

Vergaderjaar 2012–2013

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 260

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2012

Mijn ambtsvoorganger informeerde u bij brief d.d. 11 november 2011 (26 643, nr. In het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van 1 maart jongstleden heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd na de zomer te zullen rapporteren over de stand van zaken van de toepassing van de webrichtlijnen op websites van de overheid (Kamerstuk 26 643, nr. 229).

Deze rapportage bied ik u – mede namens de minister voor Wonen en Rijksdienst – in de bijlage bij deze brief aan *). In de rapportage ga ik in op de resultaten die de afgelopen periode zijn geboekt. Ik informeer u daarnaast over de maatregelen die binnen het Rijk en door de medeoverheden reeds ondernomen zijn en die de komende tijd ondernomen worden om de toegankelijkheid van informatieverstrekking en dienstverlening via websites van de overheid te bevorderen.

Uit de rapportage blijkt dat ik de toezegging van mijn ambtsvoorganger dat de websites van het Rijk voor het einde van dit jaar aan de webrichtlijnen zullen voldoen, niet gestand kan doen. Dat blijkt niet haalbaar, gelet op het aantal websites van het Rijk, de initiële kosten van aanpassing en andere knelpunten.

Knelpunten in de implementatie zijn ook aangegeven door de medeoverheden in een gezamenlijke brief met de Manifestpartijen van 26 september jongstleden. Ondanks hun hernieuwde inzet hebben zij aangegeven te verwachten niet te kunnen voldoen aan de bestuurlijke resultaatsafspraken om vóór 2013 elk van de 16 prioritaire ijkpunten toe te passen. Zij verzoeken om de resultaatafspraken te plaatsen in het kader van het «pas toe of leg uit» regime dat voor alle open standaarden geldt, om een betere adoptie en implementatie van de webrichtlijnen te bevorderen.

Op basis van de bevindingen in de rapportage en naar aanleiding van de knelpunten die zijn gebleken bij de toepassing van de webrichtlijnen, wil ik het instrumentarium met betrekking tot de webrichtlijnen aanpassen. Met een nieuw beheer- en verantwoordingsmodel voor toegankelijkheid, dat gericht is op bevordering van de adoptie van de webrichtlijnen en van de transparante verantwoording daarover bij de overheden, geef ik mede uitwerking aan de aankondiging van mijn ambtsvoorganger in de brief van 11 november 2011 (26 643, nr. 215) om de toetsingsystematiek te herzien.

Geconstateerde knelpunten

Zoals hierboven gesteld hebben de overheden aandacht gevraagd voor de knelpunten die zij ondervinden bij de toepassing van de webrichtlijnen. De geconstateerde knelpunten hebben betrekking op enerzijds de toepassing van de webrichtlijnen en anderzijds de inspectie onder de waarmerkgeregeling Drempelvrij als gangbaar instrument om vast te stellen of aan de webrichtlijnen is voldaan.

Voor de toepassing van de webrichtlijnen geldt in hoofdlijnen dat het goed mogelijk is websites aan de webrichtlijnen te laten voldoen, maar dit geldt niet voor alle websites van alle organisaties en voor alle richtlijnen in gelijke mate.

In de eerste plaats gaat het om veel verplichte voorschriften, namelijk 125 richtlijnen (versie 1).¹ Deze richtlijnen moeten bovendien worden toegepast samen met vele andere voorschriften die voor informatieverstrekking en dienstverlening via websites gelden, zoals op het gebied van beveiliging en van cookies.

Er is daarnaast een groot verschil in moeilijkheidsgraad. Uit de overzichten die ik gekregen heb van twee bedrijven die de inspecties in het kader van de waarmerkgeregeling Drempelvrij uitvoeren, blijkt dat enkele webrichtlijnen voor het grootste deel van de overheidsorganisaties buitengewoon moeilijk toe te passen te zijn. Afhankelijk van het bedrijf dat de informatie heeft verstrekt, gaat het om 9–16 ijkpunten die bij meer dan 50% van de inspecties problemen opleveren, sommige zelfs in meer dan 75% van de gevallen. Ik concludeer uit deze cijfers dat enkele webrichtlijnen voor de meeste overheidsorganisaties drempels opleveren in de toepassing.

In de tweede plaats kunnen de webrichtlijnen soms eenvoudigweg door een organisatie niet toegepast worden. Op sommige websites wordt informatie van andere (overheids)organisaties aangeboden, waarvoor de beheerder van de website zelf niet verantwoordelijk is, of er wordt een voorgeschreven landelijke voorziening gebruikt. Aanpassing of weglaten van zulke informatie of voorzieningen van derden door de beheerder van de website, om aan de webrichtlijnen te kunnen voldoen, is dan niet aan de orde. Tevens zijn bepaalde webrichtlijnen voor sommige organisaties niet of nog niet implementeerbaar, gelet op de informatie die zij (ook) elektronisch beschikbaar willen of moeten stellen. Goed voorbeeld is de presentatie van geografische kaarten, waarvoor bepaalde «viewers» voor websites zijn ontwikkeld. De beschikbare technieken zijn onvoldoende in het licht van onder meer de richtlijn die verbiedt om informatie uitsluitend met behulp van kleur over te brengen. Organisaties staan dan voor de keuze om geografische informatie op een voor nagenoeg alle burgers geschikte wijze (ook) digitaal te presenteren of om, met het oog op de volledige naleving van alle webrichtlijnen, dergelijke informatie in het geheel niet op de website te plaatsen, ondanks het belang voor grote groepen burgers en zakelijke gebruikers.

¹ In versie 2 gaat het om 5 principes, 22 richtlijnen en 51 succescriteria. De nieuwe versie 2 van de Webrichtlijnen is sinds 2011 geldig naast de oude versie 1, die nog toegepast mag worden tot 2015.

In de derde plaats is toepassing van de webrichtlijnen soms weliswaar in strikte zin niet onmogelijk, maar kan dit redelijkerwijs niet verlangd worden. Het gaat om content uit het verleden, waarvan in alle redelijkheid niet verwacht mag worden dat deze geheel ongedaan gemaakt wordt, gelet op de bovenmatige inspanningen en investeringen die daarmee gepaard zouden gaan, afgezet tegen het te verwachten gebruik. Dit probleem wordt snel actueel voor de veelheid aan PDF bestanden op bijna alle overheidssites. Deze bestanden hoeven onder versie 1 niet aan de webrichtlijnen te voldoen, onder de nieuwe versie 2 is dit wel vereist. Het zou onredelijk zijn om van organisaties te verlangen dat ze alle «oude» PDF's op hun websites omzetten om aan de nieuwe versie te kunnen voldoen. Onwenselijk is ook dat alle «oude» PDF's verwijderd worden met het oog op de nieuwe versie.

In de vierde plaats zijn, getuige de introductie van een nieuwe versie 2 in 2011, niet alleen de webrichtlijnen verre van statisch, maar ook de technieken waarmee deze uitgevoerd kunnen worden. De vernieuwingen volgen elkaar in snel tempo op binnen de ICT-omgeving. Strikt toezicht op de naleving van de webrichtlijnen op een bepaald moment, doet geen recht aan deze dynamiek. Eigenaren van websites kunnen zich tot het uiterste inspannen om aan de webrichtlijnen te voldoen, maar de aard van deze standaarden en het dynamische karakter van de ICT-omgeving, brengt mee dat ze nooit kunnen garanderen op elk moment aan alle eisen te voldoen, zeker als het gaat om complexe organisaties, technieken of processen. Onwenselijk zou zijn dat een te strikte handhaving van de webrichtlijnen, zou meebrengen dat overheden nieuwe vormen van elektronische dienstverlening niet durven toe te passen of bepaalde digitale informatie van hun website moeten verwijderen om aan de eisen van dat moment te kunnen voldoen.

De gangbare toetsingspraktijk

In samenwerking met eerst het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en daarna mijn ministerie, is door de Stichting Waarmerk Drempelvrij.nl de afgelopen jaren een onafhankelijke waarmerkregeling voor de toegankelijkheid van websites tot ontwikkeling gebracht. Vanuit het perspectief van personen met een functiebeperking kent deze waarmerkregeling een eigen prioritering van de webrichtlijnen in drie niveaus van toegankelijkheid: 16 ijkpunten (prioriteit 1), 46 ijkpunten (prioriteit 2) en alle 95 ijkpunten (prioriteit 3). De 16 ijkpunten van prioriteit 1, worden wel «de minimale eisen van toegankelijkheid» genoemd, hetgeen overigens niet wil zeggen dat het voldoen aan deze elementen altijd eenvoudig te realiseren is.¹

Mijn ambtsvoorganger heeft in de brief van 11 november 2011 aangegeven dat de huidige waarmerkregeling – met de drie niveaus van toegankelijkheid – te weinig recht doet aan de werkelijke stand van de implementatie van de webrichtlijnen. Weliswaar geeft een waarmerk een betrouwbaar beeld van de elementen van webrichtlijnen waaraan websites op het moment van toetsing hebben voldaan, maar het geeft geen inzicht in de gemaakte voortgang noch in de concrete maatregelen die organisaties genomen hebben of nog zullen nemen om zoveel mogelijk aan de webrichtlijnen te voldoen. Er wordt evenmin rekening gehouden met afwegingen en keuzes die organisaties vanuit het oogpunt van dienstverlening, doelgroepenbeleid en bedrijfsvoering maken, zoals een meer-kanalenbeleid. Zo kan een organisatie valide redenen hebben om een dienst of informatie aan te bieden via een webapplicatie die geschikt is voor de meeste mensen en een alternatief kanaal beschikbaar te stellen voor degenen voor wie deze dienst of informatie niet goed toegankelijk is. De gelaagde opbouw van het waarmerk kan er dan toe

¹ Het gaat bijvoorbeeld om de gesynchroniseerde ondertiteling van (animatie)films. Het is kostbaar en tijdrovend om hieraan volledig te voldoen. De VNG heeft in haar ledenbrief van 9 juli 2012 de verplichte ondertiteling van alle audiovisuele elementen op websites door alle 415 gemeenten onhaalbaar genoemd en gepleit voor meer werkbare oplossingen.

leiden dat bij zulke keuzes geen waarmerk wordt verleend of een waarmerk van een lager niveau. Dit wekt de suggestie dat een website niet of nauwelijks toegankelijk is, terwijl een organisatie zich wel in hoge mate ingespannen kan hebben om aan de webrichtlijnen te voldoen.

In het kader van de huidige waarmerkregeling mag de inspectie uitsluitend plaatsvinden door de bedrijven die daartoe door de Raad van Accreditatie geaccrediteerd zijn. De inspectie door de drie bedrijven die op dit moment geaccrediteerd zijn, is dan ook van een goede kwaliteit. Hoewel de accreditatie deskundigheid en onafhankelijkheid bevordert, heeft deze systematiek ook nadelen. Het heeft gevolgen voor de mate waarin deze bedrijven hun klanten mogen adviseren, omdat een inspecteur niet (mede)verantwoordelijk kan zijn of kan worden gesteld voor een genomen maatregel die vervolgens door deze inspecteur weer wordt geïnspecteerd. Het geven van gerichte adviezen over hoe geconstateerde fouten hersteld zouden kunnen worden, zou daarmee in strijd met de accreditatie kunnen komen. Doorontwikkeling en inzet van andere instrumenten, die niet zozeer gericht zijn op deskundige en onafhankelijke inspectie of het behalen van een waarmerk, maar eerder op gerichte technische, redactionele, procesmatige en organisatorische advisering en ondersteuning, is daarmee binnen de huidige waarmerkregeling lastig vorm te geven.

Aandacht verdient hierbij de financiële prikkel die nu bestaat bij de Stichting bij het behoud van de bestaande situatie. De Stichting wordt gefinancierd uit opdrachten van de inspectiebedrijven per verleend waarmerk. Dit beïnvloedt zowel de mogelijkheden van deze bedrijven tot het ontwikkelen van nieuwe instrumenten als mijn overleggen met de Stichting en deze bedrijven over gewenste veranderingen in het systeem. De Stichting heeft er een financieel belang bij dat de inspectiebedrijven zoveel mogelijk toetsen via de waarmerkregeling uitvoeren. Dit verhoudt zich slecht met de roep uit de praktijk om praktisch advies en andere, gratis of goedkopere instrumenten dan een jaarlijkse inspectie, zoals een zelfevaluatie, quick scan of analyses op proces en organisatorisch niveau.

Een nieuw Beheer- en verantwoordingsmodel

De hierboven weergegeven knelpunten in de toepassing van de webrichtlijnen zelf en in de huidige praktijk van toetsing op de naleving daarvan, dienen te worden geplaatst tegenover het andere beeld dat regelmatig naar voren wordt gebracht, namelijk dat al jaren slechts een gering percentage van de duizenden websites van de overheid een waarmerk heeft voor toegankelijkheid. Juist het feit dat de mede door mij ondersteunde waarmerkregeling de afgelopen jaren kennelijk niet in voldoende mate heeft bijgedragen aan evident meer toegankelijke websites, heeft mij ertoe gebracht de ontstane situatie kritisch te analyseren en te kiezen voor een ander beheer- en verantwoordingsmodel, op nadrukkelijk verzoek van de ministeries, de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de medeoverheden.

In een recent verkennend onderzoek in mijn opdracht naar het beheer- en verantwoordingsmodel voor de webrichtlijnen, is geconstateerd, zoals eerder was vastgesteld in een impactanalyse van KING, dat de sterke nadruk op dit ene instrument van inspectie en waarmerkverlening en de strikte uitwerking en toepassing daarvan in de praktijk, de adoptie van de webrichtlijnen niet voldoende heeft bevorderd. Er is in de praktijk behoefte aan andere instrumenten, waarmee organisaties ondersteund worden bij de herinrichting van hun websites en van hun processen en geadviseerd worden over te nemen maatregelen. Toetsing met zulke

feedback functies is binnen de huidige waarmerkgeregeling niet of nauwelijks tot stand gekomen.

In de afgelopen jaren is daarmee één middel van verantwoording gaandeweg tot doel verheven. De focus is komen te liggen op het moeten voldoen aan alle webrichtlijnen (van een bepaald niveau) en op het behalen van een waarmerk (van een bepaald niveau) en niet op het achterliggende doel, het zoveel mogelijk bevorderen van goed toegankelijke websites en online dienstverlening van de overheid. De webrichtlijnen zijn een goed middel om websites toegankelijker te maken, maar niet het ultieme en het enige instrument om informatie en dienstverlening van de overheid toegankelijk aan te bieden. Andere kanalen kunnen daarvoor ook gebruikt worden, waarbij bedacht moet worden dat een significante groep Nederlanders geen gebruik maakt van internet. Vanzelfsprekend is toetsing op de naleving van de webrichtlijnen door deskundige experts nodig om steeds te kunnen bepalen waar overheidsorganisaties staan en welke maatregelen nog nodig zijn binnen de complexe en steeds veranderende ICT-omgeving, maar het is geen einddoel. Toetsing en andere vormen van evaluatie dienen eerder te worden gezien als een vertrekpunt om continu verder te blijven werken aan toegankelijkheid.

Een nieuw beheer- en verantwoordingsmodel, conform het «pas toe of leg uit» regime dat voor alle open standaarden geldt, biedt de mogelijkheid om dit doel van toegankelijkheid in het beleid weer centraal te stellen. De webrichtlijnen zijn als open standaard geplaatst op de zogenaamde «pas toe of leg uit lijst» van het College en het Forum Standaardisatie. Dit betekent dat overheden de webrichtlijnen moeten toepassen, tenzij er bijzondere redenen zijn om één of meer elementen niet toe te passen. Hebben overheden goede gronden om één of meer webrichtlijnen niet toe te passen, dan leggen ze daarover transparant verantwoording af. Voor het Rijk is bovendien aan de orde dat het pas toe of leg uit regime voor de open standaarden in de Rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen. Dit model stimuleert overheden tot het nemen van verantwoordelijkheid voor een eigen toegankelijkheidsbeleid en maakt ze daarop aanspreekbaar binnen hun eigen politieke en bestuurlijke context en tegenover burgers die last hebben van niet goed toegankelijke websites. In zulke gevallen zal een alternatief kanaal geboden moeten worden om burgers niet uit te sluiten van bepaalde informatie of diensten van de overheid.

Het nieuwe beheer- en verantwoordingsmodel zal nader uitgewerkt worden in een toepassingskader dat ik samen met de ministeries, de ZBO's en de medeoverheden tot stand zal brengen. Dit kader zal handvatten bieden om te kunnen beoordelen in welke situaties er sprake zal kunnen zijn van bijzondere redenen om de webrichtlijnen niet toe te passen en de wijze waarop daarmee zal kunnen worden omgegaan. Dit zal gebeuren aan de hand van concrete voorbeelden die al door mij verzameld zijn en nog zullen worden, bijvoorbeeld binnen het lopende traject «i-Versneller». Evident is immers dat een «pas toe of leg uit» regime niet in de hand mag werken dat slechte excuses om niet aan toegankelijkheid te werken, worden gehonoreerd. De nadruk ligt wat mij betreft in sterke mate op «pas toe».

Bij de verdere uitwerking van het «pas toe of leg uit» regime en het toepassingskader, is het niet wenselijk en onnodig om alleen voor één categorie open standaarden, de webrichtlijnen, toe te werken naar een Algemene maatregel van Bestuur, zoals mijn ambtsvoorganger had aangekondigd, of een andersoortige wettelijke regeling. Regelgeving is hiervoor gelet op de uitvoerbaarheid en doelmatigheid niet het geschikte instrument. Het verdient aanbeveling aansluiting te zoeken bij het geldende regime voor alle open standaarden van het College en het

Forum Standaardisatie. Dit regime is immers door het kabinet tot norm gesteld voor het digitale kanaal, dus ook voor websites. Bovendien kent dit regime een toegespitst instrumentarium van verplichtingen, verantwoording, monitoring en toezicht, conform het «pas toe of leg uit» principe. Het is specifiek ontwikkeld voor elektronische gegevensuitwisseling, waarbij steeds nieuwe technieken opkomen en nieuwe voorschriften, binnen vooral internationale gremia, tot stand worden gebracht.

Daarbij wil ik in nauw overleg met belanghebbenden onderzoeken op welke wijze de effectieve en uitvoerbare elementen die de afgelopen jaren in het kader van de waarmerkgeregeling, vaak in samenwerking met mij, tot ontwikkeling zijn gebracht, zoveel mogelijk kunnen worden geïntegreerd in het door mij nader uit te werken nieuwe beheer- en verantwoordingsmodel. Binnen de waarmerkgeregeling is de afgelopen jaren bijzonder veel kennis en expertise tot ontwikkeling gebracht en zijn instrumenten en documenten in de markt gezet die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de toegankelijkheid van overheidswebsites. Als kader voor deze uitwerking geldt dat voor de toetsing meer samenwerking mogelijk wordt en dat, zoals eerder in de brief van mijn ambtsvoorganger aangegeven, een combinatie van proces- en productkeuringen mogelijk is. De waardevolle elementen uit de huidige waarmerkgeregeling kunnen gecombineerd worden met nieuwe werkwijzen, zoals nu al gebeurt in het kader van de «i-Versneller» waarin ook de inspectiebedrijven participeren, en met nieuwe instrumenten, zoals de automatische toetstool voor versie 1 en 2 van de webrichtlijnen. Deze zal ik verder doorontwikkelen om te bevorderen dat zoveel mogelijk webrichtlijnen (semi-)automatisch getoetst kunnen worden en om te bevorderen dat bij foutmeldingen ook automatisch voorstellen voor aanpassingen gegeven worden. Bij de verdere uitwerking van nieuwe instrumenten en werkwijzen zal ik mijn samenwerking met het bedrijfsleven, in de vorm van het traject «Toegang voor ledereen», verder gestalte geven. Ook binnen dit samenwerkingsverband worden interessante middelen en methoden ontwikkeld met als doel om de toegankelijkheid van digitale informatieverstrekking en online dienstverlening zoveel mogelijk te bevorderen.

Deze doelstelling staat centraal in het nieuwe beheer- en verantwoordingsmodel. Daarin blijven de webrichtlijnen onverkort gelden en worden ze toegepast, maar niet op een zodanige manier dat er geen ruimte meer is voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de overheidsorganisaties voor hun websites. Zij zijn het immers die beleid zullen moeten formuleren en maatregelen zullen moeten nemen om ervoor te zorgen dat hun informatiehuishouding en bedrijfsvoering zodanig wordt ingericht dat alle burgers en bedrijven zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van het digitale kanaal, daarbij rekening houdend met de mogelijkheden die de techniek op dat moment biedt, met de ontwikkelingen op ICT-gebied en in de eigen organisatie en met de alternatieven die nodig kunnen zijn voor bepaalde doelgroepen. Dit betekent niet dat mensen uitgesloten worden. Uitgangspunt van een goed toegankelijkheidsbeleid moet juist zijn dat zoveel mogelijk mensen toegang krijgen tot de informatie en diensten van de overheid. Kan dit in alle redelijkheid niet op een goede wijze via het internet vorm gegeven worden, dan dient een alternatief beschikbaar te worden gesteld. Belangrijk in dit nieuwe model is dat hierover transparant verantwoording wordt afgelegd, op basis van een voor alle overheden geldend toepassingskader, zodat individuele overheidsorganisaties op de concrete uitwerking van hun toegankelijkheidsbeleid aanspreekbaar zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R. H. A. Plasterk

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer