
141

Besluit van 3 mei 2018, houdende tijdelijke regels betreffende de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 februari 2018, nr. 0000091712/CZW/SB;

Gelet op Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (PbEU 2016, L 327) en artikel 89 van de Grondwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 6 april 2018, No.W04.18.0021/I);

Gezien het nader rapport van Onze Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 00 april 2018 nr. 0000218242/CZW/SB;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

content: het geheel aan informatie dat een instantie via een website of mobiele applicatie wil overbrengen, waaronder tekst, downloadbare documenten en formulieren en interactie, zoals het verwerken van digitale formulieren en het afwikkelen van identificatieprocedures;

stukken uit erfgoedcollecties: in particulier bezit of overheidsbezit zijnde goederen die van historisch, artistiek, archeologisch, esthetisch, wetenschappelijk of technisch belang zijn en deel uitmaken van verzamelingen die worden bewaard door culturele instellingen, zoals bibliotheken, archieven en musea;

mobiele applicatie: toepassingssoftware die is ontworpen en ontwikkeld door of namens overheidsinstanties met het oog op gebruik door het algemene publiek op mobiele toestellen zoals smartphones en tablets. Zij omvat niet de besturingssoftware van die toestellen en de hardware;

Onze Minister: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

overheidsinstantie: de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt 4, van Richtlijn (EU) 2014/24, of samenwerkingsverbanden bestaande uit één of meer van deze overheidsinstanties of één of meer van deze publiekrechtelijke instellingen, indien die samenwerkingsverbanden worden opgericht met het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard;

op tijd gebaseerde media: media van de volgende types: louter geluid, louter videobeeld, audio-video, audio en/of video in combinatie met interactie;

richtlijn (EU) 2016/2102: richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (PbEU 2016, L 327);

standaard EN 301 549: verzameling van technische eisen, waaronder de WCAG 2.0 richtlijnen, toe te passen bij bouw en beheer van websites en mobiele applicaties, die content toegankelijk maken voor mensen met een functiebeperking;

toegankelijk: waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust;

website: verzameling samenhangende webpagina's met content, zoals tekst, afbeeldingen of video's.

Artikel 2. Reikwijdte

1. Dit besluit is niet van toepassing op websites en mobiele applicaties van:

a. publieke media-instellingen bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van de Mediawet 2008;

b. de NPO en de RPO, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van de Mediawet 2008.

2. Dit besluit is niet van toepassing op de volgende content van websites en mobiele applicaties:

a. kantoorbestandsformaten die zijn gepubliceerd voor 23 september 2018, tenzij dergelijke content nodig is voor actieve administratieve processen met betrekking tot de door de betrokken overheidsinstantie vervulde taken;

b. vooraf opgenomen, op tijd gebaseerde media die zijn gepubliceerd voor 23 september 2020;

c. live uitgezonden, op tijd gebaseerde media;

d. onlinekaarten en onlinekarteringsdiensten, mits essentiële informatie op navigatiekaarten op een toegankelijke, digitale wijze wordt verstrekt;

e. van derden afkomstige content die niet door de betrokken overheidsinstantie wordt gefinancierd of ontwikkeld en evenmin onder haar verantwoordelijkheid valt;

f. reproducties van stukken uit erfgoedcollecties die niet volledig toegankelijk kunnen worden gemaakt om redenen van bewaring, authenticiteit of het ontbreken van geautomatiseerde en kostenefficiënte oplossingen om toegankelijkheid te bewerkstelligen;

g. content die enkel beschikbaar is voor een gesloten gebruikersgroep en die is gepubliceerd voor 23 september 2019, tot de betreffende website ingrijpend wordt herzien;

h. content van websites en mobiele applicaties die niet noodzakelijk is voor actieve administratieve processen en die niet wordt aangepast na 23 september 2019.

HOOFDSTUK 2. TOEGANKELIJKHEID

Artikel 3. Toepassing

1. Overheidsinstanties maken hun websites en mobiele applicaties toegankelijk door toepassing van standaard EN 301 549. Een wijziging of vervanging van deze standaard volgens de procedure van artikel 6, eerste, tweede of vierde lid, van richtlijn (EU) 2016/2102 gaat voor de toepassing van dit besluit gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven.

2. Een overheidsinstantie kan afzien van toepassing van het in het eerste lid gestelde, indien en voor zover dit een onevenredige last met zich mee brengt.

3. Bij de beoordeling of sprake is van een onevenredige last, houdt de overheidsinstantie rekening met de relevante omstandigheden, waaronder:

a. de aard, omvang en financiële middelen van de betrokken overheidsinstantie, en

b. de geraamde kosten en baten voor de betrokken overheidsinstantie in verhouding tot de geraamde voordelen voor personen met een beperking, rekening houdend met de frequentie en de duur van het gebruik van de specifieke website of mobiele applicatie.

4. Een overheidsinstantie die van mening is dat sprake is van een onevenredige last, maakt in de in artikel 4 bedoelde toegankelijkheidsverklaring kenbaar aan welke toegankelijkheidseisen niet wordt voldaan en biedt toegankelijke alternatieven.

Artikel 4. Toegankelijkheidsverklaring

Overheidsinstanties publiceren op hun website of bij het downloaden van een mobiele applicatie, volgens het daartoe door Onze Minister vastgestelde en gepubliceerde model, een actuele verklaring over de conformiteit van hun website of mobiele applicatie met dit besluit.

HOOFDSTUK 3. MONITORING EN RAPPORTAGE

Artikel 5. Monitoring en rapportage

1. Onze Minister draagt zorg voor monitoring en rapportage inzake de naleving van dit besluit.

2. De methodiek ten behoeve van de in het eerste lid bedoelde taak omvat in ieder geval de volgende elementen:

a. de frequentie van onderzoek naar de mate waarin websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties toegankelijk zijn;

b. het nemen van steekproeven en het doen van testen;

c. de aanwezigheid en de inhoud van de in artikel 4 bedoelde verklaring bij overheidsinstanties;

d. de wijze waarop naleving of niet-naleving van toegankelijkheid kan worden aangetoond;

e. het verstrekken van informatie aan overheidsinstanties bij geconstateerde tekortkomingen teneinde deze te verhelpen.

3. De in het tweede lid bedoelde methodiek is gebaseerd op de methodiek die is vastgesteld op grond van artikel 8, tweede lid, van richtlijn (EU) 2016/2102 en gaat voor de toepassing van dit besluit gelden met ingang van de dag waarop aan het hanteren van de methodiek uitvoering moet zijn gegeven.

4. Onze Minister rapporteert volgens de regels en procedure van artikel 8, vierde tot en met zesde lid, van richtlijn (EU) 2016/2102.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

Artikel 6. Gefaseerde toepassing

Aan de artikelen 3 en 4 wordt:

- a. wat betreft websites die zijn gepubliceerd vanaf 23 september 2018 uiterlijk met ingang van 23 september 2019 voldaan;
- b. wat betreft websites die zijn gepubliceerd voor 23 september 2018 uiterlijk met ingang van 23 september 2020 voldaan;
- c. wat betreft mobiele applicaties uiterlijk 23 juni 2021 voldaan.

Artikel 7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2018.

Artikel 8. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 3 mei 2018

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

Uitgegeven de *vierentwintigste* mei 2018

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding voor het besluit

Mensen met een beperking en ouderen ervaren op digitaal gebied belemmeringen om aan het maatschappelijke leven deel te nemen. Dit klemmt temeer door toegenomen digitalisering van overheidsdienstverlening. Richtlijn (EU) 2016/2102 (hierna: de toegankelijkheidsrichtlijn) voorziet, in aansluiting op internationale¹ en meer algemene Europese regelgeving inzake mensen met een handicap, in (minimum)voorschriften ter waarborging van toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties (*apps*) van overheidsinstanties. Het onderhavige besluit dient ertoe deze richtlijn om te zetten in bindende nationale regelgeving en maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen die een inclusieve benadering van digitale overheidsdienstverlening moeten realiseren. Mensen met en zonder beperking moeten immers op gelijke basis kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Als websites goed in elkaar zitten kunnen ze door iedereen worden gebruikt, ook door bezoekers met een beperking.

De standaard voor digitale toegankelijkheid voorziet in afspraken en eisen voor de manier waarop websites ontworpen moeten worden. Tot op heden was in Nederland de toepassing van deze standaard neergelegd in beleidsregels. Concreet gaat het om standaard EN 301 549, opgenomen op de pas-toe-of-leg-uit-lijst («PTOLU») met open standaarden van het Forum Standaardisatie.² Terzake gold een inherente afwijkingsbevoegdheid, die vanwege de toegankelijkheidsrichtlijn (in beginsel) niet langer mogelijk is. Bij implementatie moet immers sprake zijn van omzetting in een nationaal juridisch bindend instrument en zijn minder bindende alternatieven niet toegestaan. Het kabinet geeft tijdige en volledige implementatie hoge prioriteit. Daarom worden in een implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan noodzakelijk zijn. Dit betekent dat, hoewel het kabinet een voorstander is van inclusief toegankelijkheidsbeleid ook buiten de overheid, dit niet in het onderhavige besluit wordt voorgeschreven. In de voorgenomen Wet digitale overheid zal, mede met het oog op de onderhavige richtlijn, een grondslag worden opgenomen voor de aanwijzing van standaarden bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Aangezien niet zeker is of deze wet na afloop van de implementatietermijn van de toegankelijkheidsrichtlijn in werking is getreden en in casu geen andere formeelwettelijke grondslag voorhanden is, is teneinde tijdige en volledige implementatie te bewerkstelligen, de grondslag voor dit besluit gevonden in artikel 89 Grondwet en heeft dit besluit een tijdelijk karakter.

Aan de voorwaarden voor het kunnen vaststellen van een zelfstandige amvb is voldaan, aangezien dit besluit geen burgers belastende regels bevat (integendeel) en het bij inwerkingtreding van de Wet digitale overheid op de grondslag in die wet zal worden gebaseerd.³

2. Betekenis en reikwijdte

Het onderhavige besluit richt zich tot overheidsinstanties; zij moeten zorgen dat hun websites en *apps* toegankelijk zijn voor personen met een beperking (zie de toelichting bij artikel 1). In aansluiting op de toegankelijkheidsrichtlijn⁴ vallen de sectoren vervoer, energie, gas, water en post buiten de werkingssfeer van het besluit, alsmede – naar hun aard immers veelal geen overheidsinstantie zijnde – ngo's, scholen, kinderdagver-

¹ VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, 13 december 2006 (Trb. 2007, 169).

² <https://www.forumstandaardisatie.nl/thema/open-standaarden>

³ Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 2.22 juncto nr. 5.72.

⁴ Overweging 34.

blijven en crèches. Niet beslagen worden voorts de publieke omroep en andere specifieke, in artikel 2 van het besluit genoemde content, zoals reproducties van stukken uit erfgoedcollecties. Uitgezonderd zijn overheidsinstanties voorzover sprake is van een, door henzelf te beoordelen en te verantwoorden, onevenredige belasting (proportionaliteits-toets, artikel 3 van het besluit). Het feit dat voor de reikwijdte van dit besluit, in navolging van de toegankelijkheidsrichtlijn, wordt aangesloten bij het begrip «overheidsinstantie» en dus het besluit niet specificeert welke instanties dat betreft, brengt mee dat door de diverse beleidssectoren zal moeten worden gezien welke instanties in beginsel binnen de werkingssfeer van het besluit vallen. Zie voorts de toelichting op artikel 1 van dit besluit. Wanneer sprake is van een overheidsinstantie kan deze niettemin onder omstandigheden afzien van toepassing (artikel 3).

Het besluit heeft tot gevolg dat personen met een functionele of cognitieve beperking betere toegang krijgen tot digitale informatie en diensten van de betrokken overheidsorganisaties. Onder toegankelijkheid wordt verstaan dat websites en *apps* waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust moeten zijn. Deze vier elementen zijn uitgewerkt in EN 301 549, de door de standaardiseringsorganisaties ETSI, CEN en CENELEC ontwikkelde (functionele en meetbare) toegankelijkheidseisen voor ICT-producten en -diensten in Europa (2015-04).⁵ Deze standaard behelst een verzameling van technische eisen en specificaties, waaronder *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG 2.0, tevens ISO/IEC-standaard 40500:2012). Concreet gaat het hierbij om (voorschriften inzake) onder meer tekstalternatieven (o.a. symbolen, afbeeldingen), ondertiteling, geluid, video, lay-out, kleur, contrast, verwerkingstijd en navigatie.⁶ De EN-standaard is door de Europese Commissie omarmd in die zin, dat overheidswebsites en *apps* die er aan voldoen, vermoed worden toegankelijk te zijn. Het betreft een open standaard met een groot draagvlak, die in de lidstaten van de EU (en daarbuiten) reeds breed wordt toegepast en kosteloos beschikbaar is. Om redenen van rechtszekerheid, duidelijkheid en werkbaarheid kiest Nederland ervoor de standaard verplicht in te voeren. Dit sluit aan bij tekst, doel en strekking van de richtlijn, waaruit volgt dat wordt toegewerkt naar standaardisering. EN 301 549 wordt als de geharmoniseerde Europese norm beschouwd; de Commissie kan voorzien in nadere harmonisering door geactualiseerde normen vast te stellen. De EN-standaard is toepasselijk in afwachting van door de Commissie geïnitieerde voorstellen. Het kan hierbij gaan om geharmoniseerde normen als bedoeld in artikel 2, punt 1, onder c van de zogeheten normalisatieverordening,⁷ (zie ook artikel 6, eerste lid, toegankelijkheidsrichtlijn) of om verfijning/actualisering als bedoeld in artikel 6, tweede en vierde lid van de toegankelijkheidsrichtlijn. Gelet op verwachte toekomstige wijzigingen is in artikel 3, eerste lid, van het besluit een dynamische verwijzing opgenomen. Van een dergelijke wijziging zal, uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid, melding worden gemaakt in de Staatscourant alsmede via de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die specifiek betrekking heeft op de onderhavige materie, www.digitoegankelijk.nl.

Dit besluit verplicht overheidsinstanties ertoe bij inkoop, bouw en beheer van hun websites en *apps* te zorgen voor toepassing van standaard EN 301 549.⁸ Hiermee wordt de toegankelijkheid van content voor mensen met een beperking, zoals slechtzienden en slechthorenden, en daarmee ook digitale toegankelijkheid voor ouderen en gebruikers in

⁵ http://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/01.01.02

⁶ <http://mandate376.standards.eu/standard/scope>

⁷ Verordening (EU) 1025/2012 betreffende Europese normalisatie, PbEU 2012, L 316.

⁸ <https://www.digitoegankelijk.nl/>

het algemeen, gewaarborgd. Aangezien deze standaard in de praktijk in EU- en internationaal verband reeds gebruikelijk is en wijdverbreid wordt toegepast, is geen sprake van een belemmering voor (Nederlandse of buitenlandse) ontwerpers en ontwikkelaars van websites en *apps* die hun diensten willen aanbieden aan Nederlandse overheidsinstanties.

3. Impact en uitvoerbaarheid

De toepassing van standaard EN 301 549 betekent voor overheidsinstanties dat hun ICT-systemen en werkprocessen mogelijk aanpassing behoeven. Bouw, testwerk, audits, training en dergelijke vergen extra werk en kosten. Met name van belang is hoe bij de inkoop de kwaliteitszorg is ingericht; door vroeg in het proces, dus bij initialisatie, aanbesteding en gunning, rekening te houden met de EN-standaard hoeft er niet achteraf aan voldaan te worden. Afhankelijk van de stand van de kwaliteitszorg bij een overheidsorganisatie, opdrachtgeverschap en planning, zal meer of minder sprake zijn van extra lasten/kosten. De impact van dit besluit is dus niet eenduidig te kwantificeren, aangezien die per organisatie zal verschillen. Van belang zijn zaken als: is sprake van een bestaande website die vervangen moet worden of van een nieuw te bouwen website (is goedkoper), aard en omvang van de content, kan de content door de organisatie zelf toegankelijk worden gemaakt of wordt dit uitbesteed, wordt reeds in de bouwfase en het redactieproces steeds getoetst op toegankelijkheid («*plan-do-check-act*»).

Doordat de betreffende (open) standaard voor het overgrote deel reeds in lijn is met het huidige beleid, de huidige uitvoeringspraktijk en het organisatorische werkingsgebied ter zake – de standaard staat al jaren op de «PTOLU»-lijst en ook het digitaal publiceren van een toegankelijkheidsverklaring is staand beleid⁹ – zullen de gevolgen en benodigde aanpassingen voor overheidsorganisaties naar verwachting beperkt zijn.¹⁰ Nieuw is de toepasselijkheid terzake van *apps* en de content van (nieuwe) intranetten.

De invoeringstermijnen van het besluit zijn dusdanig, dat tijdig voorbereidingen kunnen worden getroffen (zie hierna onder 4) en veelal aangesloten kan worden bij de reguliere investeringscyclus. De bouwkosten van een website volgens EN 301 549 zijn niet hoger dan bouwen volgens «oudere» standaarden; bovendien zijn de beheerkosten lager als gevolg van minder complexiteit, eenvoudiger onderhoud en de mogelijkheid om content te hergebruiken.

Er is onder overheidsinstanties breed draagvlak voor toepassing.

4. Invoering

Hoewel de formele implementatietermijn van de toegankelijkheidsrichtlijn verstrijkt op 23 september 2018, is daadwerkelijke toepassing pas op een later tijdstip vereist. Overheidsinstanties moeten het in het besluit bepaalde met ingang van 23 september 2019 toepassen voor *nieuwe* websites (dat wil zeggen: gepubliceerd vanaf 23 september 2018), met ingang van 23 september 2020 voor *bestaande* websites (dat wil zeggen: gepubliceerd voor 23 september 2018) en met ingang van 23 juni 2021 voor *apps*. Dit geeft overheidsinstanties ruim de gelegenheid zich op het onderhavige besluit voor te bereiden.

⁹ «Toegankelijkheid voor iedereen; toepassingskader webrichtlijnen», brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 juni 2013, TK 2012–2013, 26 643 nr. 283.

¹⁰ In bestuursakkoorden (NUP en i-NUP), waarin de toepassing van de webrichtlijnen was opgenomen, was tevens voorzien in ondersteuningsprogramma's.

Op enkele onderdelen zullen (uitvoerings)regels door de Commissie worden vastgesteld, die bij het opstellen van dit besluit nog niet beschikbaar waren. Het betreft het model voor een door overheidsinstanties te hanteren toegankelijkheidsverklaring en de door de minister te hanteren toezichtsmethodiek en rapportagemethode. Ook bestaat de mogelijkheid dat de Commissie initiatieven neemt om standaard EN 301 549 te actualiseren of te vervangen. Voor deze onderdelen bevat het besluit een dynamische verwijzing. Het model van de toegankelijkheidsverklaring wordt door Onze Minister vastgesteld, waarbij met de (uitvoerings)regels van de Commissie rekening wordt gehouden.

Uiterlijk op 23 december 2021 dient Onze Minister aan de Commissie verslag uit te brengen over de naleving van de toegankelijkheidsstandaard.

5. Consultatie

Hoewel sprake is van implementatie van een EU-richtlijn en (internet)consultatie dan niet verplicht is, is het concept-Besluit aan brede consultatie onderworpen. Dit heeft een beperkt aantal, echter waardevolle, reacties opgeleverd. Ook het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft advies uitgebracht. Uit de binnengekomen reacties kunnen de volgende hoofdlijnen worden gedestilleerd.

Er wordt brede steun uitgesproken voor (regulering van) betere toegankelijkheid van overheidswebsites en *apps*, waarbij veelal de voorkeur bestaat voor verruiming van de reikwijdte. Vanzelfsprekend juicht het kabinet toegankelijkheid van websites en *apps* buiten het (semi)publieke domein toe en verdient brede toepassing van de toegankelijkheidsstandaard de voorkeur. Nu evenwel de bovenliggende EU-richtlijn hiertoe niet verplicht wordt, mede omwille van tijdige en lastenluwe implementatie, bij de omzetting ervan aangesloten bij hetgeen de richtlijn dwingend voorschrijft en wordt geen aanvullend nationaal beleid meegenomen.

Voorts gaat een aantal reacties in op het feit, dat niet op alle onderdelen sprake is van letterlijke overname van de richtlijn en de overwegingen daarbij. Dit is een bewuste keuze; omwille van de duidelijkheid, leesbaarheid en uitvoerbaarheid is soms gebruik gemaakt van nationale bewoordingen en is aangesloten bij nationale begrippen en (wetgevings)systematiek. Bij deze uitwerking is er vanzelfsprekend van uitgegaan dat inhoud, doel en strekking van de richtlijn volledig moeten zijn afgedekt en er geen licht zit tussen richtlijn en besluit. Waar mogelijk en wenselijk is in het besluit en in de toelichting nauwer aangesloten bij de tekst van de richtlijn en de overwegingen daarbij.

In een aantal consultatiereacties wordt aandacht gevraagd voor het belang van toezicht op de naleving van de toegankelijkheidseisen. Hoewel het kabinet begrip heeft voor de wens strikte naleving af te (kunnen) dwingen, gaat dit besluit uit van vertrouwen in overheidsinstanties en verantwoording via de reguliere (interbestuurlijke) lijnen; overheidsinstanties moeten in de gelegenheid worden gesteld hun bedrijfsvoering op orde te brengen en binnen de eigen organisatie een inclusief ontwerp structureel te borgen, kortom: beheersmatig «in control» te geraken. Dit vergt een proces. De toegankelijkheidsrichtlijn laat in dit verband ruimte voor nationale inpassing en stelt in artikel 9 dat de lidstaten meer in het bijzonder zorgen voor een handhavingsprocedure, zoals de mogelijkheid een ombudsman te contacteren, om een doeltreffende behandeling van meldingen en verzoeken te waarborgen en om de beoordeling inzake de onevenredige last te evalueren. Hierin wordt middels dit besluit, alsmede via reeds bestaand (toezichts-)instrumentarium voorzien. De toelichting bij artikel 5 is met enkele passages aangevuld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Voor de omschrijving van «overheidsinstantie» wordt in de toegankelijkheidsrichtlijn aangesloten bij het begrip «aanbestedende dienst» (artikel 2, eerste lid, punt 4 van richtlijn (EU) 2014/24). 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. Het moet daarbij gaan om organisaties die ten doel hebben te voorzien in behoeften van algemeen belang, anders dan van industriële of commerciële aard. Kenmerkend in dit verband is of de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling worden gefinancierd, het beheer is onderworpen aan toezicht door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling of de leden van het bestuur, het leidinggevend of toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling zijn aangewezen. Er moet dus sprake zijn van enige (financiële) afhankelijkheids / gezagsrelatie met de overheid. Gelet hierop vallen bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties, die geen diensten verlenen in opdracht van overheidsinstanties, buiten de werkingssfeer van de richtlijn en dit besluit. Ook geprivatiseerde of private sectoren als vervoer, energie, gas, water en post vallen buiten de werkingssfeer, evenals de gezondheidszorg; ook kinderdagverblijven, crèches en scholen zullen veelal buiten de werkingssfeer van richtlijn en besluit vallen.¹¹

In dit besluit is er voor gekozen om voor het begrip «overheidsinstantie» aan te sluiten bij de definitie in de richtlijn. Het toepassingsbereik hiervan komt overeen met de voorgenomen Wet digitale overheid, aangezien deze wet in de toekomst de nationale grondslag zal vormen voor de aanwijzing van verplicht toe te passen (open) standaarden, waaronder de toegankelijkheidsstandaard. Het gaat daarbij om bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onder a en b, van de Algemene wet bestuursrecht, organen, personen en colleges als bedoeld in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en rechtspersonen met een wettelijke taak als bedoeld in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Het is van belang dat de gehanteerde begrippen en definities enerzijds stroken met de toegankelijkheidsrichtlijn en anderzijds tegemoet komen aan de rechtszekerheid voor en de uitvoerbaarheid door de betrokken overheidsinstanties.

De overige definities in artikel 1 spreken voor zich of zijn onderwerp van bespreking in de paragrafen 1 en 2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Met betrekking tot de omschrijving van «erfgoedcollecties» wordt er op gewezen, dat er naast overheidsarchieven tevens particuliere archieven bestaan. Voor beide geldt, dat de collecties die zij bewaren als erfgoedcollectie in de zin van dit besluit kunnen worden aangemerkt (zie evenwel artikel 2, tweede lid, onder f en h).

¹¹ Overweging 34 van de toegankelijkheidsrichtlijn.

Artikel 2

Lid 1

In het eerste lid wordt aangegeven dat de organisatorische werkingssfeer van het besluit zich niet uitstrekt tot publieke media-instellingen (publieke omroepen). Voor audiovisuele media zal in EU-verband afzonderlijke toegankelijkheidsregelgeving worden ontwikkeld, die van toepassing zal zijn op publieke en commerciële omroepen.

Lid 2

In het tweede lid wordt specifieke content van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties uitgesloten van de werkingssfeer van het besluit, waaronder kantoorbestandsformaten (dit zijn documenten die niet primair voor gebruik op internet zijn bestemd en die in webpagina's zijn verwerkt, zoals PDF en het documentformaat van Microsoft Office) gepubliceerd voor 23 september 2018 tenzij de content nodig is voor actieve administratieve processen¹² met betrekking tot de goede uitoefening van de taken van de overheidsorganisatie (a). Uitgesloten is tevens content van websites die enkel beschikbaar is voor een gesloten gebruikersgroep¹³ gepubliceerd voor 23 september 2019, tot deze websites ingrijpend worden herzien (g).

Het voorgaande betekent dat dergelijke content gepubliceerd *na* de genoemde datum *wel* onder de werkingssfeer van het besluit valt en dus niet uitgezonderd is. Dit betekent bijvoorbeeld dat de content van nieuwe en vernieuwde intra- en extranetten (ingrijpende systeem/software aanpassing) toegankelijk gemaakt moet worden.

Voorts zijn live uitgezonden, op tijd gebaseerde media uitgezonderd (c). Het gaat hierbij om geluid, videobeeld, audio-video, audio en/of video in combinatie met interactie. Wanneer live uitgezonden op tijd gebaseerde media *online* blijven of na de live-uitzending opnieuw beschikbaar worden gesteld, moeten ze worden beschouwd als vooraf opgenomen, op tijd gebaseerde media. Dat betekent bijvoorbeeld dat toegankelijkheid door een achteraf transcript of ondertiteling in de rede kan liggen. Overigens geldt dat vooraf opgenomen, op tijd gebaseerde media gepubliceerd voor 23 september 2020 ook zijn uitgezonderd (b).

Voor ingesloten content (dat wil zeggen van derden afkomstige bronnen, bijvoorbeeld een blog of webpagina) die niet door de betrokken overheidsinstantie wordt gefinancierd, ontwikkeld of beheerd, geldt evenmin verplichte toepasselijkheid (e).

Uitgezonderd van toepassing zijn voorts reproducties van stukken uit erfgoedcollecties die niet volledig toegankelijk kunnen worden gemaakt om redenen van de onverenigbaarheid van de toegankelijkheidseisen met de bewaring van het betrokken stuk, de authenticiteit van het stuk (bijvoorbeeld contrast) of het ontbreken van geautomatiseerde en kostenefficiënte oplossingen waarmee de extrahering en omzetting van stukken kan geschieden (f). Ook geldt geen toepasselijkheid voor de content van websites en *apps* die niet noodzakelijk is voor actieve administratieve processen¹⁴ en die niet wordt bijgewerkt of aangepast na

¹² Het geheel van (interne) werkwijzen, regels, procedures, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en controlemaatregelen van een organisatie teneinde goed te kunnen functioneren.

¹³ Dit betekent: niet voor het algemene publiek beschikbaar. Onderscheiden kan worden tussen intranet (binnen een organisatie) en extranet (binnen een organisatie, maar wel beschikbaar voor bepaalde partners).

¹⁴ Zie noot 12.

23 september 2019 (h). Het gaat hier onder andere om archiefbescheiden die content bevatten die niet meer actief wordt geraadpleegd en die niet meer wordt aangepast. Dit betekent dat content van gearchiveerde websites en *apps* die nog wel actueel is of inhoudelijk wordt bijgewerkt, dan wel die noodzakelijk is voor (het functioneren van de organisatie benodigde) administratieve processen, wel toegankelijk moet worden gemaakt.

Tot slot zijn onlinekaarten en -karteringsdiensten uitgezonderd van toepassing. Echter: in het geval van kaarten voor navigatiedoeleinden moeten deze wel op een toegankelijke, digitale wijze worden verstrekt. Dat wil zeggen dat, teneinde personen te helpen die visuele informatie of ingewikkelde navigatiefuncties niet goed kunnen gebruiken, hen een alternatief moet worden geboden zoals postadressen, nabije haltes van openbaar vervoer of de namen van plaatsen of gebieden, zodat zij gebouwen of gebieden kunnen lokaliseren en hun route kunnen bepalen (d).

Artikel 3

Lid 1

Het eerste lid verplicht overheidsinstanties om hun websites en *apps* (NB: vanaf het in artikel 6 bedoelde tijdstip) toegankelijk te maken door standaard EN 301 549 toe te passen. De bepaling bevat een dynamische verwijzing, aangezien de verwachting is dat de Commissie deze standaard in de toekomst nader zal uitwerken, aanvullen en/of aanpassen. Van een dergelijke wijziging zal melding worden gemaakt in de Staatscourant.

Lid 2 – 4

Overheidsinstanties hebben ingevolge het tweede lid de mogelijkheid van toepassing van standaard EN 301 549 af te zien, als dit voor hen onevenredig belastend is. Voorzien is in een beoordelingskader aan de hand waarvan een overheidsinstantie de uitzonderingsgrond «onevenredige last» kan invoeren wanneer deze van mening is dat de te verwachten voordelen van toepassing van de standaard niet in verhouding staan tot de organisatorische of financiële moeite die dat kost (proportionaliteitstoets). Dit betekent dat een brede afweging kan worden gemaakt en dat de overheidsinstantie een zekere beoordelingsruimte heeft. Hiermee voorziet dit Besluit in de mogelijkheid tot maatwerk. In het derde lid staan de elementen genoemd waarmee bij die afweging in het bijzonder rekening moet worden gehouden.

Onevenredige belasting is een bekende en bestendige formulering die in (VN-, Europese en nationale) regelgeving over gelijke behandeling wordt gebruikt. Gewezen zij op de uitvoeringswetgeving bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap¹⁵ en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep¹⁶ zoals geïmplementeerd in artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte; op de formulering wordt uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting bij deze wet.¹⁷ Ook in de memorie van toelichting bij de wet tot uitvoering van

¹⁵ Stb. 2016, 215.

¹⁶ PbEG 2000, L 303.

¹⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 28–29.

genoemd VN-verdrag wordt op de uitzondering «onevenredige belasting» ingegaan.¹⁸

Met de, in het tweede en derde lid bedoelde, uitzonderingsmogelijkheid dient zorgvuldig te worden omgegaan; het ontbreken van prioriteit, tijd of kennis bij een overheidsinstantie worden niet als legitieme redenen beschouwd voor niet-toepassing van de EN-standaard. Een overheidsinstantie, die van mening is dat sprake is van een onevenredige last, maakt in haar toegankelijkheidsverklaring (zie artikel 4) kenbaar welke eisen het betreft. Ook dient zij dan toegankelijke alternatieven te bieden, bijvoorbeeld door van een PDF-bestand ook een tekstversie aan te bieden, of door fysieke (zoals balie) ondersteuning aan te bieden in plaats van digitale dienstverlening. Wanneer volledige toegankelijkheid niet in de rede ligt, moet bovendien de content zo toegankelijk mogelijk worden gemaakt.

Artikel 4

Overheidsorganisaties moeten op hun eigen website verantwoording afleggen over de toepassing van de toegankelijkheidsstandaard. In het geval van *apps* dient deze informatie te worden verstrekt samen met andere informatie over de *app* voordat deze wordt gedownload. Daarvoor wordt op dit moment een van rijkswege beschikbaar gesteld model gehanteerd dat op termijn (volgens de procedure van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn) vervangen zal worden door een modelverklaring van de Europese Commissie; deze zal door Onze Minister (digitaal) beschikbaar worden gesteld.¹⁹

Met de toegankelijkheidsverklaring geven overheidsorganisaties zelf inzicht in de mate waarin zij gevorderd zijn in het toegankelijk maken van hun websites en mobiele applicaties, alsmede maken zij kenbaar in welke procedure is voorzien opdat burgers, die gehinderd worden door de ontoegankelijkheid, dit kunnen melden en kunnen verzoeken om de gewenste informatie in een andere passende vorm.

De modelverklaring, die actueel moet zijn en dus geen achterhaalde informatie mag bevatten, omvat onder meer de volgende elementen: een toelichting over de onderdelen van de content die niet toegankelijk zijn, de redenen daarvoor en de toegankelijke alternatieven, de wijze waarop en de verwachte termijn waarbinnen de betrokken overheidsinstantie er voor zorg draagt dat wordt voldaan aan de eisen, of er een (objectief en volgens de daartoe geëigende methode opgesteld²⁰) rapport beschikbaar is met een analyse van de toegankelijkheid van de betrokken website of *app*, de wijze waarop bij de betrokken overheidsinstantie melding kan worden gedaan van niet-naleving van de eisen en om nadere informatie (met name: toegankelijke alternatieven) kan worden verzocht (zgh. *feedbackmechanisme*), de termijn waarbinnen een adequaat antwoord wordt gegeven op de melding of het verzoek, een verwijzing naar de instanties waarmee contact kan worden opgenomen ingeval van een onbevredigende of uitblijvende reactie op de melding of het verzoek.

Artikel 5

Dit artikel verankert de verantwoordelijkheid van Onze Minister voor monitoring en rapportage, op basis waarvan aan onder meer de Tweede Kamer, de EU en de VN inzicht kan worden verstrekt in de naleving van het besluit. Hierbij wordt een methodiek gehanteerd ter zake waarvan het

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 990, nr. 3, p. 7–8.

¹⁹ Via: <https://www.digitoegankelijk.nl/>

²⁰ Bijvoorbeeld via de methode van het World Wide Web Consortium (W3C).

tweede lid de belangrijkste elementen aangeeft. Hiertoe wordt op dit moment een instrument ontwikkeld door de Europese Commissie. Nederland is hier nauw bij betrokken en zet zich in voor een effectief instrument, dat overheidsinstanties in staat stelt verantwoording af te leggen zonder dat dit voor hen extra lasten oplevert. Doel van dit instrument (zgh. geharmoniseerde toezichtsmethodiek) is te kunnen controleren hoe de onder de werkingssfeer van dit besluit vallende overheidsinstanties zorgen voor toegankelijkheid van hun websites. Getoetst zal primair worden op aanwezigheid (is er een verklaring en is die vormgegeven volgens het juiste format) en inhoud van de toegankelijkheidsverklaringen (artikel 4), waardoor inzichtelijk wordt of overheidsinstanties «in control» zijn alsmede een totaaloverzicht kan worden verkregen.²¹ Het betreft een kwantitatieve toetsing; de kwaliteit van de website («klopt hetgeen er in de toegankelijkheidsverklaring staat») is en blijft de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheidsinstantie zelf. Teneinde naleving van de toegankelijkheidseisen door de overheid te bevorderen, kunnen burgers, naast gebruikmaking van de eerder genoemde meldingsprocedure (zie de toelichting op artikel 4), een beroep doen op de (nationale of gemeentelijke) Ombudsman en kunnen ze gebruik maken van de reguliere klachtenprocedures bij de desbetreffende overheidsinstantie. Ook kan, aansluitend bij de taken in het kader van de naleving van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, een klacht worden ingediend bij het College voor de rechten van de mens.²²

Los van het bepaalde in artikel 5 van dit besluit, zal de voorgenomen Wet digitale overheid een grondslag bevatten voor toezicht op de toepassing van aangewezen standaarden. Toezicht op de naleving door decentrale overheden van het in dit besluit bepaalde loopt dan via de reguliere (interbestuurlijke) lijnen. Er wordt daarvoor dus geen (nieuwe) toezichthouder aangewezen. Het reguliere toezicht gaat uit van vertrouwen in (op beleid gestoelde) goede uitvoering van de toepasselijke regels en vertrouwen in horizontale verantwoording en verantwoording aan de naast hoger gelegen bestuurslaag. In de Provinciewet en de Gemeentewet zijn daartoe (herijkte en gerevitaliseerde) toezichtinstrumenten opgenomen. De desbetreffende bepalingen uit de Gemeentewet (artikel 124 e.v.) en de Provinciewet (artikel 121 e.v.) worden toegepast als er strijd is met het algemeen belang of met het recht, of als een decentrale overheid een medebewindstaak niet of niet naar behoren uitvoert. Om deze toe te passen, wordt per instrument een «interventieladder» doorlopen, bestaand uit zes stappen, van «signaleren» tot en met het definitief toepassen van het betreffende instrument. Voor overheidsinstanties op het niveau van het Rijk (zoals ZBO's) verplicht de voorgenomen Wet digitale overheid tot de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren door de Minister die het aangaat. Het ligt in de rede dat in dit (domeinspecifieke) verband planmatig te werk wordt gegaan, waarbij terzake van de websites van de betrokken overheidsorganisaties onder meer wordt ingegaan op prioriteitstelling en tijdpad.

Met het hierboven geschetste evenwicht wordt enerzijds recht gedaan aan ruimte voor en eigen verantwoordelijkheid van overheidsinstanties en anderzijds aan de wens tot zicht en grip op de naleving door die instanties. Op basis van de resultaten van de monitoring en rapportage, die mede input zullen vormen voor de verslaglegging door de Commissie over de naleving van de toegankelijkheidsstandaard, zal bezien worden in

²¹ Digitoegankelijk.nl/monitor/overzicht-toegankelijkheidsverklaringen

²² Wet College voor de rechten van de mens, Stb. 2011, 573.

hoeverre het beleidsdoel van dit besluit wordt gerealiseerd en of aanvullend beleid en/of andere vormgeving van het toezicht in de rede ligt.

Artikel 6

Zoals reeds in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is aangegeven, is sprake van gefaseerde toepasselijkheid van de artikelen 3 (toegankelijkheidsstandaard) en 4 (toegankelijkheidsverklaring).

Overheidsinstanties moeten deze eisen met ingang van 23 september 2019 toepassen voor nieuwe websites (dat wil zeggen: gepubliceerd vanaf 23 september 2018) en met ingang van 23 september 2020 voor bestaande websites (dat wil zeggen: gepubliceerd voor 23 september 2018). Het moment waarop deze eisen toepasselijk zijn is dus gerelateerd aan de publicatiedatum van de desbetreffende website als geheel en dus niet aan de publicatiedatum of -data van de content ervan. Voor *apps* geldt pas de toepassingsdatum van 23 juni 2021. Reden hiervoor is dat de huidige toegankelijkheidseisen onvoldoende zijn toegesneden op *apps*; de Commissie heeft aangekondigd nadere, beter toepasbare (technische) eisen te zullen uitvaardigen. Onverminderd het bovenstaande worden overheidsinstanties niettemin aangemoedigd zo snel mogelijk aan de toegankelijkheidsstandaard te voldoen, daarbij planmatig te werk te gaan en prioriteit te geven aan de websites die het vaakst worden gebruikt en aan die onderdelen die het meeste hindernissen opwerpen voor burgers met een beperking. Ook het publiceren van een toegankelijkheidsverklaring conform het model dat hiervoor beschikbaar is, sluit aan bij het staande kabinetsbeleid ter hantering van de «pas-toe-of-leg-uit-lijst».

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

TRANSPONERINGSTABEL

Artikel, -lid of -onderdeel richtlijn (EU) 2016/2102	Nationale beleidsruimte?	Besluit digitale toegankelijkheid overheid	Bijzonderheden
Art. 1 Onderwerp en toepassingsgebied, (mogelijke) uitzonderingen Lid 1–2 Lid 3–4 Lid 5	nvt nvt ja; gebruik van gemaakt	Artikel 2 jo. definitie overheid instantie	Doelbepalingen Uitzonderingen Zijn veelal geen overheidsinstantie
Art. 2 Minimumharmonisatie	Ja, geen gebruik van gemaakt		Behoeft geen omzetting
Art. 3 Definities	nvt	Artikel 1	Definities zijn omgezet vz relevant
Art. 4 Toegankelijkheidseis	nvt		Bepaling behoeft geen afzonderlijke omzetting en wordt geconcretiseerd via art. 6 richtlijn
Art. 5 Proportionaliteitseis	nvt	Artikel 3	Toepasselijkheid uitzondering door overheidsinstanties zelf te bepalen
Art. 6 Conformiteitsvermoeden/standaard EN 301 549	nvt	Artikel 3	Niet alle onderdelen behoeven omzetting; art. 6 bevat ook grondslagen tbv nadere normen Cie
Art. 7 Toegankelijkheidsverklaring Lid 1–2 Lid 3–6	nvt ja, vanwege ruime formulering	Artikel 4 Beleidsmatig uitgevoerd	Niet alle onderdelen behoeven omzetting; art. 7 bevat ook maatregelen door lidstaten en Cie
Art. 8 Toezicht en rapportage	nvt	Artikel 5	Niet alle onderdelen behoeven omzetting; art. 8 bevat ook maatregelen door lidstaten en Cie
Art. 9 Waarborgen naleving	nvt	– Zie toelichting bij art. 5 – Gem.wet/Prov.wet – Artikel 15 (Ontwerp-)Wet digitale overheid	
Art. 10 en 11 Uitvoeringshandelingen Commissie en comitologie	nvt		Behoeft geen omzetting; betreft maatregelen door Cie
Art. 12 Omzetting en toepassing	nvt	Artikel 6	Lange materiële implementatietermijn
Art. 13 Toetsing/evaluatie Commissie	nvt		Behoeft geen omzetting; artikel richt zich tot Cie