

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
13 november 2017

Onderwerp
Besluit digitale
toegankelijkheid
overheid

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/HS/RS/lva/
2017/ATR0070-U053

Bijlage(n)

Geachte heer Knops,

Op 9 oktober 2017 is het Besluit digitale toegankelijkheid overheid ter toetsing aan ATR voorgelegd. Het besluit dient ertoe de EU-richtlijn 2016/2102 (hierna: de toegankelijkheidsrichtlijn) om te zetten in bindende nationale regelgeving. De toegankelijkheidsrichtlijn voorziet in voorschriften ter waarborging van digitale toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties (apps) van overheidsinstanties. De richtlijn is opgesteld in aansluiting op internationale en Europese regelgeving inzake mensen met een handicap. Zij moet het mogelijk maken dat mensen met een cognitieve of functionele beperking geen belemmeringen op digitaal gebied ervaren en op gelijke basis aan het maatschappelijke leven kunnen deelnemen. Dit is met name van belang door de toenemende digitalisering van de dienstverlening door de overheid. Het besluit voorziet erin dat overheidsinstanties bij inkoop, bouw en beheer van websites en apps zorgen voor passende digitale toegankelijkheid. Hiermee wordt de toegankelijkheid voor mensen met een beperking, zoals slechtzienden en slechthorenden, en daarmee ook de toegankelijkheid voor gebruikers in het algemeen, gewaarborgd en waar nodig verbeterd.

Toetsingskader

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Het onderhavige besluit heeft als oogmerk dat personen met een functionele of cognitieve beperking betere toegang krijgen tot digitale informatie en diensten van de betrokken overheidsorganisaties. Het besluit verstaat onder toegankelijkheid dat websites en apps goed waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust zijn. Het belang van een goede digitale toegankelijkheid voor alle burgers volgt uit het feit dat in Nederland ongeveer 2,3 miljoen mensen een matige of ernstige beperking hebben. Onderdeel van deze groep zijn ongeveer 1 miljoen mensen met matige of ernstige problemen met zicht en ongeveer 575.000 mensen met matige of ernstige auditieve problemen.¹

De noodzaak van het voorstel is in de toelichting onderbouwd met een verwijzing naar de toegankelijkheidsrichtlijn. De toegankelijkheidsrichtlijn verplicht lidstaten om websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties aan toegankelijkheidseisen te laten voldoen. Op dit moment zijn in Nederland de betrokken eisen neergelegd in beleidsregels. Concreet gaat het om standaard EN 301 549, die is opgenomen op de “pas-toe-of-leg-uit-lijst” met open standaarden van het Forum Standaardisatie. De bijbehorende afwijkingsbevoegdheid is als gevolg van de toegankelijkheidsrichtlijn (in beginsel) niet meer toegestaan. De noodzaak tot het verbeteren en waarborgen van digitale toegankelijkheid kan ook worden afgeleid uit de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag inzake personen met een handicap.² Dit verdrag geeft mensen met een beperking het recht om zelfstandig aan de samenleving deel te nemen. Het verdrag verplicht overheden om de positie van mensen met een beperking te verbeteren, zodanig dat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving.

Het nut van het voorgestelde besluit is gelegen in het afdwingen van betere digitale toegankelijkheid van overheidswebsites en overheidsapplicaties voor alle burgers. Burgers met een beperking kunnen door de verbeteringen de informatie verkrijgen en diensten afnemen waarmee zij hun dagelijks leven en de uitoefening van hun rechten kunnen vergemakkelijken.

In de afgelopen jaren zijn al de nodige verbeteringen in gang zijn gezet op het gebied van digitale toegankelijkheid van onder andere overheidswebsites en overheidsapplicaties. Tegelijkertijd constateert het college dat er nog veel overheidswebsites en applicaties niet goed toegankelijk zijn en niet voldoen aan de Europese en internationale bepalingen. Mogelijk speelt hierbij de niet correcte maar wel begrijpelijke veronderstelling een rol dat bij websites en apps speciale en specifieke voorzieningen moeten worden gemaakt voor bijzondere mensen (met een beperking). Hierdoor zijn in de afgelopen jaren diverse suboptimale tools en voorzieningen ontwikkeld, die niet tot nauwelijks bijdragen aan de digitale toegankelijkheid van websites en apps. In werkelijkheid zijn het juist alledaagse tekortkomingen die grote hindernissen vormen. Voorbeelden zijn kleurcoderingen op websites zonder tekst of toepassingsmogelijkheden voor mensen die kleurenblind zijn, navigatiehulpmiddelen met maar één werkwijze, of niet-doorzoekbare digitale documenten. Deze tekortkomingen kunnen voor iedereen hinderlijk zijn, maar zijn vaak voor mensen met een cognitieve of functionele beperking onoverkomelijk.

¹ SCP (2012) Factsheet mensen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen.

² Dit verdrag is op 13 december 2006 door de VN aangenomen, op 14 juni 2016 door Nederland geratificeerd en op 14 juli 2016 in Nederland van kracht geworden.

De door deze tekortkomingen beperkte digitale toegankelijkheid van websites en apps wringt extra omdat in de afgelopen jaren fors is ingezet op verdergaand digitaliseren van de overheidsdienstverlening. Om deze digitale overheidsdienstverlening volledig toegankelijk beschikbaar te stellen, is een meer inclusieve benadering van de dienstverlening van belang.

1.1 Het college adviseert om aan de onderbouwing van nut en noodzaak toe te voegen dat dit besluit ook dient om inclusiviteit voor burgers met een langdurige beperking te realiseren.

Bestuurlijke afspraken, beleidsregels en de “pas-toe-of-leg-uit-lijst” met open standaarden zijn in het verleden onvoldoende gebleken om volledige digitale toegankelijkheid van overheidswebsites en applicaties te waarborgen. Dit roept de vraag op of in plaats van dan wel in aanvulling op regelgeving andere interventies noodzakelijk zijn om de beleidsdoelen te realiseren. De toelichting bij het voorstel besteedt hier geen aandacht aan.

1.2 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel aan te geven of en in hoeverre andere (beleids)interventies in plaats van of aanvullend op regelgeving zijn overwogen en noodzakelijk zijn om de beoogde beleidsdoelen te realiseren.

Hoewel de formele implementatietermijn van de toegankelijkheidsrichtlijn verstrijkt op 23 september 2018, wordt daadwerkelijke toepassing pas op een later tijdstip vereist. De toelichting bij het besluit stelt dat uiterlijk op 23 december 2021 de Minister aan de Commissie verslag dient uit te brengen over de naleving van de toegankelijkheidsstandaard.

Het college hoopt dat met de implementatie en uitwerking van de toegankelijkheidsrichtlijn de digitale toegankelijkheid tijdig en merkbaar zal verbeteren. Om te kunnen beoordelen of deze doelstelling wordt verwezenlijkt, is het van belang om de voortgang van de implementatie in de komende jaren te monitoren. Dan kunnen aanvullende of vervangende (beleids)interventies worden gepleegd als de verwachting is dat de digitale toegankelijkheid in 2021 niet wordt gerealiseerd.

1.3 Het college adviseert in 2019 te bepalen of en in hoeverre het beleidsdoel van het besluit redelijkerwijs zal zijn gerealiseerd in 2021. Het adviseert om op basis daarvan te besluiten of aanvullende interventies (bijvoorbeeld aanvullend beleid of extra ondersteuning in de uitvoering) noodzakelijk zijn.

2. Minder belastende alternatieven

Het voorstel moet bijdragen aan een verbetering van overheidswebsites en -apps voor onder andere personen met een functionele of cognitieve beperking. Deze verbetering moet het mogelijk maken om de overheidsdienstverlening aan en interactie met personen met een beperking verdergaand te digitaliseren. Dit kan de regeldruk voor deze personen doen afnemen voor bijvoorbeeld het aanvragen van producten bij de overheid. Het voorstel legt geen extra verplichtingen op aan burgers of bedrijven. Zoals reeds bij adviespunt 1.2 is aangegeven,

besteedt de toelichting bij het voorstel geen aandacht aan andere (beleids)interventies die in plaats van of naast regelgeving zijn overwogen.

Het college concludeert dat binnen de Europese voorschriften en kaders is gekozen voor een voor burgers en bedrijven lastenluw alternatief. In lijn met adviespunt 1.2 geeft het college u in overweging in de toelichting aan te geven welke lastenluwe (beleids)alternatieven in plaats van of in aanvulling op regelgeving zijn overwogen.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' stelt dat *"overheidscommunicatie die nu nog fysiek plaatsvindt, in de toekomst ook digitaal moet kunnen: veilig, snel en goedkoop. De elektronische dienstverlening via mijnoverheid.nl wordt verbeterd."* Daarmee zet ook het huidige kabinet in op verdergaande digitalisering van overheidsdienstverlening.

De Kamerbrief van 23 oktober 2017 van de voormalig minister van BZK stelt dat de digitale volwassenheid³ en digitale beschikbaarheid⁴ van dienstverlening de afgelopen jaren is verbeterd: *"De gemiddelde digitale volwassenheid van de hele overheid is 75% in 2017. De gemiddelde digitale beschikbaarheid van de gehele overheid is 90% in 2017 tegenover 88% in 2016. De gemiddelde digitale beschikbaarheid van de medeoverheden is 83% in 2017, vergeleken met 80% in 2016."*⁵

Digitale beschikbaarheid betreft het aanbod van producten en diensten via internet. Digitale toegankelijkheid beziet of deze producten en diensten ook voor iedereen toegankelijk zijn. Daarbij wordt ook gekeken of er ook hindernissen zijn voor het gebruiken van het aanbod aan producten diensten. In 2015 was 7% van de gemeentelijke websites volledig digitaal toegankelijk.⁶ Het verschil met de 83% digitale beschikbaarheid is het gevolg van de eerder genoemde alledaagse tekortkomingen. In de afgelopen jaren maakte digitale toegankelijkheid (conform de eisen van norm EN 301 549) geen onderdeel uit van de evaluatieonderzoeken naar digitale volwassenheid en digitale beschikbaarheid van overheidsproducten en -diensten. Hierdoor is het mogelijk dat die producten en diensten "100% digitaal beschikbaar" zijn, terwijl zij niet voor iedereen toegankelijk zijn. De onderzoeken naar de digitale toegankelijkheid tonen aan dat een groot verbeterpotentieel aanwezig is, dat voor een deel gerealiseerd kan worden met relatief eenvoudige verbeteringen van websites en apps.

Het onderhavige besluit bevat een monitoringsverplichting (artikel 5) op basis waarvan inzicht wordt verkregen in naleving van het besluit. Om de kwaliteit van digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven integraal te beoordelen acht het college het van belang bij evaluatieonderzoek naar digitale dienstverlening ook digitale toegankelijkheid expliciet te beoordelen. Daarbij kunnen de uitkomsten van de monitoringsverplichting worden betrokken.

³ Digitale volwassenheid is een wijze om uit te drukken in hoeverre er sprake is van digitale toepassing van dienstverlening. Uiteenlopend van 0% (een product of dienst is geheel niet digitaal vindbaar) tot 100% (informatie over een product is volledig digitaal beschikbaar en het product kan volledig digitaal worden aangevraagd).

⁴ Digitale beschikbaarheid is een wijze om uit te drukken of producten en diensten überhaupt in digitale vorm worden aangeboden door de betreffende overheidsorganisaties.

⁵ Kamerbrief bij de 'Eindrapportage Digitaal 2017' (23 oktober 2017 – kenmerk 2017-0000493546)

⁶ Quickscan Digitale toegankelijkheid van gemeentelijke websites, Stichting Drempeelvrij, 13 mei 2015. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens.

3.1 Het college adviseert bij toekomstige evaluatieonderzoeken naar de kwaliteit van digitale overheidsdienstverlening expliciet aandacht te besteden aan de mate en ontwikkeling van digitale toegankelijkheid.

Het besluit richt zich tot overheidsinstanties in de zin van het voorgenomen artikel 2 van de Wet GDI.⁷ Zij moeten zorgen dat hun websites en apps toegankelijk zijn voor personen met een functionele of cognitieve beperking. Implementatie van deze bepaling draagt bij aan de toegankelijkheid (waarneembaarheid, bedienbaarheid, begrijpelijkheid en robuustheid) van de websites en apps. Onderhavig voorstel verbetert naar verwachting de werkbaarheid van overheidswebsites en aanverwante applicaties voor mensen met een beperking.

Het beperkte tempo van de verbeteringen in digitale toegankelijkheid kan aanleiding vormen om prioriteit te geven aan die websites en apps die veel gebruikt worden, en aan die onderdelen die de meeste hindernissen opwerpen voor burgers met een beperking. De ervaringen met zogenaamde ‘toptaken-websites’ kunnen als inspiratie dienen voor het bepalen van de onderdelen die veel gebruikt worden.⁸ De kennis en ervaringen van mensen met een beperking kunnen worden gebruikt om inzicht te krijgen in die onderdelen die onnodige hinder opwerpen.

3.2 Het college adviseert om bij de verbetering van de digitale toegankelijkheid van websites van overheden prioriteit te geven aan die websites die voor interactie tussen burgers en overheid het vaakst worden gebruikt.

Bij de implementatie van de EU-richtlijn wordt voor een ruim overgangsrecht gekozen. Hoewel de implementatietermijn van de richtlijn verstrijkt op 23 september 2018, wordt daadwerkelijke toepassing pas op een later tijdstip vereist. Overheidsinstanties moeten met ingang van 23 september 2019 voldoen aan de nieuwe eisen voor nieuwe websites (gepubliceerd vanaf 23 september 2018), met ingang van 23 september 2020 aan die voor bestaande websites (gepubliceerd voor 23 september 2018) en met ingang van 23 juni 2021 aan de eisen voor apps. De toelichting bij het voorstel geeft aan dat deze overgangstermijnen overheidsinstanties ruim de gelegenheid geven om zich op het onderhavige besluit voor te bereiden.

Passend overgangsrecht kan bijdragen aan verbetering van de overheidswebsites in aansluiting op de “reguliere verbetercyclus” van onder andere websites en daarmee aan beperking van (bestuurlijke) lasten. Het college vraagt daarnaast aandacht voor een tijdige implementatie van de richtlijn om zo de beoogde beleidsdoelen, de realisatie van een volledig digitaal toegankelijke overheid en de daarmee gemoeide vermindering van de regeldruk voor mensen met een beperking zo snel als mogelijk te realiseren. Temeer omdat de bestuurlijke (en meer vrijwillige) afspraken uit het verleden onvoldoende basis zijn gebleken om de overheidswebsites en apps volledig en tijdig digitaal toegankelijk te maken.

⁷ Voor de omschrijving van “overheidsinstantie” wordt in de toegankelijkheidsrichtlijn aangesloten bij het begrip “aanbestedende dienst” (artikel 2, eerste lid, punt 1 en 4). Hieronder wordt verstaan de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen of samenwerkingsverbanden bestaande uit één of meer van deze overheidsinstanties of één of meer van deze publiekrechtelijke instellingen. Niet beslagen worden de publieke omroep, ngo’s en specifieke, in artikel 2 van het besluit genoemde content, zoals reproducties van stukken uit erfgoedcollecties.

⁸ Een website die volgens de ‘Toptaken’-visie is ingericht, toont de meest gevraagde onderwerpen van dat moment.

Om de implementatie van de toegankelijkheidsrichtlijn te waarborgen lijken aanvullende bestuurlijke afspraken met en mogelijke ondersteuning van medeoverheden van belang. De ondersteuning van medeoverheden kan bestaan uit het landelijk delen van 'best practices' op het gebied van digitale toegankelijkheid⁹ of door kennis te delen over 'veel gemaakte fouten' bij het bevorderen van digitale toegankelijkheid. De toelichting bij het voorstel besteedt geen aandacht aan de afstemming met en eventuele ondersteuning van medeoverheden.

3.3 Het college adviseert bestuurlijke afspraken te maken met medeoverheden over implementatie van het besluit. Ook adviseert het om medeoverheden ondersteuning te bieden zodat zij tijdig de digitale toegankelijkheid van websites en apps waarborgen.

Het voorliggende besluit stelt eisen aan de monitoring en aan de rapportage over naleving van het besluit. Het bevat geen specifieke bepalingen over handhaving bij niet-naleving. Gelet op de beperkte effecten die in het verleden zijn gerealiseerd, acht het college het van belang dat bij niet-naleving zodanig kan worden optreden dat digitale toegankelijkheid alsnog wordt gerealiseerd en gewaarborgd. Bestuurlijke informatie met inzicht over naleving van het besluit en mogelijkheden tot handhaving en sanctionering kunnen ertoe bijdragen dat de digitale toegankelijkheid van websites en apps sneller wordt gerealiseerd, en dat daardoor mensen met een beperking sneller en gemakkelijker toegang hebben tot de overheid.

3.4 Het college adviseert in het besluit mogelijkheden op te nemen om handhavend te kunnen optreden bij niet-naleving van de bepalingen ten aanzien van digitale toegankelijkheid.

4. Regeldrukgevolgen

Het besluit is gericht op overheidsinstanties en bevat verplichtingen voor overheidsinstanties ten aanzien van de digitale toegankelijkheid van overheidswebsites en applicaties. In beginsel bevat het besluit geen verplichtingen voor burgers of bedrijven.

Het besluit kan bijdragen aan een betere dienstverlening door de overheid en een betere beschikbaarheid van informatie voor mensen met een beperking. Dit maakt het voor hen eenvoudiger om aan verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld bij het aanvragen van producten. Op deze wijze kan het besluit, na implementatie door de overheidsinstanties, bijdragen aan een beperking van de regeldruk en verbetering van de dienstverlening aan burgers.

De impact van het besluit zal naar verwachting merkbaar zijn voor een grote groep burgers met een cognitieve en/of functionele beperking. Bovendien zal het naar verwachting ook de digitale toegankelijkheid bevorderen voor burgers zonder een dergelijke beperking. De toelichting bij het

⁹ Hierbij kan ook worden ingegaan op de eisen die gelden ten aanzien van digitale toegankelijkheid aan websites en apps. Daarmee kan tot op zeker hoogte het veelvoorkomende misverstand worden weggewomen dat voor het voldoen aan de eisen van digitale toegankelijkheid altijd grote investeringen noodzakelijk zijn en zeer ingrijpende wijzigingen van websites en apps.

besluit gaat niet in op deze impact, noch op de omvang van de doelgroep burgers waarvoor digitale toegankelijkheid van cruciaal belang is.

Bij het in beeld brengen van de impact van het onderhavige besluit kan gebruik worden gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek over digitale toegankelijkheid, van basisgegevens over de omvang van de doelgroep, en van informatie over de aantallen interacties tussen burgers, bedrijven en overheid.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting de gevolgen te beschrijven van het voorgestelde besluit op de digitale toegankelijkheid van de overheid.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorgenomen Besluit digitale toegankelijkheid overheid:

Het besluit in te dienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris