruikt om nieuwe documenten op te stellen, hierbij wordt de metadata en structuur van het document aangetast.</p>	<p>Zie 'Aanpak bij stap 2: doorontwikkeling docGen'</p> <p>Binnen de Rijksoverheid worden verschillende sjabloon-generatoren gebruikt (docGen, SmartDocuments, DocSys). Een sjabloon-generator is een tool die wordt gebruikt voor het ontwikkelen van documentsjablonen met een automatische opmaak. De doorontwikkeling van docGen zou voor de huidige groep afnemers betekenen dat gegenereerde kantoorbestanden ook bij aanvang WCAG-compliant zijn.</p>
Stap 3: Aanvullen en vaststellen document	<p>De bewerker kan wijzigingen aanbrengen in het document.</p> <p>Knelpunt: wanneer er onvoldoende rekening wordt gehouden met WCAG-compliant structuur (zoals kopteksten, of toevoegen van alt-tekst bij afbeeldingen) wordt het document digitaal ontoegankelijk.</p>	<p>Zie 'Aanpak bij stap 3: tooling in Word'</p> <p>Er bestaan diverse plug-ins voor Word die als tooling ingezet kunnen worden om een Word-document te onderzoeken op (mogelijke) toegankelijkheidsissues en de gebruiker in staat te stellen deze issues te verhelpen ('remediëren'), inclusief export naar PDF/UA en/of HTML.</p>
Stap 4: Conversie naar pdf en publicatie	<p>Zonder de juiste pdf-exportfunctie is het nu niet mogelijk om het document digitaal toegankelijk te houden bij de conversie van een bestand naar pdf.</p> <p>Knelpunt: Bij de huidige pdf-export wordt de benodigde structuur en metadatering niet of onvoldoende meegenomen in het pdf-bestand.</p> <p>(Overigens treedt een vergelijkbaar probleem op wanneer een document wordt geprint, en daarna handmatig wordt ondertekend of aantekeningen op het document worden gemaakt en deze vervolgens weer wordt ingescand: de structuur en meta-datering die nodig zijn voor digitale toegankelijk, zijn daarmee kwijt.)</p>	<p>Zie 'Aanpak bij stap 4: 'verbeterde pdf-exportfunctie'</p> <p>Om de digitale toegankelijkheid te waarborgen bij het exporteren van een document naar pdf moet er een exportfunctie zijn die PDF/UA ondersteunt. Op korte termijn kan doormiddel van een Word plug-in zoals is beschreven bij stap 3. Daarnaast moet de PDF/UA-standaard vastgesteld worden als verplichte standaard en moet er beleid komen in lijn met de Archiefwet.</p>
Stap 5a: Publiceren via eigen kanalen (websites, etc.) of intranetten, extranetten en cloudapplicaties	<p>Ook met het publiceren van pdf's via externe en interne kanalen moet er rekening gehouden worden de toegankelijkheidseisen.</p> <p>Knelpunt: er wordt nu bij Rijksorganisaties onvoldoende rekening gehouden met de publicatie van digitaal toegankelijke documenten, voor zowel extern gebruik (websites) als intern gebruik (intranetten, extranetten en cloudapplicaties).</p>	<p>Buiten scope van het RDDI-project. In de geldende wetgeving valt de content op intranetten, extranetten en cloudapplicaties onder het toepassingsgebied, net zoals eigen websites. Dit dienen organisaties zelf aan te geven middels hun toegankelijkheidsverklaringen.</p>
Stap 5b: Publiceren bij het Kennis- en Exploitatie-centrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP)	<p>Er wordt gepubliceerd via drie routes, waarbij het knelpunt opspeelt bij twee routes: de pdf's die worden opgesteld door Rijksorganisaties en bestuursorganen zelf (1) en pdf's die afkomstig zijn van derde partijen (2). Deze voldoen niet aan de digitale toegankelijkheidseisen. De pdf's die KOOP zelf genereert (de derde route) voldoen wel aan de duurzame toegankelijkheidseisen (PDF A-1/A-2) maar niet aan de digitale toegankelijkheidseisen (PDF/UA).</p> <p>Knelpunt: het digitaal toegankelijk maken van pdf's is geen taak voor KOOP, maar voor de Rijksorganisaties of derde partij die de pdf's aanlevert.</p>	<p>Zie 'Aanpak bij stap 5b: functionaliteiten vanuit KOOP'</p> <p>Een toegankelijkheidscheck kan bijdragen aan de digitale toegankelijkheid van een document. Als een document niet voldoet aan de toegankelijkheidseisen wordt er een rapport weergegeven, in hoeverre de te publiceren pdf's voldoen aan de digitale toegankelijkheidseisen.</p>

2.2 Analyse reeds gepubliceerde pdf's

Er is, naast de huidige toestroom van pdf's, ook sprake van reeds gepubliceerde pdf's die onvoldoende digitaal toegankelijk zijn. Op peildatum 25 april 2022 waren er 196.549 pdf-bestanden gepubliceerd via open.overheid.nl door de 12 departementen³. Hiervan is onduidelijk op welke datum en in welke pdf-standaard deze pdf's zijn gepubliceerd. Hier spelen twee belangrijke aspecten een rol:

1. de originele bron van een gepubliceerde pdf is erg moeilijk te achterhalen. Deze documenten zijn vaak als Word-bestand opgeslagen in departementale documentmanagementsystemen (DMS'en), en na publicatie is de relatie tussen pdf en word-bestand erg lastig te leggen.
2. na publicatie van de pdf is handmatige aanpassing, door bijvoorbeeld een derde partij zoals Xerox, erg tijdrovend en tevens kostbaar.

Aangezien alle Rijksorganisaties met Xerox een raamovereenkomst hebben, is daarom de kosten van handmatige aanpassing van een pdf uitgewerkt door middel van een kostprijsanalyse wat het ongeveer zou kosten om alle gepubliceerde pdf's die door KOOP gepubliceerd zijn, alsnog digitaal toegankelijk te maken. Om een inschatting van de kosten te maken is er een kostprijs-analyse uitgevoerd per departement. Deze analyse is ingezet om te kijken wat het kost om reeds gepubliceerde pdf's toegankelijk te maken op basis van de volgende uitgangspunten:

- De prijs (p) is in dit geval de gemiddelde prijs per gemiddeld pdf. De aantallen reeds gepubliceerde pdf's (per departement) is q.
- Om een ruwe inschatting te maken zijn er twintig gepubliceerde pdf's op Rijksoverheid.nl geraadpleegd. Aan de hand van deze pdf's is het gemiddelde aantal pagina's bepaald: een gemiddelde pdf (n = 20) telt 9,6 pagina's en de gemiddelde kosten per pagina om deze toegankelijk te maken bedragen €41,35. Hiermee is de prijs (p) op € 397,- geschat.
- Hier is het van belang dat het gaat om geschatte gemiddelde, andere pdf's kunnen dus afwijken van dit gemiddelde. Het toegankelijk maken van een pdf met enkel tekst is minder kostbaar en tijdrovend dan een pdf met veel grafieken en grafische afbeeldingen.

Onderstaand is een tabel met een indicatie van de prijs per departement om de bestaande pdf-documenten toegankelijk te maken. In het hoofdstuk hierna ([3. Strategie en aanpak](#)) zal er verder op onderstaande analyse worden ingegaan.

³ Zie bijlage 'Analyse: reeds gepubliceerde pdf's' voor de volledige aantallen.

Departement	Aantal pdf's (q) ⁴	Totale kostprijs (p x q)
Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	1.978	€ 785.266,00
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	20.415	€ 8.104.755,00
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)	15.750	€ 6.252.750,00
Ministerie van Defensie (Def)	5.234	€ 2.077.898,00
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	14.846	€ 5.893.862,00
Ministerie van Financiën (Fin)	17.051	€ 6.768.056,00
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	20.642	€ 8.194.874,00
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	32.460	€ 12.886.620,00
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	10.395	€ 4.126.815,00
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	15.535	€ 6.167.395,00
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	13.679	€ 5.430.563,00
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	28.567	€ 11.341.099,00
TOTAAL	196.549	€ 78.029.953,00

⁴ Aantal pdf's gepubliceerd op Rijksoverheid.nl en officiële bekendmakingen.nl, peildatum: 25 april 2022

3 Strategie en aanpak

In het vorige hoofdstuk is de huidige situatie geanalyseerd voor zowel de toestroom en publicatie van nieuwe pdf's (2.1) en analyse van reeds gepubliceerde pdf's (2.2). Om de huidige toestroom en publicatie van pdf's in kaart te brengen en de knelpunten te identificeren, is een documentcreatieketen gevisualiseerd (zie Figuur 2. De documentcreatieketen) met vijf stappen van opstellen en publicatie van nieuwe pdf's. Hieronder gaan wij per stap en knelpunt in welke strategie wij voorstellen om het knelpunt zoveel mogelijk op te lossen. Tenslotte stellen wij bij 3.7 een aanpak voor om de reeds gepubliceerde pdf's toegankelijk te maken.

3.1 Aanpak bij stap 1: een bredere, toekomstige aanpak

Omschrijving van het knelpunt (buiten scope)

Bij het opstellen van een document zijn er verschillende bronnen (DMS/CMS/E-mail) van waaruit een document wordt gecreëerd. Hierdoor is er onvoldoende uniformiteit en 'toegankelijkheid by design' bij de start van het werkproces ingebouwd. Dit knelpunt kan het beste worden opgelost door de inrichting van een uniforme workflow binnen de Rijksoverheid, die zoveel mogelijk 'toegankelijk by design' is. Aangezien dit een aanpassing van de huidige manier van opstellen en publiceren binnen de Rijksoverheid betekent, valt dit knelpunt daarmee buiten scope van het RDDI-project. Bij 3.8 doen wij aanbevelingen voor een **toekomstige aanpak** om dit knelpunt te adresseren.

3.2 Aanpak bij stap 2: doorontwikkeling docGen

Omschrijving van het knelpunt

Het knelpunt bij het genereren en opstellen van een ambtelijk document ontstaat bij het hergebruik van oude documenten. Hierbij wordt de metadata en structuur van het document aangetast. Dit probleem kan worden opgelost door: a) eenduidig en consequent gebruik te maken van een sjabloongenerator en; b) de doorontwikkeling van deze generator die WCAG-compliance mogelijk te maken.

Zoals eerder benoemd wordt er binnen de Rijksoverheid gebruik gemaakt van verschillende sjabloon-generatoren. Onderstaand is een overzicht opgenomen van de departementen en welke sjabloongenerator zij in gebruik hebben.

Departement	Sjabloongenerator
Ministerie van Algemene Zaken	Standaard notitie template
Ministerie van Justitie en Veiligheid	DocSys
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	SmartDocuments
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	SmartDocuments
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	SmartDocuments
Ministerie van Buitenlandse Zaken	docGen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. Rijksvastgoedbedrijf)	docGen
Ministerie van Defensie	docGen
Ministerie van Financiën	docGen
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	docGen
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	docGen
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid	docGen

Uit bovenstaand overzicht ontstaat het volgende beeld:

- Vijf ministeries (BZK, FIN, VWS, IenW, SZW) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) nemen docGen als dienst af van Doc-Direkt. Ook verschillende onderdelen van MinEZK en MinJenV maken gebruik van docGen (o.a. als onderdeel van RijksZaak). DocGen wordt voor Doc-Direkt gehost bij SSC-ICT. Klanten van Doc-Direkt kunnen docGen als dienst afnemen.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt docGen direct als SaaS-oplossing af bij leverancier Rednose, dat wil zeggen dat MinBZ docGen als een onlinedienst afneemt zonder gebruik te maken van de diensten van Doc-Direkt en SSC-ICT.
- Het ministerie van Defensie gebruikt een eerste generatie versie van docGen; zij maken geen gebruik van de diensten van Doc-Direkt, SSC-ICT en RedNose.
- De overige vijf ministeries (AZ, JenV, LNV, OCW en EZK) gebruiken een andere sjabloongenerator.

Aangezien de grootste, uniforme groep afnemers van dezelfde sjabloongenerator binnen het Rijk de vijf ministeries zijn die docGen afnemen bij Doc-Direkt, richt de voorgestelde aanpak zich op deze groep. De alternatieven als Docsys en SmartDocuments vallen hierbij af omdat deze minimaal worden afgenomen binnen de Rijksoverheid en deze niet worden geleverd via SSC-ICT, daarmee is het geen Rijksbrede inzet.

Voorgestelde aanpak

Op dit moment is een doorontwikkeling van docGen voor de groep afnemers door Doc-Direkt en Rednose opgezet, om uiteindelijk een nieuwere versie van de applicatie aan te bieden via het Standaard Platform bij Logius⁵. Deze doorontwikkeling kan enkele knelpunten in de documentcreatieketen oplossen, namelijk:

1. Gegeneerde sjablonen voldoen nu niet aan de WCAG 2.1-normen. Versie 3.3 (en hoger) van docGen genereert sjablonen die wel aan deze normen voldoen. De gegeneerde Worddocumenten (.docx) zijn daarmee bij aanvang WCAG 2.1-compliant.
2. Vanaf versie 5 biedt docGen zelfs de ondersteuning om een pdf digitaal toegankelijk op te stellen, en deze te publiceren. Echter heeft docGen op dit moment geen PDF/UA-export, dit is wel mogelijk in combinatie een aanvullende tooling (zie 3.3. tooling in Word).

Het RDDI-project stelt daarom de volgende stappen voor:

- **N1: Geef voorrang aan de doorontwikkeling van docGen** (het aanbieden van een nieuwe versie van het Standaard Platform bij Logius) door voldoende tijd, geld en middelen beschikbaar te stellen aan SSC-ICT en de betrokken vijf Ministeries (BZK, FIN, VWS, IenW, SZW) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB);
- **N2: Vergroot het toepassingsgebied van deze doorontwikkeling** door in te zetten op één van de doelen vanuit 'Open op Orde', namelijk de levering van generieke digitale dienstverlening te versterken waaronder Content Services⁶. Vanuit dit doel moeten de ministeries die nu gebruik maken van een andere sjabloongenerator (AZ, JenV, LNV, OCW en EZK) worden betrokken om ook uit te sluiten op de nieuwe versie van docGen op het Standaard Platform, als generieke digitale dienstverlening. Hier zal CIO-Rijk ook een rol moeten spelen om uiteindelijk docGen als generieke dienst aan te bieden aan de gehele Rijksoverheid.

3.3 Aanpak bij stap 3: tooling in Word

Omschrijving van het knelpunt

Bij het aanvullen en vaststellen van het document kan de bewerker wijzigingen aanbrengen. Er wordt hierbij onvoldoende rekening gehouden met WCAG-compliant structuur (zoals kopteksten, of toevoegen van alt-tekst bij afbeeldingen) en er wordt onvoldoende gecontroleerd of het document WCAG-compliant is. Hierdoor wordt het document digitaal ontoegankelijk.

Voorgestelde aanpak

Er bestaan enkele oplossingen in de markt, in de vorm van Wordplug-ins, die de gebruiker helpen om hun document digitaal toegankelijk te maken. De tool onderzoekt een Word-document op (mogelijke) toegankelijkheidsissues en stelt de gebruiker in staat deze issues te verhelpen. Vervolgens kan de gebruiker het document exporteren naar verschillende formaten, waaronder PDF/UA of HTML. Microsoft Word biedt nu niet de mogelijkheid om digitaal toegankelijk naar PDF/UA te exporteren. In combinatie met een juiste PDF-exporttool zou dat wel mogelijk zijn, zie 3.4.

⁵ Doc-Direkt heeft als doelstelling om haar portfolio potentieel aan het gehele rijk aan te bieden. Het ministerie van BZK heeft op 15 februari 2022 besloten om het Logius Standaard Platform voor te schrijven als verplichte keuze voor het ontwikkelen en hosten van ICT-systemen. Er geldt voortaan een pas-toe-of-leg-uit-beleid voor alle organisaties van BZK (Bron opnemen).

⁶ 'Open op Orde: generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid', gepubliceerd op 6 april 2021 via: <https://www.informatiehuishouding.nl/open-op-orde/Producten+%26+publicaties/publicaties/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid>, p. 14.

Momenteel zijn er drie oplossingen op de markt, die nog niet zijn aangekocht of binnen Rijksoverheid zijn geïmplementeerd. Dit zijn allen Microsoft Office Word plug-ins met de volgende functionaliteiten:

Naam van tool	Assist Pro	axesWord	WeCo Office Accessibility
Producent / leverancier	Dania Software, Denemarken	Axes4. Geleverd door Firmground, Nederland	Crawford Technologies. Geleverd door OD-Solutions, Nederland
Opmaak ingesloten in document	Nee	Ja	Ja
Eenvoudig te delen met behoud van opmaak	Nee	Ja	Ja
Simpel toegankelijk te maken	Ja	Ja	Ja
Bruikbaar op tablet en mobiel	Ja	Nee	Nee
Bruikbaar op desktop	Ja	Ja	Ja
Toegankelijke te maken voor Rijksorganisaties (*)	Nee	Nee	Nee
Inhoudsopgave en bladwijzers	Ja	Ja	Ja
Afbeeldingen, tabellen en grafieken	Ja	Ja	Ja
Duurzaam en archiveerbaar	Ja	Ja	Ja
Geschikt voor grote hoeveelheden content	Ja	Ja	Ja
Duurzame URLs en publicatie-omgeving	Nee	Nee	Nee
Exporteert naar	PDF, PDF/UA of HTML	PDF/UA	PDF/UA

* Op de Rijkswerkplek is het gebruik van plugins in Word niet toegestaan (zie hieronder). En Adobe Acrobat Pro is niet standaard meer beschikbaar.

Het RDDI-project stelt daarom de volgende stappen voor:

- **N3: Afstemming met SSC-ICT en Rijksbrede CTO-Raad** om te bepalen of uitzondering mogelijk is op het vastgestelde CTO-raadbesluit om geen Microsoft Office-plugins te installeren op de Rijksbrede werkplek (DWR)⁷. Hiervoor zal een plausibele, generiek toepasbare pas-toe-of-leg-uit moeten worden geformuleerd, waarin de eisen zijn uitgewerkt waar een plugin aan zal moeten voldoen om toegelaten te worden tot DWR.
- **N4: Uitvoeren van een technisch haalbaarheidsonderzoek** van de verschillende Word plugins vanuit het RDDI-project, gevolgd door een kleinschalige pilot of PoC met SSC-ICT als uitvoerende partij. Doel hiervan is om te bepalen of een Word plug-in in de werkomgeving van (de secretariële ondersteuning van) een ambtenaar een gedegen oplossing is om een belangrijk knelpunt in de documentcreatieketen weg te nemen. De tooling lost namelijk ook het knelpunt van pdf-export op (zie 3.4 hieronder).

⁷ 'Uitwerking kader 8: Werkplekonafhankelijkheid van klantapplicaties' (10-o8-2021), behandeld in CTO-raad op 8 september 2021.

3.4 Aanpak bij stap 4: verbeterde pdf-exportfunctie

Omschrijving knelpunt

Bij de huidige pdf-export wordt de benodigde structuur en metadatering niet of onvoldoende meegenomen in het pdf-bestand. Op dit moment vindt een pdf-export plaats via Acrobat Reader of vanuit Microsoft Office Word en dit levert geen PDF/UA op. Tevens moeten overheidsorganisaties hun informatie ook *duurzaam* toegankelijk opslaan, in lijn met de Archiefwet.

Voorgestelde aanpak

Dit probleem kan worden opgelost door:

- De implementatie van één van de genoemde plug-ins voor Word (zie [3.3. tooling in Word](#)).
- Wanneer er niet wordt gekozen om één van de genoemde plug-ins voor Word te implementeren, zal de functionaliteit van pdf-export door een andere tool moeten worden opgevangen.
- PDF/UA vast te stellen als standaard voor digitale toegankelijkheid. Dit geldt nu ook al voor duurzame toegankelijkheid (PDF 1.7, PDF/A-1 en A-2 staan op de pas-toe-of-leg-uit-lijst van Forum Standaardisatie, waarmee men voldoet aan de Archiefwet);

Het RDDI-project stelt daarom de volgende stappen voor:

- **N5: Bepaal welke tooling met pdf-exportfunctie kan zorgen voor digitaal toegankelijke pdf's (PDF/UA)** en implementeer deze op de Rijksbrede werkplek. Hier zijn twee routes voor:
 - a. [Zie 3.3.](#): implementatie van Word plugins, deze hebben allen ook PDF/UA-exportfunctionaliteit; of
 - b. Aparte pdf-export tooling voor Microsoft Office Word. Of het aanbieden van Adobe Acrobat Pro-accounts voor Rijksambtenaren (dit gebeurt nu ook al vanuit lakken bij actieve openbaarmaking). Vanuit CIO-Rijk wordt er nu onderzocht welke mogelijkheden er zijn om digitaal toegankelijke pdf's (PDF/UA) te exporteren. Dit zal dan ook een verplichte Rijksbrede voorziening worden.
- **N6: Stel PDF/UA vast als verplichte standaard voor digitale toegankelijkheid**, door deze op te nemen op de pas-toe-of-leg-uit-lijst bij Forum Standaardisatie. Op dit moment is PDF/UA opgenomen op de lijst voor aanbevolen standaarden bij Forum Standaardisatie. Het Nationaal Archief ontwikkelt nu een kennisproduct 'Handreiking voorkeursformaten Nationaal Archief', dat een update zal zijn van versie 1.0 uit 2016. De ontwikkeling van dit kennisproduct kan ook een positieve bijdrage leveren bij het vaststellen van PDF/UA als verplichte standaard voor publicatie/digitale toegankelijkheid, net zoals PDF 1.7, PDF/A-1 en A-2 al zijn vastgesteld als standaard voor archivering/duurzame toegankelijkheid.

3.5 Aanpak bij stap 5a: publicatie op eigen kanalen (voor intern en extern gebruik)

Omschrijving van het knelpunt (buiten scope)

Er wordt nu bij Rijksorganisaties onvoldoende rekening gehouden met de publicatie van digitaal toegankelijke documenten, voor zowel extern gebruik (websites) als intern gebruik (intranetten, extranetten en cloudapplicaties). Dit valt buiten de scope van het RDDI-project. De Handreiking Duurzaam digitaal toegankelijke pdf's van het RDDI kan benut worden als tool om digitaal toegankelijk te publiceren. In de geldende wetgeving (Tijdelijk besluit) valt de content op intranetten, extranetten en cloudapplicaties onder het toepassingsgebied, net zoals eigen websites. Dit dienen organisaties zelf aan te geven middels hun [toegankelijkheidsverklaringen](#).

3.6 Aanpak bij stap 5b: functionaliteiten vanuit KOOP

Omschrijving van het knelpunt

Er wordt gepubliceerd via drie routes, waarbij het knelpunt opspeelt bij twee routes: de pdf's die worden opgesteld door Rijksorganisaties en bestuursorganen zelf (1) en pdf's die afkomstig zijn van derde partijen (2). Deze voldoen niet aan de digitale toegankelijkheidseisen. De pdf's die KOOP zelf genereerd (de derde route) voldoen wel aan de duurzame toegankelijkheidseisen (PDF A-1/A-2) maar niet aan de digitale toegankelijkheidseisen (PDF/UA). Het digitaal toegankelijk maken van pdf's is geen taak voor KOOP, maar voor de Rijksorganisaties of derde partij die de pdf's aanlevert. Dit probleem kan opgelost worden door extra functionaliteiten door extra functionaliteiten bij KOOP.

Voorgestelde aanpak

Met de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo) op 1 mei 2022 zijn overheidsorganisaties verplicht om publieke informatie actief openbaar te maken, hiermee ook de digitale informatie. Op dit moment worden alle ontoegankelijke pdf's 'as-is' doorgezet door KOOP. De verantwoordelijkheid om digitaal toegankelijke pdf's aan te bieden, ligt bij de betreffende Rijksorganisaties. Maar gebruikers die pdf's aanleveren bij KOOP zijn vaak niet of onvoldoende bewust van de toegankelijkheidseisen.

Om het knelpunt in dit proces voor een deel weg te nemen, kan een toegankelijkheidscheck bij KOOP bijdragen aan de digitale toegankelijkheid van een document. Dit houdt in dat een document voor publicatie wordt gecheckt op toegankelijkheidseisen middels online tooling. Als een document niet voldoet aan de toegankelijkheidseisen wordt er een rapport weergegeven, in hoeverre de te publiceren pdf's voldoen aan de digitale toegankelijkheidseisen. Hierdoor vergroot het bewustzijn bij de makers en publiceerders van ontoegankelijke pdf's, en krijgen deze ook de kans om de documenten te herstellen en opnieuw aan te bieden.

Het RDDI-project stelt daarom de volgende stappen voor:

- **N7: Verken de mogelijkheden om toegankelijkheidscheckers** zoals pdfchecker.nl (ontwikkeld door o.a. Forum Standaardisatie en Pleio) of [PDF Accessibility Checker \(PAC\) 2021](#) aan te bieden via de aanlevermodule vanuit KOOP, waarbij de gebruiker een korte samenvatting van de toegankelijkheidscore van aangeleverde pdf's ontvangt.
- **N8: Neem bovengenoemde functionaliteit** van een toegankelijkheidschecker **op als 'user story'** op de backlog bij KOOP voor de ontwikkeling bij KOOP.

3.7 Aanpak bij reeds gepubliceerde pdf's

Omschrijving knelpunt

In hoofdstuk 2.2 is een indicatie gegeven van de prijs per departement om de bestaande pdf-documenten toegankelijk te maken. Op basis van schattingen en gemiddelden, komt daar het volgende beeld naar voren:

- Om alle pdf's achteraf volledig digitaal toegankelijk te maken voor alle reeds gepubliceerde pdf's (ruim 196K), zitten daar nabewerkingskosten aan verbonden van €78 miljoen.
- Dit komt neer op een gemiddelde van 16.379 pdf's per departement, met gemiddelde nabewerkingskosten van circa € 6,5 miljoen per departement.
- De meeste nabewerkingskosten liggen bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (MinJenV), die met circa 32K pdf's geschatte nabewerkingskosten ziet van € 12,8 miljoen. De laagste geschatte nabewerkingskosten vallen bij het Ministerie van Algemene Zaken (MinAZ), die met bijna 2K pdf's ongeveer € 785K kwijt zou zijn.
- Uit deze kostprijs-analyse blijkt dat het erg kostbaar is om op terugwerkende kracht pdf-documenten digitaal toegankelijk te laten maken door Xerox. Overigens is er bij Xerox niet geverifieerd of zij de werklust van 200K pdf's aan zou kunnen, of hoeveel pdf's Xerox per maand of per jaar zou kunnen nabewerken.
- Artikel 3. Toepassing, lid 2 van het Besluit schrijft: *“Een overheidsinstantie kan afzien van toepassing van het in het eerste lid gestelde (nl. websites en mobiele applicaties toegankelijk maken door toepassing van standaard EN 301 549) indien en voor zover dit een onevenredige last met zich meebrengt”*.

Voorgestelde aanpak

Bovengenoemde kostprijs-analyse laat zien dat achteraf nabewerken van pdf's “een onevenredige last” van circa € 78 miljoen met zich meebrengt. Het is ook onduidelijk op welke datum en in welke pdf-standaard deze pdf's zijn gepubliceerd, waardoor niet te bepalen is welke pdf's na 23 september 2018 zijn gepubliceerd (artikel 2. Reikwijdte, lid 2a van het Besluit). Hierdoor geeft de analyse nog geen volledig beeld.

Het RDDI-project stelt daarom de volgende stappen voor:

- **B1: Breid de kostprijs-analyse uit door de volgende zaken op te halen bij KOOP:** publicatiedatum van pdf, type pdf-standaard, complexiteit per pdf (om inschatting te maken van nabewerking).
- **B2: Bepaal per departement de meest geraadpleegde publicaties:** door bovenstaande analyse ook uit te breiden naar de meest geraadpleegde publicaties kan er een overzicht gemaakt worden en de inspanning bepaald worden. Pas het Pareto-principe (80/20-regel) toe waardoor er een top 20% van de meest geraadpleegde publicaties ontstaat, die dan digitaal toegankelijk gemaakt kunnen worden. Door dit principe toe te passen in het geval van bijvoorbeeld het Ministerie van Algemene Zaken (MinAZ), maak je daarmee 400 pdf's (20% van het totaal) toegankelijk die ongeveer 80% van de raadplegingen afdekt. Zorg er tevens voor dat alle overige documenten op aanvraag of verzoek door geïnteresseerden ook digitaal toegankelijk aangeboden kunnen worden, mits de vraag in balans is met de gevraagde inspanningsverplichting.
- **B3: Oplossingsmogelijkheden verkennen voor een generieke dienst voor rijksorganisaties die reeds gepubliceerde pdf's in bulk digitaal toegankelijk kan aanbieden:** parallel met stap 2 (meest geraadpleegde publicaties per departement) is het van belang om ook een eventuele oplossingsmogelijkheid in beeld te hebben, die als generieke dienst kan worden ingezet door de departementen (vergelijkbaar met Woo-hulptooling of Zoek & Vind).

3.8 Lange termijnstrategie: “geen pdf, tenzij” en factor ‘mens’ meenemen

Met het oog op de toekomst is het van belang om verder te kijken naar alternatieven voor pdf op de lange termijn. Op korte termijn is het uitfasen van pdf niet mogelijk, omdat overstappen op een ander formaat een dusdanig grote impact op de huidige werkprocessen en applicaties dat het kan worden aangemerkt als een onevenredige last (zie ook Artikel 3. Toepassing, lid 2 van het Besluit). En er bestaat tevens een spanningsveld tussen de huidige juridische grondslagen (duurzaam versus digitaal toegankelijk) waardoor veel gepubliceerde pdf's op dit moment alleen voldoen aan de duurzaam toegankelijkheidsnormen (PDF/A-1 of PDF/A-2) maar veelal niet voldoen aan de digitale toegankelijkheidsnormen (PDF/UA, WCAG 2.1).

Enkele voordelen van een “geen pdf, tenzij”-strategie:

- HTML is als formaat aanzienlijk beter geschikt voor de creatie van toegankelijke documenten dan pdf.
- Overschakelen naar een “geen pdf, tenzij” of zelfs een “HTML only”-uitgangspunt is daardoor een reële optie, eventueel aangevuld met een optie om de HTML-pagina te exporteren/downloaden als pdf-document.
- HTML houdt ook rekening met de beide juridische grondslagen die in de aanleiding aan bod kwamen: de wettelijke eis om zowel digitaal toegankelijk te publiceren én duurzaam toegankelijk te archiveren. De publicatieversie van een document wordt opgemaakt in HTML, en de archiefversie wordt opgemaakt in (open office) XML.
- Daarnaast is HTML beter bruikbaar op mobiele apparaten, omdat het zich kan aanpassen aan de schermgrootte. Met pdf-documenten is dit lastiger omdat de paginaopmaak vastligt.
- Ook is een HTML beter vindbaar door zoekmachines en makkelijker doorzoekbaar.

De korte analyse ‘Het nieuwe online publiceren’⁸, komt tot dezelfde conclusies. Voor alle overige informatie (de oplossing, de alternatieven, de beoogde voordelen en de aanpak) verwijzen wij graag door naar de aparte bijlage bij deze strategie.

Voorgestelde aanpak

Op basis van de input vanuit het projectteam en stakeholders, stellen wij de volgende aanpak voor:

- **N9: Ontwikkel een langetermijnstrategie met als uitgangspunt “geen pdf, tenzij” met daarin ook expliciete aandacht voor: 1) een overheidsbrede publicatietool en 2) de factor ‘mens’:** een langetermijnstrategie met aandacht voor alle zaken die benodigd zijn om het onderwerp van digitale toegankelijkheid binnen de Rijksoverheid te borgen. Hierbij dient ook expliciet aandacht te zijn voor:
 1. *Een overheidsbrede publicatietool* zoals voorgesteld in de analyse van Logius (‘Het nieuwe online publiceren’, zie aparte bijlage). Op dit moment is het Ministerie van Binnenlandse Zaken (vanuit de directie Digitale Samenleving) bezig om een werkend prototype te ontwikkelen dat overheidsbreed kan worden ingezet, in samenwerking met Logius. Maak hier ook gebruik van ‘*lessons learned*’ bij overige Rijksorganisaties zoals het College ter beoordeling van geneesmiddelen (zie: Use case - College ter beoordeling van geneesmiddelen (Cbg)) of de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).
 2. *de factor ‘mens’*: het juiste gebruik, ondersteuning en communicatie rondom alle technische oplossingen die digitaal toegankelijk werken mogelijk maken, in lijn met Actielijn 1 van Open op Orde “Informatieprofessionals en medewerkers”. Door middel van trainingen en sensibiliseringscampagnes wordt er draagvlak gecreëerd voor digitale toegankelijkheid.

8 Opgesteld door Jeroen Hulscher (Logius). Versie: 31 mei 2022.

4 Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk heeft het RDDI-project, op basis van analyse, enkele aanbevelingen gedaan om enkele knelpunten binnen de documentcreatieketen op te lossen (3.1 t/m 3.6). Hierbij vielen de onderwerpen bij 3.1. en 3.5. buiten scope van het project. Eventueel zou bij een vervolgproject of -traject dit deel van de documentcreatieketen verder geanalyseerd kunnen worden.

Samengevat, stelt het RDDI-project de volgende vervolgstappen voor om **nieuwe pdf's in de documentcreatieketen digitaal toegankelijk** te maken en om **reeds gepubliceerde pdf's zoveel mogelijk digitaal toegankelijk** te maken. Het voorstel is om prioriteit (*) te geven aan aanbevelingen N1, N4, N5, N6, N9 van de nieuwe pdf's en aanbevelingen B2 en B3 van de bestaande pdf's.

Aanbevelingen	Actiehouderen prioriteit	Overige betrokkenen
BESTAANDE PDF'S		
B1: Breid de huidige kostprijs-analyse uit.	CIO-Rijk	KOOP
B2: Bepaal per departement de meest geraadpleegde publicaties.	Departementen <i>Prioriteit</i>	CIO-Rijk en KOOP
B3: Oplossingsmogelijkheden verkennen voor een generieke dienst voor rijksorganisaties die reeds gepubliceerde pdf's in bulk digitaal toegankelijk kan aanbieden.	Doc-Direkt i.s.m. SSC-ICT <i>Prioriteit</i>	RDDI
NIEUWE PDF'S		
N1: Stel voldoende tijd, geld en middelen beschikbaar aan SSC-ICT, Doc-Direkt en de betrokken departementen voor de doorontwikkeling van docGen.	Doc-Direkt i.s.m. SSC-ICT <i>Prioriteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgever: CIO-RIJK/ Open op Orde Huidige docGen-departementen (BZK, FIN, VWS, IenW, SZW)
N2: Vergroot het toepassingsgebied van doorontwikkeling docGen door in te zetten op één van de doelen vanuit 'Open op Orde', namelijk de levering van generieke digitale dienstverlening te versterken waaronder Content Services.	Doc-Direkt i.s.m. SSC-ICT	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgever: CIO-RIJK/ Open op Orde Overige departementen (BZ, DEF, AZ, JenV, LNV, OCW en EZK);
N3: Afstemming met SSC-ICT en Rijksbrede CTO-Raad over gebruik Word plug-ins op Rijksbrede werkplek.	CIO-Rijk	SSC-ICT en CTO-Raad
N4: Technisch haalbaarheidsonderzoek Word plugins.	CIO-Rijk <i>Prioriteit</i>	RDDI
N5: Bepaal welke tooling met pdf-exportfunctie kan zorgen voor digitaal toegankelijke pdf's (PDF/UA).	CIO-Rijk <i>Prioriteit</i>	RDDI
N6: Stel PDF/UA vast als verplichte standaard voor digitale toegankelijkheid.	CIO-Rijk <i>Prioriteit</i>	Nationaal Archief, Forum Standaardisatie
N7: Verken de mogelijkheden om toegankelijkheidschecker aan te bieden.	CIO-Rijk	KOOP

Aanbevelingen	Actiehouderen prioriteit	Overige betrokkenen
NIEUWE PDF'S		
N8: Neem de functionaliteiten van een toegankelijkheidschecker op.	Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP)	CIO-Rijk
N9: Ontwikkel een langetermijnstrategie met als uitgangspunt “geen pdf, tenzij” met daarin ook expliciete aandacht voor: 1) een overheidsbrede publicatietool en 2) de factor ‘mens’	CIO-Rijk <i>Prioriteit</i>	Logius, BZK (DS), RDDI

Figuur 6 Twaalf aanbevelingen per actiehouder(s), met prioriteit voor zeven aanbevelingen.

Bijlagen

I. Wetgeving

Digitale toegankelijkheid: alle kantoorbestanden die vallen onder reikwijdte van de Europese richtlijn en het Tijdelijk besluit moeten toegankelijk zijn, wat betekent dat zij moeten voldoen aan de eisen die zijn uitgewerkt in de Europese toegankelijkheidsnorm, de EN 301 549-standaard. Deze norm omvat 50 eisen uit de wereldwijd gebruikte webstandaard WCAG 2.1.

Het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid zal onderdeel worden van de Wet digitale overheid (Wdo). Deze wet zal, met een vroegst mogelijke datum van inwerkingtreding van 1 januari 2023, de grondslag leveren voor de aanwijzing van verplicht toe te passen (open) standaarden, waaronder de toegankelijkheidsstandaard (EN 301 549 met WCAG 2.1). Via de Wdo zal ook het formele toezicht op de naleving van de verplichting worden geregeld.

Duurzame toegankelijkheid: de criteria voor duurzame toegankelijkheid (archivering) zijn vastgesteld middels wettelijke kaders (Archiefwet). 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. PDF 1.7 moet worden toegepast als duurzame toegankelijkheid niet vereist is, en PDF/A-1 en PDF/A-2 onvoldoende functionaliteit bieden.

II. Analyse: documentcreatieketen

De belangrijkste publicatiestroom van pdf's vindt plaats op [het platform open.overheid.nl](https://open.overheid.nl) van het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) waar alle documenten die openbaar worden gemaakt onder de Wet open overheid (Woo) worden gepubliceerd. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen drie routes:

1. Pdf's die door KOOP zelf worden gegenereerd en gepubliceerd (A-1a-standaard⁹);
2. Pdf's die worden opgesteld door Rijksorganisaties en bestuursorganen zelf (deze worden 'as is' doorgezeten en gepubliceerd door KOOP);
3. Pdf's die afkomstig zijn van derde partijen (idem punt 2).

Om een grondige analyse te duiden is er een keten afgebeeld (figuur 1), waar per stap te zien is wat voor route een pdf momenteel aflegt tot de publicatie.

1. Allereerst start een ambtelijk document vrijwel altijd in een documentmanagementsysteem (DMS), een contentmanagementsysteem (CMS) zoals het Platform Rijksoverheid Online (PRO) of een e-mailsysteem (zoals Microsoft Outlook of O365). Door de maker van het document wordt hier de keuze gemaakt welk type document (advies, beleidsnota, beslisnota, (kamer)brief, etc.) wordt opgesteld en wordt er vanuit het DMS een ambtelijke vaststellingslijn in gang gezet.
2. Vervolgens wordt het document gegenereerd. Hier volgt de ambtenaar over het algemeen twee routes:
 - a. Vanuit een sjabloongenerator (zoals docGen);
 - b. Hergebruik van een oud document om een nieuw document te creëren.

⁹ Zie bijlage 'pdf-standaarden' voor een uitvoerige uitleg over de verschillende PDF-standaarden.

Dit hergebruik zorgt voor onjuiste metadata en kan de documentstructuur ook zodanig aanpassen, waardoor het document vaak niet voldoet aan de toegankelijkheidseisen. De meeste sjablonen, waaronder die uit docGen, zijn in de basis wel toegankelijk (met logische document- en koppenstructuur). Daarom is belangrijk dat bij deze stap altijd gebruik wordt gemaakt van sjablonen (en indien beschikbaar een sjablonengenerator) die het document de juiste metadata en documentstructuur meegeven.

3. Daarna wordt het document aangevuld en vastgesteld, hier gaat het document de ambtelijke lijn in. Digitale toegankelijkheid komt hier vaak in het nauw doordat de bewerker de documentstructuur wijzigt waardoor kopjes, alt-tekst of contrast wordt gewijzigd of ontbreekt, er nieuwe informatie wordt toegevoegd (zoals een tabel of afbeelding) maar hierbij onvoldoende rekening houdt met de toegankelijkheid en het Word bestand opslaat als pdf, waardoor de keten van metadatering en documentstructuur stuk gaat. Daarnaast gaat het eindoordeel vaak nog gepaard met een print- en terugscanactie, die de toegankelijkheid aantast. Het is daarom van belang dat elke actor in de documentcreatie keten en de ambtelijke lijn zich houdt aan de toegankelijkheidseisen.
4. Na het aanvullen en vaststellen wordt het document van Word naar pdf geconverteerd en klaargemaakt voor de publicatie. In deze stap is het belangrijk om rekening te houden met geschikte tooling. Voor het converteren van Word naar een pdf-document kan er bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt worden van MS Word. Word maakt geen PDF/UA export.
5. Bij het publiceren gaat het zowel om het publiceren van interne pdf's (5a) en het publiceren van externe pdf's (5b). Het intern publiceren van pdf's gebeurt bijvoorbeeld via e-mail of intranetten. Met het extern publiceren wordt het document gepubliceerd bij KOOP, wat gebeurt via de eerder beschreven routes.

III. Achtergrondinformatie: pdf-standaarden

- Voor langdurige bewaring: PDF/A-1a en PDF/A-2a (A=Archivable)
 - Beide zijn een uitgebreidere versie van de voor archivering bedoelde bestandsformaten PDF/A-1 en PDF/A-2, waarbij in het document een logische documentstructuur (koppen, alinea's, etc.) aanwezig is. Deze versie is bedoeld voor documenten die digitaal ontstaan zijn en bedoeld voor langdurige bewaring. Gebruikte lettertypes worden ingebed in het bestand en de tekenset Unicode wordt gebruikt. Unicode is een internationale standaard voor de identificatie van letter- en cijfertekens, grafische tekens en symbolen. UTF8 is de meest bekende coderingsvorm van Unicode. Op deze manier kan men er zeker van zijn dat het letters, cijfers, grafische tekens en symbolen ook na verloop van tijd correct worden weergegeven. Dat heeft ook een positief effect op de doorzoekbaarheid van deze documenten. De versie PDF/A-1a bewaart alle structurele en semantische eigenschappen van het document. Het maakt gebruik van zogenaamde 'Tagged PDF' (ook wel bekend als gelabelde PDF). Deze labels beschrijven de natuurlijke leesvolgorde van het PDF-document. Zowel 'Tagged PDF' als Unicode zorgen ervoor dat de logische structuur en inhoud van de tekst in de natuurlijke leesvolgorde wordt behouden.
- Voor publicatie op het web: PDF/UA-1 (UA=Universal Accessibility)
 - Dit formaat is specifiek ontwikkeld om de toegankelijkheid te waarborgen van pdf-documenten die worden uitgewisseld, of gepubliceerd op websites. Op de lijst met standaarden van het Bureau Forum Standaardisatie heeft deze standaard weliswaar slechts de status 'Aanbevolen', maar voor wat betreft publicatie op het web is dit is veruit het meest geschikte documentformaat om aan de wettelijke toegankelijkheidsverplichting te voldoen. Ook PDF/UA-1 maakt gebruik van een logische documentstructuur, Unicode en UTF-8.

Overigens is mogelijk om een en hetzelfde pdf-document aan zowel de PDF/A-2 als aan de PDF/UA-1 standaard te laten voldoen, waardoor het document voldoet aan wettelijke eisen voor zowel langdurige bewaring als webpublicatie.

IV. Achtergrondinformatie: WCAG 2.1

De Nederlandse wetgeving voor digitale toegankelijkheid is gebaseerd op internationale afspraken: de Europese richtlijnen en een VN-verdrag. De VN heeft in 2006 een verdrag opgesteld dat de rechten borgt van mensen met een beperking. Ook de toegang tot (digitale) informatie en dienstverlening valt daaronder. Daarnaast zijn ook de Europese richtlijnen van kracht in Nederland, dit zijn richtlijnen voor de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties. Digitoegankelijk is de Nederlandse naam voor de Europese Norm (EN) 301 549 die voorziet in toegankelijkheidsrichtlijnen voor mobiele applicaties (apps), overheidswebsites en de documenten die daarop worden gepubliceerd. EN 301 549 verwijst naar de technische standaard WCAG 2.1 van het World Wide Web Consortium (W3C). De Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) specificeren hoe content op websites, in webapplicaties en in documenten toegankelijk dienen te worden gemaakt. Daarnaast beschrijft EN 301 549 instructies voor het inkopen van toegankelijke producten en diensten. WCAG – en daarmee ook de Europese norm – is gestoeld op vier beginselen inzake toegankelijkheid:

1. Waarneembaarheid: de informatie en de componenten van de gebruikersinterface moeten zodanig aan gebruikers kunnen worden gepresenteerd dat zij kunnen worden waargenomen;
2. Bedienbaarheid: de componenten van de gebruikersinterface en de navigatie moeten bedienbaar zijn;
3. Begrijpelijkheid: de informatie en de werking van de gebruikersinterface moeten begrijpelijk zijn, en;
4. Robuustheid: content moet voldoende robuust moet zijn opdat hij op betrouwbare wijze wordt geïnterpreteerd door uiteenlopende user agents¹⁰, waaronder hulptechnologieën.

V. Analyse: reeds gepubliceerde pdf's

q = aantal pdf's per departement		
Departement	Rijksoverheid.nl	Officiële bekendmakingen.nl
Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	1.970	8
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	20.323	92
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)	15.738	12
Ministerie van Defensie (Def)	5.226	8
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	14.800	46
Ministerie van Financiën (Fin)	16.995	53
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	20.606	36
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	32.380	80
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	10.381	14
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	15.474	61
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	13.643	36
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	28.496	71
TOTAAL	196.032	517

¹⁰ User agent is het computerprogramma dat bij een netwerkfunctie of protocol hoort. In de context van e-mail bijvoorbeeld duidt 'useragent' het e-mailprogramma aan waarmee e-mail wordt opgehaald. In de context van webpagina's geeft useragent aan welke webbrowser wordt gebruikt.

P = gemiddelde prijs per pdf	
Geraadpleegde pdf	Aantal pagina's
Pdf 1: uitstelbrief	1
Pdf 2: agenda	4
Pdf 3: besluitenlijst	11
Pdf 4: kamerbrief	2
Pdf 5: beantwoording Kamervragen	1
Pdf 6: kamerbrief	1
Pdf 7: agenda	4
Pdf 8: besluitenlijst	16
Pdf 9: Kamervragen	1
Pdf 10: kamerbrief	4
Pdf 11: wet	3
Pdf 12: regeling	3
Pdf 13: rapport	80
Pdf 14: beslisnota	2
Pdf 15: HUF- toets	4
Pdf 16: besluit	6
Pdf 17: besluit	11
Pdf 18: beslisnota	2
Pdf 19: beslisnota	27
Pdf 20: beantwoording Kamervragen	9
Totaal aantal pagina's	192
Gemiddeld aantal pagina's per pdf	9,6
P =	€397,00

Tellingen pdf-bestanden open.overheid.nl op peildatum 25 april 2022

Opmerkingen:

- Tellingen per verantwoordelijke organisatie en kanaal waarmee documenten beschikbaar zijn gekomen in open.overheid.nl;
- Dit is een momentopname, dagelijks komen er documenten bij;
- Dit zijn geen exacte aantallen, alleen tellingen die snel konden worden opgeleverd op basis van enkele aannames over de data;
- Informatie over de grootte van documenten (in KB's of pagina's) is niet separaat opgeslagen, en kan dus niet eenvoudig worden afgeleid;
- Op peildatum zijn 196.549 pdf-bestanden gepubliceerd via open.overheid.nl door de 12 departementen. Hiervan zijn 196.032 via Rijksoverheid.nl en 517 via Officielebekendmakingen.nl gepubliceerd.

VI. Achtergrondinformatie: overzicht sjabloongeneratoren

Departement	Beheerorganisatie	Sjabloongenerator
Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	Niet van toepassing/ onbekend	Nu standaard notitie template. Maar wijziging zodra nieuw DMS* dan template integratie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) + RVB	Doc-Direkt	docGen
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)	Direct via leverancier Rednose	docGen (als SaaS-applicatie)
Ministerie van Defensie (Def)	Niet van toepassing/ onbekend	docGen (Open source versie (versie 1))
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	Niet van toepassing/ onbekend	SmartDocuments
Ministerie van Financiën (Fin) en Belastingdienst ¹¹	Doc-Direkt	docGen ¹¹
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) + RVB	Niet van toepassing/ onbekend	docGen
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	SSC-ICT	DocSys
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	Dictu	SmartDocuments
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Niet van toepassing/ onbekend	SmartDocuments
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	Doc-Direkt	docGen
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	SSC-ICT	docGen (via Doc- Direkt)

* DigiGov, voorheen Suite16 van OpenText, die ook gebruikt wordt bij departementen EZK/LNV en OCW

¹¹ Bij de Belastingdienst worden sjablonen nog op vele andere manieren aangeboden dan alleen via docGen.

VII. Use case - College ter beoordeling van geneesmiddelen (Cbg)

Het College ter beoordeling van geneesmiddelen (Cbg) is één van de koploper op het gebied van digitale toegankelijkheid. Het Europese Medicijnagentschap EMA en de Heads of Medicines Agencies (HMA) hebben doelstellingen en prioriteiten vastgelegd voor de aankomende vijf jaar in een strategiedocument. De strategie focust zich op verschillende prioriteiten waarvan de beschikbaarheid en toegankelijkheid van geneesmiddelen een van de pijlers is. CBG heeft een aantal maatregelen genomen binnen hun processen voor een verbetering van de toegankelijkheid.

1. CBG focust zich op de toegankelijkheid by design. Dit houdt in dat toegankelijkheid vanaf de start al onderdeel is van de stappen in het ontwerp- en bouwproces. Hier wordt rekening gehouden met gebruiksvriendelijkheid en vindbaarheid.
2. De website van CBG wordt regelmatig onderzocht op de toegankelijkheid.
3. De medewerkers van CBG worden op de hoogte gehouden van kennis rondom toegankelijkheid om dit toe te passen in de dagelijkse praktijk.

Conversie

Een van de projecten van de CBG rondom digitale toegankelijkheid is de conversie van de patiëntenbijsluiters. Dit project had als doelstelling om een methodiek vast te stellen om de patiëntenbijsluiters te publiceren op een digitaal toegankelijke manier, namelijk in HTML-formaat.

Een groot deel van de bijsluiters is extern, waardoor CBG de keuze heeft gemaakt voor conversie. Hierbij hebben ze het proces geautomatiseerd om de bijsluiters digitaal toegankelijk te maken. Het doel is om uiteindelijk alles naar een toegankelijk formaat te converteren.

Dit is een uitgave van:

Rijksprogramma Duurzaam Digitale
Informatiehuishouding (RDDI)

Projectnaam

Duurzaam Digitale Toegankelijkheid